

Rapporto di maggioranza

numero

8458 R1

data

22 ottobre 2024

competenza

DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

della Commissione Costituzione e leggi sul messaggio 3 luglio 2024 concernente la revisione della Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC) – Norma transitoria relativa all'introduzione dei moltiplicatori distinti per le persone fisiche e le persone giuridiche

I. PROPOSTA GOVERNATIVA

Il messaggio n. 8458 propone l'introduzione di una norma transitoria all'art. 216 della Legge organica comunale (LOC), che suspenderebbe per un periodo di cinque anni (dal 2025 al 2029) la possibilità per i Comuni di fissare un moltiplicatore d'imposta comunale per le persone giuridiche (PG) inferiore a quello previsto per le persone fisiche (PF). In sostanza, si tratta di una moratoria, paradossale ma ci torneremo. L'obiettivo dichiarato è quello di mitigare le potenziali disparità tra Comuni in materia di concorrenza fiscale, con particolare attenzione ai grandi centri urbani, che temono perdite di gettito significative qualora i Comuni limitrofi applicassero aliquote più basse per le persone giuridiche.

Il Consiglio di Stato ha giustificato questa proposta basandosi su un'indagine conoscitiva effettuata nell'aprile 2024 presso i Comuni, che ha evidenziato come la maggior parte dei centri urbani abbia manifestato preoccupazione per l'impatto della concorrenza fiscale interna al Cantone. Secondo il Governo, la proposta permetterebbe di mantenere un equilibrio finanziario tra i Comuni durante il periodo di implementazione delle riforme fiscali approvate nel 2019, in particolare la riduzione dell'aliquota sull'utile delle PG (dal 8% al 5.5%).

II. GENESI DELLA PROPOSTA

La genesi della riforma fiscale che ha portato alla proposta del moltiplicatore differenziato per persone fisiche e giuridiche risale alla necessità di adeguamento del Canton Ticino alla *Legge federale concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (RFFA)*, approvata dal popolo svizzero nel maggio 2019. A seguito di questa riforma, la Svizzera ha abrogato i regimi fiscali privilegiati per le società a statuto speciale, introducendo nuove misure di imposizione uniforme e incentivando la competitività fiscale a livello nazionale e internazionale.

La riforma fiscale cantonale approvata dal Gran Consiglio ticinese il 4 novembre 2019 ha incluso, tra le altre disposizioni, la possibilità per i Comuni di fissare, dal 2025, moltiplicatori d'imposta comunali distinti per le PF e le PG. Questa possibilità era stata introdotta dal Governo (Messaggio n. 7684) per allinearsi alla nuova concorrenza fiscale intercantonale e per consentire ai Comuni di adattare i loro moltiplicatori alle esigenze locali, mantenendo nel contempo una certa autonomia fiscale. Nello specifico, il moltiplicatore differenziato avrebbe permesso ai Comuni di attrarre investimenti da parte delle persone giuridiche, che

spesso godono di una maggiore mobilità fiscale rispetto alle persone fisiche, ma che sono essenziali per il gettito fiscale e lo sviluppo economico locale.

La riforma fiscale è stata vista come un necessario passo verso la modernizzazione del sistema fiscale cantonale e comunale, migliorando l'attrattività del Cantone e prevenendo la fuga di imprese verso altri Cantoni con una fiscalità più favorevole. Già nel messaggio del Consiglio di Stato n. 7684 del 2019, si sottolineava l'importanza di introdurre un moltiplicatore differenziato per evitare che i Comuni ticinesi, in particolare quelli più piccoli, venissero eccessivamente penalizzati dalla concorrenza fiscale. Il rapporto di maggioranza (Rapporto 7684 R1) spiegava che la differenza tra i moltiplicatori il moltiplicatore delle persone giuridiche non può essere inferiore di oltre 20 punti rispetto a quello delle persone fisiche. Questo significa che, se il moltiplicatore delle PF è fissato al 100%, quello delle PG non può scendere sotto l'80%. L'obiettivo è evitare che i Comuni offrano aliquote troppo basse alle imprese, creando un'eccessiva attrattività fiscale per le aziende e penalizzando invece i cittadini residenti.

D'altra parte, il moltiplicatore delle PG non può superare di oltre 60 punti quello delle PF. Se il moltiplicatore per le persone fisiche è fissato al 100%, quello delle persone giuridiche non potrà superare il 160%. Questo tetto impedisce che le imprese vengano sovratassate rispetto ai cittadini, mantenendo un equilibrio nella distribuzione del carico fiscale tra i due gruppi di contribuenti. Questa regolamentazione evita che i Comuni abbiano una flessibilità eccessiva nella gestione dei moltiplicatori, prevenendo disparità troppo accentuate tra PF e PG. In sintesi, la regolamentazione stabilisce un equilibrio bilanciato che consente una certa flessibilità fiscale per attrarre imprese, ma allo stesso tempo protegge i residenti e la sostenibilità finanziaria dei Comuni proprio per il gettito stessi delle imprese.

III. CONSIDERAZIONI DELLA MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE

1. Contrasto con le decisioni prese dal Parlamento

La proposta governativa si scontra con le decisioni prese dal Gran Consiglio appena citate, che sancivano l'introduzione del moltiplicatore differenziato tra persone fisiche e persone giuridiche a partire dal 2025. Tale misura, come già ricordato, si fonda su un principio chiaro: permettere ai Comuni di fissare aliquote diverse per le persone giuridiche e per le persone fisiche, in modo da poter attrarre investimenti e garantire un gettito stabile, senza penalizzare eccessivamente i residenti. La decisione del Consiglio di Stato di introdurre una sospensione di cinque anni della facoltà di applicare aliquote più basse per le persone giuridiche mina questo equilibrio e contraddice quanto stabilito nella votazione parlamentare del 2019.

Il moltiplicatore differenziato rappresenta un meccanismo fondamentale per evitare la delocalizzazione delle imprese verso Cantoni fiscalmente più competitivi. È stato sottolineato dal Consigliere di Stato Norman Gobbi, durante la conferenza stampa nel luglio 2019, che senza un'adeguata riforma fiscale e senza strumenti come il moltiplicatore differenziato, il Ticino avrebbe rischiato di perdere competitività a livello nazionale, con la conseguente perdita di entrate fiscali significative derivanti dalle persone giuridiche.

2. Parere dei Comuni

Uno degli argomenti centrali della proposta del Consiglio di Stato è la presunta preoccupazione dei Comuni riguardo alla concorrenza fiscale interna. A parte che una tale preoccupazione, peraltro infondata, non è certo un tema che nel 2019 non fosse pensabile, l'indagine conoscitiva promossa dalla Divisione delle contribuzioni in collaborazione con la Sezione degli enti locali, mostra chiaramente che la maggioranza dei Comuni è contraria a una sospensione della norma che introduce il moltiplicatore differenziato (risultati indagini del sondaggio qui allegata).

Su un totale di 73 Comuni partecipanti (pari al 69% del totale), il 48% ha dichiarato di voler mantenere lo status quo, ossia l'applicazione del moltiplicatore differenziato come previsto a partire dal 2025, senza alcuna ulteriore modifica o proroga. Solo il 25% si è espresso a favore di una norma che regoli il moltiplicatore per un periodo transitorio limitato a cinque anni. Ciò dimostra che i timori di una concorrenza fiscale interna sono condivisi solo da una minoranza dei Comuni, principalmente concentrata nei grandi centri urbani, mentre la maggior parte degli enti locali sostiene l'adozione del moltiplicatore differenziato fin dal 2025.

In termini di popolazione rappresentata, solo il 24% si oppone all'applicazione del moltiplicatore differenziato, mentre il 76% dei Comuni si dichiara favorevole all'introduzione di una regolamentazione per limitare l'abbassamento del moltiplicatore per le persone giuridiche. Tuttavia, all'interno di questa maggioranza, emerge una forte preferenza per una norma che abbia una durata temporanea e non una sospensione definitiva.

3. Coerenza con il principio di sicurezza del diritto e certezza normativa

Uno degli elementi cardine del sistema giuridico svizzero è la sicurezza del diritto, che implica la prevedibilità e la stabilità delle norme, garantendo che cittadini e imprese possano fare affidamento su un quadro normativo stabile e chiaro. La proposta governativa, introducendo una sospensione temporanea della norma che consente ai Comuni di differenziare i moltiplicatori d'imposta, crea un precedente pericoloso in termini di incertezza normativa.

Già nel rapporto n. 7684, si era sottolineata l'importanza di applicare la riforma fiscale del 2019 in modo coerente, senza ulteriori proroghe o modifiche, per evitare che la provvisorietà della norma diventasse una fonte di incertezza per gli operatori economici. La continua modifica delle norme relative al moltiplicatore differenziato, come proposto nel messaggio n. 8458, compromette la fiducia dei cittadini e delle imprese nelle istituzioni e crea un ambiente fiscale incerto.

III. CONCLUSIONI

L'obiettivo del moltiplicatore differenziato è quello in primis di permettere ai Comuni di salvaguardare il gettito delle persone giuridiche contestualmente alla riduzione dell'aliquota cantonale dell'imposta sull'utile dal 8% al 5.5%, permettendo loro di correggere, eventualmente, il moltiplicatore comunale soltanto per le imprese, facendo in modo di evitare che questo minore gettito venga compensato sul fronte delle persone fisiche. In più, l'idea (comunque di rilevanza inferiore) era di garantire che in Ticino esistano alcune «oasi comunali» fiscalmente interessanti e concorrenziali anche per le aziende. Alcuni Comuni, ben prima di quest'estate, avevano ipotizzato di introdurre il moltiplicatore differenziato (vedi per esempio Ascona a fine 2022 e Losone nell'autunno 2023). Il

Rapporto di maggioranza n. 8458 R1 del 22 ottobre 2024

Municipio di Lugano poche settimane or sono ha previsto di aumentare il moltiplicatore delle PG nello spirito della norma approvata nel 2019 proprio per non gravare le persone fisiche.

La maggioranza della Commissione ritiene che il tessuto economico del nostro Cantone è ormai consolidato, e non sarà di certo sconvolto da una misura come il moltiplicatore d'imposta differenziato. Non si deve temere che le aziende «fuggano» da alcuni Comuni per spostarsi verso altri. Le zone industriali e artigianali non dispongono di enormi spazi liberi in attesa di essere occupati e le Sagl con il titolare quale unico dipendente hanno comunque una serie di obblighi burocratici da assolvere per spostare sede. La moratoria snaturerebbe l'obiettivo della norma approvata dal Gran Consiglio nel 2019, che già prevedeva un lungo periodo di attesa, senza neppure spiegare perché, tra cinque anni, non saremmo da capo. In pratica, sospenderebbe per dieci anni l'entrata in vigore di una norma legale, il che dice tutto. Per concludere, e peggio ancora, mostra una volta ancora due tendenze politiche preoccupanti; rinviare quello che si è già deciso e rinviare invece di affrontare.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi esprime parere negativo sul messaggio n. 8458 del 3 luglio 2024 e invita il Gran Consiglio a respingere la proposta del Consiglio di Stato.

Per la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi:

Simona Genini, relatrice
Corti - Filippini - Giudici - Ortelli P. -
Passardi - Ponti - Terraneo - Ghisolfi (riserva)

Allegato:

- tabelle fornite dal Consiglio di Stato sull'indagine svolta presso i Comuni