

# Rapporto

numero

**8479 R**

data

18 febbraio 2025

competenza

DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

## **della Commissione Costituzione e leggi sul messaggio 21 agosto 2024 concernente la revisione della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (LPI) – Adeguamento alla possibilità di adozione di due moltiplicatori di imposta comunali distinti per relativa per le persone fisiche e le persone giuridiche**

### **I. INTRODUZIONE**

Le sfide alle quali gli enti pubblici sono confrontati, in questo inizio di XXI secolo, non sono del tutto inedite nella storia del federalismo svizzero. Già all'inizio degli anni '80 del secolo scorso, un testo dello specialista Bernard Dafflon (*Politiques redistributives, politique péréquative, quels choix?*) sottolineava quanto segue:

*La crescente complessità dei compiti che il settore pubblico deve assolvere, la loro portata tecnica e la ripartizione geografica dell'offerta e della domanda di servizi pubblici hanno reso più complicate, nel contesto del sistema federale, le relazioni tra i diversi livelli di governo. Di conseguenza, a partire dagli anni '70, è cresciuto il disagio per la crescente sovrapposizione tra i compiti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, per la mancanza di trasparenza in questa distribuzione e per il lento degrado del federalismo verso un federalismo esecutivo. La ripartizione non sembra più obbedire a principi determinati, ma ha invece sviluppato una dinamica propria, attraverso l'accumulo di singole decisioni. In un primo tempo, la preoccupazione riguardava l'adeguare le risorse finanziarie disponibili alle esigenze di ciascun livello di governo e, per lo stesso livello, di ciascuna autorità pubblica. Ciò ha portato allo sviluppo di sistemi di sovvenzionamento e di perequazione sempre più complessi, che si sono via via ingarbugliati, proprio come i compiti che dovevano contribuire a finanziare. Il risultato è che non è più chiaro chi stia aiutando chi e perché, né quale sia l'impatto della perequazione. Lo strumento, cioè la tecnica della perequazione, è diventato fine a se stesso – è il mito della perequazione.*

Non si può certo negare che queste considerazioni siano tuttora pertinenti, e possano servire da cornice per la discussione politica in merito alle relazioni odierne e future fra i diversi livelli del federalismo elvetico. Una discussione che dovrà naturalmente affrontare le legittime richieste di revisione del sistema perequativo federale – che al momento vede il Ticino penalizzato – e che, giungendo al presente messaggio, avrà un altro momento decisivo nell'adattamento del sistema di riequilibrio delle risorse fra i Comuni ticinesi, per tenere conto delle trasformazioni del sistema normativo avvenute negli ultimi anni nel nostro Cantone.

## II. PROPOSTA GOVERNATIVA

Con il messaggio n. 8479, il Consiglio di Stato propone una revisione parziale della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI) del 25 giugno 2002. La revisione si rende necessaria con l'entrata in vigore, dal 1° gennaio 2025, della possibilità per i comuni di applicare due moltiplicatori di imposta distinti: uno per le persone fisiche (PF) e uno per le persone giuridiche (PG).

L'obiettivo primario della modifica è garantire la funzionalità del sistema perequativo anche in presenza di moltiplicatori differenziati, introducendo il moltiplicatore comunale coordinato (MCC). Tale parametro, calcolato come media ponderata dei gettiti derivanti dalle PF e dalle PG, sostituirà il precedente moltiplicatore unico e consentirà di mantenere coerenza e trasparenza nei calcoli perequativi.

Oltre a questo adeguamento tecnico, il Governo propone alcune modifiche secondarie volte a migliorare l'efficacia complessiva della LPI. Queste includono l'adeguamento delle modalità di calcolo dei contributi di livellamento, l'introduzione di criteri più stringenti per l'accesso agli aiuti agli investimenti, e l'allineamento della normativa al Modello contabile armonizzato di seconda generazione (MCA2).

## III. GENESI DEL MOLTIPLICATORE DIFFERENZIATO E DELLA PEREQUAZIONE

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.

La riforma fiscale cantonale approvata dal Gran Consiglio ticinese il 4 novembre 2019 (Messaggio n. 7684) 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.

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 tal senso, il Gran Consiglio nella seduta del 5 novembre 2024 ha approvato il rapporto di minoranza della Commissione Costituzione inerente il messaggio governativo n. 8458 del 3 luglio 2024 che proponeva una modifica della Legge organica comunale (LOC) del 10 marzo 1987, introducendo una norma transitoria (il nuovo art. 216 LOC) che restringeva 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), ma sarà loro preclusa la possibilità di adottare un moltiplicatore delle persone giuridiche inferiore a quello delle persone fisiche.

Ritenuto che le tempistiche sull'esito della riforma totale della LPI nell'ambito del progetto "Ticino 2020", che dovrebbe portare a una modifica degli strumenti perequativi volti a eliminare il moltiplicatore di imposta dal loro calcolo, sono ancora indefiniti, la modifica di cui al Messaggio in discussione è necessaria.

## IV. ELEMENTI CENTRALI DELLA MODIFICA

### 1. Introduzione del Moltiplicatore Comunale Coordinato (MCC)

Il MCC è un parametro chiave introdotto per sostituire il moltiplicatore unico nella determinazione dei contributi perequativi. Esso consente di rappresentare in modo uniforme l'azione fiscale di un comune, tenendo conto dei nuovi moltiplicatori distinti per PF e PG. Il calcolo del MCC è definito come segue:

$$MCC = \frac{ICOM_{PF} + ICOM_{PG}}{ICANT_{PF} + ICANT_{PG}} = \frac{\text{gettito base comunale}}{\text{gettito base cantonale}}$$

dove:

$ICANT_{PF}$ : imposte sul reddito e sostanza delle PF secondo l'accertamento del gettito di imposta cantonale dei comuni

$ICANT_{PG}$ : imposte sull'utile e capitale delle PG secondo l'accertamento del gettito di imposta cantonale dei comuni

$ICOM_{PF}$ :  $ICANT_{PF} \times M_{PF}$  (moltiplicatore comunale per le persone fisiche)

$ICOM_{PG}$ :  $ICANT_{PG} \times M_{PG}$  (moltiplicatore comunale per le persone giuridiche)

Il nuovo MCC garantirà continuità rispetto al sistema precedente. Ad esempio, un comune con un gettito cantonale totale di 100 e un moltiplicatore unico dell'80% produceva un gettito comunale di 80. Con il MCC, tale gettito sarà suddiviso proporzionalmente tra PF e PG, garantendo comunque un risultato complessivo invariato.

La misura è squisitamente tecnica e semplicemente tiene conto nella matematica finanziaria del passaggio da un moltiplicatore unico a due diversi moltiplicatori per le persone fisiche e giuridiche. Nell'ordinamento precedente era il rapporto tra il gettito comunale e quello cantonale il riferimento, ora il gettito complessivo comunale si comporrà di due "sottogettiti" ognuno calcolato con il suo moltiplicatore.

### 2. Adeguamento dei calcoli perequativi

La revisione introduce modifiche tecniche alla LPI per assicurare l'applicabilità del MCC. I principali interventi riguardano:

- **Contributi di livellamento:** il MCC sarà utilizzato per determinare le risorse fiscali di ogni comune e calcolare i contributi di livellamento con criteri aggiornati.
- **Aiuti agli investimenti:** l'accesso agli aiuti sarà subordinato all'applicazione di moltiplicatori non inferiori al 90% per entrambi i tipi di contribuenti (PF e PG).
- **Gettito base comunale:** il MCC sarà pubblicato annualmente e calcolato sulla base dei moltiplicatori adottati dai comuni entro il 31 maggio. La prima applicazione avverrà con il contributo di livellamento per l'anno 2026, basato sui moltiplicatori del 2025.

### 3. Modifiche tecniche di dettaglio

Il Consiglio di Stato ha colto l'occasione per proporre interventi migliorativi che, pur non direttamente collegati al MCC, aumentano l'efficacia della LPI:

- **Revisione del capitale proprio:** adeguamento ai parametri del Modello contabile armonizzato (MCA2).
- **Nuovi criteri per opere finanziate con aiuti:** si considerano entrate accessorie, come le tasse di posteggio o altri ricavi, nel calcolo dei contributi agli investimenti.
- **Maggiore prevedibilità del contributo di livellamento:** comunicazione anticipata del contributo per l'anno successivo, per consentire una migliore pianificazione dei bilanci comunali.

## V. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

### 1. Urgenza e necessità dell'intervento anche in ambito perequativo

La Commissione concorda con il Consiglio di Stato (RG 5626 del 20 novembre 2024) sull'urgenza della revisione. Senza l'introduzione del MCC, il sistema perequativo non sarebbe in grado di funzionare in un contesto di moltiplicatori differenziati, mettendo a rischio la stabilità finanziaria dei comuni. La proposta garantisce un passaggio fluido verso il nuovo regime fiscale.

La norma transitoria approvata il 4 novembre 2024 impedisce ai comuni di fissare il moltiplicatore delle PG a un livello inferiore rispetto alle PF, ma non pregiudica l'introduzione del MCC. Questo garantisce che la differenziazione tra PF e PG rimanga praticabile entro i limiti stabiliti.

La Commissione, consapevole che la presente proposta non rappresenta una revisione generale del sistema perequativo, ha comunque approfondito la questione. Da un lato, il disegno di legge, pur non avendo un impatto diretto sui contributi perequativi, potrebbe comunque influenzarli in misura analoga a quanto già avviene oggi con le variazioni dei moltiplicatori nei Comuni. Dall'altro, le tempistiche del progetto "Ticino 2020" risultano ancora indefinite. Nel rapporto del Dipartimento delle istituzioni del luglio 2023 (che è stato posto in consultazione presso i comuni), infatti, è stata inclusa una riforma complessiva del sistema di perequazione finanziaria intercomunale, con l'obiettivo di garantire risorse finanziarie adeguate a tutti i Comuni, eliminando le disfunzioni del sistema attuale. Tale riforma raccoglie le proposte del Gruppo di lavoro (GdL) "perequazione", creato nel 2016 e rinnovato nel 2020.

La Commissione ha quindi audito, il 17 dicembre 2024, il Caposezione, signor Marzio Della Santa, e il Capoufficio della gestione finanziaria, signor John Derighetti, entrambi appartenenti alla Sezione degli enti locali. Durante l'audizione, essi hanno preliminarmente confermato che, nell'ambito della Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni, è stato discusso il Messaggio n. 8479 e non sono emerse osservazioni particolari da parte dei Comuni. Gli auditi, dopo aver analizzato la possibilità di implementare le proposte del GdL "perequazione" al di fuori del progetto Ticino 2020, hanno rilevato che qualsiasi modifica del sistema perequativo dovrebbe essere ulteriormente approfondita, condivisa con i Comuni e formalizzata attraverso un messaggio specifico.

## 2. Neutralità finanziaria e flessibilità per i Comuni

Le modifiche sono progettate per essere neutre dal punto di vista finanziario e per lasciare ai comuni la possibilità di gestire in autonomia i moltiplicatori. La Commissione ritiene che questa flessibilità sia cruciale per rispettare le diverse esigenze locali.

## 3. Miglioramenti tecnici e normativi

Gli interventi proposti, oltre a introdurre il MCC, migliorano la chiarezza e la coerenza delle norme, garantendo un'applicazione efficace della LPI. Particolarmente idonei sono i criteri aggiornati per gli aiuti agli investimenti e la maggiore prevedibilità dei contributi perequativi. Si rileva infatti che se le prime due misure sono meramente contabili, la terza aiuta la pianificazione finanziaria.

## VI. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONE

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la Commissione Costituzione e leggi:

- sottolinea la necessità e l'urgenza del messaggio n. 8479; nel caso in cui questi non venisse approvato sarebbe impedita l'applicazione della legge stessa in quanto taluni articoli prevedono espressamente il "moltiplicatore" quale parametro di calcolo. Siccome da quest'anno ci sono comuni che hanno due moltiplicatori è necessario precisare cosa si intende per "moltiplicatore" (delle persone fisiche, giuridiche, entrambe...?). Per questo motivo si propone di usare il concetto del MCC;
- riconosce quindi l'importanza del MCC per il funzionamento del sistema perequativo e per l'adattamento alla nuova realtà fiscale comunale;
- apprezza le modifiche tecniche di dettaglio che migliorano la gestione della LPI, ma si aspetta in tempi brevi una modifica totale della legge stessa,

e invita il Parlamento a:

1. accogliere il messaggio governativo n. 8479 del 21 agosto 2024 così come presentato;
2. approvare il disegno di modifica della Legge sulla perequazione finanziaria comunale (LPI), art. 2 cpv. 4, art. 5, art 6 cpv. 1 e 2, art. 9 lett. d, art. 14 cpv. 3, art. 14° cpv. 1, art. 16 cpv 2 lett. b, art. 22 cpv. 1, così come formulato.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Simona Genini, relatrice

Boscolo (con riserva) - Capoferri - Censi -

Corti - Filippini - Genini Sem - Ghisolfi - Giudici -

Lepori (con riserva) - Ortelli P. - Padlina -

Passardi - Piccaluga - Ponti - Terraneo