



Documentazione

Data: 28 ottobre 2011

Finanziamento con tasse 2009

Perché un nuovo indice?

Con la mozione Steiner (06.3811) il Consiglio federale viene incaricato di allestire e pubblicare una statistica annua dell'onere delle tasse in Svizzera analogamente alla statistica annua dell'«Onere fiscale in Svizzera».

La pubblicazione «Onere fiscale in Svizzera» comprende dati di 813 Comuni svizzeri. Essa è quindi molto ampia e fornisce un quadro dettagliato del differente carico fiscale sopportato dai contribuenti in Svizzera. Questa rappresentazione esaustiva è data in quanto è possibile basarsi su oggetti (sostanza imponibile) e soggetti fiscali (contribuenti) standardizzati. Per le tasse la situazione è diversa. Secondo il parere del 9 marzo 2007 del Consiglio federale alla mozione Steiner, «le tasse e i tributi si fondano sul consumo o sul ricorso a prestazioni pubbliche, che variano da un beneficiario all'altro». Inoltre «le tariffe delle tasse e dei tributi vengono calcolate sulla base di prescrizioni legali e di ordinanze del tutto eterogenee, vale a dire diverse in ogni Cantone e Comune. Dato che per le tasse e i tributi manca una base omogenea è pressoché impossibile definire categorie standardizzate di tributi e di beneficiari».

Sebbene le due Camere abbiano accolto la mozione, nel quadro dei dibattiti parlamentari sono state sensibilmente limitate le elevate richieste formulate inizialmente. Le discussioni nella Commissione competente e nel Consiglio degli Stati hanno innanzi tutto accertato la mancanza di trasparenza e la sproporzione tra tassa e prestazione fornita dallo Stato (cfr. parere del 15.1.2008 della Commissione dell'economia e dei tributi). Inoltre è stato osservato che la statistica non deve essere esaustiva, ma limitarsi, ad esempio, a categorie domestiche tipiche e a tasse importanti ed elevate. Il Consiglio federale deve attuare la mozione in modo che i costi rimangano entro certi limiti (cfr. verbale del Consiglio degli Stati del 5.3.2008).

Concetto

L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) presenta un concetto di un indicatore per il confronto intercantonale del finanziamento con tasse. L'applicazione di un metodo di calcolo semplice e chiaro aumenta la trasparenza a livello cantonale e consente, in particolare, di affrontare la questione – spesso oggetto delle discussioni parlamentari – della sproporzione tra tassa e prestazione. L'indicatore aggregato svizzero per il finanziamento con tasse non fornisce però alcuna informazione sull'onere delle singole economie domestiche. Tali informazioni sono già disponibili in maniera completa presso la Sorveglianza dei prezzi e in alcuni Cantoni.

Questo modo di procedere – ottica aggregata dell'AFF e informazioni dettagliate dei servizi specializzati competenti – persegue un obiettivo simile a quello del confronto cantonale dell'onere fiscale. L'indice di sfruttamento fiscale calcolato annualmente dall'AFF costituisce un valore aggregato dell'onere dell'intero sostrato fiscale da parte di Cantone e Comuni. Le statistiche dettagliate dell'Ufficio specializzato competente (in questo caso dell'AFC) illustrano inoltre l'onere fiscale di singole economie domestiche in determinati Comuni. Entrambe le ottiche permettono di ottenere una valutazione differenziata dell'onere fiscale in Svizzera. L'indicatore del finanziamento con tasse elaborato dall'AFF come pure le analisi dettagliate della Sorveglianza dei prezzi e di altri servizi specializzati dovrebbero fornire un quadro generale differenziato dell'onere delle tasse.

Occorre sottolineare che i diversi lavori nell'ambito della riscossione delle tasse non devono essere considerati sostitutivi bensì complementari. Pertanto non è possibile procedere a un confronto tra i risultati della Sorveglianza dei prezzi sullo smaltimento dei rifiuti in una determinata città e l'indicatore del finanziamento con tasse elaborato dall'AFC nel relativo Cantone. Queste due analisi poggiano su metodi, dati e idee diversi che impediscono un simile confronto. I risultati evidenziano invece diversi lati dello stesso argomento e portano quindi inevitabilmente a conclusioni differenti che non si contraddicono ma si completano.

Definizione del termine e metodo¹

Secondo la definizione comune, per «tassa» si intende un tributo che deve essere riscosso per beneficiare di una particolare prestazione statale. Ad esempio, la cosiddetta tassa annuale per la carta di credito non è una vera e propria tassa ai sensi di questa definizione, bensì un costo pagato a un'azienda privata. Anche la distinzione tra prestazione statale e prestazione fornita da un'azienda pubblica riveste in questo caso un ruolo determinante. Un'istituzione che è controllata da un ente pubblico e finanzia i suoi costi in gran parte attraverso il mercato non costituisce un'unità statale bensì un'azienda pubblica. Questo è ad esempio il caso dei trasporti pubblici, degli ospedali e dei fornitori di elettricità. Neppure le tariffe applicate da queste istituzioni sono tasse, per cui non sono oggetto delle spiegazioni che seguono².

L'indice delle tasse elaborato dall'AFF poggia sul principio della copertura dei costi. Secondo questo principio i ricavi complessivi dei tributi causali (di cui fanno parte le tasse) non possono superare i costi totali del relativo ramo amministrativo. Di conseguenza, il rapporto tra ricavi e costi dovrebbe essere inferiore al 100 per cento. In senso stretto, un indice di oltre il 100 per cento violerebbe il principio della copertura dei costi. A causa di diverse difficoltà metodiche, che verranno approfondite nei prossimi paragrafi, questo limite non può tuttavia essere considerato assoluto. Ciononostante, un indice che supera chiaramente il 100 per cento può indicare una sproporzione tra tassa e prestazione. La relazione opposta vale invece solo in misura limitata. Se il rapporto tra entrate da tasse e uscite è nettamente inferiore al 100 per cento, questo non può essere considerato una legittimazione per aumentare le tasse. Una simile decisione può essere presa solo dopo un esame approfondito dei dati e delle disposizioni giuridiche nel singolo caso concreto. Infatti, le uscite di alcuni settori amministrativi comprendono anche prestazioni di servizi che non vengono finanziate mediante tasse (ad es. fontane pubbliche nella funzione «approvvigionamento idrico»).

Il finanziamento con tasse per un ramo amministrativo è calcolato con la formula seguente:

$$\text{Indice delle tasse} = \frac{\text{Ricavi complessivi dalla riscossione delle tasse}}{\text{Costi}}$$

I ricavi possono essere calcolati in maniera relativamente semplice. Secondo il Modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni (MPCA2) sono determinanti i conti 4210 «Emolumenti per atti ufficiali» e 4240 «Tasse di utilizzazione e prestazioni di servizi». A causa delle notevoli differenze nella prassi di contabilizzazione adottata da Cantoni e Comuni viene considerato anche il conto 4250 «Vendite». È evidente che ciò aumenta i ricavi complessivi della riscossione di tasse e quindi anche – ceteris paribus – l'indice. Questo è uno dei motivi per cui il limite del 100 per cento non può essere interpretato quale prova assoluta della violazione del principio della copertura dei costi. Inoltre, gli indicatori nel settore acqua/acque di scarico considerano i gruppi con i contributi agli investimenti (674-678). In tal modo si garantisce che le tasse di allacciamento, spesso prelevate, confluiscono nel calcolo.

I rami amministrativi (funzioni) per i quali è calcolato il corrispondente indice vengono selezionati secondo i ricavi generati. I cinque settori chiave, che nel complesso inglobano

¹ Nel documento programmatico viene approfondita la metodologia http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzstatistik/kennzahlen.php.

² La tabella nell'allegato (pagg. 9-10) presenta le particolarità della settorizzazione per ogni Cantone.

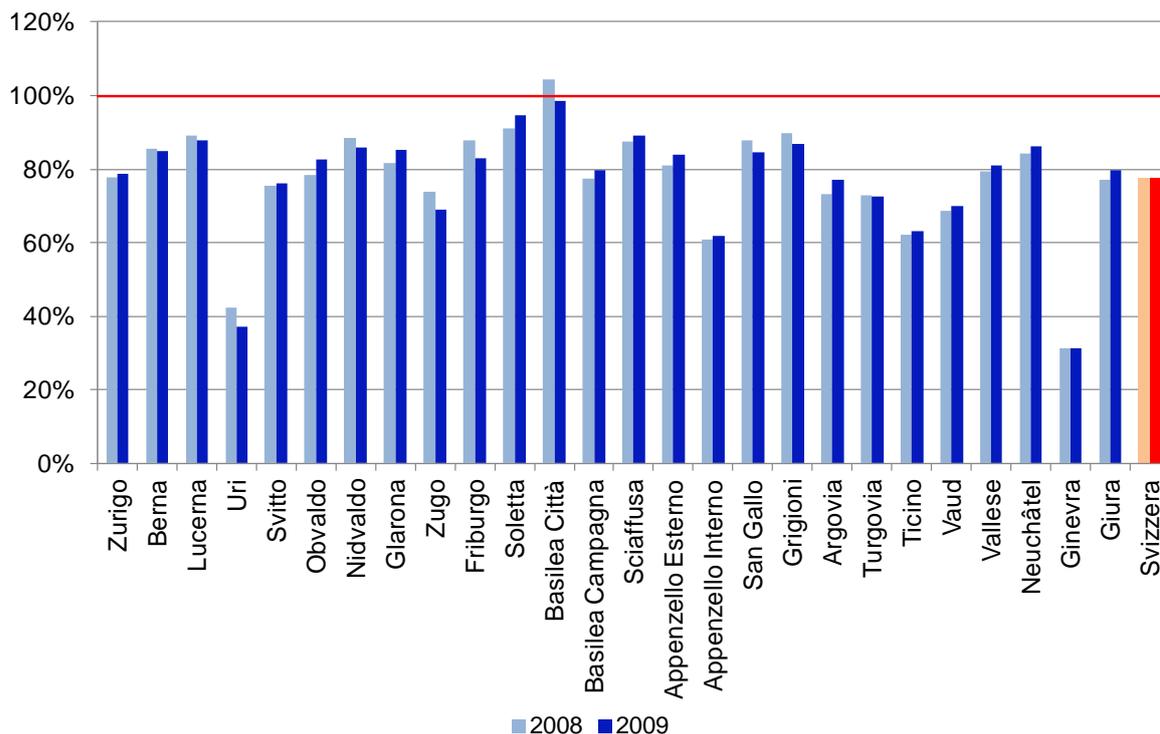
circa il 56 per cento di tutte le tasse, sono Diritto generale (18,4 %), Eliminazione delle acque di scarico (17,3 %), Gestione dei rifiuti (10,7 %), Ufficio della circolazione stradale e della navigazione (6,4 %) e Approvvigionamento idrico (3,5 %). A seguito delle differenze nella prassi di contabilizzazione di Cantoni e Comuni, le funzioni quali l'eliminazione delle acque di scarico e l'approvvigionamento idrico vengono considerate congiuntamente. Tuttavia, gli altri rami amministrativi come altri servizi generali, e rimanenti strade, che generano pure parti rilevanti delle entrate da tasse (ca. il 4 % ciascuno), non vengono per contro esaminati in dettaglio. Questi settori di compiti comprendono talmente tante prestazioni di servizi che un'analisi non avrebbe alcuna eloquenza.

Oltre alle uscite correnti nel corrispondente ramo amministrativo, i costi comprendono pure una stima degli ammortamenti. Gli ammortamenti non possono essere attribuiti direttamente alla funzione corrispondente. Tuttavia, la diminuzione di valore può rappresentare una parte cospicua dei costi sostenuti, in particolare nell'approvvigionamento idrico come pure nell'eliminazione delle acque di scarico e nello smaltimento dei rifiuti. Affinché possano comunque essere integrati nei calcoli, gli ammortamenti vengono stimati sulla base della media delle uscite per investimenti sull'arco di tutti gli anni disponibili. Questa stima è indubbiamente solo un'approssimazione e costituisce un'ulteriore limitazione metodologica per spiegare perché il limite del 100 per cento non possa essere considerato un valore assoluto. Ciononostante, alla luce dei dati disponibili, la stima sembra opportuna.

Primi risultati

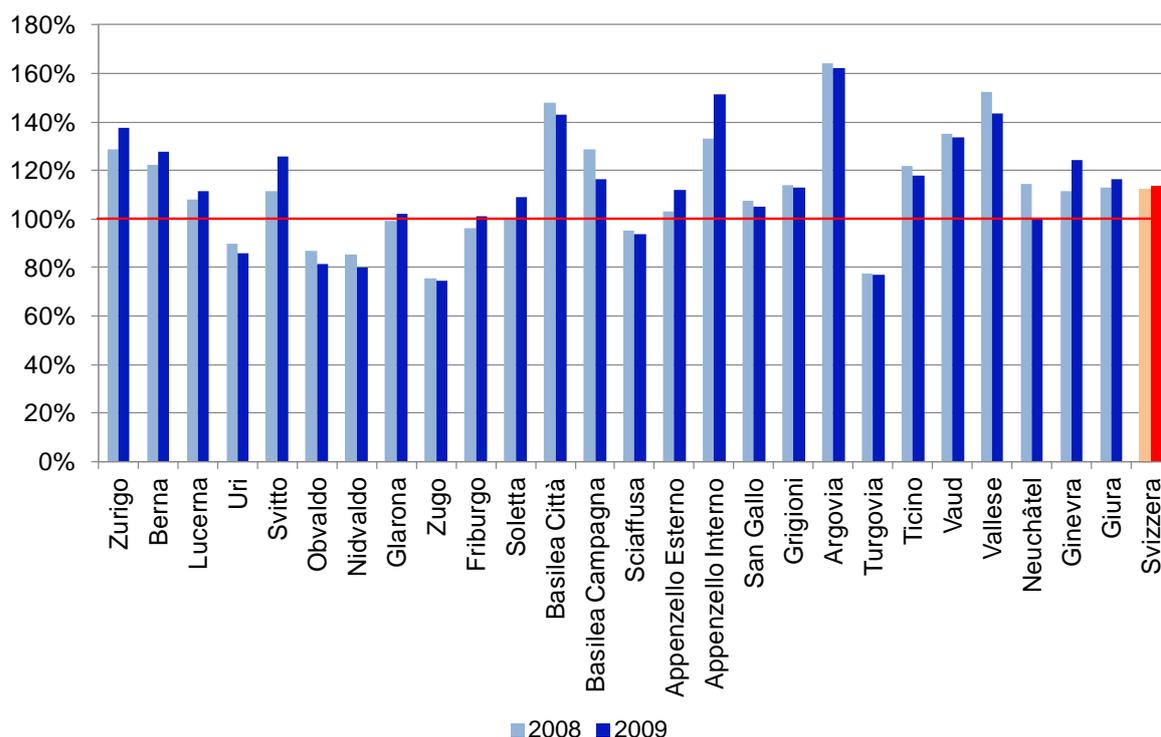
La Figura 1 mostra l'indice generale delle quattro funzioni selezionate per gli ultimi anni disponibili (2008 e 2009). Pertanto, nessun Cantone presenta un indice che supera chiaramente il 100 per cento. Nella media svizzera, le tasse pagate per gli uffici della circolazione stradale, il diritto generale, l'approvvigionamento idrico, l'eliminazione delle acque di scarico e lo smaltimento dei rifiuti coprono il 77 per cento dei costi causati in questi settori. A questo livello aggregato non risulta pertanto alcun finanziamento eccessivo e ingiustificato mediante tasse. Al contrario, il 23 per cento dei costi viene coperto da entrate fiscali o trasferimenti. Fatta eccezione per alcuni casi speciali ai limiti inferiori, la ripartizione dei Cantoni è relativamente uniforme. 22 Cantoni presentano valori che si scostano al massimo di 15 punti percentuali dalla media svizzera. I Cantoni situati ai limiti superiori del grafico, ovvero Basilea Città e Soletta, coprono in entrambi gli anni quasi integralmente i loro costi mediante tasse. Nei Cantoni di Ginevra, Uri e Appenzello Interno alcuni costi generati nei settori di compiti considerati non vengono finanziati mediante tasse oppure sono stati esternalizzati da aziende pubbliche, circostanza che si riflette in un basso valore dell'indicatore. Dal confronto dei risultati di entrambi gli anni emerge che nella maggior parte dei Cantoni il grado di finanziamento con tasse oscilla solo leggermente.

Figura 1: Finanziamento con tasse dell'approvvigionamento pubblico e delle prestazioni di servizi



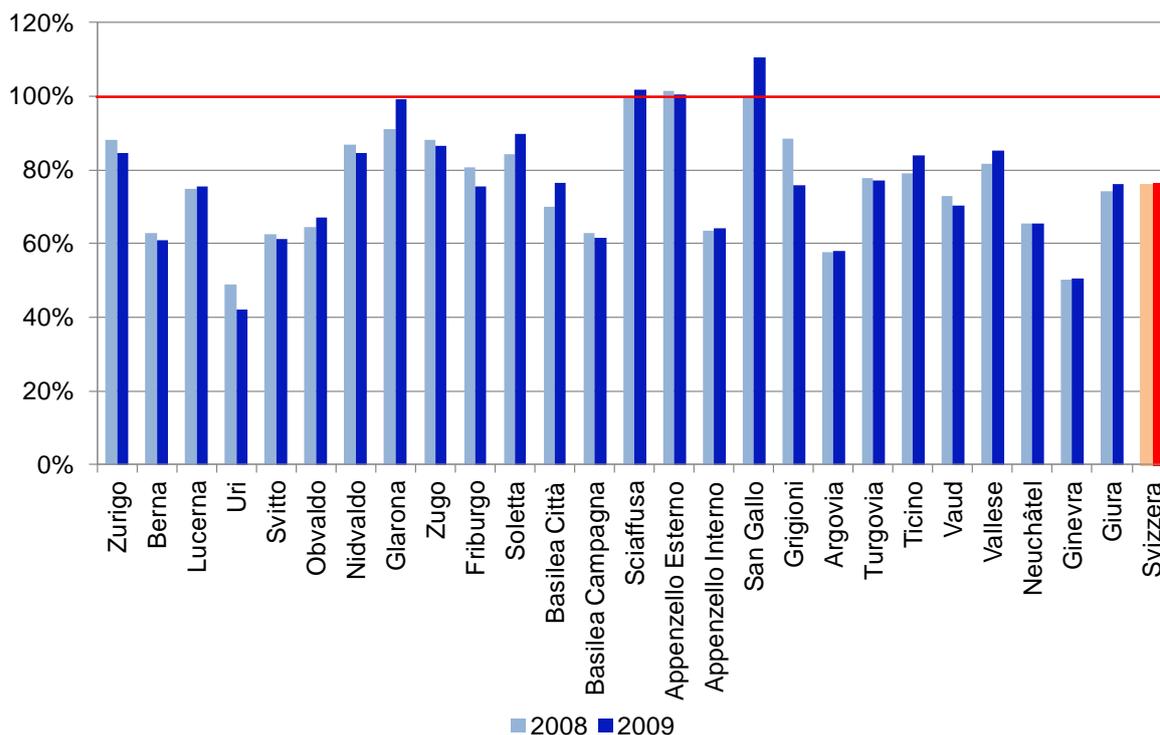
Quale primo indice parziale, la Figura 2 mostra l'indice degli Uffici della circolazione stradale. Con il 113 per cento (risp. 112 % nel 2008) la media svizzera supera chiaramente il limite dove le entrate da tasse e i costi sono in equilibrio. In alcuni Cantoni l'indice è addirittura maggiore, ad esempio nel Cantone di Argovia con il 162 per cento nel 2009. Tuttavia, anche per i Cantoni del Vallese e di Basilea Città le entrate da tasse degli Uffici della circolazione stradale sono circa 1,5 volte più elevate delle uscite (152 % risp. 148 % nel 2008). Per contro, nel 2009 questi valori sono calati al 144 per cento nel Vallese e al 143 per cento a Basilea Città. Come illustrato nel capitolo Definizione dei termini e metodo, a causa di diverse difficoltà metodologiche nella costruzione dell'indice, il limite del 100 per cento non può essere considerato assoluto. Ciononostante i valori dei corrispondenti Cantoni possono perlomeno essere interpretati quale indizio per un'eventuale sproporzione tra le tasse riscosse nel settore degli Uffici della circolazione stradale e i costi generati. Come dimostrato dal valore della media svizzera (113 %), nella maggior parte dei Cantoni l'indice supera il limite del 100 per cento e in 6 era inferiore; i valori più bassi si sono registrati nei Cantoni di Zugo e Turgovia con rispettivamente il 75 e il 77 per cento.

Figura 2: Finanziamento con tasse nell'ambito dell'Ufficio della circolazione stradale e della navigazione



Con il 110 per cento l'indice parziale del diritto generale supera la copertura dei costi solo nel Cantone di San Gallo e unicamente nel 2009. È possibile che in questo caso si tratti quindi di un valore anomalo. Il settore amministrativo non può essere delimitato ulteriormente. Infatti il diritto generale comprende settori diversi quali l'Ufficio d'esecuzione, il Controllo degli abitanti, l'Ufficio del registro fondiario, l'Ufficio dei fallimenti, l'Ufficio dello stato civile e altri ancora.

Nei rimanenti Cantoni le cifre oscillano tra il 40 e il 100 per cento; nella media svizzera il 76 per cento dei costi del diritto generale viene finanziato con entrate da tasse. A questo punto non è tuttavia possibile concludere che bisognerebbe aumentare le tasse nei Cantoni che presentano indici inferiori al 100 per cento. Per giungere a conclusioni dettagliate bisognerebbe esaminare le concrete disposizioni giuridiche e le singole tipologie di tasse. L'indice delle tasse non è però idoneo per valutare l'ammontare delle singole tasse in un determinato Comune, ma può invece essere utilizzato quale strumento aggregato per il confronto intercantonale.

Figura 3: Finanziamento con tasse nell'ambito del diritto generale

Per quanto riguarda gli ultimi due indici per l'approvvigionamento idrico/eliminazione delle acque di scarico e la gestione dei rifiuti, nel 2009 solo alcuni Cantoni superavano chiaramente il limite del 100 per cento (Figura 4 e Figura 5), ovvero Basilea Città con circa il 140 per cento per il settore acqua/acque di scarico e i Grigioni con il 113 per cento per lo smaltimento dei rifiuti. Tuttavia, nella maggior parte dei Cantoni il rapporto tra tasse e costi è basso, come testimoniano anche le medie svizzere del 77 per cento per il settore acqua/acque di scarico e il 70 per cento per i rifiuti. In numerosi Cantoni gli indici sono addirittura vicini allo zero o sensibilmente inferiori al 50 per cento, come nei Cantoni di Ginevra, Appenzello Interno e Uri per le funzioni acqua/acque di scarico nonché in alcuni Cantoni della Svizzera occidentale e nel Cantone di Uri nel settore della gestione dei rifiuti.

L'elevata discrepanza tra i Cantoni con gli indici più elevati e quelli con gli indici più bassi mostra la diversità delle normative cantonali e comunali per la riscossione delle tasse in questi settori. Un confronto sistematico delle tasse viene in tal modo reso particolarmente difficile. Nella statistica finanziaria, che si limita al settore delle amministrazioni pubbliche, i dati dei Cantoni non comprendono ad esempio l'approvvigionamento idrico. Secondo gli standard internazionali della settorizzazione, soltanto gli enti pubblici sono oggetto delle rilevazioni, mentre le aziende pubbliche non vengono considerate. Di conseguenza non vi figurano le aziende di approvvigionamento idrico, le quali vengono finanziate direttamente dai prezzi del mercato oppure non sono controllate dagli enti pubblici. Se sono incluse nei consuntivi della Confederazione, tali aziende vengono stornate dalle scritture contabili. Questo è ad esempio il caso per Appenzello Interno e Ginevra. Tuttavia, anche nel Cantone di Uri la gestione dei rifiuti è esternalizzata presso un'azienda pubblica (Zentrale Organisation für Abfallbewirtschaftung im Kanton Uri). In numerosi Comuni della Svizzera occidentale lo smaltimento dei rifiuti non viene finanziato dalle tasse bensì dalle imposte. Ovviamente in questi casi l'indice delle tasse è molto basso.

Figura 4: Finanziamento con tasse nell'ambito dell'approvvigionamento idrico e dell'eliminazione delle acque di scarico

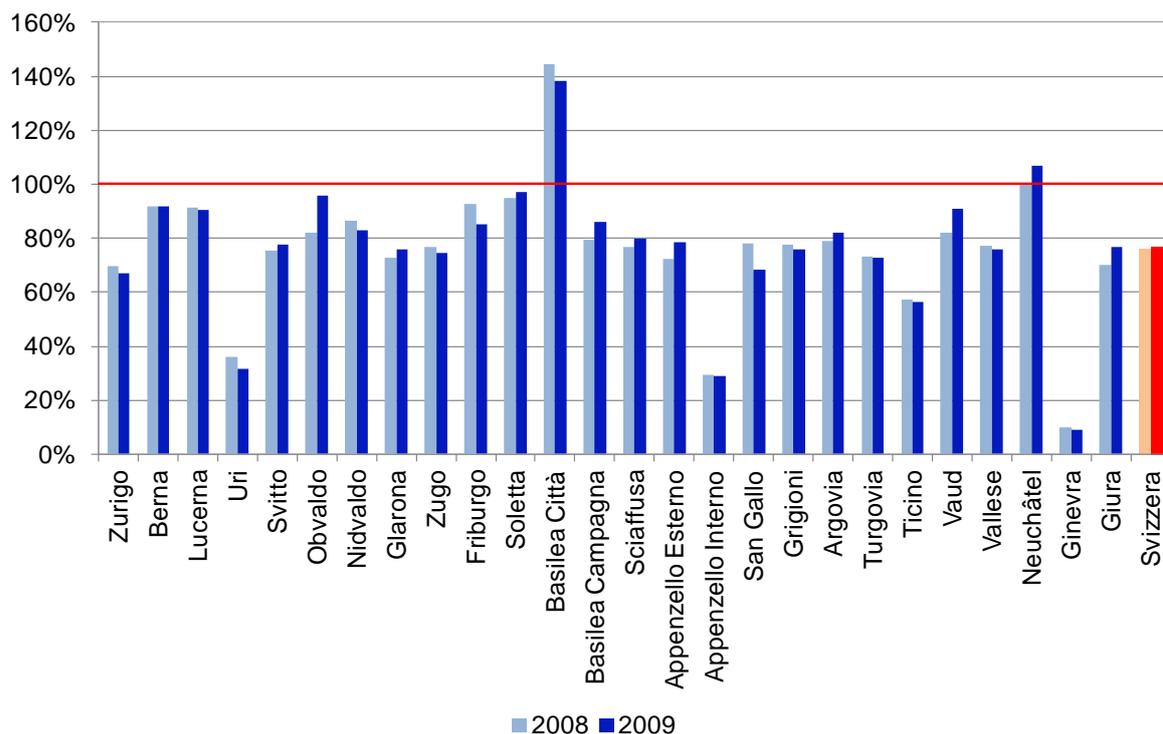
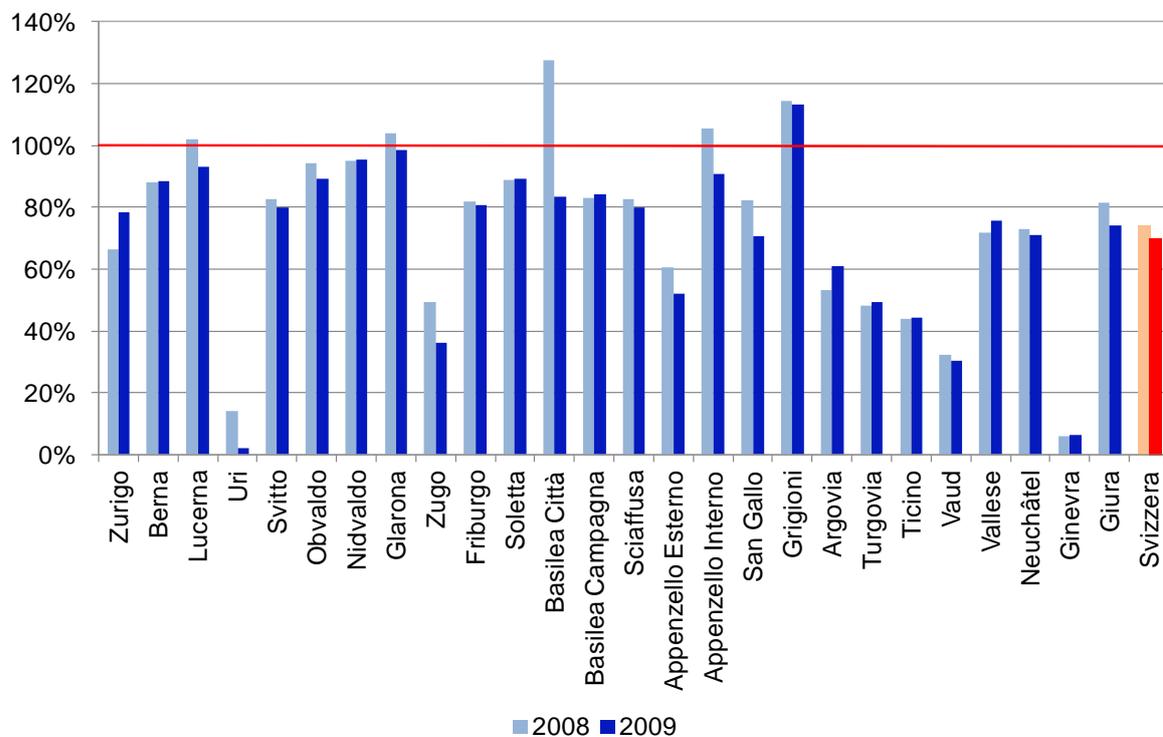


Figura 5: Finanziamento con tasse nell'ambito della gestione dei rifiuti



Allegato

Tabella: Finanziamento con tasse dell'approvvigionamento pubblico e delle prestazioni di servizi – Particolarità della settorizzazione

Cantone	Particolarità del rilevamento
ZH	Uster: IDA stornato Wetzikon: IDA, approvvigionamento idrico stornati Winterthur: approvvigionamento idrico, IDA, impianti di incenerimento dei rifiuti urbani stornati Zurigo: IDA, impianti di incenerimento dei rifiuti urbani, approvvigionamento idrico stornati Rimanenti Comuni: approvvigionamento idrico in parte stornato, IDA non rilevato
BE	Köniz: approvvigionamento idrico stornato Rimanenti Comuni: approvvigionamento idrico in parte stornato
LU	Emmen: approvvigionamento idrico stornato Kriens: approvvigionamento idrico stornato
UR	Smaltimento dei rifiuti esternalizzato presso la Zentrale Organisation für Abfallbewirtschaftung im Kanton Uri (ZAKU)
SZ	Comuni: approvvigionamento idrico in parte stornato
OW	Cantone: Ufficio della circolazione stradale rilevato come concordato (non figura nel bilancio del Cantone) e considerato nell'indice delle tasse Sarnen: approvvigionamento idrico, eliminazione delle acque di scarico stornati Rimanenti Comuni: approvvigionamento idrico stornato
NW	Cantone: Ufficio della circolazione stradale rilevato come concordato (non figura nel bilancio del Cantone) e considerato nell'indice delle tasse Stans: approvvigionamento idrico contabilizzato Rimanenti Comuni: IDA non rilevato
GL	--
ZG	Comuni: gestione dei rifiuti rilevata come Consorzio
FR	Comuni: IDA non rilevato
SO	Comuni: approvvigionamento idrico in parte stornato
BS	Cantone: Ufficio collaudi (Motorfahrzeugprüfstation) rilevato come concordato (non figura nel bilancio del Cantone) e considerato nell'indice delle tasse, azienda idrica non rilevata
BL	Cantone: impianti per l'eliminazione delle acque di scarico stornati, Ufficio collaudi (Motorfahrzeugprüfstation) rilevato come concordato (non figura nel bilancio del Cantone) e considerato nell'indice delle tasse, IDA stornato, discariche stornate Liestal: approvvigionamento idrico stornato Rimanenti Comuni: approvvigionamento idrico in parte stornato
SH	--
AR	Herisau: acque di scarico stornate
AI	Cantone: conto stradale contabilizzato, azienda idrica non rilevata, IDA non rilevato

	Appenzello: gestione dei rifiuti contabilizzata
SG	Rapperswil-Jona: acque di scarico stornato San Gallo: discariche, acque di scarico stornate
GR	Coira: IDA stornato
AG	--
TG	--
TI	Comuni: approvvigionamento idrico stornato, IDA stornato,
VD	Losanna: approvvigionamento idrico stornato Yverdon-les-Bains: approvvigionamento idrico stornato Rimanti Comuni: approvvigionamento idrico in parte stornato
VS	Sion: acqua ed energia stornati
NE	Comuni: IDA non rilevato
GE	Cantone: acqua e acque di scarico esternalizzati presso Services Industriels de Genève (SIG)
JU	Délémont: approvvigionamento idrico stornato

Per ulteriori informazioni:

Roland Fischer, Amministrazione federale delle
finanze, capo della sezione Statistica finanziaria,
tel. 031 323 80 50

Con il presente comunicato stampa, su www.efd.admin.ch/aktuell è disponibile quanto segue:

- Documento programmatico (solo in tedesco e francese)
- Dati di base