# Messaggio

concernente l'approvazione dell'Accordo del 31 ottobre 2006 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Italiana relativo alla non imponibilità all'imposta sul valore aggiunto dei pedaggi riscossi al traforo del Gran San Bernardo

del 15 giugno 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'Accordo del 31 ottobre 2006 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Italiana relativo alla non imponibilità all'imposta sul valore aggiunto dei pedaggi riscossi al traforo del Gran San Bernardo.

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

15 giugno 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

2007-0884 4515

### Compendio

Dal 1º gennaio 2003 i pedaggi riscossi al traforo del Gran San Bernardo soggiacciono in Italia all'imposta sul valore aggiunto, mentre in Svizzera sono esenti dalla suddetta imposta. Per rimediare a questa disparità di trattamento è stato elaborato un accordo bilaterale che stabilisce per ambedue i Paesi la rinuncia alla riscossione dell'imposta sul valore aggiunto.

Il traforo stradale sotto il Gran San Bernardo collega, attraverso il Canton Vallese, la rete viaria svizzera a quella italiana nella Valle d'Aosta. Dall'apertura della galleria al traffico stradale, avvenuta nel 1964, è riscosso un pedaggio per il transito

Normalmente l'utilizzazione delle strade pubbliche non è sottoposta a tasse. Tuttavia, con il decreto federale del 17 dicembre 1958 che approva la convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana sulla costruzione e sull'esercizio d'una galleria stradale sotto il Gran San Bernardo, l'Assemblea federale ha dato alla società cui è commesso l'esercizio della galleria la facoltà di riscuotere delle tasse di transito

In origine, i pedaggi riscossi sul versante italiano non erano assoggettati all'imposta sul valore aggiunto. Per assicurare l'uniformità di trattamento fra la Svizzera e l'Italia, l'Amministrazione federale delle contribuzioni ha dichiarato di rinunciare alla riscossione dell'imposta sul valore aggiunto sui pedaggi. Questa soluzione consentiva una parità di trattamento senza dovere ricorrere a soluzioni bilaterali.

Al fine di rispettare la Sesta Direttiva CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari (Sesta Direttiva CEE) e la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee, l'Italia ha dovuto riscuotere, con effetto al 1° gennaio 2003, l'imposta sul valore aggiunto sui pedaggi per il transito attraverso la galleria del Gran San Bernardo. Dal 1° gennaio 2003, i pedaggi riscossi in territorio italiano per il transito in galleria sono gravati dall'imposta sul valore aggiunto, pari al 20 per cento, mentre quelli riscossi in Svizzera non sono soggetti alla suddetta imposta. Questa situazione origina una differenza di costi per gli utenti e causa distorsioni concorrenziali. Per questo motivo, l'Italia ha chiesto alla Commissione Europea l'autorizzazione a concludere con la Svizzera un accordo contenente deroghe alla Sesta Direttiva CEE. Nella sua decisione del 21 ottobre 2004, il Consiglio ha autorizzato l'Italia a procedere in tal senso.

Di conseguenza, nel maggio del 2005, l'Italia ha trasmesso alla Svizzera, per via diplomatica, il progetto di un Accordo fra le parti contraenti. L'Accordo è stato approvato il 29 settembre 2006 dal Consiglio federale ed è stato firmato a Roma il 31 ottobre 2006. Tale Accordo stabilisce che i pedaggi riscossi per il transito nella galleria del Gran San Bernardo non sono assoggettati né in Italia né in Svizzera all'imposta sul valore aggiunto o ad altra analoga imposta sulla cifra d'affari. In questo modo vengono abolite le disparità di prezzo e le conseguenti distorsioni concorrenziali.

L'Accordo con la Repubblica Italiana non genera oneri finanziari supplementari per la Confederazione, poiché conferma semplicemente la prassi in vigore applicata dall'Amministrazione federale delle contribuzioni.

4517

# Messaggio

## 1 Punti essenziali del progetto

#### 1.1 Situazione iniziale

La base legale per la galleria stradale sotto il Gran San Bernardo che congiunge, attraverso il Canton Vallese, la rete viaria svizzera a quella italiana nella Valle d'Aosta è data dalla Convenzione conchiusa il 23 maggio 1958 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana sulla costruzione e sull'esercizio d'una galleria stradale sotto il Gran San Bernardo (Convenzione del 1958; RS 0.725.151).

L'utilizzazione delle strade pubbliche è in linea di massima esente da tasse. Con l'accettazione dell'articolo 37 capoverso 2 della Costituzione federale nella votazione popolare del 6 luglio 1958 l'Assemblea federale può tuttavia consentire eccezioni. Questa disposizione corrisponde al vigente articolo 82 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.: RS 101).

Il decreto federale del 17 dicembre 1958 che approva la convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana sulla costruzione e sull'esercizio d'una galleria stradale sotto il Gran San Bernardo (RS 725.151) prevede d'altronde nell'articolo 2 che la società alla quale sarà commesso l'esercizio della galleria abbia la facoltà di riscuotere delle tasse di transito. A partire dall'apertura della galleria al traffico, nel 1964, è riscosso un pedaggio per il transito (art. 6 della Convenzione del 1958). La riscossione dei pedaggi per il transito in galleria spetta alla Società anonima Tunnel du Grand-Saint-Bernard SA (Tunnel SA) per il traffico nord-sud e alla società per azioni Società Italiana Traforo del Gran San Bernardo (Sitrasb S.p.A.) per il traffico sud-nord. Gli azionisti principali della Tunnel SA sono i Cantoni di Vaud e Vallese, nonché la Città di Losanna.

In origine, i pedaggi riscossi al traforo sul versante italiano non erano assoggettati all'imposta sul valore aggiunto. Il 1° gennaio 1995 la Svizzera ha introdotto l'imposta sul valore aggiunto. Per garantire la parità di trattamento fiscale fra la Sitrasb S.p.A. e la Tunnel SA, l'Amministrazione federale delle contribuzioni ha dichiarato, con la lettera del 2 febbraio 1995, di rinunciare all'imposta sul valore aggiunto per i pedaggi di transito riscossi sul versante svizzero. Questa soluzione ha consentito di instaurare un rapporto di reciprocità, senza ricorrere ad un'intesa bilaterale.

Tuttavia, dal 1° gennaio 2003 l'Italia ha abrogato la disposizione che esentava dall'imposta sul valore aggiunto i pedaggi corrisposti per il transito nei trafori internazionali. Questo cambiamento fa seguito a una decisione adottata dalla Corte di giustizia delle Comunità Europee il 12 settembre 2000 contro la Francia (C-276/97) e a un'analoga procedura per infrazione aperta dalla Commissione Europea il 15 luglio 2002 nei confronti dell'Italia. In ambedue i casi si trattava in generale della riscossione dei pedaggi autostradali. Tuttavia, a titolo cautelativo e per precauzione nel caso di esito sfavorevole della procedura per infrazione, l'Italia ha sottoposto all'imposta sul valore aggiunto i pedaggi per il transito nelle gallerie (legge 27 dicembre 2002, n° 289).

A seguito di questa modifica della legge italiana, la Sitrasb S.p.A. deve riscuotere l'imposta sul valore aggiunto del 20 per cento. Ciò significa che i pedaggi riscossi in territorio fiscale italiano per l'attraversamento della galleria sono più alti di quelli

dovuti sul versante svizzero, visto che in Svizzera i pedaggi per il transito in galleria rimangono come sinora non assoggettati all'imposta sul valore aggiunto. Per gli automezzi della categoria A2 (ad es. autoveicoli da turismo), in territorio svizzero la tassa ammonta ad esempio a 29 franchi (18,70 euro), mentre in territorio italiano a 34,80 franchi (22,40 euro). Specialmente tra gli abbonamenti vi sono notevoli differenze di prezzo, e ciò provoca distorsioni concorrenziali. Gli utenti che hanno la possibilità di acquistare gli abbonamenti in ambedue i versanti optano per il versante che pratica il prezzo più vantaggioso, quindi quello svizzero. Qualora anche la Svizzera riscuotesse l'imposta sul valore aggiunto, attualmente del 7,6 per cento, la differenza di prezzo rimarrebbe comunque notevole a causa della diversità delle aliquote.

## 1.2 Svolgimento ed esito delle trattative

Il 24 marzo 2004 l'Italia ha presentato alla Commissione europea una domanda in conformità dell'articolo 30 della Sesta Direttiva CEE del 17 maggio 1977 in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari (Sesta Direttiva CEE) intesa a ottenere l'autorizzazione a concludere un accordo con la Svizzera concernente l'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto dei pedaggi del traforo. L'articolo 30 della Sesta Direttiva CEE¹ prevede infatti che il Consiglio europeo (Consiglio dei Ministri), deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, possa autorizzare uno Stato membro a concludere con un Paese terzo o con un'organizzazione internazionale un accordo che contenga deroghe a tale direttiva. Con la decisione del 21 ottobre 2004 il Consiglio ha rilasciato la sua autorizzazione (2004/737/CE).

Anche la Commissione mista per la galleria stradale sotto il Gran San Bernardo si è occupata dei suddetti problemi; detta Commissione è stata istituita in conformità dell'articolo 9 della Convenzione del 1958. La Commissione mista ha il compito di vegliare all'applicazione della convenzione e alla composizione di tutte le difficoltà che ne derivano. Dopo un approfondito esame del problema, la Commissione mista ha trasmesso l'affare alle autorità nazionali competenti per l'elaborazione di un accordo.

In seguito, nel maggio del 2005, l'Italia ha trasmesso alla Svizzera per via diplomatica, tramite il Ministero degli affari esteri, il progetto di un Accordo tra le parti contraenti. Nel progetto si stabilisce che i pedaggi riscossi al traforo del Gran San Bernardo non siano assoggettati all'imposta sul valore aggiunto in ambedue gli Stati contraenti. Le autorità svizzere competenti (Direzione del diritto internazionale pubblico, Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE, Amministrazione federale delle contribuzioni, Ufficio federale di giustizia) hanno apportato le necessarie modifiche al progetto di Accordo. Al fine di garantire la reciprocità, l'Accordo deve in particolare contenere un riferimento all'eccezione già esistente per la ditta svizzera Tunnel SA. Da parte italiana queste proposte di modifiche sono state tenute in considerazione. L'Accordo è stato approvato il 29 settembre 2006 dal Consiglio federale ed è stato firmato a Roma il 31 ottobre 2006.

Dal 1° gennaio 2007: articolo 396 della nuova Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

#### 1.3 Valutazione

Se si considera che l'imposta sul valore aggiunto è un'imposta generale sul consumo, è difficile sostenere l'applicazione dell'esenzione dall'imposta. A favore dell'Accordo propendono principalmente i seguenti motivi economici e di politica estera:

- la particolarità della galleria stradale del Gran San Bernardo consiste nel collegare il traffico viario fra uno Stato membro e uno Stato non membro dell'Unione Europea. Una decisione come quella adottata dalla Corte di giustizia delle Comunità Europee di imporre i pedaggi autostradali, che concerne in prima linea il traffico all'interno dell'Unione Europea, non può quindi essere applicata con gli stessi criteri anche ai pedaggi del Gran San Bernardo:
- il traforo del Gran San Bernardo ha la particolarità di essere l'unica galleria stradale gestita privatamente in Svizzera che si estende oltre i confini svizzeri e per il cui transito si prelevano pedaggi;
- l'esenzione dei pedaggi dall'imposta su ambedue i versanti evita distorsioni concorrenziali e quindi disparità di prezzo per gli utenti della galleria specialmente per quanto concerne gli abbonamenti. Se entrambi i Paesi prelevassero l'imposta sul valore aggiunto sui pedaggi, il prezzo per il transito in galleria dall'Italia verso la Svizzera risulterebbe comunque maggiore del prezzo per il transito nella direzione opposta a causa della differenza delle aliquote d'imposta vigenti nei due Paesi (Italia: 20 %, Svizzera: 7,6 %);
- pur non avendo mai avuto l'intenzione di assoggettare la Sitrasb S.p.A.
  all'imposta sul valore aggiunto, l'Italia vi è stata costretta per evitare l'apertura di un'eventuale procedura d'infrazione da parte dell'UE;
- in conseguenza dell'assoggettamento unilaterale della Sitrasb S.p.A. all'imposta sul valore aggiunto non è stato rispettato il principio del consenso, ancorato nel trattato internazionale. Secondo l'articolo 8 della Convenzione del 1958, le questioni monetarie e fiscali connesse con la costruzione e l'esercizio della galleria devono essere regolate in accordi particolari, conchiusi tra il Governo svizzero e il Governo italiano;
- dopo la rinuncia da parte dell'Amministrazione federale delle contribuzioni alla riscossione dell'imposta sul valore aggiunto, si è affermata nel corso degli anni una prassi amministrativa che non dovrebbe essere modificata, a meno che non sussistano ragioni perentorie.

# 2 Spiegazioni relative all'Accordo

Il progetto di Accordo si fonda sull'articolo 8 della Convenzione del 1958. Questo articolo prevede che le questioni doganali, di polizia, monetarie, fiscali e sociali, attenenti alla costruzione e all'esercizio della galleria siano regolate in accordi particolari, conchiusi tra le parti contraenti.

Dopo un preambolo dettagliato, l'Accordo stabilisce nella sua unica disposizione che i corrispettivi relativi ai pedaggi per il transito nel traforo del Gran San Bernardo non sono assoggettati, in ambedue gli Stati, all'imposta sul valore aggiunto o ad

analoga imposta sulla cifra d'affari. Sebbene non sia menzionata esplicitamente, ogni modifica del regime di imposta sul valore aggiunto per i pedaggi riscossi al traforo deve formare oggetto – per riguardo alle due società concessionarie – di un nuovo accordo bilaterale. In particolare una nuova decisione in merito all'imposizione dei pedaggi menzionati non può essere presa unilateralmente.

# 3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

I pedaggi per il transito attraverso la galleria stradale del Gran San Bernardo, riscossi dalla Tunnel SA in territorio svizzero, ammontavano a 7 063 000 di franchi nel 2004. Considerato che la Svizzera rinuncia a imporre questi pedaggi, nel 2004 la Confederazione ha subito una perdita di 536 788 franchi in termini di imposta sul valore aggiunto.

Il presente Accordo sottoscritto con la Repubblica Italiana non genera nuovi oneri finanziari per la Confederazione, poiché l'Amministrazione federale delle contribuzioni ha rinunciato a prelevare l'imposta sul valore aggiunto su questi pedaggi sin dall'introduzione di detta imposta, ossia nel 1995. Dato che per la Svizzera l'Accordo conferma semplicemente la prassi in vigore applicata dall'Amministrazione federale delle contribuzioni, non vi sono ripercussioni neppure sull'effettivo del personale dell'amministrazione.

## 4 Programma di legislatura

Il progetto non figura nel Rapporto sul programma di legislatura 2003–2007<sup>2</sup>. Al momento dell'allestimento del programma non era prevedibile se e quando la commissione mista avrebbe concluso i lavori preparatori relativi al presente Accordo.

#### 5 Costituzionalità

La base costituzionale per la conclusione del presente Accordo è data dall'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale, secondo cui la Confederazione ha diritto a concludere trattati internazionali. La competenza dell'Assemblea federale di approvare il trattato è retta dall'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale. L'Accordo è denunciabile in qualsiasi momento, non prevede l'adesione ad un'organizzazione internazionale e per la sua attuazione non è necessaria l'emanazione di leggi federali. Sebbene l'Accordo comprenda disposizioni che contengono norme di diritto, le stesse possono essere considerate non importanti. Per la Svizzera esse non comportano nuovi obblighi né ulteriori minori entrate fiscali, poiché si conferma unicamente la vigente prassi che l'Amministrazione federale delle contribuzioni applica dall'introduzione della legge concernente l'imposta sul valore aggiunto. Per queste ragioni il decreto federale non sottostà al referendum facoltativo di cui all'articolo 141 capoverso 1 lettera d della Costituzione federale.