

Messaggio

numero

6749

data

6 febbraio 2013

Dipartimento

ISTITUZIONI / FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare presentata il 26 novembre 2012 nella forma elaborata dal deputato Galusero e cofirmatari concernente la rinuncia all'istituzione di un registro cantonale dei crediti di diritto pubblico garantiti da ipoteca legale (abrogazione dell'articolo 183f LAC)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

Con il presente messaggio presentiamo il nostro rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 26 novembre 2012 nella forma elaborata dal deputato Galusero e cofirmatari. L'atto parlamentare domanda di abrogare l'articolo 183f della legge del 18 aprile 1911 di applicazione e complemento del Codice civile svizzero (LAC).

I. INTRODUZIONE

Il 12 ottobre 2011, il Consiglio di Stato ha licenziato il messaggio n. 6547 concernente l'adeguamento della legislazione cantonale alla modifica dell'11 dicembre 2009 del Codice civile svizzero in tema di diritti reali. La revisione del codice civile svizzero all'origine di quel messaggio è entrata in vigore il 1° gennaio 2012.

La proposta governativa si componeva essenzialmente di due parti:

- l'adeguamento della legislazione cantonale alle nuove disposizioni del codice civile svizzero, soprattutto in materia di ipoteca legale;
- l'adeguamento della legge tributaria del 21 giugno 1994 (LT) e l'introduzione dell'istituto del deposito nel caso di trasferimento di proprietà immobiliare o di altri negozi giuridici parificabili ad esso.

Nel rapporto n. 6547R del 13 giugno 2012 della Commissione della legislazione sono state proposte alcune modifiche del disegno di legge presentato con il messaggio del 12 ottobre 2011. Tra queste, figurava quella per introdurre una nuova disposizione nella legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero. Il nuovo articolo 183f LAC prevede l'istituzione di un registro dei crediti di diritto pubblico garantiti da ipoteca legale. Riguardo alla nuova disposizione, la Commissione della legislazione si è limitata a indicare nel suo rapporto che *"appare quindi giustificato procedere all'introduzione di una norma che consenta al cittadino di essere quanto più possibile tutelato nell'ambito di una alienazione immobiliare"*. Per contro, non figurano ulteriori indicazioni sul campo di applicazione e la portata della nuova norma.

Prima della seduta del Gran Consiglio del 27 giugno 2012, il Consiglio di Stato, per il tramite del Direttore del Dipartimento delle istituzioni, ha depositato una proposta di emendamento per invitare il Parlamento a stralciare l'articolo 183f LAC. La proposta governativa è stata succintamente motivata. A quel momento, non era ancora possibile effettuare una valutazione approfondita dell'impatto del registro. Inoltre, non vi era nemmeno la certezza su quale fosse la reale portata della norma secondo gli intendimenti della commissione, considerata l'assenza di spiegazioni nel rapporto. Infine, erano sorti dubbi sulla reale volontà del Gran Consiglio anche perché da un esame sommario della proposta, effettuato dai nostri servizi, emergevano elementi che lasciavano supporre che le implicazioni potessero essere importanti e, verosimilmente, che il Parlamento non ne avesse la piena consapevolezza. Le prime indicazioni sulla portata del nuovo articolo sono emerse solo nella discussione parlamentare. Il 27 giugno 2012, il Gran Consiglio ha adottato le norme di applicazione del codice civile, introducendo anche l'articolo 183f LAC e respingendo pertanto l'emendamento del Consiglio di Stato che ha raccolto 6 voti favorevoli, 61 voti contrari e 3 astensioni.

Il Gran Consiglio ha infine approvato un emendamento formulato dalla Commissione della legislazione per modificare la norma transitoria, permettendo di posticipare l'entrata in vigore dell'articolo 183f LAC. La norma adottata consente quindi al Consiglio di Stato di differire l'entrata in vigore dell'articolo 183f LAC fino al 1° gennaio 2014.

Le norme sono state pubblicate il 5 ottobre 2012 nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi (BU 2012, 467).

I servizi cantonali competenti hanno cominciato subito gli approfondimenti per capire quali sarebbero le conseguenze per il Cantone, i Comuni e gli altri enti pubblici toccati dall'introduzione del registro cantonale dei crediti di diritto pubblico garantiti da ipoteca legale. Inoltre, il 24 ottobre 2012, abbiamo inviato una lettera ai municipi, suggerendo di attendere gli approfondimenti del Cantone prima di intraprendere passi volti all'attuazione delle norme sul registro dei crediti.

Infine, il 26 novembre 2012, è stata depositata l'iniziativa parlamentare nella forma elaborata, sulla quale prendiamo posizione con il messaggio.

Il Consiglio di Stato, nell'esaminare il tema, ha prestato attenzione anche a quanto emerso nel dibattito parlamentare, con particolare riguardo agli interventi più critici, alla ricerca di eventuali elementi utili per gli approfondimenti in vista dell'attuazione dell'articolo 183f LAC. Il Consiglio di Stato conviene con l'affermazione che il testo dell'articolo 183f LAC sia "*chiarissimo*". Proprio la chiarezza del campo di applicazione della norma (e le sue conseguenze) ha suscitato perplessità nel Consiglio di Stato, al quale è sorto il dubbio che le conseguenze non fossero state prese compiutamente in considerazione da chi ha proposto il registro cantonale. D'altronde, l'assenza di qualsiasi indicazione e specificazione su un articolo che comporta per l'ente pubblico costi per parecchi milioni di franchi ha insinuato il dubbio che forse gli intendimenti di chi ha formulato la proposta potessero essere diversi, anche in relazione alle discussioni circa una riduzione del disavanzo dei conti dello Stato.

Nel dibattito parlamentare vi è stato chi ha criticato il Governo per aver presentato l'emendamento. Si rimprovera in particolare che le indicazioni del Consiglio di Stato secondo cui l'introduzione del registro delle ipoteche possa avere conseguenze onerose per lo Stato sia "*generica e non corroborata da fatti o indicazioni di alcun genere*". È evidente che la portata reale di una tale proposta non potesse essere definita in modo chiaro in pochi giorni, a maggior ragione tenuto conto del fatto che nel rapporto non

figurava alcuna indicazione. Con l'emendamento, il Consiglio di Stato intendeva attirare l'attenzione del Gran Consiglio sugli effetti potenzialmente onerosi della norma e sull'esigenza (o perlomeno l'opportunità) di effettuare degli approfondimenti prima dell'adozione della norma. È per tale ragione che, nelle motivazioni dell'emendamento, il Consiglio di Stato aveva suggerito esplicitamente al Parlamento di ripresentare il testo dell'articolo 183f LAC mediante un'iniziativa parlamentare nella forma elaborata, così da non lasciar cadere definitivamente la norma e di consentire invece gli approfondimenti necessari. Evidentemente, il Gran Consiglio ha reputato più opportuno emanare la norma, rinviando semmai l'approfondimento in un secondo tempo.

Riguardo alle conseguenze finanziarie per il Cantone e i Comuni, temiamo che il Gran Consiglio abbia sottovalutato i costi. Il registro delle ipoteche deciso dal Gran Consiglio comporta infatti un onere elevato. In considerazione delle discussioni in corso riguardanti i conti preventivi 2013 del Cantone, reputiamo necessario che il Gran Consiglio si esprima, questa volta con maggiore cognizione di causa, sul registro delle ipoteche, esaminando le considerazioni presentate nel messaggio. Attiriamo inoltre l'attenzione che un tale registro non è comunque realizzabile in tempi brevi e che pertanto è illusorio attendersi l'istituzione del registro entro il 1° gennaio 2014. Il registro non tocca solo il Cantone ma coinvolge anche gli enti pubblici locali, quali, soprattutto, i Comuni e diversi consorzi. Infine, precisiamo che al momento non abbiamo ancora compiuto nessun passo concreto per l'attuazione della norma e attendiamo la decisione del Parlamento sull'iniziativa parlamentare e sul messaggio prima di intraprendere i lavori di introduzione del registro cantonale dei crediti di diritto pubblico garantiti da ipoteca legale.

II. REGISTRO DEI CREDITI GARANTITI DA IPOTECA LEGALE

1. Obiettivi del registro

Il registro cantonale dovrebbe comprendere tutti i crediti di diritto pubblico assistiti da ipoteca legale di diritto pubblico (art. 183f cpv. 1 LAC). È previsto il rilascio di un'attestazione vincolante per ciascun fondo (art. 183f cpv. 2 LAC) con la conseguenza che, in caso di mancata indicazione del credito, si estingue l'ipoteca legale ma non il credito (art. 183f cpv. 3 LAC).

Dal rapporto n. 6547 R del 13 giugno 2012 della Commissione della legislazione e dagli interventi di alcuni Gran Consiglieri, si evince che l'obiettivo del registro è quello di tutelare il cittadino acquirente da possibili o probabili sorprese in quanto si ritiene insufficiente l'effetto liberatorio legato all'introduzione dell'istituto del deposito (per il terzo proprietario del pegno, per tutte le ipoteche legali costituite dopo il 1° gennaio 2012, vedi articolo 253a capoverso 4 LT). L'effetto liberatorio del pagamento del deposito vale infatti unicamente per le imposte e non, invece, per le fattispecie di altra natura (sussidi, contributi di miglioria, ecc.) che sono garantite da ipoteca legale. La norma sul registro si riferisce ai crediti di diritto pubblico assistiti da ipoteca legale di diritto pubblico (compresi i crediti fiscali del Cantone e dei Comuni). Partendo dalla constatazione che i dati di cui si chiede la raccolta nel registro sono, già ora, tutti in possesso dell'ente pubblico, con un investimento responsabile e limitato si può creare una banca dati informatizzata che dovrà dialogare con le altre banche dati già esistenti (cantonali e comunali) affinché il cittadino con un "colpo d'occhio" si renda conto dei potenziali crediti ipotecari che potrebbero gravare il fondo. Si tratta di uno strumento di lavoro interessante per i cittadini e lo Stato.

Il nuovo registro dei crediti di diritto pubblico, dovrebbe contenere l'iscrizione di tutte le ipoteche legali di ciascun fondo. Restano tuttavia aperti una serie di aspetti che, giusta

l'articolo 183f capoverso 4 LAC, dovranno essere disciplinati dal Consiglio di Stato, per esempio:

- un importo minimo sotto il quale non è richiesta l'iscrizione (altrimenti bisognerà iscrivere anche le ipoteche legali inferiori, per esempio, a 10 franchi);
- a quale stadio deve essere iscritta l'ipoteca legale (all'inizio o al termine della nascita, oppure quando è esigibile il credito o quando l'ammontare del credito è definitivo);
- il termine entro il quale bisogna effettuare l'iscrizione dell'ipoteca legale nel registro;
- se il registro deve essere aggiornato ogni qualvolta si modifica l'ipoteca legale (nascita dell'ipoteca legale durante l'anno, dopo ogni decisione di tassazione, in caso di pagamenti che riducono l'ipoteca legale, ecc.);
- in caso di iscrizioni nel registro, quali comunicazioni devono essere date alle parti coinvolte (debitore d'imposta e terzo proprietario del pegno);
- non è prevista alcuna disposizione transitoria che indichi quali ipoteche legali nate prima di una certa data non devono essere iscritte (il registro dovrà contenere anche ipoteche risalenti a più di cinque anni fa).

Purtroppo il rapporto non considera gli aspetti pratici legati all'introduzione del registro, quali ad esempio le conseguenze finanziarie, le risorse necessarie per la sua implementazione e eventuali esperienze maturate in altri Cantoni.

2. Difficoltà nella tenuta del registro

Il Consiglio di Stato condivide gli obiettivi perseguiti dagli autori della proposta ma rileva che alcuni aspetti non sono stati sufficientemente approfonditi e le conseguenze pratiche sono state sottovalutate.

Innanzitutto per i crediti fiscali, dal 1° gennaio 2014, l'effetto liberatorio del deposito (art. 253a cpv. 4 LT) in combinazione con l'attestazione vincolante (art. 252 cpv. 4 e 5 LT) e l'eventuale iscrizione dell'ipoteca legale nel registro fondiario tutelano in modo ottimale il terzo proprietario del pegno che non potrà essere chiamato a versare nessun importo supplementare anche nel caso in cui le ipoteche legali fossero superiori all'ammontare del deposito. Per quanto riguarda le ipoteche legali relative a crediti fiscali il registro creerebbe un numero spropositato d'iscrizioni (diversi milioni l'anno) senza alcuna utilità pratica apparente.

Limitatamente alle ipoteche legali di crediti d'altra natura (contributi, sussidi, ecc.), il terzo proprietario del pegno potrebbe essere chiamato a versare degli importi garantiti da ipoteca legale.

Anche qui però la soluzione proposta risulterebbe particolarmente onerosa in quanto la continua iscrizione di ipoteche legali e la loro successiva radiazione creerebbe un'ingente mole di lavoro che oltretutto nella stragrande maggioranza dei casi risulterebbe inutile.

Alla base dell'introduzione del registro vi sono poi delle convinzioni che, come sarà evidenziato, da un lato si rivelano completamente errate (i dati delle ipoteche legali sono già in possesso dell'ente pubblico, il dato inerente l'ipoteca legale sarà inserito una sola volta, risparmio di costi, ecc.) e dall'altro si scontrano con difficoltà pratiche legate ad una sua implementazione (creazione di una banca dati informatizzata che dialoga con tutte le altre banche dati esterne, investimento limitato, ecc.).

2.1 Numero di ipoteche legali nel registro

2.1.1 Ipotecche legali che nascono ogni anno

Attualmente in Ticino vi sono 339'883 mappali, di cui 190'119 edificati o edificabili. I restanti 149'764 sono fondi non edificati, fuori zona edificabile. A questi si devono ancora aggiungere circa 70'000 proprietà per piani (PPP).

Ogni anno su ogni fondo e ogni PPP nasce l'ipoteca legale in garanzia di queste imposte:

- sull'imposta immobiliare comunale (tutti i fondi) e cantonale (solo quelli detenuti da persone giuridiche) nascono circa 440'000 ipoteche legali. Quasi la metà di queste dovrebbero avere importi irrisori (fondi non edificati fuori zona e altri fondi con stime insignificanti);
- sull'imposta sul reddito e sull'utile cantonale e comunale, limitatamente alla parte che ha una relazione particolare con l'immobile, nascono ogni anno circa 400'000 ipoteche legali;
- sull'imposta sulla sostanza cantonale e comunale, limitatamente alla parte connessa con l'immobile, nascono 680'000 ipoteche legali. Una parte di queste però decade perché quando la sostanza imponibile non raggiunge l'importo di Fr. 200'000, vi è l'esenzione fiscale e, venendo a mancare il credito, decade automaticamente anche la relativa ipoteca. In altri casi, come per l'imposta immobiliare, l'importo è irrisorio;
- l'ipoteca legale sull'imposizione degli utili immobiliari nasce ogniqualvolta vi è un trasferimento immobiliare ai sensi della TUI. Ogni anno nascono circa 8'000 ipoteche legali;
- sull'imposta di successione e donazione nascono le ipoteche legali ogni qual volta vi è un trasferimento immobiliare per successione o in caso di liberalità.

Si può valutare che ogni anno nascono complessivamente per il Cantone e i Comuni oltre 1,5 milioni di ipoteche legali, di cui quasi la metà con importi irrisori.

2.1.2 Ipotecche legali esistenti a una certa data

Una stima del numero di ipoteche legali esistenti sui fondi, per esempio al 31 dicembre 2012, è ardua poiché oltre agli 1,5 milioni di ipoteche legali nate nel 2012 (non quantificabili), bisognerà aggiungere:

- quelle nate negli anni precedenti non quantificabili in modo definitivo perché le tassazioni non sono ancora state effettuate e in diversi casi non sono nemmeno state inoltrate le dichiarazioni fiscali (anno 2011);
- quelle degli anni precedenti che non sono state quantificate poiché si riferiscono solo alla parte d'imposta che ha una relazione particolare con il fondo immobiliare (imposte scoperte relative all'imposta sul reddito, sulla sostanza e sull'utile);
- quelle degli anni precedenti che possono essere facilmente quantificate (importi scoperti sulle imposte immobiliari, imposte sugli utili immobiliari) ma che per lo stesso fondo possono risalire anche a diversi anni addietro e riguardare precedenti alienazioni e con debitori diversi.

Si potrebbe valutare grossolanamente in circa 3 milioni le ipoteche legali esistenti il 31 dicembre 2012.

Il numero di ipoteche legali cambia continuamente ogni giorno a dipendenza dei trasferimenti e di ogni pagamento che va a estinguere il credito fiscale. Evidentemente ogni pagamento a saldo d'imposta porterà all'estinzione di diverse ipoteche legali.

2.2 Difficoltà nel quantificare l'importo delle ipoteche legali

Quando l'ipoteca legale garantisce la totalità dell'imposta (imposta immobiliare, imposta sugli utili immobiliari) il suo ammontare corrisponde a quello dell'imposta.

Dal lato pratico, la quantificazione risulta invece più complicata allorché le ipoteche legali garantiscono le imposte limitatamente alla parte che ha una relazione particolare con l'immobile (imposta sul reddito e sull'utile, imposta sulla sostanza, imposta di successione o donazione). In questi casi per determinare l'importo è necessario che sia effettuato un calcolo manuale da parte degli uffici di tassazione.

A titolo d'esempio, se l'imposta sul reddito è garantita da ipoteca legale su un fondo, per calcolare l'importo dell'ipoteca legale si dovranno dedurre dal reddito del fondo (affitto, ecc.) le spese relative (manutenzione, interessi, ecc.) e si dovrà applicare l'aliquota complessiva. Per l'imposta comunale si dovrà poi applicare il moltiplicatore comunale. Stesso procedimento sarà da fare per l'ipoteca legale relativa all'imposta sulla sostanza.

Questi calcoli manuali sono da effettuare per ciascun fondo e anno, ogni volta che cambia lo scoperto d'imposta garantito da ipoteca legale.

Automatizzare questo procedimento risulta molto complesso per il Cantone, richiede un maggior impegno dei contribuenti in sede di dichiarazione, una modifica della modulistica e una modifica importante dell'attuale applicativo di tassazione delle persone fisiche.

Ogni Comune dovrà inoltre organizzarsi per dare i necessari dati al registro.

2.3 Difficoltà nell'aggiornare l'importo delle ipoteche legali

2.3.1 Durante la nascita delle ipoteche legali

L'ipoteca legale nasce unitamente al credito da esso garantito indipendentemente dall'iscrizione nel registro fondiario.

Il credito d'imposta nasce quando sono presenti le condizioni di assoggettamento alla relativa imposta. Il credito delle imposte periodiche (imposta sul reddito o sulla sostanza) nasce all'inizio del periodo fiscale (1° gennaio), s'incrementa ogni giorno e si completa alla fine del periodo fiscale (31 dicembre).

A causa dello scollamento temporale tra la nascita del credito d'imposta (inizio del periodo fiscale) e la notifica della stessa (al più presto alcuni mesi dopo il termine del periodo fiscale), risulta impossibile quantificare in maniera definitiva le ipoteche legali. Ne consegue che le ipoteche legali potranno essere quantificate solo in seguito, tenendo però conto anche dei pagamenti effettuati nel frattempo.

Dal profilo pratico, è impensabile un registro che indichi per ogni fondo la situazione aggiornata di tutte le ipoteche legali esistenti sul fondo in quanto si renderebbe necessario un aggiornamento giornaliero sulla base d'importi provvisori da quantificare.

2.3.2 Fintanto che la tassazione è definitiva

Un altro aspetto da considerare è che se si vuole avere un registro delle iscrizioni delle ipoteche legali effettivamente esigibili, bisognerà seguire il credito fiscale. Ciò significa che in caso di reclamo, ricorso o altro, si dovrà ricalcolare le ipoteche legali su tutti i fondi dichiarati nelle tassazioni contestate che potrebbero comprendere anche diversi periodi fiscali.

Questo comporta un ingente carico di lavoro per l'autorità cantonale poiché, oltre a dover eseguire i ricalcoli manuali, si dovrà procedere alla modifica delle relative iscrizioni a registro.

2.3.3 In caso di pagamenti d'imposta

La gestione delle ipoteche legali pone dei problemi pratici non solo nell'ambito della loro iscrizione, ma pure per quanto riguarda la loro riduzione o radiazione.

Ogni anno sono effettuati circa un milione di pagamenti a titolo d'acconto o di conguaglio d'imposta per il Cantone e altrettanti per i Comuni. A seguito di questi pagamenti, il dovuto d'imposta relativo ad un determinato periodo fiscale si riduce progressivamente. Questa riduzione potrebbe condurre alla decadenza di una parte (o del totale) della relativa ipoteca legale.

Per ogni pagamento l'amministrazione fiscale dovrà determinare in primo luogo se il contribuente è proprietario di fondi immobiliari.

Se il pagamento è parziale (giusta l'articolo 85 del Codice delle obbligazioni il debitore non ha il diritto d'imputare il pagamento parziale alla parte d'imposta garantita da ipoteca legale) il fisco dovrà verificare se va a ridurre i crediti d'imposta garantiti da ipoteca legale. In caso affermativo, si dovrà per ciascun fondo:

- ripartire il pagamento sui vari tipi d'imposta (per le persone fisiche: imposta reddito, imposta sostanza e, se comunale, anche imposta immobiliare);
- determinare per ogni fondo la parte d'imposta garantita da ipoteca legale (richiesta di calcolo effettuato in modo manuale dagli uffici di tassazione);
- aggiornare il registro con i nuovi importi delle ipoteche legali.

Nell'ipotesi che verranno iscritte tutte le ipoteche legali e che il registro sarà costantemente tenuto a giorno, bisognerà prevedere oltre 1,5 milioni di registrazioni da eseguire, in aggiunta alle iscrizioni alla nascita o all'esigibilità dell'ipoteca legale.

3. Attestazione vincolante

Per chi intende acquistare il fondo, l'attestazione vincolante (art. 183f cpv. 2 LAC) potrebbe essere fuorviante perché non risulterebbe in ogni caso l'ipoteca legale sull'imposizione degli utili immobiliari (TUI) relativi alla vendita in corso. Non è infatti pensabile iscrivere un'ipoteca legale che non è ancora nata in assenza del trasferimento che sarà perfezionato soltanto con l'iscrizione a registro fondiario.

Contemporaneamente al trapasso immobiliare nasce pure l'ipoteca legale. Tuttavia, essa non può essere quantificata prima che sia inoltrata la dichiarazione e, dopo il necessario accertamento, sia intimata la tassazione.

Nel registro, l'iscrizione alla nascita dell'ipoteca legale sull'imposta sugli utili immobiliari, pone dunque il problema di quantificare l'importo provvisorio dell'ipoteca legale.

4. Relazione con registro fondiario e deposito

Vi possono essere delle iscrizioni di ipoteche legali nel registro dei crediti di diritto pubblico (art. 183f LAC) che potrebbero essere in contraddizione con quelle risultanti dal registro fondiario. Oppure potrebbe capitare che le iscrizioni figuranti nell'attestazione vincolante del registro (art. 183f cpv. 2 LAC) differiscano da quelle rilasciate dall'autorità fiscale in base alla legislazione tributaria (art. 252 cpv. 4 e 5 LT). In questi casi di iscrizioni discordanti, dovrebbe essere determinata la prevalenza.

Altro aspetto da considerare è l'effetto liberatorio del deposito (art. 253a cpv. 4 LT).

L'introduzione del registro, dopo quella del deposito, è, a nostra conoscenza, un "unicum" in tutta la Svizzera che potrebbe creare delle situazioni paradossali, con la confusione che ne deriverà.

5. Tempo per implementare il registro

Nelle disposizioni transitorie è indicato che il Consiglio di Stato determina l'entrata in vigore del registro al più tardi entro il 1° gennaio 2014.

È evidente che non è possibile realizzare il registro se non si è supportati adeguatamente da un applicativo informatico. Prima di poter sviluppare tale progetto, si dovrà però attendere l'implementazione del nuovo software per la gestione dell'incasso dei contributi fiscali (si veda il messaggio n. 6696 del 26 settembre 2012), la cui entrata in funzione è prevista soltanto per il 1° gennaio 2016.

La realizzazione dell'applicativo del registro richiederà dunque sicuramente diversi anni, e sarà evidentemente condizionata dalle risorse che saranno messe a disposizione.

La situazione di partenza del registro richiederà un numero di registrazioni molto importante, per le quali bisognerà prevedere l'impiego per diversi mesi di personale a tempo pieno. Contemporaneamente, si dovranno inoltre effettuare le oltre diecimila registrazioni giornaliere richieste dall'aggiornamento del registro. Sarà pertanto necessario assumere personale supplementare e formarlo per i nuovi compiti.

Considerato quanto sopra esposto, risulta praticamente impossibile pensare di poter far entrare in vigore il registro al più tardi entro il 1° gennaio 2014.

6. Applicativo informatico

L'istituzione e la messa in funzione di un registro delle ipoteche legali non può assolutamente prescindere da soluzioni informatiche che ne permettano la gestione sia a livello di calcolo, sia a livello di trasmissione dati con gli applicativi con cui creare gli interfacciamenti (SAP, TUI, Accertamento, Nuovo registro contribuenti, Esazione, Registro fondiario, ecc.), anche con applicativi di enti esterni allo Stato (Comuni, consorzi, ecc.).

Per l'esazione è difficilmente ipotizzabile procedere con aggiornamenti sostanziali di un sistema informatico per il quale si sta programmando la sostituzione completa in tempi brevi.

Per quanto concerne i pagamenti, la ripartizione di questi con i vari tipi d'imposta e il calcolo inerente l'ammontare relativo alle varie ipoteche legali per ciascun fondo, le operazioni sono complesse e richiedono modifiche sostanziali nell'applicativo che dovrà essere messo in relazione con altri applicativi e banche dati da creare.

Per la quantificazione delle ipoteche legali sui crediti riferite all'imposta sul reddito, sulla sostanza e sull'utile si renderebbero necessarie delle modifiche importanti sia nella compilazione delle dichiarazioni fiscali sia negli attuali applicativi che gestiscono le tassazioni delle persone fisiche e delle persone giuridiche.

Bisogna inoltre considerare che con le stesse problematiche saranno confrontati i Comuni (con un numero di casi superiore per le ipoteche legali riferite all'imposta immobiliare delle persone fisiche), i consorzi e gli altri enti di diritto pubblico per un totale che supera un milione di quantificazioni annuali di ipoteche legali.

Sarà inoltre necessario informatizzare i dati riguardanti le ipoteche legali su altre fattispecie di natura non fiscale (contributi, sussidi, ecc.).

La fattibilità di implementare un applicativo così complesso che dovrà relazionarsi con diverse banche dati rappresenta sicuramente una sfida, non necessariamente vincente.

I tempi di realizzazione e i costi da sostenere sono di difficile valutazione. Si può immaginare che si possa arrivare a una soluzione intermedia solo dopo qualche anno e con costi stimabili in diversi milioni di franchi.

7. Conseguenze finanziarie

L'implementazione del registro dei crediti di diritto pubblico è un'operazione molto complessa che pone delle difficoltà oggettive anche solo nel valutare sommariamente le risorse necessarie e le conseguenze che comporta per la Divisione delle contribuzioni e per gli altri enti coinvolti. In caso d'implementazione è necessario che siano effettuate delle verifiche e degli approfondimenti supplementari per ottenere risposte più precise sulla fattibilità, sui tempi di realizzazione come pure sui costi.

L'implementazione del registro (art. 183f LT) comporterà dei compiti supplementari per i seguenti enti e unità amministrative:

- per l'ufficio che sarà chiamato alla tenuta del registro e del rilascio delle attestazioni vincolanti (ufficio che sarà designato dal Consiglio di Stato);
- per il Centro dei sistemi informativi (CSI) per l'analisi e implementazione dell'applicativo informatico del registro, supporto e manutenzione;
- per diversi uffici della Divisione delle contribuzioni, quali gli Uffici circondariali di tassazione delle persone fisiche (UT), l'Ufficio di tassazione delle persone giuridiche (UTPG) e l'Ufficio imposte di successione e donazione (UISD) per il calcolo delle imposte garantite da ipoteca legale e l'Ufficio di esazione e condoni (UEC) per il controllo dei pagamenti con conseguente riduzione o radiazione delle ipoteche legali;
- per i diversi uffici statali che erogano sussidi o contributi che sono assistiti da ipoteca legale;
- per tutti i Comuni del Cantone, i consorzi e gli altri enti di diritto pubblico per il calcolo delle imposte garantite da ipoteca legale e degli altri contributi garantiti da ipoteca legale.

Tenuto conto delle difficoltà evidenziate nel capitolo precedente, l'ipotesi di far svolgere la maggior parte di queste attività da un applicativo informatico appare irrealizzabile. Soltanto alcune attività potranno essere informatizzate, altre dovranno invece ancora venir svolte manualmente.

L'impegno richiesto alla Divisione delle contribuzioni per eseguire le quantificazioni delle ipoteche legali (sia all'iscrizione, sia in caso di modifiche, sia in caso di pagamento e quindi di cancellazione) risulterebbe spropositato.

Una valutazione precisa richiede delle analisi dettagliate e potrà essere fatta solamente quando si conoscerà esattamente cosa sarà in grado di fare l'applicativo informatico.

Nell'ipotesi di un applicativo informatico in grado di svolgere determinate funzioni in maniera automatizzata, si può valutare grossolanamente il fabbisogno per svolgere questo compito in circa 80 unità supplementari per la Divisione delle contribuzioni.

In aggiunta, si renderà evidentemente necessario il potenziamento dell'ufficio che sarà chiamato a gestire le iscrizioni, le cancellazioni, gli aggiornamenti, il rilascio delle attestazioni vincolanti, le informazioni ai proprietari e ai terzi proprietari dei pegni, ecc.

Probabilmente anche le unità amministrative nelle quali sono previsti contributi o sussidi garantiti da ipoteca legale necessiteranno di ulteriori risorse.

Considerata la mole impressionante di lavoro per il Cantone e l'assenza di un supporto informatico specifico, si stima che inizialmente occorreranno almeno 100 unità supplementari per svolgere i lavori richiesti per la tenuta del registro.

Evidentemente il personale assunto dovrà essere formato e comporterà dei costi inerenti alla logistica (nuovi uffici, arredamento e strumenti di lavoro).

Il costo annuo di diversi milioni di franchi che dovrà sostenere il Cantone per la tenuta aggiornata del registro è sproporzionato e, considerata la sua finalità, ingiustificato poiché l'attuale sistema già prevede l'istituto del deposito.

8. Impatto per i Comuni

Anche i Comuni saranno costretti a potenziare adeguatamente gli effettivi per trasmettere i loro dati per l'iscrizione al registro.

I Comuni dovranno sopportare i costi per modificare il loro software di esazione e (ancora peggio) la RICO (applicativo di esazione per i Comuni), che oggi serve circa 120 Comuni e che andrebbe pure modificata in modo massiccio, con costi che il CSI dovrebbe poi ribaltare sui Comuni aderenti a questo servizio.

Questi costi e le risorse supplementari che saranno richieste per svolgere questo compito sono difficili da valutare, ma è immaginabile che ammonteranno complessivamente a qualche milione di franchi l'anno.

Segnaliamo inoltre che i Comuni richiederanno i dati necessari alla quantificazione delle ipoteche legali di natura comunale all'amministrazione cantonale, ragione per la quale, pure da questo traffico di dati deriveranno nuovi compiti per la Divisione delle contribuzioni.

Rileviamo infine che pure gli altri enti di diritto pubblico (consorzi, ecc.) saranno confrontati con le stesse problematiche che toccheranno Cantone e Comuni.

9. Gestione delle ipoteche legali da parte della Divisione delle contribuzioni

9.1 Gestione attuale

Finora le ipoteche legali senza iscrizione in virtù del diritto cantonale sono state gestite dalla Divisione delle contribuzioni senza tenere sotto controllo l'andamento di tutte le ipoteche legali poiché, come spiegato in precedenza, oltre ad esser impraticabile (la quantificazione avviene manualmente), l'operazione non è necessaria.

In realtà la Divisione delle contribuzioni si è sempre limitata a tenere sotto controllo i crediti fiscali. Tuttavia, nei pochi casi in cui vi è il rischio di perdite d'imposte (garantite da ipoteca legale), e solamente in quel momento, la Divisione delle contribuzioni richiede comunque agli Uffici circondariali di tassazione delle persone fisiche e all'Ufficio di tassazione delle persone giuridiche di quantificare l'ammontare di queste ipoteche legali. In seguito, entro 5 anni dalla crescita in giudicato delle tassazioni, l'Ufficio di esazione e condoni intima il conteggio al terzo proprietario del pegno, tenendo conto dei pagamenti effettuati e addebitando i relativi interessi.

La quantificazione dell'ipoteca legale per quanto riguarda l'imposta sul reddito, sulla sostanza e sull'utile avviene senza il supporto di applicativi informatici.

Questo modo di procedere ha sempre dato dei risultati eccellenti riducendo il dispendio amministrativo all'indispensabile e le perdite per il Cantone e per i Comuni al minimo.

9.2 Gestione futura con il deposito

La modifica dell'articolo 836 capoverso 2 del Codice civile, che ha introdotto dei termini molto stretti (entro 4 mesi dall'esigibilità del credito ma, in ogni caso, entro 2 anni dalla nascita) per opporre l'ipoteca legale al terzo proprietario del pegno che si riferisce in buona fede al registro fondiario, ha evidentemente reso inadatto il modo di procedere della Divisione delle contribuzioni per le ipoteche legali costituite dal 1° gennaio 2012.

Il problema è stato risolto in modo adeguato con l'introduzione con effetto 1° gennaio 2014 dell'obbligo del deposito (art. 253a LT). Tenuto conto dei casi esonerati (soggetti esenti, differimenti, vendite all'incanto operate dagli Uffici di esecuzione e fallimenti) è stato valutato che ogni anno saranno versati circa 6'600 "depositi" che saranno gestiti dall'Ufficio di esazione e condoni.

Per i casi dove non è contemplato il deposito oppure, nonostante l'obbligo, esso non è stato versato, è stato previsto il nuovo istituto del "calcolo provvisorio" che permette di far valere le ipoteche legali verso il terzo proprietario entro i due anni dalla nascita del credito. Con il deposito si tutela pienamente il terzo proprietario del pegno, si limita notevolmente il rischio di perdite per il Cantone e i Comuni e si riduce al massimo il dispendio amministrativo necessario per gestire questa problematica.

Difatti, tenuto conto dell'applicativo informatico che gestirà il deposito e delle misure organizzative che saranno intraprese dalla Divisione delle contribuzioni, questo compito potrà essere svolto con un aumento limitato di risorse (2 unità) (v. messaggio n. 6547 del 12 ottobre 2011, punto n. XI).

La gestione del deposito, pur nella sua complessità, è infinitamente più semplice della gestione del registro e può essere gestita in maniera efficace ed efficiente utilizzando un minimo di risorse.

III. CONCLUSIONI

Il funzionamento delle ipoteche legali non è stato sufficientemente approfondito in sede parlamentare e alcuni presupposti quali ad esempio il fatto che tutti i dati siano già in possesso degli enti pubblici, non corrispondono alla realtà. La portata del deposito e del suo effetto liberatorio per i crediti di natura fiscale è stata sottovalutata. Inoltre, le enormi difficoltà per implementare una soluzione informatica che copra anche i crediti di altra natura non sono state approfondite o considerate dovutamente.

Purtroppo il registro, com'è stato evidenziato in precedenza, comporterebbe tutta una serie d'inconvenienti senza necessariamente raggiungere l'obiettivo prefissato che è quello di tutelare il cittadino nell'ambito di un'operazione immobiliare. Com'è stato evidenziato, i principali problemi posti dall'introduzione del registro possono essere riassunti come segue:

- in tema di ipoteca legale di crediti fiscali il registro tutela meno il terzo proprietario del pegno rispetto al deposito;
- il registro è di difficile attuazione, richiederà anni per essere implementato e difficilmente potrà mai essere completo e aggiornato;
- la soluzione informatica per gestire il registro è talmente complessa che richiederà anni e costi spropositati, senza giungere probabilmente a una soluzione definitiva;
- il registro ha dei costi spropositati e richiede risorse umane esagerate;
- il registro comporta per i Comuni e altri enti di diritto pubblico degli oneri supplementari annui di diversi milioni di franchi;
- per le ipoteche legali di crediti fiscali il registro è inutile perché è già stato previsto il deposito;
- per le altre ipoteche legali il registro è sproporzionato perché si può tutelare il terzo proprietario con altri mezzi e maggior efficacia.

L'implementazione del registro sarebbe estremamente difficoltosa e richiederebbe degli investimenti del tutto spropositati se messi in relazione con i risultati molto parziali e incerti che permetterebbe di ottenere.

In conclusione, Vi invitiamo ad accogliere l'iniziativa parlamentare e ad adottare la proposta di modifica di legge annessa al messaggio.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

**di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911;
modifica**

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 6 febbraio 2013 n. 6749 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911 è modificata come segue:

Art. 183f

Abrogato

II.

Il punto II. capoverso 3 della modifica del 27 giugno 2012 della legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911 è abrogato.

III.

La presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore immediatamente.