



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR
Sorveglianza dei prezzi SPR

Guida e lista di controllo per la determinazione delle tariffe sui rifiuti urbani

Berna, settembre 2019



Impressum

Guida e lista di controllo per la determinazione delle tariffe sui rifiuti urbani

Sorveglianza dei prezzi
Einsteinstrasse 2
3003 Berna

<https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/it/home.html>

Berna, settembre 2019



Indice

1	Introduzione	1
2	Metodo d'analisi applicato alle tariffe sui rifiuti urbani.....	1
2.1	<i>Principi giuridici in materia di emolumenti.....</i>	<i>1</i>
2.2	<i>Verifica preliminare.....</i>	<i>2</i>
2.3	<i>Lista di controllo per le tariffe sui rifiuti urbani.....</i>	<i>3</i>
2.4	<i>Spiegazione della lista di controllo.....</i>	<i>3</i>
2.4.1	Principio di causalità.....	3
2.4.2	Principio di equivalenza.....	4
2.4.3	Delimitazione dei costi e costi computabili.....	4
2.4.4	Formazione di riserve.....	5
2.4.5	Livello di tassazione e copertura dei costi	5
2.5	<i>L'esame approfondito.....</i>	<i>5</i>
2.6	<i>Autodichiarazione concernente le tariffe relative ai rifiuti urbani</i>	<i>6</i>
3	Testi e siti consultati	7



1 Introduzione

I Comuni e i Cantoni che approvano o stabiliscono le tariffe sui rifiuti urbani sono tenuti per legge a sottoporre al Sorvegliante dei prezzi la relativa documentazione per un parere prima di prendere una decisione (art. 14 LSPr).

Lo scopo di questo documento è quello indicare ai Comuni i punti da osservare affinché in generale le tariffe siano ritenute non abusive dal Sorvegliante dei prezzi.¹

2 Metodo d'analisi applicato alle tariffe sui rifiuti urbani

Le tariffe sottoposte per parere al Sorvegliante dei prezzi sono oggetto di una verifica preliminare, volta anche a stabilire l'esigenza di un esame approfondito. Se quest'ultimo non è necessario la procedura termina con una dichiarazione di conformità delle tariffe oppure, in presenza di singole inadempienze, viene emanata una raccomandazione. In alternativa, il Comune può svolgere anche autonomamente la verifica preliminare basandosi sulla presente lista di controllo.

Se il Sorvegliante dei prezzi ritiene di procedere a un esame approfondito, quest'ultimo viene avviato non appena tutte le informazioni necessarie sono disponibili.

A seconda dello stadio del progetto di tassazione, il Comune può scegliere tra tre differenti alternative: (1) inviare in un primo momento soltanto i documenti per la verifica preliminare; (2) svolgere autonomamente la verifica preliminare basandosi sulla presente lista di controllo; (3) inoltrare direttamente tutta la documentazione per l'esame approfondito.

2.1 Principi giuridici in materia di emolumenti

L'applicazione di una tassa è retta da tre principi fondamentali: il principio di equivalenza, il principio di copertura dei costi e quello di legalità. Inoltre, per i costi generati da misure di protezione dell'ambiente – tra cui lo smaltimento dei rifiuti – vale anche il principio di causalità.²

Il **principio di equivalenza** stabilisce che nel singolo caso la tassa deve essere mantenuta entro limiti ragionevoli e non deve presentare uno squilibrio con il valore oggettivo della prestazione. In altri termini, la prestazione erogata dall'ente pubblico e la controprestazione del contribuente devono corrispondere. Il principio di equivalenza si applica a tutte le tasse poiché deriva da due concetti costituzionali di validità generale: proporzionalità e divieto di arbitrio. Per applicare tale principio, la prestazione statale – unitamente al valore oggettivo del servizio erogato – deve essere quantificabile dal punto di vista finanziario. Nel caso delle tasse sui rifiuti urbani, questo aspetto risulta soddisfatto. Il valore della prestazione si stabilisce innanzitutto in base al vantaggio economico procurato al contribuente.

¹ Per una sintesi esaustiva v. anche lo studio *Finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani*, pubblicato nel 2018 dall'Ufficio federale dell'ambiente. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/rifiuti/pubblicazioni-studi/pubblicazioni/finanziamento-smaltimento-rifiuti-urbani.html>

² L'applicazione del principio di causalità ai costi delle misure per la protezione dell'ambiente è conforme alla legge, essendo prevista dalla Costituzione federale (art. 74 cpv. 2 secondo periodo Cost.) e dalla legge sulla protezione dell'ambiente (art. 2 LPAmb).



Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, le tasse non devono per forza sempre corrispondere agli oneri, ma piuttosto essere misurate in base a criteri oggettivi e non presentare differenze non giustificabili.

Il **principio di copertura dei costi** stabilisce che gli introiti complessivi realizzati con le tasse non devono superare il totale dei costi del ramo amministrativo interessato oppure possono superarlo soltanto in misura minima. Perciò il principio di copertura dei costi non afferma che le tasse debbano coprire i costi: si limita a porre un tetto massimo. Viene applicato soltanto alle tasse definite in relazione ai costi e, di conseguenza, anche alle tariffe sui rifiuti urbani.

Nel diritto delle tasse causali il **principio di legalità** pone requisiti molto severi. Innanzitutto la tassa deve essere definita tramite una norma giuridica generale e astratta, affinché l'ente pubblico non disponga di un margine di apprezzamento eccessivo e il cittadino possa valutare se è soggetto a un obbligo tributario. Inoltre gli elementi essenziali di un tributo devono fondarsi su una base giuridica formale. Per alcuni tipi di tributi causali la giurisprudenza e la dottrina prevalente stabiliscono però requisiti meno severi. Se l'entità del tributo è limitata (in virtù dei principi di equivalenza e copertura dei costi) e i contribuenti possono verificarne l'ammontare, il tributo non deve essere stabilito per regolamento.³

Il **principio di causalità** (principio del chi inquina paga) stabilisce a chi vadano addebitati i costi. Perciò i costi devono essere quantificati e, per quanto possibile, vanno attribuiti individualmente e specificamente a chi li ha causati. In altri termini: per essere conformi al principio di causalità le tariffe devono essere stabilite sia in base ai costi, sia in base all'utilità che ne deriva.

2.2 Verifica preliminare

Prima di decidere se procedere a un esame approfondito, il Sorvegliante dei prezzi chiarisce i seguenti punti.

Innanzitutto cerca di rispondere a tre domande di fondo concernenti la tassa e il campo d'applicazione di quest'ultima:

- I costi sono delimitati correttamente?
- Tutti gli utenti pagano la loro quota?
- La struttura tariffaria corrisponde ai principi di causalità ed equivalenza?

La necessità di un esame approfondito dipende dalle risposte alle seguenti domande:

- A quanto care sono le tasse in termini assoluti e rispetto a quelle di altri Comuni?
- Di quanto aumentano le tasse?
- Le tariffe permettono di realizzare delle eccedenze o costituire riserve? In caso affermativo, a quanto ammontano?

³ Cfr. anche DTF 2C_192/2012 del 7 giugno 2012, E. 2.1; DTF 2C_404/2010 del 20 febbraio 2012, E. 4.1; Christophe Cueni in *KPG-Bulletin* 2/2016, pag. 50 segg.



2.3 Lista di controllo per le tariffe sui rifiuti urbani

I Comuni possono utilizzare la presente lista di controllo per svolgere autonomamente la verifica preliminare.

Di norma il Sorvegliante dei prezzi rinuncia all'esame approfondito, se le seguenti condizioni sono adempite:

1. La struttura tariffaria tiene sufficientemente conto del principio di causalità (v. 2.4.1).
2. La struttura tariffaria tiene sufficientemente conto del principio di equivalenza (v. 2.4.2).
3. I costi sono delimitati correttamente. In particolare, né i costi causati dall'abbandono dei rifiuti (littering) né quelli derivanti dallo svuotamento delle pattumiere pubbliche sono coperti dalla tassa sul sacco o dalla tassa di base. Gli eventuali ammortamenti vengono contabilizzati secondo il principio di competenza; in caso di investimenti prefinanziati, gli ammortamenti sono conteggiati con i prefinanziamenti e non hanno alcun effetto sulle tariffe (v. 2.4.3).
4. Le riserve che non sono destinate a finanziare investimenti ammontano al massimo al 20 per cento dei costi annuali riportati nel conto gestione dei rifiuti, oppure è in corso una loro riduzione per portarle al di sotto di questo livello (v. 2.4.4).
5. Le tasse servono esclusivamente alla copertura delle spese contabilizzate (v. 2.4.5).

Un Comune può attestare il rispetto dei cinque criteri suddetti inoltrando un'autodichiarazione (v. 2.6) e allegando la documentazione pertinente (v. 2.6). Se le tariffe superano il 75° percentile⁴ vanno menzionati i fattori oggettivi che contribuiscono a situare il Comune nettamente oltre la media svizzera. Da ultimo, il Comune deve comunicare se per i nuclei familiari standard utilizzati nel confronto delle tariffe del Sorvegliante dei prezzi e per le aziende, l'aumento delle tasse supera il 30 per cento.

In assenza di un riscontro da parte della Sorveglianza dei prezzi entro 30 giorni a decorrere del ricevimento dell'autodichiarazione, il Comune può ritenere che la Sorveglianza dei prezzi non intende emanare alcuna raccomandazione.⁵

2.4 Spiegazione della lista di controllo

2.4.1 Principio di causalità

Il primo punto serve a chiarire se i criteri di base per la determinazione delle tasse sono soddisfatti secondo il principio di causalità. Si tratta di delimitare correttamente i costi e le prestazioni nonché di assicurarsi che tutti i beneficiari di queste ultime siano presi in considerazione.

Nel settore dei rifiuti urbani i Comuni erogano servizi che potrebbero essere forniti anche da soggetti privati; si tratta quindi di prestazioni con un valore di mercato. A differenza di altri servizi forniti dalle amministrazioni, quelli concernenti i rifiuti urbani comportano costi e prestazioni quantificabili con precisione. Perciò rispetto ad altre tasse amministrative, le tariffe sui rifiuti urbani devono soddisfare requisiti più severi in relazione al principio di causalità.

⁴ www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/

⁵ Per analogia con l'articolo 6 LSPr.



La tassa di base serve di regola principalmente a finanziare la raccolta differenziata, tra cui quella degli scarti vegetali (rifiuti verdi), che è di gran lunga la più costosa. Spesso i Comuni non riscuotono una tassa specifica per la raccolta dei rifiuti verdi, che viene invece finanziata principalmente mediante la tassa di base. Tuttavia, i servizi di raccolta differenziata – in particolare quella dei rifiuti verdi – non sono utilizzati in uguale misura da tutti i nuclei familiari. Si tratta di un elemento che i Comuni che non applicano una tassa specifica per i rifiuti verdi devono tenere in considerazione ai fini della determinazione della tassa di base. In questi casi una tassa di base uniforme per nucleo familiare viola il principio di causalità solitamente applicato in materia di protezione ambientale. Si raccomanda pertanto di applicare una differenziazione basata sul tipo di nucleo familiare, ad esempio: abitazione di 1–2.5 locali; 3–4.5 locali; ≥ 5 locali). Inoltre si consiglia di prevedere una categoria tariffaria più elevata per le case monofamiliari (incluse quelle a schiera): di solito queste ultime producono la maggiore quantità di rifiuti verdi.

Nel canton Ticino e presso alcuni consorzi la tassa sul sacco serve unicamente a finanziare la valorizzazione termica dei rifiuti urbani. I costi di trasporto dei rifiuti sono coperti mediante la tassa di base. Ciò non è in linea con quanto stabilito nella direttiva dell'UFAM secondo cui i costi di smaltimento variabili dovrebbero essere coperti da una tassa sulla quantità. In questi casi, secondo il principio di causalità vanno applicate tariffe di base differenziate, anche se per i costi di smaltimento dei rifiuti verdi viene riscossa una tassa specifica.

2.4.2 Principio di equivalenza

Il principio di equivalenza stabilisce che nel singolo caso la tassa non può essere manifestamente sproporzionata rispetto al valore oggettivo della prestazione e deve essere mantenuta entro limiti ragionevoli. Ad esempio, se si applica uniformemente una tariffa per m³ di volume dell'edificio, oppure per m² di area edificata, si contravviene sia al principio di equivalenza sia al principio di causalità: infatti le aziende dotate di grandi edifici sfruttati in modo poco intensivo (autorimesse, granai/fienili, capannoni, ecc.) sono tenute a pagare importi eccessivi in rapporto al servizio utilizzato e/o ai costi di smaltimento causati. Perciò se un Comune stabilisce la tassa di base ricorrendo a un'unità di misura come quelle summenzionate deve differenziare la tariffa secondo l'intensità di utilizzazione (per quanto riguarda la produzione di rifiuti).

Per rispettare il principio di equivalenza il Comune deve provvedere affinché nessuna categoria di utenti sia penalizzata a causa di oneri eccessivi.

2.4.3 Delimitazione dei costi e costi computabili

Il principio di causalità presuppone che le tasse coprano unicamente i costi causati dai fruitori dei servizi. A questo proposito occorre purtroppo rilevare che presso alcuni Comuni i costi generati dal littering e dallo svuotamento delle pattumiere pubbliche vengono addebitati ai proprietari degli immobili tramite la tassa di base. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale si tratta di una procedura che viola il principio di causalità.⁶

Prestazioni e impianti registrati all'attivo vanno ammortizzati linearmente in base alla vita utile attesa e al valore storico d'acquisto.

⁶ V. DTF 138 II 111 (disponibile in Internet in tedesco; <https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/it/php/clir/http/index.php?lang=it>).



Le tasse servono anche a coprire gli eventuali costi degli interessi. I costi effettivi relativi al capitale di terzi sono computati se corrispondono alle condizioni di mercato. I Comuni possono attribuire all'esercizio soltanto i costi derivanti dal capitale di terzi messo a disposizione.

2.4.4 Formazione di riserve

Se, oltre alle spese imputabili all'esercizio in corso, le tasse sono destinate a coprire anche il prefinanziamento di investimenti futuri, di norma si procede a un esame approfondito. A differenza dell'approvvigionamento idrico e dello smaltimento delle acque reflue, per i Comuni lo smaltimento dei rifiuti urbani non rappresenta un'attività ad alta intensità di capitale. Il Sorvegliante dei prezzi ritiene perciò che in generale possano bastare riserve non vincolate nell'ordine del 20 per cento delle spese di smaltimento annuali. Le riserve dovrebbero servire soprattutto a coprire eventuali eccedenze di spesa straordinarie per un periodo di 2 o 3 anni, così da disporre di un tempo sufficiente per adeguare le tariffe alla nuova situazione senza rischiare un indebitamento eccessivo.

2.4.5 Livello di tassazione e copertura dei costi

Le tasse sono destinate soltanto a coprire i costi annuali computabili secondo il capitolo 2.4.3. Se le riserve secondo il capitolo 2.4.4 superano il 20 per cento delle spese di smaltimento annuali, le riserve eccedenti vanno liberate entro 5–10 anni tramite una riduzione delle tasse.

Un aumento delle tariffe può gravare diversamente su determinate categorie di utenti (ad esempio perché riguarda diverse componenti tariffarie). Per essere accettabile, un simile aumento deve essere debitamente motivato.

Se in termini assoluti le tariffe superano il 75° percentile, il Comune dovrebbe esaminare le ragioni per cui i suoi costi si situano ben al di sopra della media svizzera. In assenza di fattori di costo oggettivi può essere utile un confronto con i Comuni che, pur trovandosi in condizioni analoghe, registrano costi nettamente inferiori.

Se il finanziamento dei costi richiede un aumento delle tariffe superiore al 30 per cento occorre valutare la possibilità di un aumento scaglionato; bisogna inoltre verificare se il sistema di tassazione scelto è conforme ai principi di causalità ed equivalenza.

2.5 L'esame approfondito

I casi seguenti sono oggetto di una valutazione critica:

1. I costi d'esercizio che rientrano nel calcolo dei prezzi superano la media (aggiustata all'inflazione) dei costi d'esercizio dei tre anni precedenti.
2. I costi d'esercizio comprendono un rincaro.⁷
3. La durata dell'ammortamento è inferiore a quella raccomandata dal settore o dai Cantoni.
4. Viene effettuato un prefinanziamento o le riserve secondo il capitolo 2.4.4 sono troppo elevate e non è prevista alcuna riduzione delle stesse.

Se uno di questi casi viene riscontrato, ciò può comportare un esame approfondito della tariffa.

⁷ Eventuali aumenti dei salari reali possono essere compensati mediante aumenti della produttività.



Se dalla verifica preliminare emerge che le tariffe non sono accettabili si procede con un esame approfondito, che solitamente richiede la seguente documentazione:

1. Conto annuale relativo a diversi esercizi precedenti, compresi bilancio e conto corrente d'esercizio/conto economico.
2. Resoconto relativo agli investimenti effettuati nel corso di esercizi precedenti, compresi i dati concernenti l'impiego delle risorse.
3. Conto preventivo (budget)/piano finanziario, compresi il piano degli investimenti e i dati relativi all'impiego delle risorse.
4. Informazioni in merito agli adeguamenti delle tariffe avvenuti nei 10 anni precedenti, nonché sugli adeguamenti previsti per il futuro.
5. Regolamenti.
6. Informazioni dettagliate sui costi relativi alla raccolta dei rifiuti; giustificativi di spesa per le diverse raccolte (rifiuti domestici, carta, vetro, ecc.).
7. Informazioni dettagliate sui costi di incenerimento dei rifiuti urbani, compresi i dati relativi alle quantità incenerite.
8. Informazioni dettagliate sugli oneri relativi al personale.
9. Informazioni dettagliate sulle entrate generate dalle tasse sui rifiuti.

2.6 Autodichiarazione concernente le tariffe sui rifiuti urbani

Con la presente autodichiarazione il Comune certifica che il previsto ordinamento tariffario soddisfa i cinque requisiti seguenti (v. capitolo 2.3).

Il Comune di [...] certifica che:

1. La struttura tariffaria tiene sufficientemente in considerazione il principio di causalità; in assenza di una tassa sui rifiuti verdi (nel caso in cui sia erogato un servizio di raccolta dei rifiuti verdi) e/o nel caso in cui il trasporto dei rifiuti incinerabili sia finanziato dalla tassa di base, la tassa di base è differenziata secondo le categorie di nuclei familiari (v. capitolo 2.4.1).
2. Le tariffe rispettano il principio di equivalenza (v. capitolo 2.4.2).
3. I costi sono delimitati secondo criteri oggettivi e trasparenti (v. capitolo 2.4.3).
In particolare:
 - né i costi causati dal littering né i costi derivanti dallo svuotamento delle pattumiere pubbliche sono coperti mediante la tassa sul sacco e/o la tassa di base;
 - gli eventuali investimenti registrati all'attivo vengono ammortizzati sull'insieme del periodo, tenendo quindi conto della vita utile attesa.
4. Le riserve contabilizzate non vincolate ammontano al massimo al 20 per cento delle spese di smaltimento annuali oppure è in corso una loro riduzione (per portarle a questo livello).
5. Le tasse servono unicamente a finanziare le spese contabilizzate (v. capitolo 2.4.5).

Inoltre con l'autodichiarazione devono esser fornite le precisazioni seguenti:

1. I costi d'esercizio che rientrano nel calcolo delle tariffe superano la media (aggiustata all'inflazione) dei costi d'esercizio relativi ai tre anni precedenti?
2. A quanto ammonta l'eventuale rincaro generale dei costi d'esercizio?
3. Quali investimenti figurano all'attivo e qual è la durata del loro ammortamento?
4. Nel caso in cui le tariffe superino il 75° percentile, quali fattori oggettivi contribuiscono a situare il Comune nettamente al di sopra della media svizzera?



5. L'aumento delle tariffe supera il 30 per cento per alcuni nuclei familiari standard (secondo il confronto delle tariffe del Sorvegliante dei prezzi) o per alcune aziende?

All'autodichiarazione vanno allegati i vecchi e i nuovi tariffari. Includendo anche conti annuali e preventivi, si possono preventivamente evitare ritardi dovuti a richieste di informazioni aggiuntive. In assenza di un riscontro entro 30 giorni a decorrere del ricevimento dell'autodichiarazione, si può ritenere che la Sorveglianza dei prezzi non intende procedere a un esame approfondito e/o emanare una raccomandazione.⁸

3 Testi e siti consultati

[1] Informazioni sull'obbligo di consultazione per i Comuni e i Cantoni secondo l'art. 14 LSPr, <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/it/home/temi/infrastruttura/rifiuti.html>, marzo 2018.

[2] Legge federale sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr; RS **942.20**, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19850345/index.html>).

[3] *Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (Hg.), Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen Bd. 10*, Soletta 2008 [disponibile anche in francese].

[4] Ufficio federale dell'ambiente (2018): Finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani <https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/rifiuti/pubblicazioni-studi/pubblicazioni/finanziamento-smaltimento-rifiuti-urbani.html>

⁸ Per analogia con l'articolo 6 LSPr: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19850345/201301010000/942.20.pdf>