

(Decisione del 15 ottobre 2002 della Commissione federale di ricorso in materia doganale in re L. [CRD 2002-023 e 050])

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Landverkehrsabkommen Schweiz-EG. Kontingent für Leerfahrten im schweizerischen Alpen transit.

- Abweichend von den allgemein gültigen Bestimmungen der LSVA werden bestimmte einfache Fahrten im schweizerischen Alpen transit pauschal besteuert. Internationales Recht (Art. 40 Abs. 3 Bst. b des Landverkehrsabkommens; E. 3b) und nationales Recht (E. 3c).
- Art. 40 des Landverkehrsabkommens ist direkt anwendbares Staatsvertragsrecht (E. 5a).
- Auslegung der Begriffe «Fahrzeug» und «Schweizerischer Alpen transit» im gesetzlichen Zusammenhang (E. 5b/aa und bb).
- Auslegung von verschiedenen Fällen, bei denen die Zusammensetzung Sattelzugmaschine/Sattelaufleger in der Schweiz geändert wird (E. 4 und 5b/cc).

Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Accord Suisse-CE sur les transports terrestres. Contingent de courses à vide de véhicules en transit via la chaîne alpine suisse.

- En dérogation aux règles générales de la RPLP, certaines courses simples de véhicules effectuées en transit via la chaîne alpine suisse peuvent être imposées forfaitairement. Droit international (art. 40 al. 3 let. b de l'Accord sur les transports terrestres; consid. 3b) et droit interne (consid. 3c).
- L'art. 40 de l'accord sur les transports terrestres est une disposition conventionnelle d'application directe (consid. 5a).
- Analyse des notions de «véhicule» et de «transit via la chaîne alpine suisse» dans le contexte légal (consid. 5b/aa et bb).
- Analyse de différents cas de figure dans lesquels la composition véhicule tracteur/semi-remorque est modifiée sur territoire suisse (consid. 4 et 5b/cc).

Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Accordo Svizzera-CE sui trasporti terrestri. Contingente per viaggi di veicoli a vuoto in transito attraverso le Alpi svizzere.

- In deroga alle regole generali della TTPCP, determinati viaggi di sola andata effettuati da veicoli in transito attraverso la catena alpina svizzera possono essere tassati in modo forfettario. Diritto internazionale (art. 40 cpv. 3 lett. b dell'accordo sui trasporti terrestri; consid. 3b) e diritto nazionale (consid. 3c).
- L'art. 40 dell'accordo sui trasporti terrestri è una disposizione convenzionale direttamente applicabile (consid. 5a).
- Interpretazione delle nozioni di «veicolo» e «transito attraverso le Alpi svizzere» nel contesto legale (consid. 5b/aa e bb).
- Interpretazione di diversi casi in cui la composizione veicolo trattore/semirimorchio viene modificata in Svizzera (consid. 4 e 5b/cc).

Riassunto dei fatti:

A. La ditta L. SA ha la sua sede a Y, dove gestisce il proprio parco macchine ed un garage. La particolarità dell'ubicazione geografica della sede conduce la ditta L. SA a predisporre i trasporti dall'Italia alla Germania e viceversa con cambio di veicoli. I veicoli trattori con semirimorchio in provenienza dall'Italia e dalla Germania si incontrano di solito a Y, dove si scambiano i rispettivi semirimorchi. In seguito i veicoli riprendono in senso inverso il tragitto percorso. Le merci (trasportate nei semirimorchi) attraversano la Svizzera con due veicoli differenti. La ditta L. SA utilizza per i trasporti summenzionati le autorizzazioni di tipo L, poiché ritiene di effettuare dei trasporti di transito.

B. Nel periodo tra il mese di maggio e il mese di ottobre 2001 la Direzione generale delle dogane (DGD) orientò la ditta L. SA con diversi scritti sul corretto impiego delle autorizzazioni L relative ai contingenti per i viaggi di veicoli vuoti o con carichi leggeri. Il 27 novembre 2001 ha avuto luogo a Berna un incontro tra la ditta L. SA, i funzionari dell'amministrazione doganale e l'associazione svizzera dei trasportatori stradali (ASTAG). Con scritto del 6 dicembre 2001, la DGD comunicò alla ditta L. SA che la prassi in vigore - autorizzazione L valida solo per le corse in transito con lo stesso veicolo trattore da confine a confine senza sostituzione del rimorchio/semirimorchio - non poteva essere modificata. La ditta in questione doveva pertanto pagare la tassa sul traffico pesante secondo i chilometri percorsi, quando procedeva alla sostituzione del semirimorchio su territorio svizzero, e non poteva beneficiare della tassazione forfettaria prevista dall'autorizzazione L. A titolo eccezionale, la DGD si disse disposta a concedere alla ditta L. SA un rimborso di Fr. 50.-, corrispondente alla tassa di rilascio dell'autorizzazione per il contingente, per ogni viaggio effettuato da gennaio a settembre 2001. Con scritti del 5, 21 e 31 gennaio 2002, la ditta L. SA si rivolse nuovamente alla DGD, chiedendo di tollerare la sostituzione dei veicoli trattori.

C. Con decisione dell'11 febbraio 2002, la DGD respinse la richiesta della ditta L. SA concernente il conteggio delle autorizzazioni L relativo al mese di novembre 2001. Secondo la DGD non erano date le condizioni per i viaggi in transito da confine a confine ed era pertanto dovuta la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) pari a Fr. 14'593.10. Il 12 marzo 2002, la ditta L. SA ha impugnato la predetta decisione, tramite il suo rappresentante, dinanzi alla Commissione federale di ricorso in materia doganale (CRD), postulando l'integrale rimborso per tutte le autorizzazioni L debitamente timbrate, nonché l'applicazione dell'art. 17 della legge federale del 19 dicembre 1997 concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (LTTP, RS 641.81).

Estratto dei considerandi:

1., 2. (...)

3.a. Giusta l'art. 85 cpv. 1 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101), la Confederazione può riscuotere sul traffico pesante una tassa commisurata alle prestazioni o al consumo, per quanto tale traffico causi alla collettività costi che non possono essere coperti con altre prestazioni o tasse. Su tale base è riscossa dal 1° gennaio 2001 una tassa sui veicoli pesanti immatricolati in Svizzera o all'estero (svizzeri ed esteri), ossia sui veicoli a motore e sui rimorchi destinati al trasporto di persone o di beni (art. 3 LTTP). È assoggettato al pagamento della tassa il detentore del veicolo (art. 5 cpv. 1 LTTP). Il Consiglio federale disciplina l'esecuzione della riscossione della tassa (art. 10 cpv. 1 LTTP).

b. Il 21 giugno 1999 è stato concluso un accordo tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (in seguito: accordo sui trasporti terrestri, RS 0.740.72). Si evince dall'art. 37 di questo accordo che le parti contraenti, nell'ambito delle loro competenze e secondo le loro rispettive procedure, si prefiggono di introdurre progressivamente una tariffazione basata sull'imputazione ai veicoli circolanti su strada e agli altri modi di trasporto, dei costi cui danno origine. Ai sensi dell'art. 40 cpv. 1, per realizzare gli obiettivi definiti all'art. 37, la Svizzera introduce un sistema di tariffazione sui veicoli, non discriminatorio, in due fasi che cominciano rispettivamente il 1° gennaio 2001 e il 1° gennaio 2005. L'art. 40 cpv. 3 lett. b prevede, in deroga alla regola generale, che la Comunità europea (CE) riceve, nel periodo dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2004, un contingente annuo valido per 220 000 viaggi (sola andata) di veicoli a vuoto o carichi con prodotti leggeri, a condizione che il peso totale effettivo a pieno carico del veicolo non superi 28 tonnellate, effettuati in transito attraverso la parte svizzera della catena alpina, dietro pagamento di una tariffa di uso dell'infrastruttura di importo pari a 50 CHF nel 2001, 60 CHF nel 2002, 70 CHF nel 2003 e 80 CHF nel 2004. La Svizzera riceve anche un contingente alle medesime condizioni. A questo proposito l'accordo sui trasporti terrestri introduce una deroga al principio generale derivante dalla LTTP della tassazione proporzionale alle prestazioni o al consumo.

L'art. 3 del suddetto accordo sui trasporti terrestri definisce il veicolo nel modo seguente: «veicolo a motore immatricolato nel territorio di una parte contraente, o complesso di veicoli adibito esclusivamente al trasporto merci di cui almeno la motrice sia immatricolata nel territorio di una parte contraente, od ogni autoveicolo atto, secondo il tipo di costruzione e l'attrezzatura, a trasportare più di nove persone, conducente compreso, e destinato a tal fine». Il transito invece è definito come «il trasporto di merci o di passeggeri effettuato senza operazioni di carico o scarico e lo spostamento del veicolo a vuoto attraverso il territorio di una parte contraente».

c. In applicazione del suddetto accordo, la Confederazione ha emanato la legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente il trasferimento su ferrovia del traffico merci attraverso le Alpi (legge sul trasferimento del traffico, RS 740.1) il cui fine è il seguente: «Al fine di proteggere la regione alpina, la Confederazione provvede, in collaborazione con i Cantoni, le ferrovie e i suoi partner europei, a trasferire gradualmente su ferrovia il traffico merci pesante attraverso le Alpi» (art. 1 cpv. 1). Giusta l'art. 2 cpv. 1 della legge sul trasferimento del traffico, le finalità previste all'art. 1 devono essere conseguite principalmente mediante l'attuazione tempestiva e mirata della riforma ferroviaria, della LTTP, del decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (decreto sul transito alpino, RS 742.104) e dell'accordo sui trasporti terrestri. L'art. 4 cpv. 1 della legge sul trasferimento del traffico prevede che il prelievo della tassa sui contingenti per i viaggi di veicoli a vuoto o carichi con prodotti leggeri secondo la normativa transitoria dell'accordo sui trasporti terrestri o secondo altri accordi bilaterali in materia di trasporti, è disciplinato dalla LTTP, sempreché disposizioni speciali previste negli accordi internazionali in materia di trasporti non prevedano altrimenti. L'art. 40 cpv. 3 lett. b dell'accordo sui trasporti terrestri evocato precedentemente rappresenta una di queste disposizioni contrarie, che deroga alla LTTP per un certo contingente di viaggi di veicoli effettuati in transito. Per i contingenti svizzeri previsti dall'accordo internazionale summenzionato, la legge sul trasferimento del traffico prevede che il Consiglio federale, d'intesa con i Cantoni, disciplini il numero e la ripartizione delle autorizzazioni per i viaggi di veicoli a vuoto e di veicoli carichi con prodotti leggeri (art. 5 cpv. 1 della legge sul trasferimento del traffico).

È su questa base legale che è stata adottata l'ordinanza del 1° novembre 2000 concernente i contingenti per i viaggi di veicoli da 40 tonnellate o di veicoli vuoti o con carichi leggeri (ordinanza sui contingenti per i viaggi di veicoli, RS 740.11). Per quel che concerne le autorizzazioni per i viaggi di veicoli vuoti o con carichi leggeri, l'art. 7 cpv. 1 dell'ordinanza sui contingenti prevede che l'autorizzazione è rilasciata unicamente per le operazioni di transito attraverso le Alpi svizzere. Ai sensi dell'art. 2 lett. a della citata ordinanza, per trasporto di transito si intende un viaggio attraverso il territorio svizzero da frontiera a frontiera, senza carico o scarico di merci. Secondo l'art. 16 cpv. 1, l'autorità federale di distribuzione emette una fattura che invia all'avente diritto contemporaneamente all'autorizzazione. Il cpv. 4 del medesimo articolo prevede che l'avente diritto può esigere il rimborso forfettario della TTPCP corrispondente al trasporto di transito effettuato dietro rilascio di un'autorizzazione per i viaggi di veicoli vuoti o con carichi leggeri. A tale scopo, deve fornire la prova che il trasporto di transito ha avuto luogo.

4. Nella fattispecie occorre innanzitutto analizzare i fatti. I documenti prodotti dalla ricorrente non si riferiscono ai periodi oggetto della presente decisione (novembre e dicembre 2001). Inoltre la ricorrente non contesta la constatazione dei fatti effettuata dalla DGD. Bisogna quindi partire dall'ipotesi che, per i periodi in questione, la descrizione dei tragitti e degli scambi dei semirimorchi effettuata dalla DGD è conforme alla realtà. Si evince dall'incarto che si possono presentare tre casi diversi:

1) due veicoli provenienti dall'estero che trainano ciascuno un semirimorchio si incontrano in qualche luogo in Svizzera (apparentemente più frequentemente a Y), scambiano i loro semirimorchi e ripartono nella direzione dalla quale sono venuti;

2) un veicolo trattore proveniente dall'estero senza semirimorchio carica un semirimorchio (trasportato dall'estero da un altro veicolo trattore) in territorio svizzero e continua la sua strada verso l'estero, attraversando le Alpi;

3) un veicolo trattore proveniente dall'estero con semirimorchio carica un altro semirimorchio con cui effettua uno spostamento su territorio svizzero prima di riprendere il semirimorchio iniziale e continuare la sua strada verso l'estero, attraversando le Alpi.

La CRD parte dal presupposto che i viaggi qui in questione, che non sono descritti più precisamente, corrispondono a uno dei tre casi elencati sopra.

5. Si può ora procedere all'apprezzamento dei fatti summenzionati alla luce di una convenzione internazionale e del diritto nazionale di applicazione.

a. Il principio dell'applicabilità immediata dei trattati internazionali è chiaramente riconosciuto nel diritto svizzero (Jörg Paul Müller / Luzius Wildhaber, *Praxis des Völkerrechts*, 3a ed., Berna 2001, pag. 166, con riferimenti; Georges J. Perrin, *Droit international public*, Sources, sujets, caractéristiques, Zurigo 1999, pag. 826 segg.). Ne discende che le singole persone possono derivare le

loro pretese direttamente dai trattati internazionali nella misura in cui quest'ultimi contengono delle norme di diritto a loro favore o sfavore (per un caso di applicazione in materia doganale cfr. decisione non pubblicata del 14 novembre 2001 della CRD nella causa M. [CRD 2001-009], consid. 2b/aa, confermata dal Tribunale federale il 14 maggio 2002). Nel caso di specie, la DGD si riferisce a ragione direttamente alle disposizioni del diritto internazionale. L'art. 40 dell'accordo sui trasporti terre-stri è in effetti direttamente applicabile e regola il diritto al pagamento di una tassa assai ridotta per determinati viaggi di veicoli effettuati in transito attraverso la catena alpina svizzera. Occorre pertanto procedere all'interpretazione di tale articolo per delimitare i contorni del diritto che è in esso accordato.

Le norme internazionali vanno interpretate secondo i criteri usuali, fondandosi sul testo, lo scopo e la sistematica interna della regolamentazione nonché sulla volontà storica degli Stati contraenti.

b. Il passaggio da interpretare è il seguente: viaggi (sola andata) di veicoli a vuoto o carichi con prodotti leggeri, a condizione che il peso totale effettivo a pieno carico del veicolo non superi 28 tonnellate, effettuati in transito attraverso la parte svizzera della catena alpina (art. 40 cpv. 3 lett. b dell'accordo sui trasporti terrestri).

aa. Il primo termine che pone problemi è quello di veicolo. Secondo la ricorrente il veicolo potrebbe essere sia il semirimorchio che il veicolo trattore. Per la DGD solo il veicolo trattore può essere considerato un veicolo. Se si osserva l'art. 3 dell'accordo sui trasporti terrestri è un veicolo ai sensi di tale accordo sia un veicolo a motore immatricolato nel territorio di una parte contraente, o un complesso di veicoli adibito esclusivamente al trasporto merci di cui almeno la motrice sia immatricolata nel territorio di una parte contraente. Da un'interpretazione letterale del testo si deduce che un semirimorchio non può essere considerato un veicolo ai sensi dell'accordo poiché non è munito di un motore.

Tale risultato è inoltre confermato dall'interpretazione storica e teleologica del testo dell'accordo. Gli obiettivi principali della Svizzera nell'ambito della negoziazione di tale accordo erano, da un lato, di assicurare che la sua politica dei trasporti, in particolare l'aumento previsto della fiscalità legata alla strada, fosse accettata dalla CE e, d'altro lato, di fissare in un accordo gli obiettivi di una politica coordinata dei trasporti sull'arco alpino, basata sui principi dello sviluppo sostenibile e dell'efficienza del sistema dei trasporti (cfr. il Messaggio del Consiglio federale del 23 giugno 1999 relativo all'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, FF 1999 5572). Anche dalle disposizioni generali dell'accordo sui trasporti terrestri emergono i medesimi intenti: giusta l'art. 30 uno degli obiettivi fondamentali dell'accordo è di tendere, nella misura del possibile, a una politica coordinata dei trasporti che associ l'efficienza dei sistemi di trasporto alla tutela dell'ambiente. L'art. 31 descrive in modo generale le misure che permettono di realizzare progressivamente gli obiettivi di mobilità sostenibile e di concorrenza leale, ossia lo sviluppo di infrastrutture ferroviarie nonché

l'adozione di sistemi appropriati di tariffe per i trasporti stradali. L'accordo non ha pertanto lo scopo di regolamentare l'entrata e l'uscita delle merci dal territorio svizzero, contrariamente ad esempio alla legge sulle dogane. Esso cerca di portare una risposta alla problematica dei trasporti, che non può essere dissociata dalla questione della protezione dell'ambiente. È pertanto logico che il veicolo determinante sotto questo aspetto sia il veicolo a motore (che permette il trasporto e che inquina) e non il semirimorchio che contiene le merci.

Un'analisi sistematica conduce allo stesso risultato. In effetti la tassa prevista dall'accordo deve essere intesa come una tassa tendente ad imputare ai veicoli che circolano su strada i costi che cagionano (art. 31 e 37). Ciò significa chiaramente che si tratta di una tassa legata al trasporto e non alle merci. Ciò è confermato dal fatto che il trasporto a vuoto è assimilato al trasporto di merci (cfr. le definizioni del trasporto internazionale e del transito che figurano all'art. 3 dell'accordo; cfr. parimenti, sul piano interno, il titolo dell'ordinanza del 1° novembre 2000 concernente i contingenti per i viaggi di veicoli di 40 tonnellate e dei veicoli vuoti o con carichi leggeri).

bb. Il secondo termine determinante è quello di transito attraverso la parte svizzera della catena alpina. Si osserva in primo luogo che un trasporto di transito ai sensi dell'art. 40 cpv. 3 lett. b dell'accordo sui trasporti terrestri può essere unicamente un trasporto che attraversa le Alpi svizzere (precisazione ripresa dall'art. 7 cpv. 1 dell'ordinanza sui contingenti). Occorre poi precisare la nozione di transito. Il transito è definito dall'accordo il trasporto di merci o di passeggeri effettuato senza operazioni di carico o scarico e lo spostamento del veicolo a vuoto attraverso il territorio di una parte contraente. Giusta l'art. 2 lett. a dell'ordinanza sui contingenti, per trasporto di transito si intende un viaggio attraverso il territorio svizzero da frontiera a frontiera, senza carico o scarico di merci. Ora si pone la domanda a sapere, se lo scambio del semirimorchio deve essere considerato uno scarico seguito da un carico di merci. Avendo presente che il veicolo determinante è il veicolo trattore e non il semirimorchio e procedendo ad un'interpretazione letterale di queste disposizioni, la risposta deve essere positiva. Qualsiasi aggancio o sgancio di un semirimorchio precedente o successivo a un viaggio effettuato con quel semirimorchio rappresenta un carico rispettivamente uno scarico di merci

Questa interpretazione è valida sia per i veicoli svizzeri che per quelli esteri. Non solo i testi legali applicabili nel caso in esame non operano alcuna distinzione tra questi due tipi di veicoli, ma l'accordo prevede espressamente al suo art. 40 cpv. 3 lett. b che «La Svizzera riceve anche un contingente [di viaggi di veicoli] alle medesime condizioni». Non vi è dunque, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, alcuna violazione del principio della parità di trattamento garantita dall'art. 8 cpv. 1 Cost. Le disposizioni citate dalla ricorrente non concernono la problematica del contingente dei viaggi di veicoli effettuati in transito, oggetto della presente decisione.

cc. Occorre ora analizzare i fatti alla luce dei principi sviluppati qui sopra.

- Quando due veicoli provenienti dall'estero trainanti ciascuno un semirimorchio scambiano i loro semirimorchi in Svizzera e ripartono nella direzione dalla quale sono venuti, non si può sostenere che vi sia stato transito ai sensi dell'accordo sui trasporti terrestri. Innanzitutto i veicoli determinanti, ossia i veicoli trattori, non hanno attraversato le Alpi. Vi è stato poi carico e scarico di merci al momento dello scambio dei semirimorchi.

- Quando un veicolo trattore proveniente dall'estero senza semirimorchio carica un semirimorchio (poco importa che quest'ultimo sia stato trasportato dall'estero da un altro veicolo trattore) in territorio svizzero e continua la sua strada verso l'estero, attraversando le Alpi, non vi è transito ai sensi dell'accordo. Infatti l'aggancio del semirimorchio significa per il veicolo determinante, ossia il veicolo trattore, un carico di merci.

- Quando un veicolo trattore proveniente dall'estero con un semirimorchio carica un altro semirimorchio con cui effettua uno spostamento su territorio svizzero prima di riprendere il semirimorchio iniziale e continuare la sua strada verso l'estero, attraversando le Alpi, non vi è transito ai sensi dell'accordo. Pur essendovi stato l'attraversamento dell'arco alpino e il passaggio di

due frontiere con la stessa combinazione di veicolo trattore e di semirimorchio, il transito è stato interrotto dall'aggancio di un altro semirimorchio con cui il veicolo trattore ha effettuato un trasporto sul territorio svizzero. Vi è quindi carico e scarico di merci su territorio svizzero. Il trasporto di transito è stato interrotto da un'altra attività svolta dal veicolo trattore su territorio svizzero.

Di conseguenza, i viaggi effettuati nei modi suddetti dalla ricorrente non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 40 cpv. 3 lett. b dell'accordo e non possono pertanto essere oggetto di una tassa forfettaria per l'utilizzo dell'infrastruttura. La DGD reclama dunque a ragione per i surriferiti viaggi una tassa calcolata in modo normale, sulla base delle indicazioni fornite dall'apparecchio di rilevazione. Anche se questa soluzione può apparire severa, la ricorrente è chiamata in definitiva semplicemente a sopportare le conseguenze fiscali, in senso largo, della sua organizzazione delle relazioni economiche (cfr. Archivi di diritto fiscale svizzero [Archivi] 65 pag. 674 consid. 2d/bb, 55 pag. 72 consid. 4c; sentenza 2A.420/2000 del Tribunale federale dell'11 novembre 2001, consid. 3c).

6. Alla luce delle considerazioni che precedono i ricorsi del 12 marzo e del 24 aprile 2002 sono respinti e le decisioni della DGD dell'11 febbraio e del 22 marzo 2002 sono confermate. Le spese processuali di Fr. 1'000.-, che di regola comprendono la tassa di decisione, le tasse di cancelleria e gli esborsi, sono a carico della parte soccombente. Nel dispositivo l'autorità di ricorso deve computare in maniera corrispondente (art. 1 segg., in particolare art. 5 cpv. 3 dell'ordinanza del 10 settembre 1969 sulle tasse e spese nella procedura amministrativa, RS 172.041.0) l'anticipo spese effettuato (art. 63 cpv. 4 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) ), ritenuto che alla ricorrente va rimborsata un'eventuale eccedenza. Nella fattispecie l'eccedenza, da rimborsare alla ricorrente, ammonta a Fr. 1'300.-.

Dokumente der ZRK