

Iniziativa popolare legislativa generica del 12 maggio 2017 “Per un’imposta di circolazione più giusta!” – Esame della ricevibilità

1. L’iniziativa popolare legislativa generica “Per un’imposta di circolazione più giusta!” è stata depositata il 12 maggio 2017 (FU 39/2016 del 16 maggio 2017, pag. 4311).

Fondata sugli art. 37 Cost./TI e 116 segg. LEDP, essa chiede che la Legge sulle imposte e tasse di circolazione dei veicoli a motore del 9 febbraio 1977 (RL 7.4.2.2) sia modificata in modo che:

(1) l’imposta di circolazione per i veicoli immatricolati la prima volta a partire dal 1° gennaio 2009 sia fissata unicamente in funzione delle emissioni di CO₂, fatta salva un’imposta minima non superiore a fr. 200.–;

(2) l’imposta di circolazione sia fissata esclusivamente sulla base di atti soggetti a referendum, senza alcuna delega al Consiglio di Stato;

(3) il ricavo annuo delle imposte di circolazione relative alle automobili sino a kg 3500 non ecceda gli 80 milioni di franchi (stato il 31 dicembre 2016);

(4) i proventi dell’imposta di circolazione confluiscono in un «conto mobilità» (sul modello del FOSTRA a livello federale).

Essendo state raccolte 12’114 firme valide (di fronte alle 7’000 necessarie), la Cancelleria dello Stato ne ha decretato la riuscita (v. FU 61-62/2017 del 4 agosto 2017, pag. 6784).

Se, come in concreto, il numero di firme è raggiunto, il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda d’iniziativa, verificandone la conformità al diritto superiore, l’unità della forma e della materia e l’attuabilità entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda (art. 38 Cost./TI e 134 LEDP).

La seguente nota elaborata all’attenzione della *Sottocommissione finanze della CGF* del Gran Consiglio si prefigge d’illustrare, in termini generali, le eventuali criticità dell’iniziativa rilevate in occasione dell’analisi della ricevibilità, in vista della discussione commissionale e dell’allestimento del(i) relativo(i) rapporto(i).

2. L’iniziativa in oggetto mira anzitutto a introdurre un metodo di calcolo dell’imposta di circolazione applicabile ai veicoli a motore immatricolati a partire dal 1° gennaio 2009¹,

¹ Il testo non lo specifica, di conseguenza ritengo utile chiarire presso i promotori se il metodo di calcolo proposto sia applicabile a tutti i veicoli a motore menzionati nella legge cantonale o si riferisca unicamente alle categorie menzionate all’attuale art. 1 cpv. 1 let. c) ed e) della legge cantonale.

fissata - in assenza dell'attuale delega al Consiglio di Stato² - in funzione delle emissioni di CO2 (secondo il principio "chi più inquina, più paga"), fatta salva un'imposta minima non superiore a fr. 200.-. I promotori chiedono inoltre che il ricavo annuo proveniente da dette imposte di circolazione relative alle automobili con un peso non superiore ai 3500 kg non superi gli 80 milioni di franchi (stato il 31 dicembre 2016), e che i proventi di detta imposta confluiscono in un conto specifico "mobilità", simile al vigente fondo nazionale FOSTRA³.

3. Conformità dell'iniziativa al diritto superiore:

Secondo la costante prassi riconosciuta dal Tribunale federale, di regola un'iniziativa popolare cantonale, indipendentemente dalla sua formulazione, deve rispettare le condizioni materiali che le sono imposte: in particolare non deve contenere nulla che contrasti con il diritto superiore, sia esso cantonale, federale o internazionale⁴.

L'imposta di circolazione in oggetto è di natura mista. Essa presenta, infatti, dei tratti comuni alle tasse causali e alle imposte⁵ (X. Oberson, *Droit fiscal suisse*, 2^e éd., Basilea 2002, pag. 380, par. 25). Nella presente fattispecie, i promotori dell'iniziativa chiedono la modifica di una norma cantonale a carattere fiscale, di chiara competenza cantonale. La stessa non rientra, infatti - con ogni evidenza - nel contesto dell'art. 134 Cost. fed.⁶ che impedisce ai Cantoni e ai Comuni di gravare da imposte determinati ambiti di competenza esclusiva della Confederazione, e si fonda su una chiara facoltà espressamente attribuita ai Cantoni dal

² Ecoincentivo

a) bonus/malus

Art. 1a

1 L'imposta di cui alle lettere c) ed e) dell'art. 1 cpv. 1 per i veicoli di nuova immatricolazione viene moltiplicata per un coefficiente (bonus/malus).

2 Il coefficiente di moltiplicazione è compreso tra 0.2 e 1.8 ed è stabilito dal Consiglio di Stato in base alle emissioni di CO2 del tipo di veicolo.

3 Il Consiglio di Stato definisce i casi particolari e fissa per gli stessi delle apposite modalità di applicazione.

4 Alle emissioni di CO2 per tipo di veicolo possono essere aggiunte le emissioni generate nella produzione di carburante o dell'energia di trazione.

5 Il Consiglio di Stato verifica periodicamente, almeno ogni due anni, il coefficiente di moltiplicazione al fine di garantire la neutralità finanziaria.

³ FOSTRA = Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato, approvato in votazione popolare lo scorso mese di febbraio. Scopo di questo fondo è provvedere al finanziamento, alla manutenzione, all'adeguamento e all'ampliamento della rete stradale, compresi i contributi ai trasporti pubblici negli agglomerati.

⁴ DTF 128 I 190 consid. 4; DTF 124 I 107 consid. 5b.; DTF 139 I 292 consid. 5.4; DTF 133 I 110 consid. 4.1.

⁵ Le **tasse causali** sono prelevate da una collettività pubblica a determinate persone, in cambio di servizi speciali o vantaggi particolari accordati e apprezzabili economicamente. L'**imposta** rappresenta invece un contributo versato da un particolare a una collettività pubblica al fine di partecipare alle spese derivanti dai compiti generali che spettano a quest'ultima, in vista della realizzazione del bene comune. Essa è dovuta a prescindere da eventuali controprestazioni statali (DTF 122 I 309).

⁶ **Art. 134 Esclusione dell'imposizione cantonale e comunale**

Ciò che la legislazione federale sottomette all'imposta sul valore aggiunto, alle imposte speciali di consumo, alla tassa di bollo e all'imposta preventiva, o che dichiara esente da queste imposte, non può essere gravato da imposte dello stesso genere da parte dei Cantoni e dei Comuni.

legislatore federale (v. art. 105 cpv. 1 della legge federale sulla circolazione stradale del 19 dicembre 1958 - LCStr; RS 741.01)⁷, d'istituire l'imposta sui veicoli.

Ciò detto, si rileva che il testo formulato dagli iniziativaisti al pto. 1 non permette di determinare con assoluta certezza se la proposta miri a istituire una tassa base pari a fr. 200.- uguale per tutte le categorie di veicoli a motore - alla quale andrebbe a sommarsi un importo determinato in funzione dell'emissione di CO₂ - oppure se la stessa sia da determinare unicamente in funzione dell'emissione di CO₂ con, in tal caso, una tassa minima di fr. 200.- applicabile a qualsiasi tipo di veicolo a motore, indipendentemente dal grado di emissione di anidride carbonica rilasciata nell'ambiente. Tale situazione d'incertezza, unita all'assenza d'indicazioni precise sulle modalità di calcolo applicabili ai fini dell'imposizione, renderà necessarie delle cautele, onde evitare di generare potenziali disparità di trattamento tra i detentori di automobili e i detentori di altre categorie di veicoli (ciclomotori, moto, ecc.), non essendo del resto chiara neppure la *ratio* dei fr. 200.- indicati dai promotori.

Trattandosi di un'iniziativa di natura generica, al Parlamento - che per questo dispone di un ampio margine di manovra - spetterà dunque il compito d'identificare un adeguato sistema di calcolo conforme al diritto superiore, che tenga conto di queste differenze ed eluda eventuali disparità di trattamento non giustificabili, che potrebbero verificarsi qualora fossero trattate in modo simile, o troppo simile, situazioni che presentano tra loro differenze rilevanti⁸. Al Gran Consiglio spetterà inoltre il compito di definire la relazione tra l'imposta minima e quella complessiva.

In riferimento al pto. 3 dell'iniziativa, non risultano invece chiare le modalità di calcolo (in particolar modo la proiezione) che dovrebbero permettere al Cantone di raggiungere un ricavo annuo che non ecceda gli 80 milioni di franchi (fissato in base al preventivo?). Ancor meno chiara appare la sorte dell'eventuale eccedenza incassata (se invece degli 80 milioni di fr. il Cantone ne incassasse 85, si procederebbe a una restituzione di tale eccedenza? E qualora l'importo incassato risultasse inferiore a detto importo?). Giacché l'iniziativa mira, tra le altre cose, anche a rimuovere l'attuale delega al Consiglio di Stato (ciò che in entrambi i casi avrebbe permesso all'Esecutivo d'introdurre con facilità dei correttivi in uno specifico regolamento), in caso di eccedenza o di ricavo insufficiente il Parlamento sarebbe dunque chiamato a modificare il testo legislativo con cadenza regolare o, in alternativa (soluzione sicuramente da preferirsi) introducendo i dovuti correttivi (meccanismi di aggiustamento) nel

⁷ **Art. 105 Imposte e tasse**

1 È riservato il diritto dei Cantoni di istituire l'imposta sui veicoli e di riscuotere tasse. Le tasse cantonali di transito sono tuttavia vietate.

⁸ Una simile disparità potrebbe in particolare emergere qualora il risultato della combinazione tra la tassa minima e il calcolo basato sull'emissione di CO₂ originasse una tassa uguale (o molto simile) applicabile a veicoli molto diversi tra loro. Considerato, ad esempio, che più un veicolo è pesante e più consuma il manto stradale, un metodo di calcolo che faccia completa astrazione del peso potrebbe risultare poco conciliabile con il principio della parità di trattamento. A tale riguardo si rileva comunque come il Tribunale federale non riconosca facilmente le disparità di trattamento; inoltre, considerata la natura mista dell'imposta in oggetto, nel caso in esame il Cantone gode di un margine d'apprezzamento piuttosto ampio, che gli permette di definire con maggior agio il senso e lo scopo di quest'imposta, come pure le modalità di calcolo ai fini della sua attuazione (diverso sarebbe probabilmente stato se si fosse trattato di una tassa di natura prettamente causale, dove il "consumo del manto stradale" e la manutenzione da esso derivante avrebbero inciso in maniera determinante sulle modalità di calcolo).

contesto di un decreto legislativo di durata verosimilmente determinata, sottoposto a referendum (come peraltro auspicato dai promotori dell'iniziativa)⁹.

Nonostante le problematiche testé evidenziate, la base di calcolo non appare arbitraria; combinata con la tassa minima di fr. 200, essa parrebbe consentire l'adozione di un sistema d'imposizione **conforme al diritto superiore vigente**.

4. Unità della materia:

Il principio dell'unità della materia (conseguenza diretta della libertà di voto garantita dall'art. 34 cpv. 2 Cost. fed.), tende a impedire che ai cittadini vengano sottoposte, in uno stesso oggetto, più proposte di natura e scopo differente, che imporrebbero loro un'approvazione o un'opposizione globale dell'iniziativa, senza la possibilità di rifiutare quell'eventuale parte non condivisa (v. DTF 137 I 200). In caso contrario, la raccolta delle firme necessarie alla riuscita dell'iniziativa potrebbe inoltre essere (ingiustamente) agevolata, potendo gli argomenti in essa contenuti interessare un pubblico più ampio. Pertanto, allo scopo di evitare che una simile situazione possa concretizzarsi, la giurisprudenza esige l'esistenza di un rapporto intrinseco e un'unità di scopo tra i diversi argomenti sottoposti al popolo e dunque un rapporto di connessione che faccia apparire come oggettivamente giustificata l'unione di più proposte in un solo quesito sottoposto al voto popolare (v. Auer, Malinverni, Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. I "L'Etat", 3. ed. Stämpfli, Berna 2013, pag. 280, par. 862).

In quest'ottica l'iniziativa tende a disciplinare una questione ben definita e compatta, riferita a un'unica tematica. Pertanto il **principio dell'unità della materia è da ritenersi ossequiato**.

5. Unità della forma:

Quando il diritto cantonale contempla l'iniziativa popolare non solo nel senso di una proposta redatta in termini generici ma anche di un progetto elaborato, i promotori dell'iniziativa sono tenuti a formularla distintamente nell'una o nell'altra forma. Essi non potranno dunque proporre un unico progetto che unisce le due forme, poiché tale scelta comporta conseguenze importanti dal profilo procedurale: l'iniziativa generica verrà concretizzata dal Parlamento in un "*progetto nel senso della domanda*" (art. 135 cpv. 2 LEDP)¹⁰, mentre quella elaborata verrà "imposta" a quest'ultimo, che potrà tutt'al più elaborare un controprogetto.

⁹ In tal caso, il principio della legalità applicabile in maniera ancor più rigorosa in ambito fiscale, potrebbe comunque porre qualche limite.

¹⁰ Secondo il Tribunale federale (v. DTF 121 I 357), l'autorità legislativa tenuta a elaborare un progetto concreto conforme ad un'iniziativa generica deve rispettarne l'oggetto; l'iniziativa le traccia una via da cui non può scostarsi né per modificare il senso della proposta, né per disciplinare materie diverse da quelle oggetto della domanda. Essa non agisce liberamente, ma in esecuzione di un mandato assegnatogli dal popolo o dagli elettori firmatari dell'iniziativa. Di certo, essa non fa da tramite fra gli autori dell'iniziativa e il popolo e il testo che è tenuta a sottoporre a quest'ultimo è elaborato in virtù di una competenza propria. Allorquando ne ha il mandato, l'autorità legislativa è tenuta a stabilire un progetto che risponda alle intenzioni degli iniziativaisti ed esprima il loro pensiero. Il margine di manovra dell'autorità legislativa è pertanto limitato dall'obbligo di adottare norme di contenuto analogo a quelle propugnate dagli autori dell'iniziativa (v. DTF 115 la 154 consid. 4). Per gli autori dell'iniziativa, la scelta della domanda in forma generica implica di per sé la rinuncia a proporre soluzioni concrete atte a realizzarne l'obiettivo. Essi si rimettono alla scelta dell'organo statale competente, il cui margine di manovra deve essere rispettato. Paragonabile a quello dell'organo

Secondo il Tribunale federale, il principio dell'unità della forma deriva dalla *libertà di voto* che permette al cittadino di misurare le "conseguenze" della sua firma o del proprio voto. La distinzione tra le due forme è comunque lungi dall'essere ovvia: qual è infatti il grado di precisione ammissibile affinché un'iniziativa sia (ancora) considerata generica? Quando un'iniziativa si definisce "elaborata", ma il suo contenuto è troppo vago per essere direttamente attuato senza un'ulteriore concretizzazione parlamentare, conviene allora trattarla come una "generica", e inversamente. Questa è la ragione per la quale la giurisprudenza non conclude, se non raramente, all'invalidazione di un'iniziativa generica per il semplice fatto che essa contiene troppe disposizioni dettagliate (e viceversa). Al riguardo, parte della recente dottrina (P. Tschannen, *Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form*, ZBl. 2002, 2-29) ritiene che il mancato rispetto dell'unità della forma non dovrebbe comportare l'invalidazione dell'iniziativa (A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, op. cit. Vol. I, pag. 280, n. 831).

Sebbene, nel caso in disamina, il testo dell'iniziativa sia stato formulato in maniera piuttosto dettagliata e puntuale, alcuni punti chiave sono ancora da chiarire (v. ad esempio, come già evidenziato al pto. 3 "*Conformità dell'iniziativa al diritto superiore*", gli aspetti relativi alle modalità di calcolo e alla natura dell'imposta minima) e da regolamentare, che di certo non permettono di classificare come "elaborata" la presente iniziativa. **L'unità della forma appare pertanto rispettata.**

6. Per il resto, l'iniziativa **non pone problemi dal profilo dell'unità di rango e dell'attuabilità.**
7. Alla luce di quanto precede, reputo **ricevibile** l'iniziativa popolare legislativa generica "*Per un'imposta di circolazione più giusta!*".

Per ulteriori informazioni e chiarimenti sono volentieri a disposizione. Vogliate gradire l'espressione della massima stima.

Il Consulente giuridico del Gran Consiglio:

avv. T. Veronelli

statale al quale è stato delegato il potere di legiferare, tale margine è maggiore se gli obiettivi dell'iniziativa sono formulati in modo generale oppure complessi e parzialmente contraddittori (v. DTF 111 la 119); in siffatta evenienza le scelte della competente autorità non possono essere contestate adducendo che non convengono agli autori dell'iniziativa se, da un punto di vista oggettivo, esse appaiono come un mezzo ragionevole per realizzarne l'oggetto. Secondo giurisprudenza invalsa, il testo di un'iniziativa deve essere interpretato in modo oggettivo, ossia come potevano comprenderlo i cittadini ai quali era destinato. Di contro, l'interpretazione personale dei promotori e redattori dell'iniziativa non è determinante, soprattutto se essa è data a posteriori (v. DTF 105 la 154). In casi dubbi l'iniziativa deve essere compresa in un senso che la renda conforme al diritto superiore (DTF 119 la 157, DTF 118 la 204 e le sentenze citate).