



Documentazione

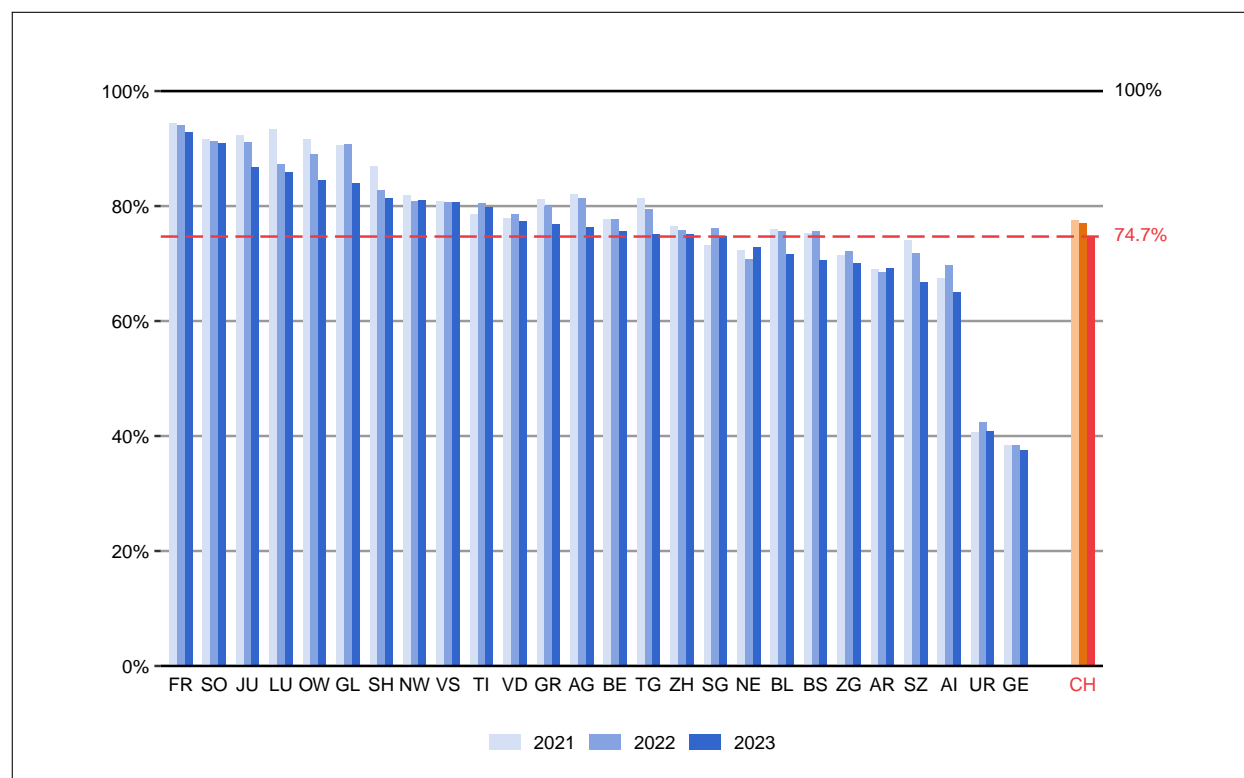
Berna, 4 novembre 2025

Finanziamento mediante emolumenti nel 2023

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

Figure 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 (2021–2023) in cui sono disponibili i dati necessari. Nel 2023 la media degli indici cantonali è pari al 74,7 per cento. 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 2023 gli emolumenti riscossi per le prestazioni degli 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. Ciò significa che, stando ai dati disponibili, poco più di un quarto dei costi è coperto da entrate fiscali o trasferimenti. Rispetto al 2022 (77 %), questo valore è leggermente in calo per tutti i Cantoni. Anche l'evoluzione dell'indice nei singoli Cantoni segue questa tendenza. Nel 2023, solo 4 Cantoni presentano un aumento dell'indice generale rispetto al 2022, mentre gli altri 22 ne registrano una diminuzione. Le variazioni dei valori sono comprese tra -7 e +2 punti percentuali, senza una concentrazione evidente nella parte superiore o inferiore della classifica. La dispersione attorno alla media risulta stabile. Nel 2023 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 2023 Friburgo e Soletta – coprono tra il 93 e il 91 per cento dei loro costi mediante emolumenti. Nei Cantoni di Ginevra e Uri 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 spiega il 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 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'analisi approfondita 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 prestazione.¹

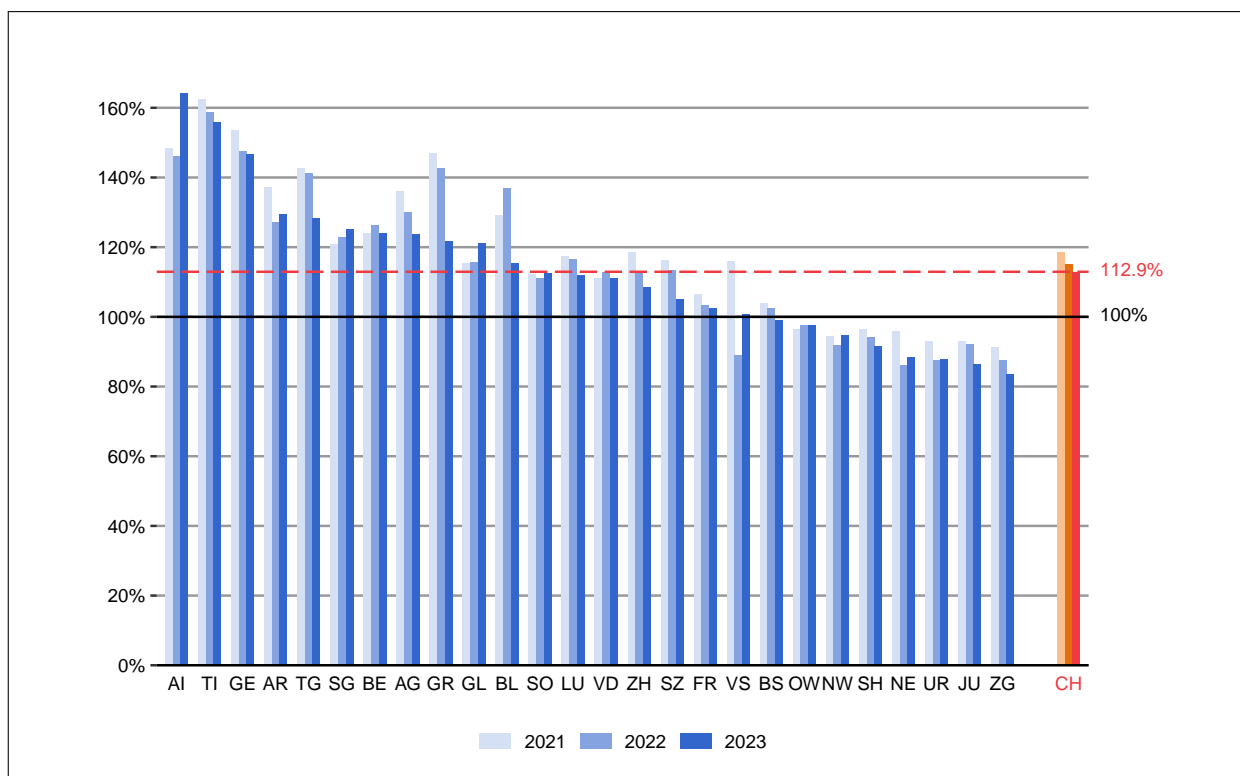
A questo livello aggregato, le variazioni più cospicue rilevate tra il 2022 e il 2023 vengono registrate nei Cantoni di Glarona (-6,8 %), Svitto (-5,2 %) e Basilea Città (-5 %). Nel Cantone di Glarona l'indice generale diminuisce di 6,8 punti percentuali a seguito del calo medio degli emolumenti in tutti gli ambiti tranne che nel diritto generale. Tuttavia, anche questo ambito contribuisce alla flessione dell'indice generale, poiché registra un forte aumento delle uscite, esercitando così una pressione al ribasso sull'indice parziale. Nel Cantone di Svitto si osserva una diminuzione di 5,2 punti percentuali attribuibile a un aumento delle uscite in tutti gli ambiti esaminati che ha come conseguenza una flessione di tutti gli indici parziali. Anche nel Cantone di Basilea Città gli indici parziali scendono a seguito di un aumento delle uscite in tutti gli ambiti, con un conseguente calo dell'indice generale di 5 punti percentuali. Il cantone che registra il maggiore aumento dell'indice generale è quello di Neuchâtel, con un incremento di 2,1 punti percentuali dovuto a un aumento degli emolumenti in particolare nell'ambito del diritto generale, ma anche in quello degli uffici della circolazione stradale e della navigazione. Nel 2023 l'indice parziale relativo agli uffici della circolazione stradale è in media del 112,9 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. Tuttavia, la media di questo indice è inferiore di oltre 2 punti percentuali rispetto al 2022 (115,1 %) e si avvicina alla soglia di parità. Solo 8 Cantoni si trovano al di sotto di questa soglia. Per quanto concerne gli altri indici parziali, la media svizzera raggiunge al massimo il 77,2 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 era il caso nel 2020 per i Cantoni del Vallese e del Giura nonché nel 2021 per il Cantone Ticino, il che può spiegare alcune oscillazioni significative nei "dati di base".

2 Indice parziale relativo agli uffici della circolazione stradale

Figure 2: Finanziamento della prestazione di servizi pubblici 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 2023 l'indice ammonta in media al 112,9 per cento ed è diminuito di oltre 2 punti percentuali rispetto al 2022 (115,1 %). In 11 Cantoni esso supera la media nazionale (12 nel 2022), e in cima alla lista spiccano i Cantoni Appenzello Interno (164 %), Ticino (156 %) e Ginevra (147 %). 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 di riferimento assoluto. Ad esempio, le aste per le targhe possono avere un impatto non trascurabile sulle entrate realizzate in questo ambito. Negli ultimi anni le targhe più costose sono state vendute principalmente nei Cantoni di Zurigo e Zugo.³ Si tratta quindi di un fattore che può falsare il calcolo dell'indice.⁴ 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, non si può trarre la conclusione che gli emolumenti siano troppo bassi e che sia necessario aumentarli. Gli

³ Cfr. la pagina sulla vendita all'asta di targhe, "[TOP 10 - die teuersten 10 Autonummern der Schweiz](#)".

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

emolumenti variano anche in funzione al numero di nuove immatricolazioni. Nei Cantoni con un numero proporzionalmente maggiore di nuovi veicoli rispetto agli altri, vi saranno automaticamente emolumenti più elevati.⁵

Nella maggior parte dei Cantoni il 2021 è stato caratterizzato da un tendenziale aumento delle entrate derivanti dagli emolumenti nell'ambito degli uffici della circolazione stradale. È un segno della ripresa dal 2020, anno gravemente colpito dalla crisi legata alla pandemia di COVID-19 e da una diminuzione significativa del numero dei collaudi. Questo aumento aveva comportato un incremento del valore medio pari a 4 punti percentuali tra il 2020 e il 2021. Nel 2022, a seguito della normalizzazione alla fine della crisi pandemica, il valore medio era calato nuovamente di 3 punti percentuali raggiungendo il livello del 2020. Nel 2023 l'indice è sceso ulteriormente di 2 punti percentuali, attestandosi al 113 per cento e avvicinandosi così al livello registrato all'inizio del periodo (2008–2009). Va notato che 16 Cantoni su 26 registrano una flessione dell'indice parziale.

Le flessioni più marcate riguardano i Cantoni di Basilea Campagna, Grigioni e Turgovia. Il Cantone di Basilea Campagna presenta un calo dell'indice di 22 punti percentuali. La riduzione registrata è da ricondurre all'aumento delle uscite, dovuto principalmente alle perdite su crediti legate alla mancata acquisizione di due targhe aggiudicate all'asta.⁶ L'indice del Cantone dei Grigioni scende di 21 punti percentuali. Questa flessione è dovuta in particolare a una diminuzione degli emolumenti attribuibile all'aumento del numero di veicoli a propulsione alternativa che beneficiano di riduzioni fiscali. Inoltre, la crescita più contenuta del parco veicoli a seguito della pandemia di COVID-19, del conflitto in Ucraina, delle crisi economiche e della carenza di pezzi di ricambio per veicoli si è fatta sentire nuovamente nel 2023, provocando una diminuzione degli emolumenti superiore al previsto.⁷ Infine, il Cantone di Turgovia, il cui indice scende di 13 punti percentuali, ha registrato una diminuzione degli emolumenti del servizio della circolazione stradale.

Per quel che concerne gli aumenti del valore dell'indice, i Cantoni di Appenzello Interno (18 punti percentuali) e del Vallese (12 punti percentuali) registrano l'incremento più significativo, dovuto in entrambi i casi a un calo delle uscite e a un aumento degli emolumenti. Nel caso di Appenzello Interno, l'aumento delle indennità per le spese legate ai veicoli a noleggio è risultato addirittura superiore a quanto preventivato.⁸ Sul fronte delle uscite non si registra una particolare diminuzione di una determinata voce, bensì un leggero calo in diversi consuntivi. Il calo delle uscite nel Cantone del Vallese è riconducibile alla decisione di porre fine al programma di promozione dei veicoli elettrici.⁹

5 Per approfondimenti consultare [le statistiche sui veicoli](#) pubblicate dall'Ufficio federale di statistica.

6 Cfr. [il rapporto annuale 2023 del Cantone di Basilea Campagna \(in tedesco\)](#), pag. 252.

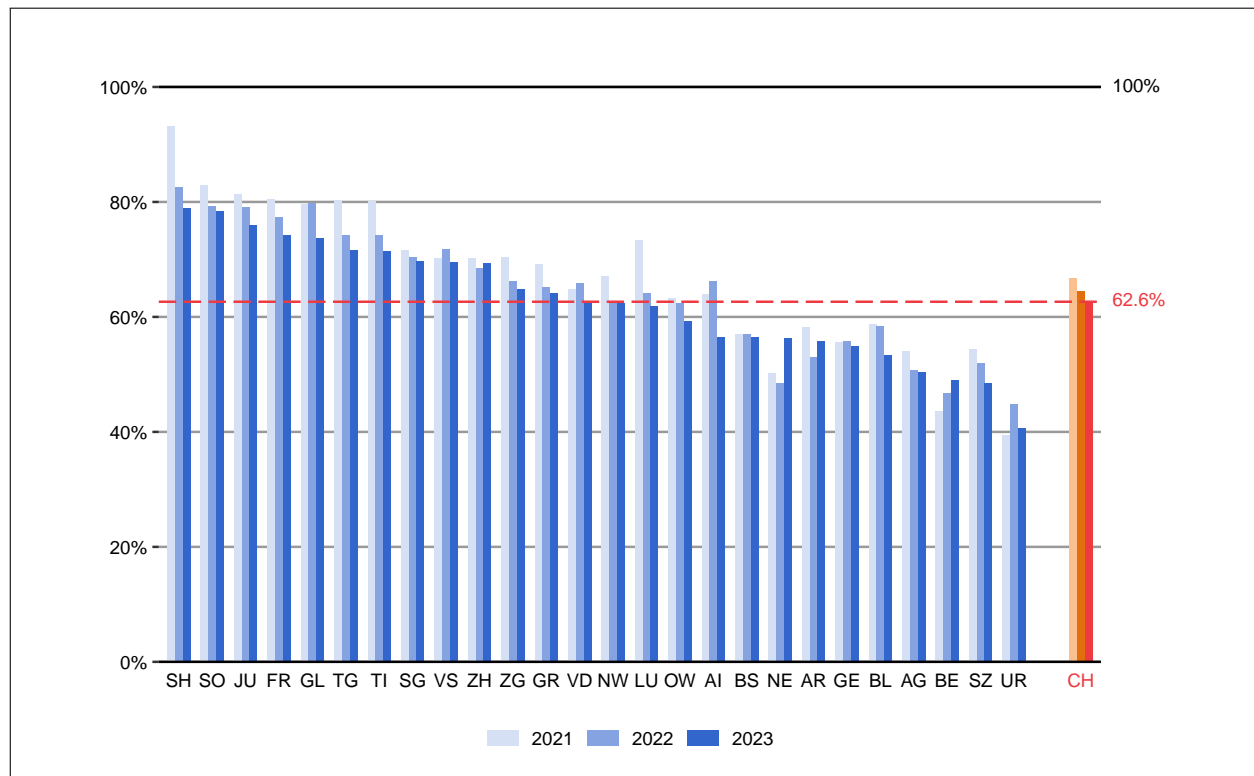
7 Cfr. [il consuntivo 2023 del Cantone dei Grigioni \(in tedesco\)](#), pag. 202.

8 Cfr. [il consuntivo 2023 del Cantone di Appenzello interno \(in tedesco\)](#), pag. 71.

9 Cfr. [il consuntivo 2023 del Cantone del Vallese \(in francese\)](#), pag. 241.

3 Indice parziale relativo al diritto generale

Figure 3: Finanziamento della prestazione di servizi pubblici 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 presentati nella statistica finanziaria non è possibile operare una distinzione più dettagliata. Come già avvenuto tra il 2021 e il 2022, nel 2023 l'indice parziale medio è diminuito (-2 punti percentuali rispetto al 2022). I singoli valori dell'indice oscillano ancora tra quello più basso del Cantone di Uri (41 %) e quello più elevato del Cantone di Sciaffusa (79 %; figura 3).

L'indice parziale concernente il diritto generale diminuisce in 21 Cantoni su 26, la maggior parte dei quali (15) registra un calo dell'indice nei tre anni considerati. Solo nel Cantone di Nidvaldo l'indice rimane pressoché invariato. La flessione più marcata è rilevata nel Cantone di Appenzello Interno (-10 punti percentuali). Questa evoluzione dell'indice è da ricondurre a un aumento delle uscite principalmente a livello cantonale. Tale aumento è dovuto a notevoli spese giudiziarie straordinarie legate alla chiusura di importanti cause penali in caso di irrecuperabilità delle spese a seguito di una difesa d'ufficio oppure in caso di assoluzione o accoglimento del ricorso.¹⁰ All'aumento delle uscite a livello cantonale si aggiunge una diminuzione degli emolumenti, in particolare nel distretto di Appenzello per quanto riguarda il settore

¹⁰ Cfr. [il consuntivo 2023 del Cantone di Appenzello interno \(in tedesco\)](#), pag. 43.

edilizio. I Cantoni di Glarona e Basilea Campagna presentano un calo notevole dell'indice (rispettivamente -6 e -5 punti percentuali), dovuto in entrambi i casi a un aumento delle uscite a livello cantonale in diverse unità amministrative.

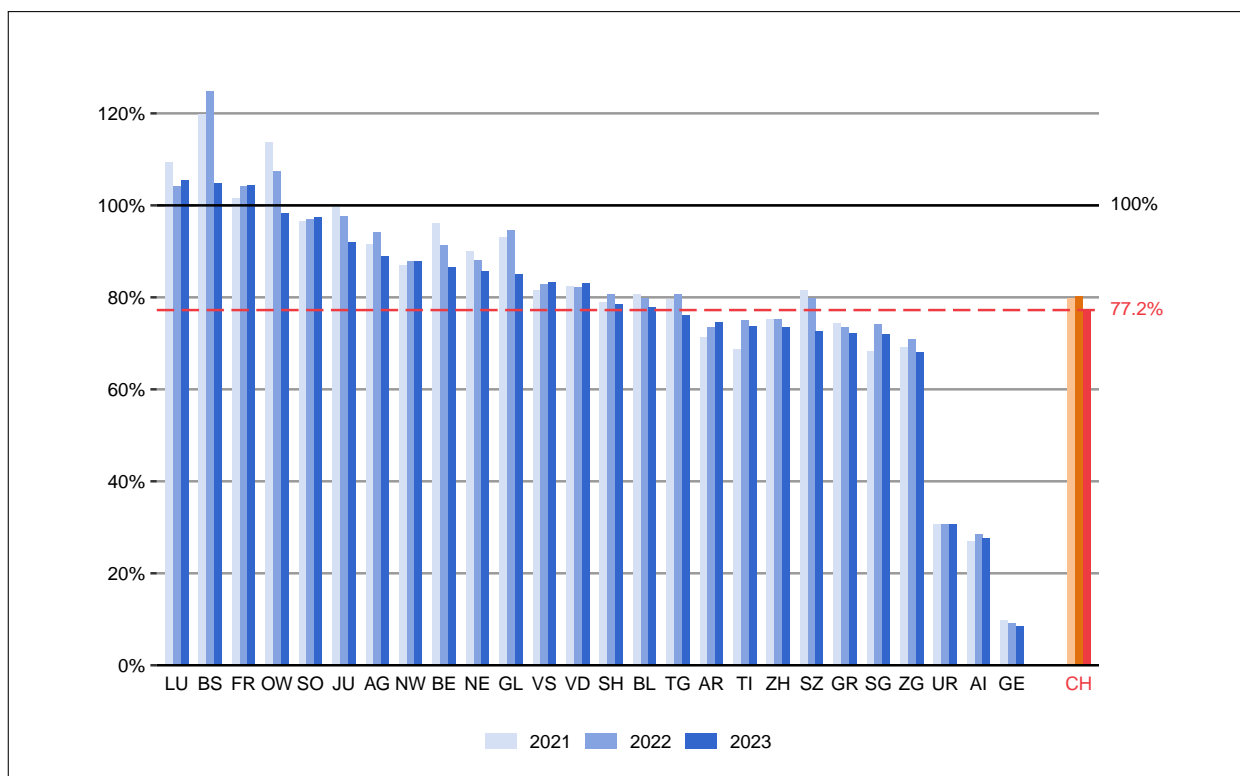
L'incremento maggiore dell'indice parziale viene rilevato nel Cantone di Neuchâtel (+7,8 punti percentuali). Questo incremento è dovuto principalmente agli emolumenti riscossi dal Cantone in materia di esecuzione e fallimenti, che sono aumentati a seguito della ripresa delle procedure di recupero legate alla crisi sanitaria e dei ritardi accumulati dopo il cambiamento del software professionale dell'ufficio d'esecuzione nel 2022.¹¹ Inoltre, all'aumento dell'indice parziale nel Cantone di Neuchâtel contribuisce anche una diminuzione delle uscite.

Negli altri 22 Cantoni, nel 2023 l'indice varia tra -4 e +3 punti percentuali. Per la maggior parte dei Cantoni in calo, la diminuzione dell'indice è legata a un aumento delle uscite. Solo l'indice dei Cantoni di Obvaldo, Ticino, Vallese e San Gallo diminuisce esclusivamente a causa di una riduzione degli emolumenti, mentre i Cantoni di Sciaffusa, Vaud, Giura e Turgovia registrano sia una diminuzione degli emolumenti sia un rialzo delle uscite.

11 Cfr. [il consuntivo 2023 del Cantone di Neuchâtel \(in francese\)](#), pag. 33.

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

Figure 4: Finanziamento della prestazione di servizi pubblici 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 al 77,2 per cento, con un calo di oltre 3 punti percentuali rispetto al 2022 (80,3 %). Questo calo dell'indice si osserva in 19 Cantoni su 26. Inoltre, 23 Cantoni registrano valori inferiori alla soglia del 100 per cento (figura 4). L'indice di 13 Cantoni è chiaramente al di sotto della soglia della parità ed è inferiore all'80 per cento. 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. Ciò spiega il fatto che nei tre Cantoni di Ginevra, Appenzello Interno e Uri il valore dell'indice è nettamente inferiore al 50 per cento. Rispetto al 2022 il valore medio è diminuito di 3,1 punti percentuali, ma nella maggior parte dei Cantoni le variazioni sono molto lievi. In 18 Cantoni su 26, l'evoluzione dell'indice è infatti compresa tra +1 e -3 punti percentuali, compresi 2 Cantoni in cui l'indice rimane invariato. Inoltre, se si considera l'evoluzione media dell'indice in questi 18 Cantoni, si ottiene un calo di soli -0,8 punti percentuali. D'altra parte, 6 Cantoni vedono aumentare il

loro indice, ma in misura molto limitata. L'incremento maggiore, pari a soli 1,3 punti percentuali, riguarda il Cantone di Lucerna a seguito di una diminuzione delle uscite. Negli altri 5 Cantoni l'incremento dell'indice è dovuto a un aumento degli emolumenti.

L'indice parziale relativo al Cantone di Basilea Città, che nel 2020¹² era sceso al di sotto della soglia del 100 per cento per la prima volta dal 1995, a partire dal 2021 si era riavvicinato al valore della sua media storica con un indice del 120 per cento, salito poi al 125 per cento nel 2022. Tuttavia, nel 2023 Basilea Città ha visto il proprio indice scendere al 105 per cento, risultando il Cantone con il calo più significativo (-20 punti percentuali). Ciò è dovuto a un aumento delle uscite, in particolare a livello cantonale, a seguito della trasformazione dell'impianto di depurazione del comune di Basilea. Le spese d'esercizio di tale impianto sono infatti in aumento, principalmente a causa dei costi energetici più elevati dei nuovi impianti installati. Anche se questo incremento è stato iscritto a preventivo, le uscite hanno superato leggermente l'importo preventivato in quanto i costi energetici sono stati nel complesso più alti del previsto¹³. Ci si può pertanto attendere che tale aumento delle spese d'esercizio sarà permanente. Inoltre, l'aumento delle uscite nel Cantone di Basilea Città è accompagnato da una leggera diminuzione degli emolumenti sulle acque di scarico.

Dopo Basilea Città, le flessioni più marcate dell'indice riguardano i Cantoni di Glarona (-10 punti percentuali), Obvaldo (-9 punti percentuali) e Svitto (-7 punti percentuali). Nel caso di Glarona, la flessione è riconducibile alla diminuzione degli emolumenti che è risultata più elevata di quanto preventivato. Per quel che concerne Obvaldo e Svitto, la diminuzione dell'indice è dovuta, invece, a un aumento delle uscite. Per Obvaldo erano stati preventivati aumenti dei costi di manutenzione delle canalizzazioni nel comune di Sarnen, in particolare a seguito della ristrutturazione delle canalizzazioni di scarico di Rütistrasse e Ramersbergerstrasse¹⁴, anche se tali uscite sono risultate inferiori a quelle iscritte a preventivo.¹⁵ Per quanto riguarda Svitto, la causa della flessione dell'indice è da ricercarsi nei progetti dell'IDA di Untermarch e Krebsbach nonché in altri progetti di protezione contro le piene e di rivitalizzazione.¹⁶

12 Cfr. documentazione 2021, pagg. 8–9. Nel caso di Basilea Città, il livello relativamente basso dell'indicatore nel 2020 rifletteva infatti le uscite aggiuntive per versamenti ad aziende pubbliche 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 piani.

13 Cfr. [il rapporto annuale 2023 del Cantone di Basilea Città \(in tedesco\)](#), pag. 18.

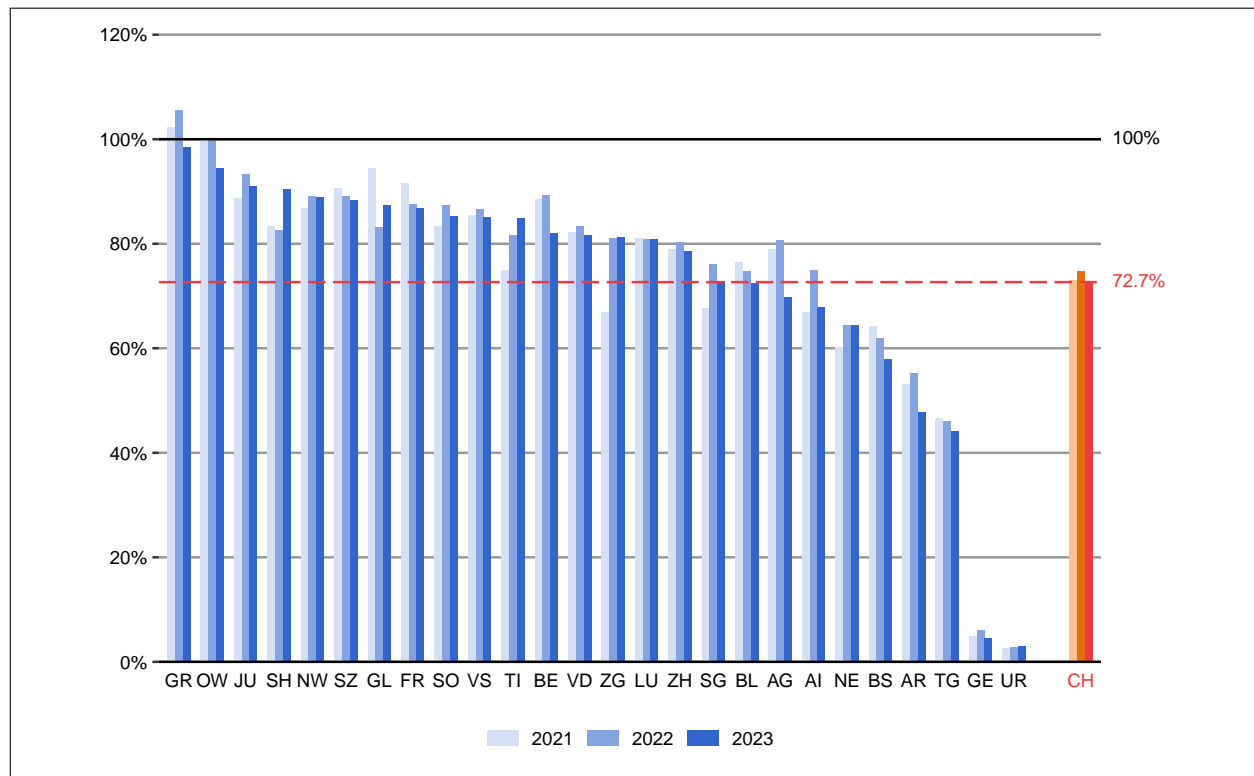
14 Cfr. [il preventivo 2023 del Comune di Sarnen \(in tedesco\)](#), pag. 133.

15 Cfr. [consuntivo 2023 del Comune di Sarnen \(in tedesco\)](#), pag. 150.

16 Cfr. [il rapporto annuale 2023 del Cantone di Svitto \(in tedesco\)](#), pag. 291.

5 Indice parziale relativo alla gestione dei rifiuti

Figure 5: Finanziamento della prestazione di servizi pubblici mediante emolumenti nell'ambito della gestione dei rifiuti



Per quanto concerne l'indice relativo alla gestione dei rifiuti, la media svizzera del 2023 si attesta al 72,7 per cento (2022: 74,7 %) ed è inferiore alla soglia del 100 per cento. Vi sono inoltre differenze considerevoli tra i Cantoni. I valori dell'indice sono compresi tra un massimo del 98 per cento (Cantone dei Grigioni) e un minimo del 3 per cento (Cantone Uri). Nessun Cantone raggiunge dunque la soglia di parità. La distribuzione dei valori non è uniforme: in 4 Cantoni l'indice è superiore al 90 per cento, in numerosi Cantoni (13) si osserva un valore compreso tra il 90 per cento e la media svizzera, mentre gli altri 9 Cantoni si trovano al di sotto della media e presentano valori in rapida diminuzione. Come negli anni precedenti, il valore di questo indice parziale rimane molto basso per i Cantoni di Ginevra e Uri. A differenza degli altri Cantoni in cui è stata introdotta una tassa sui rifiuti, in quello di Ginevra si persegue una strategia per la raccolta differenziata obbligatoria.¹⁷ In questo Cantone l'indice risulta molto basso, in quanto la gestione dei rifiuti è finanziata da entrate fiscali piuttosto che da emolumenti.¹⁸ Il Cantone di Uri, invece, ha storicamente un indice parziale molto basso poiché esternalizza la gestione dei rifiuti affidandola a un'impresa pubblica. Ciò spiega i costi e gli emolumenti bassi del Cantone.

¹⁷ Cfr. l'articolo (in francese) "Tri obligatoire".

¹⁸ 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.

Rispetto all'anno precedente, nel 2023 l'indice è diminuito nella maggior parte dei Cantoni (20). La flessione più marcata si registra nel Cantone di Argovia (11 punti percentuali). Questa evoluzione è dovuta a un aumento delle uscite, principalmente a livello cantonale, a seguito del risanamento della discarica per rifiuti speciali di Köllikon.¹⁹ Si tratterebbe pertanto di un incremento temporaneo e l'indice dovrebbe tornare ad aumentare entro il 2027.²⁰ Seguono poi i Cantoni di Appenzello Esterno, Berna, Grigioni, Appenzello Interno e Obvaldo, con cali compresi tra -7,4 e -5 punti percentuali. In tutti questi Cantoni si osserva un aumento delle spese associato a una diminuzione degli emolumenti, che comporta di conseguenza una flessione dell'indice parziale.

Gli aumenti più significativi dell'indice parziale relativo alla gestione dei rifiuti riguardano i Cantoni di Sciaffusa (+8 punti percentuali), Glarona (+4 punti percentuali) e Ticino (+3 punti percentuali). Per quanto concerne il Cantone di Sciaffusa, la causa è riconducibile a un incremento degli emolumenti, più precisamente nella città di Sciaffusa, che ha aumentato la tassa di base sui rifiuti per i privati da 40 a 50 franchi all'anno per abitante.²¹ Anche nel Cantone Ticino si osserva un incremento degli emolumenti a livello cantonale, con un aumento delle tasse di utilizzazione della discarica di Stabio²², accompagnato da un lieve calo delle uscite. Nel caso di Glarona, l'aumento dell'indice è dovuto a un calo delle uscite, principalmente nel comune di Glarona Sud, che registra una diminuzione dei servizi forniti da terzi nonché l'assenza di oneri finanziari straordinari nel settore delle discariche.

Negli altri Cantoni le variazioni dell'indice oscillano tra -5,5 e +0,2 punti percentuali. L'indice del Cantone di Neuchâtel rimane invariato tra il 2022 e il 2023, attestandosi al 64 per cento.

19 Cfr. [il rapporto annuale 2023 del Cantone di Argovia \(in tedesco\)](#), pag. 34.

20 Cfr. [il rapporto annuale 2023 del Cantone di Argovia \(in tedesco\)](#), pag. 323.

21 Cfr. [il rapporto amministrativo 2023 della città di Sciaffusa \(in tedesco\)](#), pag. 54.

22 Cfr. [i dati finanziari 2023 del Cantone Ticino](#), pag. 283.

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 metodo²³

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 seguono.²⁴

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 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 finanziate 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

²³ Il metodo di calcolo viene approfondito in [questo documento](#) (disponibile in tedesco e in francese).

²⁴ La tabella 1 elenca le particolarità della settorizzazione in ogni Cantone.

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 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 2023 viene riscosso all'incirca il 46.8 % circa di tutti gli emolumenti, sono il diritto generale (15.1 %), l'eliminazione delle acque di scarico (12 %), la gestione dei rifiuti (8.1 %), l'approvvigionamento idrico (6.5 %) e gli uffici della circolazione stradale e della navigazione (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 4.7 % e 3 %), 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.

Table 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

Table 1: Indice del finanziamento della prestazione di servizi pubblici mediante emolumenti – Particolarità della settorizzazione (*suite*)

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.