

06.091

**Messaggio
a sostegno della legge federale concernente misure atte
a migliorare le procedure nell'ambito della tassa
sul traffico pesante commisurata alle prestazioni**

del 22 novembre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno relativo alla modifica della legge federale concernente una tassa sul traffico pesante nonché della legge federale sulla circolazione stradale.

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

22 novembre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'articolo 85 capoverso 1 Cost. (articolo 36^{quater} vecchia Cost.) conferisce alla Confederazione la competenza di introdurre per via legale una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni o al consumo. Tale tassa ha lo scopo di addossare al traffico pesante i costi che causa alla collettività e che non sono compensati mediante altre tasse o prestazioni.

In base a tale competenza la Confederazione ha emanato la legge federale del 19 dicembre 1997 concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (legge sul traffico pesante, LTTP; RS 641.81) nonché l'ordinanza del 6 marzo 2000 concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (ordinanza sul traffico pesante, OTTP; RS 641.811). La riscossione effettiva della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) è avvenuta a partire dal 1° gennaio 2001. Essa è riscossa sui mezzi di trasporto con un peso totale superiore a 3,5 tonnellate ed è applicabile a tutti i veicoli svizzeri ed esteri che circolano sulla rete stradale pubblica.

Durante i primi anni la riscossione dei tributi si è svolta perlopiù senza problemi. Tuttavia, si è riscontrato che certe procedure amministrative potrebbero essere più efficienti. Tale obiettivo può essere raggiunto mediante adeguamenti marginali delle disposizioni legali.

Al fine di migliorare il sistema di rilevazione e riscossione, il Consiglio federale prevede l'introduzione nell'OTTP di provvedimenti miranti a lottare contro debitori in mora. Intende inoltre rafforzare le misure esistenti. La legalità di determinate procedure è stata contestata. Nell'ambito della presente revisione il Consiglio federale propone una modifica della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr; RS 741.01) al fine di introdurre una chiara base legale per i provvedimenti contestati.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Retroscena

L'articolo 85 capoverso 1 Cost. (articolo 36^{quater} vecchia Cost.) conferisce alla Confederazione la competenza di introdurre per via legale una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni o al consumo. Con l'entrata in vigore in data 1° gennaio 2001 della legge sul traffico pesante (LTTP) la Confederazione ha fatto uso di tale facoltà.

1.1.2 Infrazioni

All'atto dell'elaborazione delle disposizioni d'esecuzione della LTTP si riteneva che la riscossione della tassa sui veicoli svizzeri sarebbe stata interamente effettuata dai Cantoni in modo analogo alla vecchia tassa forfettaria. Era pertanto sensato incaricare i Cantoni del perseguimento e del giudizio delle infrazioni concernenti i veicoli svizzeri nonché l'Amministrazione federale delle dogane di quelli concernenti i veicoli esteri. Nell'ambito del progetto TTPCP è però risultato che una riscossione centralizzata della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni da parte dell'Amministrazione delle dogane sarebbe più opportuna e conveniente. Ai Cantoni verrebbe affidata, mediante ordinanza, la riscossione della tassa forfettaria sul traffico pesante poiché questa si basa direttamente sui dati indicati nella licenza di circolazione.

Nella fase progettuale si era rinunciato ad una revisione dell'articolo 22 della già varata legge sul traffico pesante. Per tale motivo, conformemente alle disposizioni legali, l'Amministrazione delle dogane denunciava le violazioni accertate ai Cantoni competenti. Ben presto la procedura scelta si è però rivelata estremamente laboriosa e lunga non solo per l'Amministrazione delle dogane. Dato che la misura della pena si fonda sull'importo messo in pericolo o sottratto, l'Amministrazione delle dogane deve calcolare la somma in questione in ogni caso, anche se la constatazione è stata effettuata dalla polizia. A tal fine i dati relativi alla prestazione chilometrica registrati dall'apparecchio di rilevazione TTPCP sono indispensabili. Di conseguenza, prima di poter denunciare l'infrazione al Cantone occorre attendere alcuni mesi per il ricevimento della dichiarazione del detentore del veicolo. I Cantoni sono allora costretti a individuare il conducente del veicolo tramite il suo detentore, il quale deve procedere a lunghe procedure di ricerca diversi mesi dopo l'accaduto. Se il detentore risiede in un altro cantone, si rende necessaria una domanda di assistenza giudiziaria da parte della polizia, resa a volte ancor più difficile dalle differenze linguistiche. Si è inoltre constatato che le stesse disposizioni legali vengono interpretate in maniera diversa a seconda del Cantone.

L'Amministrazione delle dogane persegue una procedura uniforme e razionale dal punto di vista amministrativo. A tal fine la competenza per tutte le infrazioni deve essere trasferita all'Amministrazione delle dogane, la quale garantisce un'applicazione uniforme ed efficiente delle disposizioni legali. Una presa di decisioni

semplice e trasparente garantisce la futura certezza giuridica. In tal modo si evita un trattamento penale differenziato delle medesime infrazioni per i veicoli svizzeri ed esteri nonché a seconda delle valutazioni delle autorità giudiziarie cantonali competenti.

1.1.3 Procedura d'opposizione

Come già menzionato, l'imposizione della tassa sul traffico pesante viene oggi effettuata a livello centrale dall'Amministrazione delle dogane. L'unica eccezione è costituita dalla tassa forfetaria sul traffico pesante concernente i veicoli immatricolati in Svizzera, la quale continua ad essere riscossa dai cantoni. L'imposizione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni è una tipica procedura collettiva (comparabile all'imposizione dell'imposta sul reddito) per la quale è possibile che si verifichino errori di calcolo o di riscossione. Siffatti errori devono poter essere corretti in modo semplice sia per gli interessati sia per l'amministrazione.

È possibile tenere conto di tale situazione mediante una procedura d'opposizione, la quale necessita tuttavia di una base giuridica. Questa necessità è già stata riconosciuta all'atto dell'elaborazione dell'ordinanza sul traffico pesante (OTTP). L'articolo 25 capoverso 1 OTTP prevede pertanto che la persona assoggettata al pagamento della tassa può, entro 30 giorni dal ricevimento della fattura, esigere dalla Direzione generale delle dogane una decisione impugnabile. Questa procedura si è però rivelata troppo complicata. Nell'ambito della modifica del diritto attuale, necessaria in correlazione con la nuova legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAf; RU 2006 2197), l'articolo 23 capoversi 3 e 4 LTTP viene modificato: la possibilità di ricorso alla Commissione federale di ricorso in materia doganale viene soppressa e sostituita dalla procedura d'opposizione contro le decisioni di primo grado della Direzione generale delle dogane. Tale modifica entra in vigore il 1° gennaio 2007. Per facilitare la procedura il nostro Collegio prevede anche una modifica dell'ordinanza sul traffico pesante, secondo la quale in futuro l'Amministrazione delle dogane invierà le decisioni di tassazione direttamente quali decisioni (finora essa rilasciava una fattura). Prossimamente approveremo la modifica dell'OTTP. A partire dalla sua entrata in vigore in data 1° aprile 2007 vi sarà la possibilità di presentare opposizione contro le decisioni d'imposizione, trattandosi di decisioni in prima istanza.

La modifica dell'articolo 23 capoverso 3 LTTP, proposta nel presente disegno, intende precisare questa disposizione sulla base della terminologia dell'articolo 132 della legge federale sull'imposta federale diretta (LFD; RS 642.11).

I nuovi strumenti semplificheranno anche il lavoro dell'Amministrazione delle dogane in caso di mancato pagamento della tassa. Conformemente all'articolo 14 capoverso 3 LTTP le decisioni passate in giudicato sono parificate alle sentenze esecutive di cui agli articoli 80 segg. della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LEF; RS 281.1). Tale adeguamento snellisce in modo considerevole l'intera procedura di riscossione, crea la trasparenza procedurale necessaria e consente all'Amministrazione delle dogane di adottare tempestivamente i provvedimenti coattivi necessari. La procedura d'opposizione ora a disposizione rappresenta un primo passo verso l'attuazione di quanto ci eravamo impegnati a fare.

1.1.4

Rifiuto o revoca della licenza di circolazione

Le modifiche della legge sul traffico pesante proposte consentono di rendere più efficienti le procedure in correlazione con la TTPCP, in particolare quelle di rilevazione e riscossione. Nel contempo abbiamo effettuato anche diversi adeguamenti dell'ordinanza sul traffico pesante, tra i quali l'adozione di provvedimenti coattivi in caso di mancato pagamento della tassa e l'inasprimento delle misure attuali. Dal 1° gennaio 2001, in caso di diffida infruttuosa di un detentore, l'Amministrazione delle dogane poteva chiedere alla autorità cantonali di revocare le targhe di controllo e la licenza di circolazione. Sulla base della modifica dell'OTTP essa può inoltre chiedere alle autorità cantonali competenti di non rilasciare la licenza di circolazione se il detentore non ha pagato la tassa relativa a parecchi periodi di tassazione ed è stato diffidato invano. Grazie all'effetto dissuasivo di tali provvedimenti è possibile procedere in modo efficace contro le persone disoneste e non disposte a pagare la TTPCP.

Nella sua decisione del 20 ottobre 2006 la Commissione federale di ricorso in materia doganale ha tuttavia criticato la procedura applicata dal 2001 dall'Amministrazione delle dogane nei confronti dei detentori in caso di mancato pagamento della TTPCP. Essa è giunta alla conclusione che manca una base legale per la revoca delle targhe di controllo e della licenza di circolazione prevista nell'ordinanza sul traffico pesante¹.

La revoca delle targhe di controllo e della licenza di circolazione è estremamente importante per l'esecuzione della legislazione concernente la TTPCP. Trattasi di uno dei mezzi più efficaci per applicare l'obbligo di montare e riparare l'apparecchio di rilevazione nonché di pagare la tassa. L'applicazione mediante le sole misure previste dalla legge federale sulla esecuzione e sul fallimento conduce a gravi ingiustizie. Dato che l'esecuzione in via di fallimento è esclusa per le tasse (articolo 43 LEF), i crediti scoperti possono essere riscossi solo mediante esecuzione in via di pignoramento. Per i detentori non disposti a pagare o insolubili ciò conduce regolarmente all'allestimento di attestati di carenza di beni. Queste persone possono dunque continuare a gestire le loro imprese di trasporto nonché a generare ogni mese ulteriori ed elevati importi da pagare, i quali in definitiva restano scoperti. Chi non paga la TTPCP, può offrire prestazioni al di sotto dei prezzi di mercato. Ciò comporta una notevole distorsione concorrenziale nel settore dei trasporti e mette in pericolo l'esistenza delle imprese che pagano regolarmente la TTPCP.

I provvedimenti proposti sono peraltro sollecitati anche dall'industria dei trasporti e dalle sue associazioni.

L'assenza di una base legale, criticata dalla Commissione federale di ricorso in materia doganale, può essere compensata mediante una modifica della LCStr e della LTTP: da una canto, ponendo quale condizione per il rilascio della licenza di circolazione il pagamento della tassa o delle prestazioni di garanzie nonché il montaggio dell'apparecchio di rilevazione prescritto e, d'altro canto, giustificando la revoca della licenza con il mancato pagamento della tassa o il mancato montaggio dell'apparecchio.

¹ La decisione non è tuttavia ancora passata in giudicato in quanto l'Amministrazione delle dogane ha presentato ricorso al Tribunale federale.

1.2 Interventi parlamentari

Le mozioni *Giezendanner Ulrich* (04.3715) e *Schmid-Sutter Carlo* (04.3721) chiedevano al Consiglio federale di modificare l'ordinanza sul traffico pesante in modo tale che in futuro la TTCP non venisse più riscossa solamente sulla base delle targhe di controllo cantonali, bensì anche del numero di matricola del veicolo.

Già oggi l'Amministrazione delle dogane riscuote la TTCP presso il detentore del veicolo in base al numero di matricola in combinazione con le targhe di controllo. Abbiamo pertanto respinto i provvedimenti chiesti con le due mozioni, pur riconoscendo la necessità di agire per migliorare la riscossione della tassa. Introducendo una vera procedura d'opposizione nonché prevedendo, nelle leggi sul traffico pesante e sulla circolazione, la possibilità, già esistente nell'OTTP, di revocare le targhe di controllo e le licenze di circolazione, abbiamo già fatto i primi passi verso un miglioramento della situazione e il mantenimento di quanto promesso. Gli ulteriori impedimenti alla riscossione dei crediti scoperti possono essere rimossi modificando l'ordinanza sul traffico pesante.

La mozione *Schmid-Sutter Carlo* è stata respinta dal Consiglio degli Stati il 14 marzo 2005 mentre il consigliere nazionale *Giezendanner* ha ritirato la sua mozione il 9 maggio 2006 in considerazione dell'annunciata modifica dell'OTTP.

1.3 Iniziativa parlamentare

L'iniziativa parlamentare *Stamm* del 18 marzo 2005 (05.408; Tassa sul traffico pesante. Punibilità della manipolazione errata dell'apparecchio di rilevamento) chiede di completare l'articolo 20 capoverso 1 LTTP con la seguente disposizione: «la semplice dichiarazione errata del rimorchio nell'apparecchio di rilevamento (Tripon) non è punibile».

Il nostro Collegio ritiene che la dichiarazione errata di un rimorchio nell'apparecchio di rilevazione sia un'infrazione alla LTTP. La modifica legislativa proposta manca l'obiettivo visto che rende impunito praticamente ogni dichiarazione errata - anche quelle intenzionali -, in quanto il dolo è difficilmente dimostrabile.

Grazie alla competenza esclusiva dell'Amministrazione delle dogane per quanto concerne il perseguimento e il giudizio delle infrazioni si garantisce che le disposizioni penali siano applicate in modo uniforme in tutta la Svizzera. Ciò vale anche per l'applicazione del principio d'opportunità secondo l'articolo 52 della revisione del Codice penale (RU 2006 3459; entrata in vigore: 1° gennaio 2007). In base a tale principio l'Amministrazione delle dogane è tenuta a rinunciare al perseguimento penale se la colpa e le conseguenze del fatto sono di lieve entità. Ciò vale segnatamente nei casi in cui l'iniziativa parlamentare Stamm chiede l'impunità: per esempio se il conducente omette di dichiarare il rimorchio nell'apparecchio di rilevazione. Poiché il Tripon, se funzionante, segnala la presenza di un rimorchio, l'Amministrazione delle dogane può comunque riscuotere la tassa. Con decisione del 6 dicembre 2005 (6S.196/2005) il Tribunale federale ha considerato tale fattispecie una messa in pericolo dell'imposizione legale ai sensi dell'articolo 20 LTTP, giudicandola quindi punibile. In futuro siffatte azioni non saranno generalmente più sanzionate dall'Amministrazione delle dogane in base al principio d'opportunità. Un completamento dell'articolo 20 capoverso 1 LTTP è dunque superfluo.

2

Commento ai singoli articoli

2.1

Modifica della legge sul traffico pesante

Art. 14a Rifiuto e revoca della licenza di circolazione e delle targhe di controllo

La presente disposizione ha lo scopo di fornire agli articoli dell'OTTP applicabili per il rifiuto e la revoca della licenza di circolazione e delle targhe di controllo una base legale, la cui assenza era stata contestata dalla Commissione federale di ricorso in materia doganale (cfr. n. 1.1.4). Il tenore della lettera c copre anche il caso della mancata riparazione dell'apparecchio di rilevazione dopo diffida infruttuosa.

Art. 21 Altri reati

Sulla base della presente modifica della LTTP il perseguimento penale spetta in futuro esclusivamente all'Amministrazione federale delle dogane. L'attuale rinvio alle disposizioni del diritto penale amministrativo della Confederazione, applicabili anche nelle procedure cantonali, deve dunque essere stralciato definitivamente.

Art. 22 Perseguimento penale

Tutte le infrazioni alle disposizioni della LTTP e dell'OTTP vengono ora perseguite e giudicate unicamente secondo la legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0). Il perseguimento e il giudizio sono effettuati per principio dall'Amministrazione federale delle dogane. Solo nei casi in cui tramite l'articolo 20 capoverso 1 LTTP sono applicabili gli articoli 14–16 DPA e sussistono le condizioni per una pena detentiva o per una misura privativa della libertà, vi è ancora la possibilità di effettuare un deferimento alla procura pubblica cantonale all'attenzione del tribunale penale competente.

Art. 23 cpv. 3 Rimedi giuridici

Il tenore dell'articolo 23 capoverso 3 LTTP è precisato specificando che la procedura d'opposizione si riferisce alle decisioni d'imposizione. Tale modifica è strettamente collegata all'adeguamento dell'ordinanza sul traffico pesante, conformemente alla quale in futuro la Direzione generale delle dogane emanerà delle decisioni d'imposizione anziché delle fatture. Rispetto ad oggi le persone soggette all'obbligo di pagare i tributi hanno la possibilità di presentare direttamente opposizione contro la decisione d'imposizione, senza dover dapprima richiedere presso la Direzione generale delle dogane una decisione impugnabile. L'Amministrazione delle dogane ha dal canto suo la possibilità di semplificare l'intera procedura d'imposizione e di procedere più rapidamente contro i detentori di veicoli non disposti a saldare il dovuto.

2.2 Modifica della legge sulla circolazione

La modifica degli articoli 11 capoverso 2 e 16 capoverso 5 (nuovo) LCStr fornirà una base legale agli articoli dell'OTTP applicabili in caso di rifiuto e revoca della licenza di circolazione e delle targhe di controllo, la cui assenza era stata contestata dalla Commissione federale di ricorso in materia doganale (cfr. n. 1.1.4). Dal 1° gennaio 2001 l'Amministrazione delle dogane ha la possibilità, conformemente all'articolo 50 capoverso 1 OTTP, di chiedere ai Cantoni di revocare la licenza di circolazione. Ben presto essa potrà incaricare i Cantoni di rifiutare il rilascio della licenza di circolazione se il detentore non ha pagato la TTPCP ed è stato diffidato invano oppure non ha montato l'apparecchio di rilevazione prescritto.

Questi provvedimenti consentono di procedere in modo efficace contro gli abusi ma non hanno una base legale nella LCStr. Per tale motivo occorre ristabilire la coerenza giuridica (vedi anche n. 1.1.4). Con la presente modifica della LCStr il rilascio della licenza di circolazione dipenderà dal pagamento della TTPCP o dal montaggio dell'apparecchio di rilevazione (articolo 11 capoverso 2 lettera c LCStr), mentre la revoca della licenza di circolazione dal mancato pagamento o dal mancato montaggio dell'apparecchio (articolo 16 capoverso 5 LCStr).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie

Per la Confederazione

Il trasferimento della competenza penale all'Amministrazione delle dogane richiede un lavoro supplementare. L'Amministrazione si adopererà tuttavia per limitarlo mediante semplificazioni procedurali nell'ambito della procedura d'imposizione. Occorre inoltre tener conto del fatto che proprio grazie alla soppressione delle onerose segnalazioni ai Cantoni è possibile compensare in parte, se non addirittura completamente, tale lavoro supplementare. Le ripercussioni finanziarie e sul personale presso la Confederazione sono pertanto limitate.

L'eventuale lavoro supplementare sarà integralmente finanziato o compensato mediante gli introiti delle multe e i provvedimenti interni.

Per i Cantoni

Con la concentrazione del perseguimento penale presso l'Amministrazione delle dogane i Cantoni perdono gli introiti delle multe. A tale diminuzione delle entrate corrisponde tuttavia la soppressione dei costi, considerevolmente più elevati, per la determinazione dell'autore del reato. In conclusione, i cantoni dovrebbero essere sgravati dal punto di vista sia finanziario sia del personale.

3.2 Ripercussioni economiche

L'adeguamento deve essere valutato positivamente per quanto riguarda l'economia in quanto conduce ad una parità di trattamento degli operatori commerciali.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato nel rapporto relativo al programma di legislatura 2003–2007 del 25 febbraio 2004 (FF 2004 969). Le modifiche della LTTP e della LCStr sono tuttavia opportune affinché i miglioramenti descritti sopra possano essere attuati in tempo utile.

5 Rapporto con il diritto internazionale

Conformemente al trattato concluso l'11 aprile 2000 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein concernente la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni nel Principato del Liechtenstein (RS 0.641.851.41), il Principato è stato informato in merito alle modifiche previste in occasione della 4^a seduta della commissione mista, tenutasi il 18 novembre 2005.

La modifica della LTTP non influisce sul rapporto con il diritto europeo. Dal punto di vista materiale le prescrizioni concernenti la riscossione della TTCP all'interno del paese sono contenute nell'accordo tra la Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (RS 0.740.72).

6 Basi giuridiche

Le disposizioni modificate della LTTP si fondano – come sinora – sugli articoli 24^{septies}, 36^{quater}, 36^{sexies} e 23 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale del 29 maggio 1874. Esse corrispondono oggi agli articoli 74, 84, 85 e 196 n. 3 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS 101). La modifica della LCStr si basa sull'articolo 82 capoverso 1 Cost.

