



AMICI DELLA TERRA



**Friends of  
the Earth  
Italy**

FRIENDS OF THE EARTH/ITALY

**Amici della Terra –National office- Via di Torre Argentina 18 – 00186 Roma (RM)  
Tel. 06.6868289-6875308 -- Fax. 06.68308610 –  
CF: 80425370584- P. IVA: 02141761003  
E-mail: [amiterra@amicidellaterra.it](mailto:amiterra@amicidellaterra.it) – Web Site: [www.amicidellaterra.it](http://www.amicidellaterra.it)**

---

## **Lettera aperta alla Commissione Europea sulla sua strategia di internalizzazione dei costi esterni dei trasporti**

All'attenzione di Mr. **Jacques Barrot**, Vice Presidente della Commissione con l'incarico dei Trasporti

CC a **Matthias Reute** – Direttore Generale DG TREN

Roma, 3 aprile 2008

Egregi Signori,

Gli Amici della Terra - Friends of the Earth Italy (FoE Italy) saluta positivamente l'iniziativa della Commissione diretta ad adottare una strategia di internalizzazione dei costi esterni, avviata nel 2007 con una consultazione dei cittadini e la pubblicazione del Manuale sulle stime dei costi esterni dei trasporti, avente come obiettivo finale la pubblicazione di una Comunicazione e di una proposta di direttiva entro giugno 2008.

Gli Amici della Terra condividono gli obiettivi annunciati della strategia, ovvero l'armonizzazione del quadro giuridico dei paesi membri nel campo dei pedaggi d'uso delle infrastrutture e il miglioramento del processo di internalizzazione dei costi esterni dei trasporti tramite un approccio integrato basato sullo stato dell'arte della conoscenza scientifica.

Come forse sapete, gli Amici della Terra nell'ultimo decennio hanno avuto un ruolo importante, soprattutto in Italia ma anche a livello europeo, nell'esecuzione di studi sui costi esterni dei trasporti marittimi, ferroviari e stradali, e nella diffusione di una cultura della valutazione dei costi esterni a base delle scelte politiche e amministrative in materia di mobilità. Noi riteniamo che tale tipo di valutazione sia importante non solo a fini di una corretta determinazione dei pedaggi ma anche come strumento di valutazione per le imprese di trasporto, nell'ambito dei sistemi di gestione ambientale: infatti, i costi esterni possono essere ridotti alla fonte, senza dover necessariamente gravare su utenti e operatori sotto forma di tasse, semplicemente favorendo l'uso delle tecnologie innovative e delle modalità più sostenibili. Volendo fare un esempio, in Italia i livelli degli eco bonus per le autostrade del mare sono basati su uno studio degli Amici della Terra che compara i costi esterni dei trasporti marittimi con quelli stradali nelle rotte e nei corridoi nazionali (una seconda fase del lavoro è ancora in corso, i risultati sono previsti per luglio 2008). Un altro studio

che l'associazione sta svolgendo, commissionato da EGC, un'associazione europea che rappresenta i fornitori di servizi logistici dei veicoli, mira ad elaborare valori medi di costo esterno (inclusa la CO<sub>2</sub>), che possano essere utilizzati dai membri dell'EGC per monitorare le proprie prestazioni ambientali ed effettuare rapporti ambientali sulle emissioni di CO<sub>2</sub> e sui costi esterni della distribuzione delle auto nuove, dalla fabbrica al concessionario. I risultati di questo lavoro, di proprietà di ECG, sono previsti per maggio 2008.

Nell'ottica dello sviluppo sostenibile gli Amici della Terra ritengono che la strategia della Commissione sui pedaggi infrastrutturali dovrebbe ottimizzarne gli aspetti sociali, economici ed ambientali. La piena applicazione dei principi "chi inquina paga" e "chi utilizza paga" nel pedaggiamento delle infrastrutture richiede la contestuale riforma/riduzione delle tasse vigenti sui veicoli di trasporto impiegando strumenti economici come il project financing dell'intermodalità ferroviaria e marittima (utilizzando i proventi dei pedaggi stradali), gli schemi di incentivazione selettiva delle nuove tecnologie a minore impatto ambientale, il mercato dei certificati o gli sconti fiscali differenziati in chiave ambientale. In tal modo si renderebbero disponibili a utenti e operatori le risorse necessarie per l'innovazione ecosostenibile negli investimenti e nei comportamenti. Tale percorso è di estrema importanza: le tecnologie e i comportamenti meno sostenibili devono essere penalizzati in ogni caso in cui esistano delle opzioni alternative a minore impatto, e gli introiti che ne derivano devono essere restituiti agli utenti e all'industria, dando priorità a coloro che compiono le scelte più sostenibili.

Pensando alle iniziative di maggior praticità che possono essere associate alla strategia comunitaria, gli Amici della Terra ritengono che il successo della strategia di pedaggiamento chilometrico dipenderà dalla capacità di introdurre misure per la limitazione della congestione stradale. Infatti, se paragonata alle altre cause di costi esterni, la congestione rappresenta il fattore di maggior peso. Il più recente rapporto sui costi esterni della mobilità in Italia, prodotto dagli Amici della Terra e basato principalmente sulle metodologie ExterneE e UNITE, ha stimato costi esterni della mobilità per un totale di 40 miliardi di Euro (pari a più del 3% del PIL), 47% dei quali dovuti alla congestione stradale (si veda la Tab. 1).

### **Costi esterni della mobilità in Italia, per categorie. Anno 2003, milioni di euro.**

	Gas serra	Inquinamento atmosferico	Rumore	Incidenti	Congestione	TOTALE	(%)
<b>STRADA</b>	<b>2.408</b>	<b>7.277</b>	<b>5.224</b>	<b>3.941</b>	<b>19.435</b>	<b>38.285</b>	<b>94,4</b>
<b>Trasporto passeggeri</b>	<b>1.606</b>	<b>4.329</b>	<b>2.599</b>	<b>3.599</b>	<b>13.087</b>	<b>25.220</b>	<b>62,2</b>
Uso privato	1.536	3.997	2.414	3.563	12.679	24.189	59,6
<i>Autovetture</i>	<i>1.451</i>	<i>3.323</i>	<i>1.547</i>	<i>2.546</i>	<i>12.679</i>	<i>21.546</i>	<i>53,1</i>
<i>Motocicli</i>	<i>48</i>	<i>179</i>	<i>516</i>	<i>551</i>	-	<i>1.295</i>	<i>3,2</i>
<i>Ciclomotori</i>	<i>37</i>	<i>495</i>	<i>350</i>	<i>466</i>	-	<i>1.348</i>	<i>3,3</i>
Uso collettivo - Bus e pullman	70	331	185	36	408	1.031	2,5
<b>Trasporto merci</b>	<b>801</b>	<b>2.949</b>	<b>2.625</b>	<b>341</b>	<b>6.348</b>	<b>13.065</b>	<b>32,2</b>
Veicoli leggeri	280	948	1.108	40	2.647	5.023	12,4
Veicoli pesanti	521	2.000	1.517	301	3.701	8.042	19,8
<b>ROTAIA</b>	<b>58</b>	<b>123</b>	<b>235</b>	<b>35</b>	<b>97</b>	<b>547</b>	<b>1,3</b>
<b>Trasporto passeggeri</b>	<b>40</b>	<b>94</b>	<b>140</b>	<b>31</b>	<b>97</b>	<b>402</b>	<b>1,0</b>
<b>Trasporto merci</b>	<b>18</b>	<b>29</b>	<b>95</b>	<b>3</b>	-	<b>145</b>	<b>0,4</b>
<b>AEREO</b>	<b>609</b>	<b>581</b>	<b>440</b>	<b>29</b>	<b>74</b>	<b>1.734</b>	<b>4,3</b>
<b>Trasporto passeggeri</b>	<b>567</b>	<b>540</b>	<b>408</b>	<b>29</b>	<b>74</b>	<b>1.620</b>	<b>4,0</b>
<b>Trasporto merci</b>	<b>42</b>	<b>40</b>	<b>32</b>	-	-	<b>114</b>	<b>0,3</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>3.075</b>	<b>7.981</b>	<b>5.899</b>	<b>4.005</b>	<b>19.606</b>	<b>40.566</b>	<b>100,0</b>

Fonte: V Rapporto sui costi ambientali e sociali della mobilità in Italia, Amici della Terra - FoE Italy – Ferrovie dello Stato (2006)

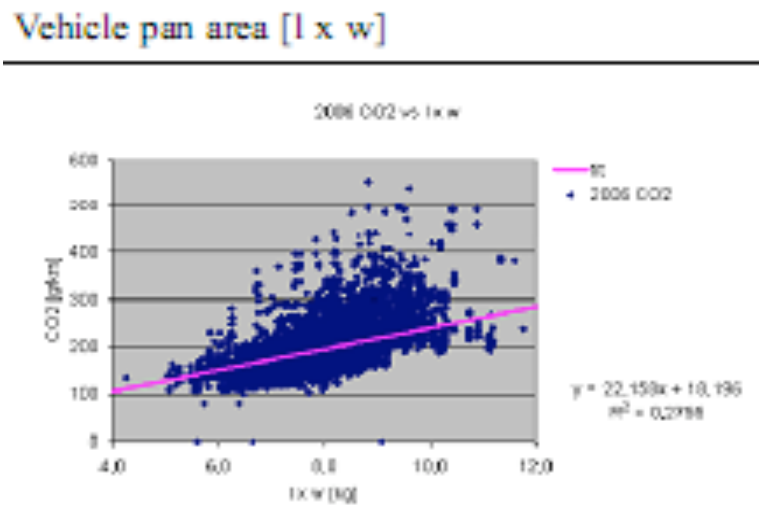
Gli Amici della Terra hanno visto con favore le iniziative prese negli ultimi anni da alcuni grandi Comuni europei, come Londra, Stoccolma e Milano, che hanno imposto pedaggi di accesso ai centri urbani con l'intento di limitare la domanda di trasporto privato e quindi la congestione. Se sostenute da validi programmi di miglioramento del trasporto pubblico, tali iniziative possono incoraggiare il passaggio verso la mobilità collettiva, ma rischiano di non riuscire ad arginare il fenomeno della congestione. Infatti, se continuerà l'attuale trend di diffusione di automobili di dimensioni sempre maggiori, gli effetti degli attuali sistemi di pedaggiamento – che non differenziano il ticket in base alla dimensione dei veicoli – saranno compensati dall'incremento dell'occupazione di spazio dei veicoli stessi. Troppo spesso, infatti, si dimentica l'altra principale causa della congestione (oltre al numero dei veicoli privati), che è lo spazio di infrastruttura occupato dai veicoli (un concetto ben approssimato dalla superficie dei veicoli, nel caso di coda cioè di massima congestione).

Se si guarda ai numeri disponibili, l'occupazione di superficie stradale da parte dei veicoli dovrebbe essere adottata come criterio chiave per l'imposizione dei pedaggi, sia nelle aree urbane che nelle autostrade più congestionate.

Qualsiasi modello di congestione sufficientemente accurato mette in luce la forte influenza dei fattori di occupazione stradale dei veicoli sui costi esterni della congestione. Sia il manuale per la valutazione dei costi esterni dei trasporti promosso dalla Commissione che gli studi considerati nella rassegna scientifica del manuale stesso evidenziano differenze nei fattori di equivalenza veicolare nel causare congestione che vanno da 1 (auto passeggeri) a 3,5 (veicoli merci pesanti). Se si considera che i veicoli pesanti possono presentare lunghezze anche molto diverse fra di loro, in funzione anche del numero degli assi o di possibili estensioni a pieno carico (gli Stati Membri consentono in molti casi di superare la lunghezza massima di 18,75 metri), il rapporto appena citato può diventare di 1 a 5. Anche nell'ambito delle auto passeggeri si riscontrano forti differenze interne nelle superfici dei veicoli (con conseguenti variazioni anche nei fattori di equivalenza veicolare nel causare congestione), con valori che vanno da un minimo di 4 metri quadrati a 12 metri (rapporto di 1 a 3). Cosa significano queste proporzioni? Sostanzialmente tre cose:

1. I vari tipi e modelli di veicoli stradali hanno responsabilità molto differenziate nel causare congestione. I costi della congestione generati dai singoli veicoli sono direttamente proporzionali al proprio indice di occupazione dell'infrastruttura stradale.
2. Il tasso di crescita dei volumi di traffico applicato nella pianificazione delle infrastrutture di solito non tiene conto dei diversi fattori veicolari di occupazione della superficie stradale, impedendo una corretta previsione dell'evoluzione dell'intensità d'uso dell'infrastruttura. Ad esempio se si assume un aumento medio del traffico del 2% l'anno, questo implica una crescita effettiva del traffico di veicoli pesanti del 7,5% l'anno ( $2\% \times \text{fattore di equivalenza } 3,5$ ), il che vuol dire che la nuova capacità infrastrutturale si esaurirà molto prima del previsto.
3. L'aspetto più preoccupante è che la superficie dei veicoli ("pan area") è strettamente correlata con le emissioni di CO<sub>2</sub>/km, come recentemente evidenziato nella valutazione di impatto della proposta di regolamento della Commissione *sugli standard delle nuove auto passeggeri al fine di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>*: nell'intervallo di superficie dei modelli che va dai 5 agli 11 mq, le emissioni medie di CO<sub>2</sub> salgono da 120 g/Km a 270 g/Km (si veda la figura).

**Figura: Retta interpolante la superficie e le emissioni di CO<sub>2</sub>/km delle nuove auto passeggeri vendute nell'UE, anno 2006**



*Fonte: EC, SEC (2007) 1723*

**Quanto sopra esposto ha notevoli implicazioni sia per la politica comunitaria sui pedaggi d'uso delle infrastrutture, che per la politica di riduzione della CO<sub>2</sub> dei trasporti. Per assicurare il successo alle strategie della Commissione, i criteri adottati in questi due settori d'intervento dovrebbe essere ben integrati fra di loro.**

- 1) Per quanto riguarda la politica di internalizzazione dei costi esterni, la strategia della Commissione mira a sviluppare una cornice giuridica che consenta agli stati membri di introdurre pedaggi infrastrutturali, tenendo conto dei principali impatti prodotti dai veicoli. Se il criterio impositivo fosse basato solamente sulla presenza (e quindi sul numero) dei veicoli e sui loro standard ambientali (dagli Euro 0 agli Euro 5) si darebbe uno stimolo all'innovazione tecnologica fortemente distorto, in quanto si consentirebbe la produzione di automobili sempre più grosse, dando così impulso alla congestione (oltre all'inquinamento e al rumore aggiuntivo che deriva dalla congestione), e alle emissioni di CO<sub>2</sub>. Se invece, quale opzione strategica alternativa, i criteri di pedaggiamento per limitare la congestione si baseranno *anche* sulla superficie del veicolo (come proxy dell'occupazione di infrastruttura), si orienterà l'innovazione tecnologica verso un'ottimizzazione al ribasso della larghezza e lunghezza dei veicoli, contribuendo in questo modo al raggiungimento degli obiettivi di riduzione della CO<sub>2</sub>.
- 2) Il criterio della superficie dei veicoli è stato anche citato nell'attuale dibattito sulle politiche di riduzione della CO<sub>2</sub> nel settore auto. Come noto, la proposta di regolamento della Commissione si basa sull'approccio della curva limite, che consente obiettivi differenziati per gruppi di produttori, in base al criterio del peso dell'auto (auto più pesanti obiettivi meno vincolanti rispetto all'obiettivo medio dei 130 gCO<sub>2</sub>/km, e viceversa). Gli Amici della Terra ritengono che questo approccio contrasti sia con l'obiettivo comunitario della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> (in quanto limita le opzioni per ridurre la CO<sub>2</sub> a basso costo, come la riduzione del peso dei modelli), sia con quello della riduzione dei costi esterni (visto che tutte le categorie di costi esterni sono in qualche modo correlate alla massa delle auto), determinando quindi costi esterni per la collettività ben più alti di quelli potenzialmente ottenibili con un obiettivi di CO<sub>2</sub>/km uguale per tutti i produttori auto. Sulla base di quanto detto sopra a proposito del contributo della superficie dei veicoli alla

generazione di congestione stradale, appare evidente come anche la soluzione alternativa della differenziazione degli obiettivi di CO<sub>2</sub> in base alla superficie, avanzata da alcuni come ipotesi di compromesso, avrebbe gravi conseguenze sull'aumento della congestione stradale: si ridurrebbe la CO<sub>2</sub> consentendo un aumento della congestione. Gli Amici della Terra ritengono che sia possibile formulare una proposta diversa, che consenta ugualmente la flessibilità richiesta dai produttori. Il meccanismo di pool dei produttori, già suggerito dalla Commissione, potrebbe assicurare questa flessibilità **con un meccanismo di allocazione dei permessi di CO<sub>2</sub>/km ai produttori semplice ed equo, cioè commisurato in maniera uguale per tutti all'obiettivo medio di settore dei 130g CO<sub>2</sub>/km**. Come il lettore non prevenuto può desumere dagli studi preparatori promossi dalla Commissione (IEEP 2005 and TNO 2006), il mercato di certificati di CO<sub>2</sub>/km tra produttori sarebbe la soluzione ideale, in quanto a minor costo rispetto a tutti gli altri schemi di riduzione, coerente con le regole della concorrenza e in grado di orientare l'innovazione tecnologica verso il contenimento delle principali concause dei consumi di energia delle auto, ovvero e il peso, la volumetrie e la superficie.

Noi ci auguriamo che le proposte formulate dagli Amici della Terra in questa lettera possano contribuire positivamente ad un approccio completamente integrato nelle politiche sui trasporti della Commissione. Vogliamo concludere aggiungendo che nel leggere (e applicare) le metodologie e i valori contenuti nel Manuale della Commissione abbiamo riflettuto su possibili suggerimenti e miglioramenti da apportare e che siamo disponibili a formularli in dettaglio se ci sarà richiesto,

Con i migliori saluti,

Andrea Molocchi

Responsabile del settore trasporti

Rosa Filippini

Presidente

English version