

Rapporto

numero	data	Dipartimento
4765 R	11 settembre 1998	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

**della Commissione speciale tributaria
sull'iniziativa parlamentare 18 dicembre 1997 presentata nella forma
elaborata dall'on. Carlo Donadini per il Gruppo PPD concernente la
modifica dell'art. 276 della legge tributaria
(v. messaggio 16 giugno 1998)**

1. PREMESSA

Il 13 novembre 1996 il Gran Consiglio, su proposta della Commissione speciale in materia tributaria del 16.10.1996, decretava la proroga per un biennio fiscale dell'entrata in vigore delle nuove aliquote per l'imposizione delle persone fisiche a livello comunale. Già allora erano infatti sorti due tipi di preoccupazioni: il calo di gettito dell'imposta avrebbe inciso pesantemente sulle finanze comunali già in difficoltà; lo sgravio previsto per il cosiddetto ceto medio sarebbe stato vanificato dall'aumento dei moltiplicatori comunali d'imposta. Ritenendo che nel frattempo la situazione finanziaria dei comuni non fosse cambiata, ma in molti casi peggiorata, l'on. Carlo Donadini proponeva in data 18.12.1997 un'iniziativa parlamentare elaborata con la richiesta di prolungamento per altri due bienni dell'aliquota speciale per i comuni.

2. IL MESSAGGIO DEL CdS SUGLI SGRAVI FISCALI

Il 20 maggio 1996 il Consiglio di Stato proponeva una modifica della Legge tributaria nell'intento di favorire quei contribuenti che – a suo giudizio – avrebbero maggiormente sofferto dal nuovo sistema di finanziamento delle Casse malati, a seguito dell'introduzione della nuova LAMAL a livello federale. Il Cantone Ticino si vedeva così assegnare dalla Confederazione 60 milioni di franchi che avrebbe dovuto far pervenire ai cittadini a parziale compenso dei maggiori oneri per l'assicurazione malattia. Di questi 60 milioni, una ventina venivano assegnati al cosiddetto ceto medio sotto forma di sgravi fiscali. Il resto a beneficio delle fasce di reddito più modesto.

Il provvedimento finale, tramite una modifica delle aliquote d'imposta nelle fasce di reddito comprese fra i 32.000 e i 70.000 franchi di reddito imponibile per i coniugi e i 20.000 e i 45.000 franchi per le persone sole, era teso a "evitare il rischio di impoverimento per le categorie di cittadini che ancora riescono a soddisfare le loro esigenze senza ricorrere all'aiuto dello Stato".

Per le casse dello Stato questa operazione si sarebbe tradotta in circa 25 milioni di franchi di minori entrate. Nello stesso messaggio, il Consiglio di Stato valutava, che "mediamente l'incidenza degli sgravi sul gettito comunale corrisponde a circa 3 punti di moltiplicatore con variazioni in più o in meno, che dipendono dalla stratificazione dei contribuenti in ogni comune".

3. IL RAPPORTO COMMISSIONALE

La Commissione speciale in materia tributaria, durante l'esame del messaggio, veniva più volte resa attenta sulle conseguenze dell'operazione per i comuni. Il previsto aumento dei moltiplicatori avrebbe da un lato vanificato in parte almeno gli scopi dell'operazione e dall'altro resa ancora più precaria la già difficile situazione finanziaria dei comuni.

Su proposta della Commissione e con l'adesione del Consiglio di Stato, il Gran Consiglio decideva quindi di posticipare di un biennio l'entrata in vigore delle nuove aliquote per i comuni. Questa duplice aliquota poneva di per sé alcuni problemi di tecnica finanziaria che però sono stati facilmente superati, secondo l'esperienza di questi due anni.

4. L'INIZIATIVA DONADINI

Il 18 dicembre 1997, l'on. Carlo Donadini, a nome del Gruppo PPD, presentava un'iniziativa elaborata, mediante la quale chiedeva di prolungare per altri due bienni fiscali la citata norma transitoria votata dal Gran Consiglio nel 1996.

La richiesta è motivata dalla grave situazione economica che penalizza i cittadini e fa sentire i suoi effetti anche sui comuni. Inoltre l'effetto di alleggerimento diventa sempre più tecnico, perché viene sempre più neutralizzato dall'aumento del moltiplicatore, delle tasse o dalla soppressione dei servizi. Sempre più spesso anche dalle tre condizioni congiunte.

5. LA VALUTAZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Nella sua presa di posizione il Consiglio di Stato ricorda i motivi per cui è stato introdotto lo sgravio fiscale per il ceto medio. Il Governo precisa che la particolare misura per le imposte comunali era dettata dalla preoccupazione di lasciare ai comuni un lasso di tempo sufficiente per adeguare le proprie scelte di gestione finanziaria.

Un prolungamento nel tempo di questa misura, secondo il Governo, potrebbe compromettere gli obiettivi della riforma tributaria riguardante il ceto medio. Esso non dà perciò la propria adesione all'iniziativa parlamentare.

Aggiunge inoltre che non necessariamente "...la compensazione della minore entrata deve avvenire aumentando il moltiplicatore almeno in quei casi in cui una diversa gestione della spesa pubblica e una verifica delle singole uscite possono portare ad un aumento del margine di manovra dei comuni".

6. LA SITUAZIONE FINANZIARIA DEI COMUNI

L'iniziativa Donadini parte dal presupposto che la situazione finanziaria di questi ultimi anni non ha permesso loro quell'adeguamento "delle scelte di politica finanziaria" auspicato dal Consiglio di Stato.

In effetti la situazione finanziaria dei comuni è generalmente peggiorata.

I dati pubblicati dall'Ufficio di statistica (v. Informazioni statistiche marzo 1998), sulla base di uno studio dell'economista Pierre Spocci per 223 comuni sono molto eloquenti: globalmente essi dimostrano che le spese di gestione corrente nel 1996 sono aumentate di appena l'1%, ma i ricavi sono invece diminuiti dell'1,8%. In particolare sono diminuiti i gettiti d'imposta, per cui, da un avanzo d'esercizio globale di 1,9 milioni nel 1995, si è passati a un disavanzo di ben 29,8 milioni!

Sempre sul piano globale si può anche constatare che i comuni hanno sensibilmente rallentato gli investimenti. Essi sono infatti passati da 135,6 milioni di franchi nel 1995 a 115,3 milioni nel 1996. Il debito pubblico è invece ancora aumentato e raggiunge ora i 5.215 franchi per abitante.

L'analisi conclude perciò che "l'esigenza di por mano a misure di risanamento finanziario è evidente". Difatti molti comuni "chiudono i conti con disavanzi di gestione corrente molto importanti, altri non fanno più alcuno autofinanziamento, altri ancora hanno ormai consumato ogni riserva e addirittura non riescono più a coprire i debiti con gli attivi". La tabella di confronto della gestione corrente di 95 comuni (80% della popolazione) fra il 1992 e il 1996 è pure molto significativa.

In questi anni il grado di copertura delle spese è sceso dallo 0,2% al -2,9%. L'esperto precisa che quando il disavanzo supera il 2,5% dei ricavi la situazione è da giudicare grave. Basterebbero queste poche considerazioni per far capire che al momento attuale i comuni non sono in grado di sopportare un ulteriore calo del gettito dell'imposta. Non solo, ma la situazione rispetto al 1996 è ulteriormente peggiorata, se solo si considerano i bilanci di alcuni comuni per il 1997 e i preventivi per il 1998. Né si vede alla luce stessa di quanto sta avvenendo per il cantone, come si possa sperare in un miglioramento a breve o media scadenza. La recentissima pubblicazione del Consiglio di Stato sui gettiti delle imposte cantonali nei vari comuni è un'ulteriore conferma del degrado delle finanze comunali in questi anni. Tale giudizio può essere confermato dalla tabella degli indicatori finanziari, tratto sempre dallo studio citato.

Dalla tabella appare chiaramente il prevalere dei giudizi negativi, la totale assenza del giudizio "buono" e perfino la scarsa presenza del giudizio "medio".

Non si capisce come – in questa situazione – il Consiglio di Stato possa emettere un giudizio del tipo di quello citato, secondo cui una diversa gestione della spesa pubblica e una verifica delle singole uscite, possono evitare un eventuale aumento del moltiplicatore comunale d'imposta.

Le statistiche del 1996 dimostrano (e quelle seguenti lo ribadiranno certamente) che i comuni hanno già ridotto all'osso la spesa corrente e hanno rallentato anche gli investimenti. E questo in una situazione in cui l'autonomia finanziaria vera dei comuni è ridotta a poca cosa.

Le proteste dei comuni e delle loro associazioni (vedi allegati) non sono certo casuali o frutto di egoistiche valutazioni, come sembrerebbe pensare in qualche risposta il Consiglio di Stato. Ma la situazione finanziaria dei comuni è soltanto uno degli aspetti (seppur importante) che ci interessano in questo contesto. Infatti una riduzione generalizzata di imposte per una determinata categoria di contribuenti produce quelli che potremmo definire ...

7. EFFETTI PERVERSI

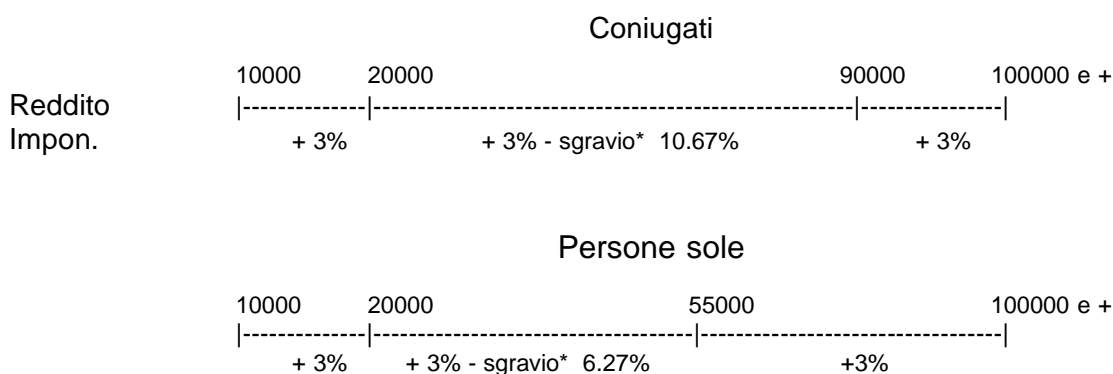
Intanto – a differenza del cantone – i comuni non possono compensare lo sgravio fiscale mediante il minor onere per le casse malati.

Non solo, ma la legge obbliga il comune a coprire la maggior spesa (alimentata in questo caso da una minor entrata) mediante un aumento del moltiplicatore comunale d'imposta.

Questo significa in sostanza che:

- i beneficiari dello sgravio non ne beneficeranno completamente
- le fasce di reddito superiori si vedranno aumentare le imposte
- le fasce inferiori si vedranno pure aumentare le imposte, anche se poi i sussidi che ancora ricevono potrebbero compensare l'aumento. **(1)**

(1) Graficamente l'effetto dell'aumento del moltiplicatore comunale, a seguito dello sgravio fiscale per il ceto medio, potrebbe essere rappresentato così:



* Si tratta della media degli sgravi sulle aliquote per l'imposta cantonale, per un moltiplicatore medio del 90%. Poco significativa a causa delle forti differenze, a seconda dei redditi imponibili.

Il bilancio dell'operazione è comunque un aumento delle imposte a livello comunale. Nel caso di un aumento dell'onere fiscale per i redditi inferiori, vi è il pericolo di un incidenza che faccia aumentare l'intervento dell'ente pubblico a favore di queste fasce di cittadini. Questo significa in sostanza un ulteriore aumento dell'onere fiscale per i redditi medi e superiori, soprattutto a livello comunale, a causa sempre del meccanismo del moltiplicatore comunale d'imposta.

Spostando il ragionamento su un piano più globale e constatando che una maggioranza di comuni ha il moltiplicatore ormai a 100 punti o poco meno, si può supporre un inserimento di un numero elevato di comuni nel meccanismo della compensazione finanziaria intercomunale, compresi anche i comuni della categoria finanziariamente forte! La conseguenza di questa evoluzione è un aumento di costi non solo per il Cantone, ma per gli stessi comuni che alimentano il fondo di compensazione!

Il ragionamento acquista ancora maggior forza se il comune (o anche il cantone) tenta di compensare le minori entrate mediante un aumento di varie tasse e/o una riduzione dei servizi ai cittadini. Anche e soprattutto in questo caso saranno le fasce di reddito inferiori a soffrirne maggiormente.

8. I MOLTIPLICATORI COMUNALI

Tutti i comuni – chi più chi meno – stanno cercando di risparmiare anche riducendo i servizi alla cittadinanza. Un esempio emblematico ci è proposto in questi giorni perfino dalla città di Lugano, che sta ridimensionando (come del resto altri comuni) i servizi della nettezza urbana. Un sistema che però incontra molte resistenze e precisi limiti nelle esigenze dei cittadini e fors'anche nelle abitudini acquisite nei lunghi anni di benessere generalizzato.

Molti comuni, prima di aumentare le imposte, accumulano disavanzi d'esercizio, intaccando il capitale proprio. La tabella che segue, tolta sempre dallo studio di Pierre Spocci, indica la progressiva riduzione del capitale proprio nei comuni dal 1992 al 1996.

Oggi siamo però in molti casi giunti nella situazione in cui – a causa del calo del gettito fiscale – un aumento del moltiplicatore è diventato indispensabile per la maggior parte. Anche qui però lo spazio di manovra non è più tanto ampio. Il moltiplicatore medio nei comuni ticinesi è infatti già salito al di sopra del 80%. **(2)**

Suddiviso per regione il moltiplicatore medio nel 1995 si presentava come segue:

Tab. 4

Moltiplicatore medio 1995 per regioni	
Regione Tre Valli	95.58
Regione Locarnese e Valle Maggia	84.04
Regione Bellinzonese	95.43
Regione Luganese	82.50
Regione Mendrisiotto	81.89
Media Cantone	84.71

Mentre si vanno riducendo i comuni ancora al di sotto di questa media, vanno aumentando quelli che ormai hanno raggiunto o avvicinato di molto il 100%. Nel 1996 avevamo la seguente situazione:

Tab. 5

Moltiplicatore politico 1996	No. Comuni
100	103
95	19
90	31
85	19
82.5	1
80	32
75	22
70	9
65	5
60	4

(2) Il moltiplicatore comunale medio nel 1997 era dell'89.46% (dati MegaFiduciaria)

L'evoluzione viene confermata anche dall'analisi degli aumenti e delle diminuzioni dei moltiplicatori comunali d'imposta tra il 1990 e il 1996. Con la sola eccezione del 1995, gli aumenti dominano largamente la scena.

Tab. 6

9. DIVERSITÀ FRA COMUNE E COMUNE

E' vero che le situazioni finanziarie e la stratificazione dei contribuenti è talvolta diversa da comune a comune, per cui diventa difficile fare un ragionamento globale.

Se però vogliamo attenerci all'esame delle tendenze, vediamo dalle analisi che precedono una chiara tendenza a compensare i minori gettiti fiscali mediante provvedimenti che vanno dall'aumento dei moltiplicatori all'aumento di varie tasse, alla riduzione di determinati servizi e talvolta anche alla riduzione del personale e delle sue remunerazioni.

Ma per avere un quadro più preciso della situazione sono stati interpellati alcuni comuni circa l'impatto dell'entrata in vigore il 1.1.1999 della nuova disposizione della legge tributaria.

La tabella che segue indica le singole incidenze finanziarie (senza però tener conto della diminuzione delle aliquote per le persone giuridiche), per alcuni comuni.

Tab. 7

Questa diversità da comune a comune nel caso di un'applicazione generalizzata del previsto sgravio fiscale, provoca una palese discriminazione fra cittadini di comuni diversi. Alcuni comuni (sempre meno) potranno probabilmente sopportare lo sgravio senza modificare sostanzialmente la pressione fiscale. Altri potranno rimanere nell'ambito di un aumento medio del moltiplicatore, ma altri ancora (sempre di più) saranno costretti ad aumentare la pressione fiscale in misura superiore al 3%.

10. PIÙ ONERI AI COMUNI

Non è questa la sede per approfondire oltre il discorso dei rapporti tra comuni e cantone. Costatiamo però crescenti preoccupazioni presso tutti gli amministratori comunali per il futuro delle loro finanze. L'autonomia finanziaria dei comuni si va sempre più restringendo e il comune sta diventando un mero esecutore di decisioni cantonali, delle quali deve poi sopportare anche sempre maggiori costi.

Pensiamo solo agli effetti dei trasferimenti di competenze ai comuni, per esempio nel campo della legge sull'edilizia, di quello delle naturalizzazioni, della polizia, delle tutorie; ma anche nel campo dell'educazione, per non parlare delle disposizioni cantonali applicate a livelli di consorzi, sui quali i comuni possono esercitare un controllo molto relativo.

Durante il dibattito sul 1. pacchetto di risparmi, il Consiglio di Stato ha insistito sul fatto che i comuni sarebbero presto stati sgravati di oneri che sarebbero stati assorbiti nell'ambito dello Spitex. Finora non se ne è fatto nulla e ormai gli amministratori comunali non credono più a questa eventualità, non da ultimo a causa della situazione delle finanze del cantone e, a medio termine, della nuova ripartizione dei compiti fra Cantoni e Confederazione, che avrà ulteriori ripercussioni negative sulle finanze dei comuni.

11. CONCLUSIONI

Vista l'evoluzione chiaramente negativa delle finanze comunali. Considerato che non è prevedibile un miglioramento della situazione a media/breve scadenza. Tenuto altresì conto del fatto che il previsto sgravio per il ceto medio non provoca benefici analoghi a quelli che si possono verificare sul piano cantonale, ma che anzi provoca un aggravio netto dell'onere fiscale globale, oltre ad un trattamento discriminatorio fra cittadini di diversi e perfino dello stesso comune. Considerato infine che la prassi attuale, nei primi due anni di applicazione della norma transitoria, non crea complicazioni burocratiche di sorta, che i comuni – a differenza del Cantone – non hanno potuto compensare con i sussidi federali le minori entrate, la maggioranza della Commissione speciale in materia tributaria raccomanda al Gran Consiglio di accettare l'iniziativa elaborata del 18.12.1997 che chiede la proroga per due bienni della norma transitoria dell'art. 276 della Legge tributaria. In questo ambito, come per il Cantone, le aliquote valide per il biennio fiscale 1995-1996 dovranno essere indicizzate conformemente all'art. 39 della Legge tributaria.

Per la maggioranza della Commissione speciale tributaria:

Ignazio Bonoli, relatore
Donadini - Nosedà - Paglia - Piazzini -
Quadri - Robbiani - Regazzi

Disegno di

LEGGE

tributaria del 21 giugno 1994; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 18 dicembre 1997 presentata nella forma elaborata dall'on. Carlo Donadini per il PPD;
- visto il messaggio 16 giugno 1998 no. 4765 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 11 settembre 1998 no. 4765 R della Commissione speciale tributaria,

d e c r e t a :

I.

La legge tributaria del 21 giugno 1994 è modificata come segue:

Norma transitoria

¹In deroga all'art. 276 cpv. 2 l'imposta cantonale base degli anni 1999/2000 e 2001/2002 è calcolata secondo le aliquote dell'articolo 35 valide per il periodo fiscale 1995/1996 e indicizzate conformemente all'art. 39 della legge tributaria.

²L'imposta cantonale base per comune degli anni 1999/2000 e 2001/2002 calcolata secondo il cpv. 1 si applica anche a tutte le altre disposizioni legali che vi fanno riferimento.

II.

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 al 1° gennaio 1999.