



Documentazione

Data: 3 novembre 2020

Finanziamento mediante tasse o emolumenti nel 2018

L'indicatore del finanziamento mediante tasse o 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 tasse o 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.

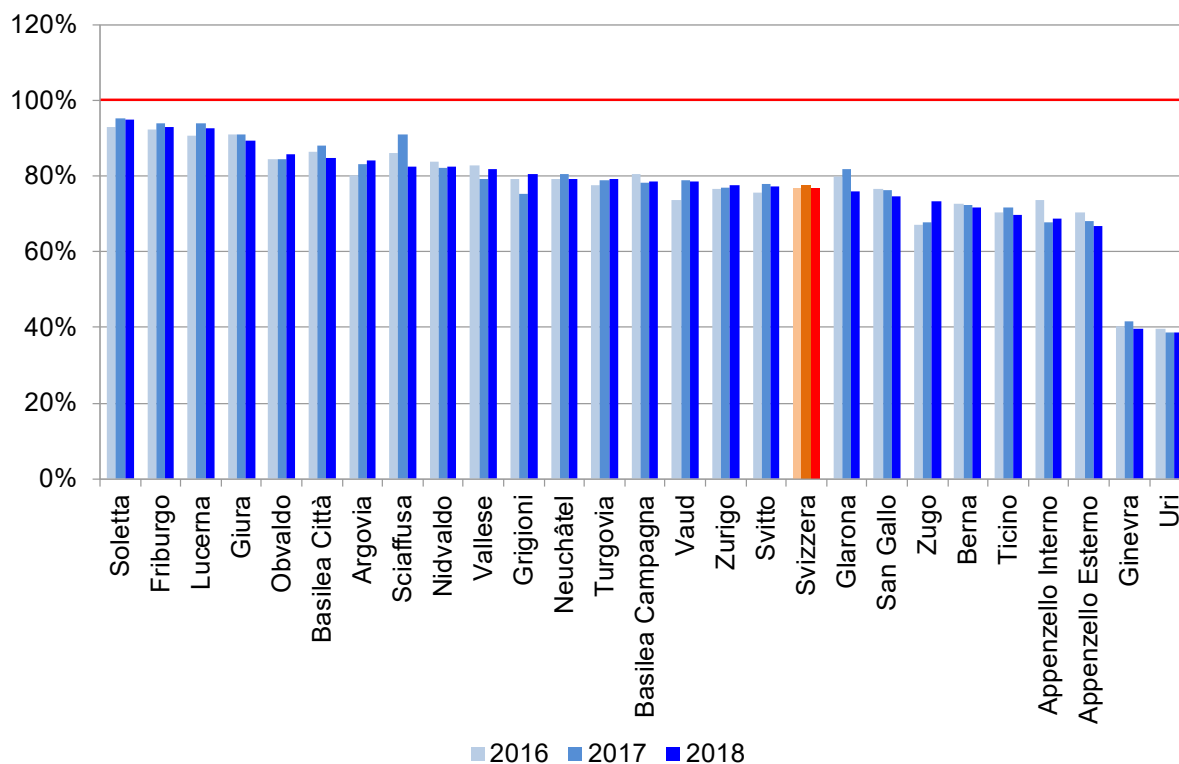
1. Indice generale: i risultati in dettaglio

La figura 1 mostra l'indice generale delle quattro funzioni selezionate per gli ultimi tre anni (2016–2018) in cui sono disponibili i dati necessari. Da questa figura emerge che nessun Cantone presenta un indice superiore al 100 per cento. In media, le tasse o 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 nei tre anni considerati il 77 per cento circa dei costi registrati in questi settori di compiti. Secondo i dati disponibili, il 23 per cento 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. Due terzi 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 2018 Soletta, Friburgo e Lucerna – coprono tra il 93 e il 95 per cento dei loro costi mediante tasse o emolumenti. Nei Cantoni di Uri e Ginevra alcuni costi generati nei settori di compiti considerati non sono finanziati mediante tasse o emolumenti oppure alcune prestazioni di servizi sono state esternalizzate ad 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 concludere automaticamente che è opportuno aumentare le tasse o gli emolumenti. D'altro canto, i valori degli indici superiori al 100 per cento non significano necessariamente che le tasse o gli emolumenti riscossi siano troppo elevati e che debbano essere diminuiti. Quanto affermato vale sia per l'indice globale, 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 una tassa o un emolumento specifici riscossi nel singolo caso in un determinato Comune. L'indice del finanziamento mediante tasse o 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 mediante tasse o emolumenti di servizi pubblici



Nel 2018 la media degli indici cantonali è pari al 77 per cento. A questo livello aggregato si possono individuare movimenti importanti soltanto nei Cantoni di Sciaffusa, Glarona, Zugo e dei Grigioni. Nel Cantone di Sciaffusa l'indice generale registra un calo di 8 punti percentuali a causa della diminuzione delle entrate nei settori del diritto generale e dell'approvvigionamento idrico ed eliminazione delle acque di scarico. Nel Cantone di Glarona le minori entrate nei settori del diritto generale e della gestione dei rifiuti nonché le maggiori uscite per l'approvvigionamento idrico ed eliminazione delle acque di scarico hanno provocato una flessione dell'indice generale di 6 punti percentuali. L'aumento più marcato dell'indice generale è stato registrato nel Cantone di Zugo (+6 punti percentuali), dove le entrate da tasse o emolumenti sono cresciute soprattutto nell'ambito degli uffici della circolazione stradale e della navigazione, mentre sono diminuite le uscite degli altri tre indici parziali. 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

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 tasse o 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).

valori degli indici in singoli Cantoni² può essere dovuta anche 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

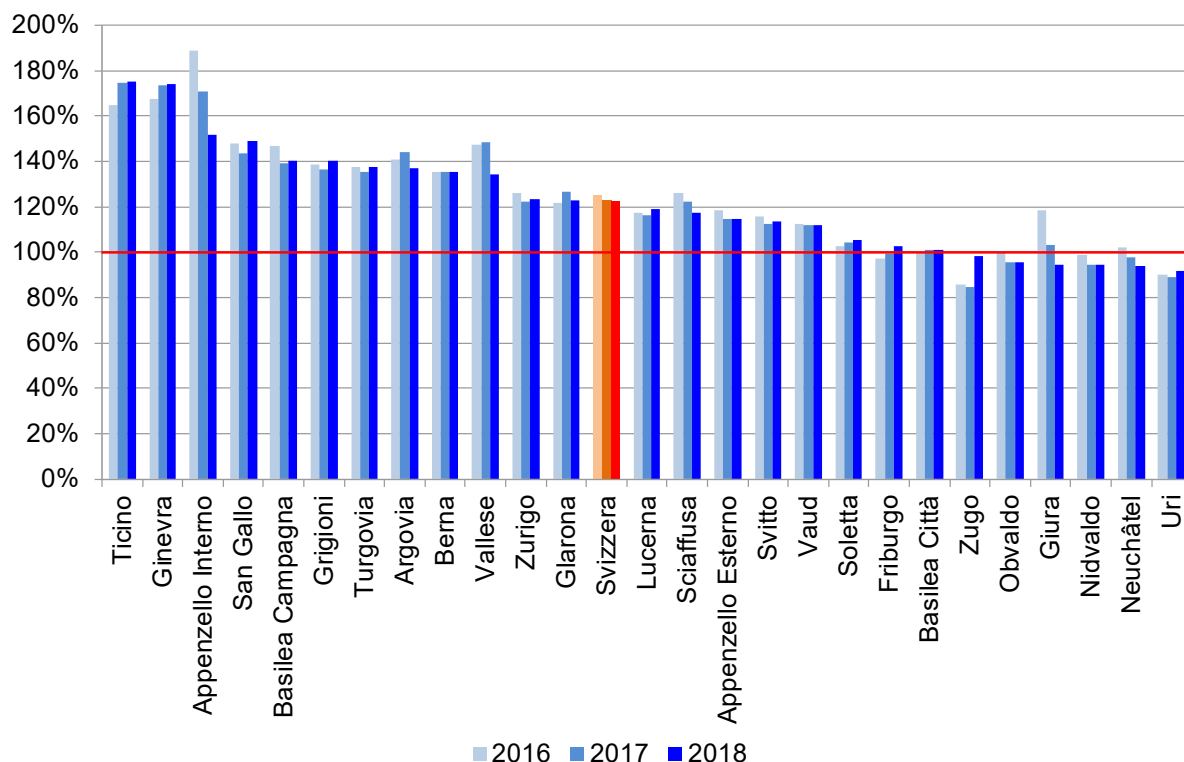
La Figura 2 mostra il primo indice parziale, che riguarda gli uffici della circolazione stradale. Esso considera anche gli emolumenti riscossi per le licenze di condurre, le licenze di circolazione e i collaudi dei veicoli. L'indice medio è del 122 per cento e si situa chiaramente al di sopra della soglia della parità, che indica l'equilibrio fra le entrate da tasse o emolumenti e i costi. Per quanto concerne gli altri indici parziali, nel 2018 la media svizzera raggiunge al massimo l'81 per cento e le entrate da tasse o emolumenti superano i costi soltanto in alcuni Cantoni. Dall'indice relativo agli uffici della circolazione stradale risulta che in 10 Cantoni le entrate da tasse o emolumenti superano le uscite di oltre un quarto. I Cantoni Ticino (175 %), Ginevra (174 %) e Appenzello Interno (152 %) 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 delle tasse e degli emolumenti.⁴ Ciononostante i valori relativi ad alcuni Cantoni possono perlomeno essere interpretati come indizio di una possibile sproporzione tra le tasse o 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 Uri, Neuchâtel o Nidvaldo, le tasse o 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.

² Nell'esercizio in rassegna è il caso, ad esempio, dei Cantoni dei Grigioni e di Turgovia.

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.

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

Nonostante le variazioni, in parte importanti, osservate negli indici di alcuni Cantoni, rispetto all'anno precedente il valore medio di tutti i Cantoni rimane stabile. I cali più significativi sono stati registrati nei Cantoni di Appenzello Interno (-19 punti percentuali), Vallese (-14 punti percentuali) e Giura (-9 punti percentuali). Nei Cantoni di Appenzello Interno e Giura sono le maggiori uscite a giocare un ruolo importante. Nel primo, l'incremento è causato dalle spese per il personale e per mezzi materiali. Le maggiori uscite per il personale sono dovute al fatto che, in occasione del cambio di direzione, per diversi mesi la funzione di direttore dell'ufficio è stata assunta da due persone contemporaneamente nonché a un aumento del 10 per cento degli effettivi per via di un nuovo cliente per i veicoli a noleggio⁵. In ambito di uscite per beni e servizi e altre uscite d'esercizio, la voce «prestazioni di servizi e onorari» aumenta di quasi del 60 per cento perché, per motivi di sicurezza, è stato necessario sostituire il modulo per i veicoli a noleggio⁶. Nonostante il forte calo, l'Appenzello Interno occupa il terzo posto come nell'anno precedente. Nel Cantone del Vallese si sono registrate, da un lato, uscite più elevate alle voci «investimenti immateriali» e «perdite su crediti effettive». Dall'altro, il passaggio al Nuovo modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni (MPCA2) ha permesso una ripartizione più precisa delle compensazioni interne alle singole funzioni e ha determinato una crescita delle uscite per il personale nonché per beni e servizi. Nel Cantone del Giura, il calo dell'indice parziale è riconducibile a maggiori uscite. A seguito di un cambiamento nella prassi contabile, tali uscite sono dovute in gran parte a compensazioni interne di altre unità amministrative (ad es. informatica e Servizio del personale) come pure a perdite su crediti

⁵ Cfr. consuntivo 2018 del Cantone di Appenzello Interno, motivazioni a pag. 42: <https://www.ai.ch/themen/staat-und-recht/kantonsfinanzen/staatsrechnung/staatsrechnungen/staatsrechnung-2018.pdf/download>

⁶ Cfr. preventivo 2018 del Cantone di Appenzello Interno, motivazione a pag. 56: <https://www.ai.ch/themen/staat-und-recht/kantonsfinanzen/budget/budgets/budget-2018-internetversion.pdf/download>

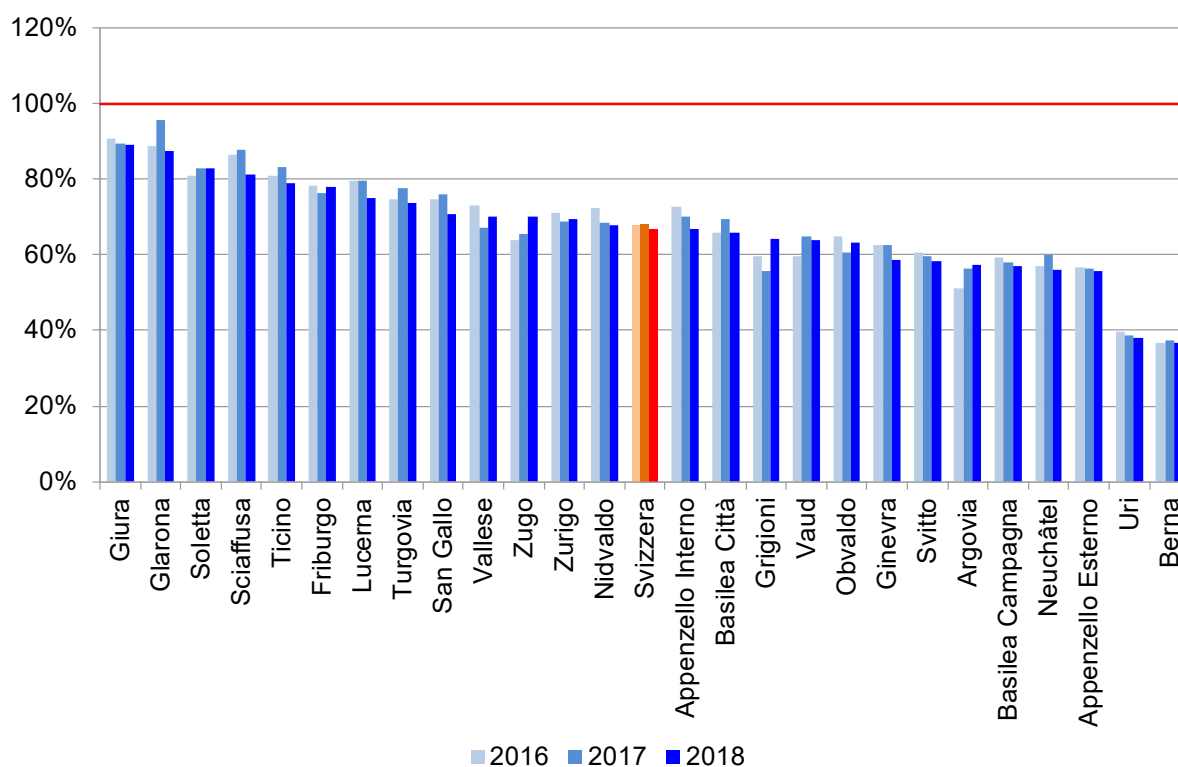
effettive. Nel Cantone del Giura queste ultime sono state contabilizzate all'ufficio della circolazione stradale per la prima volta nel 2018. I cambiamenti negli ultimi due Cantoni citati comportano una comparabilità limitata delle relative cifre con quelle degli anni precedenti.

Gli incrementi dell'indice più significativi vengono registrati nei Cantoni di Zugo (+14 punti percentuali) e San Gallo (+5 punti percentuali). La causa principale dell'aumento dell'indice parziale nel Cantone di Zugo è l'introduzione di aste per le targhe automobilistiche⁷. Nel Cantone di San Gallo, dove si osserva una crescita delle entrate moderata, la crescita dell'indice è riconducibile a un calo delle uscite (in particolare minori uscite per beni e servizi nella gestione e nel supporto informatici).

3. Indice parziale relativo al diritto generale

L'indice parziale relativo al diritto generale comprende diversi tipi di tasse e 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 2018 l'indice medio è del 67 per cento e i singoli valori oscillano tra il 37 per cento nel Cantone di Berna e l'89 per cento nel Cantone di Giura (figura 3).

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



Rispetto all'anno precedente, il valore medio è sceso di un punto percentuale. I cali più significativi riguardano gli indici dei Cantoni di Glarona (-8 punti percentuali), Sciaffusa (-6 punti percentuali), San Gallo e Lucerna (entrambi -5 punti percentuali). Nel caso di Glarona, la diminuzione è dovuta alle minori entrate da tasse ed emolumenti per il registro fondiario e gli atti pubblici. La flessione dell'indice nel Cantone di Sciaffusa è da attribuire in

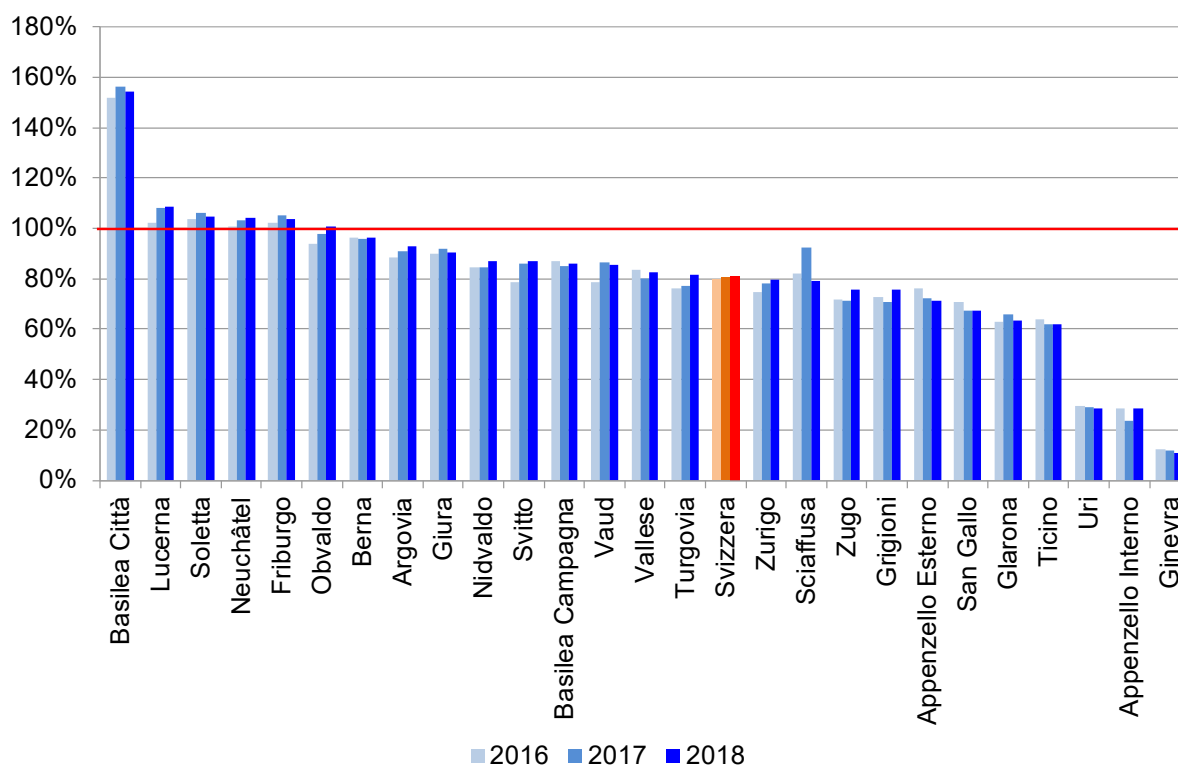
⁷ Cfr. comunicato stampa dell'1.2.2018 concernente l'asta per le targhe automobilistiche del Cantone di Zugo <https://www.zg.ch/behoerden/sicherheitsdirektion/strassenverkehrsamt/aktuell/kontrollschildnummern-versteigerung> (in tedesco)

primo luogo al calo delle entrate da tasse ed emolumenti per il registro fondiario nonché, in misura minore, da tasse ed emolumenti per procedure esecutive più bassi. Nel 2017, grazie a particolari transazioni immobiliari straordinarie da parte di investitori professionali nel settore, il Cantone di Sciaffusa aveva registrato un valore insolitamente elevato nella voce riguardante le tasse e gli emolumenti per il registro fondiario. Il calo dell'indice nel Cantone di San Gallo è da ricondurre a maggiori uscite. Circa la metà dell'aumento delle uscite nel Cantone riguarda l'ufficio dello sviluppo territoriale e della geoinformazione. Anche la flessione dell'indice parziale nel Cantone di Lucerna è legata alle uscite. Le uscite più elevate per il personale e per le prestazioni di servizi e gli onorari si registrano nei Comuni di Emmen e Lucerna. Nel caso della città di Lucerna ciò è correlato alla nuova organizzazione amministrativa. Il Cantone dei Grigioni presenta l'aumento dell'indice più marcato è (+8 punti percentuali) a seguito delle uscite più contenute. Ciò è dovuto in parte alla rilevazione totale nel 2018 dei Comuni grigionesi nella statistica finanziaria.

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

Nel 2018 l'indice parziale relativo all'approvvigionamento idrico e all'eliminazione delle acque di scarico è in media dell'81 per cento. I valori della maggioranza dei Cantoni sono, in parte, chiaramente al di sotto della soglia del 100 per cento (figura 4). In alcuni Cantoni come quelli di Ginevra, Appenzello Interno e Uri, gli indici sono addirittura sensibilmente inferiori al 50 per cento. L'indice supera nettamente la soglia della parità soltanto nel Cantone di Basilea Città (154 %).

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



La marcata 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 delle tasse o 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 statale, ad

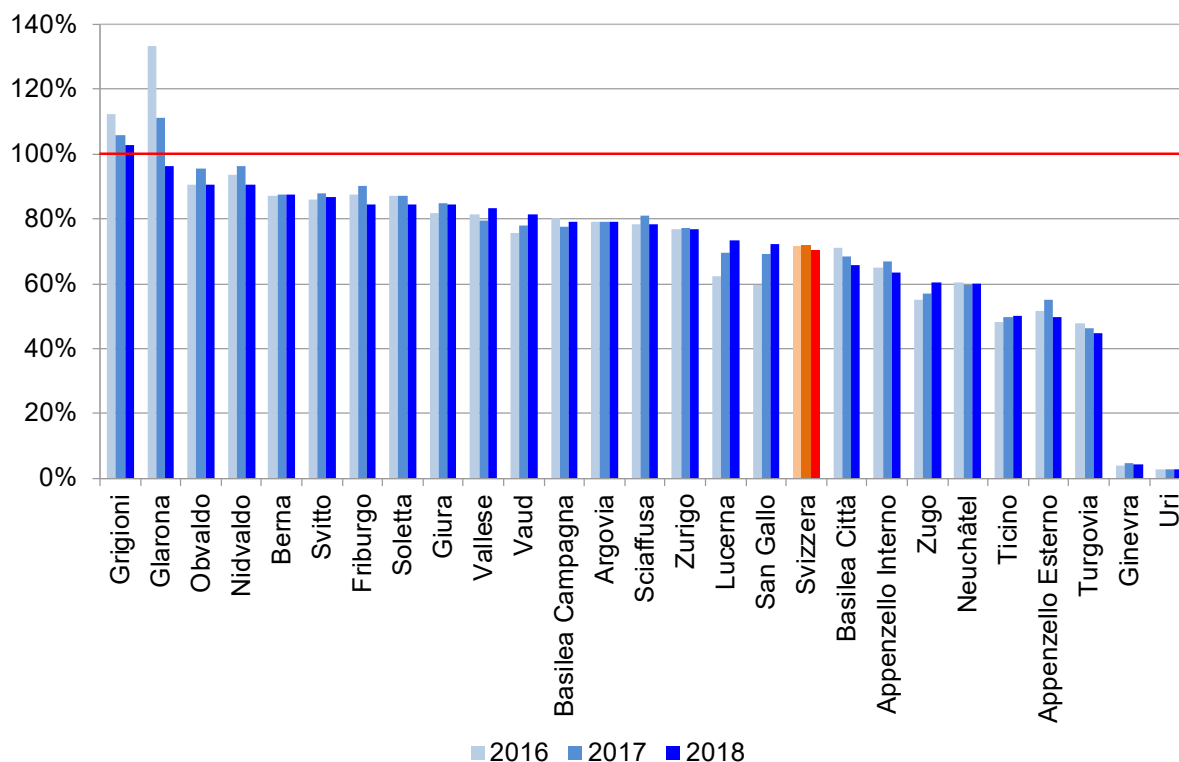
esempio l'approvvigionamento idrico non è compreso nei dati dei Cantoni. Secondo gli standard internazionali della settorizzazione, le rilevazioni concernono soltanto gli enti pubblici e non considerano le aziende pubbliche. Ne sono quindi escluse le aziende di approvvigionamento idrico che sono finanziate 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 contabilizzate.

Rispetto all'anno precedente il valore medio di tutti i Cantoni è rimasto invariato. In cinque Cantoni si registrano tuttavia cambiamenti evidenti: Sciaffusa (-13 punti percentuali), Grigioni, Zugo, Turgovia e Appenzello Interno (tutti +5 punti percentuali). Nel caso di Sciaffusa, a causare il calo dell'indice sono principalmente le minori entrate. La diminuzione delle entrate è stata maggiore di quella delle uscite poiché, da inizio 2018, la città di Sciaffusa ha esternalizzato la depurazione delle acque di scarico all'azienda SH Power. Nel Cantone di Zugo l'aumento dell'indice è da ricondurre a minori uscite nel settore delle prestazioni di servizi e degli onorari. L'ampliamento dell'impianto di depurazione delle acque di scarico (IDA) è stato posticipato, ragion per cui in alcuni Comuni le indennità per gli IDA sono più contenute. Gli aumenti dell'indice nei Cantoni dei Grigioni e di Turgovia sono dovuti principalmente alla rilevazione totale dei loro Comuni a partire dall'anno in rassegna. Per tale motivo i valori sono paragonabili solo in misura limitata con gli anni precedenti.

5. Indice parziale relativo alla gestione dei rifiuti

La situazione è analoga per l'indice relativo alla gestione dei rifiuti. Nel 2018, attestandosi al 71 per cento, la media svizzera era chiaramente inferiore alla soglia del 100 per cento. Le differenze cantonali sono considerevoli. Ad eccezione del Cantone di Ginevra, ora tutti i Cantoni svizzeri riscuotono una tassa sul sacco. Il Basso Vallese, francofono, ha introdotto una tassa simile a inizio 2018. Nel Cantone di Ginevra, dove i Comuni coprono i costi per la gestione dei rifiuti con imposte anziché con tasse o emolumenti, si registra quindi un indice molto basso⁸. In altri Cantoni le prestazioni di servizi relative alla gestione dei rifiuti non sono fornite direttamente dai Comuni, ma sono esternalizzate a un'azienda pubblica (ad es. Uri). Il grado di finanziamento mediante tasse o emolumenti supera leggermente la soglia della parità soltanto nel Cantone dei Grigioni, che presenta un indice del 103 per cento.

⁸ 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 tasse o emolumenti nell'ambito della gestione dei rifiuti

Rispetto all'anno precedente, nel 2018 il valore medio di tutti i Cantoni è leggermente calato (-1 punto percentuale). A registrare la diminuzione più marcata sono stati gli indici dei Cantoni di Glarona (-15 punti percentuali), Friburgo e Nidvaldo (entrambi -6 punti percentuali).

L'evoluzione del Cantone di Glarona è impressionante: dal 2013 l'indice parziale oscilla quasi ogni anno di oltre 10 punti percentuali. Anche nell'anno in rassegna il calo di ben 15 punti percentuali, dal 111 al 96 per cento, è marcato. Come negli anni precedenti, a determinare queste fluttuazioni sono sempre le entrate da tasse di discarica per il materiale di scavo, che possono variare fortemente a seconda delle dimensioni dei progetti di costruzione attuati e quindi influenzare in maniera determinante l'indice parziale. La flessione dell'indice nel Cantone di Friburgo è dovuta al fatto che l'aumento delle uscite è stato maggiore rispetto a quello delle entrate da tasse o emolumenti. La comparabilità dei due anni è falsata, soprattutto perché la statistica finanziaria nell'esercizio 2018 comprende ora tutti i Comuni con 5000 o più abitanti. Inoltre, dal 2018 il Comune di Estavayer ha esternalizzato la gestione dei rifiuti alla società Récupération RG SA di Sévaz. Il calo dell'indice nel Cantone di Nidvaldo è da ricondurre a una diminuzione delle entrate da tasse o emolumenti superiore alle uscite. Le minori entrate derivanti da tasse o emolumenti per la raccolta dei rifiuti sono dovute alle riduzioni di tali tasse o emolumenti da parte del consorzio per il riciclaggio dei rifiuti (Kehrichtverwertungsverband, KVV), cui partecipano tutti gli undici Comuni di Nidvaldo.

Allegato

Mandato del Parlamento

L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) pubblica l'**indicatore del finanziamento mediante tasse o 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 le tasse e 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 tassa o 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 tasse o 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 tasse o 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 tasse o 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 tasse o 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 tasse o emolumenti.

Occorre sottolineare che i diversi lavori svolti nell'ambito della riscossione di tasse o 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 tasse o 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 metodo⁹

Secondo la definizione comune, per «tassa» o «emolumento» si intende un tributo che deve essere riscosso per beneficiare di una particolare prestazione statale. Ad esempio, la tassa 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 tasse o emolumenti, per cui non sono oggetto delle spiegazioni che seguono¹⁰.

L'indice del finanziamento mediante tasse o emolumenti calcolato dall'AFF poggia sul principio della copertura dei costi. Secondo questo principio i ricavi complessivi dei tributi causali, di cui fanno parte tasse o 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 tassa o 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 delle tasse o 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 tasse o emolumenti (ad es. fontane pubbliche nella funzione approvvigionamento idrico). Ciò tende a falsare l'indice spostandolo verso il basso.

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

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

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

⁹ Nel documento programmatico viene approfondito il metodo.

¹⁰ La tabella a pagina 10 elenca le particolarità della settorizzazione in ogni Cantone.

complessivi della riscossione di tasse o 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 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 le tasse di allacciamento, che vengono spesso riscosse, 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 vengono riscossi circa 53 di tutte le tasse o di tutti gli emolumenti, sono il diritto generale (17,9 %), l'eliminazione delle acque di scarico (14,5 %), la gestione dei rifiuti (9,1 %), gli uffici della circolazione stradale e della navigazione (6,0 %) e l'approvvigionamento idrico (5,3 %). 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 tasse o emolumenti (rispettivamente 5,0 % e 3,8 %), non vengono esaminati in dettaglio. Questi settori di compiti comprendono talmente tante prestazioni di servizi, tra cui anche quelle non finanziate mediante tasse o 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: Finanziamento mediante tasse o emolumenti di servizi pubblici – Particolarità della settorizzazione

Cantone	Particolarità della rilevazione
ZH	Bülach: IDA non contabilizzato Horgen: IDA e approvvigionamento idrico non contabilizzati Uster: IDA non contabilizzato Wädenswil: IDA e approvvigionamento idrico non contabilizzati Wetzikon: IDA e approvvigionamento idrico non contabilizzati Winterthur: IDA, approvvigionamento idrico e impianti di incenerimento dei rifiuti urbani non contabilizzati Zurigo: IDA, approvvigionamento idrico e impianti di incenerimento dei rifiuti urbani non contabilizzati, ERZ Entsorgung + Recycling della città di Zurigo contabilizzata
BE	Köniz: approvvigionamento idrico non contabilizzato
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 contabilizzato
GL	--
ZG	Comuni: gestione dei rifiuti rilevata come Consorzio
FR	Cantone: ufficio della circolazione stradale contabilizzato (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 contabilizzati, ufficio collaudi rilevato come Concordato (non figura nel bilancio del Cantone) e considerato nell'indice Liestal: approvvigionamento idrico non contabilizzato
SH	--
AR	Herisau: IDA non contabilizzato
AI	Appenzello: gestione dei rifiuti contabilizzata
SG	Rapperswil-Jona: IDA non contabilizzato San Gallo: discarica e IDA non contabilizzati Wil: IDA non contabilizzato
GR	Coira: IDA non contabilizzato
AG	--
TG	--
TI	--

VD	Losanna: approvvigionamento idrico non contabilizzato Nyon: approvvigionamento idrico non contabilizzato Yverdon-les-Bains: STEP e approvvigionamento idrico non contabilizzati
VS	--
NE	Cantone: ufficio della circolazione stradale e della navigazione («service cantonal des automobiles et de la navigation», SCAN) contabilizzato
GE	Cantone: acqua e acque di scarico esternalizzati presso Services Industriels de Genève (SIG)
JU	Delémont: approvvigionamento idrico non contabilizzato
Tutti i Cantoni: rimanenti Comuni	Approvvigionamento idrico in parte non contabilizzato, IDA non rilevato.