Rapporto

numero

data

Dipartimento

1 ° aprile 2009

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della legislazione
sul l'iniziativa parlamentare 19 dicembre 2007 presentata nella forma
generica da Roland David e cofirmatari (ripresa da Gianni Guidicelli)
volta a riconoscere il ruolo svolto dai Comuni nei quali sono ubicate le
residenze secondarie**

1. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE 19 DICEMBRE 2007 PRESENTATA NELLA FORMA GENERICA DA ROLAND DAVID

L'iniziativa in oggetto si rivolge al tema dei flussi finanziari fra Cantone e Comuni, come pure fra i Comuni stessi. L'iniziativista ricorda la tendenza contrapposta fra le finanze comunali dei Comuni dei centri (in netto miglioramento) e quelli delle periferie (in costante peggioramento).

A mente dell'iniziativista, legata alla realtà delle zone periferiche, vi è la presenza delle residenze secondarie, che riveste un'importanza notevole. I Comuni, nei quali vi sono le residenze secondarie, sono confrontati con tutta una serie di impegni che vanno oltre le reali necessità della popolazione residente, quali ad esempio le spese per l'urbanizzazione e i costi per la gestione del territorio. L'iniziativista ricorda pure le rivendicazioni dei proprietari di case secondarie concernenti la manutenzione degli accessi a dette residenze e i servizi (servizio sgombero neve, manutenzione delle strade d'accesso ai monti, smaltimento dei rifiuti, accresciuto ruolo dei comuni nella gestione e cura del territorio, ecc.).

L'iniziativista propone che il Consiglio di Stato studi delle misure, nell'ambito della LPI (contributo di livellamento o localizzazione geografica) che permettano di riconoscere il ruolo svolto dai Comuni in questo ambito. Fra i parametri che andranno considerati cita, ad esempio, il numero delle residenze secondarie, la proporzione fra i residenti (domiciliati) e la totalità dei presenti (domiciliati + residenze secondarie), infine la forza finanziaria dei singoli Comuni.

2. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE 29 GENNAIO 2001 PRESENTATA NELLA FORMA GENERICA DA ROLAND DAVID, GIÀ EVASA DAL PARLAMENTO

Si ricorda in questa sede - rimandando al testo dell'iniziativa parlamentare del medesimo precitato iniziativista di data 29 gennaio 2001, ai relativi rapporti di maggioranza e minoranza e agli estratti della discussione in Gran Consiglio - che il tema era già stato discusso. La precedente iniziativa portava il titolo *"Per una modifica diversa ripartizione dei proventi dell'imposta comunale dovuta dai cittadini proprietari di una residenza secondaria"*.

La maggioranza della Commissione tributaria, con suo rapporto 10 marzo 2008, aveva proposto al plenum del Gran Consiglio di respingere l'iniziativa. Ritenendola interessante ma di difficile attuazione pratica. Riprendiamo qui alcune considerazioni.

"Le implicazioni dell'iniziativa sono molteplici, e non solo fiscali, e il tema, a mente della Commissione, deve trovare soluzione non nella LT ma nel tema, più ampio, della perequazione finanziaria e dell'esame dei flussi finanziari che quest'ultima genera tra i singoli comuni e comuni - Cantone. La legge sulla perequazione finanziaria potrebbe essere uno strumento più efficace per raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa. La perequazione finanziaria intercomunale è legata alla riforma del comuni, ai quali dev'essere data la capacità di assumere compiti e di svolgerli autonomamente. Questo processo prevede un'azione coordinata su tre livelli: l'adeguamento della dimensione delle collettività locali tramite le aggregazioni; la revisione della ripartizione delle competenze e dei flussi finanziari fra Cantone - comuni secondo criteri di efficienza ed efficacia; il ripensamento dei meccanismi di funzionamento politico ed amministrativo del comune per migliorare il processo decisionale, ottimizzare infine l'erogazione dei servizi pubblici e verificarne la realizzazione e l'adeguatezza nel tempo. Per ridefinire i compiti dei Comuni occorre infatti che questi ultimi assumano maggiore capacità e autonomia progettuale e sappiano far fronte con efficacia agli aspetti esecutivi della gestione pubblica, limitando il più possibile la delega di competenze ad entità sovra comunali. Ruolo del Comune moderno è anche quello di saper creare a livello locale- regionale le condizioni quadro atte a favorire lo sviluppo socio economico di un comprensorio, supportando la capacità imprenditoriale dei privati. La Commissione ritiene che sia possibile compensare le disparità regionali per quanto riguarda le risorse fiscali a disposizione ma anche per quanto concerne i costi della messa a disposizione dei servizi di base, ottemperando così al mandato costituzionale contenuto nell'art. 15 cpv. 2 Cst. cantonale e contribuire a creare le necessarie premesse affinché i Comuni in compensazione possano con altri Enti locali contribuire con piena dignità ad adempire ai propri compiti. Ciò sarà comunque possibile nel precitato tema dell'esame dei flussi finanziari e non sicuramente aderendo alle proposte dell'iniziativa. Altrimenti detto, lodevole l'intento dell'iniziativista ma non è modificando la LT, come proposto, che si raggiungerà quanto sopra descritto e tanto auspicato per i comuni di valle che oggi sono in difficoltà."

3. ALCUNE CONSIDERAZIONI EMERSE NELLE DISCUSSIONI IN PARLAMENTO IN MERITO ALLA PRIMA INIZIATIVA PROPOSTA (2001)

Il Gran Consiglio ha accolto le conclusioni del rapporto di maggioranza della Commissione speciale tributaria con 44 voti favorevoli, 30 contrari e 5 astensioni, e ha conseguentemente respinto l'iniziativa. Riprendiamo in questa sede alcune considerazioni espresse e alcuni estratti delle discussioni, pertinenti anche per l'istanza oggetto del presente rapporto.

Nel dibattito plenario l'iniziativista ricordava che le residenze secondarie comportano costi non indifferenti per i Comuni periferici, costi legati soprattutto all'urbanizzazione, per una presenza importante di persone in un breve periodo. Egli vorrebbe mitigare questi costi importanti.

I rappresentanti, intervenuti a sostegno del rapporto di maggioranza, pur ritenendo legittimo l'intento, espresso dall'iniziativista, e meglio di migliorare le risorse fiscali e le capacità operative dei Comuni di periferia che ospitano case di vacanza e contribuire ad

attenuare le differenze economiche tra Comuni e regioni del Cantone, rilevavano che le modalità per giungere a questo risultato non sono efficaci.

Essi ricordavano inoltre che la questione delle residenze secondarie è disomogenea in primo luogo perché non tutti i Comuni che le ospitano sono da ritenere bisognosi di aiuto o di maggiori risorse e poi perché le residenze di vacanza possono appartenere a tre diverse categorie di proprietari: domiciliati in Ticino, in Svizzera o all'estero. Le misure di riparto della LT toccherebbero solamente le imposte dei domiciliati nel Cantone, quindi le imposte di una sola categoria di proprietari.

Visto poi che i Comuni che si vogliono favorire sono verosimilmente beneficiari del contributo di livellamento un aumento del gettito fiscale dovuto al diverso riparto coinciderebbe automaticamente e aritmeticamente ad una pari diminuzione del contributo di livellamento.

Il rappresentante del gruppo PS ha sottolineato quanto segue:

"Questa iniziativa ci pone di fronte a due questioni che racchiudono due contraddizioni. La prima questione, e la prima contraddizione, a sapere se le residenze secondarie sono un bene o un male. Si tende a dire che per l'economia del Cantone esse siano un bene perché portano lavoro sia per coloro che le costruiscono o riattano, sia per chi vende beni o servizi alle persone che le occupano. Questa iniziativa muove dal principio secondo cui esse generano dei problemi e sono un onere. Praticamente però sono entrambi: sia un beneficio, sia un onere. Per una volta bisognerebbe uscire da questa contraddizione, o perlomeno determinare se sono più un onere o più un bene. Ricordo, inoltre, che non tutti i Comuni di montagna beneficiano di residenze secondarie. Questa è una questione da risolvere perché altrimenti il motivo principale viene a cadere. Nella misura in cui sono più vantaggi forniti dall'aver residenze secondarie che non gli svantaggi, è evidente gli stessi sono già oggi compensati in termini di maggior lavoro, maggiori beni e servizi venduti, e quindi maggiori imposte o commercio.

Ammettendo che abbiano ragione gli iniziativaisti, per i quali il problema è quello degli oneri, cadremmo subito nel secondo argomento e nella seconda contraddizione, quella a sapere se la redistribuzione tra enti locali debba avvenire attraverso la fiscalità o attraverso la LPI. Nella scorsa Legislatura il gruppo PS ha presentato un'iniziativa¹ che chiedeva una revisione del meccanismo attuale tramite l'introduzione per cui la redistribuzione agli enti locali avvenisse, in parte, nel quadro della Legge fiscale, e non dopo il prelievo fiscale.

.....

La proposta socialista di introdurre già nella Legge fiscale dei meccanismi di redistribuzione venne respinta da questo Parlamento che si disse in favore unicamente di una redistribuzione attraverso la perequazione intercomunale.

.....

Ritornando alle due contraddizioni, secondo cui le residenze secondarie sono contemporaneamente un onere e un vantaggio, chiedo agli iniziativaisti di uscire da questa contraddizione. Non si può dire che sono benvenute e poi dipingerle come se fossero solo un peso. Questo discorso credo debba essere spazzato via."

L'iniziativista, poi intervenuto nel dibattito, ha precisato che, in merito alla questione a sapere se le residenze secondarie sono un vantaggio o un onere, la domanda non è posta in modo corretto: le residenze secondarie hanno una grande importanza economica, soprattutto per l'indotto economico che va tutto a vantaggio dell'economia locale, mentre gli oneri restano tutti a carico degli enti pubblici locali. Ha infine ribadito l'importanza di

¹Iniziativa parlamentare generica presentata il 2 febbraio 1998 da Erto Paglia "Imposta comunale sulle persone giuridiche (moltiplicatore cantonale unico)".

dare un segnale forte agli enti locali delle zone periferiche votando il principio, poi toccherà al Governo trovare la soluzione migliore, se questo sarà all'interno della LPI tanto meglio.

La maggioranza ha replicato invitando l'iniziativista ad essere più preciso nelle sue richieste. Rivolgendosi alla minoranza ha ricordato che è facoltà del Consiglio di Stato proporre nell'ambito della revisione della LPI, come sottocapitolo del contributo di localizzazione geografica, il tema di un indennizzo per le residenze secondarie in zone periferiche.

4. I LAVORI DELLA COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE IN MERITO ALLA SECONDA INIZIATIVA PROPOSTA (2007)

La Commissione della legislazione ha discusso del tema in diverse sue sedute. Ha preso atto dello studio riguardante le residenze secondarie nel nostro Cantone e del contenuto dei rapporti della Commissione tributaria proposti al plenum del Parlamento per la prima iniziativa.

L'autore del precitato studio, per il tramite del relatore, ha informato la Commissione che a livello federale è in atto una procedura di riesame e approfondimento della problematica.

Va pure detto che il tema sollevato dall'iniziativa tocca forzatamente più dipartimenti e necessita di un esame approfondito.

La Commissione ha ritenuto si debba preliminarmente verificare se le residenze secondarie costituiscono o meno un onere; si attende inoltre la presentazione da parte del Consiglio di Stato del messaggio sulla revisione della LPI.

La Commissione della legislazione ha interpellato in più occasioni il Consiglio di Stato sul tema.

Con lettera del 27 maggio 2008 il Consiglio di Stato ha comunicato alla Commissione della legislazione che *"nella revisione in corso della LPI, la cui impostazione di massima era già pronta prima dell'inoltro dell'iniziativa in oggetto, non si tiene conto delle abitazioni secondarie. La bozza di messaggio governativo prevede tuttavia, tra l'altro, un consistente aumento dell'attuale contributo di localizzazione geografica. Ammesso l'avallo degli iniziattivisti, questa specifica modifica andrebbe per altro intesa quale controprogetto indiretto all' iniziativa elaborata per la ripartizione dei canoni d'acqua tra Cantone, Comuni e Patriziati e la modifica della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale', promossa dal Comune di Frasco e sottoscritta da molti Comuni. Tale strumento andrebbe di fatto a sostegno indiretto dei Comuni periferici nei quali si presenta in modo importante la problematica delle residenze secondarie. Ci permettiamo rammentare come la citata iniziativa avesse finalità analoghe, quo al sostegno delle zone periferiche, all'atto parlamentare inoltrato da Roland David e cofirmatari. In particolare il sistema di calcolo usato nella citata modifica va nel senso di considerare dei parametri legati al territorio urbanizzato, che in questi comparti è destinato in massima parte alle residenze secondarie. Per quanto attiene in modo specifico all'iniziativa David, si segnala che l'evasione della stessa potrebbe trovare spazio nell'ambito delle modifiche della Legge tributaria attualmente allo studio da parte del Governo."*

Con lettera 25 novembre 2008 il Consiglio di Stato ha precisato che con le modifiche della LT si deve intendere il fatto che nel messaggio n. 6133 sul Preventivo 2009 è contenuta la

proposta di modificare l'art. 20 LT introducendo un nuovo cpv. 3 che prevede di tassare in modo pieno (al 100%) il valore locativo delle residenze secondarie.²

In data 10 febbraio 2009 il Consiglio di Stato ha nuovamente scritto alla Commissione della legislazione in relazione alla modifica dell'art. 20 cpv. 3 LT che prevede di tassare al 100% il valore locativo delle residenze secondarie e alla domanda a sapere in quale misura i vari comuni beneficerebbero dei maggiori introiti fiscali dovuti a questa tassazione. A mente dell'esecutivo non esistono dati che permettono di localizzare le residenze secondarie nei singoli comuni. Gli unici dati attualmente disponibili sono di carattere più generale. Si tratta di quelli forniti dalla Sezione dello sviluppo territoriale che sono stati ripresi nel rapporto 9.11.2007 della Commissione speciale in materia tributaria sull'iniziativa parlamentare generica 29.01.2001 di Roland David e cofirmatari per una diversa ripartizione dei proventi dell'imposta comunale dovuta dai cittadini proprietari di una residenza secondaria. E il Consiglio di Stato precisa: *"Da questi dati si può desumere che i maggiori introiti dovuti alla nuova normativa tributaria (valutati complessivamente in circa 7.8 milioni di franchi per il Cantone e in circa 6.2 milioni di franchi per i comuni, ritenuto un moltiplicatore medio dell'80%) si ripartiscono nella misura del 70% circa nei comuni delle zone dei laghi e per il restante 30% nei comuni periferici e delle valli. Questa ripartizione tiene anche conto del fatto che il valore locativo delle residenze secondarie delle zone dei laghi è generalmente sostanzialmente più elevato di quello delle residenze secondarie della periferia e delle zone montane. Questo per il diverso valore degli immobili interessati e per il fatto che le residenze più discoste non sono sempre fruibili per tutto l'anno."*

La Commissione della legislazione, premesso tutto quanto sopra esposto, se effettivamente risulteranno verificati maggiori costi per i comuni periferici a dipendenza della presenza di residenze secondarie sul loro territorio, ricordato inoltre che la seconda iniziativa postula una soluzione nell'ambito della LPI, e in particolare nei contributi di localizzazione tenendo in considerazione alcuni parametri specifici riguardanti il tipo di residenza, ritiene che se soluzione dovrà essere trovata questa non potrà che esserlo nella precitata LPI.

La Commissione vuole inoltre ricordare il fatto che nell'ambito del P2009 è stata modificata la LT per quanto riguarda il valore locativo delle residenze secondarie (tassandolo pienamente e non al 70%). I maggiori introiti per i Comuni sono stimati in circa 6.2 milioni di franchi, ripartiti nella misura del 70% circa nei Comuni delle zone dei laghi e per il restante 30% (circa 1.8 milioni) nei Comuni periferici e delle valli. Nei Comuni in zona lago infatti c'è un maggior numero di residenze secondarie e soprattutto il loro valore di stima è più elevato. La questione a sapere se questa misura è sufficiente o meno per i comuni periferici è lasciata volutamente aperta e la Commissione della legislazione non può evidentemente tentare di rispondere.

D'altra parte va pur ricordato l'importante strumentario a disposizione di tutti i comuni, rappresentato da più leggi cantonali che regolano aspetti anche di dettaglio, e non solo, e che permettono di recuperare i costi provocati da una maggior densificazione abitativa sul territorio, sia essa primaria ma anche secondaria (contributi di miglioria, rifiuti, acqua, procedure pianificatorie, compensi agricoli, ecc.). Altrimenti detto si tratta di valutare quali

²V. M6133 del 15.10.2008, cap. 6.5.3, "b) Valore locativo residenze secondarie", pag. 65. La misura era già stata presa in considerazione dalla Commissione speciale tributaria nell'ambito dell'esame dell'iniziativa generica 29.01.2001 di Roland David e cof., *Per una diversa ripartizione dei proventi dell'imposta comunale dovuta dai cittadini proprietari di una residenza secondaria*. V. Rmagg 09.11.2007, cap. 5 "Approfondimenti della Divisione delle contribuzioni", "Proposta 3: differenziazione del valore locativo".

costi sostenuti dai Comuni non sono, o meglio ancora non possono essere coperti dalle tasse causali o da singoli metodi di calcolo applicati nei casi concreti.

Compete anche ai Comuni periferici saper gestire nel miglior modo possibile il proprio territorio.

5. CONCLUSIONI

In conclusione la Commissione della legislazione, premesso tutto quanto detto, ricordata la necessità di una verifica della problematica, tenendo in considerazione anche quali eventuali costi generati dalle residenze secondarie un comune periferico deve assumersi senza poterli recuperare, invita il Consiglio di Stato a valutare quali soluzioni si possono adottare nell'ambito della LPI.

Per la Commissione della legislazione:

Felice Dafond, relatore

Bignasca M. (con riserva) - Brivio - Caimi - Calastri -

Carobbio (con riserva) - Ghisletta D. (con riserva) -

Gianoni - Guidicelli - Kandemir Bordoli (con riserva) -

Mellini - Pantani (con riserva) - Paparelli (con riserva) -

Pedrazzini - Pestoni (con riserva) - Solcà