

Rapporto di minoranza

numero

8458 R2

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

1. INTRODUZIONE

Il 4 novembre 2019 il Gran Consiglio, approvando il messaggio governativo 7684 relativo all'adeguamento della Legge tributaria cantonale alla Legge federale concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (RFFA) – Riforma fiscale, aveva avuto modo di adottare una modifica degli artt. 177 e 178 della Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC) che prevedeva la possibilità per i Comuni di fissare due moltiplicatori distinti per le imposte delle persone fisiche (PF) e delle persone giuridiche (PG). In concreto il Gran Consiglio aveva deciso che, a partire dal 1° gennaio 2025 i due articoli avrebbero dovuto avere il seguente (nuovo) tenore letterale:

Moltiplicatori d'imposta – Definizioni e approvazione

Art. 177

¹Il moltiplicatore d'imposta per le imposte dirette delle persone fisiche è la percentuale che determina il prelievo per l'imposta comunale, applicata al gettito di imposta cantonale base del comune, segnatamente all'imposta sul reddito e sulla sostanza; la percentuale va arrotondata all'unità intera. Esso deve ammontare ad almeno il 40%.

^{1^{bis}}Il moltiplicatore d'imposta per le imposte dirette delle persone giuridiche è la percentuale che determina il prelievo per l'imposta comunale, applicata al gettito di imposta cantonale base del comune, segnatamente all'imposta sull'utile e sul capitale; la percentuale va arrotondata all'unità intera. Esso deve ammontare ad almeno il 40%.

~~^{1^{ter}}La differenza tra i moltiplicatori dei capoversi 1 e 1^{bis} non può essere superiore a 20 punti percentuali.~~

²L'Assemblea comunale o il Consiglio comunale, su proposta del Municipio, stabiliscono i moltiplicatori di cui ai cpv. 1 e 1^{bis}, di regola con l'approvazione del preventivo dell'anno a cui si riferiscono, ma al più tardi entro il 31 maggio.

³Essi possono decidere una modifica delle proposte municipali secondo il cpv. 2 solo se tale modifica è contenuta e adeguatamente valutata nel rapporto della Commissione della gestione, tenendo conto degli interessi finanziari del comune; le modifiche presentate in seduta da singoli cittadini o consiglieri comunali possono essere decise soltanto se rientrano in un margine di +/- 5 punti rispetto ai moltiplicatori proposti inizialmente dal Municipio e se sono state comunicate almeno 10 giorni prima della seduta alla Commissione della gestione, la quale le valuta ed esprime il suo preavviso tramite un breve rapporto.

⁴La decisione di fissazione dei moltiplicatori è immediatamente esecutiva.

⁵Se i moltiplicatori non sono stabiliti in tempo utile, fanno stato i moltiplicatori dell'anno precedente; è riservato l'art. 178 cpv. 2.

⁶Il moltiplicatore comunale coordinato è definito come il rapporto tra la somma delle imposte comunali sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche nonché sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche e l'imposta cantonale base delle stesse.

Rapporto di minoranza n. 8458 R2 del 22 ottobre 2024

Art. 178

**Moltiplicatori
d'imposta – Criteri
di fissazione**

¹Nella fissazione dei moltiplicatori, l'Assemblea comunale o il Consiglio comunale tengono conto del principio dell'equilibrio finanziario secondo l'art. 151 cpv. 1 e dell'ammontare del capitale proprio.

²In presenza di un'eccedenza passiva il comune aumenta i moltiplicatori secondo quanto stabilito dal regolamento.

³Il Consiglio di Stato modifica d'ufficio i moltiplicatori se il comune non dà seguito a quanto stabilito al cpv. 2.

Tra gli obiettivi della riforma vi erano quelli di permettere ai Comuni di disporre di uno strumento decisionale più flessibile e, scindendo i due moltiplicatori, di permettere ai Comuni di aumentare il moltiplicatore d'imposta delle persone giuridiche, in modo da poter controbilanciare la riduzione del gettito conseguente alle riforme dell'imposizione delle persone giuridiche decisa a livello nazionale.

Uno degli intenti era anche quello di aumentare l'autonomia comunale in materia fiscale, permettendo ai Comuni di modulare il prelievo fiscale in funzione del tipo di substrato fiscale presente sul proprio territorio. Intravedendo il rischio di distorsioni eccessive, nella norma erano stati inseriti due vincoli specifici, segnatamente (A) quello di fissare una soglia minima del moltiplicatore al 40% e (B) quello di un differenziale massimo del 20% tra il moltiplicatore delle persone giuridiche e quello delle persone fisiche.

In vista dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, adottate ormai 5 anni orsono, il tema è stato oggetto di discussione in seno alla Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni e, sulla scorta delle preoccupazioni venute alla luce in quella sede, è stata promossa un'indagine conoscitiva volta a comprendere le posizioni dei Comuni, in particolare in relazione alla possibilità di prevedere un moltiplicatore delle persone giuridiche inferiore a quello delle persone fisiche.

L'indagine ha permesso di evidenziare che i Comuni che rappresentano la maggioranza della popolazione chiedono l'adozione di una disposizione che impedisca, almeno per 5 anni, la possibilità di adottare un moltiplicatore delle persone giuridiche inferiore a quello delle persone fisiche. A manifestare le preoccupazioni maggiori sono i centri urbani che temono sostanzialmente di non poter reggere alla concorrenza fiscale che potrebbe giungere da parte dei Comuni dei rispettivi agglomerati.

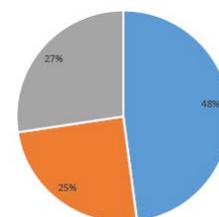
Nel dettaglio, i risultati dell'indagine conoscitiva possono essere riassunti come segue:

Per numero di Comuni che hanno partecipato all'indagine:

Comuni contro una modifica delle disposizioni in essere: **48%**

Comuni a favore di una modifica delle disposizioni in essere: **52%**

Di cui: -a favore di un disciplinamento transitorio per 5 anni: **25%**
-a favore di una modifica definitiva delle norme: **27%**

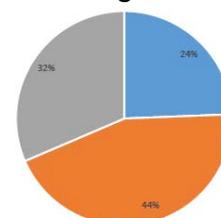


Secondo la percentuale di popolazione dei Comuni che hanno partecipato all'indagine:

% di pop contro una modifica delle disposizioni in essere: **24%**

% di pop a favore di una modifica delle disposizioni in essere: **77%**

Di cui: -a favore di un disciplinamento transitorio per 5 anni: **44%**
-a favore di una modifica definitiva delle norme: **32%**

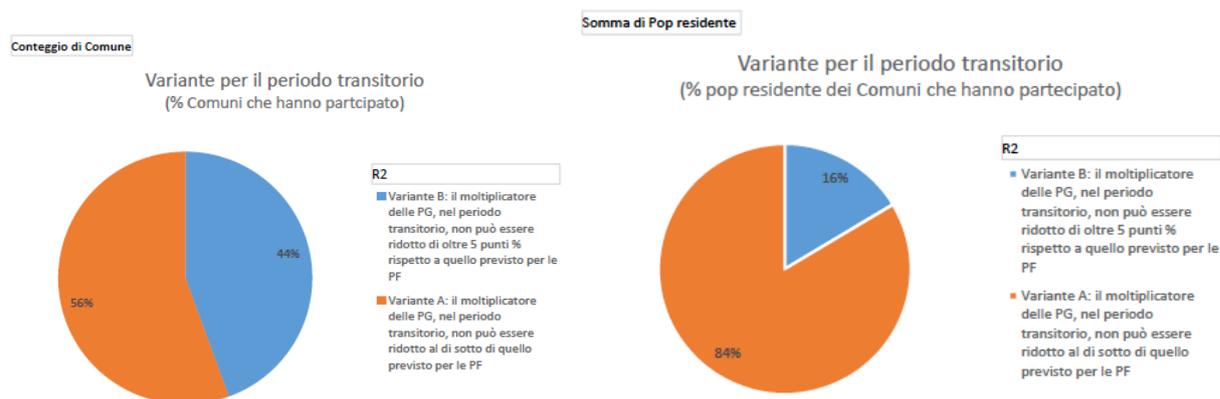


Chiamati ad esprimersi in merito alla scelta da preferire tra le seguenti alternative:

Variante A: moltiplicatore PG non può essere ridotto al di sotto di quello delle PF

Variante B: moltiplicatore PG non può essere ridotto di più del 5% di quello delle PF

sia la maggioranza dei Comuni che hanno risposto all'indagine, sia la percentuale della popolazione rappresentata dai Comuni che hanno risposto, si sono espressi in favore della variante A:



Ancorché non tutti i Comuni hanno partecipato all'inchiesta, la minoranza della Commissione ritiene queste indicazioni oltremodo significative.

2. LA PROPOSTA DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, con il messaggio n. 8458 del 3 luglio 2024, propone una modifica della Legge organica comunale (LOC) del 10 marzo 1987, introducendo una norma transitoria –il nuovo art. 216 LOC– che vada ad ulteriormente precisare, restringendolo, il campo d'applicazione dei moltiplicatori d'imposta comunali differenziati per le persone fisiche (PF) e le persone giuridiche (PG). A partire dal 1° gennaio 2025, i comuni avranno sì la facoltà di fissare moltiplicatori distinti per le persone fisiche e per le persone giuridiche ma, per un periodo di 5 anni (ossia per gli esercizi dal 2025 al 2029 compresi), sarà loro preclusa la possibilità di adottare un moltiplicatore delle persone giuridiche inferiore a quello delle persone fisiche.

Il Consiglio di Stato ha quindi ritenuto condivisibili le preoccupazioni sollevate, soprattutto dai centri urbani, in merito agli effetti negativi che una concorrenza fiscale eccessivamente spinta, potrebbe determinare per i Comuni più grandi. In particolare qualora Comuni che attualmente non dispongono di un substrato fiscale di persone giuridiche importante, adottassero moltiplicatori per le persone giuridiche inferiori rispetto a quelli per le persone fisiche. Tale scenario rischierebbe di mettere sotto pressione le finanze dei centri urbani, già confrontati con la prevista riduzione dell'aliquota dell'imposta sull'utile delle PG dall'8% al 5,5%.

3. LA POSIZIONE DELLA MINORANZA DELLA COMMISSIONE

La minoranza Commissione, esaminato il messaggio del Consiglio di Stato, concorda pienamente con la soluzione proposta. Le preoccupazioni espresse dai centri urbani sono ritenute assolutamente legittime, in quanto, così come inizialmente pensata, la concorrenza fiscale tra Comuni potrebbe portare a gravi squilibri e pregiudizi per le finanze pubbliche dei Comuni più grandi. In questo senso la minoranza della Commissione ritiene che la concorrenza fiscale intercomunale, già oggi, ha palesato limiti e distorsioni evidenti, legate al fatto che ad essere messi potenzialmente in concorrenza tra loro sono enti pubblici con caratteristiche sostanzialmente diverse tra loro. Il riferimento è qui in particolare sia alle dimensioni (territoriali e, soprattutto, a livello di numero di abitanti), che al livello della struttura dell'apparato amministrativo, dei servizi pubblici offerti e, non da ultimo, della strutturazione dei gettiti fiscali.

A giocare un ruolo importante è poi anche il tema della perequazione intercomunale, tanto è vero che, parallelamente, il Consiglio di Stato si è visto costretto a licenziare il messaggio 8479 del 21 agosto 2024. Il tutto in un contesto nel quale i centri urbani si vedono confrontati con oneri crescenti, in particolare in relazione all'offerta di servizi ed infrastrutture di valenza regionale che si rivolgono e sono accessibili ad un pubblico più vasto, rispetto a quello dei soli abitanti dei centri.

Si tratta di oneri e contributi che l'attuale modello perequativo intercomunale attualmente non considera e che, di principio richiamerebbe la necessità di approfondire dei possibili meccanismi di compensazione adeguati. Il tema posto sul tavolo è quello relativo ai cosiddetti "contribuiti di centralità". Meccanismi che, ad oggi, sono comunque ben lungi dall'essere concretizzati.

L'impressione è poi quella per cui, 5 anni orsono, al momento dell'adozione dei nuovi artt. 177 e 178 LOC si siano manifestamente sottovalutati i rischi e le dinamiche che la possibilità di portare il moltiplicatore di imposta delle persone giuridiche al di sotto di quello delle persone fisiche potrebbe ingenerare.

Una concorrenza fiscale così spinta, così come ipotizzata prima della pandemia da Covid 19 e in un contesto economico che lasciava sperare in evoluzione ben diversa, rispetto a quella che si è determinata, rischia di amplificare le difficoltà economiche dei grandi centri, rendendo ancora più gravosa la gestione dei fondamentali compiti che sono loro demandati. Per questa ragione, la moratoria proposta con l'adozione del nuovo art. 216 LOC è oggi ritenuta essenziale per mantenere un equilibrio tra le varie realtà comunali. Da evitare vi è in particolare il rischio che i grandi centri si vedano costretti ad aumentare il moltiplicatore di imposta delle persone fisiche per compensare le minori entrate – comunque già previste, a seguito della riforma fiscale federale– a livello di gettito delle persone giuridiche.

La Commissione evidenzia inoltre che un indebolimento del potere finanziario dei centri urbani andrebbe contro l'interesse di tutti i comuni del Cantone, compresi quelli che inizialmente potrebbero beneficiare dell'introduzione di un moltiplicatore differenziato molto attrattivo per le persone giuridiche. Se i centri urbani, che rivestono un ruolo centrale nello sviluppo economico e nella fornitura di servizi pubblici essenziali, dovessero subire una riduzione eccessiva delle risorse a disposizione, l'impatto non potrebbe che finire per ripercuotersi anche su tutti gli agglomerati. I centri urbani, infatti, forniscono servizi fondamentali (come trasporti, infrastrutture sanitarie e scolastiche) da cui anche i comuni circostanti traggono beneficio. Un loro indebolimento finanziario comporterebbe una

Rapporto di minoranza n. 8458 R2 del 22 ottobre 2024

riduzione nella qualità e nella disponibilità di questi servizi, penalizzando in ultima analisi anche i comuni che potrebbero, a prima vista, essere favoriti dalla concorrenza fiscale.

Per tutte queste ragioni la minoranza della Commissione ritiene quindi che la moratoria di cinque anni proposta dal Consiglio di Stato sia una misura indispensabile per preservare l'equilibrio complessivo e garantire una crescita sostenibile per l'intero territorio cantonale. Il periodo di tempo a disposizione deve in ogni caso essere sfruttato per procedere, in parallelo, ad una riflessione più ampia sui meccanismi di perequazione e sui contributi di centralità. Il monitoraggio previsto dopo tre anni costituisce infine un elemento importante per valutare gli effetti della misura e, se del caso, permettere di apportare eventuali correttivi.

4. CONCLUSIONI

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, la minoranza della Commissione Costituzione e leggi invita il Parlamento a:

1. accogliere il messaggio governativo n. 8458 del 3 luglio 2024 così come presentato;
2. approvare il disegno di modifica della Legge organica comunale (LOC), art. 216 LOC, così come formulato.

Per la minoranza della Commissione Costituzione e leggi:

Andrea Censi e Gianluca Padlina, relatori
Boscolo (con riserva) - Capoferri -
Sem Genini (con riserva) - Lepori (con riserva) -
Petralli (con riserva) - Piccaluga (con riserva)