

03.065

**Messaggio
concernente la legge federale sulla riscossione
di emolumenti e tasse nell'ambito del DATEC**

del 22 ottobre 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, la legge federale sulla riscossione di emolumenti e tasse nell'ambito del DATEC.

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

22 ottobre 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

In occasione di diverse revisioni di ordinanze sulle tasse del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni si è constatato che in alcuni settori esse non dispongono di una sufficiente base legale in senso formale.

Con il progetto, sotto forma di atto legislativo quadro, verrà costituita la necessaria base legale formale. L'atto legislativo quadro contiene un adeguamento della legge federale sulle ferrovie, della legge sul trasporto viaggiatori, della legge federale sulla navigazione aerea, della legge sugli impianti di trasporto in condotta e della legge sugli impianti elettrici.

Messaggio

1 In generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Tasse riscosse nell'ambito del DATEC

Nell'ambito del DATEC viene riscossa tutta una serie di tasse. Oltre agli emolumenti amministrativi, vanno menzionati gli emolumenti di privativa, i dazi di monopolio o gli emolumenti per concessioni, come ad esempio per il diritto di trasportare viaggiatori o per la concessione di rotta nella navigazione aerea, e le tasse di vigilanza nei settori ferroviario e aereo.

Mentre le tasse di privativa, di monopolio e di concessione sono note tasse tradizionali, la nozione di tassa di vigilanza necessita di spiegazioni più approfondite. Non è possibile finanziare mediante emolumenti attività di vigilanza generali quali la cura dello scambio di informazioni con autorità di vigilanza estere, l'osservazione di nuove tendenze evolutive nel pertinente ambito di vigilanza, l'allestimento di indagini di mercato o l'organizzazione di manifestazioni informative poiché non si possono computare individualmente a singole persone e società sottoposte a vigilanza. D'altronde, i relativi costi sono in effetti troppo elevati per potere essere considerati, nello stabilire gli emolumenti, quale onere generale delle autorità preposte nel quadro di una fatturazione dei costi globali. Il grado di copertura dei costi può perciò essere migliorato soltanto se oltre agli emolumenti viene riscosso anche un forfait annuale, versato dai vigilati indipendentemente dalla richiesta di un atto ufficiale delle autorità di vigilanza. Definiamo simili forfait annuali come tasse di vigilanza se sono versate da una persona soggetta alla vigilanza statale al fine di finanziare le spese di vigilanza generali che non possono essere coperte da emolumenti.

1.1.2 Esigenze poste alla base legale

Per la riscossione di emolumenti e tasse è sostanzialmente necessaria una base legale formale. Essa deve determinare la cerchia dei contribuenti, l'oggetto e il calcolo dei tributi (art. 164 cpv. 1 lett. d Cost). A seconda del tipo di tassa, le esigenze poste alla base legale possono essere ridotte secondo la dottrina e la prassi. Se una tassa è verificabile in base a principi costituzionali, soprattutto al principio della copertura dei costi e al principio dell'equivalenza, secondo la prassi corrente la legge può limitarsi alla semplice menzione della competenza per la riscossione di una tassa, determinandone l'ammontare a livello di ordinanza. È in particolare il caso delle tasse causali dipendenti dai costi quali gli emolumenti amministrativi e taluni emolumenti d'uso.

Nell'ambito delle tasse di privativa, di monopolio e di concessione, si relativizza l'importanza del principio della copertura dei costi e del principio dell'equivalenza, poiché, secondo la prassi, queste tasse possono anche fruttare un rendimento supplementare; di conseguenza, in questi casi non si applica l'ulteriore mitigazione delle esigenze della determinazione in virtù di una base legale formale. Occorre

invece disciplinare a livello di legge formale gli elementi essenziali dell'oggetto della tassa e del calcolo della tassa.

Non ci si può rifare al principio dell'equivalenza al fine di verificare la tassa di vigilanza, poiché l'attività finanziata con quest'ultima non può essere computata individualmente ai singoli assoggettati. Spetta perciò al legislatore ponderare concretamente gli interessi in presenza, vale a dire valutare l'adeguatezza della riscossione di una tassa e, considerando il margine di manovra di tale valutazione, determinare gli elementi essenziali di simili tasse. Soggetto, oggetto e, sempre che non risulti già dalla determinazione dei primi due, anche la base per il calcolo della tassa di vigilanza annuale devono essere determinati nella legge formale stessa (cfr. GAAC 64 (2000) n. 25, pag. 362 segg.). Al disciplinamento a livello di ordinanza può in particolare essere ancora affidata la determinazione di particolari quali il dettaglio dei costi da coprire con la tassa e l'ammontare del suo tetto massimo. Per ulteriori indicazioni riguardo all'oggetto e al calcolo vi rimandiamo alle spiegazioni relative alle singole disposizioni legali.

1.2 Necessità di adottare misure

Nell'adeguare le ordinanze sulle tasse nell'ambito del Dipartimento, l'Ufficio federale di giustizia ha segnalato che in taluni ambiti le esigenze sovradespite non sono soddisfatte con certezza. In un parere dell'Ufficio federale di giustizia, pubblicato in Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione, è stata approfondita la questione delle basi costituzionali, ovvero legali, per le tasse calcolate a forfait nell'ambito degli emolumenti di vigilanza di banche e assicurazioni private (GAAC 64.25). Rifacendosi alle considerazioni ivi contenute, il DATEC è giunto alla conclusione che le basi legali formali delle tasse riscosse nel suo ambito sono in parte insufficienti e vi è quindi la necessità di adottare misure. In particolare per la riscossione di tasse di vigilanza vanno costituite le basi legali.

1.3 Disegno di legge

Il progetto si compone di una nuova legge federale sulla riscossione di emolumenti e tasse nell'ambito del DATEC. Essa contempla esclusivamente modifiche di leggi esistenti e non prevede alcun nuovo emolumento. Il messaggio globale contiene adeguamenti per la legge federale sulle ferrovie (Lferr, RS 742.101), la legge sul trasporto viaggiatori (RS 744.10), la legge federale sulla navigazione aerea (LNA, RS 748.0), la legge sugli impianti di trasporto in condotta (LITC, RS 746.1) e la legge sugli impianti elettrici (LIE, RS 734.0). Le rimanenti leggi nell'ambito del DATEC contengono già disposizioni che soddisfano le esigenze di una base legale formale.

Sostanzialmente, in tutte le leggi si è scelta una formulazione del medesimo tenore. Le differenze sorgono là dove hanno dovuto essere trovate soluzioni specifiche a un determinato ambito (cfr. parte speciale, spiegazioni relative alle singole leggi). Le disposizioni contengono il principio dell'obbligo di pagare emolumenti per l'attività di vigilanza di un'autorità, i principi di calcolo e la nostra competenza di concretizzare le modalità a livello di ordinanza.

1.4 Rinuncia a una consultazione

Non si è svolta una procedura di consultazione conformemente all'articolo 1 dell'ordinanza del 17 giugno 1991 sulla procedura di consultazione (RS 172.062). Conformemente al capoverso 2 lettera b del menzionato disposto, essa va prevista soltanto qualora a un progetto si attribuisca un rilevante peso politico, economico, finanziario o culturale. Al solo fatto di emanare una base legale formale per la riscossione di emolumenti e tasse non è attribuita una simile importanza, tanto più che la maggior parte degli emolumenti vengono già riscossi attualmente.

2 Parte speciale: Commento alle disposizioni delle singole leggi da modificare

Le disposizioni legali che coincidono a livello di contenuto vengono commentate solamente la prima volta.

2.1 Legge federale sulle ferrovie

Con la proposta modifica della legge federale sulle ferrovie, l'ordinanza del 25 novembre 1998 sugli emolumenti dell'Ufficio federale dei trasporti viene posta su una base legale formale ineccepibile.

Art. 10a

La base per il calcolo degli emolumenti e delle tasse è costituita dalle spese delle autorità di vigilanza. La tassa è riscossa sulla base di criteri che includono le dimensioni e l'efficienza economica di un'impresa. A livello di ordinanza, il Consiglio federale potrà impostare la tassa in maniera differente, a seconda che si tratti dell'ambito della legislazione federale sulle ferrovie, sulla navigazione, sulle funicolari o sulle imprese filoviarie o di autobus.

Art. 94 e 95

Adeguamenti redazionali dovuti al nuovo articolo 10a.

2.2 Legge sul trasporto viaggiatori

Art. 2d

Con questa disposizione viene costituita la base per la riscossione di una tassa connessa alla concessione di un diritto di trasporto. La cerchia degli assoggettati è diversa da quella della legge federale sulle ferrovie: essa si rifà (soltanto) alle imprese alle quali è stato assegnato un diritto di trasporto.

Anche l'ammontare della tassa si rifà al genere di mezzo di trasporto e alle dimensioni dell'impresa di trasporti.

Art. 15a

Questa disposizione costituisce la base legale generale per la riscossione di emolumenti per prestazioni di servizio e decisioni, fornite, ovvero emanate, sulla base della legge sul trasporto viaggiatori.

2.3 Legge federale sulla navigazione aerea

Art. 6b

Cfr. commento all'articolo 10a della legge federale sulle ferrovie.

Art. 32a

Conformemente alla disposizione nella legge sul trasporto viaggiatori, anche qua è possibile riscuotere una tassa per il rilascio di un diritto di trasporto. Anch'essa si rifà all'efficienza economica dell'impresa, misurata sul gettito relativo ai passeggeri e alle merci.

Art. 36a^{bis}

Analogamente alla precedente disposizione, anche per il diritto di gestire un aeroporto può essere riscossa una tassa. Determinanti in tal senso sono il numero di passeggeri e dei movimenti di volo.

2.4 Legge sugli impianti di trasporto in condotta

Art. 20a

In questa disposizione viene costituita la base per la riscossione di tasse sia per l'attività di vigilanza generale sia per il rilascio di un'approvazione dei piani. L'ammontare della tassa per l'attività di vigilanza si rifà in questo caso alla lunghezza della rete dell'impresa. Ciò corrisponde alla prassi attuale.

2.5 Legge sugli impianti elettrici

Art. 26a

La formulazione e i principi della riscossione degli emolumenti corrispondono a quelli della legge sugli impianti di trasporto in condotta.

è più vicina alle tasse caratterizzate da equivalenza individuale e dipendenza dai costi che non ai casi di un nesso di destinazione «in qualche modo» esistente o addirittura mancante. Riteniamo pertanto giustificato che, per la riscossione delle tasse di vigilanza annuali proposte, esista un nesso materiale abbastanza stretto con le competenze specifiche della Confederazione nel quadro degli articoli 87 e 92 Cost.

La situazione negli ambiti di vigilanza affrontati nel presente messaggio è d'altronde paragonabile a quella nella vigilanza sulle assicurazioni e nella vigilanza sulle banche (cfr. GAAC 64 (2000) n. 25, pag. 348 segg.). Anche là vengono riscossi forfait annuali per finanziare le spese di vigilanza generali (che, tra l'altro, nell'ambito della vigilanza sulle assicurazioni, coprono, a forfait, anche i costi per singoli atti ufficiali computabili individualmente alle assicurazioni sottoposte alla vigilanza e che quindi sostituiscono gli emolumenti). Interessanti appaiono in questo contesto le spiegazioni da noi fornite nel nostro messaggio del 1976 concernente una nuova legge federale sulla sorveglianza degli istituti assicuratori privati: «L'Esecutivo ha poi reiteratamente dichiarato che anche un emolumento eccedente le spese effettive della sorveglianza deve essere considerato una remunerazione della sorveglianza esercitata dalle autorità federali, in quanto costituisce pure la controparte dei vantaggi tratti dagli istituti assicuratori dalla sorveglianza statale. Tra questi vantaggi figurano segnatamente la maggiore sicurezza risultante dai controlli eseguiti dall'autorità di sorveglianza, l'esclusione dal mercato degli istituti di dubbia capacità, la promozione generale dell'idea dell'assicurazione e la migliore reputazione in Svizzera e all'estero.» (FF 1976 II 912).

4.2 Delega di competenze legislative

Rimandiamo alle spiegazioni nel numero 1 del presente messaggio.