

Canoni di ricezione radiotelevisivi: riesame del sistema di riscossione

Rapporto del Consiglio federale in adempimento al postulato CTT-N del 17 febbraio 2009 (09.3012)

Gennaio 2010

In sintesi

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie il mandato conferitogli dal Parlamento nel postulato della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT-N) del 17 febbraio 2009.

Le questioni affrontate sono due: quali alternative si possono immaginare e realizzare affinché i proventi dei canoni di ricezione siano destinati al finanziamento del servizio pubblico nel settore radiotelevisivo e in che modo si possono contenere, nella misura del possibile, i costi legati al sistema di riscossione.

Prendendo spunto dall'odierno sistema dei canoni di ricezione nonché dai modelli in vigore in altri Paesi, il rapporto illustra la gamma delle alternative. Vengono esaminate da vicino e valutate quattro soluzioni conformi all'attuale diritto costituzionale, le quali garantiscono la continuità e la stabilità dei proventi:

1. finanziamento tramite le finanze federali ossia le entrate dell'imposta federale diretta;
2. riscossione di una tassa presso ogni persona e impresa insieme all'imposta federale diretta;
3. tassa generale per ogni economia domestica e ogni impresa, indipendente dalla presenza di apparecchi di ricezione;
4. tassa generale per ogni economia domestica e impresa, con possibilità di dichiarazione di non possesso; vincolata alla presenza di apparecchi di ricezione.

L'analisi e il confronto dei quattro sistemi di finanziamento hanno riguardato principalmente i costi per la riscossione della tassa, l'impatto su persone e imprese nonché la loro applicabilità rispetto al caso specifico degli apparecchi multifunzionali. I risultati indicano che entrambi i modelli collegati all'imposta federale diretta (1+2) sono assai più onerosi, sia rispetto al sistema attuale che agli altri due. Questi ultimi (3+4), che prevedono la riscossione di una tassa generale, gravano in misura minore sull'economia domestica media. Il modello 4 è quello che più si avvicina all'attuale sistema e non permette quindi di ovviare al problema della riscossione del canone per gli apparecchi multifunzionali (ad esempio computer o telefoni cellulari). Le altre tre alternative rinunciano invece a vincolare l'obbligo di pagare una tassa di ricezione alla disponibilità di un apparecchio di ricezione.

La preferenza è data alla variante 3. Essa consente infatti di aggirare le ormai insormontabili difficoltà di categorizzazione degli apparecchi, riconducibili allo sviluppo tecnologico, e di eliminare i controlli correlati. Vista l'odierna funzione assunta dal finanziamento attraverso il canone, l'estensione dell'obbligo di pagare il canone all'insieme delle economie domestiche e delle imprese introdotta dal sistema 3 (mantenendo comunque la possibilità di esonero nei casi di rigore) appare del tutto accettabile. In realtà, il canone, in origine concepito formalmente come tassa di utilizzo, non si riferisce più già da tempo al consumo effettivo dei programmi finanziati, bensì è destinato al finanziamento di un mandato pubblico legittimato democraticamente e previsto dalla Costituzione. È in gioco il finanziamento del settore radiotelevisivo e le prestazioni da esso fornite, assolutamente indispensabili al buon funzionamento della democrazia diretta. Il vantaggio che ne deriva riguarda tutti e non solo coloro che fanno un consumo effettivo di programmi radiotelevisivi.

Il rapporto presenta inoltre alcuni modelli di riscossione alternativi, che tuttavia non influenzano la decisione di fondo riguardante la scelta del sistema da adottare. Si evince che le condizioni a prima vista vantaggiose offerte da imprese già avviate, in particolare negli ambiti legati al servizio universale (elettricità, telecomunicazione, assicurazioni), non permettono di compensare gli inconvenienti causati dall'elevato numero di attori e dalla conseguente decentralizzazione. Per fare in modo che l'attività di riscossione risulti il più possibile efficiente e a costi contenuti, una soluzione centralizzata definita nel quadro di una procedura di aggiudicazione pubblica sembra essere la più opportuna.

Indice

1	Contesto	1
2	Il canone di ricezione quale principale fonte di finanziamento del sistema radiotelevisivo svizzero	1
3	L'attuale sistema dei canoni radiotelevisivi in breve	2
4	La problematica legata all'apparecchio di ricezione quale criterio di riferimento	3
5	Il canone radiotelevisivo all'estero	4
5.1	Tassa di ricezione vincolata alla disponibilità di apparecchi riceventi	4
5.2	Tassa di ricezione indipendente dalla presenza di apparecchi.....	4
5.3	Sovvenzionamento statale	5
6	Sistemi di riscossione alternativi	6
6.1	Considerazioni generali.....	6
6.2	Sistemi scartati	8
6.2.1	Finanziamento attraverso le finanze federali innalzando l'aliquota IVA.....	8
6.2.2	Tassa sugli apparecchi.....	8
6.2.3	Tassa legata alla fruizione (pay per view)	8
7	Analisi dettagliata dei sistemi di finanziamento alternativi	9
7.1	Sistema 1: finanziamento tramite le finanze federali ossia le entrate dell'imposta federale diretta.....	9
7.1.1	Vantaggi del sistema 1	10
7.1.2	Svantaggi del sistema 1	10
7.2	Sistema 2: riscossione di una tassa presso ogni persona e impresa insieme all'imposta federale diretta.....	11
7.2.1	Vantaggi del sistema 2	11
7.2.2	Svantaggi del sistema 2	12
7.3	Sistema 3: tassa generale per ogni economia domestica e ogni impresa.....	13
7.3.1	Vantaggi del sistema 3	14
7.3.2	Svantaggi del sistema 3	14
7.4	Sistema 4: tassa generale per ogni economia domestica e impresa, con possibilità di dichiarazione di non possesso	15
7.4.1	Vantaggi del sistema 4	15
7.4.2	Svantaggi del sistema 4	16
7.5	Schema dei quattro sistemi di finanziamento alternativi (semplificato)	17
7.6	Valutazione dei quattro sistemi di finanziamento alternativi	18
7.6.1	Criteri di valutazione	18
7.6.2	Prospetto della valutazione	19
7.6.3	Sintesi della valutazione	20
7.7	Riscossione della tassa (sistemi 3 e 4)	20
7.7.1	Aggiudicazione pubblica del mandato di riscossione.....	20
7.7.2	Assegnazione del mandato di riscossione	20
7.7.3	Sintesi relativa alla riscossione.....	24
7.8	Aspetti generali.....	24
7.8.1	Esonero dall'obbligo di pagare la tassa radiotelevisiva.....	24
7.8.2	Obbligo delle imprese di pagare la tassa radiotelevisiva	25

7.8.3	Costituzionalità dei sistemi esaminati.....	27
7.9	Confronto finanziario	28
7.9.1	Costi di riscossione.....	28
7.9.2	Impatto finanziario sulle persone soggette al pagamento della tassa.....	29
8	Potenziale di risparmio e ottimizzazione dell'attuale sistema	32
9	Conclusioni e raccomandazioni	33
10	Prossime tappe	34
Indice degli allegati		
Allegato 1:	L'odierno sistema dei canoni di ricezione	35
Allegato 2:	Esempi di sistemi di finanziamento esteri	45

1 Contesto

L'8 settembre 2009 il Consiglio nazionale ha trasmesso un postulato, presentato dalla sua Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT-N) in data 17 febbraio 2009, che recita quanto segue:

Il Consiglio federale è incaricato di presentare, entro fine 2009, un rapporto all'attenzione del Parlamento che, oltre ad analizzare l'obbligo di pagare il canone in relazione ai mutamenti tecnici sopravvenuti nel campo degli apparecchi e la pertinenza dell'attuale sistema di riscossione del canone radiotelevisivo attraverso Billag SA, illustri le possibili alternative.

È importante indicare gli adeguamenti legislativi che si renderebbero necessari per ogni alternativa, le conseguenze finanziarie relative alle varie proposte fatte alle imprese mediatiche e le soluzioni applicabili ai cittadini che non sottostanno all'obbligo di pagare il canone.¹

Il 22 aprile 2009 il Consiglio federale aveva già dichiarato di accogliere il postulato. Il presente rapporto è elaborato in adempimento del mandato conferitogli dal Parlamento.

All'origine del postulato, come si evince chiaramente dal testo dello stesso, vi sono innanzitutto i mutamenti tecnici occorsi nel campo degli apparecchi. Concretamente, ci si riferisce al fatto che oggigiorno la presenza di un "apparecchio di ricezione pronto all'uso", quale criterio per determinare se sussiste o meno l'obbligo di pagare il canone, è sempre meno pertinente. A seguito dell'evoluzione tecnologica, infatti, gli apparecchi multifunzionali stanno sempre più soppiantando i tradizionali apparecchi concepiti unicamente per la ricezione di programmi radiotelevisivi. L'esame degli eventuali sistemi di finanziamento alternativi deve perciò concentrarsi su modelli validi indipendentemente dal tipo di apparecchio di ricezione.

Il riferimento nel postulato all'attuale sistema di riscossione attraverso la società Billag SA lascia intendere che un nuovo sistema di finanziamento del servizio pubblico nel settore della radiodiffusione dovrebbe consentire di ridurre i costi nonché le spese a carico di chi paga il canone.

L'analisi che segue è effettuata sulla base del principio della neutralità dei proventi, secondo cui in linea di massima il sistema deve generare gli stessi introiti rispetto ad oggi e non portare a un aumento o a una riduzione "a freddo" degli stessi. La decisione circa l'eventuale aumento o riduzione dei proventi riguarda l'ambito della politica (dei media) e spetta all'autorità competente (attualmente il Consiglio federale) nel quadro della relativa procedura prevista. Questa precisazione non deve condizionare la discussione attorno al sistema impiegato. La scelta di un determinato sistema può tuttavia avere ripercussioni sulla situazione dei singoli. Se il numero delle persone sottoposte all'obbligo di pagare il canone aumenta, l'importo della tassa dovuta da ognuno diminuisce e viceversa. Per ognuno dei sistemi di finanziamento alternativi evocati nei seguenti capitoli è possibile ipotizzare un aumento o una diminuzione dei ricavi complessivi.

Il presente rapporto tiene inoltre conto delle considerazioni degli attori potenzialmente interessati a una soluzione alternativa, raccolte in occasione dei numerosi contatti intercorsi. La tematica è stata discussa in modo approfondito soprattutto nel quadro della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze e della Conferenza svizzera dei cancellieri di Stato (collegio delle amministrazioni fiscali cantonali) nonché con Billag e Swisscom.

2 Il canone di ricezione quale principale fonte di finanziamento del sistema radiotelevisivo svizzero

L'attuale sistema di riscossione si è imposto in un'epoca in cui gli utenti, prima della radio e poi anche della televisione, erano pochi. Alla luce di ciò, risultava dunque evidente e sensato limitare l'obbligo di pagare il canone a coloro che beneficiavano in modo effettivo dell'offerta di allora, costituita dai soli programmi della SSR. Con il concretizzarsi della possibilità tecnica di captare anche programmi esteri, il sistema ha mostrato una prima lacuna. Di conseguenza, l'obbligo di pagare il canone doveva essere

¹ Postulato CTT-N del 17.2.2009 "Riesame dell'obbligo di pagare il canone e delle modalità di riscossione" (09.3012); BU CN 2009 1367.

esteso anche a coloro che, pur servendosi di un apparecchio, di fatto non consumavano programmi della SSR.

Nel 1984, l'articolo relativo alla radio e alla televisione è stato inserito nella Costituzione. L'odierno articolo 93 della Costituzione federale, approvato da una chiara maggioranza dei votanti e da tutti i Cantoni, affida alla Confederazione l'incarico di porre le basi per un sistema di radiodiffusione che contribuisca all'istruzione, alla formazione delle opinioni, allo sviluppo culturale e all'intrattenimento. All'origine della volontà di costituire una norma costituzionale vi era in primo luogo la convinzione che alla nostra epoca non è possibile concepire la democrazia diretta senza un sistema radiotelevisivo efficiente. Si tratta dunque di un compito pubblico definito democraticamente, dal cui adempimento tutta la collettività dovrebbe poter trarre vantaggio diretto o indiretto, incluse le persone che non consumano, o solo raramente, programmi televisivi.

Attualmente il canone radiotelevisivo costituisce la principale fonte di finanziamento della radiotelevisione in Svizzera. Nel 2008 i proventi del canone destinati alla radiodiffusione erano quasi il doppio rispetto agli utili netti riconducibili alla pubblicità radiofonica e televisiva. Nella Svizzera plurilingue le dimensioni dei mercati sono straordinariamente esigue. Ciò significa da un lato che il potenziale commerciale di finanziamento dei programmi è relativamente circoscritto e dall'altro che il numero delle persone soggette all'obbligo di pagare il canone è modesto. Ragion per cui risulta particolarmente importante per la Svizzera disporre di un sistema di riscossione dei canoni valido, in grado di assicurare il finanziamento del compito pubblico su tutto il territorio. La perequazione finanziaria fra le singole regioni gioca altresì un ruolo significativo: basti pensare che su 100 franchi ricavati dalla riscossione del canone nella Svizzera tedesca, 30 sono destinati al Ticino o alla Romandia. Se un Cantone come il Ticino non potesse contare su prestazioni solidali di questo tipo, le sue economie domestiche si vedrebbero costrette a versare ogni anno qualcosa come 2500 franchi per la ricezione radiotelevisiva, ossia cinque volte l'importo corrisposto oggi.

Di fatto, con il passare degli anni il canone, da semplice controprestazione del singolo per l'effettivo utilizzo individuale, si è trasformato in finanziamento di un compito pubblico d'interesse collettivo, da cui traggono vantaggio anche coloro che non consumano programmi radiofonici e televisivi.

3 L'attuale sistema dei canoni radiotelevisivi in breve²

L'attuale sistema dei canoni per la radio e la televisione è il frutto di un'evoluzione che dura da ormai 70 anni. La riscossione di una tassa per l'esercizio di apparecchi, prima radiofonici e poi anche televisivi, è stata sin dall'inizio (ovvero dal 1931, anno del rilascio della prima concessione a quella che per noi oggi è la SSR SRG) motivata dalla necessità di finanziamento del settore della radiodiffusione svizzera.

Dal 1998 i privati e le imprese che desiderano ricevere i programmi radiofonici e televisivi non devono più richiedere un'autorizzazione, bensì annunciarsi spontaneamente e con un certo anticipo. L'elemento attorno al quale è definito l'obbligo di pagare il canone rimane l'apparecchio di ricezione: le economie domestiche e le imprese che tengono pronto all'uso o mettono in funzione un apparecchio atto a ricevere programmi radiofonici o televisivi sono sottoposte all'obbligo di annuncio e quindi anche all'obbligo di pagare il canone. Un unico canone è dovuto per economia domestica o unità commerciale, indipendentemente dal numero degli apparecchi.

Determinate categorie di persone ed istituti sono esentate dall'obbligo di annuncio o da quello di pagare il canone. L'esenzione da entrambi gli obblighi riguarda in particolare le persone residenti in case di cura con un elevato grado di dipendenza dalle cure, chi soggiorna in Svizzera per un breve periodo di tempo o le missioni diplomatiche. Dal canto loro, le persone che ogni anno percepiscono prestazioni complementari all'AVS e all'AI, hanno la possibilità di essere esentate, unicamente previa richiesta scritta.

L'importo del canone, che prevede tariffe differenziate per la ricezione radiofonica e per quella televisiva come pure per la ricezione privata e per quella nell'ambito dell'attività professionale, è periodicamente rivisto dal Consiglio federale. Attualmente il canone radiotelevisivo per un'economia domestica

² Per una descrizione esauriente dell'attuale sistema di riscossione dei canoni si veda l'allegato 1.

si eleva a 462 franchi annui, mentre le imprese pagano tra i 612 e i 1407 franchi ciascuna ogni anno (differenza data dal tipo di categoria)³. A fine 2008 si contavano quasi 3 milioni di economie domestiche e circa 73 000 imprese annunciate in Svizzera; il gettito relativo al 2008 è dunque stato dell'ordine degli 1,276 miliardi di franchi. I proventi così ricavati sono destinati in primo luogo al finanziamento dei programmi della SSR. Determinate emittenti locali e regionali beneficiano inoltre di un contributo pari al 4 per cento degli introiti complessivi dei canoni di ricezione e il restante margine viene utilizzato per coprire i costi generati dal processo di riscossione dei canoni.

Billag SA è la società cui sono stati affidati, ai sensi di un mandato conferito al termine di una procedura pubblica d'acquisto, i compiti legati all'annuncio e alla riscossione dei canoni. Essa conta all'incirca 300 collaboratori, tra impiegati e liberi professionisti. Secondo le stime, ogni anno invia 12 milioni di fatture e 1 milione di solleciti, gestisce 700 000 telefonate oltre a 700 000 comunicazioni scritte e registra 500 000 modifiche d'indirizzo. Il contratto stipulato tra Confederazione e Billag scade a fine 2014⁴. La vigilanza finanziaria e giuridica dell'attività di Billag, così come il trattamento dei ricorsi inoltrati contro decisioni della stessa Billag e la sanzione delle violazioni all'obbligo d'annuncio spettano all'UFCOM. L'indennizzo di Billag per il 2008 è ammontato a 53,6 milioni di franchi⁵, cui si aggiungono 4 milioni di franchi versati all'UFCOM per i compiti connessi alla riscossione del canone.

4 La problematica legata all'apparecchio di ricezione quale criterio di riferimento

Attualmente è tenuto a pagare il canone chi tiene pronto all'uso un apparecchio di ricezione. Per anni questo sistema non ha posto problemi di alcun tipo: la nozione di apparecchio ricevente non lasciava, infatti, spazio a interpretazioni.

Oggi però, a fronte dell'evoluzione tecnologica nel campo degli apparecchi, questo presupposto viene sempre più spesso messo in discussione. Il motore di tale processo è stata la digitalizzazione della diffusione del segnale elettromagnetico, fino a quel momento esclusivamente analogica. Grazie a ciò, il segnale può in linea di principio essere trasportato attraverso tutti i canali di diffusione, la netta separazione fra reti di radiodiffusione e di telecomunicazione scompare e si assiste alla progressiva fusione di radiotelevisione e telecomunicazioni. Questo fenomeno, detto anche di convergenza, riguarda non solo le reti di diffusione e i relativi contenuti ma anche gli apparecchi atti alla ricezione. Non è oramai più possibile classificare gli strumenti moderni in funzione del tipo di utilizzo, come prima si faceva per la radio, il televisore o il telefono. I nuovi apparecchi sono praticamente tutti multifunzionali, il che significa che supportano numerose applicazioni (ad es. radiosveglia, GPS con radio integrata, walkman con radio integrata, telefoni cellulari che permettono di ricevere programmi radiofonici e/o televisivi, pc). Oggi è possibile ascoltare la radio persino mediante i televisori tradizionali (via satellite o avvalendosi di un set-top box), il tutto senza accorgimenti tecnici particolarmente onerosi. Di recente sono inoltre stati commercializzati apparecchi televisivi che consentono anche di navigare in Internet. È in Rete che il fenomeno della convergenza ha raggiunto il massimo grado di espressione, tanto che risulta ormai difficile distinguere servizi, applicazioni e apparecchi (computer, laptop, netbook, PDA). Oggigiorno è quindi facile consumare contenuti radiotelevisivi collegandosi a Internet dal proprio computer di casa o in ufficio.

I mutamenti tecnici nel campo degli apparecchi minano la pertinenza dell'attuale sistema dei canoni radiotelevisivi. Per quanto riguarda l'assoggettamento degli apparecchi multifunzionali all'obbligo di pagare il canone, esiste una prassi concepita per agevolare l'attuale fase di transizione. È tuttavia facile prevedere che in un futuro prossimo non sarà più possibile tracciare una chiara linea di demarcazione tra le economie domestiche soggette all'obbligo di pagare il canone e le altre, basandosi sul criterio dell'apparecchio ricevente. L'attuale dinamica di sviluppo complica la definizione dei termini di distinzione e ne pregiudica l'intelligibilità per i consumatori. Il fatto che buona parte delle domande, sia scritte che telefoniche, rivolte a Billag SA riguardi l'obbligo di pagare il canone per i proprietari di appa-

³ IVA inclusa; per maggiori dettagli si veda l'allegato 1.

⁴ Per quanto riguarda l'aggiudicazione di tale mandato dal 2015 si veda il capitolo 10.

⁵ L'indennizzo di Billag SA non corrisponde alle spese effettive da essa sostenute; cfr. allegato 1 paragrafi A1.3.5 e A1.3.4.

recchi multifunzionali comporta un onere supplementare per il sistema e conferma l'instaurarsi di un clima di incertezza giuridica.

5 Il canone radiotelevisivo all'estero

Dal confronto internazionale si evince che i sistemi di finanziamento della radiotelevisione pubblica per cui hanno optato gli Stati europei e gli altri Paesi considerati sono essenzialmente tre. Proprio come in Svizzera, anche all'estero i sistemi impiegati presentano determinate difficoltà all'origine di discussioni in merito a eventuali revisioni.

5.1 Tassa di ricezione vincolata alla disponibilità di apparecchi riceventi

La maggior parte degli Stati europei utilizzano praticamente lo stesso sistema di finanziamento della Svizzera, il quale prevede l'obbligo di pagare un canone di ricezione dei programmi radiofonici e/o televisivi per le economie domestiche e le imprese che dispongono di almeno un apparecchio ricevente. Ritroviamo questo modello segnatamente in Germania, Francia, Italia, Austria, Gran Bretagna, Svezia, Norvegia, Finlandia, Danimarca e Repubblica Ceca.

Variano tuttavia le caratteristiche organizzative relative a questo sistema di base. La ricezione radiofonica, ad esempio, non è sempre vincolata al pagamento di una tassa e la nozione di economia domestica viene definita in modo diverso (ad es. distinzione per quanto riguarda la ricezione del segnale in auto o fuori casa). Al pari della Svizzera, alcuni Paesi (Gran Bretagna, Danimarca, ecc.) si sono dotati di una regolamentazione esplicita per gli apparecchi multifunzionali. Quasi tutti i Paesi che fanno capo al sistema di riscossione predominante si basano sul principio dell'annuncio spontaneo da parte del privato rispettivamente dell'impresa che capta programmi radiotelevisivi. Francia e Romania costituiscono un'eccezione: in questi Paesi vige infatti il principio della dichiarazione di non possesso, meglio conosciuto come "opting out" (cfr. allegato 2 paragrafo A2.1). Ciò significa che, sebbene in linea di principio tutte le economie domestiche e imprese siano tenute a pagare il canone, chi è in grado di dimostrare di non disporre di alcun apparecchio atto alla ricezione ha la possibilità di essere liberato da quest'obbligo. Nel confronto tra i vari Paesi, il catalogo dei motivi che danno diritto all'esenzione risulta abbastanza omogeneo: persone con reddito modesto, ospiti di case di cura, disabili, missioni diplomatiche, autorità e scuole. Differisce invece considerevolmente la modalità di definizione dell'ammontare del canone; a seconda del Paese, infatti, l'importo è fissato dal Parlamento, dal Governo, da un determinato Ministero, da un'istanza indipendente oppure direttamente dalla legge.

Nella maggior parte dei casi l'attività di riscossione del canone è appannaggio dell'(unica) emittente beneficiaria o di una sua filiale, mentre in alcuni casi tale compito è affidato a una società comune a più emittenti (Germania), a un'azienda elettrica (Romania), alla Posta (Repubblica Ceca) o all'autorità fiscale (Francia). La regione francofona del Belgio costituisce un caso degno di nota, poiché i proventi dei canoni di ricezione, non avendo destinazione vincolata, finiscono direttamente nelle casse dello Stato (mentre il finanziamento della radiotelevisione pubblica avviene attraverso sovvenzioni statali).

5.2 Tassa di ricezione indipendente dalla presenza di apparecchi

In Grecia e (in parte) in Portogallo, il sistema di finanziamento della radiodiffusione pubblica riposa su criteri essenzialmente diversi. È infatti riscossa una tassa per la radiotelevisione presso l'insieme degli utenti di energia elettrica (privati e imprese), a prescindere dalla disponibilità di apparecchi di ricezione.

È inoltre utile precisare che la Finlandia ha previsto l'introduzione generale di questo sistema per inizio 2012 (cfr. allegato 2 paragrafo A2.2) e che in Germania sono tuttora in atto discussioni in vista di un passaggio a un sistema basato su una tassa dovuta da economie domestiche e stabilimenti d'impresa indipendentemente dal possesso di apparecchi atti alla ricezione. Nell'ottobre 2009 la questione è stata dibattuta dai primi ministri dei vari Länder tedeschi. La discussione è tuttavia ancora nella sua fase iniziale e ad oggi non sono ancora state prese decisioni (pregiudiziali) riguardo ad un cambiamento di sistema (o al mantenimento dell'attuale tassa di ricezione sotto un'altra forma).

5.3 Sovvenzionamento statale

Il sostegno statale alle emittenti pubbliche rappresenta un ulteriore modello di finanziamento, adottato da Paesi Bassi, Spagna, (in parte) Portogallo, Belgio (regione francofona) e Nuova Zelanda.

A seconda della struttura organizzativa scelta, questo sistema può presentare un rischio concreto di ingerenza statale nell'attività delle emittenti beneficiarie così come nella definizione dei relativi programmi. Ecco perché in questo caso risulta necessario adottare provvedimenti legali e organizzativi volti ad escludere un eventuale influsso statale sui programmi radiotelevisivi (cfr. allegato 2 paragrafo A2.3)

6 Sistemi di riscossione alternativi

6.1 Considerazioni generali

Il presente rapporto è incentrato sul finanziamento del servizio pubblico nel settore radiotelevisivo. Attualmente, esso è garantito attraverso la riscossione di un canone di ricezione, ossia da un sistema connesso direttamente al consumo di programmi o all'esercizio di apparecchi di ricezione. L'analisi completa condotta in questa sede deve tuttavia considerare anche quei modelli di finanziamento che non si fondano sulla ricezione di programmi quale parametro per determinare l'obbligo di pagare il canone.

Dal punto di vista teorico, le possibilità di finanziamento del servizio pubblico sono molteplici. In un tentativo di sistematizzazione dei possibili modelli di finanziamento, si tratta innanzitutto di separare i sistemi che, come quello odierno, implicano la riscossione di un emolumento, o più in generale di una tassa, a favore della radiodiffusione. In assenza di una tassa specifica è possibile ipotizzare che per il finanziamento occorrerà in primo luogo attingere alle finanze federali, ovvero alle imposte dirette o indirette (ad es. imposta federale diretta, imposta sul valore aggiunto). Tra i modelli che prevedono una tassa sulla ricezione radiotelevisiva occorre in seguito determinare quali di essi la fanno dipendere dal consumo di programmi o dall'esercizio di un apparecchio ricevente. Lo schema illustrato nella pagina seguente fornisce una panoramica di tutte le varianti di sistema. Nel caso dei sistemi di finanziamento che presuppongono la disponibilità di un apparecchio atto alla ricezione, occorre distinguere le tasse forfetarie versate da un'unità ben definita (persona fisica o economia domestica nonché impresa) e le tasse vincolate agli apparecchi di ricezione o al consumo effettivo di programmi. A quest'ultima categoria appartengono sia le tasse sull'acquisto di un apparecchio di ricezione⁶ sia quelle riconducibili al tipo di fruizione (pay per view). Per quanto riguarda il regime forfetario, le varianti d'attuazione sono plurime (distinzione fra ricezione radiofonica e televisiva, obbligo di annuncio contro dichiarazione di non possesso, graduazione della tassa dovuta dalle imprese in funzione dell'utilizzo concreto). Infine, la riscossione di una tassa indipendentemente dal consumo o dall'esercizio di un apparecchio avviene sempre in forma forfetaria, per persona o economia domestica nonché per impresa. La quasi totalità dei sistemi di finanziamento può essere strutturata liberamente al proprio interno, definendo motivi di esenzione o categorie di utilizzo (ad es. età, potenziale economico, grado di dipendenza dalle cure, autorità, missioni diplomatiche). All'interno di questa sistematica, l'attuale modello svizzero di riscossione del canone presenta una tassa forfetaria, cui sono assoggettate economie domestiche e imprese che dispongono di apparecchi di ricezione, e funziona secondo il principio dell'annuncio spontaneo.

⁶ La tassa sugli apparecchi costituisce nel contempo un'imposta indiretta.



Sistematica dei possibili sistemi di finanziamento del servizio pubblico nel settore radiotelevisivo

Non tutti i modelli teoricamente realizzabili si prestano ad applicazioni concrete e soprattutto, prima di modificare il sistema, occorre tenere debito conto del contesto storico sviluppatosi in Svizzera nel corso degli anni. Dal presente rapporto risulta che l'introduzione di un eventuale nuovo sistema di finanziamento deve imperativamente soddisfare due esigenze fondamentali:

- l'applicazione del sistema deve essere possibile senza una revisione della Costituzione.
Fra le possibili alternative occorre dunque optare per una soluzione conforme alla Costituzione federale. Una soluzione che implica una modifica della Costituzione, infatti, non potrebbe essere realizzata in tempo utile a causa della lentezza del processo legislativo, referendum obbligatorio incluso. Inoltre, come vedremo nei prossimi capitoli, il quadro costituzionale esistente ammette alternative pertinenti all'attuale sistema di riscossione.
- Continuità e stabilità dei proventi
in linea di massima, il modello scelto deve essere in grado di generare gli stessi proventi rispetto ad oggi. Nell'intento di assicurare la fornitura del servizio pubblico nel settore radiotelevisivo, gli introiti stabiliti dall'autorità competente devono inoltre essere disponibili con una certa regolarità e affidabilità.

6.2 Sistemi scartati

Le seguenti alternative non verranno esaminate nel quadro del presente rapporto, poiché non soddisfano una o entrambe le esigenze di base appena menzionate.

6.2.1 Finanziamento attraverso le finanze federali innalzando l'aliquota IVA

L'aumento dell'imposta sul valore aggiunto (del 0,5% ca.) implica una modifica della Costituzione, con tutti gli inconvenienti illustrati al paragrafo 6.1. Il finanziamento attraverso i proventi dell'IVA renderebbe la radiodiffusione finanziariamente dipendente dalle finanze federali. E non senza conseguenze per l'indipendenza del settore radiotelevisivo: le discussioni in merito al budget potrebbero infatti essere utilizzate per influenzare indirettamente il contenuto dei programmi della SSR. L'aumento dell'imposta sul valore aggiunto non appare opportuno neppure dal punto di vista della politica finanziaria.

In conclusione, questo modello di finanziamento presenta più svantaggi che vantaggi (tra i quali figura la possibilità di fare a meno di una procedura di incasso specifica).

6.2.2 Tassa sugli apparecchi

Risulterebbe praticamente impossibile stimare anticipatamente i ricavi complessivi generati da una tassa prelevata su ogni apparecchio di ricezione venduto. Inoltre, tale cifra presenterebbe una tendenza altalenante da un anno all'altro. A fronte degli sviluppi tecnologici in corso, sarebbe difficile stabilire quali apparecchi tassare. Come se non bastasse, la tassa sugli apparecchi causerebbe un massiccio rincaro (pari a quasi il 50%)⁷ degli apparecchi venduti in Svizzera, il che spingerebbe i clienti a rivolgersi a commercianti esteri.

6.2.3 Tassa legata alla fruizione (pay per view)

La riscossione di una tassa che dipende dal consumo quantitativo, in termini di tempo, di programmi radiofonici e televisivi esige un dispendio tecnico e amministrativo troppo elevato per tenere conto di ogni tipo di utilizzo (in particolare per quanto riguarda le autoradio, la ricezione radiofonica via cellulare, la ricezione televisiva mobile mediante laptop). Se si considerassero unicamente gli apparecchi più facili da controllare (ricezione stazionaria), si assisterebbe a una migrazione indesiderata verso i tipi di utilizzo non assoggettati alla tassa. Allo stesso modo, introducendo una tassa solo per il consumo dei programmi del servizio pubblico finanziati dalla stessa, i consumatori verrebbero incitati ad evitarli, situazione assolutamente non auspicata. Ciò porterebbe ad una drammatica distorsione della concorrenza a scapito di questi programmi, che si ritroverebbero svantaggiati rispetto alle emittenti estere, le quali non devono fare i conti con una simile tassa. Inoltre, non sarebbe possibile prevedere l'ammontare complessivo dei ricavi generati da questa tassa, il quale varierebbe in ogni caso di anno in anno. Infine, la problematica intrinseca a questo sistema relativa alla protezione dei dati personali non è da sottovalutare.

⁷ Il mercato svizzero degli apparecchi televisivi, radio, audio e video nonché dei computer presenta un fatturato annuo di ca. 2,68 miliardi di franchi (fonti: Indagine 2007 sul budget delle economie domestiche e Numero delle economie domestiche private 2007, Ufficio federale di statistica).

7 Analisi dettagliata dei sistemi di finanziamento alternativi

Sulla base di quanto sopra esposto, analizziamo qui di seguito quattro sistemi di finanziamento alternativi. Tutti e quattro soddisfano i requisiti di base, vale a dire sono realizzabili senza preve modifiche alla Costituzione e assicurano continuità e stabilità delle entrate.⁸

- sistema 1: finanziamento della radiodiffusione attraverso le finanze federali, ossia tramite l'imposta federale diretta (cfr. par. 7.1);
- sistema 2: tassa riscossa per ogni persona e impresa insieme all'imposta federale diretta. Insieme all'imposta federale diretta i Cantoni riscuotono da ogni soggetto tassato un importo determinato assoluto (cfr. par. 7.2);
- sistema 3: tassa riscossa presso ogni economia domestica e impresa, indipendentemente dalla presenza di un apparecchio radiofonico o televisivo pronto all'uso (cfr. par. 7.3); varie possibilità di incasso (cfr. par. 7.7);
- sistema 4: tassa riscossa per ogni economia domestica e impresa, con possibilità di dichiarazione di non possesso: chi non dispone di un apparecchio radiofonico o televisivo pronto all'uso viene esonerato dal pagamento della tassa non appena presentata la dichiarazione di non possesso presso l'ufficio per l'incasso; si mantiene pertanto l'attuale sistema dei canoni radiotelevisivi, sostituendo però la dichiarazione di non possesso all'obbligo di notifica (cfr. par. 7.4 e par. 7.7).

Qui di seguito i quattro sistemi saranno descritti, spiegati e valutati sulla base di vari criteri.

7.1 Sistema 1: finanziamento tramite le finanze federali ossia le entrate dell'imposta federale diretta

Ogni anno si destina una determinata quota delle finanze federali alla radiodiffusione. Il fabbisogno così accresciutosi viene finanziato attraverso l'aumento dell'imposta federale diretta. Viene tassata ogni persona fisica imponibile.⁹ Integrandosi completamente all'attuale sistema dell'imposta federale diretta, la riscossione della tassa rientrerebbero nelle sole competenze dei Cantoni.

Dal momento che attualmente quasi il 30 per cento delle persone fisiche imponibili non paga l'imposta federale diretta per reddito insufficiente,¹⁰ tutto il peso del finanziamento ricadrebbe su circa il 70 per cento delle persone. A causa della forte progressione i contribuenti con un reddito maggiore sarebbero gravati più che proporzionalmente.¹¹

In questo sistema le imprese organizzate secondo la forma della persona giuridica¹² non possono essere coinvolte nel finanziamento della radiodiffusione (senza che sia necessario modificare la Costituzione). Ciò in virtù del fatto che alle società di capitali e alle società cooperative – che contribuiscono per il 99 per cento al gettito tributario proveniente dalle persone giuridiche – viene già applicata at-

⁸ Relativamente alla costituzionalità del sistema 1 (finanziamento tramite le finanze federali ossia le entrate dell'imposta federale diretta) occorre tuttavia evidenziare alcuni limiti: da una parte non sarebbe possibile imporre un onere alle imprese senza modificare la Costituzione (cfr. par. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** per la motivazione), dall'altra non è certo che questo sistema non violi il principio costituzionale dell'indipendenza delle emittenti radiotelevisive dallo Stato (cfr. par. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** e par. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

⁹ Per i coniugi il sistema prevede un'unica tassazione.

¹⁰ Dati calcolati sulla base della statistica sull'imposta federale diretta dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, anno 2005 e precedenti (<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00701/index.html?lang=fr>, solo in lingua tedesca e francese). L'importo dell'imposta federale diretta dipende dal reddito (persone fisiche) o dall'utile (persone giuridiche).

¹¹ Al contrario, le persone che percepiscono un reddito molto alto non contribuirebbero di fatto minimamente al finanziamento della radiodiffusione: a partire da un reddito imponibile di (oggi) 712 500 franchi (843 800 franchi per le coppie sposate) si applica attualmente l'aliquota d'imposta massima del 11,5 % prevista dalla Costituzione (art. 128 cpv. 1 lett. a), pertanto – rimanendo invariato il reddito imponibile – l'imposta federale diretta riscossa da queste persone non può essere ulteriormente aumentata.

¹² Esistono anche imprese non organizzate secondo la forma della persona giuridica (cfr. allegato 1 n. A1.2.1.3).

tualmente l'aliquota d'imposta massima del 8,5 per cento prevista dalla Costituzione.¹³ È da escludere, dunque, un aumento senza previa modifica costituzionale.

A titolo di remunerazione per gli oneri sostenuti, la Costituzione garantisce ai Cantoni il 17 per cento delle entrate derivanti dall'imposta federale diretta.¹⁴ Pertanto, poiché solo l'83 per cento delle entrate provenienti dall'imposta federale diretta confluisce nelle casse della Confederazione, per poter riservare alla radiodiffusione gli 1,2 mld. di franchi¹⁵ necessari l'imposta federale diretta dovrebbe apportare circa 1,45 mld. in più rispetto a oggi. Ciò corrisponderebbe a un aumento totale dell'imposta federale diretta pari a circa l'8 per cento; qualora essa venisse innalzata solo per le persone fisiche, l'aumento sarebbe addirittura pari al 16 per cento.¹⁶

Qualora non fossero conformi alle disposizioni della legge sull'imposta federale diretta, i criteri attualmente applicati per la concessione dell'esonero dai canoni radiotelevisivi potrebbero non essere più validi in questo sistema.

Alla stregua delle entrate totali derivanti dall'imposta federale diretta, anche l'importo parziale destinato alla radiotelevisione dovrebbe figurare nelle finanze pubbliche e soggiacerebbe quindi alla competenza del bilancio del Parlamento.

L'adozione di questo sistema richiederebbe alcune modifiche alla LRTV e alla legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD).¹⁷

7.1.1 Vantaggi del sistema 1

Il finanziamento attraverso le entrate dell'imposta federale diretta è l'unico sistema, tra quelli qui presentati, che si integra completamente ad un sistema di riscossione già esistente e che pertanto non comporterebbe praticamente nessun onere aggiuntivo in tal senso. Va segnalato che in questo modello (ugualmente ai sistemi 2 e 3 ma a differenza del sistema attuale) non riveste alcuna importanza la presenza presso l'utente di un apparecchio pronto all'uso, e ciò contribuisce sensibilmente a ridurre gli oneri per la riscossione. Diversamente invece da tutti gli altri sistemi considerati, qui la tassa viene riscossa secondo le possibilità economiche (cioè la capacità contributiva) del contribuente e la fascia della popolazione con i redditi più bassi ne è esonerata.

7.1.2 Svantaggi del sistema 1

Nonostante tra tutti i modelli alternativi esaminati questo sia quello che in teoria comporta gli oneri minori, di fatto costerebbe comunque molto più dell'attuale, a causa della disposizione della Costituzione che stabilisce che il 17 per cento delle entrate debba essere destinato ai Cantoni a titolo di remunerazione (17 per cento contro l'attuale 4,5 per cento¹⁸). Come il sistema 2, anche questo grava su un gruppo di economie domestiche o di persone fisiche di molto inferiore rispetto agli altri sistemi analizzati e a quello attuale. Lo svantaggio di questo sistema è che le persone giuridiche non possono essere tassate. Se si volessero produrre attraverso questo sistema le stesse entrate totali di oggi, le persone fisiche dovrebbero compensare il contributo annuale – tuttavia relativamente modesto – pari a 29 milioni di franchi finora pagato dalle imprese. Allo stesso tempo, l'eventuale esonero delle persone giuridiche imporrebbe una riflessione riguardo alla parità di trattamento: tra le diverse categorie di imprese da una parte, e tra persone fisiche e persone giuridiche dall'altra (cfr. par. 7.8.2).

A differenza degli altri sistemi qui esaminati, il sistema 1 non ammette nessuno degli esoneri specifici attualmente concessi.

¹³ Art. 128 cpv. 1 lett. b Cost. e art. 68 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11).

¹⁴ Costituzione federale, articolo 128 capoverso 4.

¹⁵ Entrate attuali al netto dell'indennizzo a Billag SA, degli oneri specifici dell'UFCOM e dell'IVA (per l'IVA cfr. nota 29).

¹⁶ Nel 2008 l'imposta federale diretta ha apportato alla Confederazione circa 17,5 mld. di franchi, di cui 9,1 mld. di franchi provenienti da persone fisiche (fonte: Amministrazione federale delle contribuzioni, Les recettes fiscales de la Confédération 2008, Berna 2009, solo in lingua francese e tedesca).

¹⁷ Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (RS 642.11).

¹⁸ Indennizzi a Billag e UFCOM per l'anno 2008, calcolati sui proventi dei canoni radiotelevisivi totali (IVA inclusa) dello stesso anno.

Siccome in ogni Cantone l'imposta federale diretta viene riscossa solo una volta all'anno, sarebbe necessario elaborare una soluzione per ovviare a improvvise ristrettezze di liquidità delle emittenti finanziate attraverso la tassa radiotelevisiva, in particolare la SSR.¹⁹

A differenza delle entrate derivanti dalla tassa radiotelevisiva prevista negli altri tre sistemi alternativi, qui le entrate dell'imposta federale diretta figurano nel conto di Stato. Ciò comporterebbe alcuni svantaggi. In prima analisi il bilancio statale e la quota parte della Confederazione verrebbero aumentati in un solo colpo di 1,45 miliardi; in seconda analisi, da un punto di vista costituzionale risulterebbe discutibile l'influenza indiretta esercitata sulle reti della SSR attraverso il budget. Quest'ultimo aspetto si profila problematico per l'indipendenza della radio e della televisione sancita nella Costituzione.²⁰

7.2 Sistema 2: riscossione di una tassa presso ogni persona e impresa insieme all'imposta federale diretta

A ciascuna persona adulta o impresa che nell'anno di riferimento ha versato l'imposta federale diretta viene chiesto anche il pagamento di una tassa separata dall'importo assoluto determinato.

Questo sistema modificherebbe la base delle persone fisiche assoggettate alla tassa: la tassa colpirebbe non più ogni economia domestica bensì ogni persona adulta (contribuente).²¹ Siccome sarebbero soggette al pagamento di questa tassa solo le persone o imprese che nell'anno di riferimento hanno versato l'imposta federale diretta, ciò significherebbe il 70% delle persone fisiche e il 45% delle imprese.²² In questo sistema non ha invece più alcuna rilevanza la presenza di un apparecchio radio-televisivo pronto all'uso.

Seguendo il modello del sistema fiscale, vengono automaticamente esonerate dalla tassa radiotelevisiva le persone con i redditi più bassi e le imprese senza utili. Si può partire dal presupposto che le persone oggi esenti dal pagamento dei canoni radiotelevisivi per ragioni di politica sociale (beneficiari di prestazioni complementari, persone fortemente bisognose di cure) abbiano entrate limitate, pertanto risulterebbero esenti dalla tassa in questione anche nel sistema 2. Se nel presente modello dovessero essere introdotte nuove fattispecie specifiche di esenzione, ciò aggiungerebbe un onere considerevole (cfr. par. 7.2.2).²³

Come nel sistema 1, anche qui la riscossione sarebbe totalmente affidata ai Cantoni. Diversamente dal sistema 1, il sistema 2 non fissa nella Costituzione l'importo della remunerazione ai Cantoni per le attività di riscossione della tassa.

Per applicare questo sistema occorrerebbe adeguare sia la LRTV sia il diritto fiscale di tutti i 26 Cantoni e di numerosi Comuni.

7.2.1 Vantaggi del sistema 2

Le attività di riscossione della tassa si inseriscono nel quadro dell'imposta federale diretta e non devono quindi essere eseguite separatamente. Un altro vantaggio rispetto al sistema attuale è che la pre-

¹⁹ Attualmente i soggetti tenuti al pagamento dei canoni radiotelevisivi ricevono quattro volte l'anno una fattura accompagnata da bollettino di pagamento, così da garantire un flusso costante di denaro alle emittenti radiotelevisive. Billag trasmette quotidianamente alla SSR la quota dei canoni radiotelevisivi che le spetta, mentre le restanti emittenti radiotelevisive ricevono la loro parte dall'UFKOM quattro volte all'anno. Quale alternativa nel sistema 1, il denaro alla SSR potrebbe essere versato regolarmente dalla Confederazione.

²⁰ Una destinazione vincolata della quota delle entrate destinata alla radiodiffusione potrebbe impedire ingerenze discutibili. Bisogna tuttavia tenere presente che oggi le entrate dell'imposta federale diretta sono libere da una destinazione vincolata.

²¹ Per le persone coniugate, che pagano un'unica imposta federale diretta, questa tassa verrebbe riscossa due volte.

²² In teoria questa tassa potrebbe essere chiesta a tutte le persone fisiche e giuridiche contribuenti, quindi anche a quelle che non versano l'imposta federale diretta. Una simile variante non viene presa in considerazione in questa sede per i seguenti motivi: da una parte le persone esenti interpreterebbero di fatto una simile misura come un'estensione dell'obbligo fiscale, dall'altra ciò comporterebbe un notevole onere aggiuntivo per le autorità fiscali dei Cantoni (che dovrebbero emettere delle fatture apposite per la riscossione di questa sola tassa). Gli amministratori fiscali di diversi Cantoni, consultati riguardo alla questione, ritengono che se si mantenessero le attuali fattispecie di esonero, gli oneri aggiuntivi derivanti sarebbero tali da rendere il sistema 2 molto più costoso della remunerazione ai Cantoni prevista dal sistema 1. Sulla base di simili considerazioni, questo sistema non mostra vantaggi rispetto al modello 3.

²³ Sulla base dei dati forniti con la dichiarazione d'imposta, ad esempio, si potrebbe esonerare dalla tassa chi dimostra di ricevere un importo minimo delle prestazioni complementari, oppure si potrebbe riscuotere la tassa unicamente a partire da un determinato importo delle imposte.

senza di un apparecchio radiotelevisivo pronto all'uso non riveste più alcuna importanza, e dunque gli oneri legati all'attività di riscossione risultano ridotti. Questo sistema, inoltre, graverebbe meno sulle economie domestiche composte da un'unica persona.²⁴

7.2.2 Svantaggi del sistema 2

Nonostante la presenza di un apparecchio pronto all'uso non rappresenti più una condizione per la tassazione, la cerchia di persone colpite dalla tassa risulta sensibilmente ridotta rispetto al sistema attuale (come nel sistema 1). Le economie domestiche con più membri dovranno pagare più tasse di oggi. Tra le imprese, invece, non sarà più possibile una differenziazione secondo le modalità di impiego dell'apparecchio, e l'imposta federale diretta potrebbe essere riscossa ancora con le attuali limitazioni: dovrà essere versata dagli stabilimenti d'impresa di una persona giuridica, contando tutte le filiali o sedi amministrative all'interno di un Comune come un unico stabilimento d'impresa.²⁵

Lo svantaggio principale di questo modello è il notevole onere aggiuntivo richiesto per la riscossione, nonostante la combinazione con la procedura di riscossione dell'imposta federale diretta faccia a prima vista supporre costi inferiori. Diversamente dal sistema 1, che prevede il finanziamento della radiodiffusione attraverso le finanze federali - nella fattispecie tramite l'imposta federale diretta - invece che per mezzo di una nuova tassa e non comporta pertanto alcun costo aggiuntivo per le attività di riscossione e incasso, questo sistema introduce una tassa separata nel sistema fiscale e con essa numerose incongruenze che potrebbero essere superate solo attraverso oneri notevoli di adeguamento sopportati da tutti i Cantoni e da molti Comuni nonché oneri aggiuntivi continui. Siccome ogni Cantone decide individualmente la procedura di riscossione dell'imposta federale diretta, le soluzioni amministrative possibili sono tante quanti i Cantoni.

Alcuni compiti li assume il Cantone stesso, altri li delega ai Comuni, ed altri ancora vengono attribuiti secondo una formula mista. Nel Cantone di Zurigo, ad esempio, il Cantone gestisce il 30 per cento delle tassazioni, i Comuni circa il 70 per cento. Nel Cantone di Berna è tutto gestito centralmente dal Cantone. In Ticino se ne occupano unicamente i Comuni. Alcuni Cantoni possiedono un registro centrale dei soggetti imponibili, in altri Comuni si tengono registri separati. In ogni Cantone, ad ogni modo, la tassazione rimane separata dall'incasso, mentre per la tassa radiotelevisiva tale distinzione non è necessaria. Parallelamente a una simile molteplicità organizzativa, si individua una notevole varietà degli strumenti informatici utilizzati: non solo da Cantone a Cantone, bensì all'interno di uno stesso Cantone sono spesso adottati differenti sistemi informatici.²⁶

Vista l'organizzazione fortemente federalista e disomogenea della riscossione dell'imposta federale diretta, il passaggio al sistema 2 comporterebbe oneri notevoli. Oltre all'adeguamento delle procedure all'interno delle autorità cantonali e comunali interessate, bisognerebbe adeguare anche tutti i sistemi informatici. Come già precedentemente segnalato, occorrerebbe pure modificare l'ordinamento giuridico di tutti i 26 Cantoni e di numerosi Comuni. Sulla base di queste premesse è evidente che il passaggio a questo sistema non sarebbe possibile in breve tempo.

Qualora nel sistema 2 fossero previste fattispecie specifiche di esonero dalla tassa, aumenterebbe l'onere aggiuntivo a carico degli uffici responsabili. Ciascun fatto rilevante ai fini dell'esonero – ad es. le prestazioni complementari ricevute o l'entità dell'onere fiscale – dovrebbe essere adeguatamente verificato. Gli oneri aumenterebbero ulteriormente se le autorità fiscali dovessero rilevare altri fatti unicamente per accertare il diritto all'esonero (si pensi oggi al grado della necessità di cure). Se sulla base dei dati presentati nella dichiarazione d'imposta si acquisisse il diritto all'esonero dalla tassa, tali dati dovrebbero essere verificati, e in ogni autorità cantonale e comunale coinvolta occorrerebbe costruire le necessarie competenze tecniche. A ciò si aggiungano gli oneri per il rilevamento di queste fattispecie anche nel caso di persone che non presentano la dichiarazione delle imposte.²⁷ E' da se-

²⁴ Per raggiungere le stesse entrate totali attuali, la tassa a persona sarebbe minore rispetto a quella per utenza domestica (anche se colpisse solo il 70% delle persone fisiche, cfr. par. 7.9.2).

²⁵ Facciamo un esempio concreto: tutte le filiali di Crédit Suisse a Zurigo dovrebbero pagare un'unica tassa radiotelevisiva, esattamente come un chiosco privato nella stessa città.

²⁶ Nel Cantone di Zurigo, ad esempio, vengono utilizzati cinque sistemi IT differenti. Questo Cantone non possiede un registro centrale e fanno testo i registri tenuti dai Comuni.

²⁷ Ciò riguarda circa il 5-7 per cento dei contribuenti.

gnalare, inoltre, il pericolo di disparità di trattamento tra i contribuenti, qualora ogni Cantone e numerosi Comuni sviluppino proprie prassi, magari tra loro differenti, per l'esonero dalla tassa.

Anche se non fosse prevista alcuna fattispecie di esonero, l'applicazione del sistema 2 richiederebbe comunque in sé un maggiore onere.²⁸ Poiché per il contribuente questa tassa significherebbe un maggiore importo da versare, crescerebbe la probabilità di reclami e ricorsi. Probabilmente aumenterebbe anche il numero delle domande di esonero fiscale inoltrate dai contribuenti finanziariamente più deboli, da cui deriverebbero onerose analisi dei singoli casi. Gli uffici cantonali e comunali incaricati dell'incasso della tassa dovrebbero occuparsi per la prima volta del calcolo dell'IVA, in quanto la tassa radiotelevisiva - a differenza dell'imposta federale diretta - vi è assoggettata.²⁹ Inoltre, per la tassa radiotelevisiva dovrebbero essere seguite procedure speciali per alcune categorie specifiche di contribuenti: si pensi ai frontalieri, ai contribuenti assoggettati all'imposta alla fonte o alle persone straniere o residenti all'estero con proprietà immobiliari in Svizzera. Per evitare doppi oneri aggiuntivi occorrerebbe applicare alla tassa radiotelevisiva alcune regole già valide per l'imposta federale diretta, ad esempio i rimedi giuridici per i casi di ricorso³⁰, la regola dell'interesse di mora o le misure di sicurezza³¹ applicabili per recuperare le imposte non ancora versate. In certi Cantoni bisognerebbe inoltre introdurre la consuetudine di inviare il conteggio dell'imposta federale diretta - e con esso il conteggio della tassa radiotelevisiva - soltanto quando la tassazione entra in vigore. Non si sa, infine, se per le persone con redditi molto bassi gli uffici comunali di assistenza sociale si accollerebbero il pagamento oltre che debiti fiscali [RS 642.11] anche della tassa radiotelevisiva.

Dal confronto tenutosi con gli uffici cantonali in occasione della stesura del presente rapporto - e in particolare con gli specialisti fiscali di vari Cantoni - è emerso che gli esperti cantonali si dimostrano molto scettici circa la validità di questo modello e temono notevoli oneri aggiuntivi. Secondo i pareri espressi, la remunerazione corrisposta ai Cantoni in base a questo sistema sarebbe pari a quella corrisposta secondo il sistema 1 (ossia fino al 17 per cento delle entrate derivanti dalla tassa).

La valutazione negativa data a questo sistema non esclude soluzioni miste, che riprendano alcuni elementi di questa variante. Ad esempio, anche in caso di una riscossione centralizzata della tassa sarebbe immaginabile il ricorso a indirizzi disponibili presso le autorità fiscali cantonali (cfr. par. 7.7.3).

7.3 Sistema 3: tassa generale per ogni economia domestica e ogni impresa

Ogni economia domestica e ogni impresa versa una tassa indipendentemente dal fatto che disponga o no di un apparecchio radiofonico o televisivo pronto all'uso. Il numero di economie domestiche assoggettate all'obbligo di pagare la tassa rimarrebbe quindi sostanzialmente invariato rispetto a quello attuale, visto che oggi in quasi tutte le economie domestiche si utilizzano apparecchi radiofonici o televisivi.³² Un cambiamento assai più sensibile si avverirebbe invece tra le imprese.³³ In questo sistema si annullerebbe l'attuale problematica della categorizzazione degli apparecchi multifunzionali.

Nel sistema 1 e 2 sarebbero necessariamente i Cantoni gli organi incaricati dell'incasso della tassa, mentre il sistema 3 offrirebbe alcune alternative: un'azienda predisposta appositamente all'incasso, come l'attuale Billag, oppure altri attori. Una illustrazione dettagliata delle varie possibilità segue al paragrafo 7.7.

L'adozione di questo sistema richiederebbe modifiche alla LRTV.

²⁸ Onere complementare ancora più alto se la tassa radiotelevisiva venisse riscossa anche presso le persone che non versano alcuna imposta federale diretta. Il presente rapporto, tuttavia, non prende in esame questa variante (cfr. nota 22).

²⁹ Il presente rapporto parte dal presupposto che i sistemi 2,3 e 4 qui presentati sottostiano, come il modello attuale, all'IVA. Questo aspetto deve tuttavia essere analizzato più nel dettaglio, per valutare se prestazioni e controprestazioni si compensano, una condizione indispensabile per l'assoggettamento all'IVA.

³⁰ L'organo competente per i ricorsi sarebbe pertanto la commissione cantonale di ricorso in materia di imposte (non un ufficio federale quale l'UFKOM). Le sue decisioni potrebbero essere impugnate presso il Tribunale federale.

³¹ Sequestro, garanzia.

³² Secondo stime di Billag, oggi il 97 per cento e il 93 per cento di tutte le economie domestiche (private e collettive) dispongono rispettivamente di un apparecchio radiofonico e uno televisivo (dati del IV reporting trimestrale 2008 di Billag)

³³ Secondo stime di Billag, fino ad oggi solo il 58 per cento e il 26 per cento delle imprese dispongono rispettivamente di un apparecchio radiofonico e di un apparecchio televisivo (IV reporting trimestrale di Billag).

7.3.1 Vantaggi del sistema 3

A differenza dei sistemi 1 e 2, questo sistema mantiene l'attuale definizione delle persone assoggettate alla tassa – economie domestiche e imprese. Cade, invece, il criterio della presenza di un apparecchio ricevitore pronto all'uso. In questo sistema gli oneri legati all'attività di incasso sono minori rispetto al sistema attuale e al sistema 4, essendo venute meno le attività di accertamento e controllo degli apparecchi ricevitori pronti all'uso presso le economie domestiche e le imprese. Il sistema 3 risulta pertanto anche più economico dei sistemi 1 e 2. Questo nuovo sistema, inoltre, potrebbe neutralizzare il grave problema dei radioascoltatori e dei telespettatori 'pirata', che il sistema attuale – attraverso l'obbligo di annuncio e la condizione della presenza di un apparecchio pronto all'uso – riesce a controllare solo accollandosi oneri enormi e tuttavia non completamente, e che in futuro sarà quasi incontrollabile. Crescendo il numero dei soggetti tassati, si potrebbe conseguire lo stesso importo totale pur riducendo leggermente l'importo della tassa per ciascuna economia domestica o impresa. Le esenzioni specifiche dalla tassa applicate attualmente alle persone fisiche potrebbero essere mantenute invariate (come nel sistema 4).³⁴

7.3.2 Svantaggi del sistema 3

L'estensione dell'obbligo di pagare la tassa a tutte le economie domestiche e a tutte le imprese comporta che d'ora in avanti ne saranno colpite anche le economie domestiche e le imprese che finora non erano tenute a pagare il canone radiotelevisivo. In un primo momento della fase di transizione ciò potrebbe portare a resistenze da parte delle economie domestiche e delle imprese che non dispongono né di radio né di televisione. Il cambiamento inciderebbe soprattutto sulle imprese, tra le quali attualmente solo poche pagano il canone. Molto lascia supporre, tuttavia, che i rilevamenti fatti in questo ambito non siano completi e che pertanto le imprese che utilizzano radio o televisione siano assai più numerose di quelle che pagano il canone. La succitata resistenza all'estensione dell'obbligo di pagare il canone potrebbe tradursi in un certo rifiuto al pagamento della tassa dovuta, il che farebbe crescere smisuratamente rispetto ad oggi gli oneri per richiami e procedure d'esecuzione nonché per rispondere ai ricorsi.

Un ulteriore svantaggio del sistema 3, infine, deriverebbe dal fatto che eliminando la condizione della presenza di un apparecchio pronto all'uso si annullerebbe l'attuale – introdotta solo recentemente - differenziazione dell'importo del canone per le imprese basata sul tipo di utilizzo dell'apparecchio (a titolo professionale o commerciale), e occorrerebbero pertanto oneri supplementari per la definizione, ad esempio, di tariffe speciali destinate a intere branche dell'economia (es. hotel).³⁵

Tra tutti gli svantaggi appena presentati il più ingiustificato potrebbe sembrare l'estensione dell'obbligo di pagare la tassa radiotelevisiva anche a chi ha deliberatamente scelto di rinunciare al consumo di programmi radiofonici e televisivi. Da un esame più attento, tuttavia, tale svantaggio può essere ridimensionato e gli argomenti a favore dell'estensione dell'obbligo di pagare il canone a tutte le economie domestiche e imprese prevalgono:

- attraverso l'attuale canone radiotelevisivo si finanzia un compito pubblico sancito nella Costituzione (cfr. par. 2). Si tratta, nella fattispecie, del contributo alla democrazia che radio e televisione apportano nella società odierna. Il dibattito pubblico, indispensabile per la democrazia diretta, si svolge in buona parte sulle reti radiofoniche e televisive. Senza radio e televisione l'esercizio della democrazia in Svizzera non sarebbe quasi più immaginabile. Reti radiofoniche e televisive pubbliche prestano un servizio di importanza all'intera società, ad esempio diffondendo cultura, mettendo in contatto le differenti parti del Paese o fornendo informazione di carattere locale (ripartizione del canone). Non soltanto chi guarda o ascolta la televisione o la

³⁴ Si noti che ogni esonero dal pagamento della tassa non solo riduce l'importo totale delle entrate derivanti dalla stessa, ma comporta anche oneri aggiuntivi per la verifica dei motivi alla base dell'esenzione. Bisogna altresì menzionare che mentre nei modelli 1 e 2 – che si appoggiano al vigente sistema tributario - le persone con redditi bassi sono automaticamente esonerate dalla tassa, nel presente sistema tutte le economie domestiche e le imprese sono tenute a pagarla *a priori*.

³⁵ L'attuale differenziazione, se mantenuta, sarebbe contraria a questo sistema. Per classificare un'impresa secondo una delle quattro categorie tariffarie previste (professionali o commerciali), sarebbe infatti necessario accertare appositamente la presenza di un apparecchio pronto all'uso presso tutte le imprese. A parte l'onere elevato che ciò richiederebbe, non si supererebbero le attuali difficoltà legate agli apparecchi multifunzionali.

radio, quindi, bensì l'intera popolazione trae profitto da questi servizi a favore della democrazia, della cultura e dell'integrazione. Esistono pertanto validi motivi per chiedere a tutti di partecipare al finanziamento di questo compito pubblico. I casi di palese ingiustizia continuerebbero ad essere scongiurati attraverso l'attuale sistema delle esenzioni (cfr. par. 7.8.1;

- oggi è ragionevole partire dal presupposto che il numero delle economie domestiche che consumano radio e televisione senza pagare il canone (radioascoltatori e telespettatori 'pirata') sia superiore a quello delle economie domestiche che non dispongono di apparecchi per la ricezione radiotelevisiva. L'importo necessario al finanziamento del compito pubblico è attualmente riscosso presso un numero di economie domestiche ridotto rispetto a quello tenuto per legge al pagamento della tassa; in altre parole, le utenze domestiche che pagano regolarmente il canone si assumono anche la parte di spesa dei radioascoltatori e dei telespettatori 'pirata'. Siccome l'avanzamento tecnologico renderà sempre più difficile in futuro vigilare sul rispetto dell'obbligo di annuncio e porterà ad un aumento dei consumatori 'pirata', le dimensioni di questa distribuzione iniqua del canone a sfavore di una forte maggioranza cresceranno e con esse le ingiustizie legate a una distorta applicazione della legge;
- la presenza di un apparecchio radiofonico o televisivo quale base per l'imposizione dell'obbligo di pagare il canone è ormai un criterio inadeguato dal punto di vista tecnico. Esso comporta costi di accertamento e controllo degli apparecchi ricevitori che porterebbero da una parte a costi ingenti e dall'altra – in particolare nel caso della ricezione tramite computer – a una violazione sempre più pesante della sfera privata. In un simile contesto e in considerazione del numero limitato di economie domestiche senza apparecchi per la ricezione radiotelevisiva, bisogna accettare un certo schematismo della rilevazione, come avviene anche nel caso di altri rilevamenti. Ciò è ancor più sensato se si considera che il cambio di sistema ridurrà sensibilmente l'onere fiscale a carico delle singole economie domestiche.

7.4 Sistema 4: tassa generale per ogni economia domestica e impresa, con possibilità di dichiarazione di non possesso

Questo sistema prevede che ogni utenza domestica e ogni impresa paghino la tassa *a priori*, a meno che non dimostrino di non disporre di alcun apparecchio per la ricezione radiotelevisiva.³⁶ A differenza dei tre modelli sopra presentati, qui è mantenuto il criterio della presenza di un apparecchio per la ricezione: al principio della notifica si sostituisce tuttavia la dichiarazione di non possesso ("opting out").³⁷

Si partirebbe dal presupposto che ciascuna economia domestica e ogni impresa dispongano di un apparecchio di ricezione e siano soggette al pagamento della tassa. La dichiarazione di non possesso dovrebbe consistere in una dichiarazione scritta dell'economia domestica o dell'impresa nella quale il dichiarante confermi di non disporre in un determinato giorno dell'anno di alcun apparecchio radiofonico o televisivo. La plausibilità di questa dichiarazione potrebbe essere verificata dall'istanza competente.

A fianco a questa possibilità fondamentale di presentare una dichiarazione di non possesso, il presente sistema mantiene le attuali forme di esenzione dalla tassa.

Per l'incasso della tassa sono previste le stesse possibilità contemplate nel sistema 3 (cfr. par. 7.7).

L'adozione di questo sistema richiederebbe alcune modifiche alla LRTV.

7.4.1 Vantaggi del sistema 4

Continuando a determinare l'obbligo di pagare la tassa sulla base della presenza di un apparecchio radiofonico o televisivo pronto all'uso, questo sistema è - tra le quattro alternative proposte - quello che introduce i minori cambiamenti all'attuale sistema del canone. Rispetto ad oggi, esso dovrebbe

³⁶ I dettagli della dichiarazione di non possesso dovrebbero essere precisati per legge. Ad esempio: requisiti formali della dichiarazione, conferma dell'autorità, scadenze, rimedi giuridici, verifica del rispetto delle condizioni della dichiarazione, sanzioni alle violazioni.

³⁷ Questo sistema corrisponde nelle sue linee essenziali a quello applicato in Francia per la riscossione del canone di ricezione radiotelevisiva (cfr. allegato n. A2.1)

permettere di sfruttare meglio il numero potenziale di soggetti imponibili. In confronto ai sistemi 1 e 2, la categoria delle persone fisiche colpite dalla tassa è qui più numerosa, mentre il numero delle imprese rimane all'incirca lo stesso del sistema 2.

Questo sistema dovrebbe comportare oneri minori rispetto a oggi: sia per il trattamento delle dichiarazioni di non possesso (rispetto all'attuale procedura di acquisizione degli assoggettati alla tassa) sia per i controlli delle economie domestiche che le inoltrano (rispetto al controllo delle economie domestiche che oggi non si notificano o che disdicono). Il sistema 4 è l'unico, tra le alternative proposte, a mantenere la differenziazione dell'importo della tassa versato dalle imprese sulla base del loro grado di utilizzo dell'apparecchio.

7.4.2 Svantaggi del sistema 4

Analizzando la situazione più da vicino, tuttavia, è possibile relativizzare i vantaggi suesposti. Un punto essenziale è che la base per la determinazione dell'obbligo di pagare il canone rimane la presenza di un apparecchio di ricezione; nel caso degli apparecchi multifunzionali, quindi, persistono le difficoltà di categorizzazione. Solo questo sistema, inoltre, manterrebbe i controlli – ritenuti in genere poco piacevoli – presso le economie domestiche o le imprese per verificare la presenza o assenza di apparecchi di ricezione pronti all'uso.

Bisogna poi considerare un altro svantaggio di natura pratica. Se qualcuno inoltra una dichiarazione di non possesso e dichiara quindi di non disporre di alcun apparecchio, si tratta sempre di un'istantanea: il giorno successivo potrebbe procurarsi un apparecchio o renderlo nuovamente pronto all'uso. Risulta evidente, quindi, che per tali casi bisognerebbe comunque prevedere parallelamente una forma di obbligo di annuncio, che però alla fine ridurrebbe l'efficienza recuperata da questo sistema rispetto a quello attuale. In pratica, pertanto, i vantaggi di questo sistema rispetto a quello attuale non sarebbero enormi.

Il sistema 4 dovrebbe comportare oneri maggiori rispetto al modello 3. Senza ulteriori analisi è difficile valutare l'eventuale regolamentazione della dichiarazione di non possesso, che potrebbe ridurre i vantaggi di questo sistema.

7.5 Schema dei quattro sistemi di finanziamento alternativi (semplificato)

	1) Finanziamento tramite imposta federale diretta	2) Finanziamento tramite tassa separata versata insieme all'imposta federale diretta	3) Tassa generale	4) Tassa generale, con possibilità di dichiarazione di non possesso	Sistema attuale (canoni di ricezione radiotelevisiva)
Condizione della presenza dell'apparecchio di ricezione	no	no	no	sì ³⁸	sì
Obbligo per le persone fisiche di pagare la tassa	ogni persona o coppia contribuente	ogni persona adulta contribuente ³⁹	ogni economia domestica	ogni economia domestica	ogni economia domestica
Quota delle persone imponibili sul numero totale ⁴⁰	ca. 70% ⁴¹	ca. 70% ⁴²	100%	radio: ca. 97%/TV: ca. 93% ⁴³	radio: 89,0%/TV: 89,8% ⁴⁴ (stato 2008)
Obbligo per le imprese di pagare la tassa	nessuna ⁴⁵	ogni impresa contribuente	ogni impresa (sede amministrativa)	ogni impresa (sede amministrativa)	ogni impresa (sede amministrativa)
Quota delle imprese imponibili sul numero totale	0% ⁴⁶	ca. 45% ⁴⁷	100%	radio: ca. 58%/TV: ca. 26% ⁴⁸	radio: 19,5%/TV: 7,5% ⁴⁹ (stato 2008)
Importo della tassa per ogni soggetto imponibile	in proporzione alla capacità contributiva	importo unico per ogni soggetto colpito dalla tassa	importo unico per ogni soggetto colpito dalla tassa	importo unico per ogni soggetto colpito dalla tassa	importo unico per ogni soggetto colpito dalla tassa
Esonero per motivi di politica sociale ⁵⁰	previsto nel sistema	previsto nel sistema	possibile	possibile	sì

³⁸ Esonero dalla tassa solo se si dimostra di non disporre di alcun apparecchio radiofonico e/o televisivo.

³⁹ Sono tassate le persone adulte che versano l'imposta federale diretta. Dalle coppie la tassa viene riscossa due volte.

⁴⁰ Eventuali esoneri specifici dovuti a motivi di politica sociale non sono stati tenuti in considerazione.

⁴¹ Dati calcolati sulla base della statistica sull'imposta federale diretta dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, anno 2005 e precedenti (<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00701/index.html?lang=fr>, disponibile solo in lingua tedesca e francese)

⁴² Cfr. nota n. 41

⁴³ Dati basati su stime di Billag SA, secondo le quali oggi il 97 % e il 93 % di tutte le economie domestiche (private e collettività) è assoggettato rispettivamente al canone radiofonico e televisivo (IV reporting trimestrale 2008 di Billag).

⁴⁴ Quota delle economie domestiche registrate presso Billag ed effettivamente assoggettate all'obbligo di annuncio (*inclusi* i beneficiari di PC), calcolata sul totale delle economie domestiche private e collettività (secondo dati del IV reporting trimestrale 2008 di Billag). In teoria, nell'attuale sistema il numero delle economie domestiche assoggettate alla tassa potrebbe raggiungere il 97 % per la radio e il 93 % per la televisione, come nel sistema 4.

⁴⁵ Cfr. par. 7.1

⁴⁶ Cfr. par. 7.1

⁴⁷ Cfr. nota 41

⁴⁸ Dati basati su stime di Billag SA, secondo le quali oggi il 58 % e il 26 % del totale delle imprese dispongono rispettivamente di un apparecchio radiofonico e televisivo (IV reporting trimestrale 2008 di Billag). Si avanzano dubbi, tuttavia, circa l'attendibilità di queste cifre, poiché in verità i valori potrebbero essere più elevati (cfr. par. 7.8.2).

⁴⁹ Quota delle imprese effettivamente registrate presso Billag, calcolata sul totale delle imprese (dati del IV reporting trimestrale 2008 di Billag). In teoria, nell'attuale sistema il numero delle imprese assoggettate alla tassa potrebbe raggiungere il 58 % per la radio e il 26 % per la televisione, come nel sistema 4.

⁵⁰ Ad esempio, esonero (applicato già oggi) delle persone fortemente bisognose di cure, dei beneficiari di prestazioni complementari AVS/AI o per altre ragioni, ad es. basso reddito.

Differenziazione secondo il grado di utilizzo presso le imprese ⁵¹	-	possibile (tuttavia incompatibile con il sistema)	possibile (tuttavia incompatibile con il sistema)	possibili	<i>sì</i>
Riscossione della tassa	Cantoni	Cantoni	diverse possibilità ⁵²	diverse possibilità ⁵³	<i>aggiudicazione pubblica</i>

7.6 Valutazione dei quattro sistemi di finanziamento alternativi

7.6.1 Criteri di valutazione

La valutazione dei quattro sistemi di finanziamento descritti nel presente rapporto deve tenere conto delle molteplici aspettative ed esigenze che un'alternativa all'attuale sistema dei canoni radiotelevisivi dovrebbe soddisfare. Partendo da una simile premessa, è opportuna una valutazione differenziata secondo i seguenti criteri:

- adeguamento al progresso tecnologico:
sul piano dell'adeguamento del sistema di finanziamento allo sviluppo tecnologico degli apparecchi di ricezione, sul quale il Parlamento ha posto un forte accento nel suo mandato, i modelli 1, 2 e 3 – che eliminano la condizione della presenza di un apparecchio pronto all'uso - aggirano gli attuali problemi di categorizzazione degli apparecchi multifunzionali; il modello 4, invece, non porta ad alcun miglioramento della situazione attuale;⁵⁴
- costi (*cf. par. 7.9.1*):
un criterio importante è quello dei costi di un sistema di tassazione. Proprio l'elevato costo dell'attuale sistema dei canoni radiotelevisivi – ripetutamente criticato – è stato, del resto, uno dei fattori decisivi che hanno portato alla stesura del presente rapporto. Sotto questo aspetto, i due sistemi direttamente legati all'imposta federale diretta (1 e 2) ricevono una valutazione negativa, poiché risultano di molto più cari del modello attuale; supponendo una stessa struttura delle esenzioni e dell'incasso, i sistemi 3 e 4, al contrario, dovrebbero comportare oneri e quindi costi minori rispetto al modello attuale, e il sistema 3 dovrebbe addirittura superare il 4;
- ammontare della tassa (*cf. par. 7.9.2*):
se si segue il criterio del minimo ammontare possibile della tassa per le singole economie domestiche o imprese, vince il sistema 3. In confronto ad esso il sistema 4 risulta più gravoso per le economie domestiche e le imprese, ma comunque sempre meno rispetto al modello attuale. I sistemi 1 e 2 non sono confrontabili direttamente con gli altri modelli, in quanto prevedono che la tassa colpisca ciascuna persona (adulta) invece che l'economia domestica. Operando il paragone con un'economia domestica composta da un unico membro, il sistema 2 risulterebbe meno gravoso degli altri; già a partire da un'economia domestica con due membri – che versino ciascuno la propria imposta sul reddito - l'ammontare della tassa supererebbe quello dei sistemi 3 e 4 (ed anche dell'attuale modello). Rispetto al sistema 2, il modello 1 grava maggiormente sui contribuenti, poiché prevede i costi di riscossione più elevati e i proventi non più percepiti dalle imprese devono essere compensati. In relazione al sistema 1, tuttavia, bisogna aggiungere che l'importo medio calcolato per ogni persona è solo indicativo, dal momento che il valore effettivo dipende dalla capacità contributiva del singolo. Occorre, infine, osservare che per le economie domestiche e le imprese che utilizzano o un apparecchio radiofonico o un apparecchio televisivo il sistema più vantaggioso sarebbe il modello 4, che pone la condizione della presenza di un apparecchio di ricezione pronto all'uso;

⁵¹ Ad es. distinzione (valida già oggi) tra utilizzo a titolo professionale e commerciale e tra le rispettive tasse.

⁵² Cfr. par. 7.7

⁵³ Cfr. par. 7.7

⁵⁴ Rispetto ad oggi potrebbero, tuttavia, cambiare gli oneri legati all'organo di riscossione, a seconda che in futuro il numero dei casi di controversia aumenti o diminuisca. Non è tuttavia facile valutare in quale direzione avverrà il cambiamento.

- considerazione della capacità economica del contribuente:
se si guarda alla dimensione sociale dei sistemi di tassazione alternativi proposti (ossia, concretamente, al loro grado di considerazione della capacità economica del contribuente), il voto migliore spetta al sistema 1, poiché in esso l'importo della tassa è determinato sulla base del reddito imponibile. Anche il sistema 2, che esonera dal pagamento della tassa le persone con redditi bassi e le imprese senza utili, risulta leggermente migliore rispetto agli altri due sistemi alternativi e a quello attuale;
- continuità del sistema:
dal punto di vista della continuità con il sistema già in vigore (parole chiave: costi di applicazione, problemi di adeguamento, dimensione psicologico-politica), qui valutata positivamente, il sistema 4 merita la valutazione migliore, poiché rispetto al modello attuale si limita a sostituire la notifica con la dichiarazione di non possesso; gli altri tre sistemi, invece, eliminando la condizione della presenza di un apparecchio di ricezione pronto all'uso, introducono un cambiamento radicale del sistema; dai modelli 1 e 2, che si combinano con il sistema dell'imposta federale diretta, deriverebbe addirittura un doppio cambiamento del sistema attuale.

7.6.2 Prospetto della valutazione

<i>Sistema</i> <i>di valutazione</i>	1) Entrate dall'imposta federale diretta	2) Tassa riscossa insieme all'imposta federale diretta	3) Tassa generale	4) Tassa generale, con possibilità di dichiarazione di non possesso	<i>Sistema attuale (canoni di ricezione radio-televisiva)⁵⁵</i>
Adeguamento al progresso tecnologico	+++	+++	+++	---	---
Bassi costi diretti e indiretti del sistema	--- ⁵⁶	--	+++	++	+
Ridotto onere fiscale per economia domestica - con 1 adulto / - con 2+ adulti	(++ / ---) ⁵⁷	+++ / --	++ / +++	+ / ++	- / +
Ridotto onere fiscale per impresa	(⁵⁸)	-	+++	++	+
Considerazione della capacità economica del contribuente ⁵⁹	+++	++	+	+	+
Continuità del sistema	--	--	-	++	+++

Prospetto della valutazione dei sistemi di finanziamento (valutazione su 6 livelli, da +++ = votazione massima a --- = votazione minima)

⁵⁵ Il sistema dei canoni radiotelevisivi oggi in vigore è valutato nella sua configurazione attuale. Se quest'ultima venisse rivista (senza modifiche di legge), ad es. sopprimendo le esenzioni dalla tassa, sarebbe possibile ridurre i costi solo in minima misura, e comunque a scapito del valore sociale del sistema.

⁵⁶ Gli elevati costi del sistema 1 non derivano da costi aggiuntivi (che sono pari a zero) bensì dalla remunerazione corrisposta ai Cantoni per la riscossione della tassa, conformemente a quanto sancito dalla Costituzione (cfr. par. 7.1).

⁵⁷ Essendo calcolato individualmente sulla base del reddito, l'onere fiscale varia da un contribuente all'altro. Per questo criterio non è quindi possibile operare un effettivo confronto con gli altri sistemi.

⁵⁸ Nessuna valutazione relativa alle imprese, poiché in questo sistema esse non sono colpite dalla tassa.

⁵⁹ Valutazione basata sul presupposto che i sistemi 3 e 4 mantengano le esenzioni attualmente applicate ai beneficiari di prestazioni complementari e alle persone fortemente bisognose di cure.

7.6.3 Sintesi della valutazione

I principali motivi alla base del presente rapporto e della ricerca di un'alternativa all'attuale sistema di riscossione dei canoni radiotelevisivi sono stati la necessità di adeguarsi agli sviluppi tecnologici degli apparecchi di ricezione, i costi dell'attività di incasso nonché l'importo della tassa per economia domestica o impresa. Se si decide di attribuire maggiore importanza a questi tre criteri (riportati nelle prime quattro righe della tabella qui sopra), i sistemi 1 e 2 – entrambi direttamente collegati all'imposta federale diretta – rivelano enormi svantaggi, poiché non determinano né costi minori né una tassa più bassa per la maggior parte delle economie domestiche rispetto al modello attuale. Il sistema 4 sembra essere migliore, benché non tenga conto dello sviluppo tecnologico degli apparecchi di ricezione e quindi non risolva l'attuale problema di categorizzazione degli apparecchi multifunzionali. Sulla base dei tre criteri principali, la miglior valutazione va al sistema 3, che prevede una tassa generale per economie domestiche e imprese indipendente dalla presenza di un apparecchio pronto all'uso.

7.7 Riscossione della tassa (sistemi 3 e 4)

Nei primi due modelli qui presentati la riscossione della tassa non è separabile dal sistema di tassazione stesso, e rientra nelle competenze dei Cantoni. I sistemi 3 e 4, invece, ammettono diverse possibilità di incasso della tassa. Esistono fondamentalmente due modi per designare un organo di riscossione: aggiudicazione del mandato conformemente al diritto sugli appalti pubblici (aggiudicazione pubblica) oppure assegnazione del mandato ad uno o più attori. La LRTV ammette la libertà di scelta.⁶⁰

7.7.1 Aggiudicazione pubblica del mandato di riscossione

Già in altri due casi il mandato di riscossione è stato attribuito in applicazione del diritto sugli appalti pubblici (cfr. allegato A1.2.5.2). Il vantaggio di tale procedura consiste nella possibilità di scegliere tra numerosi candidati quello più idoneo. Si osservi che il candidato ideale non è semplicemente quello che preventiva gli oneri minori, bensì quello che soddisfa anche requisiti quali competenza specifica, affidabilità e disponibilità sufficiente di personale. Un altro requisito potrebbe essere un adeguato grado di interesse allo svolgimento del compito.

7.7.2 Assegnazione del mandato di riscossione

L'attribuzione del mandato di riscossione a uno o più attori parte dal presupposto che gli attori scelti dispongano già – grazie all'attività da loro esercitata fino a quel momento – degli strumenti e/o delle conoscenze specifiche necessarie alla riscossione di una tassa. Sempre secondo l'idea iniziale, queste sinergie dovrebbero permettere costi di incasso inferiori e quindi una tassa più bassa. In particolare, di estrema utilità sarebbero le relazioni già consolidate con la cerchia dei clienti, i quali potrebbero coincidere in buona parte con le persone colpite dalla tassa (qui: economie domestiche e imprese); si pensi inoltre alla banca dati della clientela di fiducia già esistente e al sistema di regolare corrispondenza con i clienti o di rilascio delle fatture già adottato. L'attribuzione del mandato di riscossione richiederebbe qui un'apposita base legale. Inoltre, sarebbe possibile solo dietro accordo con il destinatario del mandato, e le condizioni dovrebbero essere fissate in un contratto. Nel caso di aziende federali o imprese controllate dalla Confederazione l'attribuzione può avvenire tramite legge.

Le maggiori sinergie si creano quando la tradizionale attività di un attore è estesa all'intero territorio svizzero e all'intera popolazione. I candidati ideali sarebbero pertanto gli attori che detengono un monopolio sul territorio nazionale. In seguito alla liberalizzazione che negli ultimi decenni ha interessato quasi tutti i mercati, oggi in Svizzera non è facile trovare un attore monopolista. Per il contesto del presente rapporto, la Posta – una regia federale – potrebbe essere un candidato interessante poiché monopolista in un ambito (consegna di lettere con un peso massimo di 50 grammi).⁶¹ Negli altri mer-

⁶⁰ “Il Consiglio federale può delegare la riscossione del canone e i relativi compiti a un'organizzazione indipendente [...]“ (art. 69 cpv. 1 LRTV)

⁶¹ Il Consiglio federale prevede di liberalizzare completamente il mercato postale svizzero entro un anno dall'entrata in vigore della nuova legislazione postale, all'esame del Parlamento da metà 2009 (cfr. comunicato stampa del DATEC del 20.05.2009 all'indirizzo <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=it&msg-id=27000>). Siccome il mandato di prestazioni pubbliche della Posta sarebbe mantenuto anche dopo la fine del suo monopolio, essa perde-

cati ugualmente interessanti per la questione in esame, invece, esistono numerose imprese attive in Svizzera, come nel caso del mercato dell'energia elettrica, delle telecomunicazioni e delle assicurazioni malattia. Se il mandato di riscossione venisse attribuito a una o più grandi imprese, da una parte non sarebbe possibile raggiungere tutte le persone colpite dalla tassa e dall'altra il mercato risulterebbe alterato a danno degli attori esclusi dal mandato. In un mercato liberalizzato l'incarico dovrebbe essere attribuito contemporaneamente a tutti gli attori di uno stesso settore, quindi all'intera branca.

All'attribuzione del mandato di riscossione a più attori occorre tuttavia muovere un'obiezione importante. L'esperienza fatta finora con Billag SA e le discussioni tenute con gli specialisti fiscali cantonali mostrano che la centralizzazione delle attività di incasso rappresenta una condizione indispensabile per il loro efficace assolvimento. Efficienza implica uniformazione delle principali attività di riscossione: gestione della banca dati dei clienti, strumenti informatici, informazione, applicazione delle norme, call center, servizio al pubblico. Come già illustrato precedentemente in riferimento al sistema 2 (cfr. par. 7.2), la decentralizzazione di queste attività aumenta gli oneri su vari livelli e ritarda le procedure, rendendole quindi più costose. Le aziende più piccole, in particolare, non sarebbero in grado di procurarsi le risorse e le competenze specifiche necessarie. Maggiori sono gli attori commissionari, maggiori saranno gli oneri richiesti per la creazione e il mantenimento di una prassi comune negli ambiti succitati. All'aumentare del numero degli attori crescono anche i costi per una sorveglianza efficace sulle loro attività amministrative e finanziarie. Se ne ricava, dunque, che l'attribuzione del mandato ad un intero settore composto da più attori porta con sé maggiori svantaggi rispetto all'assegnazione ad un unico attore.

Qui di seguito verrà illustrata un'ulteriore alternativa, vale a dire l'attribuzione del mandato di riscossione alla Confederazione.

Si osservi, altresì, che gli attori qui di seguito presentati (ad eccezione della Confederazione) possono ugualmente candidarsi all'aggiudicazione pubblica del mandato. Dal confronto con gli altri candidati sarebbe possibile valutare se i supposti vantaggi legati a uno di questi attori porterebbero effettivamente ad un'offerta più vantaggiosa per i contribuenti. Nessuna delle imprese attualmente attive sul mercato, comunque, sarebbe in grado di assolvere questo incarico con il solo personale e i soli strumenti informatici finora a sua disposizione, nemmeno se avesse le conoscenze specifiche richieste o una buona lista clienti. Considerati i notevoli lavori preparatori necessari (cfr. allegato A1.2.5.3), ogni attore si ritroverebbe impegnato in importanti opere di ristrutturazione e potenziamento.

7.7.2.1 Assegnazione a un singolo attore

- La Posta

La Posta è una regia federale che detiene un monopolio, dietro mandato di prestazioni, nel settore della consegna delle lettere con un peso massimo di 50 grammi. Proprio grazie alla sua posizione di monopolista e al mandato di prestazioni che si estende al territorio dell'intero Paese, offrirebbe alcuni buoni presupposti per l'incasso della tassa radiotelevisiva, poiché dispone ad esempio di una lista di tutti gli indirizzi delle economie domestiche e delle imprese in Svizzera per l'invio di corrispondenza e mantiene regolari rapporti con i clienti. Le sue attività sono centralizzate, dispone di un call center e di una rete di uffici postali. Tuttavia, non invia regolarmente né corrispondenza né fatture ai suoi clienti. Le entrate che le deriverebbero dal mandato di riscossione verrebbero utilizzate anche per il potenziamento delle proprie infrastrutture, pertanto risulterebbe avvantaggiata rispetto ad altri servizi di spedizione e corrieri, suoi concorrenti nei rispettivi settori liberalizzati del mercato. Infine, non si sa ancora fino a quando il suo monopolio durerà.

- SSR:

La SRG SSR idée suisse mantiene solo rapporti indiretti con gli utenti delle sue reti radiotelevisive. La ragione per cui viene presa in considerazione quale possibile organo di incasso della tassa radiotelevisiva è che a essa è destinato oltre il 90 per cento dei proventi degli attuali canoni radiotelevisivi. Da ciò deriva un naturale interesse dell'azienda a mantenere la tassa il più elevata possibile e a svolgere con efficienza l'attività di incasso. Un vantaggio potrebbe essere la possibilità

rebbe probabilmente le attuali relazioni con la sua clientela, ma continuerebbe a disporre di una banca dati degli indirizzi che copre l'intero territorio nazionale.

di trasmettere le comunicazioni rivolte ai contribuenti direttamente sulle sue reti. È da escludere una distorsione del mercato tra le emittenti svizzere nazionali e quelle di regione linguistica, poiché la LRTV riconosce già alla SSR una posizione privilegiata.

La SSR non possiede, tuttavia, alcuna esperienza nel campo dell'incasso e dovrebbe procurarsi tutti gli strumenti di base: banca dati dei clienti, conoscenze specifiche e personale per il disbrigo della corrispondenza e il rilascio di fatture in grandi quantità. Discutibile, inoltre, il fatto che la SSR sarebbe l'unica tra le emittenti beneficiarie dei proventi del canone a ricevere il mandato. Oggi-giorno 34 emittenti radiofoniche private percepiscono, oltre alla SSR, una quota del canone radiotelevisivo. Si potrebbe quindi pensare ad una soluzione simile a quella adottata in Germania, ossia ad un'unica azienda incaricata dell'incasso costituita da tutte le emittenti beneficiarie del canone radiotelevisivo. Al di là dell'interesse ad una tassa il più elevata possibile, una simile azienda non offrirebbe particolari vantaggi, dovrebbe organizzarsi *ex novo* e procurarsi le conoscenze specifiche necessarie. C'è da chiedersi quindi se un simile modello sarebbe più vantaggioso di quello attuale.

7.7.2.2 Assegnazione a più attori del mercato

Nonostante i molti dubbi – già avanzati in apertura del paragrafo – sull'attribuzione del mandato di riscossione a più attori, presentiamo qui di seguito per ragioni di completezza alcuni mercati che potrebbero offrire premesse interessanti per l'incasso della tassa radiotelevisiva; non da ultimo perché tra di essi qualcuno è stato coinvolto nella discussione pubblica sorta intorno alla questione della riscossione del canone di ricezione, che è stata anche una delle cause del presente rapporto.

- Fornitori di energia elettrica

A prima vista l'abbinamento tra incasso del canone radiotelevisivo e fornitura di energia elettrica non sembra tanto improbabile. Le aziende fornitrici di energia elettrica distribuiscono corrente su tutto il territorio nazionale praticamente a tutte le economie domestiche e le imprese, dispongono di dati relativi ai loro clienti e inviano regolarmente a questi ultimi le fatture. Già in altri Paesi il canone di ricezione radiotelevisiva viene inviato insieme alla fattura dell'energia elettrica (cfr. par. 5). Un simile modello, tuttavia, è sensato principalmente nei mercati monopolistici o oligopolistici, in cui opera un unico o pochi attori rispettivamente. Il mercato svizzero dell'energia elettrica, invece, è molto frammentato: esistono circa 800 fornitori finali o gestori della rete elettrica. Questi attori, inoltre, sono molto eterogenei: si va da piccole aziende gestite a titolo accessorio a grandi imprese. Esistono pertanto numerose banche dati dei clienti tra loro distinte, diversi sistemi informatici in uso, e il settore non dispone di centri servizi né di centri di competenza centralizzati.⁶² Ci sarebbe inoltre il problema dei clienti che a loro volta ridistribuiscono e addebitano l'energia elettrica ricevuta a più economie domestiche o imprese. In simili condizioni, è difficile immaginare un'unica prassi per l'incasso della tassa radiotelevisiva in tutti i settori, come sarebbe invece auspicabile. Non bisogna, infine, trascurare che la sorveglianza giuridica e finanziaria di un numero tanto elevato di attori richiederebbe oneri elevati e non sarebbe pienamente efficace.

- Società di telecomunicazioni

Le società di telecomunicazione rilasciano regolarmente fatture ai loro clienti e sono pertanto in possesso di una rispettiva banca dati. Swisscom deve adempiere un mandato di servizio universale. Pur essendo il maggiore operatore nel settore della telefonia fissa, serve solo il 67 per cento della clientela, quindi per l'incasso della tassa radiotelevisiva sarebbe necessario coinvolgere altri dei 75 operatori di rete fissa esistenti.⁶³ Con il passare del tempo, inoltre, la rete fissa coprirà un territorio sempre più limitato, se si considera che a partire dal 2003 il numero totale dei suoi collegamenti e dei suoi clienti è in continuo calo. Motivo principale è l'avanzata della telefonia mobile. Anch'essa, tuttavia, da sola non copre l'intero territorio nazionale, come dimostra il fatto che

⁶² La stessa Associazione delle aziende elettriche svizzere (AES), che riunisce circa 400 imprese, non si ritiene in grado di assolvere un simile incarico. Dichiarò, inoltre, all'UFCOM che mancherebbero "all'interno dell'intero settore i presupposti per un simile modello di riscossione".

⁶³ Dati della statistica ufficiale sulle telecomunicazioni 2007 dell'UFCOM (<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/zahlen/00744/00746/index.html?lang=fr>, solo in lingua tedesca e francese)

nel 2007 sull'intera popolazione circa l'80 % era in possesso di un telefono cellulare (di cui il 61 % servito da Swisscom). L'attribuzione del mandato di incasso, pertanto, dovrebbe necessariamente coinvolgere anche gli altri 7 operatori mobili. Come nel caso dell'energia elettrica, però, nemmeno il mercato della telefonia può contare su istituti, centri servizi né centri di competenza centrali. La sorveglianza, infine, non potrebbe essere condotta dallo Stato, essendo quest'ultimo l'azionista di maggioranza di Swisscom.

- Operatori via cavo

In Svizzera operano oltre 300 fornitori di canali radiotelevisivi via cavo, la maggior parte dei quali sono operatori via cavo classici. Essi spediscono fatture ai loro clienti con cadenza regolare, tuttavia i destinatari sono nella maggior parte dei casi i proprietari dell'immobile (e non le singole economie domestiche). Oltre all'elevato numero degli attori coinvolti, una simile soluzione per l'incasso della tassa radiotelevisiva presenterebbe anche lo svantaggio di non riuscire a raggiungere con l'insieme delle reti via cavo tutte le economie domestiche né tutte le imprese.⁶⁴ Il maggiore operatore, Cablecom, serve circa il 54 per cento di tutti i collegamenti via cavo.

- Casse di compensazione AVS/AI

In Svizzera operano 103 casse di compensazione, suddivise in tre categorie (casse della Confederazione, cantonali e professionali).⁶⁵ Esse possono accedere a un elenco di indirizzi centrale, in cui sono registrate tutte le persone fisiche e le imprese presenti in Svizzera (ma non le economie domestiche). Come per il sistema 2, anche in questo caso sarebbe quindi necessario trasferire l'obbligo di pagare la tassa dalle economie domestiche alle persone fisiche. Le casse di compensazione, ciononostante, non sono in diretto contatto con queste ultime, bensì con le imprese o il datore di lavoro. La gestione dell'IVA, cui la tassa radiotelevisiva è sottoposta, rappresenterebbe un nuovo incarico per le casse di compensazione.⁶⁶ La Confederazione vigila attraverso tre dipartimenti distinti a seconda della categoria della cassa. In caso di ricorso, invece, valgono gli stessi rimedi giuridici per ogni cassa.

- Assicurazioni obbligatorie

Oggi giorno circa 90 casse malati offrono prestazioni nell'ambito dell'assicurazione malattia obbligatoria.⁶⁷ Hanno un totale di 7,5 milioni di clienti, cui inviano regolarmente fatture. Poiché i singoli membri di una stessa economia domestica potrebbero essere assicurati presso differenti casse malati, dovrebbe sottostare alla tassa ogni persona fisica (adulta). Non esistendo alcuna banca dati centrale degli assicurati, l'alto tasso di fluttuazione renderebbe ancora più onerosa la gestione dei soggetti colpiti dalla tassa. Se venissero registrate anche le imprese attive in Svizzera, il mandato di riscossione dovrebbe essere attribuito pure alla Suva e agli altri quasi 40 assicuratori presenti nel campo dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro.⁶⁸

Attualmente gli indirizzi raccolti da Billag SA nell'ambito dell'esercizio delle sue attività di incasso appartengono alla Confederazione, e la società non può in alcun caso utilizzarli per altri scopi.⁶⁹ Se il mandato di riscossione venisse attribuito ad un determinato attore proprio a causa della banca dati clienti in suo possesso, questa prassi verrebbe interrotta. L'inserimento in una banca dati di informazioni di varia provenienza potrebbe compromettere la sicurezza dei dati. Gli indirizzi raccolti nell'ambito della sua attività di incasso, inoltre, potrebbero procurare all'attore commissionario un vantaggio sulla concorrenza nel suo tradizionale ambito d'attività.

⁶⁴ Secondo la statistica prodotta da Swisscable, associazione del settore, gli operatori di rete via cavo servirebbero in totale 2,67 milioni di collegamenti, vale a dire circa il 90 % di tutte le economie domestiche (e l'80 % del totale delle economie domestiche e imprese).

⁶⁵ Le casse di compensazione sono organizzate secondo le disposizioni della legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10) e della legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20).

⁶⁶ Cfr. nota 29.

⁶⁷ Dati della statistica delle assicurazioni sociali svizzere 2008 dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), disponibile solo in lingua tedesca e francese.

⁶⁸ Con la Suva lavora circa il 26 per cento delle 444 000 imprese assicurate.

⁶⁹ Sono ammesse deroghe unicamente per la riscossione delle indennità per i diritti d'autore e per la riscossione di tasse d'uso cantonali per la ricezione via etere (art. 66 cpv. 2 ORTV).

7.7.2.3 Assegnazione alla Confederazione

Nel caso dei sistemi 3 e 4 sarebbe possibile attribuire il mandato alla Confederazione, dal momento che la tassa arriva comunque alla Confederazione. L'aspetto positivo potrebbe essere la mancanza di un guadagno.⁷⁰ La Confederazione potrebbe inoltre riprendere la lista clienti di Billag a titolo gratuito.

Attualmente, tuttavia, la Confederazione non dispone di alcun know-how specifico né sembra possa trarre vantaggio da particolari sinergie. Già in altri settori la Confederazione ha esternalizzato alcuni incarichi: si pensi alle attività di riscossione dell'imposta federale diretta passate ai Cantoni.

L'organizzazione all'interno dell'amministrazione federale di una simile attività comporterebbe costi elevati sul piano sia finanziario sia del personale. Se si considera che Billag impiega 300 collaboratori, risulta evidente che le proporzioni di una simile organizzazione sarebbero simili a quelle di un ufficio federale.

7.7.3 Sintesi relativa alla riscossione

I sistemi 3 e 4 ammettono diverse possibilità di incasso della tassa. Per l'assegnazione del mandato esistono fondamentalmente due modalità: aggiudicazione pubblica e attribuzione sulla base di una nuova disposizione giuridica. Nel primo caso – tramite bando o procedura di invito – sarebbe possibile scegliere il candidato più indicato tra tanti: il candidato prescelto, infatti, sarebbe sicuramente quello meglio in grado di garantire l'efficienza della procedura d'incasso e un importo della tassa moderato.

Riguardo all'attribuzione del mandato di incasso a più attori, le esperienze fatte finora nonché l'analisi offerta nel presente rapporto mostrano che la decentralizzazione delle attività di incasso della tassa non può essere altrettanto efficiente e vantaggiosa quanto la loro concentrazione in un unico organo. I naturali vantaggi derivanti dall'attività tradizionale di ciascuna impresa (copertura dell'intero territorio, banca dati dei clienti, regolare invio di fatture) non compenserebbero i forti svantaggi procurati dal grande numero degli attori coinvolti (banche dati degli indirizzi decentralizzate, strumenti informatici tra loro incompatibili, mancanza di una organizzazione centrale dei centri decisionali, dei centri di competenza e dei centri servizi, divergenza delle prassi seguite, differenti rimedi giuridici, sorveglianza onerosa e tuttavia poco efficiente). Una condizione indispensabile per efficienza e bassi costi dell'incasso è la centralizzazione delle principali attività ad esso collegate. Qualora un'impresa presentasse questo requisito, si potrebbe seriamente pensare ad una attribuzione del mandato. Come le altre imprese sopraccitate⁷¹, tale impresa sarebbe comunque libera di candidarsi all'aggiudicazione pubblica del mandato. Dal confronto con gli altri candidati si potrebbe chiaramente vedere se i naturali vantaggi garantiti da un'impresa potrebbero portare ad un'offerta migliore. Ma proprio da quest'ultima affermazione si evince automaticamente la superiorità dell'aggiudicazione pubblica rispetto all'attribuzione.

Si osservi, infine, che si potrebbero combinare i vantaggi derivanti da entrambe le soluzioni: si potrebbe, ad esempio, offrire ad un'impresa centralizzata la possibilità di utilizzare indirizzi decentrali (ad esempio delle autorità fiscali cantonali).

7.8 Aspetti generali

Qui di seguito vengono precisati alcuni aspetti del finanziamento della radiodiffusione che interessano tutti i sistemi alternativi analizzati nel presente rapporto, e che poco sopra sono stati affrontati solo parzialmente (cfr. par. 7).

7.8.1 Esonero dall'obbligo di pagare la tassa radiotelevisiva

L'attuale sistema dei canoni di ricezione prevede per alcune categorie di persone l'esonero dall'obbligo di annuncio e dall'obbligo di pagare il canone radiotelevisivo (cfr. par. A1.2.2 e A1.2.3). La maggior parte di queste esenzioni sono ben accettate e verrebbero mantenute anche in un sistema alternativo futuro (nella misura in cui il sistema stesso lo permette): si pensi alle persone che soggiornano in Svizzera per un periodo di breve durata, le rappresentanze diplomatiche e il personale diplomatico, i locali di servizio delle autorità federali. In passato è stata invece contestata l'esenzione dei

⁷⁰ Art. 66 cpv. 3 ORTV

⁷¹ A eccezione della Confederazione, cui il mandato può essere conferito unicamente tramite attribuzione.

beneficiari di prestazioni complementari AVS/AI: molti non si spiegano perché i costi di queste esenzioni attinenti all'ambito della politica sociale debbano gravare sul sistema radiotelevisivo ed essere compensati da chi paga il canone attraverso importi più elevati di quest'ultimo. Poco criticata, invece, la seconda fattispecie di esonero che attiene ugualmente alla politica sociale: l'esenzione delle persone fortemente bisognose di cure ricoverate in istituto; in tal caso, tuttavia, l'esonero non deriva da ragioni di politica sociale bensì rientra nella logica dell'attuale sistema del canone: poiché le persone fortemente bisognose di cure non sono in condizione di gestire una propria abitazione, manca il presupposto per l'obbligo di annuncio e quindi di pagamento del canone.

Tutti e quattro i sistemi di finanziamento alternativi qui proposti lasciano spazio in differente misura a entrambe le fattispecie di esonero:

- nel sistema 1 il problema dell'esonero non si pone affatto, poiché qui il sistema radiotelevisivo viene finanziato attraverso le finanze federali: il cresciuto fabbisogno finanziario è coperto attraverso un aumento dell'imposta federale diretta; ciò significa che la riscossione della tassa avviene secondo i principi dell'imposta federale diretta;
- il sistema 2 permetterebbe – come illustrato più sopra (par. 7.2) – di mantenere entrambe le fattispecie di esonero, tuttavia con costi aggiuntivi sproporzionati a carico delle autorità fiscali cantonali, che dovrebbero accertare di volta in volta il grado del bisogno di cure di un contribuente. Inoltre, in questo sistema cadrebbe la motivazione originaria dell'esonero – riferita all'economia domestica – poiché qui l'obbligo di pagare la tassa ricade sulle persone fisiche. In sostituzione di queste due fattispecie di esonero si potrebbe ipotizzare un'unica esenzione riferita al reddito imponibile.⁷² Ciononostante, una simile procedura produrrebbe ugualmente costi aggiuntivi per le autorità fiscali.
- i sistemi 3 e 4 possono mantenere entrambe le esenzioni, ma comunque con costi aggiuntivi come nel modello attuale.

Le esenzioni dettate da motivi di politica sociale sono tuttavia doppiamente dannose per il sistema radiotelevisivo: da una parte per i maggiori costi della riscossione e dall'altra per le minori entrate derivanti. Sono due, quindi, le possibilità: o si fa confluire meno denaro al sistema radiotelevisivo oppure le entrate mancanti devono essere compensate attraverso un canone più elevato a carico di chi non gode di alcun esonero. Nel sistema attuale le esenzioni concesse ai beneficiari di prestazioni complementari ammontano a 95 mio di franchi l'anno⁷³, mentre i costi aggiuntivi legati a tali esoneri raggiungono ogni anno circa 1 mio di franchi.⁷⁴ D'altro canto, non sarebbe accettabile un nuovo modello per il finanziamento del sistema radiotelevisivo ideato senza dare spazio ad alcuna riflessione di politica sociale; rimane ancora da valutare la possibilità, già prospettata dal Controllo federale delle finanze⁷⁵, di finanziare le esenzioni dalla tassa radiotelevisiva motivabili sotto un profilo di politica sociale attraverso le spese sociali della Confederazione.

7.8.2 Obbligo delle imprese di pagare la tassa radiotelevisiva

Fatta eccezione per il modello 1, i restanti sistemi di finanziamento proposti in questo rapporto prevedono che insieme alle persone fisiche anche le imprese – come nel sistema attuale – soggiacciono all'obbligo di pagare la tassa radiotelevisiva. Mentre nel sistema 4 un'impresa può quanto meno ottenere l'esonero dalla tassa (qualora non disponga di un apparecchio per la ricezione), secondo il sistema 2 deve pagarla ciascuna impresa che dimostri un guadagno, e nel sistema 3 addirittura tutte le imprese. Si noti, invece, che nel modello attuale solo un numero limitato di imprese paga effettivamente un canone.

⁷² Ad es. una detrazione specifica dal reddito imponibile di ciascuna persona; se in tal modo il reddito scende oltre la soglia minima del reddito imponibile, la tassa radiotelevisiva viene soppressa.

⁷³ Nel 2008, 205'000 beneficiari di prestazioni complementari sono stati esonerati dalla tassa radiofonica, ed altri 209'000 da quella televisiva (fonte: IV reporting trimestrale 2008 di Billag). Non è invece noto il numero delle persone fortemente bisognose di cure esonerate dall'obbligo di notifica.

⁷⁴ Stime dell'UFKOM. Nel 2008, Billag ha trattato oltre 8'000 richieste di esonero inoltrate da beneficiari di prestazioni complementari (IV reporting trimestrale 2008 di Billag).

⁷⁵ Verifica della situazione finanziaria e dell'efficienza della SRG SSR idée suisse. Rapporto al DATEC, del 29.3.2006 (http://www.efk.admin.ch/pdf/5284_SRG-Bericht_it.pdf)

Non è facile stabilire in termini quantitativi il cambiamento che i sistemi di finanziamento alternativi in questione comporterebbero per le imprese, poiché già il numero delle imprese tenute attualmente a pagare il canone radiotelevisivo non è certo. Le cifre riportate nel presente rapporto sono state riprese da Billag SA e si rifanno ad una rilevazione statistica di alcuni anni fa, pertanto non è sicuro che corrispondano alla realtà. In particolare, il numero delle imprese che dispongono di un apparecchio di ricezione radiotelevisivo dovrebbe essere superiore a quello rilevato da Billag. L'UFCOM sta attualmente provvedendo ad aggiornare i dati relativi alle imprese.

Fatta questa premessa, qui di seguito daremo comunque uno sguardo alle cifre presentate da Billag SA.⁷⁶ Delle 372 437 imprese presenti in Svizzera secondo le stime di Billag, oggi giorno solo 72 577 (19,5 %) pagano il canone radiofonico e 28 006 (7,5 %) quello televisivo. Dei 1 292 mio. di franchi totali riscossi, solo 29 mio. (2,3%) provengono dalle imprese. Si noti che il numero di imprese che dispongono di apparecchi di ricezione (e dunque il potenziale dell'attuale sistema di finanziamento) è molto piccolo: secondo le stime di Billag, il 58 per cento delle imprese dispone di un apparecchio radiofonico, il 26 per cento di uno televisivo. Se si assume, tuttavia, che praticamente ogni impresa possiede un pc, dal quale è possibile ascoltare anche la radio, risulta evidente che queste percentuali sono troppo basse. Ciò significa che il passaggio ad un sistema che non tiene conto della presenza di un apparecchio di ricezione penalizzerebbe maggiormente le imprese rispetto alle persone fisiche, anche qualora l'attuale modello obbligasse già la maggioranza delle prime a pagare il canone.⁷⁷ Come si evince dalla tabella al paragrafo 7.5, ciascuno dei quattro sistemi alternativi proposti grava su molte più imprese rispetto al modello attuale – anche il modello 4, seppur mantenga la condizione della presenza di un apparecchio di ricezione. Si pensi, in particolare, al sistema 3, che quintuplica addirittura il numero delle imprese colpite dalla tassa. Si osservi, inoltre, che nei tre sistemi che eliminano la condizione della presenza di un apparecchio ricevitore (1,2 e 3) scompare anche l'attuale distinzione tra ricezione radiofonica e televisiva, mentre la differenziazione secondo il tipo di utilizzo dell'apparecchio (a titolo professionale o commerciale) può essere ripresa – e con forti modifiche - solo dal sistema 3.

Per evitare che i sistemi 2, 3 e 4 colpiscano più imprese rispetto ad oggi (nel modello 1 queste ultime sono già esonerate dall'aumento dell'imposta federale diretta grazie al limite massimo imposto dalla Costituzione), esistono diverse possibilità a seconda del sistema alternativo considerato. Si potrebbero, ad esempio, esonerare dalla tassa tutte le imprese; oppure si possono ipotizzare soluzioni provvisorie, che tuttavia implicherebbero maggiori costi per la riscossione (es. riscossione della tassa solo a partire da una determinata cifra d'affari – come nel caso dell'IVA⁷⁸ - o utile nel caso del sistema 2, oppure a partire da un determinato numero di collaboratori di un'impresa nel caso dei sistemi 3 e 4). Inoltre, si potrebbe decidere di mantenere l'importo della tassa per le imprese ad un livello basso.⁷⁹

Il sistema 1 implica di per sé l'esonero totale delle imprese organizzate come persona giuridica.⁸⁰ Anche il modello 3 lo permetterebbe: ciò si giustifica con il fatto che ogni persona che vede o ascolta un programma fuori da casa propria (in ufficio, dal parrucchiere, nel centro fitness, al supermercato, ecc.) paga già la tassa di ricezione quale membro di una economia domestica. Riguardo al sistema 1, tuttavia, rimangono ancora dubbi circa la compatibilità dell'esonero delle imprese organizzate come persona giuridica con il principio fondamentale della parità di trattamento sancito nella Costituzione (cfr. par. 7.8.3).

⁷⁶ Le cifre presentate in questo sottoparagrafo provengono dal IV reporting trimestrale 2008 di Billag.

⁷⁷ Secondo Billag, il 93% delle economie domestiche dispone di un apparecchio radiofonico, il 97% di uno televisivo.

⁷⁸ Sottostanno al pagamento dell'IVA le imprese con un fatturato annuo pari o superiore a 75 000 franchi (a partire dal 1.1.2011: 100 000 franchi)

⁷⁹ Occorre far notare che con l'aumentare del numero delle imprese che sottostanno all'obbligo di pagare la tassa, si ridurrebbe automaticamente l'importo della stessa per ciascuna impresa (a parità di proventi totali derivanti dalle imprese).

⁸⁰ Cfr. par. 7.1

7.8.3 Costituzionalità dei sistemi esaminati

Dietro mandato dell'UFCOM, gli emeriti professori Georg Müller (diritto nazionale e amministrativo) e Peter Locher (diritto tributario) hanno analizzato i quattro sistemi dal punto di vista della loro legittimità. I risultati di tale esame sono raccolti in un'apposita perizia, pubblicata sul sito dell'Ufficio.⁸¹

Un importante risultato dello studio riguarda i sistemi da 2 fino a 4, che secondo gli esperti sarebbero compatibili con l'attuale Costituzione federale. Forti, invece, le riserve riguardo al sistema 1, con il quale si vorrebbe finanziare la tassa radiotelevisiva attraverso le entrate dell'imposta federale diretta.

7.8.3.1 Sistema 1: problematico sotto il profilo del diritto costituzionale

Gli esperti ritengono che un adeguamento dell'articolo 128 Cost. sarebbe assolutamente necessario, in quanto diversamente le persone giuridiche non potrebbero essere tassate (oggi l'aliquota massima sancita dalla Costituzione è già raggiunta nell'articolo 68 LIFD; cfr. par. 7.1): una esclusione delle imprese organizzate come persone giuridiche dal finanziamento del sistema radiotelevisivo non sarebbe giustificabile da un punto di vista costituzionale.

Entrambi gli esperti esprimono preoccupazione anche riguardo al finanziamento della SSR (e delle altre emittenti con partecipazione al canone) attraverso il bilancio statale, come previsto dal sistema 1. Il principio fondamentale dell'indipendenza di radio e televisione sancito nella Costituzione (art. 93 cpv. 2 Cost.) vieta allo Stato di influenzare le reti radiotelevisive attraverso proprie decisioni in merito al loro finanziamento: non è da escludere il rischio di un'ingerenza politica sulle emittenti radiotelevisive al momento dell'approvazione annuale dei crediti concessa dal Parlamento. Già nel messaggio concernente un articolo della Costituzione sulla radiotelevisione si richiamò l'attenzione sulla problematicità di un eventuale finanziamento pubblico dal punto di vista dell'autonomia dallo Stato sancita nella Costituzione.⁸²

7.8.3.2 Sistemi 2 fino a 4: costituzionali. Ampio margine di manovra per il legislatore

Secondo l'opinione dei due esperti gli altri tre sistemi sono realizzabili in piena conformità all'attuale testo costituzionale. Il legislatore ha un ampio margine di manovra nella loro concreta realizzazione, tuttavia la perizia sottolinea la necessità di rispettare alcune limitazioni fissate nella Costituzione.

Riguardo al *sistema 2* (riscossione della tassa insieme all'imposta federale diretta) i due esperti si chiedono se la Confederazione possa affidare ai Cantoni la sua realizzazione senza una specifica base costituzionale. La risposta finale è positiva e si ritiene sufficiente una modifica a livello di legge. Poiché l'imposta federale diretta è un tema molto gradito alla politica, aumenterebbe il rischio di ingerenza e quindi di pregiudicare l'autonomia delle reti radiotelevisive. Questo pericolo potrebbe essere ridotto associando la riscossione della tassa radiotelevisiva alle imposte cantonali e comunali.

Riguardo al *sistema 3* (riscossione della tassa indipendentemente dalla presenza di un apparecchio di ricezione), i due esperti partono dal presupposto che la tassa riunisca elementi di vari tipi di tassa (imposta di scopo, tassa di utilizzazione e contributo). La sua riscossione competerebbe alla Confederazione ai sensi dell'art. 93 Cost., che obbliga quest'ultima ad assicurare da un punto di vista finanziario l'adempimento del mandato di prestazioni in ambito radiotelevisivo. Il legislatore federale godrebbe di una certa libertà nella concezione della tassa, tuttavia dovrebbe rispettare i principi fondamentali di universalità e uguaglianza della sua riscossione. La tassa colpirebbe tutte le persone che possono ricevere una rete radiotelevisiva. Si potrebbe, tuttavia, anche generalizzare e partire quindi dal presupposto che tutte le economie domestiche o imprese godono di tale opportunità, essendo assai più importante trovare una delimitazione realizzabile del gruppo dei contribuenti.

Anche il *sistema 4* (tassa generale con possibilità di dichiarazione di non possesso) viene giudicato conforme alla Costituzione. Responsabile della riscossione della tassa – indipendente dalla presenza di un apparecchio ricevitore - sarebbe la Confederazione.

⁸¹ S

⁸² Messaggio del Consiglio federale del 01.06.1981 su un articolo della Costituzione relativo alla radiotelevisione (Botschaft des Bundesrates vom 1.6.1981 zum Radio-und Fernsehartikel; BBl 1981 II 937 - solo in lingua tedesca).

Per nessuno dei tre sistemi i due esperti vedono la necessità da un punto di vista costituzionale di differenziare l'importo della tassa secondo il reddito o l'aver. Qualora, ciononostante, il legislatore esonerasse determinate persone dal pagamento della tassa (ad es. i soggetti con una ridotta capacità economica), dovrebbe essere rispettato il principio della parità di trattamento.

7.9 Confronto finanziario

7.9.1 Costi di riscossione

Per la comparazione degli oneri preventivati per i quattro sistemi alternativi qui presentati possono valere come riferimento i costi attuali di Billag SA per l'incasso dei canoni di ricezione radiotelevisiva. Per l'anno 2008 Billag registra costi totali pari a 50,6 milioni di franchi.⁸³ I costi dell'attuale sistema dei canoni radiotelevisivi includono anche il contributo annuo di 4 mio. di franchi versato all'UFCOM (cfr. allegato A1.2.6).

Supponendo che ciascuno dei quattro sistemi alternativi produca entrate nette pari a 1,2 mrd. di franchi⁸⁴ l'anno, si possono preventivare le seguenti spese di esercizio rispettive:⁸⁵

- nel caso del sistema 1, ai fini del confronto non sono rilevanti i costi effettivi bensì la remunerazione corrisposta ai Cantoni pari al 17 per cento delle entrate derivanti dall'imposta federale diretta, conformemente alla Costituzione. Per raggiungere gli 1,2 mrd. di franchi da destinare al sistema radiotelevisivo, l'imposta federale diretta dovrebbe essere aumentata in misura tale da raggiungere 1,445 mrd. di franchi: solo così sarebbe garantito l'indennizzo ai Cantoni – sancito dalla Costituzione - pari a 245 mio. di franchi (17% delle entrate totali pari a 1,445 mrd. di franchi);
- senza ulteriori precisazioni è difficile preventivare i costi del sistema 2 (cfr. par. 7.2), in quanto essi dipendono anche dalla sua concreta articolazione. Sulla base delle osservazioni raccolte sinora e delle stime dei responsabili fiscali cantonali, si deve supporre che la riscossione della tassa radiotelevisiva insieme all'imposta federale diretta comporterebbero un indennizzo annuo ai Cantoni nell'ordine di 200 mio. di franchi;
- sulla base dei valori empirici relativi all'attuale sistema dei canoni radiotelevisivi è possibile calcolare esattamente i costi del sistema 3. Rispetto al modello attuale scomparirebbero i costi per l'acquisizione di nuove persone assoggettate alla tassa, per la gestione delle dichiarazioni di non possesso e per il controllo di chi le presenta, il che corrisponderebbe ad un risparmio di circa 6 mio. di franchi. Anche la consulenza alle persone soggette al pagamento della tassa richiederebbe costi minori, vale a dire circa 2 mio. di franchi in meno.⁸⁶ L'aumento delle persone colpite dalla tassa dovrebbe invece comportare un aumento dei costi per il rilascio delle fatture, richiami e procedure d'esecuzione, per un totale di circa 1 mio. di franchi. Dovrebbero ridursi sensibilmente, vale a dire di circa 2 mio. di franchi, anche i costi per l'istanza di vigilanza e ricorso (oggi l'UFCOM).⁸⁷ In totale, quindi, il sistema 3 comporterebbe costi annuali pari a 45 mio. di franchi.⁸⁸ Questi calcoli non considerano ancora possibili misure di risparmio, quali quelle discusse al capitolo 8 del presente rapporto;
- sulla base dei costi dell'attuale sistema di incasso dei canoni radiotelevisivi è possibile stimare anche i costi del sistema 4. Si eliminerebbero i costi per l'acquisizione di nuovi soggetti colpiti dalla tassa, il che corrisponderebbe a un risparmio di 5 mio. di franchi; la gestione delle dichiarazioni di non possesso – introdotte appunto da questo sistema - comporterebbe invece più costi

⁸³ Escluso l'utile; cfr. allegato A1.3.5.

⁸⁴ Proventi totali attuali derivanti dai canoni radiotelevisivi, al netto della remunerazione a Billag, del contributo all'UFCOM e dell'IVA (per l'IVA cfr. la nota 29).

⁸⁵ Non sono considerati i costi iniziali per il passaggio al rispettivo nuovo sistema.

⁸⁶ Scomparirebbero le domande relative all'obbligo di pagare la tassa per gli apparecchi multifunzionali e alla differenziazione del grado di utilizzo degli apparecchi nelle imprese; si ridurrebbero anche le domande riguardanti notifica e disdetta in generale.

⁸⁷ Scomparirebbero le procedure per violazione dell'obbligo di notifica, e con ogni probabilità si ridurrebbero sensibilmente anche i ricorsi contro le decisioni dell'organo di incasso.

⁸⁸ Include le esenzioni a favore dei beneficiari di prestazioni complementari e delle persone fortemente bisognose di cure.

rispetto a oggi. Aumenterebbero sicuramente – benché sia troppo presto per dire in che misura - anche i costi per la consulenza degli assoggettati alla tassa⁸⁹ e per i controlli presso le abitazioni e le imprese che hanno presentato la dichiarazione di non possesso. Visto il maggior numero di soggetti colpiti dalla tassa, dovrebbero crescere leggermente anche i costi per il rilascio delle fatture, richiami e procedure d'esecuzione. In generale il sistema 4 dovrebbe significare per l'organo di riscossione della tassa radiotelevisiva una diminuzione dei costi pari a 2 o 3 mio. di franchi. I costi sostenuti dall'organo di vigilanza e ricorso dovrebbero diminuire da 1 fino a 2 mio. di franchi.⁹⁰ Nell'insieme, quindi, il sistema 4 dovrebbe generare costi annui pari a circa 50 mio. di franchi.⁹¹ Anche in questo caso sarebbero possibili ulteriori risparmi, se al sistema venissero combinate le misure presentate al cap. 8.

<i>(in mio. di franchi l'anno)</i>	1) entrate dall'imposta federale diretta	2) tassa riscossa insieme all'imposta federale diretta	3) tassa generale	4) tassa generale, con eccezioni	<i>Sistema attuale (canoni di ricezione radio-televisivi)</i>
Costi stimati per la riscossione (inclusi sorveglianza e ricorsi)	ca. 245	ca. 200	ca. 45	ca. 50	54,6

Prospetto dei costi annui stimati per la riscossione della tassa radiotelevisiva nei differenti sistemi di finanziamento (eccetto i costi iniziali per il passaggio al nuovo sistema)

7.9.2 Impatto finanziario sulle persone soggette al pagamento della tassa

Volendo conseguire, come premesso all'inizio del presente rapporto, le stesse entrate nette totali con ciascuno dei quattro sistemi alternativi qui analizzati, l'importo della tassa per ciascuna persona o impresa dipenderebbe in primo luogo dal numero delle persone o imprese soggette al pagamento della stessa: maggiore è il numero di chi versa la tassa, minore sarà l'onere per ciascuno. I costi per l'incasso della tassa – differenti da un sistema all'altro – influiscono a questo riguardo solo in piccola misura. La tabella che segue illustra l'importo della tassa per ogni economia domestica (o persona fisica) e impresa in ciascun sistema: nei modelli che non fanno dipendere l'obbligo di pagamento della

⁸⁹ Continuerebbero ad essere trattate le richieste relative all'obbligo di pagamento della tassa per gli apparecchi multifunzionali e al tipo di utilizzo dell'apparecchio presso le imprese; a causa del maggior numero dei soggetti interessati, inoltre, bisogna attendersi una maggiore quantità di domande.

⁹⁰ Scomparebbero le procedure per violazione dell'obbligo di notifica, mentre aumenterebbero presumibilmente i ricorsi contro le decisioni dell'organo di riscossione.

⁹¹ Includere le esenzioni a favore dei beneficiari di prestazioni complementari e delle persone fortemente bisognose di cure.

tassa dalla presenza di un apparecchio di ricezione è eliminata la distinzione tra tassa radiofonica e tassa televisiva:⁹²

<i>Sistema</i> <i>Tassa annua</i> <i>(in franchi).</i>	1) entrate dall'imposta federale diretta	2) tassa riscossa insieme all'imposta federale diretta	3) tassa generale	4) tassa generale, con possibilità di dichiarazione di non possesso	<i>Sistema attuale</i> <i>(canoni di ricezione radio-televisivi)</i>
Per economia domestica (totale: 3'287'460)	-	-	349	radio: 148 ⁹³ TV: 257 (totale: 405)	<i>radio: 169</i> <i>TV: 293</i> <i>(totale: 462)</i>
Per persona fisica (adulta) (totale: 6'250'712)	(330) ⁹⁴	293 ⁹⁵	-	-	-
Per impresa (totale: 372'437)	- ⁹⁶	717 ⁹⁷	462	radio: 196 ⁹⁸ TV: 340 (totale: 536)	<i>radio: 224⁹⁹</i> <i>TV: 388</i> <i>(totale: 612)</i>

Importo annuo indicativo a carico di ogni assoggettato alla tassa (economia domestica/persona e impresa) in ciascun sistema di finanziamento, per un totale delle entrate (nette) pari a 1,2 mrd. di franchi (per i dettagli dei calcoli cfr. nota 92)

Viste le numerose premesse necessarie, è evidente che i valori della tabella sono approssimativi. È invece certo che una diminuzione dei costi legati all'incasso influirebbe solo marginalmente sull'importo per il singolo: rispetto ai proventi totali della tassa, infatti, essi rappresentano un importo minimo. Lo dimostra chiaramente il sistema attuale, in cui i costi per Billag e l'UFCOM corrispondono al 4,5 % delle entrate totali derivanti dalla riscossione dei canoni radiotelevisivi: se i costi totali annui di 54,5

⁹² Il calcolo si è basato sulle seguenti premesse:

- numero delle economie domestiche e delle imprese secondo i dati di Billag (IV reportig trimestrale 2008): 3'287'460 economie domestiche (private e collettività), 372'437 imprese;
- sono prese in considerazione le esenzioni a favore dei beneficiari di prestazioni complementari (anno 2008: radio 204'738, TV 208'781) e delle persone fortemente bisognose di cure (sistemi 3 e 4);
- il numero delle persone adulte (ossia a partire dai 18 anni) ammonta a 6'250'712 (secondo UST, anno di rilevamento 2008)
- ogni sistema apporta entrate nette totali annue pari a 1,2 mrd. di franchi destinate al sistema radiotelevisivo. Insieme ai costi per l'incasso (cfr. par. 28) si raggiungono entrate lorde pari a 1,445 mrd. fr. nel sistema 1, 1,400 mrd. fr. nel sistema 2, 1,245 mrd. fr. nel sistema 3 e 1,250 mrd. fr. nel sistema 4.
- la ripartizione delle entrate lorde tra economie domestiche o persone fisiche da una parte e imprese dall'altra si basa sulle tariffe attuali dei canoni di ricezione e sul numero dei contribuenti di ciascun sistema. Si è calcolato quali entrate deriverebbero (ipoteticamente) da ciascuna categoria, se si mantenessero le tariffe attuali (per semplificare, per le imprese si è considerata solo la tariffa aziendale). La quota percentuale di ciascuna categoria delle entrate totali (ipotetiche) così calcolate viene poi riportata alle entrate lorde totali sopra indicate per il rispettivo sistema. Esempio per il sistema 3 (tassa generale per economie domestiche e imprese): le 3'078'679 economie domestiche (eccetto quelle esonerate) versano un canone di 462 franchi ciascuna (corrisponde all'attuale importo dei canoni radiotelevisivi) e le 372'437 imprese un canone di 612 franchi a testa (corrisponde all'attuale importo dei canoni radiotelevisivi). Le prime partecipano quindi per l'86 % ai proventi totali ipotetici, le seconde per il 14 %. Nel sistema 3, quindi, gli auspiciati 1,245 mld. di franchi di entrate lorde vengono ripartiti secondo questo rapporto, e poi ulteriormente ripartiti divisi i contribuenti di ciascuna categoria.
- Ove necessario (sistema 4), si procede secondo lo stesso procedimento ad una ulteriore differenziazione delle entrate lorde tra radio e televisione sulla base delle cifre dettagliate di Billag.

⁹³ Posto che il 97 % delle economie domestiche paghi una tassa per la ricezione radiofonica, e il 93% una tassa per la ricezione televisiva.

⁹⁴ Posto che l'obbligo di pagare il canone valga per il 70 % delle persone adulte che versano l'imposta federale diretta (ossia il 70 % di 6'250'712 persone a partire dai 18 anni di età nel 2008, secondo l'UST, il che corrisponde a 4'375'498 persone). L'importo calcolato è tuttavia un valore medio e come tale solo indicativo, poiché l'onere a carico di ogni contribuente dipende dal suo reddito imponibile, e per di più le persone coniugate sono tassate come una persona singola.

⁹⁵ Posto che l'obbligo di pagare il canone valga per il 70 % delle persone adulte che versano l'imposta federale diretta (ossia 4'375'498 persone).

⁹⁶ Cfr. par. 7.1

⁹⁷ Posto che l'obbligo di pagare il canone valga per il 45 % delle imprese che versano l'imposta federale diretta (167'597 imprese)

⁹⁸ Posto che il 58% delle imprese paghi una tassa per la ricezione radiofonica, e il 26% una tassa per la ricezione televisiva.

⁹⁹ Corrisponde alla tariffa per la ricezione a titolo professionale (nel presente rapporto è stata scelta per poter operare il confronto con i sistemi alternativi)

mio. di franchi venissero ridotto di 10 mio. di franchi, la tasa diminuirebbe in media di soli 3 franchi circa l'anno per economia domestica e impresa.

8 Potenziale di risparmio e ottimizzazione dell'attuale sistema

Il potenziale di ottimizzazione nel processo di riscossione dei canoni è stato fin qui analizzato e valutato esclusivamente in relazione alla possibile introduzione di un sistema fondamentalmente nuovo. Non bisogna però dimenticare che anche l'attuale modello presenta un certo margine di manovra, soprattutto per quanto riguarda la semplificazione dei processi e le economie di spesa correlate. Combinando gli interventi di miglioramento con i sopraccitati sistemi 3 e 4, il potenziale di risparmio potrebbe inoltre essere accresciuto.

Le misure che meritano particolare considerazione sono diverse:¹⁰⁰

- Da una fatturazione in quattro rate annue si potrebbe passare ad un'unica fattura l'anno. I costi in termini di personale, materiale e porto legati all'invio di 12 milioni di fatture potrebbero così essere drasticamente ridotti. Anche il numero dei solleciti diminuirebbe sensibilmente.¹⁰¹ Il principio della fattura unica potrebbe essere reso più flessibile prevedendo la possibilità di un pagamento in due o quattro rate, cui verrebbe applicato un supplemento.
- Se si decidesse di mantenere l'attuale fatturazione in quattro tempi, si potrebbe allora scaglionare la fatturazione sull'arco dei dodici mesi al fine di ridurre le spese relative al personale dell'organo di riscossione del canone. Oggi le fatture di Billag hanno scadenza trimestrale. Ad ogni periodo di invio corrisponde quindi un picco nel carico di lavoro (presa di contatto, domande) che genera un incremento delle spese per il personale. Scaglionando gli invii si eviterebbero situazioni di questo tipo e il carico di lavoro verrebbe distribuito in proporzioni uguali sull'arco di tutto l'anno. Ciò consentirebbe inoltre di limitare i costi per la formazione del personale aggiuntivo impiegato temporaneamente durante i periodi di picco.
- Le modalità di pagamento automatizzato (Debit direct/LSV, ordine permanente) che non comportano oneri particolari per l'organo di riscossione potrebbero essere favorite da un sistema di abbuono.

L'importanza delle economie realizzabili varia in funzione della misura adottata. A seconda della sua forma di attuazione, il risparmio effettivo rispetto ad oggi potrebbe raggiungere i 10 milioni di franchi circa¹⁰².

Alcune di queste misure necessitano una modifica della LRTV o dell'ORTV. Va anche detto che la legislazione attuale accorda un ampio margine di manovra per la definizione strutturale dell'attuale sistema dei canoni. Oltre alle possibilità appena evocate, nel quadro del contratto stipulato con l'organo di riscossione e delle condizioni su cui riposa l'aggiudicazione pubblica vi sono altre opzioni d'intervento che non implicano la modifica della LRTV rispettivamente della ORTV (definizione della procedura di acquisizione di nominativi soggetti all'obbligo di annuncio, misure d'informazione, controlli, ecc.). Il Consiglio federale ha inoltre la possibilità di correggere l'odierna prassi relativa all'esenzione dall'obbligo di annuncio o di pagare il canone attraverso un opportuno adeguamento dell'ORTV, vale a dire senza modificare la legge.

L'Ufficio federale delle comunicazioni collabora con Billag e Swisscom per trovare soluzioni di questo tipo nel quadro del sistema attualmente in vigore e realizzare così economie nell'ambito della riscossione dei canoni. Quest'iniziativa è portata avanti indipendentemente dal seguito che sarà dato al presente rapporto. Billag e Swisscom hanno fatto sapere di essere disposti a modificare di conseguenza il contratto anche prima della sua scadenza prevista per fine 2014.

¹⁰⁰ Qualora venissero realizzate misure di questo tipo già prima del 2015, il contratto con Billag SA necessiterebbe determinati adeguamenti. Una modifica del contratto o del relativo capitolato d'oneri può tuttavia essere decisa unicamente d'intesa con la stessa Billag.

¹⁰¹ Resta da capire in che misura la fattura unica avrebbe un impatto sul flusso di capitale nell'arco dell'anno e quindi eventualmente sulla liquidità della SSR.

¹⁰² Affinché chi paga il canone possa beneficiare di tale risparmio, occorrerebbe modificare il contratto anche sul piano dell'indennizzo di Billag. Sulla base delle attuali disposizioni contrattuali, infatti, Billag SA è la sola a trarre vantaggio da un'eventuale riduzione delle spese (cfr. allegato 1 paragrafo A1.3.5).

9 Conclusioni e raccomandazioni

Avendo preso atto delle lacune dell'attuale sistema dei canoni di ricezione evidenziate nel postulato della Commissione, il presente rapporto ha illustrato quattro sistemi alternativi di finanziamento del servizio pubblico nel settore radiotelevisivo.

Ne è emerso quanto segue:

- La prospettiva, di primo acchito allettante, di combinare il canone di ricezione a sistemi di finanziamento o strutture di distribuzione già collaudati rivela problemi che rendono impossibili le sinergie immaginate. Questa constatazione vale in particolare per l'associazione del finanziamento della radiodiffusione all'imposta federale diretta, come nel caso dei sistemi 1 (finanziamento attraverso le finanze federali, più precisamente attraverso i proventi dell'imposta federale diretta) e 2 (tassa riscossa insieme all'imposta federale diretta). Di fatto, ciò non porterebbe all'auspicata riduzione dei costi relativi alla registrazione e alla riscossione, bensì a una crescita degli stessi.
- Il sistema 1 presenta inoltre lo svantaggio che le imprese con personalità giuridica non verrebbero assoggettate alla tassa senza una relativa modifica della Costituzione e di conseguenza il finanziamento incomberebbe unicamente alle persone fisiche.
- Nei sistemi 1, 2 e 3 (tassa generale indipendente dal numero di apparecchi o dal consumo effettivo) l'onere finanziario per la singola economia domestica è il più basso, anche se nei sistemi 1 e 2 ciò vale solo per le economie domestiche composte da un solo membro (ovvero quelle economie domestiche non composte da più persone tassate separatamente). Per quanto riguarda le imprese, l'onere minore è dato dal sistema 3.
- Il principale inconveniente del sistema 4 (tassa generale con possibile dichiarazione di non possesso) risiede nel fatto che tale modello non ovvia all'attuale problema legato alla categorizzazione degli apparecchi multifunzionali.
- Tenuto conto dell'insieme dei criteri di valutazione, fra tutti i modelli di finanziamento proposti può essere accordata una certa preferenza al sistema 3. La tassa generale per economie domestiche e imprese ha il pregio di risolvere i problemi legati agli apparecchi di ricezione multifunzionali nonché comportare un onere minimo per i compiti di registrazione e riscossione e quindi anche per l'economia domestica e l'impresa media. Il sistema 3 risulta migliore perfino rispetto all'attuale sistema di riscossione dei canoni, il cui difetto di fondo, ovvero i problemi dati dalla categorizzazione degli apparecchi multifunzionali, non può essere eliminato nemmeno con eventuali adeguamenti mirati alla riduzione delle spese.

Per quanto riguarda la riscossione della tassa e le varie possibilità presentate dai sistemi 3 e 4, nel presente rapporto sono state esaminate più opzioni a prima vista pertinenti.

I risultati sono i seguenti:

- L'analisi mostra che nessun attore e ancora meno un determinato settore economico è in grado da solo di offrire condizioni tali da vedersi attribuire il mandato di riscossione.
- L'obiettivo di un sistema di riscossione dei canoni il più affidabile possibile con un minimo di spesa può essere raggiunto unicamente in una situazione di concorrenza attraverso una procedura di aggiudicazione pubblica, sia essa mediante invito o un bando di concorso. Affinché ciò sia possibile, occorre definire criteri di aggiudicazione specifici. Una simile procedura darebbe la possibilità di presentare la propria candidatura anche a quegli attori che, grazie alla loro attività principale, dispongono di condizioni favorevoli all'attività di riscossione.

10 Prossime tappe

Una eventuale modifica dell'attuale sistema di riscossione dei canoni deve essere coordinata nel tempo con il mantenimento o la dissoluzione parziale del modello finora in auge. Vista la durata significativa della procedura di aggiudicazione del mandato di riscossione, è indispensabile che entro fine 2010 il Parlamento emani una decisione di principio riguardo al cambiamento o al mantenimento del sistema. Se si decidesse di lasciare le cose come stanno, la procedura di aggiudicazione del mandato a partire dal 2015 sarebbe avviata già nel corso dello stesso anno. Se invece il Parlamento incaricasse il Consiglio federale di allestire un progetto per l'introduzione di un nuovo sistema di finanziamento, occorrerebbe prolungare provvisoriamente il mandato di Billag SA dopo il 2015, nell'attesa che i lavori legislativi vengano ultimati. Una proroga contrattuale provvisoria è a priori ammessa dalla legislazione in materia di acquisti pubblici, sottoposta di recente a revisione¹⁰³. Dal 1° gennaio 2010, l'ordinanza sugli acquisti pubblici contiene una nuova disposizione che consente, in determinati casi, di prorogare in modo significativo un contratto concluso nel quadro di una gara pubblica.

¹⁰³ Sono attualmente oggetto di revisione la legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub; RS 172.056.1) e l'ordinanza sugli acquisti pubblici (OAPub; RS 172.056.11).

Allegato 1: L'odierno sistema dei canoni di ricezione

A1.1 L'evoluzione del sistema dei canoni di ricezione

L'odierno sistema dei canoni di ricezione radiotelevisivi vanta un lungo passato di storia. La sua forma attuale, che risale al 1998, è il risultato di un'evoluzione successiva avvenuta negli scorsi 70 anni.

L'attuale canone di ricezione vede le sue origini nella concessione di ricezione, rilasciata già agli albori della radio (e più tardi della televisione) a chi desiderava ricevere programmi radiotelevisivi. Sin dal 1931, anno della prima concessione di diffusione rilasciata alla "Società svizzera di radiodiffusione", oggi SRG SSR idée suisse (in seguito: SSR), la tassa di concessione serviva a finanziare i programmi di radiodiffusione in Svizzera. Fino al 1992, le basi legali per la concessione di diffusione della SSR e per le concessioni di ricezione si fondavano sulle disposizioni d'esecuzione della legge sui telegrafi e sui telefoni (LTT) del 1922. Dal canto suo la LTT, si basava sul vecchio articolo 36 della Costituzione federale il quale attribuiva al Consiglio federale la competenza per le poste e i telegrafi. La tassa era dovuta alla Confederazione ed era riscossa dalle ex PTT congiuntamente ai canoni telefonici.

La legge federale sulla radiotelevisione (LRTV)¹⁰⁴ è stata creata sulla base del (previgente) articolo 55^{bis} capoverso 1 inserito nella Costituzione federale nel 1984. Nel 1992 ha sostituito la LTT e le sue disposizioni d'esecuzione, per quanto riguarda le questioni relative al diritto della radiodiffusione. Nel settore della ricezione dei programmi, la LRTV ha sostituito le concessioni di ricezione con la cosiddetta autorizzazione di ricezione, rilasciata dalle aziende PTT (più tardi Telecom PTT). Per il resto è stata mantenuta la prassi in vigore finora. La tassa di ricezione, suddivisa tra radio e televisione, era riscossa tramite la bolletta telefonica; economie domestiche e imprese (ogni sede commerciale) sono soggette a tariffe diverse. Invariato è rimasto anche il presupposto del possesso di un apparecchio radiofonico e/o televisivo che determina l'obbligo di autorizzazione e di pagare il canone. È stata mantenuta anche la possibilità di essere esentati dall'obbligo di autorizzazione (per gli stranieri con un permesso di soggiorno breve, le persone con un elevato grado di dipendenza alle cure degenti in ospedali o case di cura) e dal pagamento dei canoni (per le autorità federali, le rappresentanze diplomatiche e le persone con un reddito modesto).

A1.2 L'odierno sistema dei canoni in dettaglio

Inizio 1998 si è assistito a un cambiamento di sistema per quanto riguarda il canone di ricezione. Da allora, per ricevere programmi radiotelevisivi, privati e imprese non devono più richiedere un'autorizzazione, ma basta che si annuncino con un certo anticipo. L'elemento attorno al quale è definito l'obbligo di pagare il canone è l'apparecchio di ricezione. Le economie domestiche e le imprese che tengono pronto all'uso o mettono in funzione un apparecchio atto a ricevere programmi radiofonici o televisivi sono sottoposte all'obbligo di annuncio e quindi anche all'obbligo di pagare il canone. Un unico canone è dovuto per economia domestica o unità commerciale. A fine 2008 si contavano quasi 3 milioni di economie domestiche¹⁰⁵ e circa 73 000 imprese¹⁰⁶ annunciate in Svizzera, che nel 2008 hanno portato a introiti dell'ordine degli 1,26 miliardi di franchi¹⁰⁷. I proventi così ricavati sono destinati in primo luogo al finanziamento dei programmi della SSR, mentre determinate emittenti locali e regionali beneficiano inoltre di una piccola percentuale (per maggiori dettagli concernenti l'utilizzo dei proventi del canone vedi Allegato A1.3.4).

Le basi legali e le disposizioni d'esecuzione relative all'obbligo di annuncio e di pagare il canone sono sancite nella LRTV¹⁰⁸ e nell'ordinanza sulla radiotelevisione¹⁰⁹ (ORTV).¹¹⁰ Qui di seguito viene spiegato in dettaglio l'odierno sistema dei canoni.

¹⁰⁴ SR 784.40

¹⁰⁵ In dettaglio: 2,926 milioni di economie domestiche per la ricezione radiofonica e 2,953 milioni di economie domestiche per la ricezione televisiva, oltre che 72 600 aziende per la ricezione radiofonica e 28 000 aziende per la ricezione televisiva (Fonte: IV reporting trimestrale 2008 di Billag)

¹⁰⁶ IV reporting trimestrale 2008 di Billag

¹⁰⁷ IV reporting trimestrale 2008 di Billag

¹⁰⁸ Disposizioni relative ai canoni di ricezione negli articoli 68 a 71 LRTV

¹⁰⁹ RS 784.401. Disposizioni relative ai canoni di ricezione negli articoli 57 a 67 LRTV

¹¹⁰ I fondamenti del diritto costituzionale del canone di ricezione sono esposti al capitolo 6.8.3.

A1.2.1 Obbligo d'annuncio e di pagare il canone

Chi tiene pronto all'uso o mette in funzione un apparecchio atto a ricevere programmi radiofonici o televisivi (apparecchio di ricezione) deve annunciarsi e pagare un canone. Chi ascolta la radio o guarda la televisione in Svizzera deve in linea di massima pagare il canone di ricezione, indipendentemente dalle trasmissioni di produzione nazionale o estera ascoltate o guardate. Non viene neppure tenuto conto della modalità di diffusione del programma (frequenze via etere, satellite, rete via cavo, Internet).

A1.2.1.1 Apparecchi di ricezione

L'obbligo di pagare il canone è strettamente legato alla presenza di un apparecchio di ricezione. Quest'ultimo deve essere tenuto pronto all'uso, ovvero la ricezione di programmi radiofonici e/o televisivi deve essere tecnicamente possibile. Il fatto che questi apparecchi vengano effettivamente utilizzati per ascoltare la radio o guardare la televisione non è tuttavia determinante per l'obbligo di annuncio e di pagare il canone.

In seguito all'evoluzione tecnologica degli ultimi decenni, la definizione di apparecchio di ricezione ha assunto nuove dimensioni. Se un tempo erano disponibili solo apparecchi di ricezione tradizionali appositamente sviluppati per ricevere programmi radiofonici o televisivi, ora si incontrano viepiù apparecchi multifunzionali in grado di soddisfare le molteplici esigenze dei consumatori.¹¹¹

A1.2.1.2 La ricezione privata

Punto di riferimento per la ricezione privata di programmi radiotelevisivi è *l'economia domestica*. L'annuncio vale per tutti gli apparecchi presenti nell'economia domestica, ivi compresi quelli fissi e mobili che si trovano in automobili, camper e appartamenti di vacanza ad uso privato nonché gli apparecchi sfruttati a titolo privato sul posto di lavoro.

Se una persona trascorre un certo lasso di tempo in una *residenza secondaria*, si parte dal presupposto che si tratta anche in questo caso di un'economia domestica onde per cui anche la residenza secondaria sottostà all'obbligo d'annuncio e di pagare il canone. Nel 2007 il Tribunale federale ha confermato questa pluriennale prassi delle aziende PTT e dell'UFCOM relativa ai soggiornanti settimanali.¹¹²

Un'altra categoria compresa nella ricezione privata è quella delle *grandi economie domestiche e collettività*. Si tratta di edifici con più unità abitative più o meno indipendenti nelle quali gli abitanti usufruiscono di stanze comuni, pur avendo la possibilità di ritirarsi in una sfera privata protetta e accessibile solamente a loro. In questi casi gli abitanti sono soggetti separatamente all'obbligo d'annuncio per la ricezione privata. Se nei locali ad uso comune sono presenti apparecchi di ricezione, la grande economia domestica o collettività è altresì tenuta ad annunciarli. A seconda del caso sarà dovuto il canone per la ricezione professionale o commerciale. Le grandi economie domestiche e collettività comprendono, tra l'altro, le case per anziani, gli alloggi per il personale ospedaliero e le case dello studente.

Importo attuale del canone per la ricezione privata:

<i>Modalità di ricezione</i>	Radio (franchi/mese, IVA inclusa)	Televisione (franchi/mese, IVA inclusa)
Ricezione privata	14.10	24.40

A1.2.1.3 La ricezione professionale e commerciale

La cerchia delle aziende non corrisponde a quella delle persone giuridiche. Sono considerati esercizi anche le imprese singole e le società di persone (società semplici, società a nome collettivo e in accomandita). Ogni succursale di un esercizio sottostà separatamente all'obbligo d'annuncio e di pagare

¹¹¹ Per maggiori dettagli relativi agli apparecchi multifunzionali e le conseguenze dell'evoluzione tecnologica vedi punto 4

¹¹² Decisione del Tribunale federale del 6 febbraio 2007 (2A.528/20069)

il canone. Viene considerata succursale ogni unità di un'impresa scindibile e diretta in modo indipendente.

Fino all'entrata in vigore della nuova LRTV, il 1° aprile 2007, l'obbligo di annuncio e di pagare il canone distingueva unicamente la ricezione privata da quella professionale. Dato che il canone di ricezione veniva riscosso un'unica volta, indipendentemente dal numero di apparecchi presenti in un'economia domestica o impresa, il legislatore ha ritenuto appropriato introdurre una certa graduazione nelle tariffe per la ricezione professionale nell'intento di garantire l'uguaglianza giuridica. Dal 1° aprile 2007 viene dunque fatta la distinzione tra ricezione professionale e ricezione commerciale.

La ricezione è considerata nell'ambito dell'attività *professionale* quando nelle aziende vengono messi in servizio apparecchi a scopo di intrattenimento o di informazione del personale. Nell'annuncio sono compresi tutti gli apparecchi dell'impresa.

Dal 1° aprile 2007, le aziende che rendono accessibili i programmi ai loro clienti, devono pagare i canoni per la *ricezione commerciale*. Le tariffe sono state suddivise in tre categorie, in funzione del numero di apparecchi che l'azienda mette a disposizione della sua clientela: meno di 10 apparecchi (*ricezione commerciale I*), da 11 a 50 apparecchi (*ricezione commerciale II*); 51 o più apparecchi (*ricezione commerciale III*).

Importo attuale dei canoni per la ricezione nell'ambito professionale e commerciale:

<i>Modalità di ricezione</i>	Radio (franchi/mese, IVA inclusa)	Televisione (franchi/mese, IVA inclusa)
Ricezione professionale	18.65	32.35
Ricezione commerciale I (1 - 10 apparecchi)	18.65	32.35
Ricezione commerciale II (11 - 50 apparecchi)	31.05	53.90
Ricezione commerciale III (51 o più apparecchi)	42.85	74.40

Questo tipo di regolamentazione fa sì che per la ricezione professionale e quella commerciale con una clientela ristretta e pochi apparecchi di ricezione a disposizione (ad es. un salone di parrucchiere, l'affitto commerciale di appartamenti di vacanza¹¹³ o una piccola pensione con pochi ospiti) venga riscosso lo stesso importo, mentre le aziende con una vasta clientela che dispongono di numerosi apparecchi di ricezione devono pagare importi maggiori (ad es. un albergo con oltre 51 camere tutte munite di un apparecchio di ricezione).

A1.2.2 L'esenzione dall'obbligo d'annuncio

Le persone che soddisfano determinate condizioni sono esentate dall'obbligo di annuncio. Chi non sottostà all'obbligo di annuncio non sottostà neppure all'obbligo di pagamento del canone.

L'odierna regolamentazione sull'esonero dall'obbligo di annuncio ha radici storiche e corrisponde in larga misura alle precedenti disposizioni in vigore. L'articolo 63 ORTV elenca le categorie di persone esentate dall'obbligo di annuncio:

- le persone domiciliate all'estero che soggiornano in Svizzera al massimo 90 giorni durante un anno civile o 90 giorni senza interruzione,
- gli ospiti delle case di cura che abbisognano di cure corrispondenti al terzo o quarto livello conformemente all'ordinanza del Dipartimento federale degli interni (DFI) del 29 settembre 1995 sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie¹¹⁴,
- le autorità federali per la ricezione di programmi radiotelevisivi in locali di servizio e di soggiorno.

¹¹³ Decisione del tribunale amministrativo federale A-3932/2008

¹¹⁴ RS 832.112.31

- le missioni diplomatiche, le missioni permanenti o altre rappresentanze presso organizzazioni intergovernative e i posti consolari, nonché i beneficiari istituzionali di cui all'articolo 2 capoverso 1 lettere a, b, i, j, k, l e m della legge del 22 giugno 2007 sullo Stato ospite che hanno concluso con il Consiglio federale un accordo di sede ¹¹⁵,
- i membri del personale diplomatico, amministrativo e tecnico e di servizio delle missioni diplomatiche, delle missioni permanenti o altre rappresentanze presso organizzazioni intergovernative e dei posti consolari diretti da funzionari consolari di carriera, se sono titolari di una carta di legittimazione di tipo B, C, D, E, K rossa, K blu, K viola o O del Dipartimento federale degli affari esteri, sempre che non si tratti di cittadini svizzeri.

Non sono attualmente disponibili cifre attendibili sul numero di persone o istituzioni esentate dall'obbligo di annuncio.¹¹⁶

A1.2.3 L'esenzione dall'obbligo di pagare il canone

Il diritto vigente affida al Consiglio federale la competenza di esonerare determinate categorie di persone dall'obbligo di pagare il canone. Il Consiglio federale ne fa uso attraverso l'articolo 64 ORTV.¹¹⁷ Oggigiorno, su domanda scritta, sono esentati dall'obbligo di pagare il canone i beneficiari di rendite AVS o AI che ricevono prestazioni annue secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera a della legge federale del 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)¹¹⁸ e presentano all'organo di riscossione del canone una decisione passata in giudicato relativa al diritto alle prestazioni complementari.

Stando alle disposizioni vigenti (art. 64 cpv. 2 ORAT), il momento decisivo per l'esenzione è l'inoltro della domanda d'esenzione presso l'organo di riscossione del canone. Tuttavia l'ORTV, all'articolo 64 capoverso 3, specifica espressamente che chi presenta una domanda di prestazioni complementari alla competente autorità (di regola la cassa cantonale di compensazione) può depositare contemporaneamente una domanda di esenzione dal canone all'organo di riscossione del canone. Questi sospende la procedura sino al passaggio in giudicato della decisione relativa alla domanda di prestazioni complementari.

In qualità di organo di riscossione del canone, Billag SA controlla a intervalli regolari se le condizioni per l'esenzione dall'obbligo di pagare il canone sono ancora adempiute (art. 64 cpv. 4 ORAT). Billag è contrattualmente obbligata a verificare ogni tre anni se un'economia domestica esentata dall'obbligo di pagare il canone esiste ancora e se le condizioni per l'esenzione dall'obbligo di pagare il canone sono ancora adempiute.

Alla fine del 2008, tra persone ed economie domestiche si contavano circa 200 000 esenzioni dall'obbligo di pagare il canone di ricezione.¹¹⁹ Questo corrisponde a un ammanco pari a circa 96 milioni di franchi.

¹¹⁵ RS 192.12

¹¹⁶ Le statistiche di Billag rilevano unicamente le persone esentate dall'obbligo d'annuncio che hanno fatto pervenire una richiesta. A fine 2008 si trattava di 4446 diplomatici e 27 658 altre persone esentate dall'obbligo d'annuncio (persone con un grado elevato di dipendenza alle cure o persone che non dispongono di un apparecchio di ricezione). Fonte: IV reporting trimestrale 2008 di Billag.

¹¹⁷ DTF 2A 283/2000 del 5.1.2001

¹¹⁸ RS 831.30

¹¹⁹ 204 738 esoneri per la ricezione radiofonica, 208 781 per quella televisiva

A1.2.4 La rilevanza penale dell'obbligo d'annuncio

L'organo di riscossione del canone è tenuto ad appurare e a comunicare all'UFCOM eventuali infrazioni all'obbligo d'annuncio da parte di privati ed esercizi professionali o commerciali che soggiacciono all'obbligo di pagare il canone. Secondo la legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA)¹²⁰, sta all'UFCOM accertare la presenza di una violazione dell'articolo 101 capoverso 1 LRTV, passibile di una multa fino a 5000 franchi.

A1.2.5 L'organo di riscossione dei canoni

Dal 1° gennaio 1998 la legge affida la riscossione dei canoni di ricezione a un'organizzazione indipendente (art. 69 LRTV), la cui designazione ufficiale è "Ufficio svizzero di riscossione dei canoni radiotelevisivi". Diritti e doveri dell'organo di riscossione sono disciplinati da un lato nella LRTV e nell'ORTV e dall'altro in un contratto concluso tra la Confederazione svizzera, rappresentata dal DATEC, e l'organo stesso.

L'organo di riscossione dei canoni è incaricato di svolgere i seguenti compiti principali: trattare gli annunci e le altre comunicazioni delle persone soggette all'obbligo d'annuncio e di pagare il canone, acquisire nuovi clienti privati o aziendali soggetti all'obbligo di annuncio, emanare decisioni relative alla riscossione del canone, procedere in via d'esecuzione forzata contro i debitori in mora, versare i proventi del canone alla SSR e all'UFCOM nonché denunciare all'UFCOM eventuali infrazioni all'obbligo di annuncio. Inoltre, l'organo di riscossione è tenuto a informare in modo regolare e appropriato le persone soggette all'obbligo d'annuncio sui loro diritti e doveri.

I dati relativi ai clienti sottostanno alla legge federale sulla protezione dei dati (LPD)¹²¹. Nel contesto dell'amministrazione dei dati, l'organo di riscossione del canone sottostà quindi alla vigilanza dell'incaricato federale della protezione dei dati. La comunicazione a terzi o l'utilizzo per altri scopi dei dati sono ammessi solo in parte (art. 66 ORTV). I dati dei clienti utilizzati per la riscossione dei canoni non possono in alcun caso essere impiegati dall'organo di riscossione per altri scopi.

Inoltre, secondo l'articolo 65 capoverso 4 ORTV, l'organo di riscossione del canone è autorizzato a riscuotere le indennità per i diritti d'autore per conto di SUISA. I dettagli sono fissati in un contratto concluso tra l'organo di riscossione del canone e SUISA.

A1.2.5.1 Riscossione dei canoni nel periodo transitorio fino al 2002

L'apertura al libero mercato del settore delle telecomunicazioni, avvenuta il 1° gennaio 1998, ha tra l'altro sgravato Swisscom SA (ex Telecom PTT) dall'adempimento di compiti definiti dalla legge, tra cui anche quello di riscuotere i canoni di ricezione.

Durante una fase transitoria di cinque anni conclusasi a fine 2002, Swisscom è stata legalmente incaricata di continuare ad incassare i canoni di ricezione per conto della Confederazione. Nel corso di questo periodo, il mandato d'incasso a partire dal 2003 ha dovuto essere attribuito mediante una pubblica gara avviata dal DATEC. Onde creare una netta separazione tra la funzione d'incasso e le altre attività di Swisscom ed evitare distorsioni di mercato a suo sfavore, Swisscom è stata autorizzata ad effettuare l'incasso tramite una sua filiale. Nasce così la società affiliata Billag SA, che dal 1° gennaio 1998 si occupa della riscossione dei canoni di ricezione su incarico della Confederazione. Da questo momento in poi i canoni non sono più riscossi congiuntamente alla fattura telefonica.

¹²⁰ RS 313

¹²¹ RS 235.1

A1.2.5.2 Il bando di concorso del 1999 e la procedura mediante invito del 2005

Nel 1999 l'UFCOM ha lanciato un bando di concorso secondo le disposizioni dell'ordinanza sugli acquisti pubblici (OAPub)¹²² Nell'ambito di questa procedura pubblica cinque interessati hanno presentato la propria candidatura. Lo stesso anno, il mandato è stato aggiudicato a Billag SA. Il 12 dicembre 2000 è stato firmato il contratto per il periodo dal 2001 al 2007 tra il DATEC e Billag SA.

A fine 2004 sono stati avviati i lavori preliminari per scegliere l'organo di riscossione dei canoni cui affidare il mandato per il periodo dal 2008 al 2014. Il DATEC ha deciso di attribuire il mandato d'incasso attraverso una procedura mediante invito, condotta dall'UFCOM con il sostegno di enti esterni¹²³. Tre aziende sono state invitate a inoltrare un'offerta¹²⁴ Una di esse ha in seguito ritirato la sua candidatura. Dopo l'analisi delle offerte, alle due aziende rimanenti è stata data la possibilità di rielaborare la loro proposta.

La scelta e la valutazione delle candidature si è basata essenzialmente sul rispetto del voluminoso capitolato d'onori che definisce i dettagli dell'attività richiesta. Esso contiene compiti e doveri dell'organo di riscossione, dati relativi alla remunerazione dell'attività d'incasso, indicazioni concernenti la procedura e il contenuto delle offerte oltre che sul metodo di valutazione. Dall'esame delle due candidature, basata su un'analisi SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), è emerso che l'offerta di Billag SA era economicamente migliore. Sebbene la filiale di Swisscom prevedesse costi maggiori rispetto alla concorrente, la sua offerta ha complessivamente ottenuto la nota più alta grazie al piano finanziario e ai rischi di transizione minimi. Nell'aprile 2006 il DATEC ha deciso di affidare a Billag SA il mandato d'incasso per il periodo dal 2008 al 2014.

A1.2.5.3 Billag in cifre

Ogni anno Billag invia circa 12 milioni di fatture (una fattura ogni trimestre) e oltre 1 milione di solleciti ai circa 3 milioni di clienti soggetti all'obbligo di pagare il canone.¹²⁵ Nel 2008 l'organo di riscossione dei canoni ha gestito circa 700 000 telefonate, risposto a circa 700 000 comunicazioni scritte, ovvero 3000 al giorno, e ha inviato 300 000 comunicazioni informative. Inoltre ha registrato circa 500 000 modifiche d'indirizzo e ha avviato procedure d'esecuzione contro circa 70 000 debitori morosi. Billag gestisce circa 3 milioni di indirizzi soggetti all'obbligo d'annuncio e registra oltre 150 000 nuovi annunci all'anno, a cui si aggiungono circa 100 000 disdette. Nel 2008 i collaboratori del servizio esterno di Billag hanno raccolto 200 000 contatti ed effettuato oltre 13 000 controlli dopo disdetta. Dall'inizio del 2009 Billag ha rafforzato le sue misure per l'acquisizione di aziende. La società conta all'incirca 300 collaboratori, tra cui 160 impiegati fissi, da 80 a 100 collaboratori esterni e, a seconda delle esigenze, da 30 a 50 collaboratori temporanei.

A1.2.6 I compiti dell'UFCOM

Ai sensi dell'articolo 69 capoverso 5 LRTV, l'UFCOM esercita la vigilanza finanziaria e giuridica sui canoni. In questo contesto l'organo di riscossione del canone è tenuto a consentire all'Ufficio federale di consultare tutti i documenti necessari per svolgere la sua attività di vigilanza, in particolare la contabilità dei conteggi, e a presentare il conteggio annuo del canone per approvazione. Inoltre, l'UFCOM tratta i ricorsi contro le decisioni dell'organo di riscossione dei canoni e persegue o giudica le violazioni dell'obbligo d'annuncio ai sensi del diritto penale amministrativo. Nel 2008 l'UFCOM ha risposto a 395 comunicazioni scritte in relazione al canone di ricezione, ha trattato 617 ricorsi contro Billag e portato a termine 2855 procedure penali amministrative contro violazioni dell'obbligo d'annuncio. Per l'adempimento di questi compiti l'UFCOM percepisce 4 milioni di franchi all'anno provenienti dai proventi del canone.¹²⁶

¹²² RS 172.056.11

¹²³ Collaborazione tra il DATEC, il Centro di competenza per gli acquisti pubblici, la società BDO Visura e l'AWK Group.

¹²⁴ In virtù del segreto professionale non possono essere comunicati i nomi delle tre imprese candidate.

¹²⁵ I dati di questo paragrafo sono forniti da Billag SA (tra cui il IV reporting trimestrale 2008 di Billag)

¹²⁶ Art. 70 cpv. 1 lett. c LRTV

Inoltre, su mandato del DATEC, l'UFCOM ha condotto le due procedure d'attribuzione pubblica del mandato d'incasso (cfr. sopra A1.2.5.2) ed è stato coinvolto nell'elaborazione dei contratti tra DATEC e l'organo di riscossione del canone.

A1.3 Aspetti finanziari del canone di ricezione

A1.3.1 Definizione dell'importo del canone

Secondo l'articolo 70 capoverso 1 LRTV, il Consiglio federale stabilisce l'importo del canone. Nella sua decisione esso tiene conto del fabbisogno finanziario per gli scopi esplicitamente menzionati nella LRTV (cfr. allegato **A1.3.4**):

Dato che il provento non figura nel consuntivo della Confederazione (art. 70 cpv. 4 LRTV), il Parlamento non è in grado di esprimersi in merito all'importo del canone di ricezione.

In base a un rapporto del Controllo federale delle finanze (CDF) pubblicato nel marzo 2006, il Consiglio federale esamina regolarmente (ogni quattro anni) l'importo del canone e se necessario lo adegua. A titolo di base decisionale, la SSR – cui è destinato oltre il 90 per cento dei proventi del canone – sottopone al Consiglio federale un piano finanziario contenente una valutazione sistematica argomentata relativa al suo fabbisogno finanziario, sia per mantenere l'offerta attuale sia per ampliare le sue prestazioni nei prossimi quattro anni. Per la prima (e finora unica) volta, nel 2006 il Consiglio federale ha stabilito gli importi dei canoni per gli anni dal 2007 al 2010 secondo questa procedura aumentando il canone del 2,5 per cento. Questo aumento è servito in primo luogo a coprire il maggiore fabbisogno direttamente legato alla nuova LRTV (soprattutto l'aumento significativo della quota destinata alle emittenti private) e solo in parte ai bisogni supplementari fatti valere dalla SSR.

A1.3.2 Evoluzione dell'importo del canone

In base all'esempio della ricezione privata, la seguente tabella presenta l'evoluzione dell'importo del canone negli scorsi anni. Oltre agli importi nominali espressi in franchi pagati effettivamente dalle economie domestiche, sono elencati anche gli importi reali corretti in funzione del rincaro.¹²⁷ Considerando la svalutazione del franco dovuta al rincaro, l'importo reale indica il potere d'acquisto del canone nominale nell'anno in esame, comparato con l'anno dell'ultimo adeguamento del canone (2007).¹²⁸

¹²⁷ Importi nominali (fino al 2006) tratti dall'esame della situazione finanziaria e dell'efficienza della SRG SSR idée suisse, Rapporto del 29 marzo 2006 all'attenzione del DATEC (http://www.efk.admin.ch/pdf/5284_SRG-Bericht_de.pdf), pag. 217 (importi arrotondati al franco superiore o inferiore). Calcolo degli importi reali in base all'indice nazionale dei prezzi al consumo (calcolatore del rincaro, http://www.portal-stat.admin.ch/liik_rechner/i/liik_rechner.htm).

¹²⁸ Esempio: i 261 franchi pagati da un'economia domestica nel 1982, corrispondono a un potere d'acquisto di 417 franchi nel 2007.

Anni	Canone per la ricezione radiotelevisiva privata, per ogni economia domestica <i>(all'anno, in franchi, IVA compresa)</i>	
	valore nominale	valore reale <i>(base: 2007)</i>
1982 – 1986	261	417 (1982)
1987 – 1990	280	399 (1987)
1991 – 1992	350	426 (1991)
1993 – 1994	397	449 (1993)
1995 – 1999	409	450 (1995)
2000 – 2002	433	460 (2000)
2003 – 2006	450	467 (2003)
2007 – 2010	462	462 (2007)

La tabella mostra che dal 1982 l'aumento nominale del canone per la ricezione privata è stato del 77 per cento mentre quello reale (fino al 2007) solo dell'11 per cento. D'altronde, nello stesso lasso di tempo, sono fortemente aumentate le prestazioni finanziate con i proventi del canone. Nel 1982 la SSR, cui è destinata la quota maggiore dei proventi del canone, offriva complessivamente 6 programmi radiofonici e 3 programmi televisivi, oggi propone 18 programmi radiofonici e 8 programmi televisivi, oltre al Teletext per tutti i programmi.

Dal 1993 il valore reale del canone di ricezione è rimasto pressoché invariato (+ 3% fino al 2007), nonostante la sorprendente espansione della SSR registrata in quegli anni: introduzione delle seconde reti televisive nelle tre regioni linguistiche (dal 1993) e di un quarto programma TV nella Svizzera tedesca (SF info dal 1999), introduzione di quarti (Option Musique 1994, Musigwälle 1996), quinti (Virus 1999) e sestì (DRS 4 News 2007) programmi radiofonici di regione linguistica e di programmi musicali nazionali via satellite (Swiss Pop, Swiss Jazz e Swiss Klassik 1998), digitalizzazione della diffusione radiofonica (DAB, dal 1999) e televisiva (DVB-T, dal 2003).

In questo contesto occorre tenere presente anche gli aumenti dei costi dovuti all'internazionalizzazione e alla commercializzazione dei media elettronici in atto dagli anni '80, a scapito soprattutto della SSR. A titolo di esempio citiamo l'esplosione dei costi per i diritti di diffusione sugli eventi sportivi a partire dalla metà degli anni '80. Si pensi che nel 1986 la diffusione dei campionati mondiali di calcio sul mercato di lingua tedesca costava 14 milioni di franchi, importo che nel 2006 è salito a 2100 milioni di franchi. I diritti televisivi dei giochi olimpici estivi del 1988 ammontavano a 42 milioni di franchi, quelli per il 2006 erano già saliti a 665 milioni di franchi.

A ciò si aggiungono fattori indipendenti dalla SSR, che hanno contribuito a rincarare i canoni di ricezione a partire dal 1993: definizione di una quota dei proventi del canone da destinare alle emittenti radiofoniche e televisive locali e regionali ("splitting del canone" dal 1993, oggi 50 milioni di franchi all'anno, rispettivamente il 4 % dei proventi del canone), introduzione dell'imposta sul valore aggiunto (dal 1995, 2,4 % dei proventi del canone), apparizione delle spese legate all'incasso dei canoni dopo la scissione dalla fattura telefonica (dal 1998, oggi 57,6 milioni di franchi che corrispondono al 4,5 % dei proventi del canone; cfr. allegato A1.3.5), perdita di guadagno dovuta all'esenzione dei beneficiari di prestazioni complementari dall'obbligo di pagare il canone (dal 2001, oggi 95 milioni di franchi all'anno che corrispondono all'incirca al 7,5 % dei proventi del canone¹²⁹).

¹²⁹

Cfr. nota 73

A1.3.3 Proventi dei canoni

Nel 2008 è stato fatturato un utile complessivo proveniente dai canoni di ricezione (IVA compresa) pari a 1,29 miliardi di franchi¹³⁰. L'importo era suddiviso nelle seguenti categorie di tariffa:

Canoni di ricezione fatturati 2008	Radio			Televisione		
	Numero	Utile assoluto (in Fr. 1000 IVA inclusa)	Utile in % (del totale Radio)	Numero	Utile asso- luto (in Fr. 1000 IVA inclusa)	Utile in % (del totale Televisione)
Economie domestiche	2 753 483	458 738	96.4	2 776 264	804 159	98.5
Imprese	73 081	17 132	3.6	28 108	11 953	1.5
Di cui:						
- Ricezione professionale	24 303	5840	1.2	5926	2750	0.3
- Ricezione commerciale I (da 1 a 10 apparecchi)	46 415	10 314	2.2	19 520	7322	0.9
- Ricezione commerciale II (da 11 a 50 apparecchi)	1640	607	0.1	1928	1228	0.2
- Ricezione commerciale III (51 o più apparecchi)	723	371	0.1	734	653	0.1
Totale economie domesti- che e imprese	2 826 564	475 871	100.0	2 804 372	816 112	100.0

A1.3.4 Destinazione dei proventi del canone

Ai sensi dell'articolo 70 capoverso 1 LRTV l'importo del canone di ricezione è destinato agli scopi seguenti:

- Finanziare i programmi e le ulteriori offerte editoriali della SSR necessarie per adempiere il mandato di programma.
- Sostenere i programmi di emittenti locali e regionali titolari di una concessione con partecipazione al canone.

Secondo la LRTV le concessioni radiofoniche o televisive con partecipazione al canone danno diritto al 4 per cento dei proventi del rispettivo canone (art. 40 cpv. 1 LRTV).

- Finanziare i compiti connessi alla riscossione del canone, come pure all'applicazione dell'obbligo di annuncio e a quello di pagare il canone.

Concretamente viene finanziato l'onere dell'organo di riscossione del canone per l'acquisizione e la gestione della banca dati dei clienti sottoposti all'obbligo d'annuncio, la fatturazione, le transazioni finanziarie, la gestione dei richiami e delle esecuzioni, l'assistenza alla clientela, le misure di marketing e informazione, gli oneri sostenuti dall'UFCOM per la persecuzione degli utenti pirata nonché il trattamento dei ricorsi contro l'organo di riscossione dei canoni e la sorveglianza su di esso.

¹³⁰ I dati del presente paragrafo, compresa la tabella, provengono dal IV reporting trimestrale 2008 di Billag (i dati vertono sugli importi *fatturati*, leggermente superiori a quelli *incassati* nello stesso anno, ovvero 1,276 miliardi di franchi)

- Il sostegno alla Fondazione per la ricerca sull'utenza radiotelevisiva.
La Fondazione riceve annualmente un contributo attinto ai proventi del canone per lo sviluppo e l'acquisizione di metodi e sistemi di rilevamento. (art. 81 cpv. 1 LRTV).
- L'allocazione di contributi agli investimenti nell'ambito dell'introduzione di nuove tecnologie.
Nell'ambito dell'introduzione di nuove tecnologie per la realizzazione di reti di trasmettitori possono essere allocati contributi agli investimenti a emittenti radiofoniche e televisive private con mandato di prestazioni (art. 58 cpv. 1 LRTV).

Nel 2008 i canoni di ricezione riscossi sono stati utilizzati per i seguenti scopi (in milioni di franchi, IVA esclusa, arrotondati):

		<i>(milioni di franchi, IVA esclusa)</i>
SRG SSR		1129
Emittenti locali e regionali		50
Riscossione dei canoni e imposizione dell'obbligo di annuncio e di pagare il canone	a Billag SA	54
	all'UFCOM	4
Sostegno alla ricerca sull'utilizzo		2
Contributi d'investimento per nuove tecnologie		4
Totale		1243

A1.3.5 Costi del sistema odierno

Nel 2008, l'indennizzo di Billag ammontava all'incirca a 53,6 milioni di franchi.¹³¹ I 50,6 milioni spesi per l'incasso dei canoni di ricezione radiotelevisivi si suddividono in tre parti: un terzo per la stampa, l'invio delle fatture e il traffico dei pagamenti, un terzo per le spese relative al personale e un terzo per le altre spese d'esercizio, tasse e interessi compresi. L'utile proveniente dalla riscossione dei canoni radiotelevisivi ammontava a 3 milioni di franchi. Paragonato all'utile complessivo (importo incassato) proveniente dai canoni di ricezione di 1,276 miliardi di franchi (IVA inclusa) l'indennizzo di Billag, utile compreso, rappresenta il 4,2 per cento. Considerando i 4 milioni annui spesi dall'UFCOM, i costi complessivi per il rilevamento e l'incasso ammontano al 4,5 per cento dei canoni incassati.

Gli importi citati possono variare annualmente in funzione dell'evoluzione annua dei costi e del modello di risarcimento bonus/malus. La remunerazione di Billag si calcola sulla base degli importi da essa incassati. L'indennizzo di base (percentuale fissa degli importi incassati) può ridursi o aumentare in funzione della somma totale degli importi incassati. Billag può dunque influire positivamente su tale importo grazie all'acquisizione di nuove persone tenute a pagare il canone e all'efficienza nella gestione dei debitori (solleciti, esecuzioni, ecc.).

¹³¹ Dati concernenti le spese e i ricavi di Billag SA, conformemente alla risposta del Consiglio federale all'interpellanza Rickli "Billag. Sovvenzioni provenienti dal canone radiotelevisivo" del 25 agosto 2008 (08.3540) [Cifre leggermente corrette in seguito alla pubblicazione delle cifre definitive].

Allegato 2: Esempi di sistemi di finanziamento esteri

A2.1 Francia: dal 2005, il canone è legato al possesso di un apparecchio e alla tassa d'abitazione (con opting out)

Anche in Francia il finanziamento della radiodiffusione pubblica avviene tramite un canone annuo (la cosiddetta "redevance audiovisuelle"). Nel 2005, il metodo di riscossione è stato semplificato, abbinando il canone radiotelevisivo alla tassa d'abitazione ("taxe d'habitation") cui sono soggetti sia i proprietari che i locatari. Sono tenute a pagare il canone tutte le persone soggette alla tassa d'abitazione che alla data di riferimento (1° gennaio dell'anno del canone) detengono un televisore o un qualsiasi altro apparecchio che permette di ricevere programmi televisivi. Va pagato un solo canone indipendentemente dal numero di apparecchi di ricezione. Finora le possibilità di ricezione via computer o telefono cellulare non sono state assoggettate al canone, ma in futuro la situazione potrebbe cambiare (rapporto della Commissione Copé all'attenzione del Presidente della Repubblica, giugno 2008).

Dal 2005, l'obbligo d'annuncio è sostituito da una dichiarazione di non possesso (opting out): i francesi non sono più tenuti ad annunciare il possesso di un apparecchio televisivo ma nella loro dichiarazione dei redditi possono indicare che alla data di riferimento non possiedono *alcun* televisore. Basta indicarlo alla rubrica "Cochez la case si aucunes de vos résidences (principale ou secondaire) n'est équipée d'un téléviseur". Questa affermazione può essere verificata dalle autorità competenti, consultando ad esempio i dati delle emittenti di programmi televisivi a pagamento che, su domanda delle autorità, sono tenute a comunicare l'identità dei loro clienti. Le dichiarazioni menzognere sulla non presenza di apparecchi di ricezione sono punite con una multa fino a 150 euro.

Anche la ricezione professionale è soggetta al canone. In questo caso il rilevamento e l'incasso non sono più abbinati alla tassa d'abitazione, bensì all'imposta sul valore aggiunto. Gli apparecchi di ricezione devono essere segnalati sulla dichiarazione annua dell'IVA o su un apposito modulo. L'importo del canone di ricezione professionale dipende dal numero di apparecchi di ricezione e dal settore di attività (ad es. riduzione per determinati alberghi; canone più elevato per esercizi che servono bevande alcoliche).

Sono esentati dal pagamento del canone audiovisivo i beneficiari di prestazioni complementari dell'assicurazione sociale e, a determinate condizioni, gli anziani di oltre 60 anni.

Partendo dal sistema svizzero dell'imposta federale diretta, organizzato a livello cantonale, va precisato che in Francia le imposte statali sono riscosse a livello centrale.

A2.2 Finlandia: dal 2012 il canone di ricezione sarà indipendente dal possesso di un apparecchio di ricezione

Attualmente in Finlandia, il modello di riscossione del canone di ricezione televisivo è per molti aspetti paragonabile a quello svizzero. Anch'esso si riferisce alla presenza di un apparecchio di ricezione funzionante e oltre alle economie domestiche (circa 1,9 milioni) riguarda anche le aziende e le organizzazioni (circa 30 000). Nel 2009, un gruppo di lavoro parlamentare è giunto alla conclusione che un sistema di riscossione dei canoni di ricezione presso i privati e le imprese, indipendente dal bilancio statale rimane l'opzione migliore per finanziare il servizio pubblico in Finlandia.

Il gruppo di lavoro ritiene tuttavia che dal 2012, il canone non dovrebbe più essere legato alla presenza di un apparecchio di ricezione. Parte dal principio che in Finlandia, comunque, ognuno ha la possibilità di consumare programmi del servizio pubblico. Si prevede dunque l'introduzione di un canone per il servizio pubblico indipendente dalla presenza di un apparecchio di ricezione che dovrebbe rivolgersi a tutte le economie domestiche, nonché a imprese e organizzazioni con un fatturato annuo superiore ai 400 000 euro. Stando alle stime finlandesi, grazie al nuovo sistema, il canone annuo per ogni singola economia domestica si ridurrebbe da 231 euro l'anno (nel 2010) a circa 175 euro. Il canone continuerebbe ad essere riscosso dall'Autorità finlandese di regolamentazione delle comunicazioni (Viestintävirasto / Finnish Communications Regulation Authority). Visto che i dati necessari si trovano già nei registri della popolazione e delle imprese, in futuro non sarà più necessario annunciarli presso quest'Autorità.

A2.3 Paesi Bassi

Dal 1° gennaio 2000, i Paesi Bassi hanno sostituito il finanziamento mediante il canone con un sostegno statale, una misura che permette di evitare i costi legati all'incasso. Si è riconosciuto che il finanziamento con il denaro del contribuente aumenta l'ingerenza della politica sull'importo dei mezzi finanziari assegnati alle emittenti pubbliche. Onde evitare una maggiore dipendenza delle emittenti radiotelevisive dallo Stato, la legge neerlandese sui media ha previsto di indicizzare gli importi anziché fissarli ogni anno tramite il Parlamento, (art. 111 della legge neerlandese sui media "Mediawet"). Si tratta di un indice misto di progressione statistica del numero delle economie domestiche da una parte e dell'indice dei prezzi al consumo dall'altra. Questa regolamentazione mira a garantire la continuità degli importi assegnati, e di conseguenza, all'indipendenza delle emittenti. Tuttavia, il sistema non può impedire al Parlamento di approvare una modifica di legge sul taglio dei mezzi allocati alla radiodiffusione pubblica. Ragion per cui gli importi previsti all'articolo 111 della legge sui media sono già stati a più riprese vittima di vari programmi di risparmio.