



Toll Plus: approfondimenti sulle proposte regionali

Analisi approfondita del network iMONITRAF!
sugli elementi progettuali, gli impatti e gli aspetti
legali di un sistema di pedaggio aggiuntivo

VERSIONE ITALIANA DAL TESTO ORIGINALE IN INGLESE DEL 15 OTTOBRE 2015
traduzione a cura di Provincia Autonoma di Bolzano e Provincia Autonoma di Trento

Zurigo/Tubingen, 15t Ottobre 2015

Autori:

Markus Maibach, Jürg Heldstab, Cuno Bieler (INFRAS)

Helen Lückge (Climonomics)



Con il supporto di: Prof. Astrid Epiney (Université de Fribourg)

CONTENUTO

1	Riassunto e raccomandazioni	3
2	Contesto ed obiettivi.....	6
3	Metodi di approccio sul Toll Plus e sugli scenari	8
3.1	Una sistemativa visione generale sui metodi di approccio sul Toll Plus	8
3.2	Principi come base per definizione degli scenari Toll plus.....	11
3.3	Scenari stilizzati per Toll Plus – Linea base, Tassa internalizzata e Maggiorazione “Mark-up”	13
3.4	Sintesi: proposta di uno scenario ottimale.....	16
4	Uso degli ricavi: impatti regionali generati e valore aggiunto.....	19
4.1	Quota dei ricavi per utilizzo regionale	19
4.2	Attenzione puntata sull'utilizzo dei ricavi	20
4.3	Meccanismi di distribuzione per il Toll Plus.....	23
5	Impatti di uno scenario ottimizzato di Toll Plus	24
6	Considerazioni legali riguardanti il Toll Plus	26
6.1	Questioni aperte rispetto alla compatibilità legale di Toll Plus	26
6.2	Risultati relativi alla conformità legale di un sistema Toll Plus	27
	Bibliografia.....	28
	ALLEGATO 1 – Scenari e valutazioni Toll Plus	30
	ALLEGATO 2 - VALUTAZIONE GIURIDICA	

1 Riassunto e raccomandazioni

Le proposte regionali sul Toll Plus (pedaggio aggiuntivo)

Con l'aiuto di questa analisi approfondita, le regioni di iMonitraf! propongono alcuni specifici elementi progettuali per un sistema di Toll Plus (pedaggio aggiuntivo). Discussioni su uno scenario ottimizzato mostrano che le caratteristiche seguenti saranno importanti da un punto di vista regionale:

- Caratteristica logica: iMONITRAF! ha come maggiore obiettivo la riduzione dei costi ambientali dovuti al trasporto transalpino.
- Livello di pedaggio: è utile definire il "Plus" del pedaggio basandosi sul valore dei costi aggiuntivi (costo delle infrastrutture e costi esterni). La specifica implementazione può comunque essere collegata sia a specifici fattori di costi esterni come anche a maggiorazioni (mark-up) standardizzate. La valutazione dello scenario (stima dei costi esterni aggiuntivi, analisi di impatto e livello di raggiungimento degli scopi regionali) hanno mostrato che un valore di 20 - 25€cent/km definisce un intervallo approssimato di "Plus".
- Flessibilità dei livelli di pedaggio: Toll Plus dovrebbe servire come un meccanismo di armonizzazione dei valori di pedaggio attraverso i corridoi iMONITRAF!. Un proporzionale maggior aumento del pedaggio lungo il corridoio del Brennero dovrebbe essere necessario per raggiungere questo obiettivo. La logica e la struttura del "Plus" saranno il supporto per il percorso verso l'armonizzazione degli attuali schemi di pedaggio.
- Differenziazione del pedaggio: Toll Plus dovrebbe fornire incentivi per un efficiente utilizzo dei mezzi pesanti e un miglioramento della varietà tecnologica dei veicoli (oltre il EURO VI, affrontare una differenziazione in accordo con le emissioni di CO2).
- Perimetro di azione: la base dovrebbe essere la distanza di riferimento (circa 300 km). In un secondo tempo sarà possibile estendere il sistema Toll Plus ad una rete stradale di estensione maggiore.
- Esenzioni per il trasporto regionale dovrebbero considerare le dimensioni dei camion e la distanza percorsa. Non si dovrebbe creare alcun peggioramento riguardante i risultati ambientali.
- I ricavi dovrebbero essere lasciati alle nazioni ed una parte tra il 30-50% alle regioni presenti lungo i corridoi. I ricavi saranno collocati in progetti specifici e per il finanziamento trasversale.

Implementazione graduale del Toll plus

Gli elementi del Toll Plus possono essere implementati con un approccio graduale, passo a passo:

1. in un primo passo, armonizzare al massimo valore dei costi permessi dalle attuali condizioni legali. Questo include il pieno utilizzo della Direttiva Eurovignette per gli stati membri della EU (implementazione di un fattore di maggiorazione mark-up e/o il conteggio dei costi esterni). Per la Svizzera, questo dovrà implicare il pieno utilizzo degli addebiti potenziali sotto l'accordo bilaterale Europa-Svizzera, implementato attraverso una "imposta di attraversamento alpino" (Alpentransitabgabe). Questa imposta di attraversamento alpino coprirà la differenza tra il corrente addebito medio per un attraversamento alpino di CHF 281 (Valore 2013) e l'addebito massimo fissato dall'accordo bi-

laterale di CHF 325. La più importante discussione è il fatto che all'asse del Gottardo i costi addizionali per le infrastrutture non sono completamente coperti con l'attuale addebito basato sulla tassa LSVa sul transito degli HGV (mezzi di trasporto pesanti). Considerato che il pieno potenziale dell'accordo bilaterale è attualmente non utilizzato, l'"imposta di attraversamento alpino" può essere implementata senza alcun cambiamento sull'esistente regime di LSVa sulla rimanente rete stradale. La implementazione di una "imposta di attraversamento alpino" dovrebbe essere legittimizzata come uno sforzo ulteriore per creare una comune struttura di valutazione del prezzo lungo tutti i corridoi alpini.

→ Questo passo dovrà essere implementato a breve termine. Se i rappresentanti regionali di iMonitraf! sono d'accordo su una strategia comune del Toll Plus durante la prossima Tavola rotonda politica (pianificata per l'estate 2016), potrebbe essere prevedibile una implementazione entro la fine del 2017

2. In un secondo passo ci sarà un adeguamento verso l'ambizioso valore di pedaggio svizzero. Questo richiede una estensione della corrente Direttiva Eurovignette (estensione ad una quantificazione dei costi esterni o un approccio di maggiorazione mark-up). Per la Svizzera questo secondo passo non includerebbe ulteriori adeguamenti.

→ Questo passo è legato al periodo temporale europeo per la revisione della Direttiva Eurovignette. La revisione è già stata avviata internamente e dovrebbe essere finalizzata entro la fine del 2016 (vedere il cap.6 per ulteriori informazioni). Se l'implementazione è avviata dopo la revisione della Direttiva, una tempistica entro il 2017/2018 sembra realistica.

3. A medio termine i livelli di pedaggio potrebbero allinearsi dinamicamente, includendo un incremento di pedaggio in Svizzera che dipende dal futuro sviluppo degli accordi bilaterali verso uno schema di valutazione degli addebiti per i mezzi pesanti con differenziazione regionale.
4. A lungo termine, le regioni di iMonitraf! saranno ancora chiamate ad una ulteriore implementazione dello scambio attraverso le Alpi. Toll Plus può condurre ad una migliore implementazione del principio "chi inquina paga" e può avere un effetto sterzante verso una modernizzazione delle flotte veicolari. Tuttavia non sarà possibile raggiungere gli ambiziosi traguardi sul traffico della strategia iMonitraf! previsti per il 2030. Perciò, con l'apertura dei tunnels di base e la completa disponibilità delle loro capacità, al Toll Plus dovrebbe essere aggiunto un ACE. Il Toll Plus sistema può comunque rimanere, in quanto esso genera un minimo valore di prezzo come anche un effetto strutturale e perciò supporta un ACE in un modo adatto.

Raccomandazioni per i prossimi passi nella struttura iMONITRAF!

Questa analisi approfondita offre le basi per discutere ulteriormente a livello politico una proposta di Toll Plus regionale. Gli aspetti chiave come definiti sopra dovrebbero essere sopportati da una presa di posizione politica dei rappresentanti regionali al fine di raggiungere una maggiore diffusione del concetto e un potere di influenza (lobbying).

Un primo "position paper" contenente le principali proposte regionali è stato sviluppato nel quadro di questo progetto ed è stato discusso con i rappresentanti regionali nel periodo primavera/inizio estate 2015. Questo "position paper" può essere utilizzato per le attività iniziali di diffusione ma è ancora carente di un mandato politico ufficiale. Perciò, i membri di iMonitraf! hanno discusso per ulteriormente sviluppare la proposta del Toll Plus regionale nel quadro di una risoluzione politica. Questa risoluzione potrebbe essere firmata dai rappresentanti politici durante la

prossima Tavola rotonda politica e al Forum dei trasporti previsto per l'inizio estate 2016 nella Svizzera Centrale.

Pianificazione temporale a livello nazionale e lungo i corridoi

Poiché in molte Regioni, la implementazione del Toll Plus va oltre le responsabilità legali del livello regionale, la proposta regionale ha bisogno di essere portata alla attenzione ad un livello nazionale. Ci sono diversi canali che potrebbero essere utilizzati:

- livello nazionale: le proposte regionali del Toll Plus possono essere direttamente presentate ai rappresentanti a livello nazionale, sia a livello amministrativo che a livello politico. Inoltre i risultati dovrebbero essere presentati al processo "Suivi de Zurich" che fa da comune piattaforma per la realizzazione politica a livello nazionale.
- approccio "Corridoio: pure le esistenti iniziative lungo i corridoi possono essere usati per diffondere il concetto di Toll Plus. Specialmente lungo il corridoio del Brennero, sono già presenti diverse piattaforme e queste possono essere utilizzate come un "moltiplicatore" per il Toll Plus. Il parlamento comune delle tre province South Tyrol, Tyrol e Trento ("Dreier-Landtag" - EUREGIO) potrebbe essere utilizzato come una piattaforma politica per trasportare la proposta regionale ad un livello nazionale e per mostrare una voce unanime lungo il corridoio. La BCP Brenner Corridor Platform, anche offre diverse opportunità per posizionare una proposta regionale del Toll Plus. Un altro collegamento dovrebbe essere lo sviluppo ulteriore dell'esistente Brenner Memorandum che è stato sviluppato nella quadro della manifestazione TEN-T action nella primavera 2015.
- a livello di Macro-Regione: anche se il futuro ruolo di iMonitraf! e dei suoi argomenti all'interno della struttura della strategia macro-regionale di EUSALP non è ancora chiara, il nuovo livello macro-regionale può essere utilizzato per diffondere il concetto di Toll Plus. Se gli argomenti sui trasporti diventeranno una delle maggiori attenzioni di EUSALP, i diversi livelli di amministrazione dell'EUSALP possono essere utilizzati per alimentare le idee sul Toll Plus verso il livello nazionale come anche su quello europeo.

Pianificazione temporale a livello europeo

La commissione europea sta attualmente lavorando sulla revisione della Direttiva Eurovignette che sarà ultimata alla fine del 2016. Per questo motivo vi è una opportunità temporale per alimentare la proposta delle Regioni Alpine all'interno del procedimento europeo e per produrre specifiche proposte per una revisione della struttura europea. La revisione della Eurovignette prende posto nel quadro del "pacchetto trasporto su strada" che include in aggiunta la legislazione sulla Sistema europeo di pedaggio elettronico (EETS), sul cabotaggio, come anche degli standards sociali nel settore del trasporto merci.

Una valutazione della Direttiva europea e della sua implementazione a livello nazionale è già stata condotta dalla Commissione europea nel 2013 e costituisce la base per la corrente analisi interna nella Commissione. Comunque questa valutazione non include una specifica considerazione della struttura delle Regioni Alpine. Per questo, informazioni su iMonitraf! potrebbero essere alimentate entro l'attuale procedimento al fine di evidenziare bisogni particolari e proposte delle Regioni Alpine. Inoltre il procedimento di consultazione pubblica ufficiale (previsto per l'autunno del 2015) può essere usato per inserire idee e proposte delle Regioni Alpine.

In parallelo la proposta regionale sul Toll Plus dovrebbe essere presentata ai rappresentanti del Parlamento Europeo, in quanto il Comitato dei Trasporti discuterà la proposta di revisione della Direttiva Eurovignette ed ha la possibilità di chiedere delle modifiche in un secondo tempo.

2 Contesto ed obiettivi

Toll Plus come strumento di conduzione a medio termine

Le Regioni alpine hanno individuato la necessità di un sistema di valutazione dei costi maggiormente indirizzato ed armonizzato per le sensibili aree di montagna. Nelle loro comune strategia di Lyon (maggio 2012), hanno proposto l'implementazione di un sistema Toll Plus come un aggiuntivo e differenziato strumento di valutazione dei costi. In questo contesto, un ambizioso sistema di Toll Plus supporterà la comune strategia di trasporto modale ed il finanziamento di rilevanti infrastrutture.

Nel mix di strumenti della strategia di iMonitraf!, Toll Plus è previsto come uno strumento a medio termine che dovrebbe essere implementato prima che uno strumento cap-and-trade (sistema di limitazione e scambio) diventi attuabile. Comuni obiettivi per uno strumento cap-and-trade sono stati definiti nella strategia di iMonitraf! sulla base delle capacità del nuovo tunnel ferroviario di base e lo strumento perciò necessita di essere visto in una prospettiva a lungo termine. Un sistema Toll Plus può comunque essere implementato prima, in quanto esso costruisce un pre-esistente quadro legale ed un sistema di valutazione dei costi.

Il "processo Suivi de Zurich" ha anche proposto il Toll Plus come un attuabile strumento di reindirizzamento e di guida. Nelle ultime conclusioni dei Ministri dei Trasporti che sono state adottate a Leipzig nel maggio 2012, i rappresentanti del "processo Suivi de Zurich" chiedono un ulteriore sviluppo dell'approccio Toll Plus a tempi brevi. Le conclusioni di Leipzig stabiliscono che Toll Plus dovrebbe essere ulteriormente sviluppato nel quadro della Direttiva Eurovignette e che il suo progetto dovrebbe essere considerato un approccio differenziato basato sui costi esterni ("processo Suivi de Zurich" 2012). A livello di EU la Direttiva Eurovignette – in quanto rilevante quadro legale – dovrebbe essere revisionata entro la fine del 2016 e potrebbe essere sviluppata in modo di considerare gli elementi per un approccio Toll Plus. Perciò vi è una situazione temporale favorevole che permette alle regioni alpine coinvolte di presentare il loro punto di vista come anche una proposta regionale sul Toll Plus.

Correnti metodi di valutazione del prezzo

Toll Plus non è un approccio completamente nuovo. Toll Plus è stato implementato in tutte le regioni di iMonitraf! per supportare il finanziamento di infrastrutture stradali e, in qualche regione, per coprire i costi esterni.

- **Corridoio del Brennero:** i pedaggi autostradali sono implementati lungo il corridoio del Brennero in Tirolo e lungo la sezione italiana della Autostrada del Brennero. Essi seguono l'approccio di valutazione di costi delle infrastrutture e sono addebitati per singole sezioni della autostrada del Brennero. In aggiunta, il Tirolo ha anche implementato un fattore di maggiorazione (mark-up factor) nella propria sezione di corridoio, in accordo con le condizioni della Direttiva Eurovignette. La maggiorazione di 25% è stata prima implementata sulla sezione di corridoio tra Innsbruck ed il passo del Brennero e dal 2011 in poi anche sulla valle dell' Unterinn (attualmente con una maggiorazione del 20% che dovrebbe essere estesa al 25% nel 2016). Considerato che la maggiorazione mark-up è già utilizzata, la valutazione di costi esterni aggiuntivi non è implementata lungo il corridoio del Brennero. Lungo la sezione del Tirolo, questo non guiderà ad alcun valore aggiunto in combinazione con l'ambizioso divieto di circolazione lungo i corridoi del Brennero (la Direttiva Eurovignette prevede una riduzione della maggiorazione (mark-up) per gli Euro-classe IV e oltre). Lungo le sezioni italiane della Autostrada del Brennero, sono già stati implementati i sistemi di cross-financing (finanziamento tra-

sversale) che fino ad oggi hanno contribuito con 550 milioni di euro per il finanziamento del Tunnel di base del Brennero.

- **Monte Bianco e Fréjus:** lungo i corridoi franco-italiani sono stati implementati i costi autostradali su tratti rilevanti come anche i pedaggi per le infrastrutture dei tunnel. Soprattutto le quote di pedaggio per i tunnels sono (se espresse in €/km) le più alte lungo questi corridoi (vedere per confronto il Report annuale 2014 di iMonitraf!). La implementazione di un elemento aggiuntivo di costo per le infrastrutture e l'ambiente, è stato discusso negli ultimi anni ("ecotaxe poids lourds" e l'ultima proposta "Péage de transit poids lourds") ma è stato di fatto abbandonato allo stato attuale. Comunque la implementazione di un approccio di maggiorazione mark-up lungo i corridoi alpini, è correntemente discussa al fine di finanziare la contribuzione nazionale al tunnel di base Lyon-Torino.
- **Gottardo:** la tassa LSVA sul transito degli HGV (mezzi di trasporto pesanti) è applicata su tutta la rete stradale ed è calcolata in modo da coprire tutti i costi esterni. Oltre ai casi esterni e ai costi esterni, una piccola parte degli addebiti è collegata al costo medio nazionale delle infrastrutture. In confronto ad altri assi di transito, costi specifici di infrastrutture del corridoio non sono calcolati. Pure deve essere considerato l'accordo bilaterale di trasporto terrestre tra Europa e Svizzera in quanto definisce la struttura di calcolo dei costi per il traffico alpino di transito. Il costo massimo medio per la tratta Basel-Chiasso (300 km) è fissato in 325 CHF. Entro questa struttura, l'accordo bilaterale include anche la possibilità di calcolare un addizionale "costo di attraversamento alpino" (Alpentransitab-gabe). La quota massima per questo "costo di attraversamento alpino" è fissata con una maggiorazione del 15% dell'esistente regime di calcolo dei costi.

La seguente tabella sintetizza i diversi schemi di tariffazione con riferimento ai loro principi di calcolo.

CONFRONTO DEI CORRENTI METODI DI VALUTAZIONE DEL PREZZO			
	corridoio del Brennero	corridoio del Gottardo	corridoi francesi
Livello (€/km)¹	41.2 €/km	86.9 €/km	140/162 €/km
Copertura del costo delle infrastrutture	Piena copertura in Tirolo Parziale copertura nella tratta italiana	Parzialmente per coprire il costo medio delle infrastrutture (25% dei ricavi), nessun metodo di calcolo per il corridoio	Piena copertura compreso i costi di capitale per i tunnels
Copertura dei costi delle infrastrutture ferroviarie	In Tirolo: maggiorazione mark-up del 20-25% Tratto italiano: parte dei ricavi vanno a fondi per il finanziamento trasversale	I ricavi della LSVA sono utilizzati per coprire gli investimenti ferroviari	Nessuna
Copertura dei costi esterni	Nessuna	Piena copertura dei costi esterni medi svizzeri	Nessuna

Tabella 1

¹ In riferimento ad una percorrenza di 300 km per un autocarro EURO IV.

Quadro di riferimento rilevante per i paesi europei è la Direttiva Eurovignette che comprende elementi specifici, su base obbligatoria, per le regioni alpine. Un fattore di maggiorazione del prezzo può essere calcolato nelle aree di montagna per i progetti di finanziamento trasversale di grandi infrastrutture ferroviarie e l'elemento di determinazione dei costi (introdotto nel 2011) include specifiche regole per le regioni sensibili con un fattore montano. In Svizzera bisogna che siano considerati la LSVA (tassa svizzera sui mezzi pesanti) come anche l'accordo bilaterale sul trasporto terrestre, e bisogna anche stabilire un limite superiore per l'incremento del prezzo del pedaggio.²

Obiettivi di questa analisi in profondità

Nel 2014 il network iMONITRAF! ha presentato un primo documento sul Toll plus. Durante il Transport Forum a Innsbruck, i rappresentanti politici sono stati d'accordo di continuare la discussione sulla base di una analisi maggiormente differenziata. Di conseguenza è stata iniziata una analisi approfondita per ottenere maggiori informazioni su elementi rilevanti. Soprattutto i decisori politici hanno chiesto maggiori proposte specifiche per gli elementi progettuali del Toll Plus, una analisi di impatto ed anche una relazione di valutazione legale.

I primi elementi di questa analisi approfondita è stata condivisa con i decisori politici regionali all'interno di un giro di confronti (feedback-round) che ha avuto luogo in tarda primavera/estate 2015, dove il risultato finale sarà la base per una risoluzione politica delle regioni di iMonitraf!.

3 Metodi di approccio sul Toll Plus e sugli scenari

3.1 Una sistemativa visione generale sui metodi di approccio sul Toll Plus

Il "Toll Plus discussion paper 2014" di iMonitraf! affronta un approccio del Toll Plus basato sul fondamento logico della internalizzazione e sull'approccio delle esistenti valutazione dei costi esterni della Direttiva Eurovignette (con appropriati "fattori di montagna" per i costi esterni nelle aree di montagna). Per una analisi approfondita, bisogna andare un passo indietro e ripartire con una sistemativa visione generale degli approcci potenziali di Toll Plus.

In generale la discussione può essere affrontata da due differenti punti di vista:

- approccio con fondamenti logici (razionale): la discussione può essere affrontata sulla base di diversi fondamenti logici per il Toll Plus (come nel precedente "discussion paper"). Basato su un esistente sistema di obiettivi e su una gerarchia di questi obiettivi, può essere identificato un fondamento logico per il Toll Plus. Un adeguato sistema di tariffazione per spiegare il fondamento logico è identificato in un passo successivo
- approccio tariffario: un ulteriore approccio parte dal livello dell'esistente approccio di tariffazione, prendendo in considerazione l'esistente mix di strumenti e affrontando un ulteriore sviluppo degli esistenti approcci. Questo è un approccio pragmatico; il collegamento dello strumento al sistema di obiettivi sarà il passo successivo.

Inoltre, una discussione approfondita dovrebbe considerare maggiori elementi innovativi nel progetto del Toll Plus. Toll Plus dovrebbe avere un chiaro valore aggiunto sulla innovazione, sia

² Per ulteriori dettagli sulla Direttiva Eurovignette e sulla struttura nazionale Svizzera, riferirsi al Discussion paper 2014 riguardo al Toll Plus di iMONITRAF! (Lückge et al. 2014).

attraverso il suo progetto che sull'utilizzo dei ricavi. Perciò questa analisi cerca anche di ricercare elementi innovativi per un potenziale progetto del Toll Plus.

Fondamenti logici per un sistema Toll Plus

Come discusso nel precedente "Toll Plus paper", sembrano possibili i seguenti tre fondamenti logici.

Da una parte, il fondamento logico può seguire un approccio ambientale, sia con una attenzione rivolta ad implementare il principio di "chi inquina paga" che ad implementare meccanismi per incentivare il re-indirizzamento dei volumi di trasporto transalpini :

- internalizzazione: Toll Plus per internalizzare sovra-proporzionali costi esterni nelle sensibile Regioni di montagna (→ implementazione del principio "chi inquina paga")
- re-indirizzamento: Toll Plus come uno strumento di dirottamento mediante gli incentivi di tariffazione i) verso il trasporto modale come strategia per dirottare i volumi di trasporto verso il meno inquinante trasporto ferroviario, ii) dirottamento strutturale verso migliori prestazioni ambientali dei mezzi pesanti (HGV).

Dall'altra parte, Toll Plus può essere basato su un approccio di tipo finanziario per supportare lo sviluppo delle infrastrutture necessarie:

- Finanziamento: Toll Plus per aumentare i ricavi da destinare a infrastrutture per il trasporto intermodale e per le misure di protezione ambientale (come anche per ulteriori bisogni di finanziamento, ma con priorità secondaria).

In aggiunta, il sistema Toll Plus come comune strumento per iMonitraf! dovrebbe anche contribuire alla armonizzazione del sistema di tariffazione stradale al fine di evitare impatti distributivi attraverso i diversi corridoi (deviazioni, re-indirizzamenti di rotta, ecc.). Armonizzazione è il principio guida della strategia iMonitraf!.

Partendo da questi differenti fondamenti logici, possono essere stabiliti collegamenti alla strategia di iMonitraf! e al sistema di obiettivi:

- gli obiettivi a tempi brevi della strategia iMonitraf! si concentrano sugli obiettivi ambientali.
→ il fondamento logico di internalizzazione dovrebbe essere l'approccio più ovvio. Inoltre potrebbe essere considerato un fondamento logico di re-indirizzamento in un senso più ampio
- gli obiettivi a medio termine, si concentrano su una diminuzione generale degli impatti ambientali come anche sugli obiettivi del trasporto intermodale. Gli obiettivi considerano la costruzione e la piena utilizzazione dei tunnels del Gottardo, del Brennero e del Moncenisio.
→ il fondamento logico finanziario potrebbe essere utilizzato come passo intermedio per fornire ricavi alle infrastrutture considerate
→ il fondamento logico di dirottamento del trasporto modale diventa ovvio nel lungo termine quando le infrastrutture sono disponibili e quando è necessario che sia costituito un ulteriore incentivo finanziario. Uno strumento alternativo di dirottamento è comunque fissato nella strategia: lo Scambio Attraverso le Alpi (ACE, Alpine Crossing Exchange) con un approccio cap-and-trade (sistema di limitazione e scambio) e quindi con un maggiore obiettivo di potere di dirottamento.
→ in generale tutti e tre i fondamenti logici saranno importanti per definire il Toll Plus. Riferendosi alla strategia iMonitraf!, l'approccio finanziario potrebbe essere quello di maggiore

interesse a medio-termine. Dal momento che la tassa sui mezzi pesanti in Svizzera (HGV fee) stà già comprendendo tutti e tre i fondamenti logici, la discussione sugli stessi fondamenti è più rivolta ai corridoi austro-italiani e franco-italiani.

Approccio di valutazione dei costi come base per il Toll Plus

E' anche possibile cominciare la discussione sulle basi dei potenziali sistemi tariffari. Di seguito sono illustrati i sistemi di valutazione dei costi come anche la loro corrente implementazione della Direttiva Eurovignette e nel contesto svizzero

- valutazione dei costi esterni:
 - Specifico approccio basato sui fattori di costo esterno: sono calcolati i costi delle infrastrutture non comprese (NdR nella infrastruttura principale), degli incidenti e i costi ambientali, basati su specifici fattori di valutazione. Questo approccio è correntemente implementato in Svizzera con la tassa LSVA e nella Direttiva Eurovignette per la qualità dell'aria e per il rumore (dal 2011). I sottostanti metodi di calcolo comunque differiscono tra l'approccio della LSVA e della Eurovignette.
 - Approccio specifico con bonus-malus: un sistema bonus-malus non porta ad aumentare i pedaggi stradali ma piuttosto differenzia i sistemi di valutazione dei costi delle infrastrutture. Questo approccio è implementato nella Direttiva Eurovignette per la congestione e la sicurezza stradale, in quanto a tale riguardo permette una variazione dei costi delle infrastrutture.
 - approccio standardizzato con una maggiorazione (mark-up): invece di considerare specifici fattori di costo esterno, è possibile utilizzare un approccio standardizzato con una maggiorazione (mark-up). In questo approccio, i costi delle infrastrutture sono aumentati di specifiche percentuali per coprire i costi esterni. Questo approccio è già stato implementato nella Direttiva Eurovignette con il concetto del mark-up.
 - Imposta ambientale/CO₂-imposta, etc: un ulteriore approccio standardizzato sarebbe una imposta fissa per coprire i costi esterni, stabilita per ogni corridoio o per tutto lo spazio alpino ("Alpentransitabgabe").
- valutazione del costo delle infrastrutture per coprire gli investimenti sulle infrastrutture stradali e sulla sicurezza:
 - Una "Tradizionale" valutazione dei costi delle infrastrutture come proposto dalla versione iniziale della Direttiva Eurovignette per coprire il costo delle infrastrutture stradali. Specificatamente: costo veicolo/km. Standardizzata: sistema tariffario basato sul tempo di utilizzazione della infrastruttura.
 - Raccolta dello schema/valore tariffa prioritaria: un ulteriore approccio sarebbe la implementazione di slots di priorità per permettere agli utilizzatori delle strade un accesso preferenziale alle infrastrutture stradali. Questo potrebbe essere interessante per sezioni stradali con lunghi tempi di attesa come tunnel stradali (raccolta valore per il tempo) o per sezioni con motivi di sicurezza come i tunnels a senso unico (raccolta valore per la sicurezza). Lungo i corridoi alpini, questo potrebbe essere un approccio innovativo.
- Sistema di valutazione focalizzato sul finanziamento trasversale (cross-financing):
 - la valutazione del costo delle infrastrutture e dei costi esterni può anche inclu-

dere un particolare ricavo per le infrastrutture ferroviarie. L'elemento di finanziamento trasversale può essere implementato in specifici approcci (tassa svizzera LSV) o con gli approcci standardizzati (maggiorazione mark-up della Euovignette)

Vista generale degli approcci sul Toll Plus

Tutti gli approcci sono sintetizzati nella seguente tabella. I fondamenti logici di iMonitraf! sono collocati nel mezzo e un percorso decisionale può entrare ad ogni livello.

(es. se si parte dal sistema "obiettivi di iMonitraf!", una concentrazione sugli obiettivi a breve termine porta ad un collegamento diretto con la logica della internalizzazione che ha un collegamento diretto con l'approccio di valutazione dei costi esterni).

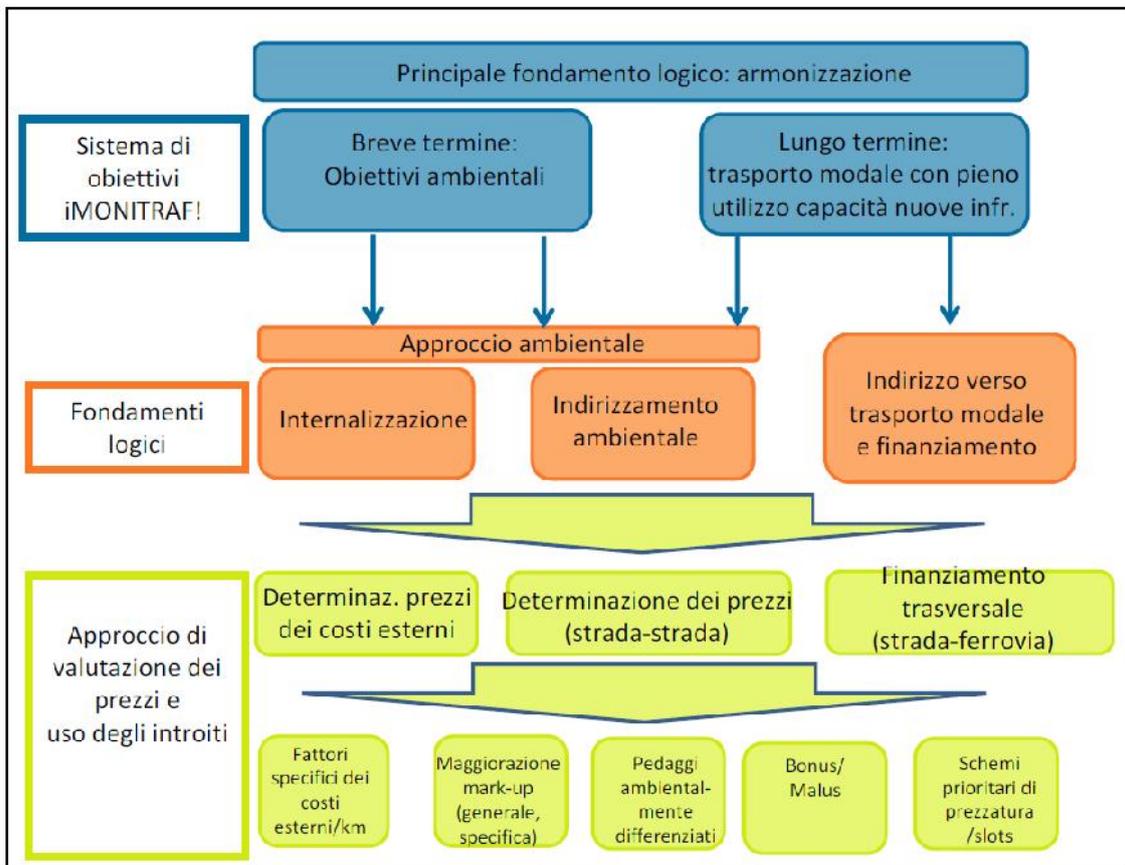


Figura 1: frecce continue = collegamento diretto, frecce a trattini = collegamento indiretto

3.2 Principi come base per definizione degli scenari Toll plus

Basandosi sulla discussione degli approcci verso il Toll Plus, possono essere proposti specifici scenari. Comunque prima di pervenire a questi, bisogna che siano descritti alcuni principi e considerazioni generali.

Principi per i potenziali scenari Toll Plus e risultati delle proposte progettuali

- Contesto legale: un sistema Toll Plus verrà sviluppato dal esistente mix di strumenti e rimarrà nella logica della Direttiva Eurovignette come anche nella legislazione della tassa svizzera sui mezzi pesanti.

→ **Proposta progettuale:** lo sviluppo di una nuova struttura europea non è prevista, comunque è evidente che un adeguamento della Direttiva Eurovignette sarà necessario. Questo inoltre implica una regolazione non obbligatoria per gli stati membri europei e per le regioni.

- Armonizzazione e corretta distribuzione del traffico: solo approcci armonizzati sono accettabili. Toll Plus non dovrebbe condurre ad un'ulteriore distribuzione dei prezzi tra e lungo i corridoi ma piuttosto ad una armonizzazione. Rispetto a ciò, Toll Plus può essere sviluppato come un meccanismo di armonizzazione. Comunque deve essere garantito che il Toll Plus abbia anche per la Svizzera un valore in aggiunta in quanto la Svizzera possiede già una ambiziosa struttura di valutazione dei prezzi con la tassa sui mezzi pesanti.

→ **Proposta progettuale:** i valori di pedaggio attraverso i corridoi potrebbero essere differenziati in un primo passo; le variazioni dei prezzi di pedaggio saranno considerate proporzionalmente maggiori nei corridoi che attualmente hanno i più bassi prezzi di transito.

Questo dovrebbe condurre ad una generale armonizzazione dei valori dei costi lungo i corridoi. In un secondo passo verso l'armonizzazione, sarà previsto un valore di pedaggio in direzione dell'ambizioso valore di pedaggio svizzero. La Svizzera rimarrebbe nella struttura del corrente accordo bilaterale. Nel medio termine, i valori di pedaggio potrebbero dinamicamente essere adeguati, includendo gli aumenti di pedaggio in Svizzera che dovrebbero comportare un adeguamento dell'accordo bilaterale.

- Flessibilità come base per la accettazione: per ottenere l'accettazione politica di un sistema Toll Plus, la proposta di progetto avrà bisogno di fornire dello spazio per la flessibilità in modo da considerare specifiche caratteristiche lungo i corridoi.

→ **Proposta progettuale:** lo specifico calcolo delle quote del Toll Plus lascia un certo spazio alla flessibilità, per esempio nella selezione dei rilevanti elementi dei costi esterni o sui fattori di montagna in accordo con i diversi valori di fastidio ambientale.

- Compensazione regionale: gli impatti economici regionali di un sistema Toll Plus potrebbero essere rilevanti (vedere i risultati della modellazione di Effinalp) se non vi sono misure di compensazione. Cominciando la discussione da un punto di vista regionale sarà perciò incluso – quanto meno – una parziale compensazione al trasporto regionale su corta distanza. Comunque, una completa esenzione del trasporto regionale non dovrebbe essere proposta in quanto ciò aumenta la discriminazione e indebolisce la proposta regionale.

→ **Proposta progettuale:** Toll Plus è supposto essere uno strumento per il trasporto transalpino con la potenzialità di spostare il traffico verso la ferrovia. Questo vale soprattutto per i mezzi pesanti da 40 tonni e con 5 o più assi. Il trasporto regionale spesso utilizza veicoli più piccoli. Per questo una soluzione potrebbe essere di applicare il Toll Plus solo ai grandi mezzi pesanti. Per il trasporto regionale che sarebbe ancora sottoposto al Toll Plus, una misura di compensazione parziale verrà sviluppata.

- Effetto di dirottamento : l'effetto di dirottamento strutturale (ad esempio il miglioramento delle prestazioni ambientali) potrebbe essere significativo laddove (in accordo con le precedenti esperienze) l'effetto di separazione intermodale è (piuttosto) limitato.
→ **Proposta progettuale:** per ottenere almeno un limitato impatto, il perimetro di applicazione del Toll plus dovrebbe essere definito quanto più estesamente possibile e dovrebbe essere prossimo alla lunghezza di viaggio di 300 km che è di norma considerata rilevante per il trasporto intermodale (vedere i risultati degli scenari al capitolo 2.3).³
- Accettazione dell'uso dei ricavi: più un benefit aggiuntivo è visibile ai trasportatori su strada e alla economia, maggiore è l'accettazione di un "Plus".
→ **Proposta progettuale:** i ricavi dovrebbero essere vincolati a specifici progetti piuttosto che siano redistribuiti attraverso un meccanismo generale (vedere sotto le proposte specifiche per ogni scenario).
- Sottrazione di valore (Value capturing) nel trasporto stradale: uno scenario con megaveicoli pesanti (60 tonn.) e una "sottrazione di valore" con un Toll Plus attraverso le Alpi non è ragionevole (a causa degli effetti indesiderati per il trasporto combinato) e non realistico.
→ **Proposta progettuale:** l'approccio "sottrazione di valore" non gioca un ruolo prioritario per il Toll Plus e non è considerato tra gli scenari possibili.

3.3 Scenari stilizzati per Toll Plus – Linea base, Tassa internalizzata e Maggiorazione "Mark-up"

Scenario 1 – linea base

Il Primo scenario sviluppa una linea base illustrando i potenziali effetti del pieno utilizzo delle attuali possibilità legali. Sia la Direttiva Eurovignette, come rilevante struttura europea, sia l'accordo bilaterale tra la Svizzera e la Unione europea, come rilevante struttura svizzera, possiedono ancora degli spazi di flessibilità. Specificatamente, lo scenario "Linea di base" comprende i seguenti elementi:

- massima tariffa nei paesi della EU con una maggiorazione "mark-up" o con una quota dei costi esterni, in accordo con la Direttiva Eurovignette:
 - potenziale residuo lungo il Brennero: completo utilizzo della maggiorazione del 25% lungo la autostrada Unterinntal (previsto per il 2016) e una maggiorazione del 25% sulle sezioni italiane.
 - potenziale rimanente lungo il Fréjus ed il Monte Bianco: applicazione di una maggiorazione del 25% sulle sezioni autostradali francesi e italiane (tunnel non incluso)
- massima tariffa della tassa LSVA in Svizzera in accordo con il trattato bilaterale: differenza tra la corrente media di pedaggio LSVA di 281 CHF (valore 2013) ed il massimo pedaggio permesso dal LSVA di 325 CHF, pari a 44 CHF o 40 euro

³ In Austria, la estensione dei pedaggi autostradali alle altre strade è attualmente in discussione. In France, la implementazione dei pedaggi stradali è stata prevista nella struttura del "ecotaxe poids lourds" ma è attualmente sospesa.

- al fine di aumentare l'effetto di dirottamento verso l'uso di veicoli a basse emissioni, questo scenario comprende anche una massima estensione dei pedaggi delle norme EURO
- Ricavi: sono utilizzati in accordo con gli esistenti canali di finanziamento.

Scenario 2 – *tassa internalizzata*

Questo scenario parte dalla logica di internalizzazione ed è collegata agli obiettivi ambientali a breve termine della strategia iMonitraf!. Progetto specifico:

- paesi EU: la tariffazione dei costi esterni della Direttiva Eurovignette è estesa per includere appropriati fattori di montagna (clima, natura e paesaggio, incidenti, in aggiunta agli esistenti fattori di costo della qualità dell'aria e del rumore). Questo conduce ad un aumento dei pedaggi stradali ed ad un miglioramento del principio "chi inquina paga".
- Svizzera: questo progetto è già completamente implementato in Svizzera con la tassa LSVA; gli accordi bilaterali fissano un massimo pedaggio per il transito attraverso la Svizzera. Comunque questo massimo pedaggio non è attualmente completamente sfruttato in quanto la quota media della tassa LSVA è stata ridotta negli ultimi anni in seguito alla modernizzazione della flotta veicolare. Per la Svizzera questo scenario è perciò implementato, in un primo livello, in un modo identico come nello scenario "Linea base" (vedere scenario 1). Quando i pedaggi stradali saranno armonizzati su tutti gli altri corridoi, può essere implementata nel quadro di questo scenario (sezione Lucerna-Chiasso) una differenziazione aggiuntiva della tassa LSVA per considerare i costi di specifiche maggiori infrastrutture ed i costi esterni ambientali, combinata con una differenziazione entro la rete generale delle strade svizzere.
- Ricavi: in questo scenario, i ricavi potrebbero essere utilizzati in due modi diversi: i) i ricavi sono esplicitamente legati a misure di protezione ambientale. Una evidente priorità sarebbero le misure di protezione dal rumore con una focalizzazione su approcci innovativi (collegamento a protezione dal rumore – risparmio di energia/generazione). ii) i ricavi sono distribuiti alle nazioni e alle regioni soggette ai disturbi del traffico veicolare lungo i corridoi (nessuna prescrizione sull'utilizzo dei ricavi).

Scenario 3 – *maggiorazione mark-up estesa per il finanziamento di ferrovie*

In questo scenario, iniziamo da una logica finanziaria come passo intermedio nel sistema obiettivo di iMonitraf!. Per raggiungere obiettivi a lungo termine sul traffico pesante, sarà cruciale sviluppare le necessarie infrastrutture di trasferimento modale e le misure di accompagnamento.

- Importi dei pedaggi: gli importi dei pedaggi saranno definiti per comprendere una partecipazione di investimenti su infrastrutture necessarie con un fattore generale di maggiorazione (mark-up). Molto rilevante è il finanziamento di tunnel di base ferroviari, vie di accesso e infrastrutture per il trasporto combinato. I ricavi del Toll Plus non saranno in grado di coprire tutti i costi di investimento ma i costi potrebbero essere definiti in modo che contribuiscano a una considerevole quota.
- Paesi EU: in questo scenario, un approccio standardizzato potrebbe essere sufficiente con una estensione di un concetto di maggiorazione mark-up. Per una stima calcolata dello scenario, si assume una estensione della maggiorazione sulle autostrade fino al 50%. Per i tunnel franco-italiani, si considera che una maggiorazione mark-up non può essere applicata se i pedaggi sono già molto alti.

- Svizzera: gli investimenti richiesti sono più bassi che negli altri paesi in quanto il tunnel di base è già finanziato. Comunque aggiuntive modalità di finanziamento sono richieste per finanziare le vie di accesso ed i terminali per il trasporto combinato (anche nelle regioni di confine della Germania e dell'Italia rispettivamente). Lo scenario potrebbe essere implementato con una tassa di finanziamento trasversale. Per una stima calcolata dello scenario, si considera che una quota delle correnti sovvenzioni per il trasporto combinato siano finanziate attraverso il Toll Plus (50% del volume di sussidi del 2012).
- Ricavi: sono completamente utilizzati per le infrastrutture di trasporto modale e le misure di accompagnamento (ad esempio le protezioni dal rumore).

Risultati dei calcoli degli scenari

Gli effetti di questi tre scenari sono stati calcolati per i quattro corridoi iMONITRAF! del Brennero, Gottardo, Monte Bianco e Fréjus. In questo caso, i membri di iMonitraf! hanno selezionato tratti di corridoio con una lunghezza di circa 300 km:

- Brennero: Kiefersfelden – Affi (322 km),
- Gottardo: Basel – Chiasso (300 km),
- Monte Bianco: Bellegarde-sur-Valsérine (vicino a Genève) – Novara (315 km),
- Fréjus: Saint-Quentin-Fallavier (vicino a Lyon) – Collegno (vicino a Torino) (271 km).

Tutti i risultati sono esposti per mezzi pesanti EURO IV con 5 assi, indicando sia i costi assoluti come anche la differenza () con l'esistente costo/status quo del 2015.

Lo scenario 2 è stato differenziato per il Brennero, Frejus e Monte Bianco entro uno scenario minimo ed uno massimo. Lo scenario minimo per la tassa di internalizzazione include solo gli elementi qualità dell'aria ed il rumore (con appropriati fattori di montagna); lo scenario massimo include tutti gli elementi dei costi esterni e bisogna che sia visto come uno scenario estremo se lo stato scientifico dell'arte è completamente implementato. Per il Gottardo, lo scenario 2 è stato anche differenziato. Lo scenario minimo è identico allo scenario 1, lo scenario massimo include una massima diffusione delle quote della tassa LSVa e anche deve essere visto come uno scenario estremo.

Per confronto, sono esposte le proposte medie dei costi di pedaggio dello studio ALBATROS (Suici de Zurich). Può essere visto che la proposta quota unitaria di ALBATROS di 29 €/ct/km su tutti i corridoi, si colloca piuttosto su una estremità superiore dei nostri scenari proposti. Solo il massimo dello scenario 2 porta ad un valore medio superiore, tutti gli altri scenari si collocano ben sotto.

QUOTE SPECIFICHE DI PEDAGGIO – PEDAGGI OMNICOMPRESIVI PER CORRIDOIO RISULTATI DELLE STIME CALCOLATE PER GLI SCENARI (EURO IV)

EURO IV		quota al Brennero	quota al Gottardo	quota al M.te Bianco	quota al Fréjus	quota media
Status quo 2015	Tariffe esistenti	41,2	86,9	140,4	161,8	
Scenario 1 - "Linea base"	Rate in scenario "bottom-line"	44,5	100,2	149,2	172,5	
	Δ tariffa con scenario "linea base"	3,3	13,3	8,9	10,7	8,5
Scenario 2 - tasso di internalizzazione - min	Tariffa scenario "tassa di internalizzazione" min	57,8	100,2	157,0	178,4	
	Δ tariffa con scenario "tassa di internaliz." min	16,6	13,3	16,6	16,6	15,5
Scenario 2 - tasso di internalizzazione - max	Tariffa scenario "tassa di internalizzazione" max	78,3	140,7	177,5	198,9	
	Δ tariffa con scenario "tassa di internaliz." max	37,1	53,9	37,1	37,1	42,7
Scenario 3 - maggiorazione mark-up estesa per finanziamento ferroviario	Tariffa con scenario "maggiorazione mark-up estesa"	47,7	120,2	158,1	183,2	
	Δ tariffa con scenario "maggiorazione estesa"	6,5	33,3	17,7	21,4	19,2
Confronto con ALBATRAS	Δ tariffa media con studio ALBATRAS					29,0

Tabella 2 Quote degli scenari (in €/km) per i veicoli EURO IV (40tonn 5 assi) confrontati con gli studi tratti da 'Suivi de Zurich' (ALBATRAS)

L'impatto di un differente scenario Toll Plus sui pagamenti dei pedaggi omnicomprensivi per un attraversamento alpino, è mostrato nella tabella successiva. Può essere notato che i pagamenti dei pedaggi saliranno considerevolmente, soprattutto nelle opzioni dello scenario 2.

PEDAGGI OMNICOMPRESIVI PER CORRIDOIO (IN EURO) RISULTATI DELLE STIME CALCOLATE PER GLI SCENARI (EURO IV)

EURO IV - pagamento pedaggi per l'attraversamento alpino		Brennero (322 km)	Gottardo (300 km)	M.te Bianco (315 km)	Fréjus (271 km)
Status quo 2015	Tariffe esistenti	132,6	260,6	442,1	438,4
Scenario 1 - "Linea base"	Rate in scenario "bottom-line"	143,4	300,6	470,1	467,4
	Δ tariffa con scenario "linea base"	10,8	40,0	27,9	29,0
Scenario 2 - tasso di internalizzazione - min	Tariffa scenario "tassa di internalizzazione" min	186,1	300,6	494,5	483,4
	Δ tariffa con scenario "tassa di internaliz." min	53,5	40,0	52,4	45,0
Scenario 2 - tasso di internalizzazione - max	Tariffa scenario "tassa di internalizzazione" max	252,1	422,2	559,1	539,0
	Δ tariffa con scenario "tassa di internaliz." max	119,5	161,7	116,9	100,6
Scenario 3 - maggiorazione mark-up estesa per	Tariffa con scenario "maggiorazione mark-up estesa"	153,4	360,5	498,0	496,5
	Δ tariffa con scenario "maggiorazione estesa"	20,8	99,9	55,9	58,1

Tabella 3 Pagamenti del Toll (in €) per gli attraversamenti dei veicoli EURO IV (40tonn 5 assi)

3.4 Sintesi: proposta di uno scenario ottimale

Ogni scenario ha i suoi vantaggi e svantaggi (vedere la valutazione qualitativa nell'Allegato 1 per i dettagli). I principali aspetti da un punto di vista regionale sono:

- Lo Scenario 1 ha solo un limitato valore aggiunto in quanto la corrente struttura non lascia molto spazio per ulteriori aumenti. Questo è soprattutto rilevante per il Brennero che ha ancora comparativamente basse specifiche quote di pedaggio al km.
- Lo scenario 2 con una focalizzazione sulla internalizzazione ha un contatto diretto con l'ambiente, genera il più alto incentivo di trasferimento modale se sono considerati tutti i fattori esterni di costo con appropriati fattori di montagna (quote di pedaggio più alte), e rimane nella logica del corrente quadro legale. Il suo principale svantaggio è la mancanza di flessibilità.

- Scenario 3 – Il finanziamento ha solo un contatto indiretto con l'ambiente delle Alpi e la estensione dei fattori di maggiorazione mark-up genera un basso impatto. Inoltre non viene implementato un effetto di dirottamento verso veicoli a basse emissioni.

In aggiunta, i tre scenari hanno parecchie sovrapposizioni e impatti in quanto la implementazione potrebbe essere piuttosto simile. Per questo noi proponiamo di sviluppare uno scenario ottimizzato per una ulteriore discussione:

- Principio logico: iMonitraf! ha come suo principale obiettivo la riduzione del consumo dell'ambiente dovuto al trasporto transalpino. Per questo gli scenari con approcci ambientali sembrano più ovvi che gli scenari che partono da logiche finanziarie.
- Livello di pedaggio: è utile definire il "Plus" del livello di pedaggio basato su un livello di costi aggiuntivi (costo delle infrastrutture, costi esterni). La implementazione di questi costi aggiuntivi può essere sia in accordo con specifici fattori di costo esterni (come nello scenario 2 sopra esposto), o con standardizzate maggiorazioni mark-up (come nello scenario 3). Le stime dei costi degli scenari comunque mettono in evidenza che i fattori di maggiorazione mark-up conducono ad un divario specificatamente sull'asse del Brennero.
- Flessibilità dei livelli di pedaggio: in accordo con il punto di vista delle regioni di iMonitraf!, il Toll Plus dovrebbe servire come un meccanismo per armonizzare i livelli di pedaggio attraverso i corridoi di iMonitraf! e di conseguenza ad una più corretta distribuzione del traffico attraverso i corridoi. In accordo con le precedenti analisi, questo interessa soprattutto la distribuzione del traffico tra il Gottardo e il Brennero. Un proporzionale più alto aumento dei livelli di pedaggio lungo il Brennero sarebbe necessario per generare una coesione dei livelli di pedaggio.
- Differenziazione di pedaggio: è utile fornire incentivi per i fattori di massimo carico trasportato e per l'utilizzo delle migliori tecnologie veicolari disponibili (anche a livello regionale). Perciò la differenziazione deve considerare futuri sviluppi all'interno delle esistenti Norme EURO come la differenziazione in accordo con le specifiche emissioni di CO₂.
- Perimetro: le basi dovrebbero essere le distanze prese in considerazione negli scenari. In un secondo passo sarà possibile estendere il sistema Toll Plus ad una rete stradale allargata.⁴
- Esenzioni per il trasporto regionale dovrebbero considerare le dimensioni dei veicoli pesanti e la distanza. Le esenzioni non dovrebbero generare alcun incentivo negativo riguardante le prestazioni ambientali.
- L'utilizzo dei ricavi dovrebbe essere lasciato alle nazioni ed una quota di circa 30-50% alle regioni presenti lungo i corridoi di transito. I ricavi saranno attribuiti a specifici progetti ed al finanziamento trasversale.

Basandoci su queste considerazioni, noi proponiamo uno scenario ottimizzato di pedaggio aggiuntivo seguendo gli elementi progettuali dello scenario 2 che considera la definizione dei livelli di pedaggio sui costi esterni. Considerato che il trasporto e i disturbi ambientali ed i relativi costi esterni sono più alti sull'asse del Brennero in confronto con gli altri corridoi, noi proponiamo una differenziazione dei livelli di pedaggio con i seguenti valori arrotondati:

⁴ In Austria, la estensione dei pedaggi autostradali alle altre strade è attualmente in discussione. In France, la implementazione dei pedaggi stradali è stata prevista nella struttura del "ecotaxe poids lourds" ma è attualmente sospesa.

- Gottardo, Monte Bianco, Frejus: 20 €/km (prossimo allo scenario 2 minimo)
- Brennero: 25 €/km (prossimo allo scenario 2 massimo)

Questo scenario proposto può essere visto piuttosto come una proposta ambiziosa in quanto va oltre il corrente quadro legale sui livelli EU come anche in Svizzera. Per questo è da prevedere un approccio graduale:

- **paesi EU:** a un primo passo, il vigente quadro legale dovrebbe essere completamente utilizzato, creando un livello armonizzato di massimo addebito. L'addebito massimo può essere raggiunto sia attraverso l'uso di fattori di maggiorazione mark-up, sia attraverso un elemento di addebito dei costi esterni o una combinazione dei due. Questo dovrebbe comunque non creare un incremento del pedaggio di 20-25 €/km come proposto nello scenario. In un secondo passo, si dovrebbe mirare ad una armonizzazione verso i più ambiziosi livelli di pedaggio svizzeri. Ciò comunque richiede una estensione della Direttiva Eurovignette (sia la estensione della quantificazione dei costi esterni che l'approccio di maggiorazione mark-up). A medio termine i livelli di pedaggio potrebbero essere adeguati dinamicamente.
- **Svizzera:** un primo passo dovrebbe implicare il completo utilizzo delle potenziali richieste entro l'accordo bilaterale EU-CH, implementato attraverso una "tassa di attraversamento alpino" (Alpentransitabgabe). Questa "tassa di attraversamento alpino" dovrebbe riempire il divario tra il corrente addebito medio per un attraversamento alpino di 281 CHF (dato 2013) ed il massimo addebito come fissato nell'accordo bilaterale di 325 CHF. Considerato che il potenziale completo dell'accordo bilaterale non è correntemente utilizzato, la "tassa di attraversamento alpino" può essere implementata senza nessun cambiamento sull'esistente regime di tassazione LSVA per la rimanente rete stradale. La implementazione di una "tassa di attraversamento alpino" dovrebbe essere legittimizzata come uno sforzo aggiuntivo per creare una comune struttura di determinazione di prezzi lungo gli attraversamenti alpini.
- L'utilizzo della esistente struttura dovrebbe condurre ad un livello di pedaggio aggiuntivo di circa 13 €/km (vedere tabella 1). Perciò, per raggiungere l'ambizioso comune livello di pedaggio di 20 €/km come proposto nel nostro scenario, l'accordo bilaterale come anche la struttura di tassazione LSVA dovrebbe essere adattata a medio termine per indirizzarla verso uno schema di determinazione dei prezzi per i mezzi pesanti differenziato a livello regionale. Questo adattamento ha bisogno di essere attentamente progettato per soddisfare tutte le condizioni legali (soprattutto il principio del recupero dei costi).

4 Uso degli ricavi: impatti regionali generati e valore aggiunto

A seconda dell'ambizione del livello tariffario introdotto, Toll Plus ha la potenzialità di raccogliere ricavi considerevoli. A questo proposito, il sistema assume anche la funzione di strumento finanziario per progetti di promozione del trasferimento intermodale, misure ambientali di accompagnamento o di compensazione.

La seguente tabella illustra i ricavi potenziali in tre diversi scenari, così come la potenziale definizione di uno scenario ottimizzato che è utilizzato anche nel quadro dell'analisi DPSIR. Soprattutto nel caso di corridoi a traffico elevato, i ricavi sono considerevoli: con una tariffa aggiuntiva di 25 centesimi di euro al chilometro in uno scenario ottimizzato, si prevedono lungo il Brennero ricavi pari a 130 milioni di euro all'anno. Sul Monte Bianco e sul Fréjus i ricavi saranno tuttavia molto più bassi a causa del ridotto volume di traffico.

RICAVI DEL SISTEMA TOLL PLUS IN DIVERSI SCENARI

	Brenner corridor	Gotthard corridor	Mont Blanc value	Fréjus value
Volumi HGV 2013*	1.639.000	444.000	114.000	67.000
Lunghezza corridoio (km)	322	300	315	271
Ricavi annuali (milioni €)				
Scenario bottom-line	18	18	3	2
Scenario tariffa di internalizzazione minima	88	18	6	3
Scenario tariffa di internalizzazione massima	196	72	13	7
Scenario estensione del mark-up	34	44	6	4
Scenario ottimizzato come utilizzato nel DPSIR (20 centesimo di euro al chilometro su Gottardo, Monte Bianco, Fréjus) (25 centesimi	132	27	7	4

Tabella 4: * volumi di traffico mezzi pesanti (HGV) secondo Alpinfo 2013.

Dal punto di vista di iMONITRAF!, Toll Plus dovrebbe essere utilizzato per generare valore aggiunto nelle regioni dove il transito è particolarmente elevato, utilizzando perlomeno una parte del ricavo sul territorio regionale. Questo capitolo illustra il punto di vista regionale sull'utilizzo dei ricavi e si basa su una ricerca condotta fra i partner iMONITRAF!.

4.1 Quota dei ricavi per utilizzo regionale

Nell'attuale quadro, il ricavo prodotto dall'applicazione dei pedaggi in base alla Direttiva Eurovignette, viene utilizzato a livello nazionale, in generale per finanziare infrastrutture viarie. Ciò include sia i costi per le infrastrutture, sia i costi esterni. E' esentato da questa finalità il ricavo del coefficiente di maggiorazione per le regioni sensibili, che deve essere utilizzato per finanziare progetti TEN-T. In Svizzera i ricavi dei pedaggi HGV sono già ora in parte distribuiti ai Cantoni, mentre due terzi sono utilizzati per finanziare progetti ferroviari su grande scala (per esempio le gallerie di base).

Con il primo documento di proposta, iMONITRAF! prevede la possibilità di distribuire i ricavi di Toll Plus a livello regionale e di lasciare alle regioni un certo grado di flessibilità su come utiliz-

zare questi ricavi (per esempio, permettendo una più ampia definizione dei progetti di trasporto intermodale, non solo cioè i progetti TEN-T, come avviene con l'attuale mark-up). Questo implicherebbe, almeno per le regioni UE, un nuovo meccanismo.

Con l'aiuto di un questionario, si è chiesto alle regioni iMONITRAF! quale quota del ricavo dei pedaggi Toll Plus dovrebbe essere assegnata alle regioni stesse:

- Tutte le regioni sono concordi nel dire che una quota dei ricavi dovrebbe essere distribuita a livello regionale.
- La gran parte delle regioni rispondono che una quota fra il 30 e il 50% dovrebbe essere distribuita alle regioni. Alcune fanno riferimento al modello svizzero, con una quota di un terzo che va ai Cantoni. Una quota del 30% potrebbe quindi essere considerata una base minima, la quota del 50% la massima.

Altre regioni hanno espresso l'opinione che la distribuzione della quota dovrebbe basarsi sulla suddivisione dell'onere lungo il corridoio. La quota dovrebbe cioè essere calcolata sulla base dei costi esterni lungo tutto il corridoio, considerando i più elevati costi esterni nelle aree montane e le tratte di queste autostrade nelle regioni iMONITRAF!.

4.2 Attenzione puntata sull'utilizzo dei ricavi

Seguendo una linea di discussione "lineare", i ricavi dei sistemi di tassazione dovrebbero essere legati ai diversi approcci adottati: i ricavi dei sistemi di tariffazione dei costi esterni dovrebbero essere distribuiti in maniera neutrale (in base alla teoria economica) o essere legati alle misure ambientali; i ricavi della tariffazione delle infrastrutture dovrebbero essere legati agli investimenti in strade, manutenzione e sicurezza. I sistemi di finanziamento incrociato devono essere visti come un approccio ibrido, dove i ricavi sono utilizzati per le infrastrutture dei trasporti intermodali, portando quindi a un miglioramento indiretto della sicurezza e dell'ambiente. Lo scenario ottimizzato proposto per Toll Plus deve essere visto come un approccio ibrido, che introduce flessibilità nell'utilizzo dei ricavi.

Per legare Toll Plus ad un approccio più innovativo, i ricavi potrebbero essere utilizzati anche per i seguenti scopi innovativi:

- Protezione dal rumore: misure di riduzione del rumore negli edifici (per esempio ventilazione interna), barriere anti-rumore con pannelli fotovoltaici, ecc.
- Associare il "Plus" al valore aggiunto: informazione per gli automobilisti, operation add ons, possibilità di prenotazione e garanzia di capienza, buoni per gli autotrasportatori per l'utilizzo di servizi di autostrade viaggianti (ROLA) su ferrovia.
- Utilizzo dei ricavi per finanziare tecnologie innovative e nuovi modelli di veicoli (aerodinamica).

Necessità regionali di finanziamento

Per avere una più chiara comprensione delle necessità finanziarie delle regioni iMONITRAF!, il questionario sull'utilizzo dei ricavi ha anche chiesto agli enti coinvolti di abbozzare un elenco di possibili progetti che potrebbero essere finanziati attraverso Toll Plus. Le risposte sono riassunte nella seguente tabella. È possibile notare che molta attenzione viene posta sulle infrastrutture ferroviarie, sia per il trasporto merci, sia per il trasporto passeggeri; tuttavia vengono proposte anche misure di accompagnamento per i trasporti intermodali, per migliorarne l'accettazione e per andare verso i "corridoi verdi".

NECESSITA' FINANZIARIE – IDEE INIZIALI

	Progetti di trasporto merci con riequilibrio intermodale	Progetti di trasporto passeggeri con riequilibrio intermodale	Misure di accompagnamento
Tirolo	<ul style="list-style-type: none"> Tunnel di base del Brennero e tratta di accesso settentrionale Ampliamento dell'interporto per trasporto combinato a Hall in Tirolo. Ulteriore ampliamento dei terminal per le autostrade viaggianti su rotaia a Wörgl e Brnnersee. Introduzione del sistema ERTMS Standardizzazione della lunghezza e del peso dei treni. Armonizzazione della segnaletica e di altre condizioni. Incentivi all'uso dei trasporti combinati, comprese le autostrade viaggianti. 		<p>Accettazione dell'intermodalità:</p> <ul style="list-style-type: none"> Vagoni a basso rumore Altre misure di accompagnamento <p>Miglioramento dell'efficienza/sicurezza:</p> <ul style="list-style-type: none"> Sistemi informativi per gli automobilisti. Comunicazione e osservazione dei trasporti. <p>Corridoi verdi:</p> <ul style="list-style-type: none"> Incentivi per autotreni più nuovi e puliti. Un complessivo Programma per i Corridoi Verdi
Alto Adige/ Südtirol	<ul style="list-style-type: none"> Tunnel di base del Brennero e tratta di accesso a sud. Incentivi all'uso delle autostrade viaggianti, per esempio con un sistema di buoni. 	<ul style="list-style-type: none"> Galleria ferroviaria Val di Riga, Virgolo-Bolzano e doppio binario per la linea ferroviaria a Bolzano. Elettificazione per la linea ferroviaria fra Ponte Adige-Merano sulla linea Bolzano-Merano 	<p>Accettazione dell'intermodalità:</p> <ul style="list-style-type: none"> Barriere antirumore con pannelli fotovoltaici. Buoni speciali per le RoLa se viene utilizzato materiale a bassa dispersione di rumore.
Trentino	<ul style="list-style-type: none"> Incentivi per l'utilizzo delle RoLa, in particolare per sfruttare l'interporto di Trento per i trasporti diretti al Brennero. Disincentivi all'uso della strada. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema tariffario integrato per i trasporti pubblici Parcheggi intermodali. Bicicletta Integrazione dei trasporti con bike-sharing e e-motion. 	<ul style="list-style-type: none"> Monitoraggio e aggiornamento dei dati ambientali e sul traffico. Barriere anti-rumore, limiti di velocità, miglioramento dell'efficienza e delle tecnologie per l'accesso alle infrastrutture intermodali. Idrogeno lungo tutta l'autostrada (nel medio periodo). Stretta collaborazione dell'Euroregione Tirolo-Südtirol e Trentino con la Piattaforma del Corridoio del Brennero.

NECESSITA' FINANZIARIE – IDEE INIZIALI

	Progetti di trasporto merci con riequilibrio intermodale	Progetti di trasporto passeggeri con riequilibrio intermodale	Misure di accompagnamento
Svizzera centrale / Ticino	<ul style="list-style-type: none"> Finanziamento di misure per i trasporti combinati (per esempio infrastrutture per i trasporti combinati) 		<ul style="list-style-type: none"> Speciali misure di protezione dal rumore a livello locale lungo i corridoi ferroviari (per esempio nelle aree di urbanizzazione vicino alle stazioni ferroviarie).
EURAC (come partner scientifico)	<ul style="list-style-type: none"> Miglioramento delle infrastrutture delle autostrade viaggianti, soprattutto all'interporto di Trento. Miglioramento della qualità delle autostrade viaggianti (garanzie di prenotazione e capienza) 		<p>Accettazione dell'intermodalità:</p> <ul style="list-style-type: none"> Misure di riduzione del rumore. <p>Corridoi verdi:</p> <ul style="list-style-type: none"> Infrastrutture per l'idrogeno <p>Generale:</p> <ul style="list-style-type: none"> Miglioramento del monitoraggio.

Tabella 5 NB: Questa tabella è stata sviluppata sulla base di una ricerca sul livello tecnico della rete iMONITRAF! e non può essere considerata alla stregua di una proposta politica.

Creare valore aggiunto a livello regionale

Tutte le misure proposte dalle regioni hanno un impatto regionale specifico e/o creano valore aggiunto a livello regionale:

- Tutte le infrastrutture per il trasporto intermodale portano ad una riduzione del trasporto su gomma e di tutti i suoi impatti. L'allargamento/miglioramento degli interporti per il trasporto combinato rappresenta una condizione necessaria affinché le infrastrutture ferroviarie possano essere utilizzate con efficienza e al massimo della loro capacità.
- Programmi di sostegno al trasporto combinato incentivano il passaggio all'intermodalità e, perlomeno nel breve e medio periodo, possono essere dei necessari supporti per raggiungere l'obiettivo di un maggior equilibrio intermodale. I meccanismi innovativi danno vita a un collegamento diretto fra il sistema Toll Plus e i trasporti combinati, per esempio scambiando il pagamento incrementale di un "Plus" con dei buoni per le autostrade viaggianti su rotaia.
- Le infrastrutture e i progetti di intermodalità che si incentrano sul trasporto passeggeri migliorano l'accessibilità alla regione, creando in questo modo un valore aggiunto per le popolazioni residenti. In ogni caso, si deve garantire che non vi siano scambi negativi fra intermodalità per il trasporto delle merci e dei passeggeri.
- Precedenti discussioni e analisi nell'ambito di iMONITRAF! hanno evidenziato che l'accettazione dell'intermodalità è un fattore di successo cruciale. In particolar modo, vanno perseguite soluzioni efficaci per il problema del rumore dei treni per garantire il sostegno delle regioni ai trasporti intermodali.
- Le misure che puntano al miglioramento dell'efficienza e della sicurezza, così come i corri-

doi verdi riducono gli impatti negativi sull'ambiente e sulla sicurezza lungo i corridoi e quindi alleviano il peso dei trasporti per le regioni.

4.3 Meccanismi di distribuzione per il Toll Plus

Se le regioni alpine ricevono una quota del ricavo di Toll Plus, esse devono mettere in atto un meccanismo per la distribuzione dei fondi ai potenziali progetti. Sono possibili diversi meccanismi:

- La regione può identificare i bisogni potenziali e aprire un processo di gare d'appalto per specifici progetti, misure o attività.
- Una gara d'appalto potrebbe essere avviata per tutti i tipi di progetti, misure o attività e i fondi verrebbero distribuiti in base a specifici criteri.
- Se si decide che i fondi debbano essere utilizzati per progetti esistenti (per esempio la costruzione di tunnel di base), possono essere usati canali finanziari esistenti.

Il sondaggio condotto fra i partner iMONITRAF! non ha evidenziato alcuna preferenza per uno specifico meccanismo di distribuzione, ma invece sembra sottolineare l'opportunità di una combinazione delle opzioni summenzionate. Le discussioni sui meccanismi di distribuzione hanno tuttavia evidenziato che le gare d'appalto devono essere studiate in maniera molto accurata, per evitare costi amministrativi o di transazione sproporzionati. Se un tale meccanismo deve essere messo in opera, esso si dovrebbe basare su quadri già esistenti, al fine di creare sinergie. Inoltre, potrebbe essere che le regioni lungo un corridoio possano sviluppare un proprio meccanismo comune per evitare doppioni.

5 Impatti di uno scenario ottimizzato di Toll Plus

Il Modello DPSIR di iMONITRAF!

Per visualizzare gli effetti ambientali e sul traffico degli scenari nel 2020, è stato sviluppato un sistema DPSIR⁵ (*NdR metodologia ambientale*). Quest'ultimo evidenzia gli effetti non solo per ciascuno scenario, ma anche per ciascun corridoio separatamente e quindi consente di confrontare gli effetti fra i diversi corridoi. Il sistema adattato agli scenari iMONITRAF! definisce gli indicatori e gli obiettivi specifici per ogni corridoio nella maniera seguente:

- D (driver): Volumi di traffico HDV
- P (pressure): Emissioni di gas inquinanti NO_x, PM₁₀ (pressure 1) e dei principali gas ad effetto serra (fossili) Co₂ (pressure 2).
- S (state): qualità dell'aria come concentrazioni di NO₂ e PM₁₀ nell'aria.
- I (impact): esposizione al rumore della popolazione residente lungo le parti alpine dei corridoi

Questo modello è stato sviluppato per dimostrare gli effetti di diversi scenari, come per esempio: Business As Usual (BAU); Best Available Technology (BAT), Alpine Emission Trading System (AETS), Alpine Crossing Exchange (ACE). Per ogni indicatore sono stati messi a punto obiettivi corridoio-specifici nel corso di un processo politico. I risultati degli scenari sono stati valutati confrontandoli con gli obiettivi. È possibile trovare ulteriori dettagli sugli indicatori, gli obiettivi, il quadro di valutazione e i risultati in INFRAS/Climonomics (2012).

Applicazione allo scenario Toll Plus del modello DPSIR

Questo modello è stato applicato per mostrare gli effetti e il livello di raggiungimento degli obiettivi alpini nello scenario ottimizzato Toll Plus, basandosi sulle seguenti ipotesi:

- Gli effetti di Toll Plus sui volumi di trasporto su strada e ferrovia si basano sui risultati di ALBATRAS, comunque con livelli di pedaggio modificati. ALBATRAS usa una tariffa unitaria di 29 centesimi di euro al chilometro per tutti i corridoi. Questa tariffa è stata modificata in una tariffa differenziata per iMONITRAF!, poiché la tariffa ALBATRAS sembra essere un estremo superiore:
20 centesimi/km lungo Fréjus, Monte Bianco, Gottardo e Tarvisio
25 centesimo/km lungo il Brennero, con un fattore di 1,25.
- Per la flotta veicoli è stata creata un'apposita combinazione, basata sui precedenti scenari BAT e BAU. Toll Plus dovrebbe essere differenziato in maniera dinamica per produrre una modernizzazione della flotta HGV. Fino al 2020 sembra realistico che lo scenario Toll+ raggiunga quasi lo scenario BAT attraverso questo effetto (80% Euro VI, 19% Euro V, 0,8% Euro IV, 0,2% Euro III).
- La parte della popolazione esposta al rumore non è stata ricalcolata per lo scenario Toll Plus a causa della complessità delle simulazioni di esposizione al rumore (per tenere conto delle emissioni di rumore della strada, della ferrovia e delle loro modifiche), cosa che sarebbe andata ben al di là delle possibilità dello studio.

⁵ DPSIR: Driver, Pressure, State, Impact, Response. Il sistema è stato sviluppato da EEA, v. per esempio http://ia2dec.pbe.eea.europa.eu/knowledge_base/F_ frameworks/doc101182

Risultati dell'analisi DPSIR

La tabella 6 mostra lo sviluppo del traffico su ruota e rotaia dello scenario Toll Plus e confronta questi risultati con lo scenario BAU "Business As Usual". Toll Plus causa una riduzione del traffico su strada per i veicoli pesanti rispetto al BAU "Business As Usual", fra il 19% e il 32% a seconda del corridoio considerato. Questo effetto introduce un cambiamento, facendo aumentare il traffico su rotaia fra il 21% e il 39% sui corridoi ferroviari.

SVILUPPO DEL TRAFFICO STRADALE E FERROVIARIO IN SCENARIO TOLL PLUS

Scenario 2020	Indicatore	Unità	Fréjus	Mte Bianco	Gottardo	Brennero	Tarvisio
BAU	mezzi pesanti	milioni veic/anno	0.94	0.73	1.12	2.37	2.02
	treni merci	1000 treni/anno	19.19		33.33	34.54	16.90
Toll Plus	mezzi pesanti	milioni veic/anno	0.67	0.59	0.77	1.62	1.53
	treni merci	1000 treni/anno	26.38		40.23	47.84	22.11
	mezzi pesanti	% (BAU = 100%)	71%	81%	68%	68%	76%
	treni merci	% (BAU = 100%)	138%		121%	139%	131%

Tabella 6

ANALISI DPSIR DEL TOLL PLUS

BAU	FREJUS		MONT BLANC		GOTTHARD		BRENNER		TARVISIO
	Piemonte	Rhones-Alpes	Rhones-Alpes	Valle d' Aosta	C. Switzerland	Ticino	Tyrol	South Tyrol	Friuli-Ven.-Giu.
Driver	43%	43%	43%	43%	128%	128%	42%	42%	38%
Pressure 1	43%	43%	25%	25%	128%	128%	42%	42%	38%
Pressure 2	67%	67%	74%	74%	55%	55%	64%	64%	32%
State	0%	50%	50%	0%	0%	75%	50%	25%	0%
Impact	1%	8%	19%	19%	-5%	-9%	13%	11%	10%
Response	43%	43%	43%	43%	43%	43%	43%	43%	43%

Toll+	FREJUS		MONT BLANC		GOTTHARD		BRENNER		TARVISIO
	Piemonte	Rhones-Alpes	Rhones-Alpes	Valle d' Aosta	C. Switzerland	Ticino	Tyrol	South Tyrol	Friuli-Ven.-Giu.
Driver	2%	2%	2%	2%	55%	55%	-3%	-3%	5%
Pressure 1	-13%	-13%	-13%	-13%	33%	33%	-17%	-17%	-10%
Pressure 2	19%	9%	29%	41%	6%	6%	21%	12%	0%
State	0%	0%	0%	0%	0%	25%	50%	25%	0%
Impact	indifferent	indifferent	better	better	indifferent	indifferent	indifferent	indifferent	indifferent

Figure 2 I colori esprimono il livello di raggiungimento degli obiettivi alpini di breve periodo (2020) in base alla strategia iMONITRAF!.

Tabella in alto: Risultati per lo scenario "Business As Usual".

Tabella in basso: Risultati per lo scenario "Toll Plus".

Verde: obiettivo raggiunto o quasi raggiunto (obiettivo mancato al massimo per il 5%)

Arancione: obiettivo mancato (obiettivo mancato al massimo per il 25%)

Rosso: obiettivo fortemente mancato (obiettivo mancato oltre il 25%)

Il numero percentuale nelle celle indica la misura in cui l'obiettivo è mancato (0% significa obiettivo centrato, percentuale negativa: valore al di sotto dell'obiettivo). Il raggiungimento degli obiettivi per gli automobilisti in Svizzera è negativo a motivo dell'obiettivo molto ambizioso in termini di riduzione del traffico HGV.

Su tutti i corridoi, fatta eccezione per quello del Gottardo, lo scenario genera un considerevole incentivo e porta a una forte riduzione del trasporto con veicoli pesanti (HGV) e così facendo gli

obiettivi di breve periodo di iMONITRAF! vengono quasi completamente centrati. La Svizzera rappresenta un'eccezione, per il fatto che gli obiettivi di riequilibrio intermodale sono molto più ambiziosi rispetto a quelli di altri corridoi. Ciononostante si assiste a un enorme miglioramento rispetto allo scenario BAU. Sebbene gli obiettivi relativi ai trasporti e alle emissioni di inquinanti nell'aria possono essere raggiunti in tutti i corridoi, il conseguimento dell'obiettivo sulla CO2 è molto più ambizioso. Gli obiettivi relativi alle concentrazioni di inquinanti nell'aria (situazione) sono quasi per lo più raggiunti ovunque, con l'eccezione del Brennero. I dati circa i livelli di rumore sono piuttosto difficili da definire. Si ipotizza che in tutti i corridoi con un asse ferroviario non ci sia alcun cambiamento significativo rispetto allo scenario BAU, poiché si prevedono maggiori volumi di traffico ferroviario (viene riportato "indifferente").

Pertanto, si può prevedere un leggero miglioramento solo per il Monte Bianco (viene riportato "meglio"). È tuttavia piuttosto improbabile che si possano centrare gli obiettivi fissati.

6 Considerazioni legali riguardanti il Toll Plus

6.1 Questioni aperte rispetto alla compatibilità legale di Toll Plus

Le discussioni a livello tecnico e politico durante il Transport Forum di Innsbruck 2014 hanno sollevato anche questioni legali relative all'implementazione e all'attuazione di un sistema Toll Plus. Una precedente analisi condotta da Suivi de Zurich, soprattutto lo studio LEGALP (Waldech Rechtsanwälte 2012), ha evidenziato che l'impianto generale di Toll Plus è conforme all'attuale legislazione UE e alle legislazioni nazionali, ma solo se rimane entro gli attuali limiti. Rimangono quindi aperte molte domande circa la più ambiziosa progetto di Toll Plus, che va oltre le attuali possibilità della Direttiva Eurovignette, dell'attuale quadro normativo svizzero e dell'accordo bilaterale fra Svizzera e Unione Europea.

Si è quindi deciso di chiedere una nuova analisi legale preliminare nell'ambito di questo progetto. Dato che non è stato possibile condurre un'analisi approfondita, questo studio cerca di offrire una prima valutazione delle molte questioni aperte. Complessivamente, la valutazione cerca di rispondere alla specifica domanda se Toll Plus sia in generale conforme al quadro giuridico dell'Unione Europea e della Svizzera.

Più specificamente, sono state sollevate e approfondite dai partner di progetto e dal team iMONITRAF! le seguenti questioni:

- Il sistema Toll Plus è conforme al diritto primario dell'Unione Europea (le "quattro libertà UE", soprattutto la libera circolazione delle merci, compatibilità con il principio "chi inquina paga", principio di non discriminazione, ecc.)?
- Il sistema Toll Plus dovrebbe essere eventualmente legato all'attuale Direttiva Eurovignette oppure richiede un nuovo quadro normativo?
- Quali soluzioni sono legalmente conformi, al fine di prevenire impatti sproporzionati sui trasporti locali e regionali?
- Quale livello di flessibilità può essere attuato relativamente all'utilizzo dei ricavi?
- Quali sono le opzioni fattibili ai sensi dell'attuale legislazione nazionale svizzera e ai sensi dell'accordo bilaterale fra Svizzera e Unione Europea?

6.2 Risultati relativi alla conformità legale di un sistema Toll Plus

Il prof. A.Epiney ha offerto alcuni commenti di carattere giuridico a queste questioni nell'ambito di un'analisi preliminare. I risultati vengono riportati nell'Allegato 2 (in lingua tedesca). I risultati più importanti sono riassunti qui di seguito:

- L'introduzione di un sistema Toll Plus è compatibile con il diritto primario UE ed è soprattutto legittimato dall'obiettivo di riduzione degli effetti ambientali. Dato che l'imposizione di pedaggi e tariffe per l'utilizzo dell'infrastruttura viaria è regolamento nel diritto derivato UE, sono pertinenti le relative Direttive (per esempio la Direttiva Eurovignette). Al fine di rafforzare la legittimità del sistema, è importante considerare l'efficacia di eventuali alternative.
- Il modo più logico è quindi l'introduzione di un sistema Toll Plus collegato all'ulteriore sviluppo e revisione della Direttiva Eurovignette e basato su un approccio non vincolante. Sono immaginabili anche altre strade (per esempio una nuova legislazione legalmente vincolante per i corridoi alpini), ma da una prospettiva giuridica sono assolutamente più complicate e delicate.

Per aumentare il livello di armonizzazione, si dovrebbero introdurre nel diritto derivato alcuni elementi normativi, come per esempio l'ambito di applicazione del pedaggio, la caratteristica e la logica di base, gli elementi principali della struttura del pedaggio e la definizione di esenzioni (soprattutto per il trasporto regionale), oltre ad alcuni aspetti tecnici sulla tassazione e l'effettiva attuazione del sistema.

- Un aspetto piuttosto delicato è quello della conformità con il principio della non discriminazione, soprattutto considerando le esenzioni per il trasporto locale e regionale. Devono essere accuratamente definite e ricercate delle condizioni paritarie, in base alla prassi corrente.
- L'utilizzo dei ricavi non deve essere una questione primaria da normare e può essere lasciato alla discrezione degli Stati Membri, a condizione che le ragioni politiche rimangano una forte motivazione della regolamentazione. In base al diritto primario e derivato, è evidente la possibilità di utilizzare i ricavi per il finanziamento di infrastrutture e per misure volte a sostenere i grandi obiettivi delle politiche ambientali e dei trasporti (intermodalità).
- Toll Plus è inoltre compatibile con l'accordo sui trasporti via terra fra Svizzera e Unione Europea, a condizione di considerare i principi di tariffazione (per esempio la tariffazione dei costi esterni). La possibilità di alzare l'attuale livello delle tariffe è tuttavia limitato ad una quota massima di 325 CHF per transito alpino (300km) e ad un coefficiente di maggiorazione dell'attuale regime di tariffazione del 15%. Se un'eventuale tariffa aggiuntiva dovesse andare al di là di questi limiti, sarà necessaria la modifica dell'attuale accordo sui trasporti via terra.
- In generale, si può concludere che il sistema Toll Plus è realizzabile dal punto di vista giuridico. Tuttavia ci sono diverse questioni che devono essere valutate più approfonditamente al fine di avere una valutazione definitiva.

Bibliografia

- BAV (2013): Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2013, Verlagerungsbericht Juli 2011 – Juni 2013.
- EEA (2013): Road user charges for heavy goods vehicles (HGV) -Tables with external costs of air pollution. EEA Technical Report No. 1/2013.
- Ecoplan/RappTrans (2004): Alpentransitbörse. Abschätzung der Machbarkeit verschiedener Modelle einer Alpentransitbörse für den Schwerverkehr, Bern/Basel.
- Ecoplan, Rapp Trans, NEA and Herry (2011): ALBATRAS Alignment of the heavy traffic management instruments ACE, AETS and TOLL+ on a comparable scientific, technical and operational level taking into account the introduction of different thresholds in order to analyze transport flow impacts on Alpine routes.
- Epiney, A. (2013): Zur Vereinbarkeit der Einführung einer Alpentransitbörse mit den Vorgaben des EU-Rechts, Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 15.
- European Commission (2006): Directive 2006/38/EC of the European Parliament and the Council of 17 May 2006 amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures. Official Journal of the European Union L 157/8, 9.6.2006, Brussels
- European Commission (2011): Directive 2011/76/EU of the European Parliament and of the Council of 27 September 2011 amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures. Official Journal of the European Union L 269/1, 14.10.2011.
- European Commission (2013): COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ex-post evaluation of Directive 1999/62/EC, as amended, on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures, SWD(2013) 1 final
- IMPACT (2008): Handbook on Estimating the External Costs of Transport. Deliverable 1 of the IMPACT study commissioned by the European Commission, DG-TREN. CE Delft, Infrac (Zurich), Fraunhofer-ISI (Karlsruhe). University of Gdansk, January 2008.
- INFRAS/Climonomics (2012): Alpine Transit Traffic – Policy Scenarios 2020. Three Policy Scenarios Compared to Business as Usual. INFRAS and Clomonomics mandated by the Central Switzerland Government Conference (editor). Zurich/Tübingen, 2nd edition, May 2012. <http://www.imonitraf.org/i4Def.aspx?tabindex=0&tabid=455&lang=en> [02.08.2015]
- INFRAS and Ecoplan (2008): Externe Kosten des Verkehrs in der Schweiz. Aktualisierung für das Jahr 2005 mit Bandbreiten. Bundesamt für Raumentwicklung ARE.
- INFRAS/UIC et al. (2011): External Costs of Transport –Update Study, INFRAS/CE Delft/ISI, Final Report, Zurich/Delft/Karlsruhe, 2012.
- INFRAS, Fraunhofer ISI, LET Lyon, Universität Innsbruck (2012): EFFINALP: The analysis of economic effects of establishing the traffic management instruments ACE, AETS, and/or TOLL+ on the national and regional levels of the Zurich Process member states including economic, logistical, social and occupational impacts on the transport sector in general and the road transport sector in particular.

- Lieb, Ch., S. Suter and P. Bickel (2006): Input into Deliverable 3 – Environmental costs in sensitive areas, EU FP6 project GRACE (Generalisation of Research on Accounts and Cost Estimations).
- Lückge, H., Maibach M. and Jürg Heldstab (2008): MONITRAF WP 10, Final report on Common Measures, Zurich, February 2008.
- Lückge, H., Maibach, M., Zandonella, R., Rubatscher, D. and E. Allinger-Csollich (2010): iMONITRAF Best Practice Guide, Transport Forum May 2010.
- Lückge, H., Maibach, M., Heldstab, J. and D. Bertschmann (2011): Innovative approaches for the Alpine transport system – the regional viewpoint, Zurich, November 2011.
- Lückge, H., Maibach, M., Heldstab, J. and N. Joos-Widmer (2014): Toll Plus system – a proposal from the iMONITRAF! regions. Strategic role of a Toll Plus system, proposal on design features and next steps in the political process.
- Republik Österreich (2012): Mauttarifverordnung 2012, Bundesgesetzblatt, Ausgegeben am 30. November 2012 Teil II 395. Verordnung.
- Ryan, J., Lückge, H., Heldstab, J. and M. Maibach (2008): Syntheses Report: MONITRAF activities and outcome – final version, Innsbruck/Zurich, February 2008.
- Suivi de Zurich process (2012): Conclusions of Leipzig 2012, Ministerial Conclusions.
- Waldeck Rechtsanwälte (2012): LEGALP – Legal consistency of ACE, AETS and TOLL+ with 1) European Union Law, 2) Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on the Carriage of Goods and Passengers by Rail and Road, 3) Other EU-Agreements and international multilateral and bilateral treaties and agreements on trade and transport, 4) National Law of Austria, Italy, Germany, Slovenia, France and Switzerland and possible adjustments in case of discrepancies.

ALLEGATO 1 – Scenari e valutazioni Toll Plus

	Scenario 1 – Linea base	Scenario 2 – Tassa di internalizzazione	Scenario 3 – Maggiorazione estesa (mark-up) per il finanziamento ferroviario
Principio logico	Massimo utilizzo delle attuali possibilità legali	Internalizzazione – principio “chi inquina paga”	Finanziario – finanziamento trasversale pr il trasferimento modale
Calcolo della quota di pedaggio	<ul style="list-style-type: none"> Massima quota nei paesi EU con maggiorazione mark-up o con quote di costi esterni in accordo con la Direttiva Eurovignette potenziale residuo del Brennero: completo utilizzo del 25% di maggiorazione mark-up lungo il tratto autostradale Unterinntal (previsto per il 2016) e maggiorazione del 25% lungo le sezioni italiane potenziale residuo del Fréjus e del Monte Bianco: applicazione di una maggiorazione mark-up del 25% sulle sezioni autostradali francesi e italiane (escluso il tunnel) Massima quota della tassa LSVA in Svizzera secondo l'accordo bilaterale: Differenza tra l'attuale addebito medio di tassa LSVA di 283 CHF (valori 2012) ed il massimo addebito permesso per la tassa LSVA di 325 CHF, pari a 42 CHF o 40 Euro Massima diffusione delle quote relative alle norme EURO 	<ul style="list-style-type: none"> Paesi EU: la Direttiva Eurovignette viene estesa per includere appropriate fattori di montagna per tutti gli elementi di costo esterno (clima, processi di salita e discesa a valle, natura e paesaggio, incidenti in aggiunta agli esistenti fattori di costo qualità dell'aria e rumore) CH: a breve termine pieno utilizzo del potenziale dell'accodo bilaterale (= linea base); a lungo termine differenziazioni aggiuntive della tassa LSVA per considerare costi esterni più elevati nelle aree alpine (sezione Lucerna-Chiasso) → vedere la tabella sotto per i risultati di scenario 	<ul style="list-style-type: none"> Paesi EU: estensione del fattore di maggiorazione mark-up fino al 50% per le autostrade, in accordo con la Direttiva Eurovignette. Per i tunnel franco-italiani si considera che la maggiorazione mark-up non può essere applicata in quanto i pedaggi sono già molto alti CH: viene continuato il corrente sistema di sovvenzione per il trasporto combinato ed il 50% del volume è finanziato mediante una imposta di finanziamento incrociato → vedere la tabella sotto per i risultati di scenario
Uso dei ricavi	<ul style="list-style-type: none"> utilizzo esistente dei ricavi 	<ul style="list-style-type: none"> I ricavi sono distribuiti alla nazioni e regioni disturbate (nessuna prescrizione sull'uso dei ricavi) 	<ul style="list-style-type: none"> Paesi EU: tunnel di base (priorità) e misure di accompagnamento, soprattutto infrastrutture per la protezione dal rumore CH: sovvenzioni al trasporto combinato

Valutazione qualitative degli scenari – compatibilità con i principi

😊 = compatibile con i principi,

😐 = parzialmente compatibile con i principi,

☹️ = non compatibile con i principi

	Scenario 1 – Linea base		Scenario 2 – Tassa di internalizzazione		Scenario 3 – Maggiorazione estesa (mark-up) per il finanziamento ferroviario	
Rimane all'interno del quadro legale	<ul style="list-style-type: none"> L'approccio rimane all'interno del corrente quadro in quanto la differenziazione delle classi EURO è previsto nella Direttiva Eurovignette e nella struttura della tassa LSVA 	😊	<ul style="list-style-type: none"> In linea con la corrente struttura della Eurovignette, comunque è richiesta una estensione ai fattori di costo esterno e ai fattori di montagna. l'approccio è in linea con l'accordo bilaterale 	😊	<ul style="list-style-type: none"> EU: l'approccio è in linea con il concetto di maggiorazione mark-up della Eurovignette, tuttavia è necessaria una estensione. CH: l'approccio va oltre il corrente quadro 	😐
Migliora l'armonizzazione	<ul style="list-style-type: none"> Lo Scenario dovrebbe essere implementato con una struttura comune e con un approccio armonizzato 	😊	<ul style="list-style-type: none"> Si, tutte le regioni EU useranno la stessa struttura. CH starà comunque nella struttura dell'accordo bilaterale, come secondo passo una modifica per considerare gli sviluppi lungo altri corridoi. 	😐	<ul style="list-style-type: none"> Si, tutte le regioni EU useranno la stessa struttura. CH userà un'altra struttura ma comunque con obiettivi comuni. 	😊
Lascia delle flessibilità	<ul style="list-style-type: none"> Verrà data flessibilità, comunque nel corrente quadro legale 	😐	<ul style="list-style-type: none"> La flessibilità è limitata in quanto le quote di pedaggio saranno basate sulla comune applicazione della Eurovignette. Comunque vi è della flessibilità nella libertà di applicazione. 	😐	<ul style="list-style-type: none"> La flessibilità è limitata, ma all'interno della struttura della maggiorazione mark-up (ad esempio solo una parte del pieno potenziale potrebbe essere usato, come attualmente lungo l'autostrada Unterinntal) 	😐
Minimizza gli impatti regionali	<ul style="list-style-type: none"> Differenziazioni secondo le prestazioni ambientali sarebbero uno svantaggio per gli autotrasportatori regionali (flotta dei veicoli più obsoleti) 	😐	<ul style="list-style-type: none"> A motivo delle misure di compensazione / regole di esenzione, l'impatto regionale è limitato. Comunque rimangono alcuni impatti. 	😐	<ul style="list-style-type: none"> Vedi scenario 2 	😐
Incrementa l'effetto di trasferimento modale	<ul style="list-style-type: none"> L'effetto di indirizzamento è limitato dalla prestazione ambientale, nessun effetto di trasferimento modale 	☹️	<ul style="list-style-type: none"> A causa della applicazione ad un ampio perimetro, il sistema produrrà almeno un ridotto incentivo (quote di pedaggio più elevate, vedere la tabella sopra) 	😊	<ul style="list-style-type: none"> A causa della applicazione ad un ampio perimetro, ci sarà un ridotto incentivo. Comunque la maggiorazione mark-up genera basso incremento delle quote di pedaggio 	☹️
Indirizzamento ambientale	<ul style="list-style-type: none"> Se la corrente struttura è completamente utilizzata, il beneficio aggiuntivo è limitato (soprattutto al Brennero) 	😊	<ul style="list-style-type: none"> Il generale aumento delle quote di pedaggio e la differenza nei fattori di costo esterno per le Euro-classi, genera incentivi 	😊	<ul style="list-style-type: none"> Nessuna differenziazione prevista 	😐
Migliora l'accettazione	<ul style="list-style-type: none"> Nelle regioni: mediante l'utilizzo degli introiti per le misure di protezione ambientale Operatori di trasporto: bassa accettazione, soprattutto per gli autotrasportatori regionali 	😊	<ul style="list-style-type: none"> Nelle regioni: attraverso l'utilizzo degli introiti per le misure di protezione ambientale Operatori di trasporto: mediante miglioramenti delle infrastrutture di trasferimento modale 	😊	<ul style="list-style-type: none"> Nelle regioni e per gli operatori di trasporto: mediante il miglioramento delle infrastrutture ferroviarie 	😊

Prof. Astrid Epiney

**Compatibilità di un sistema “Toll Plus”
nelle regioni alpine con il diritto dell’UE e con
il quadro normativo della Svizzera**

Studio preliminare

Dr. Markus Kern, LL.M.

Prof. Dr. Astrid Epiney, LL.M.

Istituto di Diritto Europeo dell’Università di Friburgo

12 luglio 2015

I. Premessa

1. Da alcuni anni soprattutto nelle regioni alpine, e specialmente in relazione al trasporto merci in transito transalpino (anche sulla scorta dell’approvazione della cosiddetta “Iniziativa delle Alpi”, oggi art. 84 BV-Costituzione svizzera), si discute attraverso quali misure sarebbe possibile ridurre in futuro il volume di traffico pesante su strada e intraprendere dei passi per ottenere un’adeguata allocazione dei costi. Un possibile approccio per internalizzare i costi esterni del trasporto merci su strada sono i **sistemi di pedaggio**, in base ai quali si prevede che per utilizzare determinate vie di comunicazione debba essere corrisposta una tariffa il cui

ammontare si calcola solitamente in base a distanza percorsa, peso, numero assi e/o standard emissioni del veicolo.

2. Nel 2011, nell'ambito del cosiddetto Studio Albatras ⁶ si è elaborata con il sistema **“Toll Plus”** una proposta per un sistema di tariffazione dipendente dalle distanze percorse nella regione alpina e se ne è fatto oggetto di dibattito. Il concetto fondamentale sta nell'idea di applicare una maggiorazione (da cui la definizione di “Toll+” o “Toll Plus”) ⁷ ai pedaggi eventualmente già esistenti per il trasporto pesante su strada al fine di compensare i costi esterni non coperti. Questa maggiorazione troverà applicazione solamente all'interno di un determinato perimetro geografico, cioè sui collegamenti stradali transalpini. ⁸

3. Prendendo le mosse da questo sistema, in occasione del Transport Forum di Innsbruck del 2014 il network iMONITRAF ha presentato proposte di realizzazione di più ampio respiro che vengono ora esaminate più nel dettaglio con uno studio di approfondimento. La seguente analisi giuridica si basa sui lavori di tale studio attualmente disponibili. Non si tratta qui tuttavia di un'indagine completa e definitiva delle questioni che si pongono in tale contesto, quanto piuttosto semplicemente di una **valutazione giuridica molto sommaria** e con ciò necessariamente **provvisoria**, che sarebbe eventualmente da concretizzare e approfondire avvalendosi di una proposta concreta ulteriormente definita.

La presente analisi rimanda a una breve valutazione elaborata dagli autori su incarico di INFRAS. Dal punto di vista contenutistico si tratta di un lavoro indipendente: a quanti lo hanno redatto, scevri da eventuali interessi, è stato chiesto di fare oggettivamente chiarezza sulle questioni poste. La domanda è stata formulata come segue:

“La breve valutazione intende indagare se e in che misura l'introduzione di un cosiddetto sistema “Toll Plus” per il traffico pesante su strada nelle regioni alpine sia conciliabile con quanto prescritto dal diritto UE e con il quadro giuridico della Svizzera”.

Si ringrazia in tale occasione INFRAS, e in special modo il signor *Markus Maibach*, per la fiducia dimostrata e per la piacevolissima collaborazione.

II. Punto di partenza: definizione del sistema **“Toll Plus”** secondo la proposta delle regioni

4. Conformemente alla proposta delle regioni, **“Toll Plus”** prevede un sistema di riscossione delle tariffe per l'utilizzo delle vie transalpine di comunicazione stradale nel traffico merci. Il sistema **“Toll Plus”** deve configurarsi in linea di principio come tariffa dipendente dalla tratta percorsa e venire introdotto in maniera coerente e sistematica per tutti i valichi alpini, cioè sia negli stati UE Austria, Slovenia, Italia e Francia, sia in Svizzera.⁹

5. L'**obiettivo** del sistema **“Toll Plus”** consiste nell'internalizzare i costi esterni del traffico merci transalpino su strada. ¹⁰ In tal modo si intende da un lato ridurre il volume del traffico merci su strada, e dall'altro creare degli

⁶ Ecoplan et al., Studio Albatras del 7 gennaio 2011, vedasi al sito www.bav.admin.ch/dokumentation/publikationen...

⁷ Di seguito **“Toll Plus”**.

⁸ Studio Albatras (nota 1), pag. 61 sgg.

⁹ Cfr. MARKUS MAIBACH/HELEN LÜCKGE/RAIER KISTLER/NIKLAS JOOS, iMONITRAF, documento redatto dalle regioni in merito a Toll Plus del 10 aprile 2015, pag. 5

¹⁰ MAIBACH ET AL. (NOTA 4) Pag. 5

incentivi per l'impiego di mezzi pesanti possibilmente ecologici basandosi su di un calcolo della tassa in base allo specifico impatto ambientale. Inoltre, quanto ricavato dalla tassa per favorire il trasferimento dalla strada alla rotaia potrebbe venire utilizzato anche per finanziare più vaste misure di trasferimento del traffico, come ad esempio infrastrutture ferroviarie.

6. Nella sua **concreta definizione** il sistema "Toll Plus" deve orientarsi ai principi della cosiddetta Direttiva UE sulla cosiddetta eurovignetta (Direttiva 1999/62)¹¹ e della Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) della Svizzera.¹² Considerando la possibilità di tenere conto di specificità regionali e nazionali e delle esigenze da ciò derivanti, per i singoli corridoi alpini il sistema dovrà rendere possibili margini di manovra riguardanti ad esempio il calcolo delle tariffe o in riferimento all'impiego degli introiti generati.¹³ Per ridurre gli effetti negativi a livello di economia nazionale, il sistema deve tuttavia consentire una parziale deroga per i trasporti regionali.¹⁴ Poi, attraverso una base di calcolo possibilmente ampia e un quadro del sistema egualmente ampio, nonché attraverso adeguato impiego di quanto introitato, si persegue un effetto di orientamento possibilmente elevato. Si prevede infine un possibile successivo collegamento con un sistema di contrattazione dei diritti di transito secondo il modello della cosiddetta borsa dei transiti alpini.¹⁵
7. Nello specifico, **numerosi parametri** del sistema "Toll Plus" **sono ancora da definire**. Specialmente, sono ancora da discutere nel dettaglio e da definire nello specifico l'ammontare del pedaggio, la differenziazione delle tariffe e i criteri di tale differenziazione, ma anche l'esatta portata della riscossione delle tariffe, il configurarsi della regolamentazione in deroga per i trasporti locali e il margine dei possibili impieghi degli introiti.

III. Compatibilità con il diritto dell'UE. Una valutazione provvisoria

1. Compatibilità generale con il diritto primario dell'UE¹⁶

8. Si pone innanzitutto l'interrogativo generale se un sistema di tariffazione per il trasporto merci transalpino su strada sia compatibile con quanto prescritto dal **diritto primario** dell'UE. Ciò riguarda in particolare il Trattato sull'Unione europea, il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, i fondamenti giuridici del diritto UE fissati dalla Corte di giustizia europea (CGCE) e i diritti fondamentali della Carta UE e costituisce con ciò in certo qual modo il quadro "di diritto costituzionale" dell'Unione Europea. La verifica della compatibilità con il diritto primario intende rispondere con ciò alla domanda se le misure qui da discutersi possano venire introdotte nell'Unione Europea a livello del cosiddetto diritto secondario, cioè del diritto derivato, o se sarebbe invece necessario un emendamento del trattato.

a. Libertà fondamentali

¹¹ Direttiva 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 1999 relativa alla riscossione di tariffe per l'utilizzo di determinate vie di trasporto da parte di mezzi pesanti, GU UE L187 del 20 luglio 1999, pag 42 sgg, modificata con la Direttiva 2006/38/CEE del 17 maggio 2006 da un lato e con la Direttiva 2011/76/CE del 27 settembre 2011 dall'altro.

¹² Cfr. al riguardo nuovamente MAIBACH ET AL. (NOTA 4) Pag. 5

¹³ MAIBACH ET AL. (NOTA 4) Pag. 5

¹⁴ MAIBACH ET AL. (NOTA 4) Pag. 5

¹⁵ MAIBACH ET AL. (NOTA 4) Pag. 5

¹⁶ Di seguito si riprende in parte quanto enunciato in ASTRID EPINEY/JENNIFER HEUCK/MARKUS KERN, Unionsrechtliche Vorgaben für die Beschränkungen des alpenquerenden Strassengüterverkehrs, Zürich/Basel/Genf 2013, pag. 12 sgg.

9. In riferimento alle libertà fondamentali dell'Unione Europea, nel presente contesto risulta rilevante soprattutto la compatibilità con la libera circolazione delle merci (art. 36 Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea - TFUE) e con la libera circolazione dei servizi (art. 56 TFUE), ove nella definizione del parametro la Corte di giustizia europea (CGCE) fa riferimento al fondamento della misura.¹⁷ In questo caso potrebbe venire stabilito solamente guardando alla misura concreta. Le seguenti enunciazioni devono tuttavia essere limitate a una possibile limitazione della **libera circolazione delle merci**, soprattutto anche considerando il fatto che la Corte europea di giustizia prende di norma in esame le misure nell'ambito del trasporto merci su strada sulla base di tale parametro.¹⁸ A tale riguardo si dovrà di seguito soffermarsi brevemente sull'ambito di tutela, sul sussistere di un intervento da un lato e sulla giustificazione di tali misure dall'altro.
10. **L'ambito di tutela** dell'art. 34 TFUE comprende merci liberamente circolanti all'interno dell'UE, per le quali deve sussistere in linea di principio un riferimento transfrontaliero. Sono in ogni caso tutelati i cittadini UE, ma oltre ad essi anche i cittadini di stati terzi. L'obbligo riguarda primariamente gli stati membri. In base all'art. 34 TFUE, si ha **intervento** sulla libera circolazione delle merci da un lato in caso di restrizioni quantitative e dall'altro in presenza di cosiddette misure di effetto equivalente che sussistono quando una disposizione è atta a "ostacolare l'interscambio commerciale all'interno dell'UE direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente".¹⁹ L'applicazione di una tariffa per l'uso delle strade, come ad esempio il sistema "Toll Plus" proposto per il trasporto merci, rappresenta una maggiorazione dei costi del trasporto merci all'interno dell'Unione Europea e va qualificata quale misura di effetto equivalente e di conseguenza come intervento sulla libera circolazione delle merci.
11. Come giustificazione per questo intervento si considera in questo caso specialmente la **tutela dell'ambiente**, che la CGCE nella sua giurisprudenza costante qualifica come cosiddetto requisito obbligatorio ai fini del bene comune.²⁰ Il sistema "Toll Plus" in programma avrà presumibilmente come conseguenza un trasferimento del traffico su vettori (rotaia) o autoveicoli pesanti più ecocompatibili oppure una riduzione del volume del traffico, quindi dovrebbe trattarsi senz'altro di una misura a favore della tutela ambientale.
12. Va tenuto tuttavia conto dei requisiti di **proporzionalità**. In linea di principio una tariffa adeguata rappresenta senza dubbio uno strumento idoneo per ottenere l'effetto di trasferimento e riduzione cui si mira e ridurre con ciò l'impatto ambientale del trasporto merci su gomma (*adeguatezza*). A dimostrazione del fatto che non esiste alcuna misura meno incisiva per raggiungere l'obiettivo perseguito bisognerebbe illustrare in particolare perché, ad esempio, i limiti di velocità o i divieti di transito per i veicoli pesanti con valori di emissioni particolarmente elevati non siano sufficienti per raggiungere l'obiettivo.²¹ Questa valutazione della relazione mezzo-fine dovrebbe venire compiuta nel singolo caso considerando il concreto configurarsi del sistema dei pedaggi; pare tuttavia senz'altro plausibile che un sistema di tariffazione sia da considerarsi come la misura meno pesante per ottenere un determinato obiettivo ambientale, con cui sarebbe soddisfatto anche il principio di *necessità* della misura. In relazione all'adeguatezza della misura, la CGCE concede in definitiva agli stati membri un notevole margine di libertà nella valutazione. Se ne deduce di conseguenza che un sistema di tariffazione corrispondente possa senza dubbio venire definito conformemente al criterio dell'*adeguatezza*, soprattutto se ven-

¹⁷ Cfr. CGCE, Sentenza C-137/09, ECLI: EU: C:2010, par. 50 (Josemans).

¹⁸ CGCE, Sentenza C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333 (Schmidberger), CGCE, Sentenza C-320/03, ECLI:EU:C:2005:684 (Commissione et al./Austria); CGCE, Sentenza C-28/09, ECLI:EU:C:2011:854 (Commissione/Austria).

¹⁹ CGCE, Sentenza C-8/74, ECLI:EU:C:1974:82 (Dassonville)

²⁰ CGCE, sentenza C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421, (Commissione/Danimarca).

²¹ CGCE, sentenza C-28/09, ECLI:EU:C:2011:854, (Commissione/Austria).

gono messe a disposizioni sufficienti possibilità alternative, in particolare sotto forma di capacità di trasporto su rotaia.²²

13. Di conseguenza, sulla base di una verifica sommaria si può **in conclusione** ritenere che un configurarsi del sistema “Toll Plus” conforme a quanto previsto dalla libera circolazione delle merci, e con ciò alle libertà fondamentali nel loro complesso, appare decisamente possibile.

b. Ulteriori condizioni di diritto primario

14. In linea di principio il sistema previsto dovrebbe essere conciliabile con il **diritto degli aiuti di Stato** (art. 107 sgg. TFUE) e con le **disposizioni fiscali** del diritto primario (art. 110 TFUE).²³
15. Dei quesiti possono tuttavia emergere in relazione al **principio “chi inquina paga”** (art. 191 par. 2 TFUE). Si tratta a tale riguardo di un principio fondamentale dell’attribuzione dei costi, in base al quale quanti generano un impatto ambientale devono sostenere anche i costi per eliminarlo, evitarlo o ridurlo. L’allocazione dei costi su determinate attività potrebbe in realtà essere discutibile; tuttavia, in relazione all’orientamento in esso insito, il sistema di tariffazione qui considerato risponde in tutto e per tutto a quanto previsto dal principio “chi inquina paga”, e anzi costituisce addirittura uno strumento ai fini di renderlo operativo. Interessante è pur sempre se il principio “chi inquina paga” non rappresenti al tempo stesso anche una soglia massima per l’allocazione dei costi, nel senso che i costi imposti non possano essere superiori ai costi ambientali effettivamente generati. Considerando la formulazione concreta dell’art. 191 par. 2 TFUE, un’interpretazione del principio non appare assolutamente necessaria, ma dovrebbe comunque essere pertinente, anche in relazione alla proporzionalità della misura, orientare il calcolo della tariffa ai costi effettivamente generati. Sia in riferimento al configurarsi generale della misura che all’ammontare delle tariffe, agli stati membri e al legislatore UE va concesso anche in tal caso un notevole margine nella valutazione.
16. Il sistema di tassazione previsto non è del tutto scevro da problemi in riferimento al **divieto di discriminazione** di diritto primario sulla base della cittadinanza (art. 18 TFUE), ove tale disposizione interviene solamente qualora la relativa misura non sia già contemplata per intero dall’art. 34 TFUE. Da un lato, il sistema “Toll Plus” come tale, e comunque solo in determinate situazioni, è forse da qualificarsi come discriminazione indiretta, dal momento che colpisce in maggior misura determinati cittadini e persone stabilite in determinati Stati. Qualora una tale discriminazione dovesse effettivamente sussistere, esistono tuttavia buone argomentazioni relative al fatto che, a seconda del configurarsi del sistema di tassazione, sia possibile una giustificazione per ragioni ambientali.²⁴ Alla luce del divieto di discriminazione sono tuttavia più problematici i previsti sgravi dei trasporti locali e regionali, dal momento che i viaggi di transito e con ciò i cittadini stranieri difficilmente potrebbero trarne vantaggio, e quindi sussisterebbe il rischio di una discriminazione indiretta. Ai fini di una giustificazione non è qui possibile addurre argomentazioni economiche come tali (accettabilità della tariffa), dal momento che si tratta di ragioni economiche che in base alla giurisprudenza della CECEG²⁵ non sono in grado di giustificare interventi in materia di divieto di discriminazione o di libertà fondamentali. Pare invece possibile una giustificazione per *ragioni di tutela dell’ambiente*, in ogni caso nella misura in cui il sistema di tas-

²² Cfr. le relative richieste della CGCE relative al divieto settoriale di transito sull’autostrada della Valle dell’Inn, CGCE; sentenza C-320/03, ECLI:EU:C:2005:684, par. 86 sgg. (Commissione et al./Austria).

²³ Vedasi nel dettaglio Epiney/Heuck/Kern (nota 11) pag. 45 sgg.

²⁴ Cfr. a tale riguardo le citazioni parallele a giustificazione di un’ingerenza nella libera circolazione delle merci par. 11 f.: precedente decreto 93/89, che non ammetteva ancora una riscossione di pedaggio basata su motivazioni ambientali, cfr. invece CGCE, sentenza C-205/98, ECLI:EU:C:2000:493, par. 102 sgg. (Commissione Austria); vedasi al riguardo Epiney Heuck Kern (par. 11), pag. 70 sg e par. 22.

²⁵ Cfr. ad esempio CECEG, sentenza C-324/93, ECLI:EU:C:1995:84, par. 36 (Evans); CECEG, sentenza C-398/95, ECLI:EU:C:1997:282, par. 22 sg. (Syndesmos ton en Elladi Touristikon).

sazione come tale può venire applicato in maniera sensata solamente se vengono previste relative eccezioni per il traffico locale e regionale. Inoltre, sarebbe contrario agli obiettivi del sistema se a livello di trasporti regionali e locali ne derivasse un allungamento dei tragitti, ove nell'ambito di un trasferimento su rotaia ai tragitti su brevi tratte dovessero venire ad aggiungersi anche i tragitti ai terminal ferroviari.²⁶ In ogni caso una corrispondente regolamentazione in deroga non dovrebbe andare oltre il limite necessario per l'attuazione del sistema di tassazione, e dovrebbe quindi tener conto di quanto prescritto dal principio di proporzionalità. Sarebbero inoltre da intraprendere anche misure atte a evitare elusioni e usi impropri della deroga.²⁷ Le esigenze che ne derivano nello specifico dovrebbero venire approfondite in riferimento al previsto configurarsi del sistema "Toll Plus". Potrebbe inoltre venire considerato di giustificare gli sgravi previsti sulla base di *motivazioni di politica regionale*, a condizione che non venga messa a repentaglio la coerenza del sistema.²⁸ Anche in tal caso, una dichiarazione conclusiva in merito alla compatibilità del sistema con il divieto di discriminazione può avvenire solamente sulla base di una sua precisa configurazione.

2. Spunti di applicazione giuridica di un sistema "Toll Plus"

a. Regolamentazione

17. In merito all'attuazione di un sistema "Toll Plus" si potrebbe innanzitutto prendere in considerazione il riconoscimento giuridico a livello di stato nazionale e a **livello di stato membro**. In relazione alla riscossione di prestazioni finanziarie per l'utilizzo di infrastrutture di trasporto, con la direttiva 1999/62 l'Unione Europea prevede una regolamentazione di diritto derivato. Si pone con ciò la questione se sarebbe ammissibile un regime di tassazione supportato esclusivamente dal diritto comunitario o se con la direttiva "Eurovignette" sussista piuttosto una regolamentazione esauriente di diritto comunitario e tale diritto comunitario produca con ciò un "effetto sospensivo". Dal momento che il sistema "Toll Plus" rappresenta un regime di tariffazione e la tariffa da riscuotersi dovrebbe potersi qualificare come pedaggio ai sensi dell'art. 2 lit. b Direttiva 1999/62, la direttiva è applicabile.²⁹ Un conseguente sistema di tariffazione deve di conseguenza attenersi a quanto indicato dalla direttiva. Poiché tuttavia, soprattutto a seguito del mancato obbligo di introdurre un tale regime di tariffazione nonché del contesto limitato della tariffazione, le disposizioni di diritto derivato esistenti non rappresentano una base giuridica sufficiente per istituire il sistema in progetto, ci si dovrebbe scostare da quanto prescritto dalla direttiva Eurovignette e imboccare di conseguenza la soluzione di modificare il diritto derivato.

b. Scelta dello strumento giuridico

18. Definito che a livello di diritto comunitario dovrebbe venire introdotto un tale sistema di tassazione, è possibile considerare da un lato l'emanazione di uno strumento giuridico separato oppure un **adeguamento della direttiva "Eurovignette"**. Considerando lo stretto nesso oggettivo tra il sistema "Toll Plus" in progetto e l'oggetto della Direttiva Eurovignette, vi sono buone ragioni per non creare un nuovo strumento giuridico separato, ma per intraprendere una modifica della direttiva Eurovignette. Nella scelta dello strumento giuridico si tratta tut-

²⁶ Analoga anche l'argomentazione della CGCE in relazione al divieto di transito settoriale: CECG, sentenza C-28 09, ECLI:EU:C:2011:854, par. 134 (Commissione/Austria).

²⁷ Cfr. CGCE, sentenza C-28 09, ECLI:EU:C:2011:854, par. 136 (Commissione Austria).

²⁸ Cfr. al riguardo, con ulteriori citazioni, Astrid Epiney, *Zur Vereinbarkeit der Einführung einer Alpentransitbörse mit den Vorgaben des EU-Rechts*, Friburgo 2013, 28 sg.

²⁹ Al riguardo con ulteriori indicazioni Epiney Heuck Kern, (par. 11), pag. 65 sgg.

tavia in ultima analisi di una questione di politica giuridica , per la quale per quanto è dato possibile sapere non sussiste alcuna prescrizione giuridica vincolante.

19. La direttiva Eurovignette si basa sulla definizione di competenza dell'art. 91 par. 1 TFUE (ex art. 71 del TCE) nell'ambito dei trasporti, che conferisce all'UE una base ampia per emanare regolamentazioni in materia di politica comune dei trasporti. Conformemente all'art. 91 par. 1 TFUE, gli atti di diritto derivato basati su tale disposizione devono comportare la cosiddetta **procedura legislativa ordinaria** in base all'art. 294 TFUE. A tale riguardo è necessaria l'approvazione del Parlamento Europeo e del Consiglio, ove la Commissione sottopone innanzitutto la proposta di decreto da essa elaborata al Parlamento, che a conclusione della consultazione la inoltra al Consiglio. Se il Consiglio non approva la posizione del Parlamento Europeo, si ha una seconda lettura, una mediazione e infine eventualmente una terza lettura, con l'obiettivo di ottenere l'approvazione del Consiglio e del Parlamento Europeo in merito a una posizione concorde. Inoltre, conformemente all'art. 91 par. 1 TFUE, va considerato il parere del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni.

Sulla base del coinvolgimento della Svizzera necessario in vista delle finalità del sistema, il suo coinvolgimento andrebbe inoltre previsto attraverso un trattato di diritto internazionale.

c. Formulazione sostanziale

20. Nel suo **concreto configurarsi**, un sistema "Toll Plus" dovrebbe in particolare definire e stabilire giuridicamente, per *veicoli di quale peso viga* (la direttiva 1999/62 riguarda conformemente all'art. 2 lit. d sostanzialmente veicoli a partire da 3, 5 t, ove spetta agli stati membri secondo l'art. 7 par. 5 di applicare il pedaggio solamente a veicoli a partire da 12 t. . Quindi sono da definirsi le *caratteristiche della tariffazione*, ove si pone in particolare la questione se debba trattarsi di una tariffa indipendente o di una maggiorazione di un pedaggio già esistente (così la maggiorazione prevista nell'art. 7f Direttiva 1999/62 per le vie di comunicazione nelle regioni montane) e a quali presupposti vada collegata la riscossione della tariffa come tale (condizione plausibile è l'impatto eccessivo sulle vie di comunicazione egualmente prevista dall'art. 7f della Direttiva 1999/62). Se ai fini di garantire un principio di coerenza deve venire sancito un dovere degli stati membri di introdurre una tassa per i transiti transalpini ³⁰, il configurarsi come tariffa autonoma senza ulteriori presupposti dovrebbe risultare prioritario. Vanno inoltre determinati e sanciti giuridicamente la *struttura della tariffa* (tariffa unitaria o tariffa base con maggiorazione variabile), i *fattori di calcolo della tariffa* (distanza, peso, numero assi, emissioni, categoria veicolo ecc.) nonché l'effettiva *tariffa*. Un elemento importante è rappresentato dall'*ambito di applicazione geografica* della tariffa, ove andrebbero compresi nella migliore delle ipotesi tutti i valichi alpini . Va a tale riguardo tenuto presente che la direttiva Eurovignette nella sua forma attuale trova applicazione solamente sulle cosiddette reti transeuropee e sulle autostrade. ³¹ Al fine di consentire una riscossione delle tariffe efficiente e semplice, potrebbe venire preso in considerazione anche di definire standard tecnici globali relativi al *metodo di riscossione* o addirittura di prevedere un sistema tecnico unitario di riscossione a livello comunitario della tariffa in tutti gli stati interessati . E' infine da considerare anche il *divieto di cumulo* sancito dall'attuale diritto, in base al quale viene proibito agli stati membri di riscuotere contemporaneamente su determinate tratte sia pedaggi che tariffe di utilizzo, qualora non si tratti di pedaggi per l'utilizzo di ponti, gallerie e valichi montani (art. 7 par. 2 Direttiva 1999/62).

21. Per tutti questi parametri si pone una questione: in che misura si possa operare una regolamentazione dettagliata a livello di diritto UE o, per contro, si possano lasciare **agli stati membri margini di manovra nella sua concretizzazione**. A tale riguardo l'obiettivo di una configurazione coerente e sistematica del sistema favo-

³⁰ Vedi in merito Par. 21.

³¹ Art. 7 par. 1 Direttiva 1999/62.

risce un più ampio grado di dettaglio delle discipline a livello di Unione, mentre il fatto di considerare le specificità nazionali, regionali e locali e il principio della sussidiarietà sono invece piuttosto a favore della concessione di spazi di manovra nazionali e di un margine più ampio di opzioni. Anche qui, nel rispetto di quanto prescritto dal diritto primario, si tratta in ultima analisi di una questione in materia di configurarsi del diritto, in relazione alla quale al legislatore UE compete un ulteriore margine di libertà nella valutazione.

22. Nella versione in vigore la direttiva Eurovignette comprende solamente il quadro per la tariffazione dell'uso delle infrastrutture, senza prevedere tuttavia alcun relativo **obbligo dei paesi membri**. Introducendo il sistema "Toll Plus" in tutti i collegamenti stradali transalpini, dovrebbe rendersi necessario sancire un relativo obbligo nel diritto derivato. A tale riguardo l'art. 91 par 1 TFUE offre per quanto è dato constatare una base sufficiente. E' poi ipotizzabile anche collegare questo progetto legislativo con uno strumento di diritto internazionale, attraverso il quale gli stati terzi (specificatamente la Svizzera) verrebbero inseriti in tale sistema di tariffazione. A tale proposito si offrirebbe un adeguamento dell'Accordo sui trasporti terrestri.
23. Un'importante condizione quadro per l'introduzione e l'articolazione del sistema di tariffazione é il **principio della non discriminazione**. In ottemperanza al divieto di diritto primario di discriminazioni riconducibili alla nazionalità (art. 18 TFUE), l'art. 7 par. 3 Direttiva 1999/62 prevede che pedaggi e tariffe per l'uso delle infrastrutture non possano indurre né direttamente né indirettamente un trattamento diverso riconducibile alla nazionalità di autotrasportatori, relative filiali o immatricolazione dei veicoli, e neppure in base al punto di partenza e di destinazione. Proprio questo potrebbe però accadere in caso di tariffazione limitata ai tragitti transalpini, dal momento che l'attraversamento delle Alpi, e quindi il punto di partenza e di arrivo, viene qui considerato come elemento di riferimento per la tariffazione. Come già ricordato, risultano a tale riguardo problematiche anche le disposizioni in deroga previste per il trasporto locale e regionale. Di conseguenza, nell'ambito dell'attuazione del sistema "Toll Plus" potrebbe esserci la possibilità di stabilire una deroga a tale disposizione, in maniera tale da garantirne la compatibilità con il diritto derivato. Inoltre, come sopra illustrato, va garantita anche la compatibilità del sistema come tale nonché di eventuali eccezioni per il trasporto locale e regionale con quanto previsto dal divieto di discriminazione a livello di diritto primario.³²
24. Per quanto concerne l'**impiego delle risorse**, a livello di diritto derivato è possibile realizzare modelli diversi. In linea di principio esiste a tale riguardo un ampio margine di manovra, ove tuttavia sono da rispettarsi da un lato quanto prescritto a livello di diritto primario in materia di aiuti di Stato (art. 107 sgg. TFUE). Dall'altro, ad esempio nel caso di utilizzo dei proventi derivanti dalla tariffazione per compensare casi di manifesta iniquità a carico di imprese di trasporto locali e regionali, attraverso una disciplina in materia di rimborsi non deve venire violato il divieto di discriminazione in base al diritto primario. Come tenere adeguatamente conto caso per caso di tali esigenze in sede di definizione del sistema di tariffazione dovrebbe venire approfondito sulla base di una proposta concreta.

IV. Compatibilità con l'Accordo sui trasporti terrestri e con il diritto svizzero. Valutazione preliminare.

1. Accordo sui trasporti terrestri³³

³² Cfr. al riguardo par. 15

³³ Per quanto di seguito illustrato si fa in parte riferimento a quanto enunciato in Epiney Heuck Kern (par. 11) pag. 84 sgg.

25. L'Accordo sui trasporti terrestri tra la Svizzera e l'Unione Europea (LVA) persegue l'**obiettivo** di liberalizzare il reciproco accesso al mercato nell'ambito del trasporto merci e passeggeri e di consentire un efficiente svolgimento dei trasporti.³⁴ La politica coordinata dei trasporti che in esso si prefigura intende far sì che “un efficiente sistema dei trasporti sia in sintonia con i requisiti della tutela ambientale” e che possa con ciò garantire “una mobilità sostenibile nel tempo”.³⁵ Lo strumento di tariffazione previsto non sarebbe in ogni caso in contrasto con questo orientamento generale di quanto previsto a livello di diritto internazionale.
26. Più precisamente, l'Accordo sui trasporti terrestri prevede un **divieto di discriminazione**.³⁶ In base ad esso, le misure non devono configurarsi in maniera tale da comportare direttamente o indirettamente un diverso trattamento in base alla nazionalità, a meno che esso non possa essere giustificato, come ad esempio per ragioni di ordine ambientale. Tale prescrizione va osservata in tal senso soprattutto in relazione al configurarsi delle deroghe per i trasporti locali e regionali, che non possono andare prevalentemente a svantaggio di soggetti di nazionalità estera, nella misura in cui la misura, e con essa un relativo trattamento impari, non possa essere giustificata.³⁷
27. L'Accordo sui trasporti terrestri stabilisce poi il **principio della libera scelta del vettore**.³⁸ Come a livello di diritto comunitario, anche nel contesto dell'Accordo sui trasporti terrestri questo principio risulta troppo indefinito per poterne ricavare indicazioni giuridiche concrete. Per quanto è dato constatare, il principio rappresenta piuttosto una linea guida politica che, nel quadro del contesto di politica dei trasporti esistente, dispone di lasciare agli utenti delle infrastrutture una possibilità di scelta relativa ai vettori disponibili. Esso non risulta con ciò in alcun modo contrario a un'internalizzazione dei costi esterni del trasporto merci su strada. Il regime di tariffazione previsto dovrebbe essere compatibile con il **divieto di limitazioni quantitative unilaterali**³⁹ egualmente previsto dall'accordo, fintanto che nella sua definizione non equivalga a un contingentamento. Ciò potrebbe accadere se per determinate tratte, merci o veicoli si riscuotessero tariffe di ammontare (quasi) proibitivo. Elaborando adeguatamente il sistema di tariffazione si possono egualmente evitare conflitti con il **“principio della proporzionalità dei costi attribuiti ai trasporti”**, formulato solo vagamente.⁴⁰
28. Dall'Accordo sui trasporti terrestri si può infine ricavare anche un **quadro per la tariffazione** nell'ambito del trasporto merci tramite veicoli pesanti. Il limite superiore per la media ponderata delle tariffe per un viaggio in transito sul territorio svizzero viene fissato a 325 CHF e per i veicoli pesanti con il grado di inquinamento massimo a 380 CHF.⁴¹ All'interno del limite massimo di tariffazione con ciò fissato l'Accordo consente pedaggi per l'uso di infrastrutture speciali alpine pari a non più del 15% delle tariffe menzionate.⁴² Poiché l'ammontare della tariffazione, compreso questo “pedaggio Alpi”, deve tuttavia collocarsi entro un limite massimo, le tariffe su altre tratte dovrebbero venire abbassate di conseguenza e quindi con l'introduzione di un tale pedaggio, e a condizione che gli spazi di manovra nell'ammontare della tariffazione vengano pienamente utilizzati, ci si dovrebbe aspettare un volume di tariffazione complessivamente più basso. Un eventuale sistema “Toll Plus” dovrebbe venire adeguato a queste condizioni quadro relative al definizione e al calcolo delle tariffe con riferimento alla Svizzera, a condizione che i livelli massimi delle tariffe non debbano venire modificati, in conformità con il meccanismo previsto dall'art. 42 par. 2 dell'accordo. Un recepimento dell'accordo sui trasporti ter-

³⁴ Art. 1 par. 1 Accordo tra la Confederazione svizzera e l'Unione europea in materia di trasporto merci e passeggeri su strada e su rotaia (SR 0.740.72).

³⁵ Art. 30 par. 1 LVA.

³⁶ Art. 1, art.32 1° capoverso e art 38 LVA.

³⁷ Cfr. a tale riguardo anche quanto enunciato in materia di giustificazione di un intervento nell'ambito di tutela dell'art. 34 TFUE (par. 11) e par. 15 e 22.

³⁸ Art. 1 par 2 e art. 32 2° capoverso LVA: cfr. prospettiva diritto UE, Astrid Epiney, Der “Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers” in der EU: rechtliches Prinzip oder politische Maxime, Zeitschrift für Umweltrecht 2000, pag. 239 sgg.

³⁹ Art. 32 3° capoverso LVA.

⁴⁰ Art. 32 5° capoverso LVA.

⁴¹ Art 40 par. 4 LVA.

⁴² Art. 40 par. 5 LVA.

restrì nel contesto di diritto internazionale esistente appare tuttavia senz'altro possibile soprattutto nel caso di un sistema con livelli di tariffe comparabili concertato con gli Stati limitrofi, anche se i livelli previsti nell'accordo in questione sono calcolati a un livello generalmente alto, ad esempio rispetto ai margini di manovra della direttiva Eurovignette. Con ciò si solleverebbe però la questione se in base alla nuova definizione delle tariffe sia veramente possibile ottenere l'effetto perseguito.

2. Legge federale concernente la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP)

29. Se si persegue in innalzamento delle tariffe oltre l'attuale quadro dell'accordo sui trasporti terrestri, nell'ambito del diritto nazionale si pone oltre a ciò la questione della compatibilità con il **principio del recupero dei costi**. Per il calcolo della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, dall'art. 7 par. 1 dalla Legge sul traffico pesante (LTTP)⁴³ si desume l'indicazione che l'ammontare della tariffa non può superare i costi dell'uso delle infrastrutture e i costi a carico della comunità. A tale riguardo il tribunale federale svizzero ha deliberato che l'ammontare corrente della tariffa non superi tale soglia.⁴⁴ Sulla base dei dati attuali⁴⁵ va tuttavia ricordato che, nel contesto del principio del recupero dei costi, il margine di manovra per un ulteriore aumento della tariffa è piuttosto limitato. Se l'introduzione del sistema "Toll Plus" dovesse comportare un considerevole aumento delle tariffe, oltre all'adeguamento delle stesse in base all'art. 8 LTTP si dovrebbe prendere in considerazione anche la creazione di una deroga al principio del recupero dei costi.

V. Considerazioni conclusive

30. Concludendo si può constatare che l'introduzione di un sistema di riscossione di un pedaggio per i trasporti pesanti transalpini su strada dovrebbe essere in linea di principio compatibile con quanto stabilito dal **diritto primario** dell'Unione Europea, ove tuttavia la concreta definizione risulta in fondo determinante o tale sarebbe. Dal momento che la riscossione di pedaggi e tariffe per l'utilizzo delle vie di trasporto è regolamentato dal diritto derivato dell'UE (Direttiva Eurovignetta), un'attuazione del sistema di tariffazione da parte degli stati membri dovrebbe attenersi alla direttiva, nella misura in cui ciò riguarda il suo ambito di applicazione.
31. In caso contrario si dovrebbe adeguare il **diritto derivato** attraverso l'emanazione di un nuovo strumento giuridico o la modifica della direttiva Eurovignetta, ove quest'ultima opzione risulta la più ovvia considerando il configurarsi del sistema di tariffazione perseguito e lo stretto nesso oggettivo con la direttiva eurovignetta. Una normazione a livello di diritto derivato della tariffa (di per sé necessaria già solo per il fatto che nel diritto vigente non è previsto alcun obbligo in merito) dovrebbe comprendere in special modo il suo ambito di applicazione oggettivo e geografico, le caratteristiche fondamentali della tariffa, eventuali disposizioni in deroga per il trasporto regionale e locale (se conciliabile con quanto indicato dal diritto primario), l'ammontare e la struttura della tariffa. Inoltre, al fine di garantire una riscossione della tariffa semplice e unitaria su tutto il territorio, sarebbe indicato fissare a livello di diritto UE determinati elementi tecnici e metodologici di riferimento.

⁴³ Legge Federale concernente la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (sentenza 641.81).

⁴⁴ Tribunale Federale 136 II 337.

⁴⁵ Cfr. in proposito Ufficio Federale dello Sviluppo territoriale ARE, *Costi esterni e benefici dei trasporti in Svizzera, traffico ferroviario, stradale, aereo e navale 2010 e sviluppi dal 2005*, Berna 2014, vedi al sito www.aren.admin.ch

32. Egualmente in linea di principio, l'introduzione di un sistema "Toll Plus" risulta compatibile con i requisiti dell'**accordo sul traffico terrestre** tra la Svizzera e l'UE. Se dovessero tuttavia venire previsti livelli di tariffazione che vanno oltre quanto stabilito in merito dall'accordo o una struttura tariffaria che non corrisponde alle indicazioni dell'accordo, andrebbe preso in considerazione un adeguamento dell'accordo stesso.

33. Concludendo, va al contempo rilevato come molte delle tematiche qui sollevate dovrebbero venire sottoposte a una **verifica giuridica approfondita** al fine di chiarire definitivamente le questioni giuridiche connesse. Questa analisi rappresenta quindi solamente uno studio preliminare, che ha comunque rilevato come l'introduzione di un sistema "Toll Plus" appaia sostanzialmente possibile da un punto di vista giuridico. In concreto risulterà tuttavia determinante la precisa definizione del sistema.