



Analisi - Pedaggi

In adempimento dell'incarico conferito in occasione della seduta del Consiglio federale del 27 giugno 2012

Allegato al rapporto esplicativo sulla modifica della legge concernente il transito stradale nella regione alpina (risanamento della galleria autostradale del San Gottardo)

INDICE

1.	Scopo del documento	3
2.	Attuale finanziamento delle strade a livello federale	3
2.1.	Finanziamento speciale del traffico stradale	3
2.1.1.	Imposta e supplemento fiscale sugli oli minerali	4
2.1.2.	Tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (contrassegno autostradale)	5
2.2.	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni	6
3.	Pedaggi	7
3.1.	Tasse di utilizzo	7
3.2.	Pedaggi – pedaggi infrastrutturali e per zona	7
3.3.	Presupposti giuridici per i pedaggi	8
3.3.1.	Competenza dell'Assemblea federale di autorizzare eccezioni (pedaggi infrastrutturali)	8
3.3.2.	Riscossione dei pedaggi per zona	9
3.4.	Obiettivo e scopo dei pedaggi	9
3.4.1.	Pedaggi per finanziare le infrastrutture viarie	10
3.4.1.1.	Riscossione dei pedaggi e partenariati pubblico-privato (PPP)	10
3.4.1.2.	Riscossione dei pedaggi per attenuare un'eventuale concorrenza tra i mezzi di finanziamento	11
3.4.2.	Pedaggi per gestire la domanda e sfruttare più efficientemente le infrastrutture esistenti	11
3.5.	Ripercussioni dei pedaggi	12
3.5.1.	Principio di escludibilità / coesione	12
3.5.2.	Realizzazione tecnica	12
3.6.	Pedaggi per il traffico pesante	12
3.6.1.	Margine di intervento limitato	12
3.6.2.	Aumento della TTPCP – ripercussioni sul settore dei trasporti svizzero e sull' economia svizzera	14
4.	CONCLUSIONI sul pedaggio per la galleria autostradale del San Gottardo	16
	Appendice 1	19

1. Scopo del documento

In occasione della discussione del 27 giugno 2012 sul tema «Risanamento della galleria autostradale del San Gottardo – fasi successive», il Consiglio federale ha fra l'altro deciso che il DATEC, in collaborazione con il DFAE, il DFF e il DFE, elabori un rapporto e una proposta per l'introduzione di un pedaggio sulla galleria, da sottoporli congiuntamente al progetto per la procedura di consultazione relativa al risanamento della galleria autostradale del San Gottardo.

La presente analisi è stata eseguita in adempimento di tale incarico. Essa, tuttavia, non si focalizza esclusivamente sui pedaggi per le gallerie, bensì affronta, in un contesto più ampio, le questioni che si possono porre in relazione ai pedaggi infrastrutturali, in particolare sulla rete stradale nazionale.

Non sono oggetto della presente analisi questioni che potrebbero porsi in relazione a una riscossione dei pedaggi, su scala nazionale, sulle due modalità di trasporto terrestre (strada e rotaia) nell'ottica del «mobility pricing».

2. Attuale finanziamento delle strade a livello federale

2.1. Finanziamento speciale del traffico stradale

Oggi il finanziamento delle strade a livello federale avviene non attraverso pedaggi veri e propri, bensì attraverso tasse a destinazione vincolata sui carburanti e attraverso la tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali. A livello federale, il finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS)¹ contrappone ai proventi a destinazione vincolata i compiti e le spese connessi al traffico stradale (art. 86 e. 131 Cost.).

Ai sensi dell'articolo 86 capoverso 3 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.²), sono considerati proventi a destinazione vincolata:

- il 50 per cento dell'imposta di consumo sui carburanti (senza imposta di consumo sul carburante per l'aviazione), nel 2011 ~ 1,49 miliardi di franchi,
- il 100 per cento dei proventi dal supplemento fiscale sugli oli minerali (senza supplemento fiscale sugli oli minerali sul carburante per l'aviazione, nel 2011 ~ 1,99 miliardi di franchi,
- il 100 per cento dei proventi dalla tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali, nel 2011 ~ 0,33 miliardi di franchi.

Non viene computato al FSTS il rimanente 50 per cento dei proventi dell'imposta sugli oli minerali (nel 2011 ~ 1,49 miliardi di franchi), che è destinato al bilancio generale della Confederazione.

Ai sensi dell'articolo 86 capoverso 3 Cost., sono considerati compiti e spese finanziati in relazione al traffico stradale in particolare:

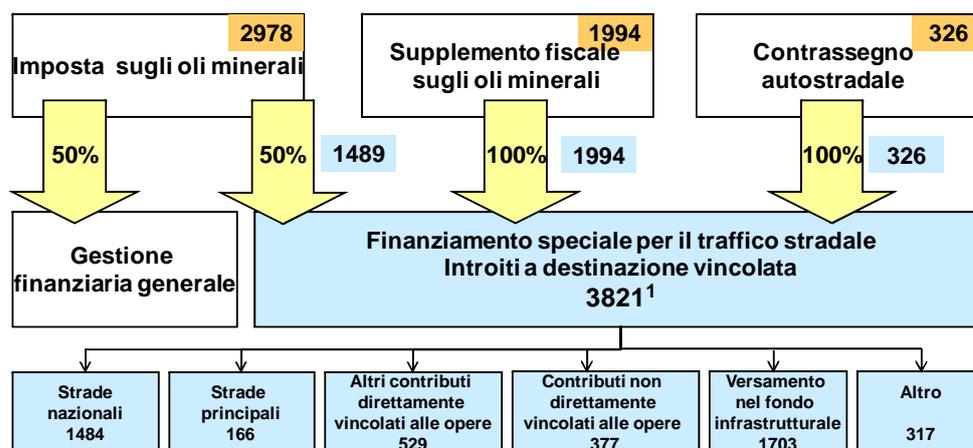
- le spese per le strade nazionali (costruzione, manutenzione, esercizio);
- i provvedimenti volti a migliorare l'infrastruttura dei trasporti nelle città e negli agglomerati;
- i contributi ai costi delle strade principali;
- i contributi ai grandi progetti ferroviari (contributo del 25% alla NFTA) e, prevedibilmente dal 2016, i contributi al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer)³;
- le spese per provvedimenti volti a promuovere il traffico combinato e il trasporto di autoveicoli accompagnati.

¹ Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0)

² RS 101

³ Nel messaggio del 18 gennaio 2012 concernente l'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» e il controprogetto diretto (Decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, FAIF), (FF 2012 1283), il Consiglio federale propone un nuovo sistema di finanziamento per l'infrastruttura ferroviaria: entro il 2030, il 9 per cento dei proventi dell'imposta sugli oli minerali (compreso il supplemento), al massimo comunque 310 milioni di franchi l'anno, sono da destinare al nuovo FInFer. Viene così sostituito il contributo del 25 per cento alla NFTA, che prevedeva che, a tempo determinato (fino al 2026 circa, con piano di riduzione) questa percentuale delle spese complessive per le linee di base della NFTA venisse finanziata dall'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata.

Negli ultimi decenni, l'attuale sistema di finanziamento per il traffico stradale a livello federale si è complessivamente rivelato efficace; il massimo impatto è quello del finanziamento secondo il principio «l'utente paga» (cfr. n. 3.3), che si ritiene una scelta adatta per il futuro. La destinazione vincolata dei proventi, sancita dalla Costituzione, assicura che gran parte delle tasse sul traffico derivanti dal settore stradale venga destinata all'infrastruttura stradale. L'attuale sistema di finanziamento ha raggiunto i propri limiti, in particolare a seguito del calo del consumo di carburante specifico del parco veicoli e della crescente tendenza verso veicoli a propulsione alternativa a quella con carburanti fossili. Tale evoluzione, assolutamente auspicabile dal punto di vista ambientale ed energetico, viene promossa di conseguenza, ma incide negativamente sul finanziamento: le entrate in calo e le uscite in aumento del FSTS portano alla riduzione delle riserve/degli accantonamenti di bilancio di cui oggi ancora dispone il FSTS, che secondo l'attuale piano finanziario saranno quasi completamente esauriti entro il 2016. Da quel momento, il fabbisogno finanziario per adempiere ai compiti non sarà più coperto integralmente, con conseguente mancanza di fondi che andrà compensata mediante maggiori introiti. Altrimenti, occorrerà ridurre di conseguenza le uscite⁴.



¹ Inclusi 11 milioni di franchi da altri introiti a destinazione vincolata

Illustrazione: flussi finanziari FSTS nel 2011 in milioni di franchi

Nel 2011, le uscite del FSTS sono ammontate a circa 4576 milioni di franchi, superando così le entrate, pari a circa 3821 milioni di franchi per lo stesso periodo, con conseguente diminuzione delle riserve/degli accantonamenti di bilancio sui 755 milioni di franchi. Alla fine del 2011 le riserve/gli accantonamenti di bilancio ammontavano a 2028 milioni di franchi.

L'attuale sistema di finanziamento delle strade a livello federale ha consentito il pagamento di tutte le infrastrutture stradali della Svizzera già in fase di realizzazione. Il bilancio della Confederazione non viene così gravato da investimenti già effettuati ma non ancora finanziati. Tale affermazione vale a prescindere dal fatto che i modelli contabili in parte prevedano una registrazione all'attivo e successivo ammortamento. Questa soluzione di finanziamento caratterizza la Svizzera a differenza di altri Paesi, dove il finanziamento di infrastrutture viene spesso anticipato da fondi terzi e rimborsato soltanto successivamente in fase di utilizzo.

2.1.1. Imposta e supplemento fiscale sugli oli minerali

Le tariffe d'imposta vengono disciplinate nella legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli oli minerali (LIOM)⁵. Oggi l'imposta sugli oli minerali gravante su un litro di benzina o di diesel è, rispettivamente, di 43,12 e di 45,87 centesimi, il che, sostanzialmente, corrisponde alle tariffe del 1994.

⁴ Per ovviare alla mancanza di fondi, nel gennaio del 2011 il Consiglio federale ha stabilito una procedura a due fasi. La procedura di consultazione riguardante l'aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali (incl. il «programma di sviluppo strategico delle strade nazionali») è previsto per il primo semestre del 2013

⁵ RS 641.61

Il supplemento fiscale sugli oli minerali per litro di benzina o diesel ammonta a 30 centesimi ed è invariato dal 1974. Se paragonato al prezzo di vendita medio, il totale dell'imposizione fiscale (incluse l'imposta sul valore aggiunto e altre tasse, p. es. Carburata⁶) della benzina ammonta rispettivamente al 46,9 e al 45,7 per cento e quello del diesel al 46,7 per cento (stato: ottobre 2012).

Genere di onere	Carburante			Combustibile	
	in ct. al litro			in fr. per 100 litri	in ct. per kWh
	Benzina per automobili 95 ROZ voce della tariffa doganale 2710.1211	Benzina per automobili 98 ROZ voce della tariffa doganale 2710.1211	Olio diesel voce della tariffa doganale 2710.1912	Olio da riscaldamento voce della tariffa doganale 2710.1992	Gas naturale voce della tariffa doganale 2711.2190
imposta sugli oli minerali	43.120	43.120	45.870	0.300	0.015
+ supplemento fiscale sugli oli minerali	30.000	30.000	30.000	-	-
= aliquota d'imposta totale	73.120	73.120	75.870	0.300	0.015
+ tassa sul CO ₂	-	-	-	9.550	0.648
= Aliquota globale incl. tasse d'incentivazione	73.120	73.120	75.870	9.850	0.663
+ 8,0 % di imposta sul valore aggiunto sul prezzo di vendita medio [1]	13.778	14.222	14.593	7.933	0.716
= onere fiscale complessivo	86.898	87.342	90.463	17.783	1.379
+ ulteriori tasse / contributi (Carburata)	0.405	0.405	1.505	0.105	-
= onere totale	87.303	87.747	91.968	17.888	1.379
prezzo medio, IVA inclusa, valore ottobre 2012	186.00	192.00	197.00	107.09	9.66

Grafico: imposizione fiscale di carburanti e combustibili (stato: ottobre 2012)⁷

2.1.2. Tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (contrassegno autostradale)⁸

Nel 1985 la Svizzera ha introdotto (art. 86 cpv. 2 Cost.) l'obbligo del contrassegno per l'utilizzo delle strade nazionali di prima o di seconda classe con veicoli a motore e rimorchi (con un peso totale fino a 3,5 tonnellate⁹). Da allora, l'acquisto di tale «vignetta» autorizza i conducenti di veicoli a circolare per un anno sulle strade nazionali a pagamento. Quando è stata introdotta, costava 30 franchi; nel 1995, causa rincaro, il prezzo è stato aumentato a 40 franchi.

L'ampliamento della rete stradale nazionale¹⁰ di circa 376 chilometri causerà alla Confederazione spese supplementari per l'esercizio, la manutenzione e la sistemazione per circa 305 milioni di franchi l'anno. 30 milioni saranno sostenuti dai Cantoni attraverso la compensazione di contributi alle strade principali. I restanti 275 milioni di franchi saranno a carico della Confederazione e dovranno essere finanziati attraverso un aumento del prezzo del contrassegno autostradale. Secondo la proposta del Consiglio federale, il contrassegno annuo dovrebbe costare 100 franchi, mentre in aggiunta è previsto un nuovo bollino bimestrale, al prezzo di 40 franchi, e destinato agli automobilisti che utilizzano le strade nazionali soltanto per un breve periodo. Il prezzo della «vignetta» non sarà alzato in anticipo per la creazione di ulteriori riserve, ma si aspetterà che gli accantonamenti del FSTS scendano al di sotto del miliardo di franchi. Ciò accadrà presumibilmente nel 2015. L'oggetto è attualmente al vaglio del Parlamento.

⁶ Tassa per finanziare la gestione delle scorte obbligatorie.

⁷ www.ezv.admin.ch, [1] corrisponde al prezzo medio al distributore, IVA compresa, giusta l'indice svizzero dei prezzi al consumo, Ufficio federale di statistica

⁸ www.ezv.admin.ch.

⁹ L'obbligo del contrassegno c'è anche per i veicoli a motore e i rimorchi con un peso totale superiore a 3,5 tonnellate non assoggettati alla tassa sul traffico pesante (p. es. i veicoli da lavoro).

¹⁰ Messaggio del 18 gennaio 2012 sull'adeguamento del decreto federale concernente la rete delle strade nazionali e sul suo finanziamento (FF 2012 543).

2.2. Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni¹¹

Dal 1° gennaio 2001 in Svizzera viene riscossa la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) (art. 85 Cost.). La TTPCP vale per tutti i veicoli svizzeri ed esteri destinati al trasporto di merci di un peso totale massimo consentito superiore a 3,5 tonnellate (di seguito [semplificato]: mezzi pesanti) che circolano sull'intera rete delle strade pubbliche svizzere. La TTPCP è una tassa federale che dipende dal peso totale del veicolo, dal livello di emissione nonché dai chilometri percorsi in Svizzera e nel Principato del Liechtenstein.

Essa deve essere riscossa su tutti i veicoli a motore e i loro rimorchi che

- hanno un peso totale consentito superiore a 3,5 tonnellate,
- servono al trasporto di merci e
- sono immatricolati in Svizzera o all'estero e percorrono la rete viaria pubblica svizzera.

Il suo importo dipende dai chilometri percorsi, dal peso totale massimo consentito e dai valori di emissione (classe EURO) del veicolo. Attualmente, la media ponderata della TTPCP è pari a 2,39 centesimi per tonnellate-chilometro¹². I rimorchi non vengono tassati separatamente, bensì insieme al veicolo trattore. Per le combinazioni di veicoli la tariffa si calcola in base al peso massimo ammesso sulle strade svizzere.

La TTPCP si basa sulla legge federale del 19 dicembre 1997 concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (legge sul traffico pesante, LTTP)¹³. La TTPCP è inoltre sancita nell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (di seguito: accordo sui trasporti terrestri¹⁴), che liberalizza l'accesso al mercato dei trasporti stradali e ferroviari per il trasporto di persone e merci tra la Svizzera e l'Unione europea. Da un lato, con l'entrata in vigore di tale accordo, la Svizzera ha aumentato progressivamente il limite di peso degli autotreni da 28 a 40 tonnellate, dall'altro, esso costituisce la base legale che consente di introdurre e aumentare gradualmente la TTPCP.

Oltre alla TTPCP, in Svizzera viene riscossa anche una cosiddetta tassa forfetaria sul traffico pesante (TFTP). La TFTP si applica ai veicoli destinati al trasporto di persone, carri con motore, trattori e veicoli a motore del ramo dei fieraioli e circhi, nonché veicoli a motore per il trasporto di cose con una velocità massima di 45 chilometri l'ora. Per i rimorchi soggetti alla tassa, trainati da autoveicoli esentati o assoggettati alla tassa forfetaria, la tassa è riscossa una tantum sul veicolo trattore.

Dei proventi netti della TTPCP e della TFTP (2011 ~ 1,51 miliardi di franchi), un terzo viene assegnato ai Cantoni che utilizzano la loro quota principalmente per compensare i costi scoperti del traffico stradale, a loro carico. I due terzi restanti rimangono alla Confederazione. Ai sensi dell'articolo 196 Cost. (disposizione transitoria dell'art. 87), questi fondi servono principalmente a finanziare grandi progetti ferroviari (p. es. nuova ferrovia transalpina [NFTA], Ferrovia 2000, o risanamenti fonici delle ferrovie). Nel messaggio del 18 gennaio 2012 concernente l'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» e il controprogetto diretto (Decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, FAIF)¹⁵ il Consiglio federale propone un nuovo sistema per finanziare l'infrastruttura ferroviaria. In futuro, al massimo due terzi del gettito della TTPCP saranno destinati al nuovo FInFer da costituire.

¹¹ www.ezv.admin.ch, www.are.admin.ch.

¹² Stato: maggio 2012. Sono 0,31 centesimi per tonnellate-chilometri o l'11,5% in meno rispetto all'aliquota massima ammessa ai sensi dell'art. 40 cpv. 4 dell'accordo sui trasporti terrestri. La media per la TTPCP riscossa sul transito attraverso le Alpi è al massimo di 286 franchi e dunque 39 franchi sotto la media ammessa in virtù dell'accordo sui trasporti terrestri.

¹³ RS 641.81

¹⁴ RS 0.740.72

¹⁵ FF 2012 1283

3. Pedaggi

3.1. Tasse di utilizzo

Si parla di tassa di utilizzo nel senso di «tassa causale» in presenza di una tassa da pagare per l'utilizzo di un bene pubblico. A differenza di un'imposta, che non dà alcun diritto giuridico a ricevere in cambio una prestazione, nel caso di una tassa di utilizzo l'avente diritto paga per usufruire di una determinata prestazione.

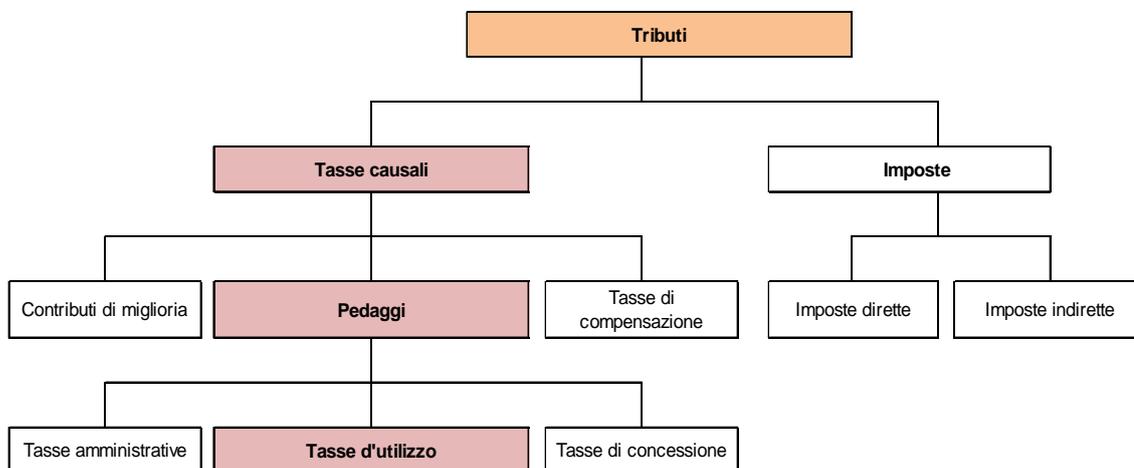


Illustrazione: panoramica sui tributi

3.2. Pedaggi – pedaggi infrastrutturali e per zona

L'impostazione dei pedaggi è assai differente.

In primo luogo, nel contesto svizzero (cfr. n. 3.3) occorre distinguere tra

- pedaggi infrastrutturali per l'utilizzo di una determinata opera (p. es. un ponte o una galleria)
- e
- pedaggi per zona riscossi per viaggiare dentro o all'interno di un determinato perimetro (p. es. in un agglomerato) o su una determinata rete (p. es. sulla rete stradale nazionale).

Un esempio di pedaggio infrastrutturale in Svizzera è la tassa di transito attraverso il Gran San Bernardo¹⁶. Il contrassegno autostradale (cfr. n.2.1.2) e la TTPCP (cfr. n. 2.2) sono invece tasse per zona in parte limitate a determinate reti stradali per l'utilizzo delle strade pubbliche.

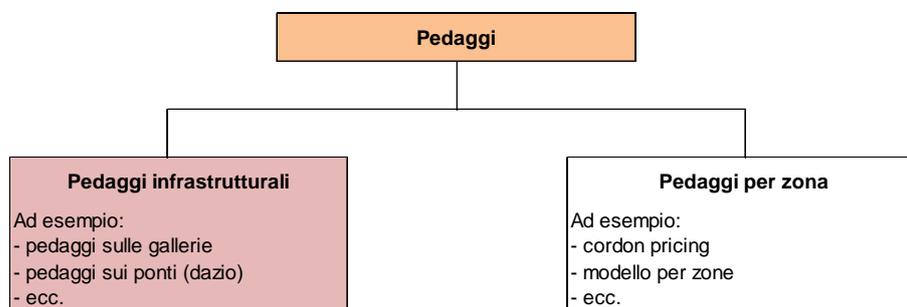


Illustrazione: pedaggi

¹⁶ La base per la realizzazione e l'esercizio della galleria è costituita dalla Convenzione del 23 maggio 1958 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana su la costruzione e l'esercizio d'una galleria stradale sotto il Gran San Bernardo (Convenzione del 1958; RS **0.725.151**).

All'estero, il pedaggio si chiama anche «Maut» o «péage». Il pedaggio spesso è calcolato sull'uso entro un determinato periodo (p. es. contrassegno autostradale svizzero o «Pickerl» austriaco), il numero di chilometri percorsi ovvero l'utilizzo di un determinato tratto (p. es. tassa di transito attraverso il Gran San Bernardo¹⁷, péage in Francia o pedaggio in Italia) o il viaggio dentro o all'interno di un determinato perimetro (p. es. Singapore [«Singapore Electronic Road Pricing»], Londra [«Congestion Charge System»], Stoccolma [«Congestion Tax System»]). L'importo può inoltre variare in base a ulteriori criteri, ad esempio la categoria del veicolo o la classe di emissione (p. es. TTPCP).

3.3. Presupposti giuridici per i pedaggi

L'articolo 82 capoverso 3 Cost. recita:

L'utilizzazione delle strade pubbliche è esente da tasse. L'Assemblea federale può consentire eccezioni.

La norma è chiara: il costituente, di massima, non vuole alcun pedaggio per l'utilizzo delle strade pubbliche in Svizzera. Le ragioni risalgono ai numerosi pedaggi che nel XIX secolo ostacolavano esageratamente il commercio e l'economia. In questo senso, le vie libere sono state una condizione essenziale per lo sviluppo della Svizzera federalista.

Anche se non vengono riscossi veri e propri pedaggi, l'utente della strada finanzia per lo più in proprio l'infrastruttura stradale attraverso imposte o tasse (a destinazione vincolata). In totale, nel 2009 il conto stradale¹⁸ presenta entrate di 8,4 miliardi di franchi e spese imputabili di 7,1 miliardi di franchi, con un'eccedenza di 1,3 miliardi di franchi. Le spese imputabili per l'infrastruttura stradale e il suo esercizio sono coperte al 118 per cento¹⁹ con le entrate dal traffico dei veicoli a motori. In questi calcoli non sono contemplati i costi esterni del traffico stradale. Il conto dei trasporti²⁰ considera anche i costi esterni e registra per la strada un grado di copertura dei costi del 90 per cento circa.

3.3.1. Competenza dell'Assemblea federale di autorizzare eccezioni (pedaggi infrastrutturali)

Anche se, in linea di principio, le strade pubbliche sono esenti da tasse, fondandosi sull'articolo 82 capoverso 3 Cost. l'Assemblea federale ha la competenza di autorizzare eccezioni. Tale competenza è tuttavia limitata a una riscossione dei pedaggi per singole opere (isolate) quali ponti o gallerie²¹, motivo per cui si parla di pedaggi infrastrutturali. In base a questo articolo costituzionale, un simile pedaggio sarebbe possibile nel caso della galleria autostradale del San Gottardo.

Nonostante la competenza dell'Assemblea federale, finora il principio fondamentale dell'esenzione dalle tasse per l'utilizzo delle strade è stato applicato con coerenza e difeso contro ogni interpretazione meno ortodossa. L'Assemblea federale ha autorizzato un'eccezione solamente nel caso della galleria di confine con l'Italia sotto il Gran San Bernardo.

Ci sono state e ci saranno sempre singole strade per il cui utilizzo i proprietari richiedono una sorta di pedaggio, anche se questa prassi è giuridicamente inammissibile, tanto che alcuni di questi pedaggi

¹⁷ Costi del viaggio di sola andata per le automobili: 29.20 franchi (stato: novembre 2012), costi del viaggio di sola andata per i mezzi pesanti: tra 80.50 e 177 franchi (stato: novembre 2012).

¹⁸ Raffronto tra i ricavi computabili dei poteri pubblici (Confederazione, Cantoni e Comuni) dal traffico motorizzato e i suoi costi corrispondenti, vedi articolo 36 capoverso 1 della Legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (LUMin; RS 725.116.2).

¹⁹ Ufficio federale di statistica (UST): Conto stradale 2009, 2011.

²⁰ UST: Conto dei trasporti 2005, 2009.

²¹ Vedi Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE): Introduzione di un Road Pricing in adempimento del postulato CTT-CN del 16.11.2004 Rapporto del Consiglio federale sulla possibile introduzione di pedaggi in Svizzera, in particolare n. 3.1.2.2, n. 9 e all. 2.

sono stati annullati da sentenze di tribunali (p. es. passo dello Chasseral), mentre altri vengono tollerati più o meno tacitamente.

I presupposti per consentire eccezioni per pedaggi infrastrutturali

Già nel 1996 il tema della tassazione a scopo di finanziamento infrastrutturale fu discusso ed affrontato nel caso della «Traversée de la Rade» a Ginevra e dello «Schanzentunnel» a Berna. Si era partiti dal principio che ogni località svizzera che dispone di un collegamento stradale doveva anche potere essere raggiunta esentasse, seppure impiegando eventualmente molto più tempo rispetto al tratto a pagamento. All'epoca, per consentire eccezioni ai sensi dell'articolo 37 capoverso 2 vecchia Cost. (oggi art. 82 cpv. 3 Cost.), furono menzionati i seguenti presupposti, validi tutt'oggi

- finanziamento di un'opera: deve trattarsi di un investimento importante per la costruzione di un'opera particolare o di un'intera strada che senza tasse non sarebbe (praticamente) finanziabile;
- risparmio di tempo, aumento della produttività: l'utilizzo dell'opera o della strada accorcia il tragitto, il che comporta un considerevole vantaggio (p. es. risparmio di tempo);
- progetto pronto e cantierabile: il rilascio di un'autorizzazione eccezionale presuppone un progetto cantierabile e dotato di tutti i permessi necessari.

Gli unici progetti discussi in questo contesto nel 1996 furono i due summenzionati («Traversée de la Rade» e «Schanzentunnel»), cui si aggiunse il «Seedamm in Rapperswil». Nessuno di essi è stato finora realizzato come infrastruttura viaria finanziata tramite pedaggio.

3.3.2. Riscossione dei pedaggi per zona

Eccezioni generali per pedaggi per zona, quali i summenzionati contrassegno autostradale e TTPCP, devono essere sanciti nella Cost. (art. 85 e art. 86 cpv. 2 Cost.). Anche l'introduzione di un «mobility pricing» o di un «road pricing» per zona richiederebbe un adeguamento della Costituzione, indipendentemente dal fatto di applicarli a tutte le reti di trasporto o le reti stradali o soltanto a reti ben precise (p. es. alle strade nazionali)²². Nell'interpellanza 08.3134 Joder Rudolf «Introduzione di straforo del road-pricing» si stabilisce, tra l'altro: *Lo svolgimento di test in relazione al pedaggio stradale, limitati nel tempo, non necessita invece alcuna modifica costituzionale. Nel quadro della stesura del rapporto concernente la possibile introduzione di un pedaggio stradale in Svizzera (Introduction d'un péage routier - Rapport du Conseil fédéral sur la possibilité d'introduire un péage routier en Suisse), l'Ufficio federale di giustizia ha valutato se, a una fase di prova, possano eventualmente essere applicate condizioni meno restrittive rispetto all'introduzione di una regolamentazione definitiva. Dall'esame è emerso che ciò è possibile se, per analogia, si applica la prassi applicata sinora a livello federale: i test destinati all'approntamento di basi decisionali per una futura legge possono essere svolti in virtù di una temporanea ordinanza del Consiglio federale, a condizione che tali test non creino fatti per loro natura irreversibili. Un'applicazione per analogia significa che nel caso di un affare concernente una disposizione costituzionale, l'Assemblea federale può consentire lo svolgimento di test sulla base di una legge federale di durata limitata, sempreché da tali test non risultino fatti irreversibili. [...] Una legge federale limitata nel tempo sarebbe peraltro soggetta al referendum facoltativo.*

3.4. Obiettivo e scopo dei pedaggi

Di regola, uno degli obiettivi primari dei pedaggi, in particolare dei pedaggi infrastrutturali, è di finanziare la costruzione, la manutenzione e l'esercizio dell'opera attraverso la partecipazione ai costi da parte degli utenti, secondo il principio «l'utente paga», fino ad arrivare a internalizzare i costi esterni e il prelievo parziale del valore aggiunto presso gli utilizzatori (p. es. «péage» in Francia o pedaggio in Italia).

²² Cfr. nota a piè di pagina 21.

Il pedaggio può inoltre essere finalizzato alla condivisione diretta dei costi anche da parte degli utenti stranieri, oltre che di quelli svizzeri (p. es. contrassegno autostradale svizzero). Altre finalità possono essere il controllo della domanda e lo sfruttamento più efficiente delle infrastrutture esistenti (p. es. TTPCP, Singapore [«Singapore Electronic Road Pricing»]) oppure quello di migliorare la competitività di altri sistemi di trasporto (incidenza sulla ripartizione modale del traffico) (p. es. TTPCP).

Tali finalità comportano spesso benefici ecologici che a loro volta agevolano il raggiungimento di obiettivi ambientali: ad esempio, può registrarsi un calo generalizzato della domanda di mobilità legato alla riduzione di inutili spostamenti a vuoto e all'impiego più efficiente dei veicoli²³; oppure, grazie allo sfruttamento più efficiente della strada, è possibile ridurre effetti negativi a livello locale, tra cui rumore o inquinamento. Un ulteriore effetto collaterale può essere la componente finanziaria, nel senso che meno code significano meno costi a carico dell'economia. D'altro canto, l'eventuale traffico di aggiramento che ne risulta può anche condurre a effetti collaterali negativi.

I pedaggi comportano sempre anche costi di riscossione. Negli ultimi anni, grazie ai progressi tecnici (p. es. l'incasso elettronico), sono calati i costi per i sistemi di rilevazione, il che, di massima, si ripercuote positivamente sui costi di riscossione per l'utilizzo delle strade. Prima di introdurre un pedaggio occorre confrontare i costi che ne derivano (compresi quelli di riscossione) con i benefici in termini di benessere ottenuto. L'analisi deve includere gli spostamenti di traffico (p. es. su percorsi alternativi) e le loro ripercussioni.

3.4.1. Pedaggi per finanziare le infrastrutture viarie

Un po' dappertutto, l'evoluzione della mobilità ha fatto sì che occorran enormi mezzi finanziari per la costruzione, la manutenzione e l'esercizio di infrastrutture viarie, in particolare del traffico stradale, oramai divenute indispensabili garanti di benessere. Oltre alle usuali imposte e tasse, i pedaggi (infrastrutturali o per zona) possono servire da fonti di finanziamento supplementari o esclusive. Tuttavia, per i pedaggi per zona, occorre adeguare la Costituzione (cfr. n. 3.3.2).

3.4.1.1. Riscossione dei pedaggi e partenariati pubblico-privato (PPP)

La riscossione può essere sia diretta a cura degli enti pubblici, sia affidata a terzi, ipotizzando, ad esempio, un incarico mediante concessione²⁴ a questi ultimi oppure la stipula di partenariati pubblico-privato (PPP).

Il Consiglio federale si è già espresso a più riprese in merito a un PPP per infrastrutture di trasporto nazionali (p. es. nelle sue risposte alle interpellanze 97.3604 Kofmel, 05.3603 Pfisterer, 10.3568 Reymond o 12.3121 Schneider-Schneiter e al postulato 12.3635 Bischof). Nel suo rapporto sul risanamento della galleria autostradale del San Gottardo²⁵ ha in seguito studiato con la massima attenzione la questione del (co)finanziamento da parte di terzi di una seconda canna attraverso la galleria del San Gottardo, giungendo alla conclusione che una soluzione PPP non è idonea per il settore delle infrastrutture del traffico nazionali, in particolare per la galleria autostradale del San Gottardo, che riveste un ruolo chiave sul piano della politica dei trasporti. Anche se i modelli PPP sono considerati funzionali a una buona concorrenza, i vantaggi per lo Stato ci sono tuttavia soltanto fino alla stipula del contratto, dopodiché la controparte ha per molti anni una posizione forte, se non addirittura di monopolio. Lo Stato può quindi decidere liberamente sul regime della politica dei trasporti soltanto entro i limiti di tale contratto. Inoltre, se paragonati ai finanziatori privati, solitamente i bilanci pubblici della Svizzera sono finanziabili a costi minori. Inoltre, lo Stato per finire si accolla sempre il rischio residuo poiché, per ragioni dovute a interessi superiori, deve garantire l'esercizio dell'infrastruttura in questione anche quando la società di PPP non è più in grado di ottemperare ai suoi obblighi.

²³ P. es. nella TTPCP.

²⁴ P. es. per il Gran San Bernardo.

²⁵ Risanamento della galleria autostradale del San Gottardo. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 09.3000 della Commissione dei trasporti e delle tele-comunicazioni del Consiglio degli Stati del 12 gennaio 2009, pag. 62 segg., 2010.

Una PPP, inoltre, è in particolare inappropriata se non si può escludere una sovrapposizione di responsabilità tra pubblico e privato (p. es. nel finanziamento di singole parti della rete ferroviaria e della rete stradale nazionale).

3.4.1.2. Riscossione dei pedaggi per attenuare un'eventuale concorrenza tra i mezzi di finanziamento

Rispetto alla realizzazione di singoli progetti per infrastrutture stradali in Svizzera, da più parti è stato/viene proposto anche un finanziamento per il tramite di un pedaggio infrastrutturale, ad esempio affinché sia più facile finanziare infrastrutture del traffico costose e difficilmente finanziabili, in particolare se servono soprattutto interessi locali, o affinché sia possibile finanziare in modo addizionale o separato l'ampliamento di infrastrutture ad alta intensità di utilizzo.

Come spiegato in apertura (cfr. n. 2.1), i mezzi finanziari per l'esercizio, la manutenzione e la sistemazione della rete stradale nazionale provengono dal FSTS (art. 86 Cost.). Le misure di sistemazione, manutenzione ed esercizio sono sostanzialmente in concorrenza all'interno dello stesso sistema. Le misure di esercizio e di manutenzione sono però da intendersi praticamente come «spese vincolate» e pertanto prioritarie rispetto alle misure di ampliamento (delle capacità). In linea di principio, questa concorrenza tra i mezzi di finanziamento potrebbe essere attenuata da pedaggi infrastrutturali. Al fine di assicurare che, per le strade nazionali, nonostante le spese considerate praticamente «vincolate» per le misure di esercizio e manutenzione, vengano realizzati anche progetti di ampliamento (delle capacità), il legislatore ha istituito il fondo infrastrutturale. Nel fondo infrastrutturale, i progetti per l'ampliamento (delle capacità) sono esclusi – perlomeno fino a un certo punto - da questa concorrenza di mezzi. Dato che anche i mezzi finanziari per i versamenti nel fondo infrastrutturale provengono dal FSTS, questa concorrenza non viene però del tutto eliminata. Da un lato, i mezzi del FSTS non sono illimitati e dall'altro la legge federale del 6 ottobre 2006 concernente il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato, la rete delle strade nazionali, nonché le strade principali nelle regioni di montagna e nelle regioni periferiche (legge sul fondo infrastrutturale; LFIT)²⁶ stabilisce nell'articolo 2 capoverso 3 che i versamenti al fondo infrastrutturale debbano essere definiti in modo che siano disponibili mezzi sufficienti anche per gli altri compiti previsti del FSTS.

Vista la situazione sempre più critica del FSTS in futuro (cfr. n. 2.1), saranno fondamentali tutte le uscite, ossia la concorrenza tra i mezzi che ne risulterà o che si acutizzerà, a prescindere dal fatto che i mezzi finanziari vengano impiegati per il risanamento della galleria autostradale del San Gottardo, per l'esercizio delle strade nazionali, per i contributi alle strade principali o i contributi ai grandi progetti ferroviari, o, presumibilmente a partire dal 2016, i contributi al fondo per l'infrastruttura ferroviaria.

3.4.2. Pedaggi per gestire la domanda e sfruttare più efficientemente le infrastrutture esistenti

Da decenni la mobilità conosce un'evoluzione rapidissima; spesso si verificano problemi di capacità che pregiudicano l'affidabilità dei sistemi viari, da cui risultano costi elevati per l'economia. Particolarmente colpiti da una domanda eccedente sono, di solito, gli agglomerati, ma anche i principali assi di traffico tra i centri economici.

Negli ultimi anni sono state viepiù sviluppate e sfruttate possibilità per influenzare e gestire il traffico stradale mediante la riscossione di pedaggi nel senso di una tassa d'incentivazione, con pedaggi infrastrutturali o quelli per zona. Ad esempio, a Singapore («Singapore Electronic Road Pricing», 1975), dove l'entità dei pedaggi dipende dall'orario o dal volume del traffico, o in Norvegia («Oslo-Toll-Ring», 1990), dove un sistema di tasse, originariamente approntato per finanziare la galleria del porto, a finanziamento avvenuto è stato mantenuto per gestire il traffico. Anche in Gran Bretagna, dal 2003, con il «London Congestion Charge System», nel centro della città di Londra si riscuote una tassa grazie alla quale si è conseguita una riduzione del traffico.

²⁶ RS 725.13

Vi sono inoltre modelli in cui, dietro pagamento di una tassa, è possibile ottenere un risparmio di tempo, utilizzando ad esempio apposite corsie preferenziali, dette «Expresslanes», diffuse negli Stati Uniti, in Canada e in Australia. Tali sistemi hanno comunque sempre una serie di «effetti collaterali» (cfr. n. 3.4).

3.5. Ripercussioni dei pedaggi

3.5.1. Principio di escludibilità / coesione

I pedaggi poggiano sul principio di escludibilità: l'utilizzo è possibile soltanto pagando un corrispettivo e chi non paga ne viene sostanzialmente escluso²⁷. Ciò vale tanto per i pedaggi infrastrutturali quanto per quelli per zona. Nel caso dei beni pubblici, tuttavia, questo principio è difficile da applicare, per due motivi: da un lato, perché l'esclusione non è quasi applicabile dal profilo tecnico; dall'altro, vi sono beni pubblici per i quali il principio non viene attuato per considerazioni di ordine sociale o di altro genere. Qui sarebbero necessari correttivi quali sconti ai viaggiatori regolari o sconti per gli abitanti della zona, a scapito però dei proventi realizzabili e di una gestione efficiente dell'infrastruttura²⁸.

Come spiegato prima (cfr. n. 3.3.1), rispetto alla realizzazione di singoli progetti per infrastrutture stradali in Svizzera, da più parti viene proposto anche un finanziamento mediante pedaggi infrastrutturali, che possono tuttavia causare disparità di trattamento delle regioni: alcune di esse possono approfittare del fatto che i loro tratti stradali sono esenti da tasse, mentre in altre si deve pagare separatamente per parti dell'infrastruttura stradale.

3.5.2. Realizzazione tecnica

Negli ultimi anni, grazie ai progressi tecnici, i sistemi di rilevazione sono stati ulteriormente sviluppati e migliorati. Rimangono comunque sfide da affrontare, ad esempio, nella rete stradale nazionale, l'elevata densità di svincoli (in media vi è uno svincolo autostradale ogni cinque chilometri) e l'inclusione degli utenti stranieri nei sistemi di pedaggio.

3.6. Pedaggi per il traffico pesante

3.6.1. Margine di intervento limitato

L'applicazione di un sistema di tassazione anche ai mezzi pesanti, p. es. con un pedaggio sulla galleria autostradale del San Gottardo, porrebbe questioni di principio. In conformità con l'articolo 40 capoversi 4 e 5 dell'accordo sui trasporti terrestri, l'importo medio esigibile per un transito attraverso la Svizzera (da Basilea a Chiasso) con un autotreno di 40 tonnellate non può superare 325 franchi²⁹, e il 15 per cento al massimo di questo importo medio massimo può essere prelevato sotto forma di «pedaggi per l'uso delle infrastrutture speciali alpine». Ciò significa che soltanto 48,75 franchi al massimo (15% di 325 franchi) potrebbero essere riscossi sotto forma di pedaggio.

Finora non è stata sfruttata appieno l'aliquota massima della TTPCP consentita dall'accordo sui trasporti terrestri. Ciò è dovuto, da un lato, al requisito della copertura dei costi di cui all'articolo 7 capoverso 1 della legge sul traffico pesante e, dall'altro, alla modalità, sancita dall'accordo sui trasporti terrestri, di attribuzione dei veicoli a determinate categorie di tassa in base alle emissioni prodotte. Ecco perché ora l'ammontare medio della tassa è inferiore di 39 franchi rispetto a quanto sarebbe ammesso in virtù di tale accordo. L'introduzione di un pedaggio sulla galleria sarebbe quindi conforme all'accordo soltanto fino a concorrenza di questo limite massimo.

²⁷ Sebastian Kummer: «Einführung in die Verkehrswirtschaft», pag. 270 segg., 2010 (disponibile soltanto in tedesco).

²⁸ Effetti della «Flate-Rate».

²⁹ Ai sensi dell'articolo 42 capoverso 1 dell'accordo sui trasporti terrestri, la tariffa può essere adeguata al rincaro. Il 1° luglio 2012 si è sfruttata per la prima volta questa possibilità.

Alla galleria autostradale del San Gottardo, considerato il milione circa di mezzi pesanti che attualmente lo attraversano ogni anno, sarebbero così teoricamente possibili proventi pari a, più o meno, 39 milioni di franchi e a circa la metà una volta raggiunto l'obiettivo del trasferimento di metà degli autotreni dalla strada alla ferrovia. Teoricamente in quanto non si è considerato né che la riscossione dei pedaggi potrebbe spingere gli autotrasportatori a optare per altri valichi alpini, né che essa comporterebbe costi.

Se si volessero aumentare i proventi del pedaggio sulla galleria o il pedaggio stesso (> 39 franchi) senza ridurre la TTPCP, occorrerebbe aumentare di conseguenza le aliquote massime previste dall'accordo sui trasporti terrestri e dunque sottoporlo a revisione d'intesa con l'UE; i negoziati affinché essa accetti un simile adeguamento sarebbero sicuramente duri.

Se si intende aumentare i proventi del pedaggio sulla galleria o il pedaggio stesso senza adeguare l'accordo sui trasporti terrestri, nello specifico le aliquote massime ivi sancite, vanno per forza diminuite di conseguenza le aliquote della TTPCP. Tuttavia, causa il divieto di discriminazione previsto dall'accordo, la riduzione delle aliquote non potrebbe valere unicamente per i mezzi pesanti che circolano sull'asse del San Gottardo, ma andrebbe applicata a ogni autotreno che circola sulle autostrade svizzere, con tutto ciò che ne conseguirebbe, ad esempio in termini di cali delle entrate della TTPCP; cali talmente importanti che i proventi del pedaggio alla galleria autostradale del San Gottardo sarebbero lungi dal compensarli.

La TTPCP non è limitata soltanto dall'accordo sui trasporti terrestri, ma anche dalla Costituzione e dalla legge sul traffico pesante:

- l'articolo 40 dell'accordo sui trasporti terrestri limita a 325 franchi l'importo medio della tassa per attraversare le Alpi di un autotreno di 40 tonnellate che viaggia da Basilea a Chiasso, il che corrisponde a un massimo di 2,70 centesimi per tonnellata-chilometro;
 - ⇒ l'accordo sui trasporti terrestri è quindi più restrittivo rispetto al diritto svizzero (cfr. art. 8 della legge sul traffico pesante).
- l'articolo 85 Cost. sancisce che sul traffico pesante si può riscuotere una tassa commisurata alle prestazioni o al consumo se tale traffico causa alla collettività costi che non possono essere coperti con altre prestazioni o tasse;
- l'articolo 8 della legge sul traffico pesante limita la tassa a un massimo di 3,0 centesimi per tonnellata-chilometro;
- l'articolo 7 della legge sul traffico pesante sancisce che i proventi della tassa non devono superare i costi d'infrastruttura non coperti e i costi a carico della collettività³⁰;
 - ⇒ tale requisito può fare sì che non si sfrutti l'aliquota della tassa di per sé ammessa;
 - ⇒ occorre precisare che in Svizzera la quota dei costi computati al traffico pesante è nettamente inferiore rispetto agli altri Paesi europei. Attualmente è in corso una revisione del conto stradale³¹ e i primi risultati mostrano che, in seguito a tale revisione, la quota dovrebbe aumentare.

³⁰ Il settore degli autotrasportatori ha già tentato due azioni contro il fatto che i proventi della TTPCP sono più elevati dei costi scoperti e che le aliquote vanno quindi diminuite. Il Tribunale federale ha respinto il ricorso contro l'aumento dal 1° gennaio 2008. Come era avvenuto per il primo procedimento, anche nel secondo ricorso contro il declassamento, dal 1° gennaio 2009, dei veicoli Euro 3 da una categoria fiscale molto conveniente a una meno conveniente i ricorrenti hanno addotto come argomentazione che considerare i costi causati dai tempi d'attesa per le code è, in generale, inammissibile, aggiungendo inoltre che il calcolo dei costi è comunque sbagliato. Il Tribunale federale ha incaricato l'Amministrazione federale di ricalcolare i costi, che rispetto ai calcoli originali sono risultati leggermente più elevati. Diversamente dal Tribunale federale, nella sentenza del 22 ottobre 2012 il Tribunale amministrativo federale è giunto alla conclusione che l'aumento della tassa sul traffico pesante per l'inizio del 2008 in effetti non era stato corretto poiché violava il principio della copertura dei costi. La decisione del Tribunale amministrativo federale può essere impugnata dinanzi al Tribunale federale.

³¹ Articolo 36 della Legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (LUMin; RS 725.116.2).

Oltre che dalle limitazioni legali appena menzionate, l'importo della tassa è influenzato anche da decisioni politiche:

- il 23 novembre 2011 il Consiglio federale ha deciso di introdurre dal 1° gennaio 2012 una riduzione sulla TTPCP per determinati veicoli di vecchia generazione che sono stati dotati di un sistema con filtro antiparticolato. Ha inoltre incaricato il DATEC di negoziare con l'Unione europea l'introduzione di una riduzione supplementare del 10 per cento sulla TTPCP per i veicoli di ultima generazione (categoria di emissione EURO VI). L'introduzione il 1° luglio 2012 dell'adeguamento della TTPCP al rincaro ha garantito la neutralità di bilancio dei sistemi di riduzione sconto, ma la media ponderata non è aumentata;
- il 1° marzo 2012 il Consiglio nazionale ha approvato la mozione 09.3133 Germanier «Sicurezza d'investimento per i veicoli pesanti. Mantenere invariata la categoria tariffaria TTPCP per sette anni», adeguata dall'altra Camera. La mozione modificata è stata quindi trasmessa e il Consiglio federale è stato incaricato di elaborare una norma legislativa per garantire ai proprietari di autocarri la massima sicurezza d'investimento. I veicoli della più moderna categoria di emissione EURO devono rimanere nella categoria TTPCP più vantaggiosa per sette anni dalla data in cui la rispettiva categoria di emissione diventa obbligatoria per la prima immatricolazione di nuovi veicoli. Quelli EURO IV potranno quindi essere declassati di categoria al più presto dall'ottobre del 2013 e quelli EURO V dall'ottobre del 2016.

Quanto all'importo della tassa, all'articolo 40 l'accordo sui trasporti terrestri definisce il limite massimo (più rigido) fissando l'aliquota della tassa a, mediamente, massimo 2,70 centesimi per tonnellata-chilometro. Se si volesse aumentare l'aliquota, occorrerebbe adeguare di conseguenza l'accordo sui trasporti terrestri e quindi aumentare il prezzo per un viaggio di transito. Un simile rincaro potrebbe suscitare l'opposizione dell'UE.

Occorre inoltre notare che anche i Paesi limitrofi potrebbero opporvisi. Da una parte, i trasporti attraverso la Svizzera potrebbero rincarare anche per essi e, dall'altra, aumenterebbe il traffico sugli altri valichi alpini. A seconda dell'importo della nuova aliquota della tassa, nell'accordo sui trasporti terrestri, sarebbe eventualmente necessario adeguare anche il diritto interno, essendo sancite anche in esso limitazioni dell'aliquota. A causa delle ripercussioni sul settore dei trasporti, sarebbe inoltre da prevedere anche un'opposizione a livello di politica interna.

3.6.2. Aumento della TTPCP – ripercussioni sul settore dei trasporti svizzero e sull'economia svizzera³²

L'introduzione della TTPCP nel 2001 e l'innalzamento del limite di peso degli autocarri da 28 a 34 tonnellate hanno avuto un chiaro impatto in termini di produttività nel traffico stradale. Le rilevazioni statistiche mostrano che è aumentato il tonnellaggio netto, ossia il carico utile per corsa, e che, generalmente, è stato utilizzato meglio il limite di peso più elevato. Tale impatto è particolarmente evidente nel traffico di transito e in quello di importazione e di esportazione; ma anche nel traffico interno si è avuto un effetto in termini di produttività, pur se non in egual misura. L'aspetto della produttività ha interessato anche l'evoluzione della prestazione chilometrica³³ e della prestazione di trasporto³⁴: mentre quest'ultima tra il 2000 e il 2005 ha registrato una crescita del 16,4 per cento, nello stesso periodo la prima è diminuita del 6,4 per cento. Il chiaro effetto in termini di produttività ha consentito al settore dei trasporti di realizzare risparmi, contrastando così il maggiore onere dovuto all'introduzione della TTPCP. Nonostante la TTPCP, fino al 2004 i costi di trasporto hanno così conosciuto, nel complesso, soltanto una crescita marginale; con l'aumento della TTPCP nel 2005, rispetto al 2001 e malgrado il contemporaneo innalzamento del limite di peso degli autocarri da 34 a 40 tonnellate, i costi nel traffico interno hanno subito un'impennata e non sono più calati.

³² ARE: «Volkswirtschaftliche Auswirkungen der LSWA mit höherer Gewichtslimite», 2007 (disponibile soltanto in tedesco).

³³ Totale dei chilometri percorsi da veicoli per unità di tempo (chilometri-veicolo).

³⁴ Prodotto della quantità di merci trasportata per unità di tempo con la rispettiva distanza di trasporto (tonnellate-chilometri).

Il motivo va ricercato nel fatto che, nonostante l'innalzamento del limite di peso, nel traffico interno non è in pratica più stato possibile conseguire effetti in termini di produttività, poiché in Svizzera, per gli autocarri da 40 tonnellate, l'aumento del carico utile è irrisorio rispetto alla limitazione a 34 tonnellate³⁵.

Mentre, tutto sommato, l'aumento delle tonnellate-chilometro nette dal 2001 ha influito positivamente sul valore aggiunto del settore dei trasporti, la tendenza dell'occupazione nel settore svizzero è opposta: qui l'effetto in termini di produttività ha portato a una minore domanda di manodopera nel traffico merci su strada (oltre 35 tonnellate), rispetto al vecchio regime, poiché i trasporti di merci su strada sono divenuti a più alta intensità di valore aggiunto e di capitale, ma a minore intensità di lavoro. Dopo l'introduzione del nuovo regime, nel periodo 2001-2004 il numero degli occupati nel traffico merci su strada è, in media, dell'11 per cento inferiore a quello che sarebbe stato con l'evoluzione (ipotetica) nel vecchio regime. Con secondo aumento della TTPCP e innalzamento del limite di peso degli autocarri nel 2005, la differenza sale al 15 per cento a causa del ristagno dell'occupazione.

La TTPCP ha in parte contribuito a un inasprimento della concorrenza e del processo di concentrazione nel settore dei trasporti, poiché è aumentato il fabbisogno di investimenti ed è divenuta ancora maggiore la pressione verso l'ottimizzazione e la riduzione dei costi. Occorre tuttavia precisare che questa tendenza è iniziata già vari anni prima dell'introduzione della TTPCP. Proprio l'elevato livello salariale in Svizzera ha fatto sì che oggi nel traffico di importazione e di esportazione soltanto il 25 per cento della prestazione chilometrica sia fornito da veicoli immatricolati in Svizzera.

Rispetto al valore aggiunto di tutti i settori in Svizzera, è stato calcolato che gli effetti su quest'ultimo della TTPCP dal 2001, con un limite di peso più alto, sono irrisori dal profilo numerico. Si deve perciò supporre che anche in futuro un eventuale aumento della TTPCP non avrà ripercussioni sostanziali sull'economia svizzera. Per il settore dei trasporti nel suo insieme i cambiamenti sarebbero invece rilevanti e chiaramente tangibili, in quanto si può partire dal presupposto che la prestazione di trasporto – come già nel 2005 – anche in futuro non si svilupperà molto più della prestazione chilometrica. È perciò da supporre che un aumento della TTPCP si ripercuoterebbe direttamente sui costi di trasporto, poiché non gli corrisponderebbero effetti in termini di produttività in grado di attenuare questi maggiori oneri, con probabile miglioramento della situazione di concorrenza tra strada e rotaia a vantaggio di quest'ultima. Specialmente nel traffico di transito attraverso le Alpi sarebbe prevedibile un certo effetto positivo sul trasferimento dalla strada alla ferrovia³⁶. Si deve perciò ipotizzare un leggero calo dell'occupazione nelle imprese di trasporto su strada a causa della crescente pressione sui prezzi, poiché i maggiori costi possono essere trasferiti soltanto in misura limitata sulla clientela. Pur tuttavia, anche con un notevole acuirsi degli attuali effetti, non sono da prevedere rotture strutturali.

³⁵ V. ARE: «Volkswirtschaftliche Auswirkungen der LSVA mit höherer Gewichtslimite», 2007, pagg.117, 135, 138, 144, 150, 195 (disponibile soltanto in tedesco).

³⁶ Nonostante tutte le esternalità economiche, dal profilo economico pare inopportuno trasferire traffico da un settore con una copertura dei costi perlomeno «decente» a uno con una copertura dei costi bassa.

4. CONCLUSIONI sul pedaggio per la galleria autostradale del San Gottardo

Sulla base dell'articolo 82 capoverso 3 della Costituzione, l'Assemblea federale potrebbe autorizzare un pedaggio inteso quale pedaggio infrastrutturale per la galleria autostradale del San Gottardo.

Mediante pedaggi infrastrutturali è possibile puntare a obiettivi differenti, tra i quali il controllo della domanda e lo sfruttamento più efficiente delle infrastrutture esistenti.

⇒ negli ultimi anni si riscontra un incremento delle ore di attesa per le code ai portali della galleria autostradale del San Gottardo, sebbene quest'ultima, su base annua, non raggiunga i propri limiti di capacità. Le code si formano soprattutto nel semestre primavera-estate, tra Pasqua e le vacanze d'autunno, e più nello specifico nei periodi di vacanza durante i finesettimana. Non sembra perciò utile un pedaggio per controllare la domanda e sfruttare in modo più efficiente l'infrastruttura.

Un'ulteriore finalità può essere di finanziare la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle pertinenti infrastrutture attraverso la partecipazione ai costi da parte degli utenti, secondo il principio «l'utente paga».

Negli ultimi decenni, l'attuale finanziamento delle strade a livello federale si è complessivamente rivelato efficace; il massimo impatto è causato dal finanziamento secondo il principio «l'utente paga» (cfr. n. 3.3), che si ritiene una soluzione valida per il futuro. Con questo finanziamento, le infrastrutture stradali sono già pagate in fase di realizzazione, ovvero al momento della messa in esercizio. Il bilancio della Confederazione non viene così gravato da investimenti già effettuati ma non ancora finanziati. Gli utenti delle strade, ovvero gli acquirenti di carburante si accollano interamente i costi interni. Calcolando i costi esterni, il grado di copertura dei costi è pari al 90 per cento circa. L'attuale finanziamento delle strade ha raggiunto i propri limiti, in particolare a seguito del calo del consumo di carburante specifico.

Quanto all'imminente risanamento della galleria autostradale del San Gottardo, è importante la questione del finanziamento. Tuttavia, la concorrenza tra i mezzi di finanziamento non è un fenomeno nuovo, sorto solo ora in vista del predetto progetto di risanamento o addirittura con la relativa decisione del Consiglio federale.

Mediante i pedaggi, in particolare quelli infrastrutturali, compatibili con la costituzione, si dovrebbe poter conseguire un contributo di finanziamento supplementare e attenuare il rapporto di concorrenza tra i mezzi di finanziamento insito nel sistema. L'importo di un pedaggio infrastrutturale dipende da vari fattori e ipotesi, quali i costi da finanziare, i volumi di traffico, l'inclusione del traffico pesante o il cofinanziamento attraverso un «pedaggio ombra»³⁷ supplementare.

⇒ primi (rudimentali) calcoli per un possibile pedaggio infrastrutturale alla galleria autostradale del San Gottardo per finanziare la seconda canna³⁸ consentono di stimare l'importo del pedaggio (cfr. allegato 1).

Variante 1 (Stato)

Il finanziamento e la riscossione dei pedaggi avvengono attraverso lo Stato. Il pedaggio infrastrutturale viene riscosso per:

- i costi d'esercizio e di manutenzione della nuova canna,
- i costi di riscossione del pedaggio infrastrutturale,
- interessi e ammortamenti (anni 1-35),
- accantonamenti per futuri risanamenti (anni 36-45).

³⁷ Si parla di «pedaggio ombra» quando lo Stato per ogni attraversamento della galleria paga un importo alla società di gestione (ad esempio per i mezzi pesanti).

³⁸ Non sono inclusi nel calcolo i costi di risanamento, esercizio e manutenzione delle attuali canne.

Se i costi annuali pari a circa 110 milioni di franchi devono essere coperti escludendo il traffico pesante, il pedaggio infrastrutturale medio per ogni veicolo e transito ammonta a 21 franchi.

Se invece viene incluso il traffico pesante, l'importo è di 39 franchi (cfr. n.3.6.1), mentre per i rimanenti veicoli scende a più di 17 franchi per transito.

Calcolato su 45 anni, con la Variante 1 risultano costi di circa 4967 milioni di franchi.

Variante 2 (privati)

Il finanziamento e la riscossione dei pedaggi avvengono attraverso soggetti privati. Il pedaggio infrastrutturale viene riscosso come per la Variante 1, tuttavia con interessi maggiori per privati (supplemento rischio).

Se i costi annuali risultanti secondo la Variante 2, pari a circa 172 milioni di franchi, devono essere coperti escludendo il traffico pesante, il pedaggio medio per veicolo e transito ammonta a più di 32 franchi.

Se invece viene incluso il traffico pesante si arriva a 39 franchi³⁹ (cfr. n. 3.6.1), mentre scende a più di 28 franchi per i rimanenti veicoli.

Calcolato su 45 anni, con la Variante 1 risultano costi di circa 7748 milioni di franchi.

Ma il contributo di finanziamento realizzabile con i pedaggi infrastrutturali, sia nel suo complesso, sia nello specifico con riferimento alla galleria autostradale del San Gottardo, sarebbe probabilmente connesso a numerosi svantaggi, che crescerebbero tendenzialmente assieme all'importo del pedaggio infrastrutturale.

- ⇒ con un pedaggio per la galleria autostradale del San Gottardo verrebbe tassato il principale collegamento stradale transalpino della Svizzera, quindi quello più importante tra il Sud e il Nord del Paese. Con probabili trasferimenti di traffico e conseguenti risvolti economici (negativi) sui Cantoni limitrofi, in particolare Ticino e Grigioni meridionale. Se si volessero attenuare tali effetti e anche quelli del principio di escludibilità, sarebbe necessario procedere a correttivi, ad esempio con un sistema di sconti, che a loro volta si ripercuoterebbero negativamente sui proventi realizzabili;
- ⇒ i pedaggi infrastrutturali non offrono una soluzione di tipo organica e sistemica, bensì rischiano di esaurirsi in un'operazione parziale e «rappezzata», in quanto si concentrano in modo isolato su una singola opera. Un simile approccio andrebbe evitato soprattutto nell'ottica del futuro sistema di gestione e di finanziamento trasversale a tutte le modalità di trasporto, in grado di gestire il traffico e possibilmente conforme al principio «l'utente paga». Per finire, un pedaggio analogo andrebbe applicato anche ad altri valichi alpini, onde evitare il rischio di spostamento del traffico verso altri percorsi.
- ⇒ nel caso dei mezzi pesanti il margine di intervento è ristretto, visto il limite dell'importo della TTPCP previsto sia dalla legge sul traffico pesante, sia dall'accordo sui trasporti terrestri. A differenza di quanto avviene all'estero, dove i pedaggi per gli autotreni sono nettamente più elevati⁴⁰, in Svizzera il rapporto tra i pedaggi per i mezzi pesanti e quelli per gli altri mezzi di trasporto sarebbe squilibrato.

Nel caso della galleria autostradale del San Gottardo, considerato il milione circa di transiti di autocarri attualmente registrati all'anno, i ricavi teorici ammonterebbero a circa 39 milioni di franchi e a circa la metà una volta raggiunto l'obiettivo del trasferimento di metà degli autotreni dalla strada alla ferrovia;

³⁹ A titolo di raffronto: Galleria del Monte Bianco ⇒ prezzi per un attraversamento di sola andata con l'automobile ~ 47 franchi e con un autotreno ~ da 169.60 a 358.80 franchi (stato: novembre 2012) Galleria del Fréjus ⇒ prezzi per un attraversamento di sola andata con l'automobile ~ 47 franchi e con un autotreno ~ da 169.60 a 360.35 franchi (stato: novembre 2012).

⁴⁰ V. nota a piè di pagina 39.

⇒ Il principio di escludibilità potrebbe essere applicato alla galleria autostradale del San Gottardo, in particolare nel caso di incasso manuale. La riscossione dei pedaggi porrebbe non poche difficoltà tecniche in quanto un addebito «a distanza» (p. es. al confine o con invio fattura) non è ancora possibile e mancano gli spazi sufficienti ai portali per un incasso manuale. Quest'ultimo comporterebbe costi di riscossione e probabilmente anche un dispendio di tempo; inoltre, andrebbe coordinato con il sistema di dosaggio («contagocce»).

Anche se, tendenzialmente, potrebbero contribuire ad attenuare la concorrenza tra i mezzi di finanziamento, i pedaggi infrastrutturali comportano numerosi e importanti svantaggi.

In considerazione di quanto esposto e del fatto che il risanamento della galleria autostradale del San Gottardo risulta più conveniente con il sistema di finanziamento attuale, il Consiglio federale propone di rinunciare a portare avanti e ad approfondire il tema della riscossione di pedaggi volti a finanziare questo progetto.

Appendice 1

	Variante 1		Variante 2		Variante 3	
	Anni 1-35	Anni 36-45	Anni 1-35	Anni 36-45	Anni 1-35	Anni 36-45
Esercizio e manutenzione galleria nuova ¹	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00
Accantonamenti per futuro risanamento dopo ammortamento (anni 36-45) ²		65.00		65.00		65.00
Finanziamento ³ Stato (interesse al 2%), ammortamento su 35 anni	80.92 ⁶				45.20 ⁶	
Finanziamento capitale proprio (370 mln. di CHF) interesse al 9,75% ⁴			36.08	36.08		
Finanziamento capitale di terzi (cdt 1653 milioni di CHF) interesse al 6% ⁵ ammortamento su (anni 1-35 ⁶)			114.00 ⁸			
Costi di riscossione pedaggio ⁷	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
Costi totali per anno in milioni di CHF	113.92	98.00	183.08	134.08	78.20	98.00
Costi totali in media per anno in milioni di CHF	110.38		172.19		82.60	
Costi totali (calcolati su 45 anni) in milioni di CHF⁹	4'967.20		7'748.38		3'717.00	
Costi medi per veicolo e transito in CHF (5 milioni di veicoli per anno / senza autocarri ¹⁰)	20.52		32.01		15.36	
500.000 autocarri/per anno a 39 CHF ¹¹	19.50	19.50	19.50	19.50	19.50	19.50
Totale meno max. pedaggio possibile per autocarri alla GASG	4'089.70		6'870.88		2'839.50	
Costi per veicolo e attraversamento in CHF (con partecipazione ai costi dei mezzi pesanti)	16.90		28.39		11.73	

Vari costi aggiuntivi quali interesse sul periodo di costruzione, tasso di approntamento cdt, «upfront fee» cdt e «management fee» cdt non sono stati considerati.

¹ Risanamento della galleria autostradale del San Gottardo. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 09.3000 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati del 12 gennaio 2009, pag. 62

² Dall'anno 36 vengono generati annualmente 65 milioni di CHF per il futuro risanamento.

³ con riferimento a «PPP Lösung für zweite Gotthardröhre 2012 (economiesuisse), pag. 68

⁴ con riferimento a «PPP Lösung für zweite Gotthardröhre 2012 (economiesuisse), pag. 58

⁵ con riferimento a «PPP Lösung für zweite Gotthardröhre 2012 (economiesuisse), pag. 68

⁶ con riferimento a «PPP Lösung für zweite Gotthardröhre 2012 (economiesuisse), pag. 68

⁷ con riferimento a «PPP Lösung für zweite Gotthardröhre 2012 (economiesuisse), pag. 67

⁸ L'ammortamento è configurato in modo che l'onere causato da interessi e ammortamento rimanga uguale ogni anno (rate annuali).

⁹ A titolo di paragone: costi di costruzione seconda canna (2023 milioni di CHF) più costi di esercizio, di manutenzione e accantonamenti per futuri risanamenti della nuova canna, calcolato su 45 anni, pari a circa 4023 milioni di CHF."

¹⁰ spostamento su percorsi alternativi non considerato (stato: 2011)

¹¹ Obiettivo della politica di trasferimento su ferrovia è di ridurre il traffico di merci pesante sulle strade di transito attraverso le Alpi a mass. 650.000 transiti l'anno entro due anni dalla messa in esercizio della galleria di base del San Gottardo. Si ipotizza che circa l'80% sceglierà l'asse del San Gottardo."

Variante 1: finanziamento di nuove gallerie - Stato

Il finanziamento e la riscossione dei pedaggi avvengono attraverso lo Stato.

Il pedaggio infrastrutturale viene riscosso per: i costi d'esercizio e di manutenzione della nuova canna, i costi di riscossione del pedaggio infrastrutturale, interessi e ammortamenti, nonché accantonamenti per futuri risanamenti.

Se i costi annuali pari a circa 110 milioni di franchi devono essere coperti escludendo il traffico pesante, il pedaggio infrastrutturale medio per ogni veicolo e transito ammonta a 21 franchi.

Se invece viene incluso il traffico pesante, l'importo è di 39 franchi (cfr. n. 3.6.1), mentre per i rimanenti veicoli scende a più di 17 franchi per transito.

Variante 2: finanziamento di nuove gallerie - privati

Il finanziamento e la riscossione dei pedaggi avvengono attraverso soggetti privati.

Il pedaggio infrastrutturale viene riscosso come per la Variante 1, tuttavia con interessi maggiori per privati (supplemento rischio).

Se i costi annuali, pari a circa 172 milioni di franchi, devono essere coperti escludendo il traffico pesante, il pedaggio medio per veicolo e transito ammonta a più di 32 franchi.

Se invece viene incluso il traffico pesante si arriva a 39, mentre scende a più di 28 franchi per i rimanenti veicoli.

Variante 3: finanziamento della differenza tra la variante di risanamento scelta dal Consiglio federale e la variante di risanamento con una breve apertura estiva (280 giorni di blocco l'anno)

Il finanziamento e la riscossione dei pedaggi avvengono attraverso lo Stato.

Il pedaggio infrastrutturale viene riscosso per: i costi d'esercizio e di manutenzione, gli accantonamenti per futuri risanamenti e la differenza dei costi delle due varianti di risanamento (2788 milioni di CHF - 1685 milioni di CHF).