

Messaggio

numero

7042

data

4 febbraio 2015

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Proposte di modifiche della Legge tributaria cantonale del 21 giugno 1994

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione alcune proposte di modifica della Legge tributaria del 21 giugno 1994 (LT), necessarie per adeguare dei disposti della legislazione tributaria cantonale al diritto federale e per correggere alcune lacune, incongruenze redazionali o sistematiche contenute nella LT.

Gli emendamenti proposti nel seguente messaggio sono i seguenti:

- I. Adeguamento della LT alla garanzia istituzionale sancita dall'art. 29a Cost.;
- II. Adeguamento della LT alle disposizioni federali in materia di diritto contabile;
- III. Modifiche della LT concernenti l'introduzione di una base legale in senso formale per la riscossione delle tasse di diffida:
 - a) *Tassa di diffida per mancato versamento del deposito o della garanzia ex art. 253a cpv. 1 LT;*
 - b) *Tassa di diffida per non ottemperanza degli obblighi procedurali da parte del debitore della prestazione imponibile nell'imposta alla fonte;*
- IV. Modifica redazionale della disposizione transitoria della LT relativa al riversamento ai Comuni dell'imposta immobiliare;
- V. Correzione del tenore della delega contenuta all'art. 242 cpv. 2 LT per la determinazione dell'interesse remunerativo.

Adeguamento della LT al diritto federale

I. ADEGUAMENTO DELLA LT ALLA GARANZIA ISTITUZIONALE SANCITA DALL'ART. 29A COST.

L'art. 29a Cost. prevede che *nelle controversie giuridiche ognuno ha diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria. In casi eccezionali, la Confederazione e i Cantoni possono escludere per legge la via giudiziaria*¹. L'articolo 191b Cost. riprende questo principio e prescrive che i Cantoni devono istituire autorità giudiziarie per giudicare le controversie di diritto pubblico. Detti disposti sono entrati in vigore il 1° gennaio 2007, simultaneamente alla legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF), la quale concretizza i suddetti principi nell'ambito del diritto pubblico. Nelle sue disposizioni finali, la LTF prevedeva all'art. 130 cpv. 2, che *“entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, i Cantoni emanano le disposizioni di esecuzione concernenti la competenza, l'organizzazione e la procedura delle giurisdizioni inferiori nelle cause di diritto pubblico ai sensi degli articoli 86 capoversi 2 e 3 e 88 capoverso 2, incluse le disposizioni necessarie alla garanzia della via giudiziaria di cui all'articolo 29a della Costituzione federale”*.

Si rileva che la garanzia dell'art. 29a Cost. non costituisce un classico diritto che sancisce le libertà individuali, bensì è volta ad assicurare una garanzia istituzionale. Essa obbliga lo Stato a istituire dei tribunali e a regolarne la corrispettiva procedura. Se in ambito civile e penale a seguito dell'art. 6 CEDU ciò era già stato ampiamente realizzato, nell'ambito del diritto pubblico i Cantoni erano tenuti a introdurre dei cambiamenti nelle loro procedure amministrative - com'è stato il caso, in ambito tributario, per la procedura di condono² - durante il periodo transitorio di due anni. Scaduto tale termine, la norma costituzionale avrebbe avuto diretta applicazione, con la conseguenza che, come per le decisioni di condono d'imposta, anche quelle che si riferiscono al calcolo del conguaglio d'imposta (al quale si aggiunge il conteggio definitivo degli interessi) possono essere contestate dinanzi ad un'autorità giudiziaria³. Al fine di rendere maggiormente compatibile il diritto tributario cantonale rispetto alla predetta norma costituzionale, direttamente applicabile, lo scrivente Consiglio ritiene opportuno una modifica della legislazione tributaria che riprenda espressamente nella legislazione cantonale questa garanzia istituzionale già in vigore. Grazie a una maggiore trasparenza a livello legislativo cantonale, i diritti del contribuente risultano meglio preservati.

II. ADEGUAMENTO DELLA LT ALLE DISPOSIZIONI FEDERALI IN MATERIA DI DIRITTO CONTABILE

Le disposizioni in materia di contabilità e presentazione dei conti del Codice delle obbligazioni svizzero (art. 957 segg. CO) vigenti prima del 1.1.2013 risalivano al 1936 e si basavano sull'impostazione classica del diritto commerciale che, privilegiando in primo luogo la protezione dei creditori, non soddisfaceva più le attuali esigenze informative dei soci e degli altri gruppi d'interesse.

¹ Accettato nella votazione popolare del 12 mar. 2000, in vigore dal 1° gen. 2007 (DF dell'8 ott. 1999, DCF del 17 mag. 2000, DF del 8 mar. 2005 - RU 2002 3148, 2006 1059; FF 1997 I 1, 1999 7454, 2000 2656, 2001 3764).

² Messaggio del Consiglio di Stato del 13 novembre 2007, Legge sulla revisione della giurisdizione amministrativa nr. 5994, e Messaggio aggiuntivo del 30 settembre 2008, Complemento al messaggio n. 5994 del 13 novembre 2007 concernente la legge sulla revisione della giurisdizione amministrativa, nr. 5994a.

³ Sentenza del 4 giugno 2104 della Camera di diritto tributario del Tribunale di appello, nr. 80.2013.166.

Alla luce di queste lacune erano state introdotte negli anni norme speciali nel CO (art. 662 e seg. CO per la società anonima) o in altre leggi speciali (ad esempio per il settore bancario) che colmassero questa lacuna. Questa codificazione ad hoc ha determinato il sopraggiungere di vuoti legislativi, in quanto alcune norme, erano codificate unicamente per alcuni tipi di impresa. Il principio della protezione dei soci minoritari, ad esempio, era regolato in modo efficiente per le società di capitali, ma non era previsto dal diritto in materia di contabilità e presentazione dei conti. Erano inoltre assenti chiare disposizioni concernenti il conto di gruppo e, inoltre, tra le varie forme giuridiche sussistevano differenze non giustificabili.

Le disposizioni del CO sono state dunque adattate con entrata in vigore al 1.1.2013. Sono state ad es. inserite norme specifiche sulla presentazione dei conti e, a causa delle disposizioni giuridiche del settore, norme vincolanti per le società quotate in borsa.

Da parecchio tempo il diritto societario si sta conformando a norme contabili elaborate da organismi internazionali, applicabili su scala mondiale. Tra queste, le più importanti, sono gli International Financial Reporting Standards (IFRS) e i Generally Accepted Accounting Principles degli Stati Uniti (GAAP). In Svizzera trovano tuttavia ampia applicazione anche le Raccomandazioni concernenti la presentazione dei conti («Swiss GAAP RPC»).

Come detto dunque il diritto contabile del CO è stato ampiamente rivisto. D'ora in poi vi sarà una normativa applicabile a tutte le forme giuridiche di diritto privato. I (maggiori o minori) requisiti in materia di contabilità sono stabiliti per contro in base all'importanza economica dell'impresa (nuovo art. 957 CO).

I nuovi disposti contengono disposizioni generali applicabili a tutti i soggetti giuridici che devono tenere una contabilità e presentare i conti e si basano su un modello PMI. Altri articoli riguardano per contro le grandi imprese e i gruppi. A determinate condizioni, i piccoli gruppi sono tuttavia esonerati dall'obbligo di compilare un conto di gruppo. Il disegno prevede infine che il conto di gruppo di alcune imprese sia compilato in base a una norma contabile riconosciuta. In futuro, in determinati casi, una società potrà essere dunque chiamata a presentare i propri conti conformemente a una norma contabile riconosciuta (es. US GAAP o Swiss GAAP o IFRS), allo scopo di illustrare la reale situazione economica dell'impresa (cosiddetta fair presentation).

Dal un profilo fiscale gli obblighi dei contribuenti non sono mutati: rilevante per l'imposizione fiscale erano e restano i bilanci allestiti secondo il CO.

La nuova normativa ha infatti delle ripercussioni solo dal profilo dell'esposizione, della presentazione dei conti e, come indicato anche nel messaggio federale⁴, non dovrebbe avere ripercussioni né dal profilo fiscale né dal profilo finanziario.

⁴Cfr. Messaggio federale, FF 2008 pag. 1324.

Adeguamento della LT al diritto cantonale

III. MODIFICHE CONCERNENTI L'INTRODUZIONE DI UNA BASE LEGALE IN SENSO FORMALE PER LA RISCOSSIONE DELLE TASSE DI DIFFIDA

L'esecutivo si è posto la questione volta a sapere se al fine di riscuotere una tassa di diffida è necessaria una base legale in senso formale.

La Camera di diritto tributario ha avuto modo di esprimersi in tale ambito, con riferimento alle tasse di diffida per mancato inoltro, o inoltro incompleto, della dichiarazione d'imposta (art. 198 cpv. 4 LT) e per inosservanza dei termini di pagamento (art. 242 cpv. 3 LT), indicando che dette tasse di diffida sono delle tasse di cancelleria⁵.

Il Tribunale amministrativo cantonale (TRAM) ha statuito che *per costante giurisprudenza, il prelievo di tributi pubblici - ad eccezione degli emolumenti di cancelleria - è possibile solo se si fonda su di una legge in senso formale*⁶.

a) *Tassa di diffida per mancato versamento del deposito o della garanzia ex art. 253a cpv. 1 LT*

Le tasse di diffida prelevate per il mancato versamento del deposito o della prestazione di garanzia ex art. 253a cpv. 1 LT sono regolamentate all'art. 21 cpv. 2 del Regolamento. In base alla giurisprudenza del TRAM, trattandosi di tasse di cancelleria, una base legale in senso formale non sembrerebbe essere strettamente necessaria. In considerazione del fatto che le altre tasse di diffida stabilite dal Regolamento trovano il fondamento nella legge tributaria⁷, si ritiene nondimeno adeguato dotarsi di una base legale in senso formale che prescriva che in caso di mancato versamento del deposito o della prestazione di garanzia è prelevata una tassa di diffida.

b) *Tassa di diffida per non ottemperanza degli obblighi procedurali da parte del debitore della prestazione imponibile nell'imposta alla fonte*

Il debitore della prestazione imponibile, così come il contribuente nella procedura ordinaria di tassazione, hanno degli obblighi procedurali da assolvere, segnatamente quello di allestire per l'autorità fiscale competente i conteggi corrispondenti alla trattenuta alla fonte del lavoratore (art. 121 cpv. 1 lett. c LT).

Al pari del contribuente che non osserva i termini di consegna della dichiarazione d'imposta, al debitore della prestazione imponibile viene attualmente prelevata una tassa di diffida se non osserva i termini di consegna dei conteggi delle imposte trattenute alla fonte (art. 19 Regolamento LT). La LT prescrive esplicitamente per le imposte ordinarie gli obblighi del contribuente e le relative conseguenze in caso di mancato adempimento di questi compiti (art. 198 LT).

⁵ Sentenza del 20 marzo 2012 della Camera di diritto tributario del tribunale di appello nr. 80.2012.39; sentenza dell'8 ottobre 2009 della Camera di diritto tributario del Tribunale di appello, nr. 80.2009.106 e dell'19 settembre 2000, nr. 80.2000.138: *Il contribuente che omette di inviare la dichiarazione di imposta o che presenta un modulo incompleto, è diffidato a rimediarsi entro un congruo termine (art. 198 cpv. 3 LT, 124 cpv. 3 LIFD); per ogni diffida è percepita una tassa stabilita dal Consiglio di Stato (art. 198 cpv. 4 LT). La tassa di diffida altro non è che una tassa di cancelleria che viene prelevata automaticamente, al momento dell'invio della diffida, per coprire i costi causati dall'inadempienza procedurale del contribuente, che ha costretto, con il proprio comportamento passivo, l'autorità fiscale dapprima a richiamarlo all'obbligo di presentare la dichiarazione e, rimasto senza seguito tale invito, a diffidarlo per lettera raccomandata.*

⁶ Sentenza del 3 marzo 1997 del Tribunale cantonale amministrativo, nr. 52.1994.25.

⁷ Art. 19 Regolamento LT concernente la diffida per mancato inoltro della dichiarazione d'imposta, in relazione con l'art. 198 LT (obblighi del contribuente), art. 21 Regolamento LT riguardante la diffida per inosservanza dei termini di pagamento, in connessione con l'art. 242 LT (Pagamento).

L'articolo del Regolamento LT relativo alla diffida per gli obblighi del debitore della prestazione imponibile fa tuttavia impropriamente riferimento al disposto relativo agli obblighi del contribuente di inoltrare la dichiarazione d'imposta nella procedura di tassazione ordinaria, vale a dire all'art. 198 cpv. 3 LT.

Secondo la giurisprudenza una norma va innanzitutto interpretata secondo il suo tenore letterale. Di conseguenza, se si interpreta letteralmente l'art. 198 cpv. 3 LT, appare chiaro che sia l'omissione nella compilazione della dichiarazione fiscale, sia la presentazione incompleta dei moduli della dichiarazione, sono obblighi relativi al contribuente. La base legale della tassa di diffida, così come sancita all'art. 198 cpv. 3 LT, si riferisce dunque unicamente alla violazione di "obblighi procedurali del contribuente"⁸ e non agli "obblighi del debitore della prestazione imponibile".

Gli emendamenti proposti nel presente messaggio sono intesi a sanare questa lacuna ed a fornire una base legale nella LT relativa alla tassa di diffida per gli obblighi del debitore della prestazione imponibile.

IV. MODIFICA REDAZIONALE DELLA DISPOSIZIONE TRANSITORIA DELLA LT RELATIVA AL RIVERSAMENTO AI COMUNI DELL'IMPOSTA IMMOBILIARE

Le disposizioni di cui all'art. 99 e 314d LT relative al riversamento dell'imposta immobiliare ai Comuni hanno subito dal 2005 ad oggi diverse modifiche. Le modifiche nel tempo possono essere riassunte come segue:

<i>Riversamento ai comuni</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
<i>Società Idroelettriche</i>	Sì	No	No	No	Sì
<i>Altre PG</i>	Sì	No	No	No	No

A seguito delle svariate modifiche, l'attuale testo di legge di cui all'art. 314d LT non risulta più attuale, in quanto rinvia al cpv. 1 dell'art. 99 LT, il quale è stato, a sua volta, nel frattempo modificato.

Per riallineare le disposizioni di legge della LT alla volontà del legislatore, proponiamo pertanto una modifica del cpv. 1 dell'art. 314d LT e l'introduzione nella stessa norma di un nuovo cpv. 1bis.

V. CORREZIONE DEL TENORE DELLA DELEGA CONTENUTA ALL'ART. 242 CPV. 2 LT PER LA DETERMINAZIONE DELL'INTERESSE REMUNERATIVO

Si è reso opportuno altresì emendare l'art. 242 cpv. 2 LT che sancisce attualmente che sui pagamenti eseguiti dal contribuente prima della scadenza è dovuto un interesse remunerativo le cui modalità e ammontare sono stabiliti dal Consiglio di Stato tramite regolamento. Di fatto, ad oggi, tali informazioni vengono inserite nel Decreto esecutivo sulla riscossione e gli interessi e non in un regolamento.

⁸ Sentenza dell'8 ottobre 2009, nr. 80.2009.106.

VI. COMMENTO ALLE SINGOLE PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LT

1. Art. 121 cpv. 1bis (nuovo) e 1ter (nuovo)

Gli emendamenti si prefiggono di creare una base legale in senso formale in ambito d'imposte alla fonte atta a stabilire che il debitore della prestazione imponibile (datore di lavoro), in caso di mancato invio o d'invio incompleto dei conteggi dell'imposta alla fonte è diffidato a rimediarsi entro un congruo termine. L'onere che deriva all'autorità fiscale è coperto dalla tassa di diffida, avverso la quale il contribuente ha facoltà di impugnativa con i mezzi ricorsuali propri della legislazione tributaria.

2. Art. 200 cpv. 3 secondo periodo (modifica)

La LT rinvia al Codice delle obbligazioni per le modalità secondo cui devono essere tenuti e conservati i libri di commercio, le distinte e i giustificativi. Poiché le disposizioni a cui si rinvia sono state modificate, il rimando deve essere adattato.

3. Art. 241 cpv. 4 (modifica) e cpv. 5 (nuovo)

A seguito della nuova giurisprudenza⁹, si introduce una norma che definisce la possibilità di contestare, mediante reclamo all'autorità fiscale e ricorso alla Camera di diritto tributario, i fattori fiscali correlati con la decisione di tassazione quali i conteggi definitivi, segnatamente il conguaglio d'imposta e il conteggio degli interessi. Viene pertanto esplicitamente sancito che l'autorità fiscale emette dei conteggi definitivi, i quali possono essere impugnati dal contribuente. Norme simili sono state adottate da altri Cantoni¹⁰ e permettono di concretizzare la garanzia costituzionale prescritta dall'art. 29a Cost..

4. Art. 242 cpv. 2 (modifica)

La riscossione e i tassi d'interesse delle imposte cantonali vengono disciplinati annualmente dal Consiglio di Stato mediante decreto esecutivo. Il riferimento al Regolamento della legge tributaria non è conforme alla procedura in vigore e deve pertanto essere stralciato.

5. Art. 253a cpv. 2bis (nuovo) e 253 cpv. 2ter (nuovo)

Mediante i nuovi disposti viene chiarito nella legge che in caso di mancato versamento del deposito o di costituzione di una garanzia bancaria, quando vi è un trasferimento di proprietà immobiliari o di negozi giuridici parificabili economicamente a un trasferimento di proprietà, l'autorità fiscale diffida il contribuente ad assolvere il suo obbligo procedurale, prelevando la tassa di diffida e prescrivendo altresì i mezzi d'impugnativa usuali.

6. Art. 314d (norma transitoria)

Con questa formulazione dell'art. 314d, ci si prefigge di coprire correttamente tutte le casistiche sia per le aziende idroelettriche, sia per le altre persone giuridiche, prima del 2006, nel periodo transitorio dal 2006 al 2008, come pure dal 2009 in avanti.

⁹Sentenza della Cdt 80.2013.166 già citata.

¹⁰Art. 178 cpv. 1 ZH-StG, art. 225 BE-StG, art. 194 LU-StG

VII. RIPERCUSSIONI FINANZIARIE

Per quanto attiene alle ripercussioni finanziarie delle nuove norme, non ci saranno maggiori introiti derivanti dalle modifiche, ritenuto altresì che le tasse di diffida erano già prelevate in base al Regolamento della legge tributaria.

Rileviamo da ultimo che le modifiche oggetto del presente messaggio non comportano cambiamenti per quanto riguarda il personale, anche se va evidenziato che l'emendamento concernente la facoltà di reclamo contro i conteggi definitivi potrebbe comportare un maggiore carico amministrativo, non ancora quantificabile, presso l'Ufficio esazione e condoni.

VIII. ENTRATA IN VIGORE

Si propone di fare entrare in vigore le modifiche con effetto retroattivo al 1° gennaio 2015.

Con queste considerazioni chiediamo al Gran Consiglio di approvare l'allegato disegno di modifica della LT.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Bertoli
Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

tributaria del 21 giugno 1994; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 4 febbraio 2015 n. 7042 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge tributaria del 21 giugno 1994 è così modificata:

Art. 121 cpv. 1bis (nuovo) e 1ter (nuovo)

^{1bis}Il debitore della prestazione imponibile che omette di inviare i conteggi d'imposta o che presenta i conteggi incompleti, è diffidato a rimediarsi entro un congruo termine. Per ogni diffida è percepita una tassa stabilita dal Consiglio di Stato.

^{1ter}Contro la diffida è data facoltà di reclamo all'autorità fiscale e di ricorso alla Camera di diritto tributario entro i termini stabiliti dagli articoli 206 e 227.

Art. 200 cpv. 3

³Le persone fisiche con reddito da attività lucrativa indipendente e le persone giuridiche devono conservare per dieci anni i libri di commercio e le distinte di cui all'articolo 199 capoverso 2 nonché gli altri giustificativi relativi alla loro attività. Le modalità secondo cui devono essere tenuti e conservati tali documenti sono disciplinate dalle disposizioni applicabili del Codice delle obbligazioni relative alla contabilità commerciale e alla presentazione dei conti.

Art. 241 cpv. 4 e cpv. 5 (nuovo)

⁴Se l'importo riscosso è insufficiente, è chiesta la differenza; l'eccedenza è rimborsata d'ufficio con un interesse remunerativo fissato dal Consiglio di Stato. L'autorità di riscossione emette i relativi conteggi definitivi.

⁵Contro i conteggi definitivi è data facoltà di reclamo all'autorità di riscossione e di ricorso alla Camera di diritto tributario entro i termini stabiliti dagli articoli 206 e 227.

Art. 242 cpv. 2

²Sui pagamenti eseguiti dal contribuente prima della scadenza è dovuto un interesse remunerativo secondo le modalità e i tassi stabiliti dal Consiglio di Stato.

4. Obbligo di deposito

Art. 253a cpv. 2bis (nuovo) e cpv. 2ter (nuovo)

^{2bis}L'alienante che omette di versare il deposito o di prestare una garanzia bancaria irrevocabile è diffidato a rimediarsi entro un congruo termine. Per ogni diffida è percepita una tassa stabilita dal Consiglio di Stato.

^{2ter}Contro la diffida è data facoltà di reclamo all'autorità di riscossione e di ricorso alla Camera di diritto tributario entro i termini stabiliti dagli articoli 206 e 227.

Art. 314d cpv. 1 e cpv. 1 bis (nuovo)

¹Lo Stato corrisponde il 40% dell'importo dell'imposta immobiliare di cui all'articolo 95 e seguenti ai comuni di situazione degli immobili. Non si fa luogo tuttavia al riversamento ai comuni per le imposte immobiliari a partire dal periodo fiscale 2006 compreso. Resta riservato il capoverso 1bis.

^{1bis}In deroga al capoverso 1 e all'articolo 99, non si fa luogo al riversamento ai comuni per le imposte immobiliari delle aziende idroelettriche a partire dal periodo fiscale 2006 e fino al periodo fiscale 2008 compresi.

II. Entrata in vigore

Decorsi 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 2015.