

BVGer B-2327/2006 vom 3. September 2007

Bundesverwaltungsgericht, 2007-09-03, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2327_2006

FR: TAF B-2327/2006 du 3 septembre 2007

IT: TAF B-2327/2006 del 3 settembre 2007

Regeste

Riciclaggio di denaro

Erwägungen

E. 1

Fatta eccezione delle decisioni previste all'art. 32 della Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), il Tribunale amministrativo federale (TAF), in virtù dell'art. 31 LTAF, giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) prese dalle autorità menzionate agli art. 33 e 34 LTAF. Inoltre il Tribunale amministrativo federale giudica, in quanto sia competente, i ricorsi pendenti presso le commissioni federali di ricorso o d'arbitrato o presso i servizi dei ricorsi dei dipartimenti al momento dell'entrata in vigore della LTAF. Il giudizio si svolge secondo il nuovo diritto processuale (art. 53 cpv. 2 LTAF). L'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA. In qualità di destinatario il ricorrente è toccato dalla decisione impugnata ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa. Egli ha dunque diritto a ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA). Il termine e la forma di ricorso sono osservati (art. 50 cpv. 1 e 52 cpv. 1 PA), l'anticipo equivalente alle presunte spese processuali è stato versato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA) ed i rimanenti presupposti processuali sono parimenti adempiuti (art. 48 segg. PA). Occorre pertanto entrare nel merito del ricorso.

E. 2

Il ricorrente solleva innanzitutto censure di natura formale eccependo la mancanza di motivazione della decisione impugnata rispettivamente la violazione del diritto di essere sentito. D'altra parte eccepisce la mancanza di base legale per la riscossione della tassa di sorveglianza come pure la natura stessa di tassa piuttosto che di imposta, nonché l'estensione della tassa a copertura dei costi di funzionamento generale. Le singole censure saranno oggetto d'esame nei considerandi che seguono.

E. 3

Il ricorrente solleva la violazione del diritto di essere sentito in particolare per carenza di motivazione della decisione impugnata, in quanto si limiterebbe a citare in modo generico i disposti di legge applicabili senza fornire elementi che rendano possibile verificare la correttezza del calcolo della tassa che si vuole riscuotere. L'autorità inferiore da parte sua non contesta il carattere sommario della motivazione della decisione in sè, giustificandolo con il fatto che nella circostanza specifica si è trattato di decisioni di massa le quali hanno richiesto, vista la quantità, un'automazione della redazione. D'altro canto però l'autorità inferiore fa evidenziare che tutti gli interessati hanno avuto la possibilità di chiedere ogni

informazione supplementare necessaria di cui avrebbero avuto bisogno. L'autorità inferiore fa altresì evidenziare che la violazione sostenuta dal ricorrente sarebbe comunque sanata in quanto egli può portare le sue motivazioni dinanzi all'autorità di ricorso superiore - ovvero questo Tribunale - che dispone di potere di cognizione illimitato.

E. 3.1

L'autorità giudiziaria esamina d'ufficio se l'amministrazione abbia rispettato il diritto di essere sentito dell'interessato. Per costante giurisprudenza una violazione del diritto di essere sentito - nella misura in cui essa non sia di particolare gravità (DTF 126 I 68 cons. 2) - è da ritenersi sanata qualora l'interessato abbia la facoltà di esprimersi dinanzi ad un'autorità di ricorso che gode di piena cognizione (DTF 103 V 133 consid. 1 e sentenze ivi citate; cfr. pure DTF 114 Ia 18 consid. 2c, 107 V 249 consid. 3 e 104 V 155). La riparazione di un eventuale vizio deve comunque avvenire solo in via eccezionale (DTF 108 V 137 consid. 3c/aa nonché sentenze ivi citate). Dal diritto di essere sentito deve in particolare essere dedotto il diritto per l'interessato di esprimersi prima della resa di una decisione sfavorevole nei suoi confronti, quello di fornire prove circa i fatti suscettibili di influire sul provvedimento, quello di poter prendere visione dell'inserito, quello di partecipare all'assunzione delle prove, di prenderne conoscenza e di determinarsi al riguardo, quello di ottenere una decisione motivata (DTF 115 Ia 11 consid. 2b e 96 consid. 1b, 112 Ia 3, 111 Ia 103 consid. 2b, 109 Ia 5 e 233 consid. 5b, nonché sentenze ivi citate; cfr. pure Haefliger, *Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich*, pagg. 135 e 142, Saladin, *Das Verwaltungsverfahren des Bundes*, pag. 131, Tinner, *op. cit.*, pag. 330 segg., Jörg Müller/Stefan Müller, *Grundrechte, Besonderer Teil*, pag. 239 segg., Cottier, *Der Anspruch auf rechtliches Gehör*, Art. 4 BV, recht 1984, pag. 1 segg.). Il Tribunale federale ha già avuto altresì modo di precisare che esso è in linea di principio soddisfatto anche quando l'interessato ha potuto prendere conoscenza dei documenti che costituiscono l'inserito di causa. (DTF 112 Ia 380 consid. 2b, 108 Ia 7 consid. 2b). Il ricorrente sostiene in particolare che la decisione non è motivata. Il diritto di ottenere una decisione adempita ad uno dei principi dello Stato di diritto (Mark E. Villiger, *Die Pflicht zur Begründung von Verfügungen*, ZBL 4/1989, pag. 137 segg.). Esso assicura la trasparenza dell'attività ed in particolare delle decisioni dell'autorità, ne favorisce la comprensione e l'accettazione da parte del cittadino (Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 128). Questo diritto rientra nelle componenti del diritto di essere sentito ed è retto dall'art. 35 cpv. 1 PA. Tale disposto stabilisce il principio della motivazione scritta senza tuttavia precisarne l'estensione della motivazione. La motivazione deve rispettare le esigenze che discendono dal diritto di essere sentito e l'ampiezza va determinata tenendo conto dell'insieme delle circostanze della fattispecie (DTF 114 Ia 242; 112 Ia 109 consid. 2A-b). Orbene, in casu non si può ritenere la violazione del diritto di essere sentito rispettivamente del dovere di motivazione a tal punto grave da dover rinviare la causa per nuovo giudizio. E' vero che la decisione si distingue per la sua stringata motivazione. Discutibile è la motivazione dell'autorità inferiore per giustificarne la sommarietà, poiché con riferimento alle decisioni degli intermediari finanziari le stesse sono appena undici e non sono quindi decisioni di massa come l'autorità inferiore sostiene. Vero è anche che il ricorrente ha dovuto attendere fino alla duplice se non addirittura fino alla quadrupla per avere tutte le informazioni scritte e spiegate dall'autorità inferiore. Ed infine vero è però pure che il ricorrente ha avuto la possibilità di richiedere le informazioni necessarie all'autorità inferiore, cosa che dalle carte ricorsuali non risulta essere stata fatta, e che comunque la fonte dei dati numerici sui quali

l'autorità inferiore ha basato la sua decisione sono tratti dai conti dello Stato e sono pubblici. Sulla base di queste considerazioni quindi, di cui se ne potrà tenere eventualmente conto nella ripartizione delle spese processuali e nell'attribuzione di eventuali ripetibili, un rinvio per nuovo giudizio costituirebbe un'inutile ritardo della procedura. In questa circostanza la violazione del diritto di essere sentito può pertanto considerarsi sanata.

E. 4

Il ricorrente ritiene che possono essere riscossi gli emolumenti per le decisioni che fornisce l'AdC rispettivamente una tassa di sorveglianza a copertura dei costi di sorveglianza non coperti dagli emolumenti. Legge e ordinanza non prevedrebbero invece la possibilità di riscuotere ulteriori costi di finanziamento generale per compiti statali e di interesse pubblico. Per costi di sorveglianza bisogna invece intendere secondo l'AdC l'insieme dei costi riscontrati dall'AdC, eccetto quelli compensati direttamente dai ricavi degli emolumenti in quanto tutte le attività dell'AdC sono da considerarsi come attività derivanti dall'incarico di sorveglianza dell'autorità medesima.

E. 4.1

A questo riguardo, per determinare quali sono i costi che l'AdC può mettere a carico delle persone soggette alla vigilanza bisogna partire dal tenore della legge. Se si può senz'altro affermare che con la revisione della Legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario del 10 ottobre 1997 (Legge sul riciclaggio di denaro [LRD, RS 955.0]), l'art. 22 non si limita più a stabilire che l'AdC può esigere tasse per la sua attività dagli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti e dagli organismi di autocontrollo, il nuovo testo entrato in vigore il 1o gennaio 2006 nel quadro del programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione prevede che l'AdC riscuote emolumenti per le sue decisioni e i servizi che fornisce. Riscuote inoltre ogni anno una tassa di sorveglianza dagli organismi di autodisciplina e dagli intermediari finanziari che le sono direttamente sottoposti. Essa viene stabilita sulla base dei costi insorti l'anno precedente per l'autorità di controllo. Per gli organismi di autodisciplina, la tassa di sorveglianza è determinata in funzione del ricavo lordo e del numero di affiliati; per gli intermediari direttamente sottoposti all'autorità di controllo, in funzione del ricavo lordo e della grandezza dell'impresa. Il Consiglio federale disciplina i particolari, segnatamente la tariffa degli emolumenti, i costi di sorveglianza computabili e la ripartizione della tassa di sorveglianza tra gli organismi di autodisciplina e gli intermediari finanziari direttamente sottoposti all'autorità di controllo. In questo contesto tuttavia, quali siano però esattamente i costi di sorveglianza non lo si evince dettagliatamente dal tenore letterale della legge.

E. 4.2

Onde mettere meglio a fuoco il senso della norma, ovvero evidenziare quindi quali sono i costi che il legislatore ha voluto effettivamente finanziare con la tassa di sorveglianza, è quindi d'uopo interpretare la norma alla luce della sua nascita e del suo scopo sulla base dei materiali legislativi e nel contesto di eventuali altre norme dello stesso genere (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, N. 216 segg.).

E. 4.3

Dal Messaggio relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione del 2 luglio 2003 (in seguito: Messaggio 03.047 [FF 2003 5014]) si evince che la revisione dell'art. 22 LRD introduce la copertura dei costi complessivi, insorti per l'autorità di

controllo per la sua attività di sorveglianza, secondo il principio di causalità. Invece oggi possono essere conteggiati unicamente i costi imputabili individualmente, che rappresentano solo circa un quinto dei costi complessivi; ovvero il piano finanziario della Confederazione del 30 settembre 2002 prevedeva per l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario negli anni 2004-2006 entrate di 0,75 milioni annui che, con l'introduzione di una tassa forfetaria di vigilanza, dovrebbero aumentare a 4,5 milioni annui. A tale scopo nel caso di un intermediario finanziario, la tassa di sorveglianza è calcolata in funzione del reddito lordo e delle dimensioni dell'azienda e, nel caso degli organismi di autodisciplina (OAD), in funzione del loro reddito lordo e del numero di affiliati. L'art. 22 LRD riveduto descrive in forma di legge formale la cerchia di coloro che sottostanno alla tassa, l'oggetto della tassa e i criteri per il calcolo della stessa. Se quindi il Messaggio 03.047 parla di costi complessivi insorti per l'AdC per la sua attività di sorveglianza v'è da intendere che il Consiglio federale parli di un concetto ampio di sorveglianza i cui costi non sarebbero coperti dal ricavo degli emolumenti. Tuttavia nemmeno il Messaggio 03.047 specifica esattamente quali siano i costi da coprire con le entrate della tassa di sorveglianza.

E. 4.4

Il Parlamento federale dal canto suo si è confrontato ampiamente con la questione dell'introduzione di una tassa di sorveglianza. A questo riguardo sia fautori che contrari del progetto erano coscienti che l'introduzione di una tassa di sorveglianza avrebbe portato al trasferimento dei costi sulle persone soggette alla vigilanza. In particolare sono stati citati i seguenti costi che avrebbero dovuto essere finanziati dalle persone soggette alla vigilanza: Abklärungen allgemeiner Art, Marktrecherchen, allgemeine Infrastrukturkosten, Kosten für Personal, Büro, Konferenzbesuche im Ausland e allgemeine staatliche Tätigkeiten (Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale [BU], CS 2003 845); Bearbeitung von Auslegungsfragen, Fragen zur Unterstellung von Tätigkeiten unter das Geldwäschereigesetz, Recherchen im Rahmen der Marktaufsicht (BU, CS 2003 845); Überwachung des Finanzplatzes (BU, CN 2003 1706). L'aggravio finanziario è stato stimato in totali 3.8 mio. franchi annui da suddividere tra i circa 6100 intermediari finanziari per un importo cadauno di fr. 600.- (BU, CS 2003 846 e BU, CN 2003 1708; vgl. BU, CN 2003 1706; BU, CN 2003 845). Da ciò si evince quindi che il Parlamento era ben cosciente del fatto che l'accettazione di una tassa di sorveglianza avrebbe comportato un trasferimento dei costi dell'AdC non coperti dagli emolumenti sulle persone soggette alla sorveglianza. Il voto del Parlamento all'art. 22 LRD ha significato pertanto che la volontà del legislatore è stata quella di fare finanziare tutti i costi dell'AdC dalle persone soggette alla sorveglianza.

E. 4.5

Alla stessa conclusione si giunge anche se prendiamo in analisi a titolo comparativo altri ambiti legislativi dove si prelevano delle tasse di sorveglianza come ad esempio l'art. 23 delle Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche, LBCR, RS 952.0), art. 50 della Legge federale del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA, RS 961.01), art. 53 della Legge federale del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (Legge sulle case da gioco, LCG, RS 935.52), art. 83 della Legge federale del 21 marzo 2003 sull'energia nucleare (LENu, RS 732.1). Nei rispettivi messaggi degli esempi citati il Consiglio federale ritiene in maniera esplicita o implicita che la tassa

di sorveglianza deve coprire i costi dell'autorità di sorveglianza indipendentemente dal fatto che si tratti di costi effettivi o altri costi dell'autorità di sorveglianza (cfr. FF 2002 7175 segg. [Messaggio LBCR]; FF 2003 3233 [Messaggio LSA]; FF 1997 III 129 [Messaggio LCG]; FU 2001 2349 [Messaggio LENu]). La tassa di sorveglianza nell'ambito delle banche ed assicurazioni è stata prelevata durante decenni senza che il principio fosse messo in discussione. Durante i dibattiti parlamentari in merito alla modifica dell'art. 22 LRD è stato inoltre sollevato che per una questione di uguaglianza con gli altri ambiti, i costi di sorveglianza non possono essere coperti diversamente che nell'ambito bancario, assicurativo o delle case da gioco (BU 2003 CN 1708 e BU 2003 CS 846; cfr. BU CN 2003 1707; BU CS 2003 845).

E. 4.6

Va infine evidenziato che il Parlamento federale ha di recente confermato questa posizione anche nell'ambito dell'adozione della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LAUFIN, FF 2006, 2625). L'articolo 15 riprende ampiamente le attuali normative inerenti il finanziamento delle tre autorità di vigilanza (art. 23octies LBCR, art. 50 LSA, art. 22 LRD), riunendole nella LAUFIN. Queste normative sono caratterizzate dal fatto che i costi della vigilanza sui mercati finanziari sono finanziati integralmente dalle persone sottoposte a vigilanza. Per singole procedure di vigilanza e per prestazioni di servizi si riscuotono emolumenti. Per tutti gli altri costi che non sono coperti dagli emolumenti, la LAUFIN prevede ogni anno dalle persone sottoposte a vigilanza la riscossione di una tassa forfetaria, detta tassa di vigilanza. A tale riguardo va evidenziato che il Consiglio nazionale ha respinto con chiara maggioranza un rapporto di minoranza che prevedeva di limitare i costi trasferibili ai costi di mera sorveglianza ad esclusione dei costi per attività statali generali della LAUFIN (allgemeine staatliche Tätigkeiten) (BU 2007 CN 81 segg.). Il Consiglio degli Stati votò senza discussione la decisione (BU 2007 CS 411 segg.). Corrisponde quindi, a non farne dubbio, alla volontà del legislatore, quella di voler trasferire i costi totali dell'autorità di sorveglianza, non coperti dagli emolumenti, sulle persone soggette alla sorveglianza.

E. 4.7

Alla luce di queste considerazioni non si può quindi concludere che i costi non coperti dagli emolumenti che devono essere sopportati dagli OAD e dagli IFDS vanno intesi nel senso che in essi sono compresi per esempio anche i costi relativi alle sezioni vigilanza del mercato, elaborazione di leggi o ordinanze o l'appartenenza a gremi internazionali.

E. 4.8

Il ricorrente sostiene inoltre che la tassa di sorveglianza così come è calcolata non può essere qualificata che come imposta. Se fosse una tassa causale, a suo dire, i costi relativi all'appartenenza a gremi internazionali, l'elaborazione di progetti legislativi, la partecipazione ai lavori di organizzazione della costituenda FINMA, la sorveglianza del mercato, ecc. non potrebbero essere trasferiti sulle persone soggette alla sorveglianza. A mente del ricorrente il concetto di tassa di sorveglianza non può essere allargato per comprendere tutti i costi di funzionamento in generale, e come tali non più in rapporto causale con la sorveglianza svolta dall'AdC sugli OAD. Secondo l'AdC, il parere su cui si fonda la tesi del ricorrente per contestare la natura di tassa di sorveglianza si basa su un concetto che non contempla specificatamente la problematica legata alle tasse di sorveglianza, le quali, secondo l'autorità inferiore, devono dare origine ad un trattamento

specifico. Sempre secondo l'AdC, siccome le tasse di sorveglianza si basano sul principio della causalità per assicurare il finanziamento dei compiti statali di sorveglianza, esiste un legame tra i contribuenti e lo scopo per il quale queste tasse sono prelevate. Nella misura in cui questo legame è sufficiente, la tassa è causale. Nell'ambito delle tasse di sorveglianza, anche se l'assegnazione delle tasse non è a beneficio di un singolo contribuente determinato, è sempre a beneficio di un gruppo determinato di contribuenti. La riscossione di una tassa causale è quindi resa possibile dal momento in cui si basa su una legge formale sufficientemente precisa ed è integrata nella competenza materiale della Confederazione.

E. 4.9

In questo contesto la dottrina dominante riconosce il carattere di imposta a tributi che non presentano un'equivalenza con il valore economico della prestazione effettuata dall'ente pubblico e quindi esigono una base costituzionale (cfr. Xavier Oberson / Michel Hottelier, *La taxe de surveillance perçue auprès des organismes d'autorégulation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: nature juridique et constitutionnalité*, AJP 2007, pag. 51 segg., pag. 53 segg.). Ciononostante la distinzione tra tassa ed imposta non è sempre netta. Il Tribunale federale non qualifica in modo automatico come imposta ogni tributo che non presenta un'equivalenza tra l'ammontare della singola tassa e la concreta prestazione dell'ente pubblico. In una recente sentenza (sentenza del Tribunale federale del 22 marzo 2006, 2A.62/2005 c. 4.2) l'Alta Corte ha infatti qualificato di "einer Kostenanlastungssteuer vergleichbare Sonderabgabe" un tributo che non rappresentava un corrispettivo per una prestazione individuale. La questione della qualifica tra tassa ed imposta può tuttavia nella presente circostanza rimanere indecisa poiché, come questo Tribunale ha considerato sopra, corrisponde alla volontà del legislatore il voler trasferire la copertura dei costi di sorveglianza sulle persone soggette alla sorveglianza. Siccome le leggi federali sono determinanti per il Tribunale amministrativo federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto e non soggiacciono all'esame di costituzionalità può rimanere aperta la questione della costituzionalità dell'art. 22 LRD (cfr. art. 190 Cost. e DTF 132 II 234 consid. 2.2; 131 II 562 consid. 3.2). Sulla base di queste considerazioni va quindi respinta la critica secondo la quale andrebbe operata una distinzione tra costi da trasferire sulle persone soggette alla sorveglianza e costi non trasferibili visto che la volontà del legislatore è quella di trasferire tutti i costi non coperti dagli emolumenti.

E. 4.10

Il ricorrente sostiene che né la decisione né la risposta al ricorso dell'AdC permettono di risalire ai costi di funzionamento generale, rispettivamente alla determinazione della loro parte da imputare agli OAD. In particolare il ricorrente evidenzia come l'AdC si limiti a porre alla base del proprio calcolo un importo di fr. 1'805'692.- definendolo unilateralmente e senza nessuna possibilità di verifica. Lo stesso vale per l'importo di fr. 9'588'879.- quale somma dei ricavi lordi di tutti gli OAD rispettivamente la cifra 6'024 quale somma di tutti gli intermediari finanziari affiliati. Visto tali censure è d'uopo esaminare se le cifre e gli importi contestati posti alla base dei calcoli dell'AdC sono plausibili.

E. 4.10.1

Va innanzitutto rilevato che per quanto riguarda la somma totale dei ricavi lordi di fr. 9'588'879 e il numero totale degli intermediari finanziari di 6'024 unità, non sono cifre fissate arbitrariamente ma derivano dalle addizioni aritmetiche delle somme tenute in considerazione per ognuno degli 11 OAD. Per il resto, come visto in precedenza in virtù

dell'art. 2 OT AdC, base di calcolo della tassa di sorveglianza è la fatturazione dei costi e delle prestazioni, presentata nella documentazione complementare del conto di Stato dell'anno di calcolo. Un'analisi più dettagliata dei costi da compensare, che ammontano in toto a fr. 3'607'000.-, verrà esposta nei considerandi che seguono, in particolare al cons. 5.2 segg.

E. 4.10.2

Nella sua duplice l'AdC espone in modo più dettagliato e didattico qual'è la fonte delle cifre contestate e in che modo avviene il calcolo, allegando altresì gli estratti del conto di Stato 2005 (pagine 478, 479, 479d a 479h); la contabilità analitica dell'AdC per l'anno 2005 oltre che gli estratti dai conti di Stato 2004 e 2005 ed i budget 2004, 2005, 2006 e 2007, documenti peraltro pubblici e ritrovabili su internet e dei quali si fa menzione nell'art. 2 dell'ordinanza OT AdC. In questo senso, in luogo delle critiche del ricorrente all'AdC di aver agito in modo arbitrario, ci si può al limite domandare se la stessa autorità non avrebbe potuto presentare già nell'allegato di risposta l'esposizione didattica delle cifre e dei calcoli fatta in duplice ed evitare così altri scambi di allegati.

E. 4.11

Il ricorrente contesta il trasferimento sui soggetti sottoposti a sorveglianza dell'importo di fr. 76'000.- quale perdita su debitori, sostenendo non trattarsi di un costo legato all'attività di sorveglianza svolta. Esso esprime inoltre la propria critica auspicando che l'AdC non stia facendo pagare alle persone soggette alla sorveglianza perdite che risalgono a prima del 2005. L'AdC evidenzia che nel conto dello Stato 2004 le posizioni perdite su debitori non erano contabilizzate separatamente poiché non venivano trasferite ma erano raggruppate e contenute nella posta generale dei crediti non recuperabili. Nel conto dello Stato 2005 tuttavia, dalla posta generale perdita su debitori di fr. 359'692'380.- (cfr. conto dello Stato 2005, pag. 554), 76'000.- sono addebitati all'AdC (cfr. conto dello Stato 2005, pag. 479e). Secondo l'art. 22 cpv. 2 LRD la tassa di sorveglianza copre i costi della sorveglianza non coperti dal ricavo degli emolumenti. Essa viene stabilita sulla base dei costi insorti l'anno precedente per l'autorità di controllo. Le perdite su debitori sono costi che nascono in relazione a perdite sul recupero di emolumenti. Si possono pertanto annoverare sotto il concetto di costi di sorveglianza ai sensi dell'art. 22 cpv.2 LRD e devono essere finanziati con la tassa di sorveglianza. Va specificato che questi costi sono stati attribuiti nella misura di fr. 53'000.- ai costi di funzionamento generale e nella misura di fr. 23'000.- agli IFDS. Da questa ripartizione, come si vedrà dal calcolo che verrà esposto più in dettaglio sub. 5.2, risulta che dalla parte attribuita ai costi di funzionamento generale, il 68.75% (ovvero 11/12 di 75%) ricade sugli OAD, ciò che equivale a fr. 36'400.-. Va precisato altresì che, dalle indicazioni dell'AdC, le perdite su debitori che sono state assegnate ai costi di funzionamento generale, sono sorte in relazione alla sorveglianza dei mercati. I costi sorti in quest'ambito sono, come già indicato in precedenza, costi che devono essere trasferiti ai soggetti sottoposti a sorveglianza. Ciò vale anche quindi per le perdite su debitori ascrivibili a tale ambito. Ritenuto che la sorveglianza dei mercati giova tanto agli IFDS quanto agli OAD, sarebbe iniquo caricarli solo sugli uni e non sugli altri. Non vi è pertanto modo né di credere che l'importo sia cumulato con quello degli anni precedenti, né di dubitare sulla sua plausibilità, né di pensare che non possano essere costi effettivamente insorti. Il trasferimento di questi costi sui soggetti sottoposti a sorveglianza non può pertanto essere messo in discussione.

E. 5

Il ricorrente solleva la censura di incostituzionalità e carenza di base legale della decisione impugnata. E' quindi d'uopo esaminare a questo punto la legalità dell'OT AdC del Consiglio federale e della decisione impugnata. Converrà in particolar modo esaminare se l'art. 22 LRD costituisce base legale sufficiente per l'OT AdC. In seguito si tratterà di esaminare se le disposizioni d'esecuzione sono compatibili con la legge. Bisognerà inoltre determinare se la tassa aggiuntiva porta a delle disparità di trattamento e se l'AdC d'altra parte ha effettuato il calcolo correttamente. Bisognerà tra l'altro anche esaminare se il ricavo lordo è stato correttamente calcolato. Infine converrà esaminare se l'OT AdC, che suddivide la tassa di sorveglianza in tassa di base e in tassa aggiuntiva, dispone di una base legale sufficiente e se la riscossione di una tassa di base porta a delle disparità di trattamento tra le entità soggette alla sorveglianza.

E. 5.1

Il ricorrente ribadisce più volte che per i costi di funzionamento generale ai sensi degli art. 4 e 5 dell'OT AdC, dovuti ai compiti generali e di interesse pubblico conferiti all'AdC e come tali senza un legame causale con l'attività di sorveglianza svolta sugli OAD, l'art. 22 LRD non può costituire base legale sufficiente a fondare una competenza così estesa come quella esercitata dal Consiglio federale.

E. 5.1.1

Il principio della legalità regge tutta l'attività dello Stato (art. 36 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, Cost., RS 101). Tale principio riveste un'importanza particolare in diritto fiscale dove è elevato a rango costituzionale all'art. 127 cpv. 1 Cost. Di regola, la legge su cui poggia la delega agli organi del potere esecutivo è sufficientemente precisa se determina perlomeno il soggetto, l'oggetto e le basi di calcolo del tributo (DTF 112 Ia 44). Tale principio è tuttavia applicato meno rigidamente in materia di tasse, segnatamente laddove il cittadino può esaminare la legalità della tassa sulla base di principi costituzionali, come quello della copertura dei costi e quello dell'equivalenza. In simili circostanze, la necessità di tutelare il cittadino, esigendo una base legale chiara ancorata in una legge in senso formale, è infatti ridotta. E' pertanto possibile tenere conto dell'esigenza del legislatore di delegare all'esecutivo il compito di fissare le basi di calcolo della tassa, soprattutto per quei tributi che presentano un forte carattere tecnico o che sono soggetti a repentini cambiamenti. Per converso, il principio dell'esigenza di una base legale contenuta in una legge in senso formale deve essere ossequiato integralmente nei casi in cui esso adempie la propria funzione di tutela del cittadino e dunque quando, per l'esame della legalità del tributo, non è sufficiente far riferimento ai citati principi giurisprudenziali (DTF 114 Ia 11, 112 Ia 44 in fine). Dal tenore dell'art. 22 LRD la tassa di sorveglianza viene stabilita sulla base dei costi insorti l'anno precedente per l'autorità di controllo. Per gli OAD, la tassa di sorveglianza è determinata in funzione del ricavo lordo e del numero di affiliati; per gli IFDS in funzione del ricavo lordo e della grandezza dell'impresa. Il Consiglio federale disciplina i particolari, segnatamente la tariffa degli emolumenti, i costi di sorveglianza computabili e la ripartizione della tassa di sorveglianza tra gli organismi di autodisciplina e gli intermediari finanziari direttamente sottoposti all'autorità di controllo. Nell'insieme l'art. 22 LRD delimita precisamente la cerchia dei contribuenti della tassa di sorveglianza, l'oggetto della tassa e la base di calcolo. Gli OAD possono quindi dedurre con una certa precisione qual'è l'importo della tassa da pagare. Già per sua natura, un metodo per determinare ancora più precisamente l'importo della tassa è difficilmente immaginabile.

Le esigenze costituzionali per la riscossione di tributi pubblici vanno pertanto nella fattispecie considerate soddisfatte e la LRD costituisce base legale sufficiente per la riscossione della tassa di sorveglianza.

E. 5.1.2

Del resto, anche alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale, l'art. 22 LRD può essere considerato come base legale sufficiente. L'Alta Corte ha infatti considerato che una disposizione legale generale come l'art. 4 della Legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010), abrogata il 1 gennaio 2005, potesse costituire base legale sufficiente per l'ordinanza del Consiglio federale relativa alla riscossione di tasse. Ai sensi di tale disposto, l'esecutivo federale poteva prelevare degli emolumenti per le decisioni e le altre prestazioni dell'amministrazione federale. Su questa base il Consiglio federale ha adottato l'Ordinanza del 25 febbraio 1998 sugli emolumenti nell'ambito della legge sui cartelli (Ordinanza sugli emolumenti LCart, OEm-LCart, RS 251.2) e l'Ordinanza del 30 gennaio 1985 sulle tasse delle rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere abrogata poi il 1 marzo 2004 [RU 2004 815] (sentenza del Tribunale federale 2A.75/1996 del 21 ottobre 1996 C. 4c; confermata dalla sentenza del Tribunale federale del 2A.212/2000 del 14 agosto 2000 C. 2b). Il Tribunale federale ha riconosciuto che la delega era certo indeterminata riguardo la base di calcolo e l'importo della tassa; tuttavia una norma lega il Tribunale federale pure se concede ampio margine al Consiglio federale (DTF 128 III 247 C. 5). Ancorchè quindi la tassa di sorveglianza nell'ambito della LRD non debba considerarsi come tassa, per cui sarebbero richieste condizioni più restrittive riguardo al rispetto del principio della legalità, si può tuttavia affermare che l'art. 22 LRD costituisce nella sua formulazione generale base legale sufficiente per l'adozione dell'OT AdC.

E. 5.1.3

Visto quanto precede si può pertanto affermare che l'OT AdC è sorretta da una base legale sufficiente. Il margine di apprezzamento accordato dal legislatore all'esecutivo lega il Tribunale amministrativo federale il quale non può sostituire il suo apprezzamento a quello del Consiglio federale. Nella misura in cui il Tribunale amministrativo federale passa in esame le disposizioni dell'OT AdC, deve limitarsi ad esaminare che le disposizioni rimangano nel quadro della delega delle competenze o se per altre ragioni il disposto appare contrario alla legge o alla Costituzione (cfr. 128 II 247 E. 3.3). Con queste disposizioni il Consiglio federale non ha oltrepassato la competenza delegatagli ritenuto che viene semplicemente tradotta la volontà del legislatore di trasferire i costi di sorveglianza sugli OAD e gli IFDS come ai considerandi precedenti. La censura del ricorrente è pertanto infondata.

E. 5.2

Il ricorrente sostiene inoltre che il calcolo della tassa aggiuntiva sembra non corrispondere alla formula di cui all'art. 11 OT AdC ritenuto che l'AdC moltiplica la tassa aggiuntiva risultante dalla formula ad un fattore (fr. 1'354'269) estraneo, a suo dire, alla formula stessa.

E. 5.2.1

Per quanto concerne il calcolo della tassa di sorveglianza è innanzitutto d'uopo riassumere le cifre menzionate nelle prese di posizione dell'autorità inferiore e verificarle con il conto dello Stato 2005 (cfr. in particolare le pag. 479e, 479f e 479g), per cui si evince che per quanto riguarda i costi totali del 2005 questi ammontano a fr. 3'607'000 così composti: costi

per il personale di fr. 2'951'000.-, fr. 122'000.- per beni e servizi e fr. 533'000.- per il posto di lavoro. Questi ultimi comprendono gli affitti (fr. 149'000.-), le spese correnti annue (energia, pulizia, manutenzione ed esercizio) (fr. 190'000.-) e mobilio ed infrastrutture (fr. 195'000.-) secondo un calcolo aggiornato su base annuale effettuato dall'Amministrazione federale delle finanze. L'esposizione delle cifre è rappresentata nel conto dello Stato (pag. 479e). Questi costi vanno quindi suddivisi tra costi di funzionamento generale (art. 4 OT AdC) (fr. 1'977'000.-), costi imputati agli organismi di autodisciplina (fr. 682'000.-) e costi imputati agli intermediari finanziari direttamente sottoposti (fr. 948'000.-) (cfr. pag. 479g del conto dello Stato 2005). Vanno di seguito dedotti gli emolumenti di terzi da dedurre dai costi di funzionamento generale (fr. 45'000.-), quelli incassati dagli OAD (fr. 205'000.-) e quelli incassati dagli IFDS (fr. 672'000.-) a cui vanno aggiunte le perdite su debitori di fr. 76'000.- ripartite sui costi di funzionamento generale (fr. 53'000.-) e sugli IFDS (fr. 23'000.-). Il totale dei costi per ogni unità di imputazione ammonta pertanto a fr. 2'708'000 di cui fr. 1'932'000.- imputati all'unità costi di funzionamento generale (ovvero 1'977'000.- ./ 45'000.-); fr. 477'000.- (ovvero fr. 682'000.- ./ 205'000.-) imputati all'unità OAD e fr. 299'000.- (ovvero fr. 948'000.- ./ fr. 649'000.-) imputati all'unità IFDS. E contrario, il totale delle deduzioni ammonta a fr. 898'000.- (fr. 3'607'000.- ./ fr. 2'708'000.-).

E. 5.2.2

Come è già stato evidenziato in precedenza i costi imputati agli OAD comprendono la parte dei costi di funzionamento generale ripartiti, secondo l'art. 5 cpv. 1 litt. a OT AdC per il 25% al gruppo degli IFDS e secondo l'art. 5 cpv. 1 litt. b per il 75% tra il gruppo degli organismi di autodisciplina e quello degli intermediari finanziari direttamente sottoposti proporzionalmente alla quota rappresentata dagli organismi di autodisciplina rispetto all'Autorità di controllo, ove per il numero degli organismi di autodisciplina fa stato quello determinato al 31 dicembre dell'anno di calcolo (art. 5 cpv. 2 OT AdC). Ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 litt. b OT AdC quindi, visti gli 11 OAD attuali, il rapporto di ripartizione è pertanto del 68.75% (11/12 di 75%) dei costi di funzionamento generale imputato agli OAD ed il restante 31.25% agli IFDS che tradotto in cifre assolute ammonta a fr. 1'328'000.- per gli OAD e fr. 903'000.- per gli IFDS. Il totale dei costi attribuiti agli OAD ammonta pertanto a fr. 1'805'692.- rispettivamente fr. 903'000.- quello attribuito agli IFDS.

E. 5.2.3

Ai sensi dell'art. 1 OT AdC, l'AdC riscuote una tassa di sorveglianza annuale, la quale è composta da una tassa di base e da una tassa aggiuntiva. La tassa di base ammonta al 25% dei costi imputati agli OAD che comprendono - si ribadisce - la parte dei costi di funzionamento generale e i costi generati dall'AdC dalla sorveglianza degli OAD che non possono essere attribuiti a nessun OAD in particolare. La tassa di base è suddivisa in parti uguali tra tutti gli OAD. La tassa di base ammonta pertanto a fr. 1'805'692.- * 25% = fr. ... : 11 OAD = fr. ... come risulta dalla decisione impugnata.

E. 5.2.4

La tassa aggiuntiva ammonta al 75% dei costi imputati agli OAD che comprendono - si ribadisce anche qui - la parte dei costi di funzionamento generale e i costi generati dall'AdC dalla sorveglianza degli OAD che non possono essere attribuiti a nessun OAD in particolare. Sono determinanti per il calcolo della tassa aggiuntiva dovuta dagli OAD il numero degli intermediari finanziari affiliati ed il ricavo lordo. Inoltre la chiave di ripartizione è data dalla contestata formula di cui all'art. 11 OT AdC. Il numero di

intermediari finanziari affiliati ad un OAD è determinato al 31 dicembre dell'anno di calcolo (art. 9 OT AdC). Il ricavo lordo comprende tutte le entrate da forniture e prestazioni secondo l'articolo 663 del Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (CO; RS 220), dedotto il ricavo dai corsi di formazione offerti dagli organismi di autodisciplina e dalle revisioni ai sensi della legge sul riciclaggio di denaro, quando la revisione dell'intermediario finanziario affiliato all'organismo di autodisciplina è affidata a una società di revisione esterna e fatturata tramite l'organismo di autodisciplina. È determinante il risultato ottenuto all'ultima chiusura dei conti dell'anno precedente l'anno di tassazione. Per gli organismi di autodisciplina che sono stati riconosciuti nel corso dell'anno di tassazione, è determinante la prima chiusura dei conti. Per gli organismi di autodisciplina che non tengono una contabilità separata della loro attività quale organismo di autodisciplina, ai fini del calcolo della tassa di sorveglianza è determinante l'onere lordo invece del ricavo lordo. La chiave di ripartizione è data dal fattore che scaturisce dalla formula di cui all'11 OT AdC.

E. 5.2.5

Per quanto riguarda la somma totale dei ricavi lordi di fr. 9'588'879.- (cfr. 5.2.8 equivalente, dopo correzione, a fr. 9'337'750.-) rispettivamente del numero totale degli affiliati agli OAD di 6'024 unità le cifre risultano dalle somme aritmetiche rilevate dall'AdC presso gli OAD. Il ricorrente ha fornito da parte sua i dati relativi al ricavo lordo per l'anno 2005 di fr. ... rispettivamente del numero di affiliati di ... unità al 31 dicembre 2005. Non vi sono pertanto giustificati motivi per questo Tribunale da dover dubitare della correttezza di tali dati tanto da doversene scostare.

E. 5.2.6

L'applicazione di suddetta formula dà come risultato un fattore 0.08 che moltiplicato con la somma dei costi da ripartire di 1'805'692, dedotta la tassa di base di fr. ... (ovvero fr. ... cadauno), ossia fr. ... (fr./ fr. ...) dà un risultato di fr. ... così come risulta dalla decisione querelata.

E. 5.2.7

In conclusione l'art. 11 OT AdC stabilisce la formula per il calcolo della chiave di ripartizione della tassa aggiuntiva. Risulta chiaramente anche dalla legge (art. 23 cpv. 3 LRD) che il numero di intermediari finanziari affiliati e il ricavo lordo totali rappresentano le varianti matematiche per il calcolo della tassa aggiuntiva. In questo senso deve anche essere intesa la formula dell'art. 11 OT AdC. Sulla base di questa esposizione non si può pertanto tutelare la critica del ricorrente secondo cui l'AdC avrebbe usato cifre senza fondamento e arbitrariamente.

E. 5.2.8

Poiché tuttavia in casi paralleli i ricavi lordi hanno dovuto essere corretti verso il basso anche la somma totale si è modificata da fr. 9'588'879.- a fr. 9'337'750.-. Questa modifica ha naturalmente un'influenza sul calcolo della tassa aggiuntiva del ricorrente rispettivamente sul totale che da fr. ... passerebbe a fr. ... con una differenza a favore del ricorrente di fr.

E. 6

Per quanto riguarda la censura del difetto di base legale per la riscossione di una tassa di sorveglianza va qui ancora specificato che in un caso parallelo al seguente (B-2334/2006), questo Tribunale è giunto alla conclusione che la tassa di base che viene riscossa presso gli

OAD quale componente della tassa di sorveglianza non soddisfa quanto previsto dall'art. 22 cpv. 3 LRD. Siccome questo apprezzamento ha delle ripercussioni anche nel presente caso è quindi d'uopo esaminarne le censure sollevate.

E. 6.1

Nel caso menzionato il ricorrente, in cui tra l'altro il numero di affiliati e ricavo lordo è relativamente piccolo, in sostanza sostiene che la riscossione di una tassa base crea una disparità di trattamento tra i vari soggetti. Questa viene infatti riscossa in maniera unitaria con un importo uguale per tutti che, oltre a non essere prevista dall'art. 22 cpv. 3 LRD, crea, come detto, una disparità di trattamento. Il ricorrente fa notare come detto disposto enumera semplicemente i criteri per il calcolo della tassa di sorveglianza delegando però all'organo esecutivo federale il compito di regolarne le modalità di percezione. Proprio queste modalità di percezione, ovvero la distinzione tra tassa di base e tassa aggiuntiva, non sono previste dalla legge.

E. 6.2

Come detto l'OT AdC distingue tra tassa di base e tassa aggiuntiva. Di tale distinzione a livello di dibattiti parlamentari non se ne è fatta menzione. Le disposizioni relative a dette tasse si differenziano per gli OAD e gli IFDS (cfr. art. 8 segg. e art. 13 segg. OT AdC). Si è già evidenziato in precedenza che i costi di sorveglianza a carico degli OAD sono coperti nella misura del 25% da una tassa di base, la quale è ripartita in parti uguali tra tutti gli OAD (art. 7 OT AdC) che per l'anno 2005 ammonta a fr. 41'038.-. Il resto dei costi di sorveglianza è coperto da una tassa aggiuntiva che copre il 75% dei costi ed è ripartita mediante una chiave di ripartizione che tiene conto del numero degli affiliati e del ricavo lordo. Orbene quindi solo tale tassa aggiuntiva tiene conto dei criteri posti dall'art. 22 cpv. 3 LRD: numero di affiliati e ricavo lordo mentre che la tassa di base ha carattere forfettario.

E. 6.3

Nella fattispecie in esame, il ricorrente si vede imposta una tassa di sorveglianza di fr. ... composta nella misura del 29% dalla tassa di base e nella misura del 71% dalla tassa aggiuntiva. L'importo totale della tassa di sorveglianza rappresenta il ...% dell'insieme totale della tassa di sorveglianza di fr. 1'805'692.-. Se la tassa di base fosse soppressa e fosse ripartito il tutto (fr. 1'805'692.-) con la chiave di ripartizione ex art. 11 OT AdC, il ricorrente dovrebbe invece pagare, sulla base del ricavo lordo di fr. 9'337'750.- (ricavo lordo corretto), fr. ... vale a dire il ...%, ovvero il ...% in meno che in valore assoluto equivale a fr. L'esame della situazione dei differenti OAD evidenzia che l'OAD con il prodotto lordo più elevato e il maggior numero di affiliati è gravato solo nella misura del 10% dalla tassa di base rispetto al totale della tassa di sorveglianza mentre che la parte dell'OAD più piccolo ammonta all'82%, che contribuisce nella misura del 2.8% all'insieme dei costi di sorveglianza di tutti gli OAD; senza la tassa di base questa percentuale sarebbe del 0.6%. Al contrario, l'OAD più grande paga attualmente il 22% dell'insieme dei costi di sorveglianza mentre che senza la tassa di base sarebbe del 27%. Ne discende che a seguito della tassa di base esistono delle discrepanze tra i diversi OAD, ossia la tassa di base costituisce un aggravio finanziario superiore per gli OAD più piccoli rispetto a quelli più grandi. Nel caso in narrativa, essendo il ricorrente di medio dimensioni, si trova con una differenza minima. Infatti se il singolo intermediario affiliato al ricorrente paga fr. ... (fr./...), quelli affiliati al più grande OAD pagano fr. 240.-. Considerati tutti i 6'024 affiliati questi importo ammonta in media a fr. 300.- per intermediario. Visto quanto precede vi è quindi da

chiedersi se l'esecutivo con l'introduzione di una tassa di base forfetaria, non abbia oltrepassato il quadro dettato dalla legge.

E. 6.4

Il Consiglio federale ha giustificato la sua riscossione di una tassa di base con il fatto che certi costi di sorveglianza sono causati all'AdC indipendentemente dalla forza finanziaria dei singoli OAD e IFDS. In altre parole l'attività di sorveglianza giova a tutti gli intermediari indipendentemente dal peso del singolo. La tassa aggiuntiva tiene invece rettamente conto della forza dei singoli soggetti sottoposti a sorveglianza (cfr. Erläuterungen zur Verordnung über die Aufsichtsabgabe und die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei [http://www.gwg.admin.ch/d/aktuell/pdf/Erlaeuterungen_d.pdf; stato: 1 marzo 2005], pag. 22 segg. [in seguito: Erläuterungen zur Verordnung]). In questa circostanza è quindi d'uopo esaminare se i motivi addotti a giustificare la differenziazione tra tassa di base e tassa aggiuntiva bastano per fondare una disparità di trattamento tra grandi e piccoli OAD. E' quindi utile comparare il sistema di riscossione degli OAD con quello degli IFDS avuto inoltre riguardo di altri ambiti dove viene riscossa una tassa di sorveglianza differenziata e della giurisprudenza sviluppata dal Tribunale federale in materia di tasse di smaltimento acque e rifiuti.

E. 6.5

Per gli IFDS il Consiglio federale ha, come nel caso degli OAD, distinto tra tassa di base e tassa aggiuntiva anche se il metodo di calcolo è differente nei due casi. Tuttavia per gli IFDS la tassa è fissa e dipende dall'importo del ricavo lordo a seconda della categoria (cfr. art. 13 LRD). L'esecutivo ha giustificato questa categorizzazione con il fatto che gli IFDS sarebbero più eterogenei, tenuto conto della loro forza finanziaria e della loro attività di intermediari finanziari (cfr. Erläuterungen zur Verordnung, pag. 24). I ricavi lordi degli IFDS sarebbero più elevati che quelli degli OAD. Se per gli IFDS più piccoli l'importo del ricavo lordo è inferiore a fr. 20'000.-, per quelli più grandi è superiore ai 5 mio. di franchi. Il ricavo lordo degli OAD varia dal canto suo tra i ... e i ... di franchi. Orbene, considerati questi dati, in particolare che il ricavo lordo dell'OAD più grande è quasi dodici volte più grande del ricavo lordo dell'OAD più piccolo e che il numero degli affiliati varia da 1 a 1680, è ben difficile considerare una categoria più eterogenea dell'altra. In questo senso anche gli OAD possono essere qualificati di eterogenei come gli IFDS.

E. 6.6

L'esame di altri ambiti del diritto che prevedono la riscossione di una tassa di sorveglianza mette in evidenza che solo nell'ambito della sorveglianza sulle banche viene fatta la distinzione tra tassa di base e tassa complementare variabile. Differenziazione questa tuttavia che appare già a livello di legge e non solo nell'ordinanza d'esecuzione. In base all'art. 23 octies cpv. 3 LBCR, la Commissione delle banche riscuote emolumenti per ogni procedura di vigilanza e per i servizi che fornisce. Riscuote inoltre annualmente presso gli istituti vigilati una tassa di vigilanza forfetaria per i costi non coperti dagli emolumenti. La tassa di vigilanza forfetaria si compone di una tassa di base fissa e di una tassa complementare variabile. La tassa di base copre i costi di vigilanza risultanti regolarmente per tutti gli istituti vigilati, indipendentemente dalla loro dimensione. La tassa complementare copre i costi non coperti dai proventi della tassa di base e dagli emolumenti. È prelevata in base ai costi sostenuti dalla Commissione nell'anno precedente. È stabilita secondo determinati criteri come il totale del bilancio, la cifra d'affari realizzata con i valori

mobiliari e il patrimonio netto del fondo. Gli importi da riscuotere sono regolati nell'Ordinanza del 2 dicembre 1996 sulla riscossione di tasse e emolumenti da parte della Commissione federale delle banche (Ordinanza sugli emolumenti della CFB, Oem-CFB, RS 611.014). Nell'ambito della LSA, l'autorità di sorveglianza riscuote emolumenti per le sue decisioni e prestazioni. Per coprire le spese di sorveglianza non coperte dagli emolumenti, essa riscuote annualmente una tassa di sorveglianza dalle imprese di assicurazione, dai gruppi assicurativi e conglomerati assicurativi e dagli intermediari assicurativi secondo l'articolo 43 capoverso 1 che essa sorveglia. La tassa di sorveglianza è riscossa sulla base delle spese intervenute nell'anno contabile ed è determinata in funzione della parte dei premi incassati dalla singola impresa di assicurazione rispetto al totale dei premi incassati da tutte le imprese di assicurazione oppure in funzione dell'onere causato. (art. 50 LSA). L'Ordinanza del 9 novembre 2005 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione private (Ordinanza sulla sorveglianza, OS, RS 961.011) stabilisce che la tassa di sorveglianza è stabilita in funzione del rapporto tra le entrate dei premi dell'anno precedente di una impresa di assicurazione e le entrate complessive dei premi di tutte le imprese di assicurazione (art. 210 cpv. 1). La Legge federale del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (Legge sulle case da gioco, LCG, RS 935.52) non dà alcuna indicazione in merito ai costi da ripartire tra i vari soggetti sottoposti a sorveglianza. L'Ordinanza sul gioco d'azzardo e le case da gioco (Ordinanza sulle case da gioco, OCG, RS 935.521) prevede dal canto suo che la tassa di vigilanza copre tutti i costi di vigilanza che non sono coperti dagli emolumenti. Essa è riscossa in proporzione al prodotto lordo dei giochi conseguito dalle case da gioco nel corso del periodo fiscale precedente. Per il primo anno d'esercizio è determinante il prodotto lordo dei giochi preventivato (art. 109). Dall'esame dei diversi ambiti giuridici dove è prevista la riscossione di una tassa di sorveglianza risulta da una parte che solo la legislazione in materia di riciclaggio prevede una tassa di base che non è prevista né regolata da una legge formale. D'altra parte solo detta legge prevede la riscossione di un importo forfettario presso tutti i soggetti sottoposti a sorveglianza. Questi aspetti differiscono quindi essenzialmente dai sistemi adottati negli altri ambiti giuridici. A questo proposito appare pertanto quantomeno discutibile che il legislatore abbia voluto intenzionalmente creare una differenziazione così come prevista nella OT AdC. I dibattiti parlamentari fanno invece presumere che il legislatore abbia piuttosto aspirato ad una legislazione uniforme nell'ambito della riscossione di tasse di sorveglianza. Questa circostanza costituisce un ulteriore indizio a dimostrazione che il Consiglio federale abbia oltrepassato il limite della sua competenza di legiferare in materia di tassa di sorveglianza delegatagli.

E. 6.7

A tutt'ora il Tribunale federale non si è ancora pronunciato sulla problematica. Certi paralleli si possono tuttavia tracciare con una recente sentenza dell'Alta Corte (sentenza del Tribunale federale 2P.266/2003 del 5 marzo 2004). Nella circostanza il Tribunale federale ha dovuto pronunciarsi sulla legalità della tassa sull'acqua, le acque luride e i rifiuti domestici riscosse dal comune di St. Moritz. Secondo la legislazione comunale questa tassa era composta da una tassa di base calcolata in funzione del valore assicurato dello stabile e di un importo legato al consumo. Il Tribunale federale ha considerato nella fattispecie che un certo rapporto debba esistere tra la tassa periodica ed il grado d'utilizzazione effettiva dell'istallazione in questione in conformità alle norme speciali della legislazione in materia di ambiente (art. 60a cpv. 1 litt. a della Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque, LPac, RS 814.20); art. 32a cpv. 1 litt. a della Legge federale del 7 ottobre 1983

sulla protezione dell'ambiente [Legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb, RS 814.01]) secondo le quali gli importi delle tasse sono fissati in funzione del tipo e della quantità delle acque usate prodotte rispettivamente dei rifiuti da smaltire. Il principio di causalità ancorato all'art. 60a LPAc e art. 32a LPAmb, secondo cui chi inquina paga, non esige tuttavia che i costi siano ripartiti esclusivamente in proporzione della quantità di acque usate prodotte o di rifiuti da smaltire. Una parte dei costi può essere messa a carico di chi usa le infrastrutture sottoforma di tassa, indipendentemente dalla quantità, poichè l'infrastruttura deve essere realizzata e mantenuta in stato indipendentemente dall'utilizzo fatto dalle parcelle (sentenza del Tribunale federale 2P.266/2003 del 5 marzo 2004 c. 3.1; sentenza del Tribunale federale 2a.403/1995 del 28 ottobre 1996 c. 4b). Il Tribunale federale ha ritenuto quantomeno dubbia la compatibilità della regolamentazione comunale di St. Moritz con il principio della causalità: "Ob eine Gebührenordnung, welche bei Liegenschaften mit hohem Gebäudeversicherungswert die tatsächliche Inanspruchnahme der Abfall- und Abwasserentsorgung nur noch in ganz nebensächlichem Ausmass erfasst und zu einer einseitigen Belastung mit hohen festen Grundgebühren führt, mit den Vorgaben der Art. 32a USG und Art. 60a GSchG bzw. mit dem dort festgelegten Verursacherprinzip noch vereinbar ist, erscheint zumindest zweifelhaft; der mit der Abgabe anzustrebende Lenkungseffekt ist in solchen Fällen nicht mehr gegeben" (2P.266/2003 c. 3.3). Nella fattispecie le tasse indipendenti dalla quantità rappresentano più del 92% dell'importo totale della tassa litigiosa; per i rifiuti questa tassa sarebbe dell'86%. Questa caratteristica si spiegava col fatto che, comparato con l'alto valore assicurativo dell'immobile, l'utilizzo effettivo dei servizi comunali era molto modesta. Da quest'ottica andava quindi anche perso lo scopo incentivante di tali tasse. Il Tribunale federale ha tuttavia lasciato aperta la questione della compatibilità della regolamentazione con il principio della causalità visto che il ricorso è stato ammesso per altri motivi.

E. 6.8

Queste tasse riscosse nell'ambito della legislazione che tocca l'ambiente presentano una certa somiglianza strutturale con la tassa litigiosa. Si tratta infatti in ambo i casi di una tassa composta da una tassa di base e di una tassa aggiuntiva. Queste tasse e quelle nell'ambito della sorveglianza si differenziano tuttavia in punto al margine di manovra delegato al Consiglio federale per la loro riscossione. L'art. 22 cpv. 3 LRD menziona chiaramente i criteri di calcolo: ricavo lordo e numero di intermediari senza possibili eccezioni. I disposti sopra menzionati - art. 60a cpv. 2 LPAc e art. 30a cpv. 2 LPAmb - menzionano diversi criteri possibili per il calcolo della tassa e prevedono espressamente che in certi casi si può derogare al principio della causalità. Il potere d'apprezzamento è pertanto più ampio che in ambito di sorveglianza. Tuttavia, nonostante il margine di apprezzamento, il Tribunale federale ha messo in dubbio l'ammissibilità di una tassa per l'eliminazione dei rifiuti composta in ragione del 86% da una tassa di base indipendente dalle quantità di rifiuti prodotti. A maggior ragione quindi, in un ambito in cui il Consiglio federale dispone di un margine di apprezzamento più ridotto, giova chiedersi se è ammissibile percepire una tassa di base con dei criteri di apprezzamento più ristretti. La LRD non esclude certo espressamente che la tassa di sorveglianza sia composta da una tassa di base e di una tassa aggiuntiva. Tuttavia, alla luce delle considerazioni precedenti, una tassa di base non può costituire una parte considerevole della tassa di sorveglianza totale. Vi sono pertanto seri motivi per dubitare della legalità della disposizione esecutiva che prevede un finanziamento forfettario nella misura del 25% di tutta la tassa di sorveglianza senza tenere in considerazione i criteri posti dalla legge ed un finanziamento nella misura del 75% che tiene

in considerazione i criteri di legge. Da questo sistema ne discende che nei casi in cui gli OAD hanno un ricavo lordo o in proporzione pochi intermediari affiliati, la tassa di base può costituire una parte importante di tutta la tassa di sorveglianza, ovvero costituire la riscossione di un tributo sprovvisto di base legale e condurre ad una disparità di trattamento. Le disposizioni regolamentari del Consiglio federale in questo senso escono pertanto dal quadro fissato dalla legge. La disposizione riguardo la tassa di base lede il principio della legalità e non può pertanto essere applicata. La tassa di sorveglianza deve di conseguenza essere calcolata per tutti con la stessa formula.

E. 7

Il Tribunale amministrativo federale decide la causa o eccezionalmente la rinvia, con istruzioni vincolanti, all'autorità inferiore (art. 61 cpv. 1 PA). In casu non vi è motivo per una decisione cassatoria. Il trasferimento dei costi corrisponde alla volontà del legislatore ed i criteri per la riscossione della tassa di sorveglianza sono chiaramente disposti dall'art. 22 cpv. 3 LRD. La formula di cui all'art. 11 OT AdC costituisce la chiave di ripartizione. Per calcolare quindi la tassa di sorveglianza conformemente al tenore della legge, i costi di sorveglianza devono essere ripartiti tra i soggetti sottoposti a sorveglianza secondo la chiave dell'art. 11 OT AdC. Ne discende che per l'anno 2005 può essere calcolata la tassa di sorveglianza in conformità a legge e Costituzione senza dover imporre al Consiglio federale delle direttive precise. Spetterà poi per il futuro al Consiglio federale decidere come intende adattare l'Ordinanza attualmente in vigore. (vgl. Sentenza del Tribunale federale del 13. Novembre 1997 in re P. c/ Administration des impôts du canton de Vaud, pubblicato in RDAF 1998 II pag. 133 segg., c. 3b/aa, con indicazione a Francis Cagianut, Der Steuerrichter und die Verfassung, in: Markus Reich / Martin Zweifel [ed.], Das Schweizerische Steuerrecht, Eine Standortbestimmung, Festschrift Ferdinand Zuppinger, Berna 1989, pag. 135 segg., pag. 146).

E. 7.1

Calcolando l'importo della tassa di sorveglianza del ricorrente per l'anno 2005 sulla base dei precedenti considerandi e tenendo conto delle modifiche dei ricavi lordi, la tassa totale ammonta a fr. ... e non più a fr. ... [cfr.: $(... / 6024 * 0.75) + (... / 9'337'750.- * 0.25) * 1'805'692.-$], ovvero fr. ... in meno.

E. 7.2

Giova da ultimo ritenere che uno degli undici OAD non ha interposto ricorso contro la decisione dell'AdC con la conseguenza che, con la crescita in giudicato della decisione, l'importo dovuto da questo organismo di autodisciplina rimane fissato a fr. L'importo equivalente ai costi di sorveglianza che i dieci organismi di autodisciplina ricorrenti sono chiamati a finanziare con la tassa di sorveglianza, deve pertanto venire ridotto corrispondentemente. In altre parole, senza tale riduzione la somma totale della tassa di sorveglianza sarebbe superiore ai costi stessi di sorveglianza da coprire dell'AdC. In casu l'importo della tassa che ne risulta per il ricorrente è pari a fr. ... [cfr. $(... / 6024 * 0.75) + (... / 9'337'750.- * 0.25) * ... (=1'805'692.- ./)$].

E. 7.3

Da quanto precede il ricorso è parzialmente accolto e la decisione dell'AdC del 7 settembre 2006 è modificata nel senso di una riduzione della tassa di sorveglianza per l'anno 2005 da fr. ... a fr.

E. 8

L'autorità di ricorso mette nel dispositivo le spese processuali, consistenti in una tassa di decisione nelle tasse di cancelleria e negli sborsi, di regola a carico della parte soccombente. Se questa soccombe solo parzialmente, le spese processuali sono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA). Le spese del procedimento dinanzi al Tribunale amministrativo federale comprendono la tassa di giustizia e i disborsi (art. 1 del Regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale, TS-TAF, RS 173.320.2). La tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (art. 2 cpv. 1 TS-TAF).

E. 8.1

Nella fattispecie il ricorrente soccombe per gran parte per cui delle spese di procedura possono essere messe a suo carico. Tenuto conto del valore litigioso della presente causa di fr. ..., la tassa di giustizia varia (per un valore litigioso da fr. 100'000.- a fr. 200'000.-) da fr. 2'000.- a fr. 8'000.- (art. 4 TS-TAF). Nella fattispecie è pertanto equo fissare la tassa di giustizia a fr. 4'300.- che ritenuta la parziale soccombenza può essere ridotta a fr. 4'000.-. Considerata inoltre la violazione del diritto di essere sentito, sanata in corso di procedura di ricorso e considerato tuttavia che il ricorrente comunque non si sia adoperato più del necessario per chiedere delucidazioni all'AdC in merito a cifre e calcoli limitandosi a sostenere aprioristicamente l'erroneità delle cifre, ciò che ha portato a tre scambi di allegati e considerato pure che erano pendenti diverse procedure che hanno portato a decisioni nelle quali vi erano da risolvere questioni simili, si giustifica una riduzione della tassa di giustizia a fr. 2'500.-.

E. 9

Le autorità federali e, di regola, le altre autorità con qualità di parte non hanno diritto a un'indennità a titolo di ripetibili (art. 7 cpv. 2 TS-TAF). In casu l'OAD è rappresentato dal proprio Comitato direttivo, il ricorso è redatto su carta intestata dello stesso organismo e non vi è allegata alcuna procura di rappresentanza legale. In questa circostanza non vi è spazio per assegnare delle indennità di ripetibili.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.