

Rapporto

numero

6209 R

data

3 giugno 2009

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione speciale tributaria

- **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)**
- **sul messaggio 5 maggio 2009 concernente la modifica dell'articolo 99 della Legge tributaria (LT)**

1. CRONISTORIA

La discussione su questo tema ha avuto inizio con la proposta, contenuta nel Preventivo 2009 del Cantone, di abrogazione dell'art. 99 della Legge tributaria (LT) che prevedeva un riversamento ai Comuni d'ubicazione dell'immobile di una quota del 40% del provento dell'imposta immobiliare cantonale. Nella fattispecie, il messaggio n. 6133 del Consiglio di Stato (CdS) proponeva la sua abrogazione con effetto 1.1.2009. Per compensare questa minore entrata per i Comuni, la Commissione della Gestione nel suo rapporto proponeva di anticipare di due anni (all'1.1.2010) il ripristino del riversamento sospeso della quota parte della TUI ai Comuni, i quali avrebbero inoltre beneficiato dell'incremento dell'1% di tutte le relative aliquote (p. 14 del rapporto n. 6133). Temendo che lo sfasamento tra la data di abrogazione dell'art. 99 LT (1.1.2009) ed il ripristino del riversamento della TUI (1.1.2010) avrebbe comportato una perdita finanziaria rilevante per molti Comuni (soprattutto in zone periferiche e di montagna) alcuni colleghi hanno presentato un emendamento per posticipare l'abrogazione dell'art. 99 LT all'1.1.2010 – emendamento poi ritirato e, su suggerimento dei Capigruppo, sostituito dall'iniziativa elaborata oggetto del presente rapporto e sulla quale il CdS ha nel frattempo preso posizione. In attesa di una soluzione a questa problematica, il Parlamento quel giorno si pronunciò a favore dell'allineamento al medesimo anno (il 2010) delle due misure.

Questa modifica ha obbligato il CdS a presentare il messaggio n. 6178 con il quale si chiede di ripristinare la situazione come alla proposta del messaggio n. 6133 e del relativo rapporto di maggioranza della Commissione della gestione, fissando la data di entrata in vigore dell'abrogazione dell'art. 99 LT all'1.1.2009 poiché, di fatto, con la posticipazione (dall'1.1.2009 all'1.1.2010) dell'entrata in vigore dell'abrogazione dell'art. 99 LT l'effetto sui Comuni delle due misure adottate il 17 dicembre 2008 non risulta allineato al medesimo anno. Infatti, come chiaramente spiegato nel messaggio n. 6178 alle pp. 1-2 "l'abrogazione del riversamento della quota dell'imposta immobiliare cantonale delle persone giuridiche (art. 99 LT) ha effetto finanziario sui Comuni soltanto a partire dall'anno successivo all'entrata in vigore dell'abrogazione della norma stessa. Nel sistema

postnumerando, la tassazione avviene infatti nell'anno successivo a quello oggetto di imposta per cui i Comuni iniziano a risentire l'effetto finanziario del mancato riversamento soltanto a partire dall'anno successivo all'entrata in vigore della norma medesima. Diversa è invece la situazione per quanto riguarda la partecipazione dei Comuni all'imposta cantonale sugli utili immobiliari poiché l'effetto finanziario dovuto alla sua reintroduzione si risente già nell'anno stesso della sua entrata in vigore (il 50% circa delle tassazioni relative a questa imposta è infatti emesso entro l'anno durante il quale avviene il trasferimento imponibile)". La procedura per l'abrogazione dell'art. 99 LT si arricchisce di un nuovo capitolo al momento in cui si torna in Gran Consiglio per discutere del messaggio e del rapporto commissionale n. 6178. Infatti, una proposta di rinvio in Commissione, motivata dalla necessità di attendere l'evasione della presente iniziativa e di meglio approfondire la tematica, fu accolta dal plenum. Nel frattempo, il CdS ha licenziato il messaggio n. 6209 e la Commissione tributaria ha potuto assemblare i tasselli a sua disposizione e procedere con cognizione di causa alla discussione sull'iniziativa Badasci-Dadò. Sull'evasione del messaggio e del rapporto n. 6178 tuttora pendenti in Commissione della gestione rimandiamo al capitolo 4 ed alle conclusioni del presente rapporto.

2. CONTENUTI DELL'INIZIATIVA

Per un'esposizione dettagliata dei contenuti e delle implicazioni dell'iniziativa elaborata presentata dai colleghi Badasci e Dadò si rimanda al messaggio n. 6209 del CdS, peraltro molto chiaro ed esaustivo. In questa sede ci limiteremo a ricordare i contenuti di questa iniziativa, sottoscritta da ben 40 deputati.

La stessa 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).

Con il nuovo art. 293^{bis} LT, ai fini dell'imposta immobiliare comunale e per le sole aziende idroelettriche, si propone 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 sostanza, 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. 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.

Le motivazioni all'origine di una tale richiesta sono comprensibili e si fondano sulla preoccupazione - legittima - che l'abrogazione dell'articolo 99 LT penalizza soprattutto quei Comuni periferici e di montagna il cui territorio è fortemente compromesso dalla presenza degli impianti idroelettrici. In questo senso, gli iniziativaisti chiedono per le regioni di montagna "un equo riversamento per lo sfruttamento della maggioranza dei propri fiumi e la costruzione di enormi dighe di cemento. Un impoverimento ambientale e un

deturpamento paesaggistico, dove sono andati persi paesaggi incomparabili, alpeggi e cascate, nonché la possibilità dello sfruttamento in proprio e che ha anche causato, come già rilevava lo scrittore Plinio Martini, un'ingente perdita di attrattività turistica difficilmente calcolabile nonché risarcibile”.

Oltre ad una questione di giustizia ed equità legata allo sfruttamento del territorio ed al deturpamento del paesaggio, gli iniziativaisti si dimostrano preoccupati per le implicazioni finanziarie dell'abrogazione dell'art. 99 LT che potrà essere compensato solo in minima parte dalla misura sulla TUI, siccome nelle valli e nelle zone discoste sia i valori immobiliari, sia il valore locativo delle residenze secondarie risultano ben modesti se confrontati, ad esempio, con quelli delle regioni turistiche per antonomasia in Ticino, ossia quelle in prossimità dei laghi Verbano e Ceresio.

A ben vedere, le cifre dimostrano che quelle degli iniziativaisti sono molto di più che semplici timori. Il mancato riversamento della quota-parte ai Comuni di situazione degli immobili dell'imposta immobiliare concernenti gli impianti idroelettrici (a seguito dell'abrogazione dell'art. 99 LT) comporta i seguenti minori introiti fiscali:

- per la Valle di Blenio: ca. fr. 330'000.-;
- per i Comuni di Cevio e Lavizzara: ca. fr. 160'000.-, importo equivalente a 4 e, rispettivamente, 9 punti di moltiplicatore d'imposta comunale;
- per il Comune di Quinto: ca. fr. 160'000.-, corrispondente a ca. 8 punti di moltiplicatore;
- per la Valle Verzasca: ca. fr. 110'000.-;
- per Intragna, Palagnedra e Borgnone (nuovo Comune denominato Centovalli): ca. fr. 80'000.-.

Se per altre località del Cantone questi importi possono essere considerati irrilevanti, non è così per le realtà di valle e le zone periferiche, ove invece essi risultano fondamentali per l'operatività dei Comuni, la gestione del loro vasto territorio e, non da ultimo, per poter finanziare una minima offerta di servizi pubblici che comunque andrebbero garantiti. Nelle motivazioni degli iniziativaisti viene inoltre ricordato che una simile misura sarebbe vista anche come contraddittoria ed incoerente rispetto agli ambiziosi obiettivi di rinnovata autonomia dei Comuni e di rilancio economico, territoriale e istituzionale delle zone periferiche perseguiti attraverso il cantiere delle aggregazioni comunali e della riforma del Comune ticinese.

3. MESSAGGIO DEL CDS

Il messaggio del CdS si esprime sui contenuti dell'iniziativa adducendo delle considerazioni di carattere giuridico, tecnico e di merito.

Dal punto di vista giuridico, l'iniziativa non sembra porre particolari problemi per quanto riguarda l'applicazione della Legge federale per l'armonizzazione delle imposte dirette (LAID). Più problematica appare invece la compatibilità con la Costituzione federale (Cst.), in particolare per quanto riguarda la parità di trattamento tra i contribuenti (art. 8 Cst.) oppure evitare di creare discriminazioni (art. 127 Cst.). Rimandando al messaggio n. 6209 per le considerazioni di dettaglio e per i richiami alla giurisprudenza federale, ci limitiamo a riassumere la principale osservazione del CdS, secondo cui l'eventuale introduzione del nuovo art. 293bis LT genererebbe una disparità di trattamento tra le diverse persone giuridiche (a seconda del fatto che appartengano o meno alla categoria delle aziende idroelettriche). In effetti, l'iniziativa si propone di prelevare, sulle sole aziende idroelettriche, 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).

Dal punto di vista tecnico, il Governo, che raccomanda di respingere l'iniziativa così come formulata per i motivi di incompatibilità con la Cst. menzionati sopra, formula tutta una serie di accorgimenti di carattere tecnico nel caso in cui l'iniziativa dovesse comunque venire accolta dal Gran Consiglio. Rimandiamo alle pp. 4-6 per i dettagli, per i quali la Commissione tributaria non ha ritenuto necessario dilungarsi in quanto, da un lato, sostiene all'unanimità le conclusioni del messaggio (ed il relativo controprogetto) e, dall'altro lato, è stata informata dagli stessi iniziativaisti che sarebbero stati disposti a ritirare la loro iniziativa qualora il plenum si indirizzasse nella direzione di un ripristino dell'art. 99 LT limitatamente alle aziende idroelettriche come formulato dallo stesso CdS nel messaggio n. 6209 (controprogetto descritto sotto).

Dal punto di vista del merito, il CdS conclude riconoscendo la fondatezza e la giustificazione degli obiettivi all'origine dell'iniziativa, in particolare per quei Comuni che risentono maggiormente degli effetti negativi della presenza degli impianti idroelettrici sul loro territorio ed i cui proventi del riparto delle aziende idroelettriche costituiscono un'importante quota delle loro entrate.

4. CONTROPROGETTO DEL CDS E VALUTAZIONI DEL GIURISTA DEL GRAN CONSIGLIO

Per tutti questi motivi, il CdS reputa "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'art. 99 LT. Procedendo in questo modo i Comuni interessati al riparto non hanno alcun discapito dall'abrogazione dell'art. 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" (messaggio n. 6209, pp. 6-7). Secondo le valutazioni effettuate dalla Divisione delle contribuzioni, la reintroduzione del riversamento dell'imposta immobiliare cantonale - limitata a quella delle sole aziende idroelettriche - comporta per il Cantone un maggior onere di ca. 1,2 milioni di franchi all'anno.

Visto il lungo e tortuoso iter che ha caratterizzato la genesi di questa iniziativa, è stato richiesto al giurista del Gran Consiglio un parere su come implementare il controprogetto del CdS compatibilmente con le decisioni già adottate dal Parlamento (messaggio n. 6133 e rapporto di maggioranza della Commissione della gestione) o ancora da adottare (messaggio e rapporto n. 6178 che giacciono in "stand-by" presso la Commissione della gestione). In sostanza, con il controprogetto del CdS si propone la formulazione di un nuovo art. 99 LT (entrata in vigore l'1.1.2009), allorquando il Gran Consiglio, nell'ambito della votazione sul preventivo 2009 e sull'obiettivo di bilancio 2011, aveva abolito lo stesso art. 99 LT con effetto 1.1.2010 (e messaggio e rapporto n. 6178 propongono di anticipare all'1.1.2009 l'abrogazione del "vecchio" art. 99 LT).

Per venire a capo di questa situazione la Commissione tributaria propone di modificare il disegno di legge (modifica della LT) allegato al messaggio n. 6209 come da dispositivo allegato che si propone di ritoccare la disposizione finale concernente l'entrata in vigore della modifica della LT (legge del 17 dicembre 2008 che modifica la LT; BU 7/2009 del 10 febbraio 2009 pag. 91).

Come confermato dal Sig. Albertini, dal profilo pratico ciò significa che l'esame del messaggio n. 6209 dovrebbe essere trattato dal Gran Consiglio prima dell'oggetto n. 6178, benché quest'ultimo sia già pronto e attualmente sospeso proprio in attesa dell'esito di questa iniziativa. Qualora il controprogetto indiretto di cui al messaggio governativo n.

6209 fosse approvato dal Gran Consiglio (con la modifica suggerita dal presente rapporto), l'oggetto n. 6178 non avrebbe più ragione d'essere e dovrebbe quindi, e a quel preciso momento, essere ritirato dal CdS. In effetti, l'aggiunta del capitolo II del disegno di legge per la modifica della LT allegato al presente rapporto tralascia qualsiasi riferimento all'abrogazione dell'art. 99 LT (correggendo così la decisione del 17 dicembre 2008), in modo tale che il **nuovo art. 99 LT sarà quello definito al capitolo I** (con entrata in vigore retroattiva all'1.1.2009).

5. APPLICAZIONE PRATICA PER I COMUNI

Detto delle implicazioni di carattere finanziario di questa misura per taluni Comuni e regioni del Cantone (v. capitolo 2), rimangono da specificare gli effetti pratici e di applicazione della modifica di legge proposta. Con il dispositivo allegato al presente rapporto, dall'1.1.2009 saranno riversate dal Cantone solo le imposte immobiliari delle aziende idroelettriche ai Comuni partecipanti a qualsiasi titolo al riparto, in base alla legge speciale, proporzionalmente all'imposta base loro assegnata. Implicitamente, ciò significherà per tutti gli altri Comuni:

- che nel 2009 e negli anni seguenti (a dipendenza della data di emissione delle tassazioni) si effettueranno riversamenti della quota-parte di imposte immobiliari cantonali relative all'anno fiscale 2008 (e antecedenti con riserva dell'art. 314d cpv. 1 LT);
- che dall'1.1.2010 (e per le imposte immobiliari cantonali a partire dal periodo fiscale 2009) non avverrà più nessun riversamento (ad eccezione dei Comuni interessati dai "valori idroelettrici", come da nuovo art. 99 LT).

In altri termini la quota parte del 40% delle imposte immobiliari cantonali fino al periodo fiscale 2008 compreso (ad eccezione, per effetto dell'art. 314d cpv. 1 LT, delle imposte dei periodi fiscali 2006 e 2007) saranno ancora riversate a tutti i Comuni di situazione degli immobili di pertinenza delle persone giuridiche. A partire dall'imposta del periodo fiscale 2009 il riversamento avverrà invece unicamente a favore dei Comuni con "valori idroelettrici".

6. CONCLUSIONI

La proposta di modifica di legge allegata al presente rapporto, benché molto meno interessante dal punto di vista finanziario per i Comuni coinvolti rispetto all'iniziativa Badasci-Dadò, permette perlomeno di mantenere lo status quo per quegli Enti locali che subiscono effetti esterni negativi incalcolabili a causa della presenza degli impianti idroelettrici: deturpamento paesaggistico, impoverimento ambientale, impossibilità di uno sfruttamento in proprio, sviluppo economico compromesso (turismo, ecc.). In questo senso, ed appurato che il cantiere delle Aggregazioni comunali – benché da perseguire con equilibrio e pazienza – non permette di risolvere tutti i problemi in queste zone, si tratterà di riproporre il dibattito politico su come sostenere e rilanciare i Comuni periferici e di montagna finanziariamente deboli ed in difficoltà. Solo andando al di là del semplice discorso contabile sarà possibile imbastire una strategia per lo sviluppo armonioso ed equilibrato fra le varie regioni del nostro Cantone.

* * * * *

Sulla base delle considerazioni che precedono, la Commissione speciale tributaria invita:

- il Gran Consiglio ad aderire al disegno di legge annesso al presente rapporto per la modifica della LT;
- il CdS a ritirare il messaggio n. 6178, in caso di approvazione del presente rapporto.

Per la Commissione speciale tributaria:

Raffaele De Rosa, relatore

Belloni - Bonoli - Canal - Carobbio -

Dafond - Dominé - Ghisletta R. -

Giudici - Gobbi R. - Guidicelli - Mellini

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;
- visto il rapporto 3 giugno 2009 n. 6209 R della Commissione speciale tributaria,

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.

La Legge del 17 dicembre 2008 che modifica la Legge tributaria del 21 giugno 1994 è così modificata:

II. Entrata in vigore cpv. 3

³Le modifiche degli articoli 17 (cpv. 2), 17b, 18 (marginale) e 19 (cpv. 1 lett. c, cpv. 1bis) entrano in vigore il 1. gennaio 2010.

III. - 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.