

Messaggio

numero
8267

data
29 marzo 2023

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 20 settembre 2021 nella forma elaborata da Lara Filippini per la modifica dell'art. 16 della Legge sulle tariffe per le operazioni nel Registro fondiario del 16 ottobre 2006 (LTORF) (uniformità per la tariffa del registro fondiario in caso di aggregazione, separazione o scioglimento di Enti di diritto pubblico) e controprogetto

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

vi sottoponiamo di seguito le nostre considerazioni in merito all'iniziativa parlamentare in epigrafe, formulando un controprogetto.

I. CONTENUTO DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA

Il 20 settembre 2021 la deputata Lara Filippini ha presentato l'iniziativa parlamentare nella forma elaborata chiedente la modifica dell'art. 16 della Legge sulle tariffe per le operazioni nel Registro fondiario del 16 ottobre 2016 (LTORF; RL 216.200). Con l'iniziativa si chiede di prevedere una tariffa unica di fr. 100.-- per l'iscrizione dei trapassi di immobili conseguenti alle operazioni di aggregazione, separazione o scioglimento di Comuni, patriziati e altri enti di diritto pubblico del Cantone. A mente dell'iniziativista l'adeguamento a registro fondiario costituirebbe una mera correzione di iscrizione priva di implicazioni economiche, ritenuto che l'ente originario viene sostituito dal nuovo ente aggregato, di guisa che non si giustificerebbe l'applicazione di una tariffa *ad valorem*, bensì appunto unicamente una tassa fissa di cancelleria omnicomprensiva pari a fr. 100.--. La modifica di legge permetterebbe infine di uniformare la prassi degli Uffici del registro fondiario (URF), nella misura in cui l'operazione verrebbe attualmente effettuata gratuitamente e in modo automatico per i Comuni, mentre ai Patriziati verrebbe applicata la tariffa agevolata sul valore (1/8 di quella ordinaria) in applicazione dell'art. 35 LTORF.

Con suddetta iniziativa parlamentare viene quindi proposta una modifica dell'art. 16 LTORF corrispondente all'aggiunta del terzo punto ed avente il seguente nuovo tenore:

d) Tassa fissa di fr. 100.--

Art. 16 È soggetta ad una tassa di fr. 100.--:

- *la rettifica dei limiti di confine, se i fondi appartengono al medesimo proprietario, riservate le esenzioni del diritto federale e cantonale;*
- *la costituzione e la modifica in seno ad una proprietà coattiva;*
- *il trapasso dell'integralità degli immobili in seguito ad aggregazione, separazione o scioglimento di Comuni, patriziati e di altri enti diritto pubblico del Cantone.*

II. SITUAZIONE ATTUALE

1. I principi della LTORF

La LTORF prevede l'imposizione di qualsiasi trasferimento di proprietà legato all'iscrizione a registro fondiario attinente a un fondo ai sensi dell'art. 655 del Codice civile (CC). In base al titolo a cui si riferisce si distingue tra iscrizione *costitutiva* e *dichiarativa* (cfr. art. 656 CC e artt. 64 e 65 Ordinanza sul registro fondiario; ORF). Se l'iscrizione è necessaria affinché il diritto sia acquisito o trasferito, si tratta di un'iscrizione costitutiva. Se il diritto esiste per legge, l'iscrizione a registro fondiario non è necessaria ed il trapasso avviene in via extratabulare. Tuttavia, in tali casi, il diritto deve essere iscritto in seguito per essere opponibile ai terzi (di buona fede) e affinché il suo titolare possa disporre (iscrizione dichiarativa). Si distingue pure fra un trapasso a titolo *universale* o *particolare*, a seconda che il passaggio di proprietà avvenga *uno actu* per tutto il patrimonio (per es. successione) oppure singolarmente (per es. compravendita). In genere la LTORF non fa dipendere l'assoggettamento al tributo dalla natura dell'iscrizione o dal titolo di acquisto, né sono influenti i motivi del trasferimento (gratuito o meno). Di conseguenza la legge si applica ad ogni trasferimento immobiliare iscritto a registro fondiario, salvo i casi in cui sussista una specifica clausola di esenzione.

La LTORF contempla due tipi di esenzione:

- un'esenzione *soggettiva*, ossia in funzione della persona del contribuente, prevista agli artt. 35 e 36 LTORF, e meglio un'esenzione totale a favore del Cantone (art. 36 LTORF) e un'esenzione parziale a favore di Comuni, Patriziati ed altri enti di diritto pubblico (art. 35 LTORF) di cui si dirà in seguito. Anche singole leggi possono contenere norme specifiche al riguardo (es. art. 7 della Legge sull'Ente ospedaliero cantonale; RL 811.100);
- un'esenzione *oggettiva* segnatamente in materia di devoluzioni ereditarie, di scioglimenti di proprietà collettive, di trasferimenti tra coniugi e di iscrizioni a favore di enti di diritto privato che perseguono scopi pubblici o di utilità pubblica nel Cantone o di interesse nella comunità svizzera o a fini di culto, attinenti immobili esclusivamente e durevolmente adibiti a tali scopi (art. 12 LTORF), rispettivamente in materia di ristrutturazioni societarie (art. 14a LTORF). Il tributo previsto per queste operazioni, corrispondente ad un ottavo di quello ordinario dell'art. 11 LTORF, è costituito dalla sola tassa causale, ad esclusione dell'imposta. Inoltre l'art. 14a LTORF prevede dei limiti per l'importo prelevato.

2. L'esenzione parziale dell'art. 35 LTORF

Come già precisato, le operazioni concernenti i Comuni, i Patriziati e altri enti di diritto pubblico sono attualmente disciplinate all'art. 35 LTORF, che si applica limitatamente ai casi in cui l'iscrizione è eseguita nell'interesse esclusivo dell'ente di diritto pubblico. La norma in questione recita infatti: «Le iscrizioni richieste *nell'esclusivo interesse* di Comuni, di patriziati e di altri enti di diritto pubblico del Cantone sono soggette alla tassa secondo gli artt. 11, 14, 23 e 25, ridotta a un ottavo; fatto salvo quanto disciplinato in caso di espropriazione e le esenzioni dell'art. 36». L'esenzione prevista all'art. 35 LTORF è *parziale*, nella misura in cui il tributo è limitato alla tassa amministrativa in senso stretto (ossia 1/8 dell'aliquota piena), ad esclusione dell'imposta che corrisponde invece a 7/8 dell'aliquota piena.

Per quanto concerne il campo di applicazione dell'art. 35 LTORF, e meglio la definizione della nozione di "esclusivo interesse", giova ricordare quanto evidenziato dalla Camera di diritto tributario, chiamata a pronunciarsi circa l'interpretazione dell'art. 38 § del previgente Decreto legislativo che stabilisce la tariffa per le operazioni nel registro fondiario (DLTORF), testo unico del 21 luglio 1966, analogo all'attuale art. 35 LTORF. Il caso concerneva un trapasso attuato da parte di un Comune a favore di una SA (cfr. sentenza CDT del 13 dicembre 2000 inc. 80.2000.00175 in RDAT I-2001 n. 2t, pagg. 334 segg.). Secondo l'art. 38 § DLTORF le iscrizioni richieste nell'esclusivo interesse di Comuni, Patriziati e di altri enti di diritto pubblico del Cantone erano soggette alla metà della tassa. Come è il caso per l'attuale art. 35 LTORF, per determinare l'applicabilità dell'art. 38 § DLTORF, si poneva la questione di individuare quale fosse la persona interessata dall'iscrizione. A tal fine, nella sentenza citata, la CDT riprende la contrapposizione tra "richiedente" e "coloro nel cui *interesse* è stata fatta la richiesta" prevista all'art. 2 LTORF, secondo cui "al pagamento delle tasse sono tenuti, in solido col richiedente, coloro nel cui interesse è stata fatta l'iscrizione." A mente dei giudici occorre anzitutto stabilire chi sia il "richiedente" sulla base dei principi posti dall'art. 963 cpv. 1 e 2 CC¹. Secondo tale disposizione in presenza di un'iscrizione costitutiva il richiedente è il proprietario del fondo (art. 963 cpv. 1 CC). Se invece l'iscrizione ha mero carattere dichiarativo, perché la richiesta si fonda su una disposizione di legge, una sentenza esecutiva o un documento parificato ad una sentenza, la richiesta spetta all'acquirente (art. 963 cpv. 2 CC). L'art. 2 LTORF dovrebbe quindi riferirsi al richiedente ai sensi dell'art. 963 CC, cioè al proprietario, nei casi di iscrizione costitutiva, e all'acquirente nei casi di iscrizione dichiarativa. "Coloro nel cui interesse è stata fatta la richiesta" dovrebbero invece essere gli altri contraenti interessati dall'iscrizione, in particolare l'acquirente nel caso della vendita (iscrizione costitutiva). Assodato quanto precede, venendo all'interpretazione dell'art. 38 § DLTORF, la CDT ha quindi chiarito come in presenza di un'iscrizione costitutiva l'interesse esclusivo determinante per questa agevolazione soggettiva vada situato nella sfera dell'acquirente. Nel caso che la occupava, essendo l'acquirente non il Comune o un altro ente di diritto pubblico del Cantone, bensì una società anonima di diritto privato, sia pure controllata dal Comune, l'applicazione dell'aliquota agevolata dell'art. 38 § DLTORF non entrava in considerazione. Trattandosi al contrario di iscrizione dichiarativa la situazione dovrebbe risultare invertita, ritenuto che talora il soggetto cedente viene a estinguersi.

3. La prassi vigente

Dalle verifiche esperite presso gli Ufficio del registro fondiario risulta anzitutto che le fattispecie evocate dall'iniziativa sono sporadiche e il novero di gran lunga più cospicuo è indubbiamente costituito dall'adeguamento delle proprietà comunali in caso di aggregazione. La relativa attuazione avviene secondo modalità particolari. Con l'avvento del SIFTI (sistema informatico cantonale in uso per la tenuta del registro fondiario definitivo) pienamente operativo dal 2003, per le aggregazioni comunali si è delegato al Centro sistemi informativi (CSI) del Dipartimento delle finanze e dell'economia la registrazione dei fondi nel comprensorio del nuovo ente comunale. Atteso come

¹ **Art. 963 CC**

«¹ Le iscrizioni hanno luogo in virtù di una dichiarazione scritta del proprietario del fondo al quale si riferisce la disposizione.

² Non occorre una dichiarazione del proprietario se il richiedente si appoggia ad una disposizione di legge, ad una sentenza esecutiva o ad un documento parificato ad una sentenza.»

conformemente a quanto stabilito dal relativo decreto di aggregazione del Gran Consiglio, il nuovo ente subentra nei diritti e negli obblighi compresi quelli patrimoniali dei preesistenti Comuni, a suo tempo si è fatto rientrare in tale ambito l'adattamento di intestazione delle precedenti proprietà comunali al nuovo ente, disponendo che pure quest'ultimo dovesse avvenire d'ufficio da parte del CSI in concomitanza con la nascita del nuovo Comune, senza coinvolgere l'Ufficio del registro fondiario preposto e quindi in deroga alla procedura usuale. Pertanto in simili circostanze non ha luogo prelievo di sorta *quo* alla tassa di registro. Tale modalità è destinata in ogni caso a mutare con l'adozione attualmente allo studio del nuovo programma informatico destinato a soppiantare l'ormai desueto sistema SIFTI.

Per altri soggetti invece l'adeguamento avviene puntualmente ad opera degli Uffici del registro fondiario secondo le modalità ordinarie. La casistica è ad ogni modo poco frequente. Si tratta di aggregazioni fra Patriziati o devoluzioni a seguito di disconoscimento di un ente patriziale oppure inerenti lo scioglimento di consorzi secondo la Legge sui Consorzi del 21 luglio 1913 (RL 723.100), di consorzi preposti al raggruppamento terreni giusta la Legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni del 23 novembre 1970 (LRPT; RL 702.100) o di consorzi comunali secondo la Legge sul consorzio dei Comuni del 22 febbraio 2010 (RL 183.100), nonché di trasformazioni di aziende comunali con eventuale passaggio a un ente autonomo di diritto pubblico o di natura privata. In tali fattispecie l'iscrizione a registro fondiario si basa di regola su un decreto di ratifica da parte del Consiglio di Stato della delibera dell'ente interessato, con contestuale ordine agli Uffici del registro fondiario di provvedere ad adeguare *d'ufficio* l'intestazione a nome dell'ente preesistente a quello nuovo. Si precisa che il termine ivi spesso ricorrente di "iscrizione d'ufficio" appare improprio, in quanto per diritto federale gli Uffici del registro fondiario possono procedere di principio solo su notificazione (art. 46 cpv. 1 ORF). Essi iscrivono d'ufficio unicamente nei casi espressamente previsti dal CC o dall'ORF (cfr. art. 46 cpv. 2 ORF).

Caso particolare costituiscono enti parrocchiali o ecclesiastici giusta la Legge sulla Chiesa cattolica del 16 dicembre 2002 (RL 191.100), per i quali occorre l'intervento da parte dell'Ordinario diocesano. Si tratta di fattispecie talora complesse, che coinvolgono fra l'altro aspetti di diritto canonico oltre che di legislazione civile ecclesiastica. Il tema delle aggregazioni parrocchiali è peraltro attuale considerata anche la pendente iniziativa parlamentare del 17 ottobre 2022 per la modifica degli artt. 3 cpv. 1 e 1^{bis}, 8 cpv. 2, 3 e 4 e 22. cpv. 2 e 3 della Legge sulla Chiesa cattolica (Agevolazione nell'accesso alle cariche parrocchiali e alle aggregazioni parrocchiali), per cui risulta ragionevole attendersi nei prossimi anni anche dei casi di riorganizzazioni territoriali di parrocchie. In realtà, sulla scorta di accertamenti effettuati, si constata come gli Uffici del registro fondiario tendano generalmente ad esentare totalmente le iscrizioni effettuate in base a un decreto dell'autorità (di regola il Consiglio di Stato) riconducibili a una riorganizzazione in seno a enti pubblici. In quest'ambito non risultano comprensibilmente essere sorte recentemente discussioni di rilievo in merito alla tassa di iscrizione, eccezion fatta, a quanto è stato possibile appurare, per un singolo prelievo basato sulla tassa agevolata di un ottavo in applicazione dell'art. 35 LTORF in occasione di un'aggregazione patriziale. L'iscrizione era stata richiesta del nuovo ente in assenza di una clausola relativa alla destinazione dei beni nel relativo decreto governativo ed è sfociata in un emolumento pari a fr. 386.--.

4. Conclusione

Pur trattandosi di casi sporadici e di entità contenuta con particolare riferimento a operazioni di aggregazione in seno a enti patriziali, può tornare condivisibile l'intento promosso dall'iniziativa nel senso di far aderire maggiormente la lettera della legge con la prassi agevolata oggi generalmente in uso. Tale approccio rispecchia gli sforzi intrapresi dalla Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni per uniformare le prassi degli Uffici del registro fondiario, anche grazie alla riorganizzazione del settore e alla ricostituzione della Sezione dei registri, nonché alla collaborazione con l'Ordine dei notai del Cantone Ticino e con altre unità amministrative del Cantone.

III. CONSIDERAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

1. Considerazioni generali

Le vigenti norme legali che presiedono alle operazioni oggetto dell'iniziativa si rivelano piuttosto carenti nel regolamentare la devoluzione patrimoniale, se si eccettua quanto stabilito dall'art. 39 della Legge organica patriziale del 28 aprile 1992 (LOP; RL 188.100)² relativo al disconoscimento patriziale, ritenuto come in presenza di una decisione amministrativa esse tendono a esplicare effetti parificabili a quelli di una transazione convenzionale.

L'iniziativa qui in discussione sostiene che queste operazioni non avrebbero valenza economica e che si tratterebbe di mere "correzioni di iscrizione", visto che l'ente originale viene sostituito dal nuovo ente aggregato. Per questo motivo esse non dovrebbero essere soggette alla tariffa *ad valorem*.

In realtà anche nei casi in cui l'ente originario scompare, sussiste una vera e propria devoluzione patrimoniale con trasferimento di attivi e passivi generalmente al valore di bilancio. L'operazione ha conseguentemente una valenza economica. Se si considerasse il contrario, si dovrebbe altresì concludere – ciò che è evidentemente errato – che non avrebbero valenza economica nemmeno le fusioni di società con scioglimento della società trasferente oppure altri acquisti che avvengono in via extratabulare, per cui l'iscrizione a registro fondiario non è necessaria per l'acquisto della proprietà (es. successioni, aggiudicazioni a seguito di esecuzione forzata o espropriazioni).

Inoltre, l'iniziativa sembra semplificare oltremodo la portata dell'agevolazione prevista all'attuale art. 35 LTORF. Come visto, non si tratta infatti di una semplice riduzione della tariffa ordinaria, bensì di un'esenzione totale dall'imposta indiretta di scambio. Viene infatti emessa unicamente la tassa amministrativa in senso stretto per l'operato degli Uffici del registro fondiario.

² **Art. 39 LOP - Devoluzione dei beni**

«Il decreto di disconoscimento stabilisce la devoluzione dei beni dell'ente disconosciuto. In assenza di soluzioni concordate, gli stessi vengono devoluti ad altro patriziato presente sulla giurisdizione comunale, in subordine al Comune di riferimento.»

Posto quanto precede, l'obiettivo dell'iniziativa è come detto condivisibile, in quanto le operazioni di aggregazione, separazione o scioglimento di enti di diritto pubblico rispondono spesso a un interesse pubblico superiore, tendendo per esempio a una maggior razionalizzazione delle risorse e a una miglior efficienza nello svolgimento di compiti pubblici. Oltretutto, di regola, in queste dinamiche si inserisce anche un terzo attore (lo Stato) che procede tramite decreto a ratificare le delibere degli enti interessati riconducibili a una riorganizzazione in seno agli stessi.

In quest'ottica per le operazioni indicate dall'iniziativa si giustifica il principio della fissazione di una tassa unica per il trapasso dell'integralità degli immobili. Tuttavia, rispetto al testo proposto, è necessario, da una parte, procedere con una modifica più coerente rispetto all'attuale sistematica della LTORF e, dall'altra parte, definire con maggiore chiarezza il campo di applicazione della nuova disposizione, evitando così rischi di ambiguità o di sovrapposizione tra le norme esistenti, comprese quelle fiscali.

2. Casi di ristrutturazione in seno a soggetti tutti di diritto pubblico

La problematica posta dall'iniziativa può talora involgere pure aspetti complessi attinenti l'art. 14a LTORF, introdotto nel 2007 a seguito dell'adozione dell'art. 103 della Legge sulla fusione, la scissione, la trasformazione e il trasferimento di patrimonio del 3 ottobre 2003 (LFus)³. L'art. 14a LTORF prevede un'agevolazione oggettiva, nella misura in cui i trapassi a seguito di ristrutturazioni ai sensi degli artt. 8 cpv. 3 e 24 cpv. 3 e 3^{quater} della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni del 14 dicembre 1990 (LAID) sono imposti con l'aliquota ridotta a 1/8. Rispetto a quanto previsto dall'art. 103 LFus, i Cantoni possono introdurre ulteriori alleviamenti. Dottrina e giurisprudenza hanno avuto modo di evidenziare come i concetti richiamati all'art. 14a LTORF sulla scia dell'art. 103 LFus, vadano interpretati ai fini fiscali indipendentemente dalla configurazione civilistica del negozio posto in essere onde attuare la ristrutturazione, con particolare riferimento al trasferimento di patrimonio (artt. 69 segg. LFus), bastando che la stessa consegua economicamente i medesimi risultati⁴. In secondo luogo per i diritti di mutazione, l'applicazione va pure svincolata dalle specifiche esigenze poste sia dalla Legge federale sull'imposta federale diretta del 14 dicembre 1990 (LIFD) che dalla Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni del 14 dicembre 1990 (LAID), onde riconoscere la neutralità fiscale ai fini delle imposte ordinarie, essendo il richiamo a tali normative contemplato nell'art. 103 LFus ritenuto inappropriato, in considerazione della particolare struttura del tributo⁵.

³ Messaggio governativo n. 5862 del 28 novembre 2006 e Rapporto commissionale n. 5862R del 30 gennaio 2007.

Art. 103 LFus

«È esclusa la riscossione di tasse di mutazione cantonali e comunali in caso di ristrutturazioni ai sensi degli articoli 8 capoverso 3 e 24 capoversi 3 e 3^{quater} della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni. Rimangono salvi gli emolumenti a copertura delle spese.»

⁴ Steuer Revue 2018, p. 922 ss; Glauser/Oberson, Commentario romando IFD 2a ediz. Basilea 2017, ad art. 61 n. 15; Circolare dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ni. 5 del 1° giugno 1994 e 5a del 1 febbraio 2022, cap. 2.2, Ristrutturazioni.

⁵ Revue de droit administratif et fiscal (RDAF) II 2013 p. 132; A. Pedrolì, Novità e tendenze legislative nel campo del diritto tributario, RtiD II-2013, p. 684.

Per dar luogo alle agevolazioni di cui agli artt. 103 LFus rispettivamente 14a LTORF, sono quindi ininfluenti tanto il fatto che la LFus, astrazione fatta per il passaggio a enti di diritto privato giusta gli artt. 99 ss. LFus⁶, non trovi applicazione a operazioni di ristrutturazione intercorse fra enti di diritto pubblico, quanto l'esenzione di natura soggettiva dalle imposte ordinarie riconosciuta a tali enti dagli artt. 56 LIFD, 23 LAID e 65 della Legge tributaria del 21 giugno 1994 (LT)⁷. In passato si sono infatti già registrati casi di devoluzione di beni da parte di enti locali a favore di società anonime o di enti autonomi di diritto comunale segnatamente aziende multiservizi (artt. 193 ss, in part. 193c della Legge organica comunale del 10 marzo 1987; RL 181.100)⁸, ove si è applicato l'art. 14a LTORF, sovrapponendosi così all'agevolazione soggettiva di cui all'art. 35 LTORF di cui sopra. Sono al proposito ipotizzabili in particolare operazioni di ristrutturazione segnatamente nell'ambito di privatizzazioni in voga da alcuni anni⁹, la cui delimitazione può presentare confini tenui con quanto prefigurato nell'iniziativa¹⁰.

Appare quindi adeguato poter continuare ad applicare l'art. 14a LTORF a operazioni che coinvolgono *enti aventi attività con incidenza economica*, per i quali la vigente Legge tributaria, scostandosi dalla LIFD non riconosce un'esenzione fiscale dalle imposte sull'utile (art. 65 lett. c LT)¹¹, nonché dall'imposta sugli utili immobiliari (art. 126 lett. c LT). In tale ambito la CDT ha precisato come la volontà del legislatore ticinese fosse quella di mantenere imponibile limitatamente all'utile, tutte quelle attività economiche (generalmente svolte attraverso stabilimenti o aziende di queste corporazioni di diritto pubblico) in concorrenza con i privati. In altri termini, la *ratio* della norma è quella di evitare che gli enti pubblici locali, quando svolgono un'attività economica in concorrenza con privati, possano beneficiare di vantaggi particolari (quali l'esenzione fiscale) diversi da quelli di cui beneficia la generalità delle persone giuridiche (Raccolta dei Verbali del Gran Consiglio, Vol 2, Sessione ordinaria primaverile 1994, p. 715).

⁶ Messaggio del Consiglio federale 00.052 del 13 giugno 2000 a sostegno di una legge federale sulla fusione, la scissione, la trasformazione e il trasferimento di patrimonio, FF 2000, 3900.

⁷ S. Oesterhelt, Basler Kommentar, Fusionsgesetz, Basilea 2005, ad art. 103 n. 19.

⁸ G. Corti, Riflessioni non esaustive sull'art. 193c LOC, RtiD II-2009, p. 373 ss.

⁹ R. H. Weber, Fragen der Vermögensübertragung bei der Ueberführung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsexterne Rechtsträger, in Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, a cura di T. Jaag, Zurigo 2000, p. 67 ss.; R.H. Weber/J. Bischof, Umstrukturierung und Privatisierung von Instituten des öffentlichen Rechts, Zurigo/Basilea/Ginevra 2002; R. H. Weber, Oeffentliche Unternehmen und Privatisierung unter dem Fusionsgesetz, in Meyer-Schatz (a cura di), Fusionsgesetz, Bundesgesetz über die Fusion, Spaltung und Umwandlung von Rechtsträgern, ZBJV 1999, Sonderband 135bis, pp. 79-103; R. von Büren, Fusion, Umwandlung und Vermögensübertragung unter Beteiligung von Instituten des öffentlichen Rechts, Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht (SZW) 2004, p. 178.

¹⁰ Si tratta spesso di operazioni complesse; a determinate condizioni, il trasferimento di patrimonio può ad es. comportare lo scioglimento dell'ente trasferente; Messaggio del CF n. 00.052 (nota 10), FF 2000, 3881, oppure la trasformazione viene preceduta da uno smembramento.

¹¹ RtiD I 2014 n. 7t, consid. 3.3.1 ss.; G. Corti, Pareri del Consulente giuridico del Consiglio di Stato: L'imposizione fiscale dei patriziati, RtiD II – 2015, p. 367 ss.; M. Simonek, Steuerbefreiung und Privatisierung. Ein Diskussionsbeitrag zur Steuerbefreiung wegen Verfolgung öffentlicher Zwecke, Der Schweizer Treuhänder (ST) 2000, p. 230 ss., in part. cap. 4.4.1; H. Ludwig/C-O. Jenoure, in Zürcher Kommentar zum Fusionsgesetz: Kommentar zum Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz, FusG) vom 3. Oktober 2003 sowie zu den ergänzenden Erlässen (IPRG, Steuerrecht), 2a ediz. Zurigo 2012, p. 1307 ss; Bernische Verwaltungsrechtsprechung (BVR) 2017, p. 166. Da notare come a Ginevra sia prevista l'esenzione puntuale da emolumenti di RF in caso di operazioni a carico di un comune del Cantone riconosciute di pubblica utilità, rispettivamente oggetto di una decisione di esenzione totale da parte dell'autorità fiscale; cfr. Règlement sur le tarif des émoluments du RF et de la mensuration officielle del 22 giugno 2011, art. 9; RL E 1. 50.06.

Le ristrutturazioni (fusione, scissione, smembramento, trasformazione) in seno a soggetti tutti di diritto pubblico, che non coinvolgono beni destinati all'esercizio di un'attività in concorrenza con privati, possono invece rientrare nel novero delle operazioni imposte con la tassa unica di fr. 100.-- proposta dall'iniziativa, in quanto operazioni analoghe dal profilo economico.

3. Proposta di controprogetto

3.1 Considerazioni

Stante quanto precede, il Consiglio di Stato propone di formulare una norma aderente allo spirito all'iniziativa, ma di più ampio respiro e con alcune limitazioni in sintonia con quanto sopra delineato, ampliando la formulazione dell'iniziativa mediante:

- il riferimento esplicito ad altri enti di diritto pubblico quali i consorzi e le parrocchie;
- l'aggiunta delle operazioni di ristrutturazione (fusione, scissione, smembramento, trasformazione) in quanto analoghe a quelle indicate nell'iniziativa;
- la trasposizione delle limitazioni esistenti in materia fiscale per le operazioni che comportano trasferimenti di immobili destinati ad attività economiche svolte in concorrenza con i privati, per cui si applicherebbe l'art. 14a LTORF (in caso di ristrutturazione), rispettivamente l'attuale art. 35 LTORF (per le altre tipologie di acquisti), atteso come l'ufficio preposto potrà agevolmente verificare lo statuto dal profilo fiscale dei beni oggetto del trasferimento richiamando la valutazione effettuata dall'autorità fiscale (art. 38a LTORF). In base a informazioni ottenute presso la Divisione delle contribuzioni dovrebbe comunque trattarsi di un numero di casi decisamente contenuto. In effetti raramente avviene un trasferimento immobiliare relativo a tali attività fiscalmente rilevanti.

Inoltre, per rendere la modifica di legge più coerente con la sistematica della LTORF, si propone di aggiungere la nuova disposizione quale secondo capoverso dell'attuale art. 35 LTORF, che ha già per oggetto le iscrizioni richieste nell'esclusivo interesse di enti di diritto pubblico. Il primo capoverso resterebbe applicabile per gli acquisti effettuati tramite operazioni non attinenti a quelle oggetto dell'iniziativa ed eseguiti nell'esclusivo interesse di enti di diritto pubblico (per beni destinati o non destinati all'esercizio di attività economiche in concorrenza con privati) (con rimando ai principi estrapolati dall'art. 2 LTORF di cui si è detto in precedenza).

Si evidenzia infine che la proposta di modifica, vista l'esiguità dei casi interessati, non comporta conseguenze finanziarie di rilievo sul gettito della tassa di iscrizione rispetto alla situazione attuale.

La proposta oggetto del presente Messaggio governativo è inoltre conforme alla legislazione federale trattandosi da un lato di un tributo delegato ai Cantoni in applicazione dell'art. 954 CC, come pure alla legislazione cantonale quale imposta non armonizzata e quindi rientrante nella piena sovranità dei Cantoni (art. 3 CF 1999).

3.2 Proposta di nuovo art. 35 LTORF

La formulazione proposta del nuovo articolo 35 LTORF è quindi la seguente:

Art. 35 - Iscrizioni nell'esclusivo interesse di enti di diritto pubblico del Cantone

¹ Le iscrizioni richieste nell'esclusivo interesse di Comuni, di patriziati e di altri enti di diritto pubblico del Cantone sono soggette alla tassa secondo gli art. 11, 14, 23 e 25, ridotta a un ottavo; fatto salvo quanto disciplinato in caso di espropriazione e le esenzioni dell'art. 36.

² Il trapasso dell'integralità degli immobili a seguito di aggregazione, separazione, scioglimento, ristrutturazione (fusione, scissione, smembramento, trasformazione) in seno a Comuni, patriziati, parrocchie o altri enti di diritto pubblico del Cantone e loro stabilimenti è soggetto ad una tassa di fr. 100.--. Nel caso di operazioni attinenti beni destinati all'esercizio di un'attività di natura economica in concorrenza con i privati rimangono applicabili le norme generali.

IV. CONCLUSIONI

Per le considerazioni suesposte, il Consiglio di Stato invita il Parlamento a respingere l'iniziativa parlamentare nella forma elaborata del 20 settembre 2021 per la modifica dell'art. 16 della Legge sulle tariffe per le operazioni nel registro fondiario presentata dalla deputata Lara Filippini e ad accettare il controprogetto qui proposto.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Claudio Zali

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Disegno di

Legge sulle tariffe per le operazioni nel Registro fondiario (LTORF)

modifica del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8267 del 29 marzo 2023,

decreta:

I

La legge sulle tariffe per le operazioni nel Registro fondiario del 16 ottobre 2006 (LTORF) è modificata come segue:

Iscrizioni nell'esclusivo interesse di enti di diritto pubblico del Cantone

Art. 35

¹Le iscrizioni richieste nell'esclusivo interesse di Comuni, di patriziati e di altri enti di diritto pubblico del Cantone sono soggette alla tassa secondo gli art. 11, 14, 23 e 25, ridotta a un ottavo; fatto salvo quanto disciplinato in caso di espropriazione e le esenzioni dell'art. 36.

²Il trapasso dell'integralità degli immobili a seguito di aggregazione, separazione, scioglimento, ristrutturazione (fusione, scissione, smembramento, trasformazione) in seno a comuni, patriziati, parrocchie o altri enti di diritto pubblico del Cantone e loro stabilimenti è soggetto ad una tassa di fr. 100.-. Nel caso di operazioni attinenti beni destinati all'esercizio di un'attività di natura economica in concorrenza con i privati rimangono applicabili le norme generali.

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Essa entra in vigore immediatamente.