

Rapporto

numero 6001 R 6002 R	data 29 gennaio 2008	Dipartimento FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sui messaggi 27 novembre 2007 concernenti

- la mozione 29 maggio 2006 presentata da Raoul Ghisletta, Francesco Cavalli e Mario Ferrari "Svincolo del segreto bancario e fiscale per richiedenti/beneficiari di sussidi/finanziamenti statali" - Messaggio n. 6001
- la modifica della legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 (LSuss) - Messaggio n. 6002

1. PREMESSA

Il 29 maggio 2006 Raoul Ghisletta e cofirmatari, con una mozione, hanno chiesto al Consiglio di Stato di presentare una proposta di modifica di tutte le leggi che prevedono l'erogazione di sussidi e la concessione di finanziamenti statali, al fine di introdurre il principio dello svincolo dal segreto bancario e da quello fiscale per tutti i richiedenti e beneficiari di queste prestazioni, siano essi persone fisiche o persone giuridiche. L'obiettivo perseguito dalla proposta è di evitare che soggetti benestanti possano usufruire di aiuti pubblici dissimulando la loro effettiva capacità economica. "Non è infatti giusto che si richiedano sussidi/finanziamenti alla collettività, facendo apparire situazioni finanziarie peggiori di quelle reali e nascondendo i soldi nelle banche. Ovviamente questo strumento potrà essere utilizzato dagli uffici competenti in caso di dubbi ragionevoli e non è pensabile che sia utilizzato a tappeto"; così si esprimono i emozionanti nelle loro conclusioni.

2. IL MESSAGGIO N. 6001 - RAPPORTO DEL CONSIGLIO DI STATO SULLA MOZIONE

In data 27 novembre 2007, il Consiglio di Stato licenzia il messaggio n. 6001 con il quale risponde in maniera approfondita e dettagliata alla mozione. Nel documento esso espone una serie di considerazioni sul quadro giuridico in cui essa si inserisce, presenta una casistica dei sussidi attuali e le proprie conclusioni.

2.1 Considerazioni giuridiche

Le considerazioni di carattere giuridico esposte dal Governo possono così essere riassunte:

2.1.1 Segreto fiscale

Il Governo rileva come la legge (art. 183 LT, art. 39 cpv. 1 LAID e art. 110 LIFD) prevede che le autorità fiscali sono tenute al segreto sui fatti di cui vengono a conoscenza durante la procedura d'imposizione e sulle loro deliberazioni come pure alla riservatezza verso terzi. L'informazione è tuttavia ammessa nella misura in cui esiste un fondamento legale nel diritto federale o cantonale.

2.1.2 Segreto bancario

Il Consiglio di Stato rileva che, sebbene la norma che garantisce il segreto bancario (art. 47 LBCR) riservi le disposizioni delle legislazioni federali e cantonali sull'obbligo di dare informazioni all'autorità o di testimoniare in giudizio, secondo la dottrina essa dev'essere interpretata restrittivamente. L'obbligo di dare informazioni da parte delle persone tenute al segreto bancario deve essere specifico e puntuale.

2.1.3 Principi della legge quadro cantonale

La materia è pure retta dalla legge quadro sui sussidi del 22 giugno 1994 (LSuss). Essa prevede una serie di norme sull'obbligo di informare l'autorità sussidiante, in particolare:

- l'art. 6 lett. a prevede il principio della commisurazione dei sussidi alla capacità finanziaria del destinatario;
- le norme del capitolo III, applicabili salvo contrarie disposizioni legislative cantonali speciali (art. 2 cpv. 2), prevedono un obbligo generale di informazione da parte del richiedente, che deve fornire all'autorità sussidiante tutte le informazioni necessarie, autorizzandola inoltre ad esaminare gli atti pertinenti e ad accedere ai luoghi (art. 8 cpv. 2). Quest'obbligo d'informazione sussiste anche dopo la concessione del sussidio (art. 8 cpv. 3), vale a dire per le eventuali procedure necessarie al versamento, alla riduzione o al recupero;
- l'art. 12 cpv. 1 prevede che l'ammontare del sussidio dev'essere commisurato in funzione della possibilità di finanziamento del compito sussidiato tramite l'impegno dei mezzi propri ragionevolmente esigibili dal destinatario, tramite controprestazioni causali di terzi avvantaggiati dal suo adempimento e tramite sussidi di terzi enti pubblici o privati, come pure della ponderazione degli interessi - federale, cantonale e locale, dei terzi avvantaggiati e del destinatario - all'adempimento del compito sussidiato;
- la LSuss disciplina agli artt. 15 e segg. le condizioni di riduzione o rifiuto di versamento del sussidio, che si prescrive in 5 anni dalla crescita in giudicato della decisione, e quelle di revoca della decisione e restituzione del sussidio, che si prescrive in 5 anni da quando l'istanza esecutiva competente ha avuto conoscenza del motivo della restituzione;
- a complemento dei reati già sanzionati dal CPS (segnatamente la truffa e la falsità in documenti), l'art. 21 prevede che chiunque, allo scopo di ottenere la concessione o il versamento di un sussidio, rispettivamente di eluderne o impedirne la riduzione, la revoca o la restituzione, fornisce indicazioni inesatte o incomplete o omette di fornire informazioni su fatti determinanti ai fini delle relative decisioni, è punito con una multa fino a 20'000.- franchi (fino a 50'000.- franchi se il colpevole ha agito per interesse personale).

2.1.4 Obblighi imposti ai beneficiari per decisione o contratto

Il Governo ricorda che la concessione di un sussidio si basa su tre tipi di relazione giuridica possibile tra Stato e soggetto sussidiato:

- diritto soggettivo riconosciuto dalla legge al soggetto;
- decisione discrezionale dell'autorità statale;
- contratto.

In questo contesto, sia la legge, ma soprattutto la decisione concreta o il contratto, possono imporre condizioni od oneri atti a salvaguardare i diritti e i doveri delle parti.

Lo Stato, quindi, al momento della concessione di un sussidio potrebbe, soprattutto nel secondo e terzo caso, imporre delle condizioni al richiedente che implicano il diritto di accedere a documenti coperti di principio da segreto.

2.1.5 Carattere del sussidio

Il Consiglio di Stato rileva che l'accesso alle informazioni sulla capacità finanziaria dei richiedenti è importante per i sussidi detti "di sostegno", ovvero per quegli aiuti finanziari che agevolano al beneficiario l'esercizio di un'attività che egli, nutrendo un rilevante interesse per la medesima, eserciterebbe comunque, anche in assenza dell'aiuto dello Stato, qualora disponesse di risorse finanziarie sufficienti. In questi casi i poteri pubblici hanno la funzione di fornire i mezzi mancanti per la realizzazione del progetto e l'aiuto finanziario deve risultare proporzionato alla capacità economica del richiedente.

Diverso è invece il caso dei sussidi a carattere incitativo, poiché in questa fattispecie l'aiuto finanziario persegue lo scopo di indurre il beneficiario a svolgere una determinata attività di interesse pubblico. In questa ipotesi la capacità finanziaria del richiedente risulta meno importante, perché prioritario è l'obiettivo favorito dall'aiuto in denaro (uso o produzione di prodotti o processi innovativi, realizzazione di progetti, assolvimento di attività specifiche, attuazione di programmi, organizzazione di servizi d'interesse pubblico ecc.).

2.2 Casistica

Nel messaggio il Governo illustra in modo sistematico i diversi sussidi, finanziamenti o aiuti dello Stato, con l'indicazione puntuale della relativa base legale, del genere del beneficiario, dell'obbligo d'informazione che gli incombe, dei criteri di erogazione e commisurazione del sussidio ed eventualmente della possibilità di svincolo dal segreto fiscale e/o bancario già prevista dalla legge. Per una descrizione esaustiva si rinvia al messaggio.

In merito alle norme specifiche sull'accesso ai documenti, anche se una classificazione precisa non risulta agevole, il quadro può così essere riassunto per grandi linee:

- l'accesso ai dati fiscali e/o contabili è ammesso, anche se con sfumature diverse, da una base legale specifica per i sussidi in tema di foreste, danni della selvaggina, trasporti pubblici, assegni e prestiti di studio, frequenza di scuole private, perfezionamento e riqualificazione professionale dei singoli, musei etnografici, investimenti nelle regioni di montagna, provvedimenti di rilancio dell'occupazione, agricoltura, abitazioni a pigione moderata, assistenza e cure a domicilio, case per anziani, strutture per invalidi, colonie di vacanza, attività giovanili, strutture per famiglie, lotta all'AIDS, ambulanze, tossicomanie;
- in tema di impianti rifiuti, risparmio energetico, promozione di energie rinnovabili, pesca, rinaturazione corsi d'acqua e rive laghi, beni culturali, progetti per l'integrazione degli

stranieri, consultori matrimoniali, formazione professionale, cultura, misura ufficiale, artigianato, turismo, cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario, il rinvio, tacito o espresso, è invece all'art. 8 cpv. 2 LSuss, di cui si è già detto sopra;

- lo svincolo di terzi dal segreto d'ufficio e fiscale è previsto espressamente in caso di assistenza giudiziaria, prestazioni ABS/AI/PC/IPG/AD, contributi ai disoccupati indipendenti, assegni familiari, sussidi ai premi di cassa malattia, assistenza sociale, mentre per i sussidi per l'innovazione economica è previsto lo svincolo dal solo segreto bancario. Da osservare come le prestazioni di cui alle grandi assicurazioni sociali nazionali (AVS, AI, AD, IPG) abbiano un carattere di prestazione assicurativa, quindi di prestazione connessa al pagamento di uno specifico premio, non tanto di sussidio o aiuto finanziario pubblico.

2.3 Conclusioni del messaggio

In conclusione il Consiglio di Stato invita a respingere la mozione, ritenendo che la LSuss e le singole leggi speciali che istituiscono e disciplinano la concessione di aiuti statali già oggi consentono alle istanze esecutive competenti di verificare il corretto adempimento delle condizioni oggettive e soggettive ed in particolare finanziarie che il richiedente di un sussidio deve soddisfare e che un accertamento sistematico e puntuale della sua situazione fiscale e delle sue relazioni bancarie potrebbe apparire in parecchi casi eccessivo e ininfluenza.

Tuttavia, nel solco e nello spirito degli obiettivi perseguiti dalla mozione, esso si impegna comunque ad intensificare i controlli al fine di prevenire gli abusi e, ove occorra, a procedere alla revoca dei sussidi ed ordinarne la restituzione in ossequio alle disposizioni già oggi vigenti.

Siccome l'analisi sistematica della legislazione cantonale effettuata su spunto della mozione Ghisletta e cofirmatari ha fatto apparire una certa mancanza di uniformità fra la legge generale e le singole leggi speciali, il Consiglio di Stato si propone pure di riesaminare tutta la legislazione cantonale che disciplina la concessione di aiuti statali e, ove occorra, di presentare in tempi medi al Parlamento le necessarie modifiche di legge.

2.4 Considerazioni della Commissione

La Commissione della gestione e delle finanze può senz'altro concordare con gran parte delle considerazioni espresse dal Governo ed accogliere favorevolmente sia il proposito di intensificare i controlli, sia l'intenzione di riesaminare la legislazione in materia di aiuti statali espresse nel messaggio qui in esame.

In aggiunta, essa chiede al Consiglio di Stato

- di mettere a punto direttive precise affinché nelle decisioni di concessione di sussidi e nei contratti con i beneficiari di sussidi, soprattutto nei casi di sussidi "di sostegno", figurino sistematicamente delle condizioni atte a garantire allo Stato la possibilità di accedere alla documentazione fiscale e finanziaria del richiedente. Si tratta qui di usare al meglio gli strumenti concessi dal quadro giuridico attuale, a tutela degli interessi dello Stato e soprattutto del buon uso del denaro pubblico;
- di riflettere sul varo di condizioni quadro generali che evitino, nel caso di sussidi incitativi, che dei mezzi finanziari importanti vadano sprecati a favore di beneficiari largamente abbienti, che probabilmente non hanno necessità di questo genere di incitamento per svolgere un'attività di interesse pubblico alla quale sono comunque

interessati. Il contesto di una simile riforma è delicato, ma pè fuor di dubbio che anche la concessione di aiuti finanziari a soggetti che manifestamente potrebbero farne a meno pone problemi non irrilevanti dal profilo dell'efficacia dell'impiego del denaro pubblico.

Con queste specificazioni la Commissione preavvisa favorevolmente al Gran Consiglio l'accoglimento del messaggio 6001.

3. IL MESSAGGIO N. 6002

Il messaggio n. 6002, conseguente al rapporto sulla mozione Ghisletta e cofirmatari di cui al messaggio n. 6001, propone di completare subito l'art. 8 LSuss, norma chiave in questo contesto, precisandone il cpv. 2 ed aggiungendo due nuovi capoversi (4 e 5).

Secondo il Governo, infatti, l'analisi sistematica della legislazione cantonale effettuata su spunto della mozione Ghisletta e cofirmatari ha anche evidenziato delle lacune nella LSuss che debbono essere colmate al più presto, poiché tale legge quadro è applicabile a tutti i sussidi cantonali, in specie il suo capitolo III, salvo contrarie disposizioni legislative speciali (art. 2 cpv. 2).

La puntuale modifica dell'art. 8 LSuss serve:

- a precisare gli obblighi informativi dei richiedenti;
- a sancire esplicitamente nella legge quadro la possibilità, peraltro già prevista da qualche legge speciale, di negare il sussidio in caso di violazione degli obblighi legali;
- ad istituire un dovere specifico di assistenza fra le autorità amministrative e giudiziarie del Cantone e dei Comuni, anche se vincolate dal segreto d'ufficio.

* * * * *

La Commissione preavvisa senz'altro favorevolmente al Gran Consiglio questa modifica, auspicando che alla stessa faccia effettivamente seguito la revisione più generale promessa nel messaggio n. 6001 di cui si è già detto più sopra. Con questo rapporto la Gestione aderisce anche al messaggio n. 6001, ritenendo così evasa la mozione presentata da R. Ghisletta e cof. il 29 maggio 2006.

Per la Commissione gestione e finanze:

Manuele Bertoli, relatore

Bacchetta-Cattori - Bignasca - Bobbià - Bonoli -

Celio - Foletti - Ghisletta R. - Jelmini - Lurati -

Merlini - Orelli Vassere - Pinoja - Righinetti - Vitta