

Messaggio

numero

6209

data

5 maggio 2009

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

- **Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 18 dicembre 2008 presentata nella forma elaborata da Fabio Badasci, Fiorenzo Dadò e cofirmatari per la modifica della Legge tributaria (compensare l'abolizione della ripartizione tra comuni di montagna e cantone dell'imposta immobiliare per le aziende idroelettriche, dopo l'abrogazione dell'articolo 99 LT) e**
- **Messaggio concernente la modifica dell'articolo 99 della Legge tributaria (LT)**

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio prendiamo posizione sull'iniziativa parlamentare del 18 dicembre 2008 di Fabio Badasci, Fiorenzo Dadò e cofirmatari e proponiamo - nella forma di un controprogetto indiretto - la modifica dell'articolo 99 della Legge tributaria (LT).

I. RAPPORTO SULL'INIZIATIVA

1. I contenuti dell'iniziativa

Presentata in forma elaborata, l'iniziativa (firmata da 40 deputati) chiede di introdurre nella LT un nuovo articolo 293^{bis} e di modificare l'articolo 2 della Legge per il riparto in sede comunale dell'imposta delle aziende idroelettriche, delle aziende del gas e dell'acqua potabile, delle imprese ferroviarie, tramvie e funicolari e delle aziende municipalizzate (Legge speciale sul riparto).

Essa prende lo spunto dalla modifica della LT del 17 dicembre 2008 e più particolarmente dall'abrogazione dell'articolo 99 LT che prevedeva che l'imposta immobiliare cantonale delle persone giuridiche fosse riversata, nella misura del 40%, ai comuni di situazione degli immobili con la precisazione che, per quanto riguarda le aziende idroelettriche questa quota (40%) fosse ripartita *"fra i comuni partecipanti a qualsiasi titolo al riparto, in base alla legge speciale, proporzionalmente all'imposta base loro assegnata"* (art. 99 cpv. 2 LT).

La richiesta dell'iniziativa - essenzialmente motivata dalla preoccupazione che la decadenza del riversamento di cui all'articolo 99 LT penalizza i comuni e in particolare quelli di montagna nel cui territorio sorgono gli impianti delle aziende idroelettriche - tende a compensare i comuni interessati da questi impianti per i mancati introiti fiscali (riversamento del 40%) e sancisce, a detta degli iniziativaisti, *"... un'adeguata contropartita ai comuni che devono subire le pesanti conseguenze dovute alla presenza degli impianti idroelettrici ..."*.

Più in particolare l'iniziativa chiede, ai fini dell'imposta immobiliare comunale e per le sole aziende idroelettriche, di introdurre un supplemento di imposta del 2 per mille (da calcolare sul valore di stima ufficiale alla fine dell'anno civile) da ripartire tra i comuni che partecipano a qualsiasi titolo al riparto, in base alla legge speciale, proporzionalmente all'imposta loro assegnata. In altre parole, a seguito della modifica legislativa oggetto dell'iniziativa (nuovo art. 293^{bis} LT), le persone giuridiche (comprese le aziende idroelettriche) continuerebbero a restare assoggettate ad un'imposta immobiliare comunale dell'1 per mille dei loro valori immobiliari (art. 293 LT), ma in relazione ai soli valori immobiliari di pertinenza delle aziende idroelettriche verrebbe prelevato anche un supplemento d'imposta pari al 2 per mille indipendentemente dalla destinazione dell'immobile (se impianto, casa d'appartamenti, ecc.). Supplemento d'imposta che verrebbe poi assegnato ai comuni che partecipano al riparto d'imposta secondo la Legge speciale sul riparto. L'importo base (1 per mille) dell'imposta immobiliare comunale continuerebbe invece ad essere di pertinenza dei comuni di situazione degli immobili. Dal profilo dell'onere fiscale le aziende idroelettriche verrebbero a pagare un'imposta immobiliare comunale del 3 per mille del valore di stima dei loro immobili, mentre tutte le altre persone giuridiche continuerebbero a pagare un'imposta immobiliare comunale dell'1 per mille del valore di stima dei loro immobili.

2. Le valutazioni dell'iniziativa

È anzitutto necessario esaminare se la richiesta oggetto dell'iniziativa è compatibile con il diritto federale in materia di armonizzazione fiscale e con i disposti costituzionali federali che disciplinano il potere impositivo dello Stato, in particolare quello attinente al rispetto del principio della parità di trattamento tra i contribuenti.

• Compatibilità con la Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei cantoni e dei comuni (LAID)

Dal profilo della LAID l'iniziativa non dovrebbe, a nostro modo di vedere, porre particolari problemi. Essa richiede di intervenire sulle aliquote d'imposta e quindi in un ambito di esclusiva autonomia dei cantoni come esplicitamente previsto dalla LAID stessa "*... spetta in particolare ai cantoni stabilire le tariffe, le aliquote e gli importi esenti da imposta...*" (art. 1 cpv. 3 LAID). Nei medesimi termini si esprime anche la Costituzione federale (art. 129 cpv. 2 Cst.). La LAID non pone pertanto alcun limite all'aumento dell'aliquota richiesto dall'iniziativa parlamentare.

• Compatibilità con la Costituzione federale (Cst.)

Diverso è invece il discorso in relazione alla compatibilità della richiesta oggetto di iniziativa con i disposti della Costituzione federale. Infatti per poter prelevare delle imposte, lo Stato deve - oltre che potersi fondare su di una legge - assicurare il rispetto della parità di trattamento tra i contribuenti (art. 8 Cst.) ed evitare di creare distorsioni dal profilo della concorrenza oppure discriminazioni tra i contribuenti (art. 127 Cst.). In materia di imposte, così come previsto dall'articolo 127 capoverso 2 Cst., "*vanno osservati in particolare i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica*".

L'articolo 8 Cst. stabilisce la cosiddetta uguaglianza giuridica. Dall'interpretazione di questa norma legislativa (e, meglio, da quella dell'art. 4 cpv. 1 Cst.) traggono origine il principio della parità di trattamento e, di riflesso, il principio della non discriminazione. Dal punto di vista contenutistico quindi il principio della non discriminazione e il principio della

parità di trattamento si sovrappongono¹. Entrambi i principi colpiscono ogni e qualsiasi tipo di atto discriminante, definito dal Tribunale federale come un pregiudizio oggettivamente ingiustificabile (*“Benachteiligung die sich nicht sachlich rechtfertigen lässt”*; v. DTF 124 II 424 seg., consid. 7).

Secondo la costante giurisprudenza del Tribunale federale, vi è discriminazione ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 Cst. quando una persona è trattata giuridicamente in modo diverso o perché appartiene ad un determinato gruppo di persone o ad una ristretta cerchia di individui oppure quando una persona è sfavorita rispetto ad un'altra perché non denota un elemento caratteristico specifico in grado di giustificare il trattamento diverso (v. DTF 129 I 398 consid. 3.2.2). In altre parole, vi è discriminazione quando si trattano diversamente situazioni parificabili. Un trattamento differenziato di fattispecie analoghe deve essere sostanziato da motivazioni qualificate, ossia devono sussistere delle ragioni oggettive che permettono di trattare in modo diverso situazioni analoghe². Ad esempio, il Tribunale federale ha giudicato che un'ordinanza viola il principio della non discriminazione quando trascurava di includere delle importanti differenziazioni oppure quando le introduce ma senza basarsi su di un motivo ragionevole: discriminare significa quindi trattare diversamente fattispecie analoghe.

Gli iniziativisti vorrebbero che alle aziende idroelettriche fosse prelevata un'imposta immobiliare comunale complessiva del 3 per mille (1 per mille di “base” + 2 per mille quale supplemento) del valore di stima ufficiale degli immobili di loro proprietà al posto dell'1 per mille normalmente applicato alle persone giuridiche (art. 293 LT). La nuova disposizione che l'iniziativa vorrebbe introdurre (art. 293^{bis} LT) genera pertanto una disparità di trattamento tra le diverse persone giuridiche (a seconda del fatto che appartengano o meno alla categoria delle aziende idroelettriche). In base ai principi che reggono l'articolo 8 capoverso 2 Cst. occorre pertanto chiedersi se esistono effettivamente delle ragioni oggettive che permettono di trattare le aziende idroelettriche diversamente dalle restanti persone giuridiche. Nella fattispecie non vediamo quali possano essere le ragioni “oggettivamente” qualificate che potrebbero legittimare questo diverso trattamento che porta a far pagare un'imposta immobiliare comunale più elevata unicamente alle aziende idroelettriche rispetto agli altri contribuenti nella medesima situazione, ossia tutte le altre persone giuridiche. A nostro modo di vedere la richiesta dell'iniziativa parlamentare non è quindi compatibile con il principio della parità di trattamento previsto dall'articolo 8 capoverso 2 Cst..

Inoltre, come già precisato inizialmente, in conformità all'articolo 127 capoverso 2 Cst., devono essere rispettati i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica (o contributiva): *“selon le principe de l'égalité de l'imposition, les personnes qui se trouvent dans des situations semblables doivent être frappées de façon semblable, tandis que des différences de situation doivent conduire à une charge fiscale différente (...)”. Ce principe s'adresse donc essentiellement à l'aspect objectif du rapport fiscal, soit à la détermination de l'objet, de la base imposable et de l'assiette.*³ Ogni tributo deve tendere alla realizzazione del principio della parità di trattamento orizzontale: il criterio determinante è quindi a sapere se esiste un *motivo oggettivamente* valido che permette di giustificare un trattamento differente in ambito fiscale.

Il Tribunale federale ha d'altra parte già avuto modo di confrontarsi con una fattispecie simile relativa ad un'istituzione di previdenza con sede a Basilea che era proprietaria di

¹ Vedi B.Weber-Dürler, Rechtsgleichheit, in D.Thürer/J.F.Aubert/J.P.Müller (a cura di) Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zurigo 2001, pag. 668 seg. § 41 n. 24.

² Vedi DTF 134 I 61, consid. 5.1; 134 I 53, consid. 3.1; 132 I 66, consid. 8.1; 129 I 240, consid. 3.4.1; 129 I 224, consid. 2.1; 126 V 73 consid. 4. c) bb).

³ Vedi X. Oberson, Droit fiscal suisse, 3a ed., Basilea/Ginevra/Monaco 2007, pag. 32 n. 21.

alcuni immobili nel canton Argovia. La legislazione fiscale del Cantone di Argovia prevede che siano dichiarate fiscalmente esenti quelle persone giuridiche che perseguono degli scopi particolari tra cui anche le istituzioni di previdenza. La medesima legge stabilisce inoltre che deve essere prelevata un'imposta immobiliare del 2 per mille calcolato sul valore di stima. Tuttavia (secondo la norma argoviese), tale imposta colpisce unicamente le persone giuridiche che sono state dichiarate esenti. Nella fattispecie il Tribunale federale ha ravvisato una violazione del principio della generalità dell'imposta, risultando contraria al diritto federale e in palese contraddizione con gli articoli 8 e 127 (cpv. 2) Cst. Il semplice fatto che una determinata cerchia di soggetti fiscali sia stata esentata dall'imposizione sull'utile e sul capitale non rappresenta un motivo oggettivamente sufficiente affinché queste siano le uniche ad essere assoggettate all'imposta immobiliare (DTF 126 I 80 consid. 2.c). La parità di trattamento in ambito fiscale si realizza infatti tramite i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure tramite il principio dell'imposizione conforme alla capacità contributiva: di conseguenza, i contribuenti economicamente simili devono essere imposti in modo analogo. Tuttavia, il principio della parità di trattamento non è (ancora) violato se il legislatore trova delle soluzioni che non si adeguano perfettamente ad ogni minimo aspetto del sistema economico, giuridico o finanziario: dove non si può tendere *verso* un trattamento paritetico in assoluto, è sufficiente che la norma in questione non conduca generalmente ad un carico eccessivo o ad un pregiudizio sistematico di una determinata cerchia di contribuenti (*"wenn die gesetzliche Regelung nicht in genereller Weise zu einer wesentlich stärkeren Belastung oder systematischen Benachteiligung bestimmter Gruppen von Steuerpflichtigen führt"*; DTF 126 I 78 seg, consid. 2. a). Questo non è però, a nostro modo di vedere, il caso della fattispecie oggetto dell'iniziativa parlamentare poiché - pur comprendendo le ragioni che stanno alla base della medesima (cioè quelle di compensare i mancati introiti fiscali dei comuni) - non si può certamente dire che la stessa non prenda, nei suoi effetti, anche di mira una categoria precisa di contribuenti, ossia le (sole) aziende idroelettriche, ciò che - secondo la nostra opinione - dovrebbe essere in contrasto con gli articoli 8 e 127 (cpv. 2) Cst. ed i principi in essi contenuti.

Non riteniamo d'altra parte che la considerazione degli iniziattivisti secondo la quale *"... prevedere un adeguamento dell'aliquota della tassa immobiliare per questo settore non rappresenta una disparità di trattamento, in quanto il mercato energetico garantisce utili enormi ai proprietari degli impianti di produzione, permettendo a questi ultimi di muoversi in un contesto di mercato e di domanda certamente difficile e in movimento, ma oggettivamente privilegiato e non sicuramente paragonabile alla precarietà del resto del settore economico e di produzione ticinese..."* possa - dal profilo dei citati disposti costituzionali - legittimare, un trattamento diverso tra le aziende idroelettriche da una parte e tutte le altre persone giuridiche dall'altra parte.

- **Considerazioni tecniche**

A prescindere dal fatto che l'iniziativa dovrebbe già essere respinta per le ragioni espresse al punto precedente e in ordine alla costituzionalità delle sue richieste, nell'ipotesi che l'iniziativa venisse (malgrado tutto) accolta dal Gran Consiglio, riteniamo necessario aggiungere qualche considerazione di tipo tecnico in merito alle proposte di modifica legislativa in essa contenute. Riteniamo infatti che le proposte dell'iniziativa elaborata, così come sono state formulate dagli iniziattivisti, non siano sufficientemente chiare al fine di stabilire delle normative che non diano adito a problemi di interpretazione o a difficoltà di applicazione pratica.

Quanto al **nuovo articolo 293^{bis} LT** dal testo proposto non si capisce direttamente a quale autorità dovrebbe competere il prelievo del supplemento d'imposta del 2 per mille: se al singolo comune che è interessato dall'applicazione della Legge sul riparto (che,

concretamente, al fine di questo prelievo fiscale fa riferimento al riparto stabilito dal Cantone sulla base della legge speciale prescindendo quindi dal luogo di situazione del singolo immobile) oppure se al cantone che dovrebbe poi farsi carico del riversamento ai singoli comuni interessati dal riparto secondo i parametri della legge speciale.

Crediamo che l'intenzione degli iniziativaisti non sia stata quella di sovvertire le competenze in materia di prelevamento dell'imposta immobiliare comunale, bensì soltanto quella di assicurare che del supplemento d'imposta (+ 2 per mille) potessero beneficiare tutti i comuni interessati al riparto intercomunale delle imposte delle aziende idroelettriche, quindi anche a prescindere dal fatto che il comune sia sede o meno di un immobile dell'azienda oggetto di riparto.

Secondo questa ipotesi i comuni sede degli immobili delle aziende continuerebbero a prelevare l'imposta immobiliare "base" dell'1 per mille sul valore di stima degli immobili ubicati nel loro comprensorio (sulla base degli art. 291 - 293 LT) e i comuni che partecipano al riparto secondo la legge speciale (che non necessariamente corrispondono a quelli di situazione dei singoli impianti) preleverebbero il supplemento del 2 per mille in base al riparto loro fornito dal Cantone (Ufficio di tassazione delle persone giuridiche).

Seguendo questa ipotesi - che ci sembra essere più chiara dal profilo dell'applicazione della norma e anche più rispettosa dell'autonomia dei comuni in materia di prelievo fiscale - l'articolo 293^{bis} LT proposto dagli iniziativaisti andrebbe, secondo noi, formulato nel modo seguente:

Art. 293a - Per le aziende idroelettriche

¹Per le aziende idroelettriche, in aggiunta al prelievo di cui all'articolo 293, è prelevato un ulteriore supplemento d'imposta del 2 per mille del valore di stima ufficiale alla fine dell'anno civile, esclusa ogni deduzione di debiti.

²Il supplemento d'imposta è prelevato dai comuni che partecipano a qualsiasi titolo al riparto in sede comunale delle imposte delle aziende idroelettriche e a prescindere dal luogo di situazione dell'immobile. Il valore di stima ufficiale complessivo è, ai fini di questo prelievo, oggetto di un riparto allestito dal competente ufficio di tassazione sulla base della legge speciale, proporzionalmente all'imposta base loro assegnata.

Per le medesime ragioni che ci hanno indotto a proporre una nuova formulazione dell'articolo 293^{bis} (nella nostra versione riveduta art. 293a) deve, secondo noi, essere riveduta anche la proposta degli iniziativaisti che riguarda la **modifica dell'articolo 2 della legge speciale sul riparto** (Legge per il riparto in sede comunale dell'imposta delle aziende idroelettriche, delle aziende del gas e dell'acqua potabile, delle imprese ferroviarie, tramvie e funicolari e delle aziende municipalizzate).

Gli iniziativaisti propongono di modificare l'articolo 2 della legge speciale sul riparto. Noi riteniamo che quest'ultimo articolo possa rimanere invariato, ma che debba essere piuttosto modificato l'articolo 3 capoverso 2 di questa stessa legge speciale per far sì che l'introduzione del nuovo articolo 293a LT sia recepita anche dalla legge speciale.

La modifica potrebbe essere la seguente:

Art. 3 cpv. 2

²Ogni comune preleva l'imposta immobiliare degli articoli 291 e 293 LT e tutti i comuni che partecipano al riparto prelevano il supplemento d'imposta dell'articolo 293a LT.

Come detto, qualora (malgrado le considerazioni espresse al riguardo della costituzionalità delle proposte oggetto dell'iniziativa parlamentare) la decisione del Parlamento dovesse essere quella di comunque accogliere queste proposte, chiediamo che queste ultime siano perlomeno valutate anche dal profilo della loro concreta formulazione. Le proposte

alternative da noi, a questo riguardo, formulate tendono unicamente a conseguire delle norme di legge che siano sufficientemente chiare e trasparenti in modo da assicurarne anche una più facile applicazione.

3. Le conclusioni del Consiglio di Stato al riguardo dell'iniziativa

Le considerazioni di cui al capitolo precedente - in particolare quelle riguardanti gli aspetti costituzionali - mettono in evidenza che la richiesta dell'iniziativa e più precisamente l'introduzione di un'aliquota differenziata (1 o 3 per mille) ai fini del prelievo dell'imposta immobiliare comunale e a seconda del tipo di società (aziende idroelettriche o altre persone giuridiche) potrebbe anche non essere compatibile con i principi costituzionali della parità di trattamento e della generalità dell'imposizione (art. 8 e 127 cpv. 2 Cst.) tenuto conto che non vi sono ragioni oggettivamente sostenibili che potrebbero legittimamente giustificare un trattamento diverso delle aziende idroelettriche.

Per questi motivi riteniamo che l'iniziativa elaborata non possa essere accolta dal Gran Consiglio.

II. IL CONTROPROGETTO INDIRETTO DEL CONSIGLIO DI STATO (MODIFICA DELL'ART. 99 LT)

Lo scrivente Consiglio non può tuttavia misconoscere che gli obiettivi che stanno alla base dell'iniziativa parlamentare (cioè quelli di non peggiorare la situazione dei comuni interessati dal riparto delle aziende idroelettriche) hanno una certa giustificazione, in particolare per quei comuni in riferimento ai quali i proventi del riparto delle aziende idroelettriche costituiscono un'importante quota delle loro entrate. Si tratta in particolare dei comuni di valle che sono anche quelli che maggiormente risentono degli effetti (negativi) dovuti alla presenza degli impianti idroelettrici sul loro territorio.

Sulla base dei dati concernenti il riparto delle imposte 2006, per effetto dell'applicazione della legge speciale sui riparti, le imposte immobiliari cantonali (quota del 40%) che gravano l'OFIBLE vanno, nella misura del 19.28%, ai comuni del piano e, nella misura dell'80.72%, ai comuni di valle. Quelle a carico dell'OFIMA vanno, per il 45.58%, ai comuni del piano e, per il 54.42%, ai comuni di valle. Nel caso della VERZASCA i comuni del piano sono invece favoriti nella misura del 60.05% e quelli di valle nella misura del 39.95%. Complessivamente nei casi delle tre aziende considerate la quota d'imposta immobiliare cantonale riversata va, per il 37.73%, a favore dei comuni del piano (o degli agglomerati) e, per il restante 62.27%, a favore dei comuni di valle (o montani).

Questi dati dimostrano (con l'eccezione dei comuni che partecipano al riparto della VERZASCA) che l'effetto dell'abrogazione dell'articolo 99 LT è più marcato per i comuni di valle (o montani) che per quelli del piano e giustificano, a nostro modo di vedere, una correzione della decisione del 17 dicembre 2008 che ha comportato l'eliminazione del riversamento della quota del 40% dell'imposta immobiliare cantonale delle persone giuridiche ai comuni di situazione degli immobili di pertinenza delle stesse persone giuridiche.

Per questa ragione riteniamo giustificato mantenere, per l'imposta immobiliare cantonale delle sole aziende idroelettriche e a favore dei soli comuni che partecipano al riparto, il riversamento (40%) precedentemente previsto dall'articolo 99 LT. Procedendo in questo modo i comuni interessati al riparto non hanno alcun discapito dall'abrogazione

dell'articolo 99 LT e la soluzione ha anche il pregio di essere semplice e di facile applicazione pratica. Si darebbe così anche seguito - seppur in forma diversa - alle richieste dell'iniziativa parlamentare.

La reintroduzione del riversamento dell'imposta immobiliare cantonale - seppur limitata a quella delle sole aziende idroelettriche - comporta comunque una perdita per il Cantone che la Divisione delle contribuzioni ha valutato in circa 1.2 milioni di franchi all'anno.

Con queste considerazioni chiediamo al Gran Consiglio di respingere l'iniziativa oggetto del presente rapporto e di approvare - nella forma del controprogetto indiretto - l'allegato disegno di modifica dell'articolo 99 LT.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

tributaria del 21 giugno 1994; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 5 maggio 2009 n. 6209 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge tributaria del 21 giugno 1994 è così modificata:

Art. 99

**Riversamento ai
comuni dell'imposta
immobiliare cantonale
delle aziende
idroelettriche**

Lo Stato corrisponde il 40 per cento dell'importo dell'imposta immobiliare delle aziende idroelettriche ai comuni partecipanti a qualsiasi titolo al riparto, in base alla legge speciale, proporzionalmente all'imposta base loro assegnata.

II. - Entrata in vigore

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore con effetto retroattivo al 1° gennaio 2009.