



Newsletter

Data 02.02.2017
Embargo 02.02.2017, ore 11:00

Nr. 1/17

CONTENUTO

1. ARTICOLO PRINCIPALE

Problematica dell'aumento delle tasse e della tendenza a prelevare nuovi tributi – Il Sorvegliante dei prezzi ritiene necessario intervenire

2. COMUNICAZIONI

- *Pagamento allo sportello postale: Swisscom aumenta i prezzi per le prestazioni del servizio universale*
- *Rete di teleriscaldamento di Horgen: ridotta la tariffa grazie al Sorvegliante dei prezzi*
- *Tasse sulla distribuzione d'acqua potabile – il Comune d'Orbe segue le raccomandazioni del Sorvegliante dei prezzi*

3. EVENTI / AVVISI

- *Preavviso: conferenza annuale del Sorvegliante dei prezzi*



1. ARTICOLO PRINCIPALE

Problematica dell'aumento delle tasse e della tendenza a prelevare nuovi tributi – Il Sorvegliante dei prezzi ritiene necessario intervenire

Nel sistema economico svizzero vigono la libertà economica e il principio della libera concorrenza. Spesso però la realtà per quanto riguarda la formazione dei prezzi si distanzia da questo modello. Secondo alcune stime, oltre il 50 per cento dei prezzi in Svizzera non è una pura conseguenza del libero mercato, ma è direttamente o indirettamente influenzato dallo Stato¹. Un caso tipico è quello delle tasse e dei prezzi amministrati, uno dei principali campi d'attività del Sorvegliante dei prezzi se non addirittura il più importante. I principi di equivalenza e di copertura dei costi previsti nelle normative sulle tasse e la legislazione sulla sorveglianza dei prezzi non bastano tuttavia a frenare la costante tendenza al prelievo di nuove tasse e all'aumento di quelle esistenti.

Campi d'attività del Sorvegliante dei prezzi in materia di tasse e prezzi amministrati

Il fatto che le tasse e i prezzi amministrati rientrino nel campo d'attività principale del Sorvegliante dei prezzi non è sorprendente dal momento che la legge federale sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr) si applica a imprese di diritto privato e pubblico che dominano il mercato. Anche l'ente pubblico e i servizi statali sono dunque sottoposti alla Sorveglianza dei prezzi. Per loro natura, infatti, le tasse statali non sono il risultato di una concorrenza efficace e non si possono escludere eventuali abusi. Il rischio di prezzi abusivi per i tributi è anzi particolarmente elevato poiché in generale la fissazione di prezzi monopolistici impedisce una potenziale concorrenza.

Le tasse statali sono stabilite da un'autorità politica, di norma un'autorità esecutiva federale, cantonale o comunale, in base a una specifica normativa. Secondo la LSPr, per i prezzi *decisi o approvati da un'autorità politica legislativa o esecutiva*, il Sorvegliante dei prezzi dispone di un *diritto di raccomandazione rafforzato*: prima di prendere una decisione sull'aumento previsto, l'autorità competente deve consultare il Sorvegliante dei prezzi, che può proporre la rinuncia, completa o parziale, all'aumento di prezzo oppure la riduzione di prezzi mantenuti abusivi. Tale parere non è vincolante, ma serve come base oggettiva ai fini della decisione dell'autorità politica. Ciò nonostante la raccomandazione del Sorvegliante dei prezzi ha un certo peso ed è un importante riferimento a livello pratico. L'autorità è inoltre tenuta per legge a menzionare il parere del Sorvegliante dei prezzi e a fornire una motivazione nel caso in cui se ne scosti.

Tasse come tributi causali

Le tasse fanno parte dei tributi causali, che a loro volta – insieme alle imposte – rientrano nei tributi pubblici. Un tributo causale è prelevato come corrispettivo per una determinata prestazione fornita dall'ente pubblico a un privato, mentre le imposte sono dovute a prescindere da qualsiasi controprestazione diretta da parte dell'ente pubblico. Per questo motivo le imposte non rientrano nel campo d'applicazione della LSPr. Dal canto loro, le tasse sono suddivisibili in diverse categorie: si possono così distinguere le tasse prelevate come controprestazione del privato per l'utilizzo di una struttura o di un istituto pubblici (tassa di utilizzazione), per un atto fornito dall'autorità su sollecitazione di un privato (tassa amministrativa) o per l'esercizio di un'attività riservata all'ente pubblico (tassa di concessione).

La verifica delle *tasse amministrative* è solitamente effettuata dal Sorvegliante dei prezzi su segnalazione di cittadini che comunicano un aumento di prezzo presumibilmente abusivo o il mantenimento di un prezzo abusivo, che richiedono accertamenti approfonditi. Nella maggior parte dei casi si tratta di

¹ Cfr. in proposito lo studio pubblicato da Economiesuisse nel 2014 «Staat & Wettbewerb», che rinvia all'inventario dei prezzi amministrati pubblicato dal Sorvegliante dei prezzi nel 2005
(http://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/publications/20141208_Brosch%C3%BCre_Staat_und_Wettbewerb_0.pdf)



tasse per il rilascio di autorizzazioni, per esami statali di ogni tipo, per determinate attività di sorveglianza, o di tasse contestate per il rilascio di documenti d'identità.

Le *tasse di utilizzazione* sono uno dei principali campi d'attività del Sorvegliante dei prezzi. Fra queste rientrano le tasse o le tariffe degli ospedali, delle aziende di approvvigionamento idrico, degli impianti di depurazione, le tasse per lo smaltimento dei rifiuti, per la fornitura di gas e teleriscaldamento, ma anche quelle per l'uso comune accresciuto o l'utilizzo (straordinario) del suolo pubblico, ad esempio per parcheggi o per l'allestimento di mercati.

Per quanto riguarda le *tasse di concessione*, lo Stato non agisce sul piano commerciale bensì quale potere pubblico. Essendo di carattere fiscale, queste tasse non possono essere sottoposte a un esame di tipo economico.

Nessun *numerus clausus* per le tasse causali

Secondo la giurisprudenza federale, il legislatore non è fundamentalmente vincolato alla categorizzazione dei tipi di tributi sviluppata dalla dottrina. Nel quadro delle sue competenze legali è libero di introdurre nuovi tipi di tributi, facoltà di cui fa regolarmente uso, in particolare sotto forma di *tasse a destinazione vincolata calcolate in base ai costi* quali i canoni di ricezione radiotelevisiva. Questi nuovi tipi di tributi comunali, cantonali, e federali sono in parte difficilmente classificabili e determinano una scarsa trasparenza nel sistema del diritto sui tributi oltre che una grande incertezza giuridica. Si tratta di sviluppi preoccupanti soprattutto perché, come illustrato qui di seguito, le attuali disposizioni costituzionali non sono sufficienti ad arginare le tasse o nuovi concetti giuridici simili.

Principi del diritto sulle tasse

I principi fondamentali del diritto sulle tasse causali sono il principio di equivalenza e di copertura dei costi e, subordinatamente, il principio di legalità.

Il **principio di equivalenza** afferma che *la tassa applicata nel singolo caso non deve essere manifestamente sproporzionata rispetto al valore oggettivo della prestazione e deve mantenersi entro limiti ragionevoli*. In altri termini, la prestazione dell'ente pubblico e la controprestazione della persona soggetta al pagamento devono equivalersi. Il principio di equivalenza è applicabile a tutte le tasse in quanto deriva dai principi costituzionali generalmente validi della proporzionalità e del divieto d'arbitrio. Affinché il principio sia applicabile, con l'abbinamento al valore oggettivo dell'atto amministrativo, la prestazione statale deve essere quantificabile dal punto di vista finanziario. Il valore si misura in base all'*utilità economica* che procura alla persona soggetta al pagamento o in base all'*onere finanziario* derivante dalla fruizione concreta rispetto all'onere totale sostenuto dal settore amministrativo in questione. Se l'utilità economica è difficilmente quantificabile o se la prestazione non trova un termine di paragone adeguato a causa dei prezzi monopolistici, la funzione di delimitazione del principio di equivalenza ne risulta indebolita. Secondo la prassi giudiziaria federale, inoltre, le tasse non devono sempre corrispondere esattamente all'onere amministrativo, ma vanno definite in base a criteri oggettivi e non devono essere soggette a distinzioni irragionevoli. Oltre al valore di mercato possono fungere da riferimento anche classificazioni fondate su tassi percentuali o millesimali, oppure su importi forfettari e valori litigiosi. Ciò dimostra che **l'ente pubblico dispone di un margine di manovra** (forse troppo?) **ampio** nella scelta della base di calcolo e relativizza la funzione di delimitazione del principio di equivalenza. Questo valore oggettivo rappresenta peraltro unicamente un limite massimo. Altre considerazioni sulla forma e sull'entità della partecipazione dei contribuenti al finanziamento esulano dal principio in questione.

Il **principio di copertura dei costi** afferma che *l'importo totale delle tasse non può eccedere, se non in misura minima, i costi totali del settore amministrativo in questione*. Il principio di copertura dei costi non implica un obbligo di copertura dei costi, ma ha soltanto una funzione di delimitazione verso l'alto.



Esso è applicabile unicamente ai tributi che dipendono dai costi, ossia alle tasse amministrative e alle tasse di utilizzazione che dipendono dai costi. Al fine di influenzare un comportamento, nel quadro della restituzione di vantaggi o a scopo fiscale il legislatore può anche disporre che la tassa sia più elevata di quanto strettamente necessario a coprire i costi. Questo principio può pertanto essere vanificato dal legislatore. I costi totali calcolati per un settore amministrativo sono un'unità di grandezza estremamente elastica e dipendono dai fattori di costo considerati dall'ente pubblico. D'altra parte, la definizione di settore amministrativo dà adito ad ampie possibilità d'interpretazione poiché, secondo la prassi giudiziaria federale, i compiti devono semplicemente essere «materialmente connessi» e stabiliti secondo «criteri funzionali». Il principio di copertura dei costi non prevede alcuna suddivisione di un settore amministrativo (materialmente connesso) in sotto-settori. In assenza di un'ulteriore specializzazione all'interno di un settore amministrativo, ne consegue che la giurisprudenza giudiziaria federale ammette sovvenzionamenti trasversali tra i singoli sotto-settori. Anche il principio di copertura dei costi appare quindi poco efficace.

In materia di diritto sulle tasse causali, il **principio di legalità** implica generalmente severi requisiti. La tassa deve innanzitutto essere rigorosamente circoscritta all'interno di una *norma giuridica generale e astratta*, in modo tale che le autorità responsabili dell'applicazione del diritto non dispongano di un margine di manovra eccessivo e si possa prevedere l'entità di un eventuale obbligo di contribuzione per i cittadini. Inoltre, gli elementi essenziali di un tributo richiedono una *base giuridica formale*. Per alcuni tipi di tributi causali limitati dal principio di equivalenza e di copertura dei costi la giurisprudenza ha allentato i requisiti menzionati. Questa misura riguarda le tasse amministrative e le tasse di utilizzazione che dipendono dai costi. L'allentamento, agendo sulla base giuridica formale per il calcolo del tributo, conferisce nuovamente un notevole margine di manovra al legislatore.

Conclusione generale

In relazione al prelievo di tasse, le autorità dispongono di un margine di manovra (forse troppo?) ampio e la prassi giudiziaria favorisce la fiscalità. I tribunali verificano innanzitutto i requisiti previsti dalla base giuridica e non la questione economica dell'adeguatezza delle tasse. I principi del diritto in materia, di fatto, non tutelano gli utenti da tasse eccessivamente elevate. Attualmente l'applicazione della LSPr colma in parte questa lacuna e contribuisce a far sì che l'ente pubblico non esiga emolumenti sproporzionati. Il Sorvegliante dei prezzi ritiene tuttavia necessario intervenire, ragione per cui valuterà le misure da adottare per tutelare in modo più efficace i consumatori e le imprese da aumenti ingiustificati delle tasse o dall'introduzione di nuovi tributi.

È comunque fin d'ora prevedibile che per garantire un intervento massiccio saranno necessarie misure sistematiche sul piano legislativo.

Il rapporto completo è consultabile sul sito Internet del Sorvegliante dei prezzi al seguente link (al momento disponibile solo in tedesco): www.mister-prezzi.admin.ch.

[Stefan Meierhans, Sarah Zybach]



2. COMUNICAZIONI

Pagamento allo sportello postale: Swisscom aumenta i prezzi per le prestazioni del servizio universale

Swisscom usufruisce di una concessione per il servizio universale delle telecomunicazioni e dal mese di febbraio 2017 rifattura ai propri abbonati le spese che La Posta addebita alle aziende per il pagamento allo sportello, più IVA dell'8%. Stando a quanto riportato dalla stampa, il 23% delle fatture di Swisscom per la telefonia fissa e mobile viene pagato allo sportello. Di conseguenza, questa nuova prassi di Swisscom penalizzerà non pochi clienti.

L'aumento dei prezzi riguarda anche gli abbonati che fruiscono delle prestazioni del servizio universale, i cui prezzi sono stabiliti dal Consiglio federale all'articolo 22 dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST). Stando ai calcoli della Sorveglianza dei prezzi, gli utenti che decidessero di saldare le loro fatture allo sportello con un bollettino di versamento arancione, potrebbero pagare l'abbonamento al collegamento telefonico di base del servizio universale 26.30 franchi, anziché il tetto massimo stabilito dall'OST di 25.35 (IVA inclusa) e l'abbonamento al collegamento telefonico combinato con la connessione Internet 60.70 franchi anziché il tetto massimo stabilito dall'OST di 59.40 (IVA inclusa). Il Sorvegliante dei prezzi ritiene che la nuova prassi di Swisscom porta i prezzi del servizio universale a un livello superiore agli importi massimi consentiti.

Secondo Swisscom è giusto che i clienti che pagano allo sportello si assumano i costi di questo servizio. Il Sorvegliante dei prezzi non ha nulla da eccepire se Swisscom adotta provvedimenti per stabilire le tariffe in base al principio di causalità, ma ovviamente l'azienda deve rispettare i tetti massimi in quanto concessionaria del servizio universale. È bene rammentare che i prezzi allo sportello esistono da anni, anzi da prima ancora che entrasse in vigore l'attuale concessione del servizio universale (2008). L'ultimo aumento delle spese da parte della Posta risale addirittura al 2007. Secondo il Sorvegliante dei prezzi, Swisscom dovrebbe creare degli incentivi all'utilizzo di mezzi di pagamento meno onerosi attraverso delle riduzioni, invece che penalizzare i clienti che si presenta allo sportello.

Considerato inoltre che i costi di Swisscom per le prestazioni del servizio universale diminuiscono, i prezzi, piuttosto che aumentare, dovrebbero calare. Non solo: la percentuale di coloro che pagano allo sportello continua a scendere (e con loro i costi) e oltretutto tra il 2008 e il 2017 il prezzo di accesso alla rete locale, che rispecchia i costi della rete fissa, ha fatto registrare una diminuzione di 5.48 franchi e si attesta a 12.70 franchi, il che equivale a una diminuzione del 30%.

Secondo il Sorvegliante dei prezzi, la nuova prassi di Swisscom viola le disposizioni dell'OST sui prezzi massimi stabiliti dal Consiglio federale per il servizio universale. Al riguardo, il Sorvegliante dei prezzi ha chiesto alla Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) di intervenire in modo che le disposizioni relative al servizio universale siano rispettate.

[Stefan Meierhans, Julie Michel]



Rete di teleriscaldamento di Horgen: ridotta la tariffa grazie al Sorvegliante dei prezzi

L'estate scorsa il Sorvegliante dei prezzi ha sottoposto le tariffe della rete di teleriscaldamento di Horgen a una verifica approfondita. Nell'ambito di questa verifica è giunta alla conclusione che non sussisteva alcuna necessità economica di aumentare la tariffa all'inizio del 2017 da 9,5 a 10,5 ct./kWh. Al contrario: in virtù anche delle notevoli riserve accumulate, la Sorveglianza dei prezzi ha raccomandato una riduzione della tariffa di due centesimi con effetto a partire da inizio 2017, portandola a 7,5 ct./kWh. In occasione della sua riunione del 16 gennaio 2017, il Consiglio comunale di Horgen ha dato seguito alla raccomandazione del Sorvegliante dei prezzi. Gli utenti della rete di teleriscaldamento di Horgen risparmieranno così circa un milione di franchi all'anno.

[Jörg Christoffel]

Tasse sulla distribuzione d'acqua potabile – il Comune d'Orbe segue le raccomandazioni del Sorvegliante dei prezzi

Alla fine del mese di novembre del 2016 il Comune di Orbe ha sottoposto al parere del Sorvegliante dei prezzi il progetto di modifica delle tasse sulla distribuzione d'acqua potabile. Dall'analisi della documentazione fornita dal Comune è emersa una situazione problematica solamente sulla modifica della tassa d'allacciamento.

Il Comune proponeva un aumento del 50% della tassa, che sarebbe così dovuta passare da 8 a 12 franchi per m² di superficie utile lorda. La tassa d'allacciamento è generalmente *una tantum* e può essere relativamente onerosa. Per garantire la parità di trattamento tra vecchi e nuovi proprietari sarebbe quindi opportuno evitare un incremento così brutale della tariffa. La Sorveglianza dei prezzi ha così raccomandato al Comune di limitare l'aumento della tassa.

Il 24 gennaio 2017, il Municipio ci ha informato dell'intenzione di seguire la raccomandazione del Sorvegliante dei prezzi e limitare l'aumento della tassa d'allacciamento a 2 franchi e farla quindi passare a 10 franchi per m² di superficie utile lorda.

[Andrea Zanzi]

3. EVENTI / AVVISI

Preavviso: conferenza annuale del Sorvegliante dei prezzi

La conferenza annuale del Sorvegliante dei prezzi si terrà il 24 febbraio 2017 alle ore 10 presso il Centro media del Palazzo federale. Il Sorvegliante dei prezzi Stefan Meierhans presenterà il rapporto annuale 2016 e informerà sui temi prioritari del 2017. Seguirà un invito separato.

Contatti/Richieste di chiarimento:

Stefan Meierhans, Sorvegliante dei prezzi, tel. 058 462 21 02

Rudolf Lanz, responsabile del Servizio giuridico e d'informazione, tel. 058 462 21 05