



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 15.4.2013
SWD(2013) 109 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

recante modifica della direttiva 96/53/CE del Consiglio che stabilisce, per taluni veicoli stradali che circolano nella Comunità, le dimensioni massime autorizzate nel traffico nazionale e internazionale e i pesi massimi autorizzati nel traffico internazionale.

{ COM(2013) 195 final}
{ SWD(2013) 108 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

recante modifica della direttiva 96/53/CE del Consiglio che stabilisce, per taluni veicoli stradali che circolano nella Comunità, le dimensioni massime autorizzate nel traffico nazionale e internazionale e i pesi massimi autorizzati nel traffico internazionale.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

I veicoli pesanti adibiti al trasporto di merci e passeggeri in Europa devono rispettare determinate norme in materia di pesi e dimensioni. Per ogni tipo di veicolo la direttiva 96/53/CE (in appresso indicata come tale o come la «direttiva») definisce rispettivamente la lunghezza, la larghezza, l'altezza e il peso massimi autorizzati (peso totale e peso per asse). I veicoli che rispettano tali limiti possono effettuare operazioni di trasporto internazionale¹ sul territorio di tutti gli Stati membri dell'UE. Per evitare che gli operatori nazionali beneficino di vantaggi indebiti rispetto ai loro concorrenti di altri Stati membri, essi sono vincolati, come regola generale, a rispettare i limiti fissati per il trasporto internazionale. Coerentemente con il principio di sussidiarietà, una serie di deroghe consente agli Stati membri di applicare limiti più elevati per il trasporto all'interno dei propri confini. Le deroghe riguardano l'altezza massima, il peso massimo e la possibilità di utilizzare veicoli più lunghi in trasporti speciali, sperimentazioni o combinazioni modulari di veicoli.

Il principale problema identificato a seguito della consultazione delle parti interessate è che i limiti previsti dalla direttiva sono uno dei fattori che ostacolano l'efficienza energetica dei trasporti su strada e il trasporto intermodale. Inoltre, l'efficacia della direttiva è ostacolata dal non rispetto delle norme parte degli operatori del trasporto. Pertanto, il problema principale è costituito da due aspetti, per i quali sono state individuate diverse cause fondamentali.

Parte 1: alcuni limiti generali di peso e dimensioni fissati dalla direttiva costituiscono degli ostacoli al miglioramento dell'efficienza energetica dei veicoli stradali e alle operazioni di trasporto intermodale

La legislazione vigente, concepita negli anni 90 per accompagnare la normativa sull'apertura del mercato dei trasporti internazionali su strada, riflette le condizioni esistenti in quel periodo. Vari elementi sono cambiati nel frattempo, il che significa che le attuali norme non rispondono più correttamente a vari aspetti e necessità in materia di efficienza energetica e ambiente, efficienza economica, sicurezza e necessità infrastrutturali.

In particolare, considerazioni di dipendenza energetica e sui cambiamenti climatici impongono di attribuire una maggiore importanza all'efficienza energetica dei veicoli. Gli sviluppi del trasporto marittimo e la containerizzazione hanno un impatto sulla logistica e l'economia delle operazioni su strada. La tecnologia dei veicoli e delle infrastrutture ha compiuto progressi. I problemi di sicurezza sono diventati più importanti. Inoltre, il modo in cui i fabbricanti adattano la progettazione dei loro veicoli alla domanda — entro i limiti della normativa — produce probabilmente risultati non ottimali.

Di conseguenza, e con il contributo delle parti interessate, sono state definite le seguenti cause di fondo.

Causa di fondo 1: determinate dimensioni e pesi massimi impediscono la diffusione sul mercato di veicoli pesanti più aerodinamici, con motore elettrico e ibrido e riducono l'attrattività di alcuni servizi effettuati con autobus.

Le dimensioni massime dei veicoli commerciali pesanti imposte dalla direttiva costituiscono principalmente un problema per lo sviluppo di soluzioni aerodinamiche per i veicoli pesanti, che — mantenendo la lunghezza dell'unità di carico standard — supererebbero le limitazioni attuali.

¹ Per trasporto internazionale si intende le operazioni transfrontaliere, intra ed extra UE

Inoltre, i pesi massimi dei veicoli commerciali pesanti imposti dalla direttiva impediscono la diffusione sul mercato di veicoli elettrici/ibridi, in quanto essendo più pesanti dei veicoli convenzionali, ciò ridurrebbe di conseguenza il loro carico utile. Analogamente, il peso crescente dei dispositivi di sicurezza e di comfort, nonché dei passeggeri, obbliga gli operatori di servizi di autobus a ridurre il numero di passeggeri per autobus.

Causa di fondo 2: taluni pesi e dimensioni massimi non hanno tenuto il passo con gli sviluppi tecnici del trasporto intermodale e della containerizzazione

La containerizzazione presenta un'opportunità per lo sviluppo del trasporto intra-UE intermodale/combinato in quanto alternativa a soluzioni di trasporto stradale a domicilio meno efficienti sotto il profilo energetico. Tuttavia, la standardizzazione incompleta delle unità di trasporto ostacola questo sviluppo. La conseguenza è che alcuni grandi container utilizzati nel trasporto marittimo, principalmente i container di 45 piedi, possono essere sistemati solo con difficoltà nei tratti del trasporto terrestre della catena di trasporto a causa della direttiva (essi possono essere trasportati solo sulla base di permessi speciali).

Parte 2: applicazione inefficiente della direttiva

È stato sottolineato dalle parti interessate durante la consultazione pubblica che un elevato numero di violazioni della direttiva riguardano il peso dei mezzi pesanti. In un contesto caratterizzato da una vivace concorrenza, gli operatori che agiscono al limite delle regole massimizzando il loro carico possono ottenere un notevole vantaggio competitivo a scapito degli altri.

Di conseguenza, e con il contributo delle parti interessate, sono state definite le seguenti cause di fondo.

Causa di fondo 3: mancanza di metodi comuni e dissuasivi di applicazione delle norme

Una delle altre principali ragioni dello scarso rispetto della direttiva è che i controlli non sono molto frequenti, creando una sensazione di impunità per i potenziali trasgressori. Inoltre, le politiche di applicazione delle norme e le pratiche di controllo negli Stati membri risultano inefficaci considerando che un controllo su due riguarda veicoli conformi alle norme ed è pertanto superfluo. Per quanto riguarda i metodi, i controlli svolti dagli Stati membri variano dalla semplice selezione manuale dei veicoli da controllare alla preselezione effettuata utilizzando metodi tecnici di filtraggio dei veicoli da controllare manualmente, e le tolleranze applicate dagli Stati membri nel corso dei controlli si discostano in modo sostanziale.

Cosa accadrebbe se si lasciasse lo status quo?

Le emissioni di CO₂ dei veicoli commerciali pesanti rappresentano circa un terzo del totale delle emissioni di CO₂ provocate dall'attività di trasporto nella UE nel 2010. Questa percentuale è destinata probabilmente ad aumentare, in quanto sono state recentemente introdotte misure volte a ridurre le emissioni provenienti dagli altri tipi di trasporti (ad esempio le emissioni causate da auto nuove, ETS nel settore aereo). Nonostante l'attuale crisi economica, il numero di tonnellate-chilometro (tkm) in Europa è in aumento e dovrebbe continuare nel lungo termine. Se non si farà nulla, il consumo totale di carburante di veicoli commerciali pesanti e autobus è destinato ad aumentare, con il conseguente aumento dell'inquinamento atmosferico e delle emissioni di CO₂.

Il mantenimento dello status quo significherebbe un'occasione mancata per ridurre la resistenza aerodinamica e ridurre ulteriormente il numero di morti provocati dai veicoli

commerciali pesanti: le simulazioni hanno dimostrato che frontali arrotondati impedirebbero che le persone colpite dagli autoveicoli pesanti vengano travolte e, di conseguenza, si ridurrebbe il numero di incidenti mortali.

Nel settore del trasporto intermodale e della containerizzazione, l'ulteriore onere amministrativo richiesto per i container di 45 piedi metterebbe l'UE in una situazione nella quale rischierebbe di restare indietro nello sviluppo a livello mondiale della containerizzazione, e i costi aggiuntivi di permessi speciali e deroghe potrebbero ostacolare la sostenibilità economica del settore dei trasporti intermodali già sottoposto a notevoli difficoltà.

Gli attuali controlli e metodi applicati dagli organismi competenti non sono apparentemente in grado di garantire il rispetto della direttiva. Questa situazione, è probabilmente destinata a far aumentare il mancato rispetto dei limiti di peso massimo e le distorsioni di concorrenza tra i trasportatori, il che comporterebbe danni alle infrastrutture e una minor sicurezza stradale.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

L'intervento dei soli Stati membri non sarebbe sufficiente per garantire a livello dell'UE, una armonizzazione dei limiti e delle dimensioni massimi. Un mosaico di norme nazionali divergenti ostacolerebbe la creazione di un vero mercato integrato dei trasporti stradali dell'UE.

In un contesto caratterizzato da un aumento del trasporto transfrontaliero di merci su strada, regole e livelli di attuazione comuni sono sempre più giustificati dalla necessità di garantire pari condizioni di concorrenza tra gli autotrasportatori. Livelli diversi di applicazione delle norme tra gli Stati membri dell'Unione europea favoriscono determinati autotrasportatori e li incentivano a pianificare itinerari che attraversano paesi dove i livelli di applicazione delle norme sono più bassi.

3. OBIETTIVI DELLE POLITICHE

Obiettivi generali

In linea con i problemi descritti nella sezione 2 supra, l'obiettivo generale della presente iniziativa è duplice:

- migliorare l'efficienza energetica del trasporto stradale e il trasporto intermodale rivedendo determinati limiti relativi ai pesi e alle dimensioni dei veicoli stradali, mantenendo un equilibrio tra le esigenze in materia di manutenzione dell'infrastruttura, sicurezza stradale e protezione dell'ambiente;
- prevedere condizioni di concorrenza più eque, rafforzando così il mercato interno dei trasporti su strada.

Obiettivi specifici

L'obiettivo generale può essere tradotto in tre obiettivi specifici (SO). Tali obiettivi devono essere raggiunti senza sconvolgere l'equilibrio tra le esigenze di manutenzione dell'infrastruttura, sicurezza stradale e protezione dell'ambiente.

1. SO1: consentire l'adozione da parte del mercato di mezzi pesanti più aerodinamici, con motori elettrici e ibridi e accrescere l'attrattiva di taluni servizi effettuati con autobus.
2. SO2: potenziare lo sviluppo del trasporto intermodale/combinato.

3. SO3: assicurare un rispetto più rigoroso delle dimensioni e dei pesi massimi autorizzati in tutta l'UE.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Per affrontare integralmente il problema e tutte le sue cause di fondo, e dato il consistente elenco di misure, si propone di riunire dei pacchetti strategici (PP) di misure per un'ulteriore valutazione. Si propone di formare tre PP cumulativi, vale a dire il PP2 includerebbe le misure del PP1 e il PP3 includerebbe le misure del PP1 e del PP2. I pacchetti strategici (cfr. tabella che segue) sono concepiti per includere misure a intensità crescente dirette ad affrontare rispettivamente il problema dell'efficienza energetica e del rispetto delle disposizioni della direttiva.

Il pacchetto PP1: revisione limitata

Questo pacchetto si basa su un numero limitato di revisioni della direttiva e su misure “soft”, finalizzate a migliorare l'attuazione della direttiva con variazioni e costi minimi.

Per quanto riguarda la containerizzazione e il trasporto intermodale, il PP1 propone di estendere la possibilità di trasportare container di 45 piedi a 44 tonnellate oltre l'attuale campo di applicazione.

PP1 lascia quindi due varianti per quanto riguarda le misure 6 e 7 concernenti rispettivamente il trasporto combinato e intermodale di container di 45 piedi:

- nella variante «a», le agevolazioni per il trasporto di container di 45 piedi dovrebbero limitarsi al settore del trasporto combinato (misura 6);
- la variante «b», dall'altro, propone di estendere la possibilità di trasportare container di 45 piedi a 44 tonnellate oltre la portata del trasporto combinato (misura 7), e consentire loro di far parte di catene di trasporto intermodale nonché imprimere una reale accelerazione alla containerizzazione.

Pacchetto PP2: una revisione più approfondita

Questo pacchetto comporterebbe una revisione della direttiva più approfondita (in termini di ampiezza degli impatti), con l'adozione di nuove misure oltre a quelle proposte nel pacchetto strategico 1 (PP1). Le misure supplementari richiederebbero un certo sforzo di adattamento da parte dei costruttori e delle amministrazioni nazionali. Misure di portata più ampia o che richiederebbero un notevole sforzo di adattamento da parte dell'industria e delle amministrazioni sarebbero comunque escluse.

Il pacchetto PP3: approccio normativo più vincolante

Oltre alle misure presentate nel PP1 e PP2, sono previste altre misure, dirette a promuovere più attivamente la realizzazione degli obiettivi della revisione.

La seguente tabella fornisce un quadro generale delle misure incluse nei pacchetti strategici e le modalità con cui tali misure affrontano gli obiettivi specifici:

	PP1	PP2	PP3
<i>SO1: consentire l'adozione da parte del mercato di mezzi pesanti più aerodinamici, con motori elettrici e ibridi e accrescere l'attrattività di taluni servizi effettuati con autobus.</i>			
<i>1. Protezione posteriore («flaps»)</i>	X	X	X
<i>2. Cabine più lunghe</i>		X	X
<i>3. Protezione posteriore obbligatoria («flaps»)</i>			X
<i>4. Maggiori limiti di peso per veicoli pesanti con motore elettrico/ibrido</i>	X	X	X
<i>5. Max. 19,5 t per automezzi a due assi</i>	X	X	X
<i>SO2: potenziare lo sviluppo del trasporto intermodale/combinato</i>			
<i>6. Consentire l'uso di container 45 piedi nel trasporto combinato</i>	X/ Ø	X/ Ø	X/ Ø
<i>7. Consentire l'uso di container di 45 piedi nel trasporto intermodale</i>	X/ Ø	X/ Ø	X/ Ø
<i>8. Agevolazioni per container più grandi</i>			X
<i>SO3: assicurare un rispetto più rigoroso delle dimensioni e dei pesi massimi autorizzati in tutta l'UE</i>			
<i>9. Orientamenti in materia di applicazione delle norme</i>	X	X	X
<i>10. Categorizzazione comune delle infrazioni</i>		X	X
<i>11. Preselezione obbligatoria di veicoli individuati per controlli manuali</i>			X
<i>12. Corresponsabilità del caricatore/spedizioniere</i>		X	X
<i>13. Standard per pesatura di bordo</i>		X	X
<i>14. Obbligo di pesatura a bordo</i>			X
<i>15. Livello minimo di controlli</i>			X

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

La valutazione dei relativi impatti, identificati negli orientamenti in materia di valutazione d'impatto della Commissione, ha dato i seguenti risultati per i tre pacchetti strategici:

- tenendo conto della possibilità di aggiungere i dispositivi aerodinamici posteriori ai rimorchi, nonché della possibilità di sviluppare veicoli pesanti con motore elettrico o ibrido, il PP1 avrà un impatto positivo sul consumo di carburante (5-10%) e sull'inquinamento atmosferico. La riduzione dell'impronta di carbonio può essere stimata a circa 24 milioni di t all'anno per l'obiettivo operativo del 50% di rimorchi a

lunga percorrenza attrezzati nel 2030. Una migliore efficacia della direttiva, conseguente ad una maggiore applicazione delle norme avrà anche ripercussioni molto positive sulla concorrenza, il funzionamento del mercato interno, i costi di manutenzione stradale e il numero di feriti in incidenti dovuti al peso eccessivo dei veicoli. L'impatto sull'efficienza economica del settore del trasporto stradale sarà migliorata promuovendo la containerizzazione senza avere un effetto opposto su altri modi di trasporto come la ferrovia o le vie navigabili. I costi amministrativi per i settori pubblico e privato scenderebbero a seguito della riduzione del numero di permessi speciali e della razionalizzazione dei controlli manuali effettuati da funzionari di polizia sui veicoli con peso eccessivo. Il PP1 favorirà altresì lo sviluppo del trasporto intermodale attraverso la possibilità di trasportare container di 45 piedi senza un permesso speciale e sopprimendo i relativi costi amministrativi.

- Il PP2 permetterà di ottenere una riduzione di carburante molto più importante grazie alla riprogettazione della motrice, con potenziali risparmi di carburante che si avvicinerebbero al 15% in autostrada. Ciò comporterà un miglioramento dell'impronta di carbonio di 27 milioni di tonnellate l'anno per lo stesso obiettivo di veicoli attrezzati secondo il metodo sopra descritto. Il PP2 avrà anche un elevato effetto positivo sulla sicurezza stradale, grazie al risparmio di alcune centinaia di vite (cfr. capitolo 5.3.2) all'anno con una migliore progettazione della motrice. Controlli più efficaci sul peso eccessivo dei veicoli effettuati con metodi di filtraggio avranno un notevole effetto positivo sulla concorrenza e sulla riduzione dei controlli inutili, e di conseguenza sui costi amministrativi ad essi associati. Il costo delle attrezzature necessarie al filtraggio sarà recuperato facilmente dai risparmi ottenuti sulla manutenzione stradale e sulle forze di polizia necessarie per svolgere i controlli. Infine, il PP2 avrà lo stesso impatto positivo sullo sviluppo del trasporto intermodale del PP1.
- Il PP3, invece, non fornirà reali benefici supplementari rispetto al PP2 in termini di risparmio di carburante e minor inquinamento, a causa del suo impatto negativo sull'onere finanziario per le PMI se venissero resi obbligatori i dispositivi aerodinamici. Una difficoltà simile si verificherebbe con l'introduzione obbligatoria di dispositivi di pesatura a bordo, anche se il PP3 certamente migliorerebbe l'efficacia della direttiva: il costo di un dispositivo obbligatorio è attualmente considerato troppo elevato per le PMI. In termini di containerizzazione il PP3 propone di utilizzare container più grandi di 45 piedi, ma il vero vantaggio di tale misura sarebbe messo in discussione se si dovessero studiare in modo più approfondito gli effetti negativi sulla sicurezza stradale e il trasferimento alla ferrovia e alle vie navigabili. Il valore aggiunto di PP3 rispetto a PP2 è discutibile, ma tutti gli impatti positivi di PP2, sopra descritti sono conservati in PP3.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

Le opzioni strategiche sono state raffrontate sulla base dei seguenti criteri di valutazione:

- **efficacia** - la misura in cui le opzioni raggiungono gli obiettivi della proposta;
- **efficienza** - la misura in cui gli obiettivi possono essere raggiunti con il minimo costo;
- **coerenza** - la misura in cui probabilmente le opzioni strategiche limitano i compromessi tra settore economico, sociale e ambientale.

Inoltre, è stata effettuata una parziale analisi costi-benefici quantificando le misure strategiche, dove ciò era possibile. Considerando le differenti condizioni di maturità e i costi delle tecnologie proposte, si ritiene che entro il 2030, il 75% dei veicoli commerciali pesanti a lunga distanza sarà equipaggiato con dispositivi aerodinamici posteriori e che il 50% di tutti i veicoli commerciali pesanti avrà adottato la cabina di nuova progettazione. Gli autobus e la misura sul passaggio ai motori ibridi non hanno potuto essere inclusi nei calcoli che seguono in quanto i dati necessari per tali calcoli non erano immediatamente disponibili.

	Efficacia	Efficienza	Coerenza	Rapporto costo/benefici
PP 0	-	-	-	-
PP 1	Media	Costi bassi	Nessun compromesso	>1
PP 2	Alta	Costi bassi	Nessun compromesso	>1
PP 3	Alta	Costi elevati	Compromesso alto	<1

Si può pertanto concludere che il PP2, garantendo un'elevata probabilità di conseguire gli obiettivi della valutazione di impatto, ad un costo ragionevolmente basso e senza causare compromessi ingiustificati tra impatto ambientale, sociale ed economico, dovrebbe essere l'opzione preferita. Questa conclusione è corroborata dalla parziale analisi costi-benefici effettuata nella presente valutazione d'impatto che indica che il PP2 avrebbe come risultato un rapporto costo/benefici superiore a uno.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Il livello di conseguimento degli obiettivi operativi sarà monitorato nell'anno in cui entrerà in vigore la normativa proposta e in seguito regolarmente sulla base di una disposizione generale contenuta nella direttiva che impone agli Stati membri di trasmettere alla Commissione le informazioni pertinenti.

La valutazione e il monitoraggio da parte della Commissione saranno effettuati ad intervalli regolari, almeno ogni cinque anni, sulla base dei tre obiettivi operativi. La Commissione riferirà i risultati della valutazione e del monitoraggio al Parlamento europeo e al Consiglio.

<i>Obiettivi operativi</i>	<i>Monitoraggio</i>
<i>OO1: raggiungere una quota significativa di rimorchi equipaggiati con dispositivi aerodinamici posteriori e cabine aerodinamiche</i>	La Commissione raccoglierà dati attraverso le statistiche fornite dagli Stati membri, dai costruttori di automezzi e dalle associazioni di trasportatori sul numero di rimorchi equipaggiati con dispositivi aerodinamici
<i>OO2: raggiungere una quota significativa di container di 45 piedi trasportati nell'ambito di un'operazione di trasporto combinato/intermodale</i>	La Commissione raccoglierà dati dalle statistiche fornite degli Stati membri e dalle associazioni di spedizionieri e trasportatori sull'uso di container di 45 piedi nel trasporto intermodale
<i>OO3: aumentare l'efficacia dei controlli (numero di infrazioni/ numero di controlli). Tale aumento migliorerà l'affidabilità dei controlli e, al tempo stesso, permetterà di evitare 100 000 controlli inutili all'anno entro il 2020</i>	Il monitoraggio verrà effettuato utilizzando i dati statistici che gli Stati membri forniranno come proposto nella misura n. 10 del PP2