

00.084

Messaggio

sull'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica federale di Germania relativo al Trattato del 23 novembre 1964 sull'inclusione del Comune di Büsingen am Hochrhein nel territorio doganale svizzero concernente il versamento di una quota parte dell'imposta sul valore aggiunto riscossa dalla Svizzera sul suo territorio nazionale e su quello del Comune di Büsingen am Hochrhein

del 18 ottobre 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, il messaggio e il disegno di decreto federale sull'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica federale di Germania relativo al Trattato del 23 novembre 1964 sull'inclusione del Comune di Büsingen am Hochrhein nel territorio doganale svizzero concernente il versamento di una quota parte dell'imposta sul valore aggiunto riscossa dalla Svizzera sul suo territorio nazionale e su quello del Comune di Büsingen am Hochrhein.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 ottobre 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 23 novembre 1964, la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania hanno concluso un Trattato sull'inclusione del Comune tedesco di Büsingen am Hochrhein nel territorio doganale svizzero. Oltre a determinate questioni doganali, tale trattato disciplina anche altri oggetti che risultano dallo stretto legame socioeconomico tra Büsingen e il territorio svizzero che lo circonda, in particolare l'imposizione del transito delle merci.

Secondo tale Trattato, le disposizioni svizzere relative all'imposta sulla cifra d'affari (attualmente imposta sul valore aggiunto) sono applicabili nel Comune tedesco di Büsingen. In questo Comune si applicano quindi le stesse disposizioni applicate sul territorio nazionale svizzero concernenti l'assoggettamento soggettivo e oggettivo all'imposta sulle operazioni e le importazioni.

Il Trattato del 1964 non prevede la partecipazione della Germania al prodotto dell'imposta sulla cifra d'affari riscossa dalla Svizzera sul territorio di Büsingen. Per contro, Büsingen beneficia per esempio dei pagamenti previsti dalla legislazione svizzera sull'agricoltura (segnatamente i contributi ai detentori di vacche e alla produzione vegetale, i pagamenti diretti complementari e i pagamenti diretti ecologici.)

Il passaggio dall'imposta sulla cifra d'affari a un'imposta generale sul valore aggiunto, deciso dalla Svizzera il 1° gennaio 1995, ha reso necessario un adeguamento corrispondente del Trattato. In quest'occasione, i rappresentanti tedeschi hanno sollevato la questione del versamento alla Germania dei proventi dell'imposta sul valore aggiunto riscossa dalla Svizzera sul territorio del Comune di Büsingen.

Il gruppo di lavoro costituito a tale scopo composto da membri della Svizzera e della Germania ha elaborato un avamprogetto di Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica federale di Germania relativo al Trattato del 1964 che riguarda il versamento di una quota parte dell'imposta sul valore aggiunto riscossa dalla Svizzera sul suo territorio nazionale e su quello di Büsingen a questo Comune.

L'Accordo elenca i fattori necessari per il calcolo dell'importo da versare al Comune di Büsingen. Stabilisce inoltre espressamente che le prestazioni fornite da Confederazione e Cantoni a favore del Comune di Büsingen o della sua popolazione sono dedotte da tale importo.

Le controversie relative all'interpretazione dell'Accordo sono sottoposte a una Commissione mista germano-svizzera costituita dal Trattato del 1964. Se tale Commissione non giunge ad un accordo, ogni Parte contraente può chiedere l'istituzione di un tribunale arbitrale.

L'Accordo è concluso per la durata di cinque anni, ma resta in vigore ulteriormente per quanto nessuna Parte contraente lo denunci mediante preavviso di due anni prima della scadenza del termine.

La restituzione dell'imposta sul valore aggiunto non comporta spese supplementari per l'Amministrazione federale delle contribuzioni nell'ambito del personale.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Introduzione

Con il presente messaggio sottoponiamo, per approvazione, alle vostre Camere l'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica federale di Germania relativo al Trattato del 23 novembre 1964 sull'inclusione del Comune di Büsingen am Hochrhein nel territorio doganale svizzero concernente il versamento di una quota parte dell'imposta sul valore aggiunto riscossa dalla Svizzera sul suo territorio nazionale e su quello del Comune di Büsingen am Hochrhein.

1.2 Situazione iniziale

La situazione geografica particolare del Comune di Büsingen am Hochrhein, enclave germanica nel territorio del Cantone Sciaffusa, e le relazioni particolari che ne risultano tra Büsingen e la Svizzera hanno portato, il 23 novembre 1964, alla conclusione di un Trattato tra la Confederazione svizzera e la Repubblica federale di Germania sull'inclusione del Comune di Büsingen am Hochrhein nel territorio doganale svizzero (RS 0.631.112.136). Oltre alle questioni doganali, tale Trattato disciplina una serie di altri oggetti risultanti dallo stretto legame socioeconomico tra Büsingen e il territorio svizzero che lo circonda. Citiamo in particolare le norme concernenti l'agricoltura, la sanità, la polizia degli stranieri, il diritto del lavoro e l'imposizione del transito delle merci.

L'articolo 2 paragrafo 1 di tale Trattato prevede che sono applicabili a Büsingen le prescrizioni legali e amministrative svizzere (federali e cantonali) per quanto concerne un certo numero di oggetti, segnatamente l'imposta sulla cifra d'affari (attualmente imposta sul valore aggiunto). Ciò significa che nel Comune tedesco di Büsingen si applicano le stesse disposizioni applicabili in Svizzera per quanto concerne l'assoggettamento soggettivo e oggettivo sulle operazioni e le importazioni. L'inclusione di Büsingen nel territorio doganale svizzero aveva reso necessario introdurre tale norma per impedire che i beni svizzeri fossero venduti esenti da imposta sul territorio di questo Comune, poiché una simile circostanza avrebbe comportato un turismo commerciale di consumatori svizzeri verso Büsingen.

Il Trattato del 1964 non prevede la partecipazione della Germania al prodotto dell'imposta sulla cifra d'affari riscossa dalla Svizzera sul territorio del Comune di Büsingen. Per contro, Büsingen beneficia dei pagamenti previsti dalla legislazione svizzera sull'agricoltura (segnatamente i contributi ai detentori di vacche, contributi alla produzione vegetale, pagamenti diretti complementari ed ecologici).

Il passaggio dall'imposta sulla cifra d'affari all'imposta generale sul valore aggiunto, deciso dalla Svizzera il 1° gennaio 1995, ha reso necessario un adeguamento corrispondente del Trattato. In quest'occasione, i rappresentanti tedeschi hanno sollevato la questione del versamento alla Germania dei proventi dell'imposta sul valore aggiunto riscossa dalla Svizzera sul territorio del Comune di Büsingen.

1.3

Negoziati

Con il Trattato del 23 novembre 1964 sull'inclusione del Comune di Büsingen am Hochrhein nel territorio doganale svizzero, gli Stati contraenti hanno istituito una Commissione mista germano-svizzera incaricata di esaminare i problemi che possono sorgere con l'applicazione del Trattato. La Commissione è abilitata a proporre alle autorità competenti dei due Stati provvedimenti idonei ad eliminare le difficoltà insorte tra il Comune di Büsingen e la Svizzera o di proporre ai due Governi eventuali modifiche del Trattato (art. 41 par. 1 del Trattato).

Il 29 febbraio 1996, nel corso dell'ottava seduta della Commissione mista, la delegazione svizzera ha dichiarato che le autorità svizzere su domanda della parte germanica erano pronte ad esaminare la questione di un eventuale rimborso dell'imposta sul valore aggiunto riscossa a Büsingen. La Commissione mista ha raccomandato alle autorità competenti delle due Parti contraenti di istituire un gruppo di lavoro ad hoc. Ha inoltre raccomandato di prendere in considerazione non solo il prodotto dell'imposta sul valore aggiunto che l'Amministrazione federale delle contribuzioni riscuote a Büsingen ma anche le prestazioni fornite dalle autorità svizzere (Confederazione e Cantone Sciaffusa) a favore di tale Comune.

Il gruppo di lavoro germano-svizzero ha elaborato in seguito l'avamprogetto di un accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica federale di Germania relativo al citato Trattato del 23 novembre 1964 che prevede il versamento al Comune di Büsingen di una quota parte dell'imposta sul valore aggiunto riscossa dalla Svizzera sul suo territorio nazionale e su quello di tale Comune.

I negoziati si sono svolti sotto la direzione della Divisione principale imposta sul valore aggiunto del Dipartimento federale delle finanze. Oltre alla Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri, il Cantone di Sciaffusa ha partecipato sin dall'inizio ai negoziati.

1.4

Risultati

La Commissione mista germano-svizzera per Büsingen di cui fanno parte anche due consiglieri di Stato del Cantone di Sciaffusa si è riunita per la nona volta il 28 febbraio 2000; ha discusso sul progetto presentato dal gruppo di lavoro e ha concordato la presente versione dell'Accordo. In particolare, la Commissione ha deciso all'unanimità che la quota parte dell'imposta sul valore aggiunto calcolata sulla base del presente Accordo sarà versata per la prima volta al Comune di Büsingen per il 1999.

2

Parte speciale

2.1

Commento dei singoli articoli

L'Accordo disciplina la partecipazione della Svizzera agli oneri speciali del Comune di Büsingen e della sua popolazione con una quota parte del prodotto dell'imposta sulla cifra d'affari riscossa dalla Svizzera sul territorio del Comune di Büsingen. Il preambolo ricorda espressamente i rapporti di buon vicinato tra la Svizzera e la Repubblica federale di Germania e sottolinea che il presente Accordo è animato dal desiderio di tenere conto della situazione geografica particolare del Comune di Büsingen e degli oneri che ne derivano.

L'*articolo 1* determina lo scopo della Convenzione: La Svizzera, che riscuote l'imposta sulla cifra d'affari sul territorio del Comune tedesco di Büsingen, deve partecipare agli oneri speciali di tale Comune e della sua popolazione con una quota parte del prodotto dell'imposta sul valore aggiunto.

L'*articolo 2* elenca i diversi fattori necessari per calcolare l'importo da versare al Comune di Büsingen. Tali fattori sono: gli introiti globali dell'imposta sul valore aggiunto svizzera, il rapporto tra il potere d'acquisto pro capite della Svizzera e quello del territorio di Sciaffusa/Büsingen nonché il rapporto tra la popolazione residente media del Comune di Büsingen e quella della Svizzera, ogni volta sulla base di un anno di riferimento. Come indennità per le spese amministrative derivanti dalla riscossione dell'imposta nel Comune di Büsingen nonché dal calcolo e dal versamento dell'importo da rimborsare, la quota da versare è ridotta del 5 per cento (*art. 3*).

L'*articolo 4* disciplina il calcolo della quota percentuale da versare al Comune di Büsingen e a tale proposito rinvia all'*allegato 1* del presente Accordo che è parte integrante dello stesso. Il calcolo è effettuato ogni anno e si basa sul prodotto dell'imposta sul valore aggiunto dell'anno precedente.

Secondo l'*articolo 5*, le prestazioni fornite dalla Confederazione e dai Cantoni a favore del Comune di Büsingen o della sua popolazione sono dedotte dalla quota parte dell'imposta sul valore aggiunto calcolata secondo l'*articolo 4* e l'*allegato 1*. Tali prestazioni sono elencate in dettaglio nell'*allegato 2*. Per le prestazioni non quantificabili la deduzione è aumentata di 30 per cento (*par. 2*). Il paragrafo 3 stabilisce inoltre che l'Amministrazione federale delle contribuzioni rimborsa direttamente ai Cantoni le prestazioni che forniscono a favore del Comune di Büsingen.

L'*articolo 6* fissa la durata di validità dei calcoli. Il calcolo dell'aliquota percentuale sulla base dell'anno di riferimento conformemente agli *allegati 1 e 2* è valido cinque anni. Ogni Parte può chiedere per via diplomatica, al più tardi un anno prima della scadenza della durata di validità, un nuovo calcolo dell'aliquota percentuale per i cinque anni successivi secondo un nuovo anno di riferimento. Le Parti concordano in seno alla Commissione mista (*art. 41* del Trattato) i dati che negli *allegati 1 e 2* servono da base al nuovo calcolo dell'aliquota percentuale.

Secondo l'*articolo 7*, il primo versamento al Comune di Büsingen della quota parte dell'imposta sul valore aggiunto da parte della Svizzera è effettuato per il 1999. La quota dovuta per l'anno civile è sempre esigibile il 30 giugno dell'anno corrente. La Commissione mista si è sforzata fin dall'inizio di trovare una soluzione che permettesse alla parte germanica di utilizzare la quota parte dell'imposta sul valore aggiunto versata dalla Svizzera per coprire i costi connessi con la situazione particolare di Büsingen. In base ai risultati degli accertamenti da essa richiesti, la delegazione germanica ha potuto dichiarare che i versamenti della Svizzera non potevano essere classificati come imposta sulla cifra d'affari secondo il diritto tedesco. Visto che la legislazione germanica in materia di imposta sul valore aggiunto non è applicabile, il saldo dei proventi dell'imposta sul valore aggiunto da rimborsare, dedotte le prestazioni fornite dalla Svizzera e dal Cantone Sciaffusa, può essere versato direttamente al Comune di Büsingen come assegno strutturale. Tale procedura permette di evitare una contabilizzazione complicata nei conti della Repubblica federale e del «Land» del Baden-Württemberg e di mantenere le spese amministrative a un livello minimo. I versamenti per gli anni precedenti l'entrata in vigore dell'Accordo sono esigibili con il primo versamento.

Secondo l'*articolo 8*, il Comune di Büsingen presenta alla Commissione mista un rapporto annuale sull'utilizzazione dell'importo versato. Si garantisce in tal modo un controllo da parte della Commissione mista. Non si può tuttavia parlare di una vera e propria approvazione dei conti del Comune di Büsingen che è già esclusa per motivi costituzionali.

L'*articolo 9* disciplina il trattamento delle controversie relative all'interpretazione o all'applicazione dell'Accordo. Eventuali controversie sono dapprima sottoposte alla Commissione mista (par. 1). Se la Commissione non giunge ad un accordo, ogni Parte contraente può chiedere l'intervento di un tribunale arbitrale al quale è sottoposta per decisione la controversia (par. 2). I paragrafi 3 e 4 disciplinano la procedura d'istituzione del tribunale arbitrale. Quest'ultimo decide a maggioranza dei voti, in base ai trattati esistenti tra i due Stati contraenti e al diritto internazionale generale. Le sue decisioni sono vincolanti. Ogni Stato contraente assume le spese del proprio membro e quelle inerenti alla sua rappresentanza nella procedura dinanzi al tribunale arbitrale. Le spese del presidente e le altre spese sono assunte in parti uguali dagli Stati contraenti salvo se il tribunale arbitrale adotta un'altra ripartizione delle spese (par. 5). Il tribunale arbitrale regola inoltre la propria procedura.

Secondo l'*articolo 10*, l'Accordo entra in vigore il giorno in cui il Consiglio federale notifica al Governo della Repubblica federale di Germania che le condizioni del diritto interno richieste per l'entrata in vigore sono adempiute.

L'*articolo 11* fissa la durata dell'Accordo a cinque anni (par. 1). Il paragrafo 2 stabilisce che tale Accordo resta in vigore oltre questo termine, se nessuna Parte contraente lo denuncia due anni prima della scadenza di tale termine. Ogni Parte contraente mantiene il diritto di denunciarlo per via diplomatica per la fine di un anno civile mediante preavviso di due anni. Secondo il paragrafo 3, la denuncia del Trattato comporta anche la denuncia del presente Accordo.

L'*allegato 1* contempla il calcolo della quota percentuale del prodotto dell'imposta sul valore aggiunto svizzera da versare al comune di Büsingen conformemente all'*articolo 4* per l'anno di riferimento 1996. L'*allegato 2* contempla l'elenco delle prestazioni fornite dalle autorità svizzere a favore del Comune di Büsingen secondo l'*articolo 5* sempre nell'anno di riferimento 1996.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'importo della quota da versare dipende dal prodotto dell'imposta sul valore aggiunto in Svizzera e dalle prestazioni fornite dalle autorità svizzere a favore del Comune di Büsingen e della sua popolazione. Per il 1999, si deve calcolare una somma pari a 1,7 milioni di franchi.

Il rimborso dell'imposta sul valore aggiunto riscossa nel Comune Büsingen non comporta in pratica spese supplementari per il personale in seno all'Amministrazione federale delle contribuzioni e non richiede personale supplementare.

4

Programma di legislatura

Non è stato possibile prevedere la data approssimativa della conclusione dei lavori del gruppo di lavoro e della Commissione mista. Per questo motivo, il presente disegno non è annunciato nel programma di legislatura 1999-2003.

5

Rapporto con il diritto europeo

La presente Convenzione non influisce sul rapporto del diritto svizzero in materia di imposta sul valore aggiunto con il diritto europeo. Dal profilo materiale, l'imposta sul valore aggiunto è in ogni caso ampiamente eurocompatibile. Le convenzioni contrattuali tra la Svizzera e la Repubblica federale di Germania concernenti il versamento di una quota parte dell'imposta sul valore aggiunto riscossa dalla Svizzera sul suo territorio nazionale e su quello del Comune di Büsingen non si contrappongono agli sforzi di integrazione europea dei due Stati.

6

Costituzionalità

La competenza per concludere il presente Accordo si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.) secondo cui la Confederazione ha il diritto di concludere trattati internazionali con l'estero. La competenza dell'Assemblea federale di approvare l'Accordo si fonda sull'articolo 166 capoverso 2 Cost. L'Accordo può essere denunciato in ogni momento, non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale e non implica un'unificazione multilaterale del diritto; il decreto federale semplice relativo alla sua approvazione non è pertanto sottoposto al referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.