



Documentazione

Data: 1 novembre 2022

Finanziamento mediante emolumenti nel 2020

L'indicatore del finanziamento mediante emolumenti nei Cantoni e nei Comuni esamina in che misura i costi di determinati settori di compiti o settori amministrativi (funzioni) sono finanziati con le entrate da emolumenti. A tal fine si prendono in considerazione le funzioni che generano le maggiori entrate, ovvero gli uffici della circolazione stradale e della navigazione, il diritto generale, l'approvvigionamento idrico e l'eliminazione delle acque di scarico come pure la gestione dei rifiuti.

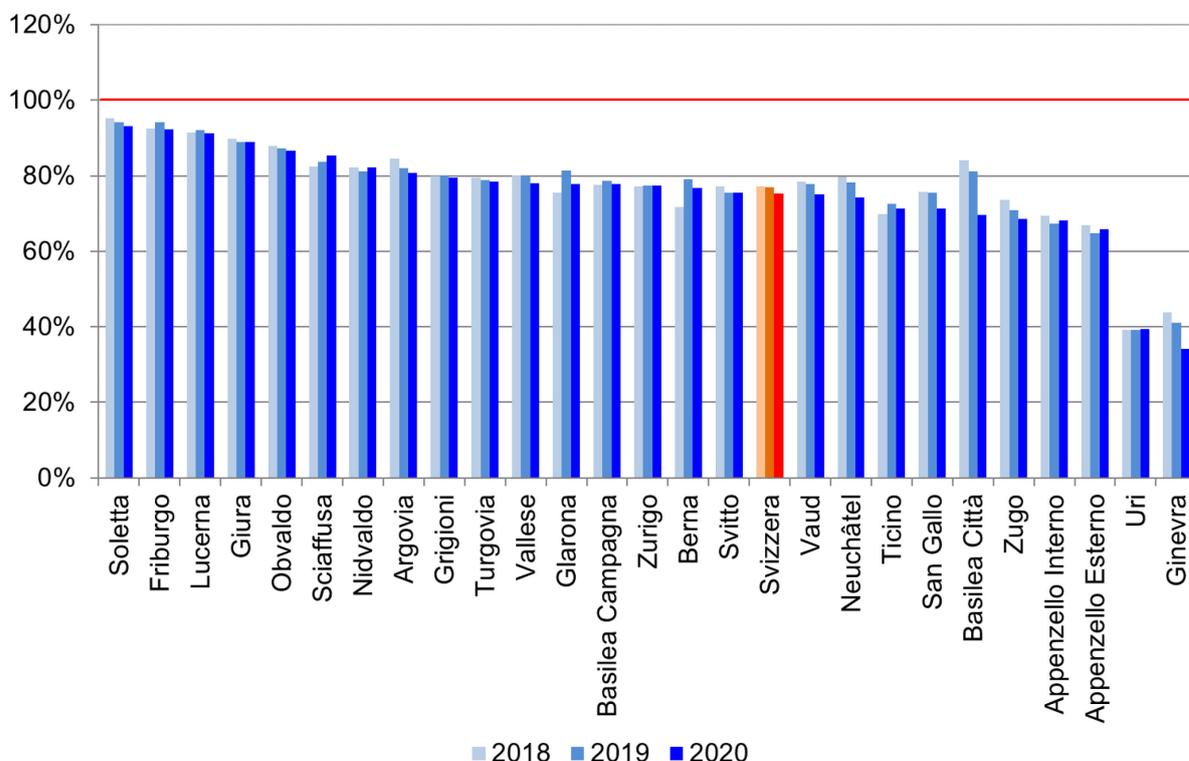
1. Indice generale: i risultati in dettaglio

La Figura 1 mostra l'indice generale delle quattro funzioni selezionate per gli ultimi tre anni (2018–2020) in cui sono disponibili i dati necessari. Da questa figura emerge che nessun Cantone presenta un indice superiore al 100 per cento. In media, nei tre anni considerati gli emolumenti pagati agli uffici della circolazione stradale, per il diritto generale, l'approvvigionamento idrico e l'eliminazione delle acque di scarico come pure per la gestione dei rifiuti coprono il 75 per cento circa dei costi registrati in questi settori di compiti. Secondo i dati disponibili, un quarto dei costi è dunque coperto da entrate fiscali o trasferimenti. Fatta eccezione per alcuni casi speciali nella parte inferiore della classifica dei Cantoni, nei tre anni considerati gli indici dei Cantoni sono distribuiti uniformemente intorno alla media. Oltre tre quarti dei Cantoni presentano valori che si scostano al massimo di 10 punti percentuali dalla media degli indici. I Cantoni situati nella parte superiore della classifica – nel 2020 Soletta, Friburgo e Lucerna – coprono tra il 91 e il 93 per cento dei loro costi mediante emolumenti. Nei Cantoni di Uri e Ginevra alcuni costi generati nei settori di compiti in esame non sono finanziati mediante emolumenti; questi compiti sono assunti da aziende pubbliche e ciò si riflette in un basso valore dell'indice.

Se in alcuni Cantoni i valori degli indici sono bassi, non si dovrebbe quindi concludere automaticamente che è opportuno aumentare gli emolumenti. D'altro canto, i valori degli indici superiori al 100 per cento non significano necessariamente che gli emolumenti riscossi siano troppo elevati e che debbano essere diminuiti. Quanto affermato vale sia per l'indice generale, sia per tutti gli indici parziali. Una simile decisione può essere presa soltanto dopo un esame

approfondito dei dati e delle disposizioni legali e soltanto per un emolumento specifico riscosso nel singolo caso in un determinato Comune. L'indice del finanziamento mediante emolumenti fornisce informazioni a un livello aggregato e non è adatto a esami di questo tipo. Può piuttosto essere utilizzato come strumento per il confronto intercantonale e indicare una possibile sproporzione tra emolumento e prestazione¹.

Figura 1: Finanziamento della prestazione di servizi pubblici mediante emolumenti



Nel 2020 la media degli indici cantonali è pari al 75 per cento. A questo livello aggregato, i movimenti più importanti si registrano nei Cantoni di Basilea Città e Ginevra, seguiti dai Cantoni di San Gallo e Neuchâtel. Nel Cantone di Basilea Città l'indice generale diminuisce di 11 punti percentuali, principalmente a causa del forte aumento delle uscite nell'ambito dell'eliminazione delle acque di scarico. I cali registrati nei Cantoni di Ginevra (-7 punti percentuali), San Gallo e Neuchâtel (entrambi -4 punti percentuali) si spiegano con le minori entrate dovute alla pandemia da coronavirus, soprattutto nell'ambito degli uffici della circolazione stradale e della navigazione e in quello del diritto generale.

Nel 2020 l'indice parziale relativo agli uffici della circolazione stradale è in media del 115 per cento e si situa chiaramente al di sopra della soglia di parità, che indica l'equilibrio fra le entrate da emolumenti e i costi. Per quanto concerne gli altri indici parziali, la media svizzera raggiunge al massimo il 78 per cento e le entrate da emolumenti superano i costi soltanto in alcuni Cantoni. Nei paragrafi seguenti, l'esame di ciascun indice parziale fornisce informazioni più dettagliate sulle cause delle variazioni dell'indice generale o sugli sviluppi particolari registrati in certi Cantoni. La variazione dei valori degli indici in singoli Cantoni² può essere dovuta anche

¹ L'attribuzione di tutte le entrate e di tutti i costi ai settori (funzioni) corrispondenti è essenziale per l'interpretazione dell'indicatore del finanziamento mediante emolumenti. La possibilità di interpretare tale indicatore deve tuttavia essere relativizzata, poiché gli enti pubblici applicano soltanto in parte le direttive del Modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni (MPCA1 e MPCA2).

² Nell'esercizio finanziario questo è il caso per i cantoni Friburgo e San Gallo, e nel 2020 per i cantoni del Vallese e del Giura.

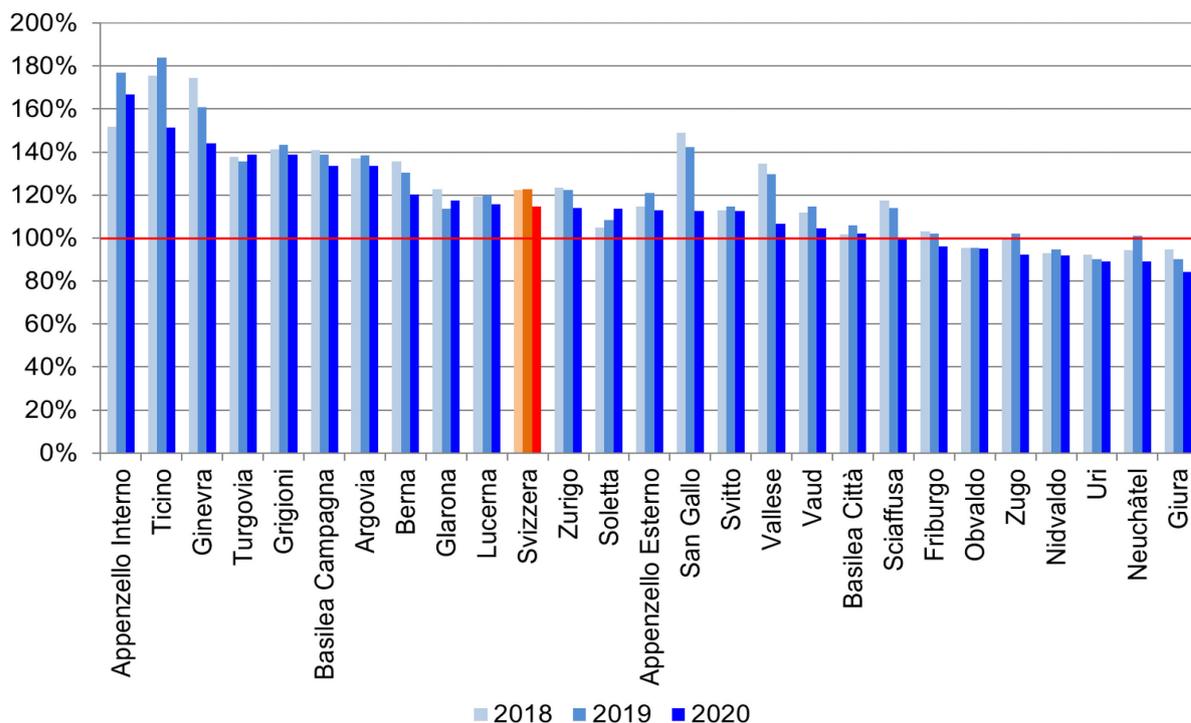
al fatto che la statistica finanziaria federale si sforza di ampliare il campo d'indagine e mira a una rilevazione totale, al fine di migliorare ulteriormente la qualità dei dati.

2. Indice parziale relativo agli uffici della circolazione stradale

La Figura 2 mostra il primo indice parziale, che riguarda gli uffici della circolazione stradale. Esso considera anche gli emolumenti riscossi per le licenze di condurre, le licenze di circolazione e i collaudi dei veicoli. Dall'indice relativo agli uffici della circolazione stradale risulta che in otto Cantoni le entrate da emolumenti superano le uscite di oltre un quinto. I Cantoni di Appenzello Interno (167 %), Ticino (151 %) e Ginevra (144 %) presentano gli indici più elevati. A causa di diverse difficoltà metodologiche nella costruzione dell'indice, la soglia del 100 per cento non può essere considerata un valore assoluto. Le aste per le targhe, come sono praticate negli ultimi anni ad esempio nei Cantoni di Zugo e Zurigo, generano entrate elevate³ e provocano in tal modo distorsioni dell'indice degli emolumenti⁴. Ciononostante i valori relativi ad alcuni Cantoni possono perlomeno essere interpretati come indizio di una possibile sproporzione tra gli emolumenti riscossi dagli uffici della circolazione stradale e i costi generati.

Di converso, questo non significa che nei Cantoni in cui si registrano invece valori al di sotto del 100 per cento come Giura, Neuchâtel e Uri, gli emolumenti siano troppo bassi e debbano essere aumentati. Un indice inferiore al 100 per cento indica soltanto che una parte dei costi concernenti gli uffici della circolazione stradale è coperta da imposte, trasferimenti o indennità. L'ufficio della circolazione stradale del Cantone di Friburgo, ad esempio, è indennizzato dal Cantone per la riscossione delle tasse sui veicoli a motore e sui natanti.

Figura 2: Finanziamento mediante emolumenti nell'ambito degli uffici della circolazione stradale e della navigazione



³ Cfr. TOP 10 – le 10 targhe automobilistiche più costose della Svizzera: <https://www.auktion-ch.ch/ks/teuerste.aspx>

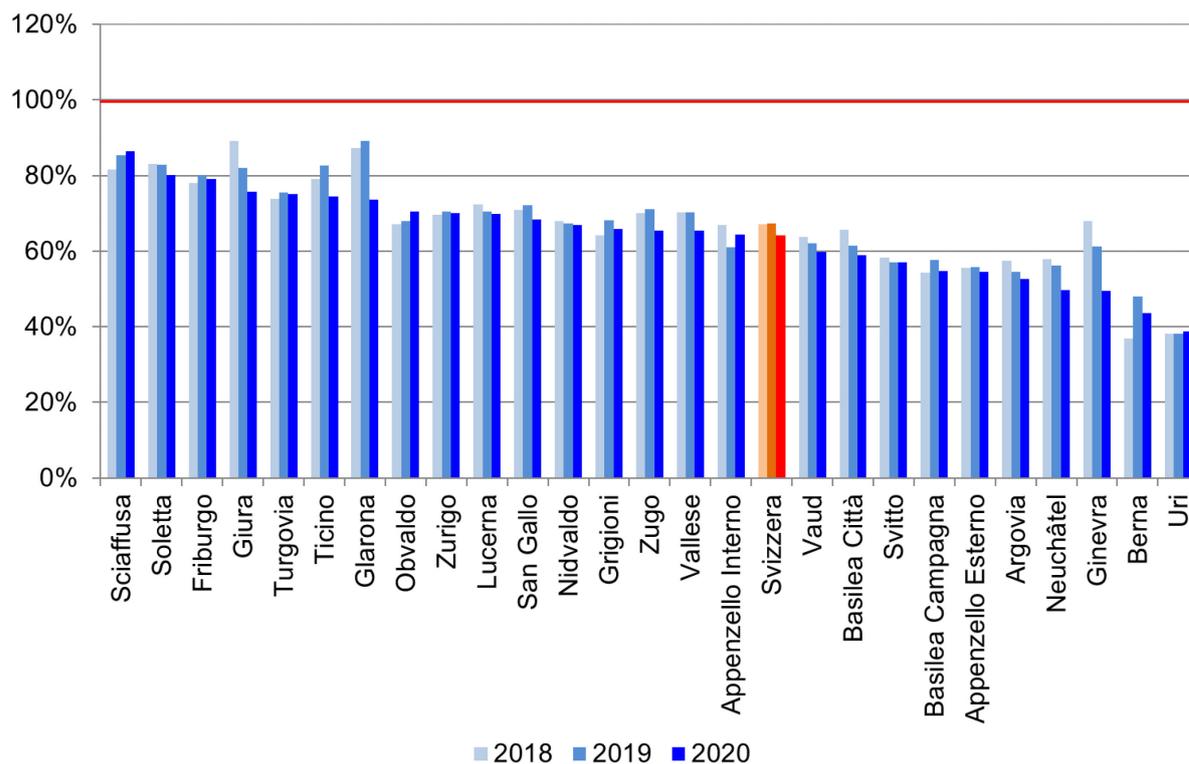
⁴ Cfr. le spiegazioni sul metodo di calcolo nell'allegato.

A causa della crisi da coronavirus e del conseguente confinamento, in molti Cantoni il numero dei collaudi effettuati nel 2020 è diminuito. Per la maggior parte dei Cantoni la sospensione dei collaudi ha comportato un calo delle entrate da emolumenti. Questa è la ragione per cui l'indice parziale relativo agli uffici della circolazione stradale è chiaramente più basso; il valore medio di tutti i Cantoni diminuisce di 8 punti percentuali. I cali più significativi sono stati registrati nei Cantoni Ticino (-33 punti percentuali), San Gallo (-30 punti percentuali) e Vallese (-23 punti percentuali). Nei Cantoni Ticino e San Gallo la diminuzione dell'indice parziale è dovuta a minori entrate da emolumenti. In considerazione del forte calo registrato nel 2020, il Cantone di San Gallo perde nove posizioni. Con il 113 per cento, il valore dell'indice è nuovamente inferiore alla media svizzera, situazione che non si ripeteva dal 2010. Nel Cantone del Vallese la diminuzione dell'indice parziale è dovuta prevalentemente a maggiori uscite per beni e servizi e altre uscite d'esercizio (in particolare per prestazioni di servizi e onorari). Questo incremento è imputabile al fatto che ora i servizi centrali fatturano al servizio della circolazione stradale e navale le uscite per l'informatica e la gestione del personale.

Solo i Cantoni di Soletta, Glarona e Turgovia registrano una crescita dell'indice. La progressione dell'indice parziale nel Cantone di Soletta (+5 punti percentuali) è il risultato di uscite più contenute a seguito di posti di lavoro vacanti e di una riduzione delle uscite per beni e servizi e delle uscite d'esercizio. Nel Cantone di Glarona aumentano in modo significativo soprattutto le entrate da emolumenti derivanti dai controlli delle navi (+65 % rispetto al 2019). Tale incremento è correlato al fatto che il numero dei controlli effettuati nel 2019 è stato inferiore alla media (158), mentre il numero dei controlli effettuati nel 2020 (253) è stato superiore alla media. Inoltre, nel Cantone di Turgovia la crescita dell'indice è riconducibile a maggiori entrate da emolumenti e a uscite più contenute. Tale diminuzione riguarda soprattutto le uscite per beni e servizi e le altre uscite d'esercizio (in particolare per investimenti non attivabili e per perdite su crediti effettive). L'aumento delle entrate da emolumenti per atti ufficiali è da attribuire alle tasse riscosse per l'ammissione delle persone alla circolazione.

3. Indice parziale relativo al diritto generale

L'indice parziale relativo al diritto generale comprende diversi tipi di emolumenti, tra cui quelli riscossi dall'ufficio d'esecuzione, dal controllo degli abitanti, dall'ufficio del registro fondiario, dall'ufficio dei fallimenti, dall'ufficio dello stato civile e da molti altri uffici. Sulla base dei dati della statistica finanziaria non è possibile operare una distinzione più dettagliata. Nel 2020 l'indice parziale medio è del 64 per cento. I singoli valori dell'indice oscillano tra il 39 per cento nel Cantone di Uri e l'86 per cento nel Cantone di Sciaffusa (Figura 3).

Figura 3: Finanziamento mediante emolumenti nell'ambito del diritto generale

Rispetto al 2019 il valore medio diminuisce di 3 punti percentuali. Durante il confinamento dovuto alla pandemia, in Svizzera è stata applicata la cosiddetta sospensione delle esecuzioni, al fine di sgravare le imprese⁵. Inoltre, gli aiuti finanziari concessi dalla Confederazione e dai Cantoni hanno determinato nel 2020 una notevole diminuzione del numero di fallimenti a livello nazionale.

I cali più significativi dell'indice parziale relativo al diritto generale si osservano nei Cantoni di Glarona (-16 punti percentuali), Ginevra (-12 punti percentuali) e Ticino (-8 punti percentuali). Nel caso di Glarona, la diminuzione è dovuta alle minori entrate da emolumenti per atti ufficiali riscossi dall'ufficio di esecuzione e fallimento, per adeguamenti nel registro fondiario e per atti pubblici. Anche la flessione dell'indice parziale nel Cantone di Ginevra si spiega con le minori entrate da emolumenti, risultanti dalla riduzione delle attività a causa del confinamento. Il Cantone di Ginevra, ad esempio, registra minori entrate da emolumenti per atti ufficiali riscossi dalla polizia commerciale ai fini della lotta contro il lavoro nero, per le domande d'esecuzione, il rilascio di passaporti, visti e autenticazioni nonché per le domande di naturalizzazione. Anche nella Città di Ginevra le entrate da emolumenti sono diminuite rispetto all'anno precedente, segnatamente quelle connesse ad autorizzazioni per l'affissione di cartelloni e l'utilizzo della proprietà pubblica e quelle connesse ad attività dell'ufficio dello stato civile. Il calo dell'indice nel Cantone Ticino è da attribuire alle minori entrate da emolumenti riscossi dall'ufficio della migrazione e dagli uffici di esecuzione e fallimenti.

Gli aumenti dell'indice si osservano invece nei Cantoni di Appenzello Interno (+3 punti percentuali) e Obvaldo (+2 punti percentuali). Nel caso di Appenzello Interno, le entrate da emolumenti aumentano in misura più marcata delle uscite. Nel caso di Obvaldo, invece, le uscite sono addirittura in leggero calo, mentre le entrate da emolumenti per atti ufficiali connessi all'iscrizione nel registro fondiario nonché a soggiorni e all'asilo (aumento delle

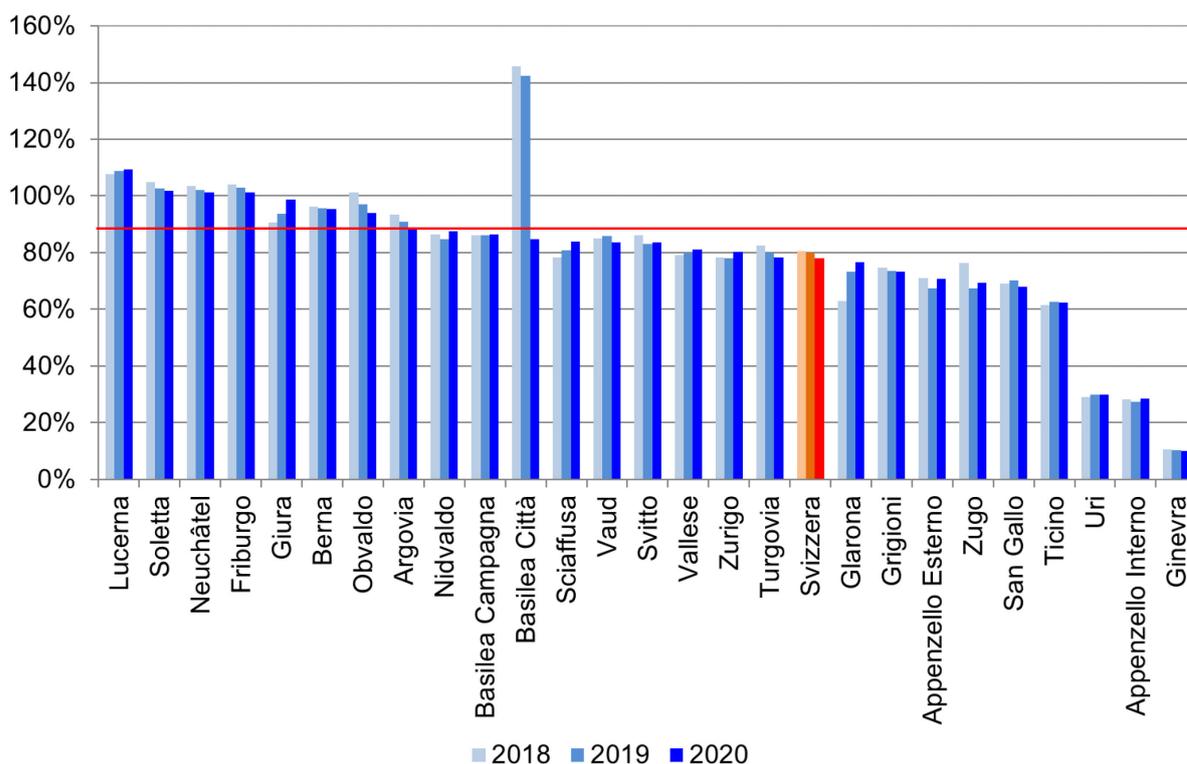
⁵ [Comunicato stampa](#) del Consiglio federale del 18.3.2020, Berna, «Coronavirus: sospensione temporanea delle esecuzioni»

operazioni e mutazioni a pagamento a seguito di un adeguamento della legge sugli emolumenti) registrano un aumento. Una crescita delle entrate si osserva anche nei Comuni di Alpnach e Kerns ed è riconducibile a un'intensa attività edilizia nonché a diversi grandi progetti. Nel Cantone di Appenzello Interno le maggiori entrate da emolumenti sono legate a un accumulo di passaggi di proprietà, soprattutto di appartamenti. La ragione è anche in questo caso l'intensa attività edilizia. Le società immobiliari hanno costruito e stanno tuttora costruendo numerosi appartamenti di proprietà (proprietà per piani) nella parte interna del Cantone. Per di più, rispetto al 2017 e al 2018, nel 2019 le entrate da emolumenti per iscrizioni nel registro fondiario sono inferiori di circa mezzo milione. In un Cantone di piccole dimensioni, queste entrate oscillano quindi con la costruzione di ogni complesso edilizio di grandi dimensioni.

4. Indice parziale relativo all'approvvigionamento idrico e all'eliminazione delle acque di scarico

Nel 2020 l'indice parziale relativo all'approvvigionamento idrico e all'eliminazione delle acque di scarico è in media del 78 per cento. I valori della maggioranza dei Cantoni sono, in parte, chiaramente al di sotto della soglia del 100 per cento (Figura 4). In tre Cantoni, ossia quelli di Ginevra, Appenzello Interno e Uri, gli indici sono addirittura sensibilmente inferiori al 50 per cento. L'indice parziale relativo al Cantone di Basilea Città, che negli anni precedenti superava nettamente la soglia della parità, si situa nel 2020 al di sotto di questo livello per la prima volta dal 1995.

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



La discrepanza tra i Cantoni con gli indici più elevati e quelli con gli indici più bassi riflette la diversità delle normative cantonali e comunali per la riscossione degli emolumenti nell'ambito delle acque e delle acque di scarico. È quindi particolarmente difficile fare un confronto sistematico. Nella statistica finanziaria, che si limita al settore delle amministrazioni pubbliche, ad

esempio l'approvvigionamento idrico non è compreso nei dati dei Cantoni. Secondo gli standard internazionali della settorizzazione, le rilevazioni concernono soltanto gli enti pubblici e non considerano le aziende pubbliche. Ne sono quindi escluse le aziende di approvvigionamento idrico che sono finanziate principalmente dai prezzi del mercato oppure che non sono controllate dagli enti pubblici. Ciò è il caso sia per Ginevra che per Appenzello Interno e Uri. Se figurano nei consuntivi cantonali, tali aziende non sono computate.

Rispetto al 2019 il valore medio di tutti i Cantoni è diminuito di 2 punti percentuali. Tuttavia, nel caso di Basilea Città la differenza è notevole (-58 punti percentuali). Questo calo significativo dell'indice è imputabile a maggiori uscite per l'eliminazione delle acque di scarico. Poiché il Cantone ha effettuato uscite aggiuntive per compensare l'utilizzazione del terreno e il risanamento del suolo del nuovo impianto di depurazione, il valore dei trasferimenti erogati alle imprese pubbliche registra una crescita di 22,7 milioni rispetto all'anno precedente. Secondo l'ufficio per l'ambiente e l'energia del Cantone di Basilea Città, il risanamento e l'ampliamento dell'impianto di depurazione comunale sono in fase di realizzazione. È stata completata la fase biologica, sono stati avviati i lavori preliminari per la quarta fase di depurazione che prevede la rimozione di microinquinanti, sono stati realizzati i bacini di predepurazione previsti nella fase meccanica ed è iniziata la costruzione dell'edificio di calcolo⁶. Nel Cantone di Obvaldo l'indice parziale diminuisce di 3 punti percentuali rispetto all'anno precedente, perché le uscite aumentano in misura maggiore rispetto alle entrate da emolumenti. Le uscite aggiuntive per i lavori di manutenzione degli impianti di approvvigionamento idrico (manufatti delle condotte) e di eliminazione delle acque di scarico (introduzione di un sistema di separazione dell'acqua piovana) sono sostenute principalmente nei Comuni di Alpnach e Sarnen.

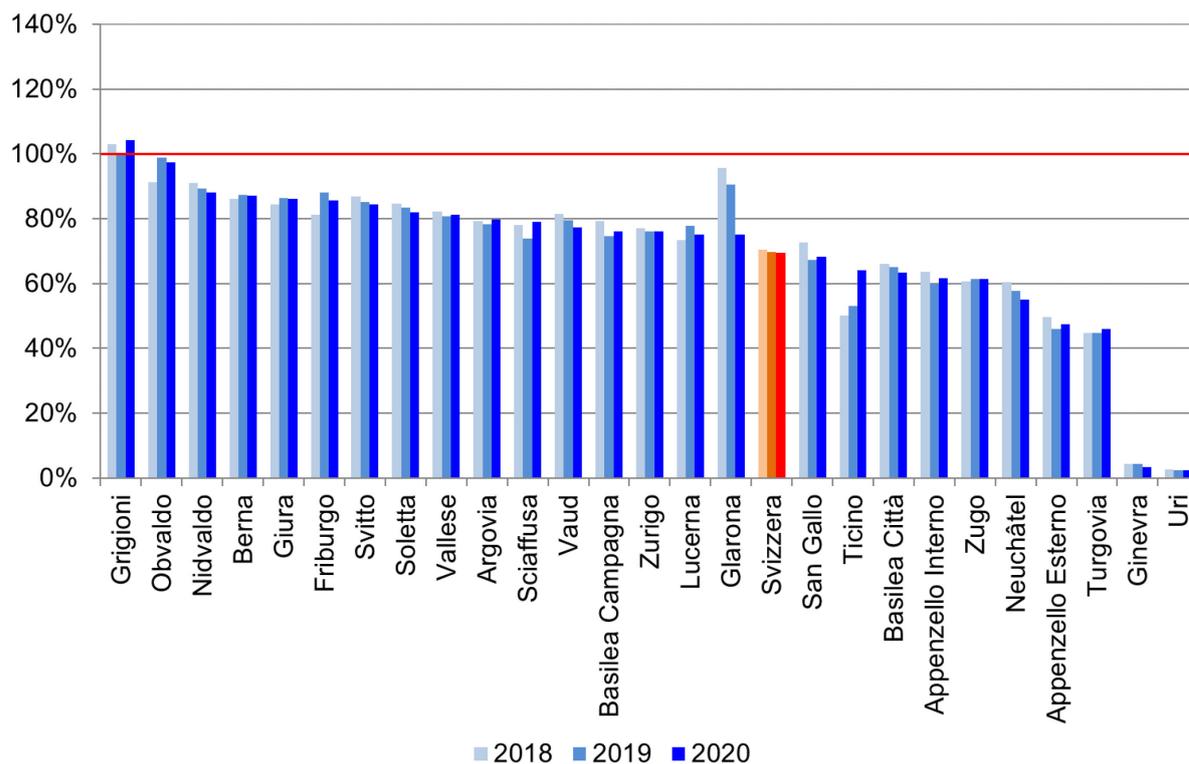
A registrare la crescita più marcata nel 2020 sono stati gli indici dei Cantoni di Appenzello Esterno e Giura. Nel caso del Giura, la progressione dell'indice parziale è da attribuire in gran parte al fatto che i valori relativi ai Comuni sono stati in parte stimati prima della rilevazione totale. In occasione di questa stima, le entrate sono state sottostimate in misura maggiore rispetto alle uscite. Nel 2020 le entrate da emolumenti sono aumentate in modo più marcato rispetto alle uscite per l'approvvigionamento idrico e l'eliminazione delle acque di scarico. Nel caso di Appenzello Esterno, la crescita dell'indice parziale si spiega con entrate da emolumenti più consistenti. Registrano un incremento in particolare le tasse riscosse per lo smaltimento delle acque di scarico nei Comuni di Speicher e Urnäsch e le entrate derivanti dalla vendita di acqua nel Comune di Trogen.

5. Indice parziale relativo alla gestione dei rifiuti

Per quanto concerne l'indice relativo alla gestione dei rifiuti, le differenze cantonali sono considerevoli: nel 2020 la media svizzera si attesta al 70 per cento ed è chiaramente inferiore alla soglia del 100 per cento. Ad eccezione del Cantone di Ginevra, ora tutti i Cantoni svizzeri riscuotono la cosiddetta tassa sul sacco. Poiché i Comuni del Cantone di Ginevra coprono i costi per la gestione dei rifiuti con imposte anziché con emolumenti, si registra un indice molto basso⁷. Nei Cantoni dei Grigioni e di Obvaldo il grado di finanziamento mediante emolumenti raggiunge pressoché la soglia della parità del 100 per cento. In altri Cantoni, talvolta, le prestazioni di servizi relative alla gestione dei rifiuti non sono fornite direttamente dai Comuni, ma da un'azienda pubblica (ad es. nel Cantone di Uri).

⁶ [Cantone di Basilea Città, rapporto annuale 2020 \(disponibile in tedesco\), pagg. 273 e 276](#)

⁷ In base alla decisione del Tribunale federale del 4.7.2011 (DTF 137 I 257), al massimo il 30 % dei costi per lo smaltimento dei rifiuti può essere finanziato da entrate fiscali.

Figura 5: Finanziamento mediante emolumenti nell'ambito della gestione dei rifiuti

Rispetto all'anno precedente, nel 2020 il valore medio di tutti i Cantoni rimane stabile. A registrare la crescita più marcata sono gli indici dei Cantoni Ticino (+11 punti percentuali), Sciaffusa (+5 punti percentuali) e Grigioni (+4 punti percentuali).

Nel Cantone Ticino la crescita dell'indice parziale è imputabile a una progressione delle entrate da emolumenti, registrata soprattutto a Lugano. Ciò deriva dal fatto che il 13 maggio 2019 il consiglio comunale di Lugano ha approvato il regolamento sulla gestione dei rifiuti che prevede una tassa mista, composta da una tassa base e da una tassa per i costi variabili (la cosiddetta tassa sul sacco che è entrata in vigore il 1.1.2020 a Lugano)⁸. Nel Cantone di Sciaffusa, le uscite nell'ambito della gestione dei rifiuti sono diminuite in misura maggiore rispetto alle entrate da emolumenti, il che ha determinato nel 2020 una crescita dell'indice parziale. Le minori uscite riguardano soprattutto i Comuni di Neuhausen am Rheinfall e Sciaffusa. Oltre a una riduzione delle uscite per prestazioni di servizi e onorari, la Città di Sciaffusa registra una diminuzione delle uscite per investimenti⁹, poiché nel 2019 è stato acquistato un nuovo veicolo per la raccolta rifiuti.

Nel Cantone dei Grigioni la progressione dell'indice parziale nel 2020 è da attribuire a un aumento delle entrate da emolumenti e a un calo delle uscite. Rispetto all'anno precedente, soprattutto il Cantone e i Comuni di Coira e St. Moritz registrano una riduzione delle uscite correnti. Inoltre, gli investimenti sono diminuiti, in particolare nei Comuni di Klosters-Serneus e Davos. Mentre il Comune di Klosters-Serneus ha adottato nel 2019 provvedimenti di ampia portata per amplificare il centro di raccolta regionale delle carcasse a Dalvazza, nel 2020 gli investimenti previsti per la nuova costruzione del centro di raccolta delle carcasse a Gulfia non sono stati effettuati a causa di ritardi nel progetto. Nel 2020 Davos ha investito meno in beni mobili (acquisto di veicoli) per la gestione dei rifiuti. Il Comune di Arosa, ad esempio, registra

⁸ Cfr. <https://www.lugano.ch/temi-servizi/energia-ambiente/rifiuti/gestione-rifiuti/>.

⁹ Gli ammortamenti sono stimati sulla base del valore medio delle uscite per investimenti nell'arco di tutti gli anni per i quali sono disponibili i dati necessari, cfr. Definizione dei termini e metodo nell'allegato.

un aumento delle entrate da emolumenti per la discarica di Egga Val Mischein St. Peter, imputabile a un aumento del materiale fornito dai numerosi grandi cantieri e ai limiti di capacità della discarica di Arosa.

I cali più significativi dell'indice parziale si osservano nei Cantoni di Glarona (-15 punti percentuali) e Lucerna (-3 punti percentuali). L'evoluzione del Cantone di Glarona è impressionante: rispetto al valore massimo raggiunto nel 2016, l'indice parziale diminuisce addirittura di 57 punti percentuali. Il recente calo dal 90 per cento (2019) al 75 per cento (2020) è dovuto, da un lato, al forte aumento delle uscite e, dall'altro, alla flessione delle entrate da emolumenti. Tale flessione è particolarmente evidente nei conti del Comune di Glarus Nord, che presentano un crollo del 46 per cento circa delle entrate da tasse di utilizzazione e prestazioni di servizi delle discariche. Va osservato che, a seconda delle dimensioni dei progetti di costruzione attuati, le entrate delle discariche derivanti da emolumenti per il materiale da scavo possono variare fortemente e quindi influenzare in maniera determinante l'indice parziale. La flessione dell'indice parziale nel 2020 si spiega inoltre con uscite più elevate, in particolare per prestazioni di servizi e spese per il personale nei Comuni di Glarus Süd (per i centri di raccolta delle carcasse e i compiti comunali) e Glarus (per i rifiuti verdi). La diminuzione nel 2020 dell'indice parziale nel Cantone di Lucerna si spiega con un aumento delle uscite. Rispetto al 2019, sia il Cantone che il Comune di Buchrain registrano maggiori uscite correnti per lo smaltimento dei rifiuti (soprattutto uscite per il personale e per prestazioni di servizi e onorari). L'incremento delle uscite per investimenti¹⁰ nel 2020 è imputabile alla Città di Lucerna, in cui è in corso la fase pilota di un progetto che prevede l'utilizzo di un veicolo elettrico per la raccolta rifiuti in vista di una possibile passaggio a una raccolta più ecologica.

¹⁰ Gli ammortamenti sono stimati sulla base del valore medio delle uscite per investimenti nell'arco di tutti gli anni per i quali sono disponibili i dati necessari, cfr. Definizione dei termini e metodo nell'allegato.

Allegato

Mandato del Parlamento

L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) pubblica ogni anno l'**indicatore del finanziamento mediante emolumenti** nei Cantoni e nei Comuni in adempimento della mozione Steiner (06.3811) «Onere a titolo di emolumenti. Trasparenza», che incarica il Consiglio federale di effettuare e pubblicare una statistica annua dell'onere a titolo di emolumenti in Svizzera analoga alla statistica annua dell'onere fiscale in Svizzera.

La pubblicazione sull'onere fiscale in Svizzera fornisce per determinati soggetti fiscali informazioni sull'onere fiscale legato alle imposte cantonali, comunali e di culto di tutti i Comuni svizzeri. Essa è quindi molto ampia e offre un quadro dettagliato del differente onere fiscale sopportato dai contribuenti in Svizzera. Questa rappresentazione esaustiva è unicamente possibile perché si ricorre a oggetti (sostanza imponibile) e soggetti fiscali (contribuenti) standardizzati. Per gli emolumenti la situazione è diversa. Nel parere del 9 marzo 2007 sulla mozione Steiner il Consiglio federale ha affermato che «le tasse e i tributi si fondano sul consumo o sul ricorso a prestazioni pubbliche, che variano da un beneficiario all'altro». Ha poi aggiunto che «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 le richieste formulate inizialmente sono state sensibilmente limitate perché ritenute eccessive. Le discussioni nella commissione competente e nel Consiglio degli Stati si sono focalizzate sulla mancanza di trasparenza e sulla sproporzione tra emolumento e prestazione fornita dallo Stato (cfr. parere del 15.1.2008 della Commissione dell'economia e dei tributi). Inoltre è stato precisato che la statistica non deve essere esaustiva, ma limitarsi, ad esempio, a categorie domestiche tipiche e a emolumenti importanti ed elevati. Il Consiglio federale deve attuare la mozione in modo che i costi rimangano entro certi limiti (cfr. verbale della seduta del Consiglio degli Stati del 5.3.2008).

Considerazioni

L'indicatore calcolato dall'AFF per effettuare il confronto intercantonale del finanziamento mediante emolumenti deve permettere di aumentare la trasparenza a livello cantonale applicando un metodo di calcolo semplice e chiaro. L'indicatore aggregato per il finanziamento mediante emolumenti in Svizzera non fornisce però alcuna informazione sull'onere fiscale delle singole economie domestiche. Tali informazioni sono già disponibili in dettaglio presso il Sorvegliante dei prezzi e in alcuni Cantoni.

Questo modo di procedere – ottica aggregata dell'AFF e informazioni dettagliate dei servizi specializzati competenti – è simile a quello che consente il confronto cantonale dell'onere fiscale. L'indice di sfruttamento fiscale calcolato annualmente dall'AFF costituisce un valore aggregato dello sfruttamento del sostrato fiscale totale da parte di Cantoni e Comuni. Le statistiche dettagliate dell'ufficio specializzato competente, in questo caso dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), illustrano inoltre l'onere fiscale di singole economie domestiche in determinati Comuni. Entrambi gli approcci permettono di ottenere una valutazione differenziata dell'onere fiscale in Svizzera. L'indicatore del finanziamento mediante emolumenti calcolato dall'AFF come pure le osservazioni dettagliate del Sorvegliante dei prezzi e di altri servizi specializzati dovrebbero fornire un quadro generale differenziato dell'onere legato a emolumenti.

Occorre sottolineare che i diversi lavori svolti nell'ambito della riscossione di emolumenti non devono essere considerati sostitutivi bensì complementari. Pertanto non è possibile procedere a un confronto tra le considerazioni del Sorvegliante dei prezzi sulla gestione dei rifiuti in una determinata città e l'indicatore del finanziamento mediante emolumenti calcolato dall'AFC per il relativo Cantone. Da un lato perché i risultati concernenti un singolo Comune possono scostarsi sensibilmente dalla situazione nell'intero Cantone e, dall'altro, perché queste due analisi poggiano su metodi, dati di base e concetti differenti che impediscono un simile confronto. I risultati evidenziano invece vari aspetti dello stesso settore tematico e conducono quindi inevitabilmente a conclusioni diverse che non si contraddicono ma si completano.

Definizione dei termini e metodo¹¹

Secondo la definizione comune, per «emolumento» si intende un tributo che deve essere riscosso per beneficiare di una particolare prestazione statale. Ad esempio, il costo annuale per la carta di credito non corrisponde a questa definizione, ma è un prezzo pagato a un'azienda privata. Bisogna inoltre fare una distinzione tra prestazione statale e prestazione fornita da un'azienda pubblica. Un'istituzione controllata da un ente pubblico che finanzia i suoi costi in gran parte attraverso il mercato non è un'unità statale, bensì un'azienda pubblica. Questo è ad esempio il caso delle imprese di trasporto pubblico, degli ospedali e dei fornitori di elettricità. Neppure le tariffe applicate da queste istituzioni sono emolumenti, per cui non sono oggetto delle spiegazioni che seguono¹².

L'indice del finanziamento mediante emolumenti calcolato dall'AFF poggia sul principio della copertura dei costi. Secondo questo principio i ricavi complessivi dei tributi causali, di cui fanno parte gli emolumenti, 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 metodologiche, che sono approfondite di seguito, questa soglia non può tuttavia essere considerata un valore assoluto. Ciononostante, un indice chiaramente superiore al 100 per cento può essere interpretato come indizio di una sproporzione tra emolumento e prestazione. Il contrario vale invece solo in misura limitata. Un rapporto tra entrate e uscite nettamente inferiore al 100 per cento non può essere considerato un motivo che legittima l'aumento degli emolumenti. Una simile decisione può essere presa soltanto dopo un esame approfondito dei dati e delle disposizioni legali nel singolo caso concreto. Infatti, le uscite di alcuni settori di compiti comprendono anche prestazioni di servizi che non sono finanziati mediante emolumenti (ad es. fontane pubbliche nella funzione approvvigionamento idrico). Ciò tende a falsare l'indice spostandolo verso il basso.

Il finanziamento di un ramo amministrativo mediante emolumenti è calcolato con la formula seguente:

$$\text{Indice} = \frac{\text{Ricavi complessivi della riscossione di emolumenti}}{\text{Costi}}$$

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 emolumenti e quindi anche – *ceteris paribus* – l'indice. Questo

¹¹ Nel documento di lavoro (disponibile in [tedesco](#) e [francese](#)) viene approfondito il metodo.

¹² La tabella a pagina 13 elenca le particolarità della settorizzazione in ogni Cantone.

è uno dei motivi per cui la soglia del 100 per cento non può essere interpretata come prova assoluta della violazione del principio della copertura dei costi. Inoltre, gli indicatori nell'ambito delle acque e delle acque di scarico tengono conto dei gruppi specifici «Contributi agli investimenti» (674–678). In tal modo si ha la certezza che gli emolumenti per l'allacciamento, che vengono spesso riscossi, confluiscono nel calcolo.

I rami amministrativi (funzioni) per i quali è calcolato il corrispondente indice sono selezionati secondo i ricavi generati. I cinque settori chiave, in cui nel 2020 viene riscosso il 55 per cento circa di tutti gli emolumenti, sono il diritto generale (18,5 %), l'eliminazione delle acque di scarico (15,3 %), la gestione dei rifiuti (9,7 %), gli uffici della circolazione stradale e della navigazione (6,0 %) e l'approvvigionamento idrico (5,9 %). A seguito delle differenze nella prassi di contabilizzazione di Cantoni e Comuni, i settori dell'eliminazione delle acque di scarico e dell'approvvigionamento idrico sono considerati congiuntamente. Tuttavia, alcuni rami amministrativi come gli altri servizi generali e le rimanenti strade, che generano anch'essi una parte rilevante delle entrate da emolumenti (rispettivamente 5,1 % e 3,4 %), non vengono esaminati in dettaglio. Questi settori di compiti comprendono talmente tante prestazioni di servizi, tra cui anche quelle non finanziate mediante emolumenti, che un'analisi non avrebbe alcuna rilevanza.

Oltre alle uscite correnti nel relativo ramo amministrativo, i costi comprendono pure una stima degli ammortamenti e dei costi a titolo di interessi. Gli ammortamenti non possono essere attribuiti direttamente alla pertinente funzione. Tuttavia, la diminuzione di valore può rappresentare una parte cospicua dei costi sostenuti, in particolare nell'ambito dell'approvvigionamento idrico e dell'eliminazione delle acque di scarico come pure in quello della gestione dei rifiuti. Affinché possano comunque essere integrati nei calcoli, gli ammortamenti sono stimati sulla base del valore medio delle uscite per investimenti nell'arco di tutti gli anni per i quali sono disponibili i dati necessari. Si tratta di una stima indubbiamente molto approssimativa che costituisce un'ulteriore limitazione metodologica, la quale non permette di considerare la soglia del 100 per cento un valore assoluto. Ciononostante, alla luce dei dati disponibili, la stima sembra opportuna. Si pone un problema anche per quanto riguarda i costi a titolo di interessi, poiché non in tutti i Cantoni e i Comuni è possibile attribuirli chiaramente al pertinente ramo amministrativo. Per tenerne comunque conto nell'indice, essi sono stimati in base alla ripartizione delle uscite complessive. Pure in questo caso è chiaro che si tratta soltanto di una stima molto approssimativa, ma alla luce della carenza di dati è comunque ragionevole.

Tabella: Indice del finanziamento della prestazione di servizi pubblici mediante emolumenti
– Particolarità della settorizzazione

Cantone	Particolarità della rilevazione
ZH	Bülach: IDA non computato Horgen: IDA e approvvigionamento idrico non computati Uster: IDA non computato Wädenswil: IDA e approvvigionamento idrico non computati Wetzikon: IDA e approvvigionamento idrico non computati Winterthur: IDA, approvvigionamento idrico e impianti di incenerimento dei rifiuti urbani non computati Zurigo: IDA, approvvigionamento idrico e impianti di incenerimento dei rifiuti urbani non computati, ERZ Entsorgung + Recycling della città di Zurigo computata Affoltern am Albis: IDA non computato Bassersdorf: approvvigionamento idrico non computato Regensdorf: IDA non computato Hinwil: IDA non computato Rüti: IDA non computato Richterswil: IDA non computato Thalwil: approvvigionamento idrico non computato Männedorf: approvvigionamento idrico non computato Schlieren: approvvigionamento idrico non computato Illnau-Effretikon: IDA e approvvigionamento idrico non computati
BE	Köniz: approvvigionamento idrico non computato
LU	Vari Comuni: parti dello smaltimento dei rifiuti esternalizzate a Recycling Entsorgung Abwasser Luzern (REAL)
UR	Gestione dei rifiuti esternalizzata alla Zentrale Organisation für Abfallbewirtschaftung im Kanton Uri (ZAKU), depurazione delle acque di scarico esternalizzata ad Abwasser Uri
SZ	--
OW	Cantone: ufficio della circolazione stradale rilevato come Concordato (non figura nel bilancio del Cantone) e considerato nell'indice
NW	Cantone: ufficio della circolazione stradale rilevato come Concordato (non figura nel bilancio del Cantone) e considerato nell'indice Stans: approvvigionamento idrico computato
GL	--
ZG	Comuni: gestione dei rifiuti rilevata come consorzio
FR	Cantone: ufficio della circolazione stradale computato (non figura nel bilancio del Cantone)
SO	--
BS	Cantone: ufficio collaudi rilevato come Concordato (non figura nel bilancio del Cantone) e considerato nell'indice
BL	Cantone: impianti per l'eliminazione dei rifiuti e delle acque di scarico non computati, ufficio collaudi rilevato come Concordato (non figura nel bilancio del Cantone) e considerato nell'indice Liestal: approvvigionamento idrico non computato
SH	--
AR	Herisau: IDA non computato

AI	Appenzello: gestione dei rifiuti (macellazione d'emergenza) computata
SG	Rapperswil-Jona: IDA non computato San Gallo: discarica e IDA non computati Wil: IDA non computato
GR	Coira: IDA non computato
AG	--
TG	--
TI	--
VD	Losanna: approvvigionamento idrico non computato Nyon: approvvigionamento idrico non computato Yverdon-les-Bains: STEP e approvvigionamento idrico non computati
VS	Brig: approvvigionamento idrico non computato Nendaz: IDA non computato Martigny: IDA non computato Collombey-Muraz: IDA non computato Zermatt: approvvigionamento idrico non computato
NE	Cantone: ufficio della circolazione stradale e della navigazione («service cantonal des automobiles et de la navigation», SCAN) computato
GE	Cantone: acqua e acque di scarico esternalizzati presso Services Industriels de Genève (SIG)
JU	Delémont: approvvigionamento idrico e centrale elettrica non computati
Tutti i Cantoni: rimanenti Comuni	Approvvigionamento idrico in parte non computato, IDA non rilevato.