



Documentazione

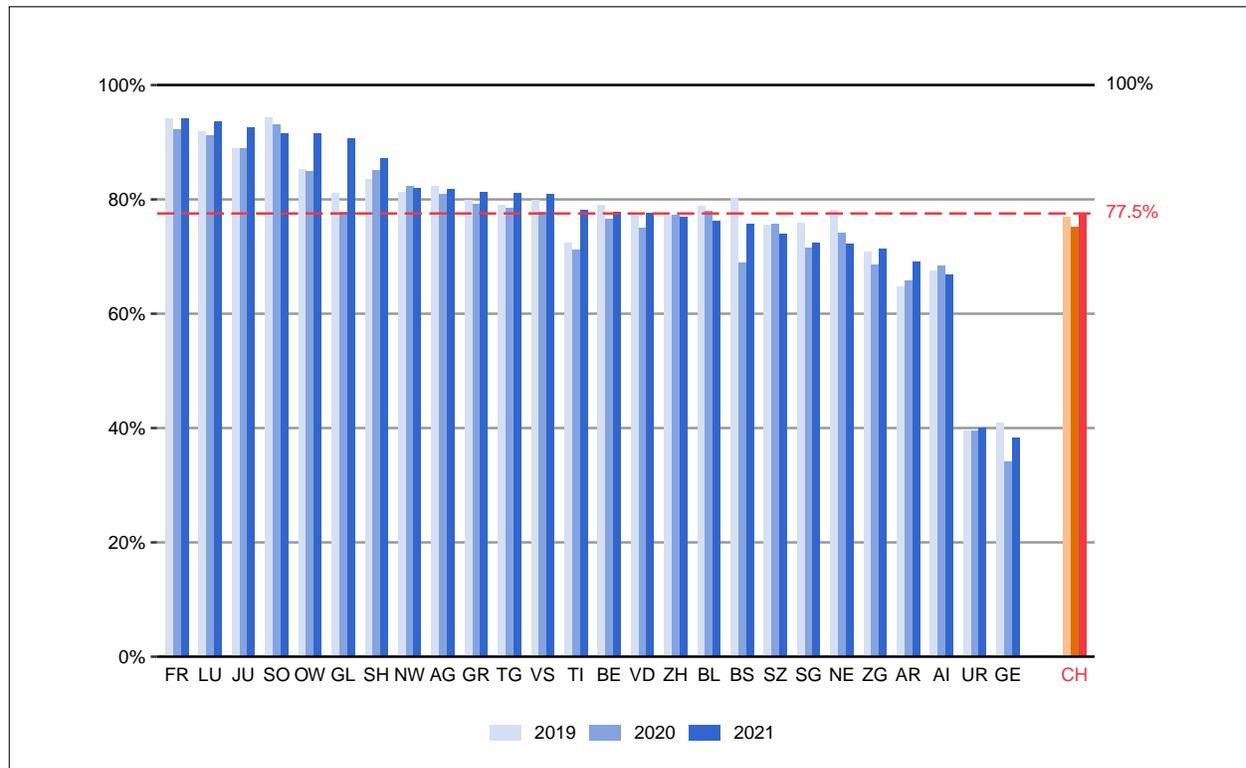
Berna, 2 novembre 2023

Finanziamento mediante emolumenti nel 2021

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 (113), il diritto generale (140), l'approvvigionamento idrico (710) e l'eliminazione delle acque di scarico (720) come pure la gestione dei rifiuti (730).

1 Indice generale: i risultati in dettaglio

Figura 1: Finanziamento della prestazione di servizi pubblici mediante emolumenti



La Figura 1 mostra l'indice generale delle quattro funzioni selezionate per gli ultimi tre anni (2019–2021) in cui sono disponibili i dati necessari. Da questa figura emerge che nessun Cantone presenta un indice pari al 100 per cento. “100” funge da valore di riferimento poiché, in teoria, le entrate generate dagli emolumenti dovrebbero coprire la totalità dei costi dei diversi settori di compiti presi in considerazione. In media, nel 2021 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 78 per cento circa dei costi registrati in questi settori. Ciò significa che, stando ai dati disponibili, poco più di un quinto dei costi è 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 relativamente omogenei. Tuttavia, rispetto all'anno precedente, la dispersione attorno alla media è maggiore. Nel 2021 circa due terzi dei Cantoni presenta valori che si scostano al massimo di 10 punti percentuali dalla media degli indici. I Cantoni situati nella parte superiore della classifica – nel 2021 Friburgo, Lucerna e Giura – coprono tra il 93 e il 94 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 non incluse nell'analisi e ciò si riflette in un basso valore dell'indice.

Viste queste importanti differenze istituzionali tra i Cantoni, il valore degli indicatori va interpretato con cautela. Pertanto, nel caso dei Cantoni che registrano indici bassi, non è possibile concludere automaticamente che sarebbe 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 deb-

bano 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.

Nel 2021 la media degli indici cantonali è pari al 78 per cento. A questo livello aggregato, tra il 2020 e il 2021 i movimenti più importanti si registrano nel Cantone di Glarona, seguito dai Cantoni di Obvaldo, Basilea Città e Ticino. Nel Cantone di Glarona l'indice generale aumenta di 13 punti percentuali, principalmente a causa dell'incremento delle entrate negli ambiti dell'approvvigionamento idrico e dell'eliminazione delle acque di scarico. Nel Cantone di Obvaldo si osserva un calo delle uscite in questi settori, il che spiega la crescita dell'indice globale (+7 punti percentuali). Nel Cantone di Basilea Città è soprattutto l'ambito dell'eliminazione delle acque di scarico a comportare un incremento dell'indice globale (+7 punti percentuali). Infine, l'aumento di 7 punti percentuali dell'indice globale per il Cantone Ticino è da ricondurre al rialzo degli indici parziali relativi al diritto generale e all'eliminazione delle acque di scarico.

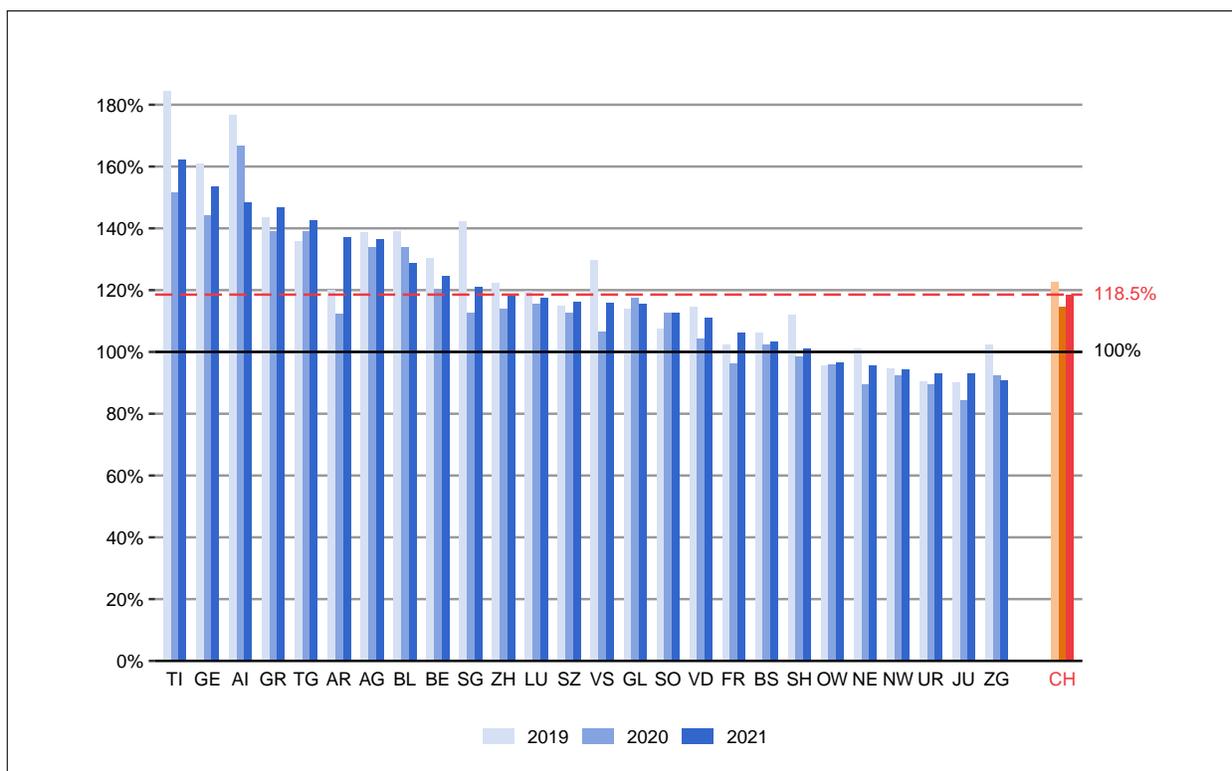
Nel 2021 l'indice parziale relativo agli uffici della circolazione stradale è in media del 119 per cento e si situa chiaramente al di sopra della soglia di parità, che indica l'equilibrio fra le entrate da emolumenti e i costi. Per quanto concerne gli altri indici parziali, la media svizzera raggiunge al massimo l'83 per cento e le entrate da emolumenti superano i costi soltanto in alcuni Cantoni. Nelle sezioni 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 al fatto che la statistica finanziaria federale si sforza di ampliare la sua rilevazione, al fine di raggiungere la completezza e migliorare costantemente la qualità dei dati.

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 nel 2019 per i Cantoni di Friburgo e San Gallo, nel 2020 per i Cantoni del Vallese e del Giura nonché nel 2021 per il Cantone Ticino.

2 Indice parziale relativo agli uffici della circolazione stradale

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



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. Nel 2021 l'indice ammonta in media al 119 per cento. In otto Cantoni esso supera la media nazionale, e in cima alla lista spiccano i Cantoni Ticino (162 %), Ginevra (154 %) e Appenzello Interno (148 %). Tuttavia si osserva che, 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. Per contro, nei Cantoni in cui l'indicatore mostra un valore inferiore al 100 per cento, come nel caso di Zugo, Giura o Uri, non è possibile trarre la conclusione che gli emolumenti sono troppo bassi e occorre aumentarli.

3 Cfr. TOP 10 – le 10 targhe automobilistiche più costose della Svizzera.

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

Nella maggior parte dei Cantoni il 2020 è stato caratterizzato da un calo delle entrate derivanti dagli emolumenti nel settore degli uffici della circolazione stradale, soprattutto a causa della crisi da coronavirus. In effetti, durante quell'anno, il numero di veicoli sottoposti a collaudo è notevolmente diminuito. Questo calo si traduce in una diminuzione del valore medio pari a 8 punti percentuali tra il 2019 e il 2020. Nel 2021 il valore medio torna a salire guadagnando 4 punti percentuali, per poi attestarsi alla media svizzera del 119 per cento. L'aumento permette così di compensare circa la metà (in punti percentuali) del calo registrato nel 2020 e segna l'inizio del ritorno alla normalità dopo la crisi legata alla pandemia da coronavirus. Il Cantone Ticino, ad esempio, che aveva visto scendere il suo indice di 33 punti percentuali nel 2020, lo vede crescere di 11 punti percentuali nel 2021, soprattutto grazie all'aumento delle entrate derivanti dai collaudi e dagli esami di conducente. Anche l'indice del Cantone di Friburgo registra una crescita considerevole (di 10 punti percentuali) grazie all'incremento delle entrate dell'ufficio della circolazione stradale e della navigazione. Si osserva altresì un aumento del numero di esami teorici e pratici, soprattutto in seguito alla nuova possibilità di ottenere la licenza per allievo conducente a partire da 17 anni⁵. Anche gli indici parziali più elevati nei Cantoni di Ginevra, Vallese, Giura, San Gallo, Grigioni, Vaud e Neuchâtel sono da ricondurre principalmente all'incremento delle entrate, il cui livello era diminuito in maniera considerevole nel 2020 in seguito alla crisi da coronavirus.

Con 25 punti percentuali, l'aumento più consistente tra il 2020 e il 2021 viene registrato nel Cantone di Appenzello Esterno, dove le entrate hanno un incremento significativo soprattutto grazie agli emolumenti per atti ufficiali nonché agli emolumenti per l'utilizzazione e le prestazioni di servizio registrati presso la divisione amministrativa dell'ufficio cantonale della circolazione stradale. Nel contempo occorre notare che le altre entrate d'esercizio nella medesima unità organizzativa sono in calo ma non vengono prese in considerazione nel calcolo dell'indice. Il Cantone di Appenzello Interno registra la diminuzione più importante dell'indicatore (-18 punti percentuali). Ciò è dovuto in particolare all'aumento delle uscite per il personale⁶ e il materiale⁷. Occorre notare che, nel complesso, l'aumento dei costi presso l'ufficio cantonale della circolazione stradale rimane inferiore a quello preventivato per il 2021. Il calo dell'indice di questo Cantone viene potenziato dalla diminuzione delle entrate. Le maggiori entrate correlate alla remunerazione degli esperti in materia di circolazione⁸ non sono in grado di compensare il calo degli emolumenti dovuto al minor numero di immatri-colazioni di veicoli a noleggio durante la pandemia da coronavirus⁹.

5 Cfr. rapporto dell'ufficio cantonale della navigazione del Cantone di Friburgo "[Rapport de l'Office cantonal de navigation du canton de Fribourg](#)", in tedesco e in francese), pag. 10.

6 Il Cantone di Appenzello Interno registra una crescita delle uscite per il proprio personale (aumento del tasso di occupazione) in diverse unità amministrative, vedi [preventivo 2021 \(in tedesco\)](#).

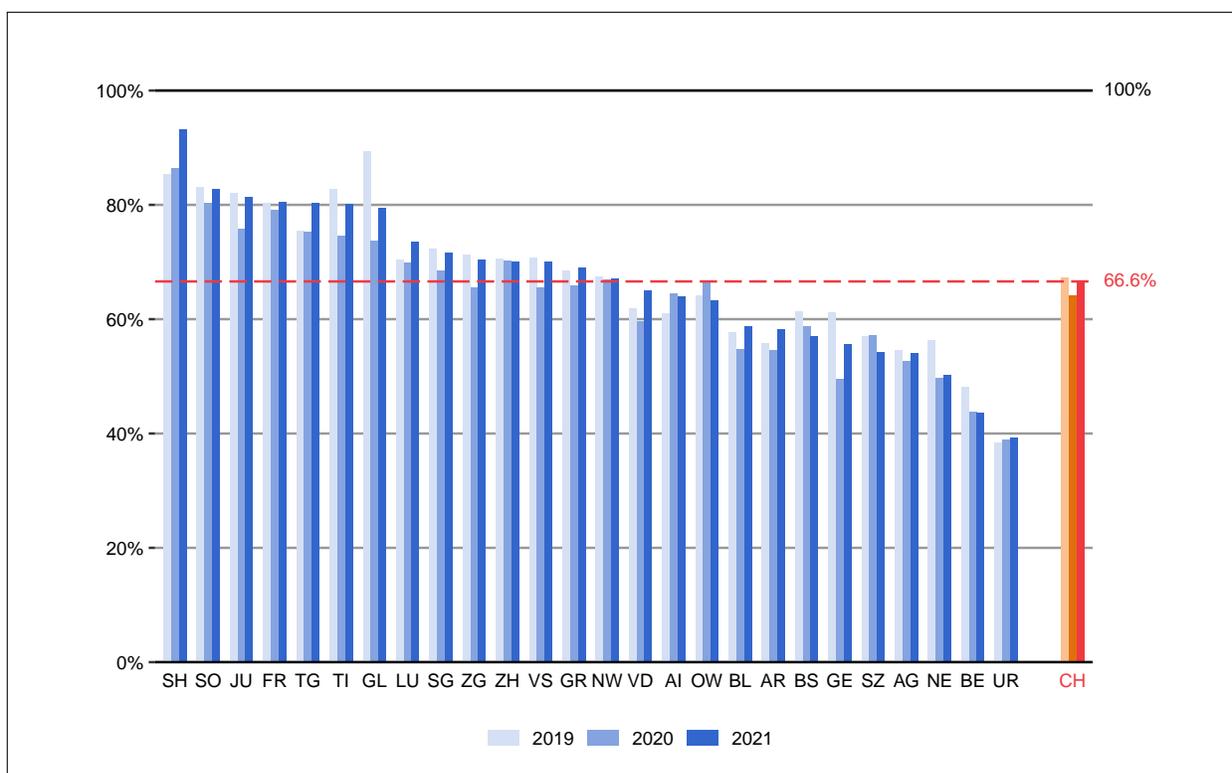
7 Mobilio, materiale d'ufficio, apparecchiature di controllo e spese di affitto. Occorre notare che tali uscite sono tornate ai livelli degli anni 2018 e 2019.

8 Cfr. [preventivo 2021 \(in tedesco\)](#), pag. 68.

9 Cfr. [consuntivo 2021 \(in tedesco\)](#), pag. 43.

3 Indice parziale relativo al diritto generale

Figura 3: Finanziamento mediante emolumenti nell'ambito del 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. Dopo un calo (di 3 punti percentuali) nel 2020, nel 2021 tale indice torna ai livelli del 2019, attestandosi al 67 per cento (+2 punti percentuali rispetto al 2020). Analogamente al 2020, i singoli valori dell'indice oscillano tra il 39 per cento nel Cantone di Uri e il 93 per cento nel Cantone di Sciaffusa (Figura 3).

Fra tutti i Cantoni svizzeri, il Cantone di Sciaffusa rileva anche l'aumento più considerevole di questo indice (+7 punti percentuali). Ciò è dovuto principalmente alle maggiori entrate del Cantone (e, in misura minore, dei Comuni). Oltre all'avvio di nuovi progetti, Sciaffusa constata che il mercato immobiliare si è rivelato molto più stabile del previsto e che il numero di casi aziendali nel settore del registro fondiario ha superato ogni previsione¹⁰. Anche il Cantone di Ginevra osserva un importante rialzo del proprio indice (+6 punti percentuali), che va in parte a compensare il calo osservato nel 2020. Questo aumento è da ricondurre a maggiori entrate, in particolare nel mercato immobiliare. Spiccano il settore del registro fondiario, in cui si registra un aumento delle requisizioni e del prezzo delle transazioni immobiliari¹¹, e l'ambito dei permessi di costruzione.

¹⁰ Cfr. [consuntivo 2021 \(dati dettagliati\)](#) sul sito Internet del Cantone di Sciaffusa (in tedesco), pag. 117.

¹¹ Cfr. [consuntivo 2021](#) sul sito Internet del Cantone di Ginevra (in francese), pag. 217.

Gli emolumenti correlati al registro fondiario e, in misura minore, al registro di commercio costituiscono altresì un fattore esplicativo del rialzo degli indici nei Cantoni di Glarona (+6 punti percentuali), Giura (+6 punti percentuali), Ticino (+6 punti percentuali) e Vaud (+5 punti percentuali). Nel caso del Giura, le entrate derivanti da emolumenti sono in aumento anche nell'ambito dei passaporti e delle legalizzazioni come pure nel settore della migrazione¹².

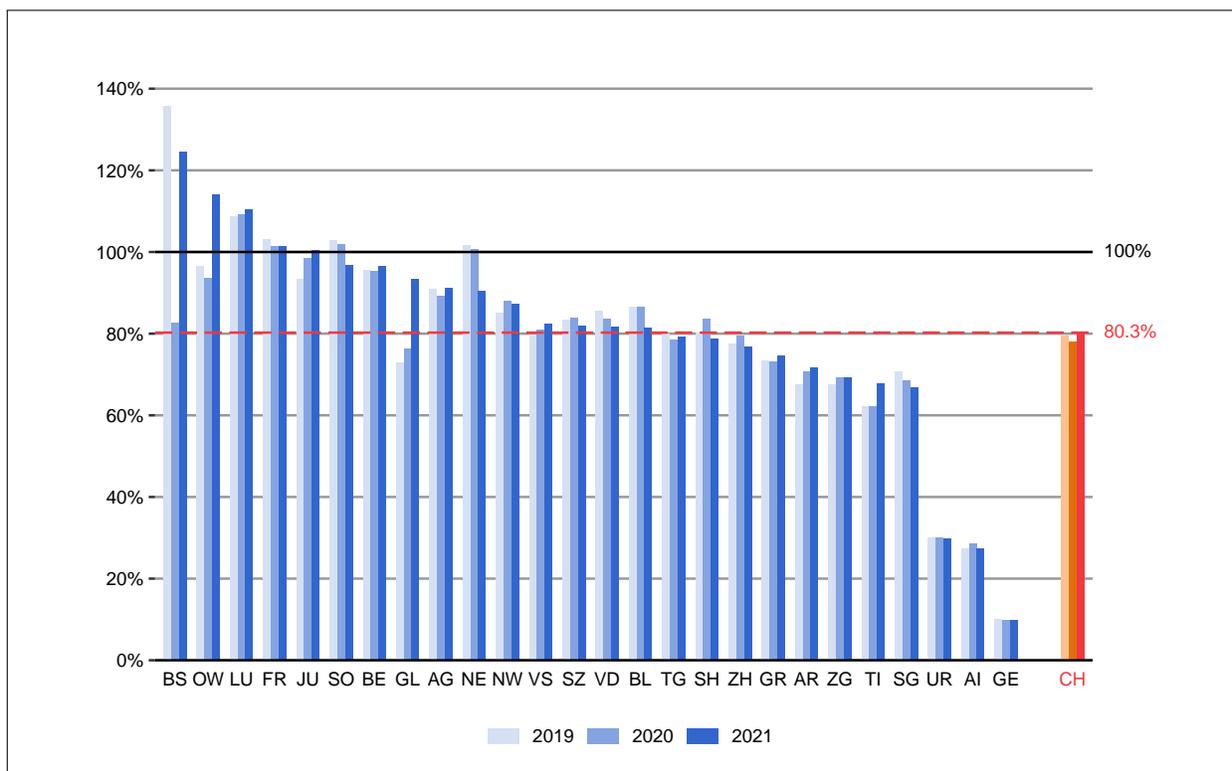
Si constata un calo dell'indice in meno di un quarto dei Cantoni. Il calo più significativo viene registrato nel Cantone di Obvaldo (-3 punti percentuali) in seguito all'aumento delle uscite a livello cantonale e alla diminuzione delle entrate cantonali e comunali. In particolare, le entrate da emolumenti per atti ufficiali in ambito edile nei Comuni di Alpnach e di Kerns sono diminuite notevolmente, il che riflette un ritorno alla normalità dopo la realizzazione di diversi importanti progetti. Gli indici dei Cantoni di Svitto e di Basilea Città mostrano una flessione moderata. Nel 2022 i Comuni del Cantone di Svitto hanno adottato il modello MCA2, e ciò potrebbe comportare un lieve cambiamento nella distribuzione delle entrate e delle uscite tra le funzioni, con conseguenti fluttuazioni degli indici riportati nel presente documento. L'abbassamento dell'indice del Cantone di Basilea Città si spiega con un aumento delle uscite più pronunciato rispetto a quello delle entrate. Soprattutto le uscite per il personale hanno subito un aumento significativo a causa di una rivalutazione dei posti¹³. Infine, gli indici dei Cantoni di Appenzello Interno, Berna e Zurigo registrano una leggerissima diminuzione.

12 Cfr. consuntivo 2021 del Cantone del Giura (in francese), pagg. 58–59 (registro fondiario e commerciale) nonché pagg. 27 e 87 (servizi alla popolazione).

13 Cfr. rapporto 2021 del Cantone di Basilea Città (in tedesco), pag. 243.

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

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



A livello svizzero, l'indice parziale relativo all'approvvigionamento idrico e all'eliminazione delle acque di scarico si attesta in media all'80 per cento. I valori della maggioranza dei Cantoni sono, in parte, chiaramente al di sotto della soglia del 100 per cento (Figura 4). Nei tre Cantoni 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, per la prima volta dal 1995, era sceso sotto il 100 per cento nel 2020, ammonta ora al 125 per cento, avvicinandosi così alla sua media storica¹⁴.

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. La statistica finanziaria, che deve essere conforme agli standard internazionali della settorizzazione, si concentra sull'ambito delle amministrazioni e non prende in considerazione le aziende pubbliche. Risulta pertanto estremamente difficile operare un confronto sistematico tra gli emolumenti in questo settore.

Rispetto al 2020 il valore medio è aumentato di 2 punti percentuali. L'incremento maggiore viene rilevato nel Cantone di Basilea Città e Obvaldo (+42 punti percentuali). Nel caso di Basilea Città, il livello relativamente basso dell'indicatore nel 2020 rifletteva infatti le uscite aggiuntive per versamenti ad aziende pubbliche

¹⁴ L'indice mediano nel periodo tra il 2008 e il 2021 ammonta al 129 %.

dell'ordine di 22,7 milioni di franchi finalizzati a compensare l'utilizzazione del terreno e risanare il suolo del nuovo impianto di depurazione. Nel 2021 tali uscite non figuravano più nel consuntivo del Cantone di Basilea Città, il quale nel suo rapporto annuale precisa che i lavori avanzano secondo i piani¹⁵. La variazione relativa al Cantone di Obvaldo è da ricondurre a un calo delle uscite per l'approvvigionamento idrico e l'eliminazione delle acque di scarico in alcuni Comuni del Cantone, come Sarnen, Alpnach, Kerns ed Engelberg. La riduzione delle uscite è particolarmente marcata nel Comune di Sarnen dove, in effetti, le uscite erano state particolarmente elevate nel 2020 a causa di un progetto di separazione delle acque (riporto delle spese dal 2019 al 2020) e di lavori di manutenzione¹⁶. Nel 2021 tali uscite registrano un forte calo in seguito a lavori (manufatti delle condotte) che devono essere posticipati poiché interdipendenti con altri cantieri¹⁷. Sempre nel 2021 il Cantone di Glarona vede notevolmente aumentare il proprio indice (17 punti percentuali) soprattutto grazie a un aumento delle tariffe e, quindi, delle entrate per il Comune di Glarona Nord nel settore dell'approvvigionamento idrico¹⁸.

Nel confronto fra tutti i Cantoni, a registrare il calo più marcato è stato l'indice del Cantone di Neuchâtel (-10 punti percentuali). Questa situazione è dovuta a un aumento delle uscite legate a diversi progetti nell'ambito della protezione delle acque e dei siti contaminati. Senza un sussidio federale per una parte di tali uscite (ad es. il trattamento dei microinquinanti negli impianti di depurazione), la flessione di tale indice sarebbe stata più marcata¹⁹. L'indice è diminuito anche nei Cantoni di Soletta e di Basilea Campagna (in entrambi -5 punti percentuali). Nel caso dell'indice parziale del Cantone di Basilea Campagna, la riduzione è riconducibile a un aumento delle uscite. Nei Comuni di tale Cantone si osservano infatti maggiori uscite nel settore dell'eliminazione delle acque di scarico²⁰. Nel contempo, in alcuni Comuni si constata una diminuzione delle entrate, come nel caso di Pratteln, che nel 2021 ha ridotto del 20 per cento i propri emolumenti in considerazione dello stato proficuo in cui si trova il fondo di dotazione speciale destinato al finanziamento dell'eliminazione delle acque di scarico²¹. Il calo delle entrate nei Comuni solettesi come pure nello stesso Cantone (minori emolumenti a seguito della revisione della centrale nucleare di Gösgen²²) nel settore dell'approvvigionamento idrico spiega la flessione dell'indicatore di Soletta.

15 Cfr. [rapporto annuale del Cantone di Basilea Città \(in tedesco\)](#), pag. 274.

16 Cfr. [consuntivo 2020 del Comune di Sarnen \(in tedesco\)](#), pag. 150.

17 Cfr. [consuntivo 2021 del Comune di Sarnen \(in tedesco\)](#), pag. 150.

18 Cfr. [preventivo 2021 del Comune di Glarona Nord \(in tedesco\)](#), pag. 77.

19 Cfr. [consuntivo 2021 del Cantone di Neuchâtel \(in francese\)](#), pag. 394.

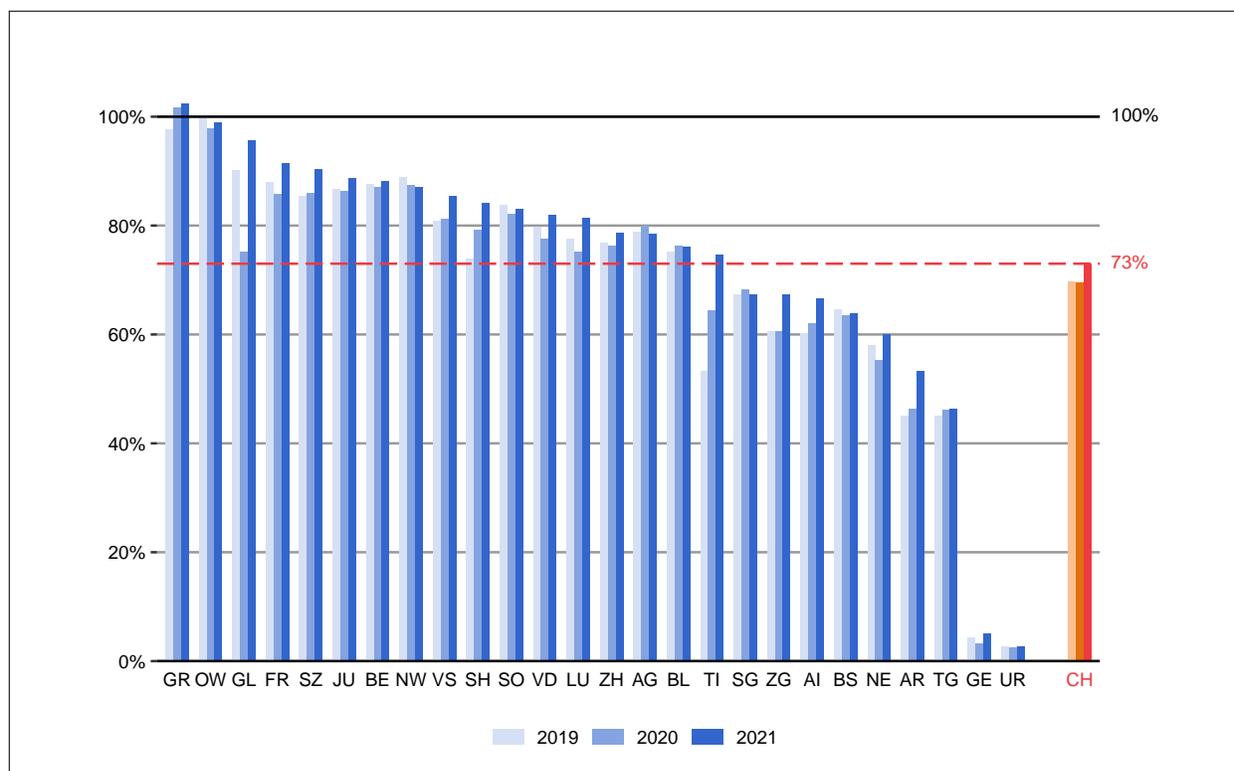
20 Cfr. [consuntivo 2021 di Birsfelden \(in tedesco\)](#), pag. 45 e [consuntivo 2021 di Münchenstein \(in tedesco\)](#), pag. 23. L'aumento dei contributi è riconducibile a un aumento delle uscite d'esercizio (ad es. prezzi dell'energia e acquisto di materiale). nel settore dell'eliminazione delle acque di scarico (cfr. [Rapporto annuale 2021 della Direzione edilizia e protezione ambientale del Cantone di Basilea Campagna, in tedesco](#))).

21 Cfr. [verbale della seduta del Consiglio comunale di Pratteln \(in tedesco\)](#), pag. 82.

22 Cfr. [consuntivo 2021 del Cantone di Soletta \(in tedesco\)](#), pag. 130.

5 Indice parziale relativo alla gestione dei rifiuti

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



Per quanto concerne l'indice relativo alla gestione dei rifiuti, le differenze cantonali sono considerevoli: nel 2021 la media svizzera si attesta al 73 per cento ed è 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 basso²³. 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). Rispetto al 2020 il valore medio è aumentato di 2 punti percentuali. I Cantoni di Glarona (21 punti percentuali), Ticino (10 punti percentuali), Appenzello Esterno (7 punti percentuali) e Zugo (7 punti percentuali) registrano gli incrementi più importanti.

L'incremento dell'indice del Cantone di Glarona è dovuto a un aumento delle entrate (in particolare nel Comune di Glarona Nord, che ha conseguito entrate supplementari per la raccolta di rifiuti vegetali²⁴) e, nel contempo, a una diminuzione delle uscite (Comune di Glarona). Nel Cantone Ticino l'indice più elevato è da ricondurre principalmente all'aumento delle tasse d'uso e per le prestazioni di servizio, soprattutto in seguito alla messa in funzione della nuova discarica di Stabio²⁵. Nel Cantone di Appenzello Esterno l'aumento delle entrate è superiore a quello delle spe-se, il che comporta un rialzo dell'indicatore. Nei Comuni di Speicher e

23 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.

24 Cfr. preventivo 2021 di Glarona Nord (in tedesco), pag. 78.

25 Cfr. consuntivo 2021 del Cantone Ticino, pag. 163.

di Walzenhausen si registra una crescita delle entrate dovuta all'introduzione di una tassa sui rifiuti a partire dal 2021²⁶. È in aumento anche l'indice del Cantone di Zugo, in cui si osserva in particolare che ZEBA²⁷, ha ridotto le proprie uscite, soprattutto nel settore del personale²⁸. Gli indici dei Cantoni di Lucerna, Svitto e Friburgo sono anch'essi in rialzo. Nel caso di Lucerna ciò è attribuibile in particolare alla Città di Lucerna, che ha ridotto le spese per il personale nonché abolito alcune indennità versate ad associazioni giovanili incaricate della raccolta del cartone²⁹. Le uscite sono diminuite anche nel Comune di Meierskappel, al quale nel 2020 era stato affidato un progetto di ristrutturazione di un vecchio poligono di tiro. Questo giustifica l'aumento delle spese nel 2020, prima di un ritorno alla normalità nel 2021³⁰. I Comuni di Küssnacht e di Freienbach, nel Cantone di Svitto, registrano maggiori entrate. Il passaggio al Modello MPCA2 può aver modificato leggermente la classificazione di determinate entrate. A titolo di esempio, il Comune di Küssnacht prima classificava alcune sue entrate derivanti dalla gestione dei rifiuti come "rimborsi", mentre, dopo il passaggio al Modello MPCA2, come "tasse d'uso". Freienbach ha invece introdotto un sistema di chip elettronici per il deposito di rifiuti: al momento del ritiro di un chip il Comune preleva il relativo emolumento (il quale viene poi rimborsato all'atto della restituzione del microchip). Inoltre, nel 2021 Texaid ha versato al Comune un contributo supplementare per la raccolta di indumenti usati avvenuta nel 2020. A contribuire alla crescita delle entrate e, di conseguenza, dell'indicatore del Cantone di Friburgo sono stati i Comuni di Bulle e di Friburgo. Quest'ultimo, ad esempio, ha visto aumentare le proprie entrate in questo settore grazie a un maggior volume di rifiuti industriali e di amianto pervenuto presso la discarica di Châtillon³¹. A Bulle si constata un incremento dei proventi derivanti dal riciclaggio dei rifiuti, in particolare della carta³².

Per contro, si registra un calo dell'indice nei Cantoni di Argovia, San Gallo e Basilea Campagna. Nel caso di Argovia e di Basilea Campagna questa situazione è riconducibile all'aumento delle spese nei Comuni, il quale fa abbassare l'indice. Nel Cantone di San Gallo i motivi vanno invece ricercati nelle entrate, in particolare in quelle della Città di San Gallo, dove si è riusciti a ridurre il volume dei rifiuti con la conseguente diminuzione dell'importo totale degli emolumenti riscossi a tal fine³³.

26 Cfr. comunicato stampa del Comune di Speicher (in tedesco), pag. 3 e quest'articolo riguardante gli emolumenti di Walzenhausen (in tedesco).

27 Zweckverband der Zuger Einwohnergemeinden für die Bewirtschaftung von Abfällen ZEBA

28 Cfr. rapporto annuale ZEBA (in tedesco), pag. 27.

29 Cfr. consuntivo 2021 della Città di Lucerna (in tedesco), pag. 101.

30 Cfr. consuntivo 2019 di Meierskappel (in tedesco), pag. 18.

31 Cfr. consuntivo 2021 della Città di Friburgo (in francese), pag. 23.

32 Cfr. consuntivo 2021 della Città di Bulle (in francese), pag. 29.

33 Cfr. rapporto del Municipio della Città di San Gallo (in tedesco), pagg. 25–26.

6 Allegato

6.1 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).

6.2 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.

6.3 Definizione dei termini e metodo³⁴

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 seguono³⁵.

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 è uno dei motivi per cui la soglia del 100 per cento non può essere interpretata

³⁴ Nel documento di lavoro (disponibile in [tedesco](#) e [francese](#)) viene approfondito il metodo.

³⁵ La tabella 1 elenca le particolarità della settorizzazione in ogni Cantone.

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 2021 viene riscosso all'incirca il 50,7 per cento circa di tutti gli emolumenti, sono il diritto generale (16,7 %), l'eliminazione delle acque di scarico (13 %), la gestione dei rifiuti (8,9 %), l'approvvigionamento idrico (6,7 %) e gli uffici della circolazione stradale e della navigazione (5,5 %). 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 4,8 % e 3,1 %), 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 tra le differenti funzioni. 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 1: 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 Zürich: 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

Tabella 1: Indice del finanziamento della prestazione di servizi pubblici mediante emolumenti – Particolarità della settorizzazione (continua)

Cantone	Particolarità della rilevazione
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.