

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 18 dicembre 1997 presentata nella forma elaborata dall'on. Carlo Donadini per il Gruppo PPD concernente la modifica dell'art. 276 della legge tributaria

Onorevole signora Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

Ci riferiamo all'iniziativa parlamentare elaborata del 18 dicembre 1997 presentata dall'on. Carlo Donadini per il PPD e - avvalendoci della facoltà concessa dall'art. 50 cpv. 2 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 7 novembre 1984 - prendiamo, come segue, posizione sul testo che chiede la modifica dell'art. 276 della legge tributaria (LT).

LA REGOLAMENTAZIONE ATTUALE

Il vigente art. 276 LT disciplina il calcolo delle imposte dirette comunali e prevede:

“L'imposta comunale è prelevata in base alle classificazioni per l'imposta cantonale del medesimo anno.

Essa è calcolata applicando il moltiplicatore comunale all'imposta cantonale base.

La definizione di moltiplicatore comunale e le modalità di calcolo del medesimo sono stabilite dall'articolo 162 della legge organica comunale.”

Esso è completato da una norma transitoria, entrata in vigore il 1. gennaio 1997, che stabilisce:

“In deroga all'art. 276 cpv. 2 l'imposta cantonale base degli anni 1997 e 1998 è calcolata secondo le aliquote dell'art. 35 valide per il periodo fiscale 1995 e 1996.

L'imposta cantonale base per comune degli anni 1997 e 1998 calcolata secondo il cpv. 1 si applica anche a tutte le altre disposizioni legali che vi fanno riferimento.”

Questa norma transitoria ha preso lo spunto dalla modifica della LT del 13 novembre 1996 che, a seguito del messaggio governativo no. 4503 del 20 marzo 1996, ha introdotto anche un'attenuazione delle aliquote delle persone fisiche nelle fasce di reddito medio (art. 35 LT).

L'effetto della norma transitoria è stato quindi quello di circoscrivere, per gli anni di imposta 1997 e 1998, lo sgravio fiscale proposto dal Consiglio di Stato alla sola imposta cantonale.

LA RICHIESTA DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE

L'iniziativa postula l'introduzione di una norma transitoria che preveda, in deroga all'art. 276 cpv. 2 LT, che *"l'imposta cantonale base degli anni 1999/2000 e 2001/2002 sia calcolata secondo le aliquote dell'art. 35 LT valide per il periodo fiscale 1995/96"*.

L'intendimento è quindi quello di ottenere che, anche in riferimento agli anni di imposta dal 1999 al 2002, lo sgravio fiscale a favore del ceto medio, introdotto a contare dal 1. gennaio 1997, continui a non trovare applicazione a livello comunale. Si chiede in pratica la conferma, per ulteriori quattro anni d'imposta, del regime di transizione valido per il 1997 e 1998.

L'iniziativa si limita a proporre di applicare le aliquote valide per il periodo fiscale 1995/96 omettendo di rilevare che le stesse dovrebbero essere, più correttamente, indicizzate secondo quanto previsto dall'art. 39 LT.

La richiesta è, in sostanza, motivata dalla grave situazione economica che penalizza i cittadini e fa sentire anche i suoi effetti sui comuni. E, più in generale, dalla constatazione che l'effetto di alleggerimento del carico fiscale per i contribuenti sarebbe puramente teorico poiché, di fatto, neutralizzato o dall'aumento del moltiplicatore e/o delle tasse oppure dalla soppressione di servizi.

LA VALUTAZIONE DELLA RICHIESTA DELL'INIZIATIVA

Preliminarmente è opportuno richiamare gli intendimenti che stavano alla base della riforma legislativa introdotta il 13 novembre 1996 con il primo pacchetto fiscale come pure le ragioni della scelta di posticipare di un biennio fiscale l'applicazione, su piano comunale, delle nuove aliquote attenuate delle persone fisiche:

- la riforma tributaria del 1996 si inserisce nel più ampio contesto delle linee direttive e del piano finanziario 1996-1999 il cui primo rapporto dell'ottobre 1995 indicava, tra gli obiettivi programmatici della legislatura, quelli della crescita economica e della protezione dall'esclusione;
- per quanto riguarda l'aspetto più specifico dello sgravio fiscale a beneficio del ceto medio nel medesimo rapporto sulle linee direttive il Consiglio di Stato preannunciava anche la decisione di affiancare al nuovo sussidio dei premi dell'assicurazione malattia un intervento di carattere fiscale per attenuare o annullare gli effetti negativi dell'aumento dei premi per i redditi che superavano i limiti del sussidio. Questo anche nell'intento - unanimemente condiviso - di meglio coordinare la fiscalità con la redistribuzione dei redditi, evitando che lo Stato tolga con una mano ciò che ha dato con l'altra alle medesime persone e mettendo, per quanto possibile, ogni cittadino in condizione di provvedere da sé ai propri bisogni. Nel messaggio governativo che accompagnava questa revisione tributaria (no. 4503 del 20 marzo 1996) si rilevava infatti che *"gli aumenti dei premi di cassa malati intervenuti all'inizio del 1996 colpiscono in maggior misura il cosiddetto ceto medio, che non beneficia del sussidio. Gli sgravi proposti per le persone fisiche, tramite una modifica delle aliquote d'imposta, sono complementari al potenziamento dei sussidi per le fasce meno favorite della popolazione e vogliono evitare il rischio di impoverimento per le categorie di cittadini che ancora riescono a soddisfare le loro esigenze senza ricorrere all'aiuto dello Stato"*.

Ricordate così le circostanze che avevano determinato la revisione, verso il basso, delle aliquote di determinate persone fisiche (quelle nelle fasce di reddito cosiddetto medio) è

anche opportuno ricordare che la particolare misura che ha interessato le imposte comunali (cioè quella di far slittare di un periodo fiscale l'effetto dello sgravio) era dettata dalla sola preoccupazione di lasciare ai comuni un sufficiente spazio di tempo per adeguare le proprie scelte di gestione finanziaria alla mutata situazione di gettito. Tant'è vero che, in un primo tempo, si pensava di limitare il regime transitorio a favore dei comuni ad un solo anno d'imposta (il 1997), cosa che però - per considerazioni di carattere eminentemente tecnico in ordine alle difficoltà che un cambiamento delle aliquote nel secondo anno del periodo fiscale 1997/98 avrebbe comportato - non è stata possibile.

Si tratta di una cautela che il Consiglio di Stato aveva condiviso accordando la sua adesione alla norma transitoria proposta dalla speciale Commissione tributaria fermo restando tuttavia l'impegno che, scaduto il periodo transitorio, quindi a partire dal periodo fiscale 1999/2000, lo sgravio avrebbe dovuto avere il suo effetto anche per quanto riguarda l'imposta comunale. Questo essenzialmente per evitare che, a causa della mancata concessione dello sgravio a livello comunale, venissero meno gli obiettivi alla base della riforma tributaria riguardante il ceto medio.

L'obiettivo del Consiglio di Stato - fatto proprio anche dal Gran Consiglio - di compensare, attraverso una riduzione delle aliquote entro certe fasce di reddito, l'aumento dei premi della cassa malati e di incrementare il reddito disponibile dei contribuenti interessati favorendo anche la loro autonomia individuale può infatti essere compiutamente raggiunto unicamente se lo sgravio fiscale è esteso anche all'imposta comunale.

Per quest'ultima ragione, ma anche perché una proroga dell'attuale regime transitorio sarebbe - come si è visto - contraria agli intendimenti che lo stesso Gran Consiglio ha posto alla base della vigente norma transitoria (quelli di lasciare ai comuni il tempo necessario per adeguarsi), lo scrivente Consiglio ritiene di non poter dare la sua adesione alla proposta dell'iniziativa parlamentare.

D'altra parte i profondi mutamenti che la nostra società sta vivendo in questo periodo di crisi strutturale richiedono da parte di tutti il massimo impegno per costruire, collaborando, il futuro. A questo impegno non può sottrarsi l'ente pubblico e i comuni in particolare ai quali il Cantone deve richiedere collaborazione ad affrontare questo processo di cambiamento individuando tutte le strategie utili a compensare il minor gettito fiscale.

Secondo le valutazioni finanziarie riportate nel messaggio governativo no. 4503 del 20 marzo 1996 le conseguenze sul gettito dei comuni sono contenute. L'incidenza è stata mediamente valutata in circa 3 punti di moltiplicatore con variazioni in più o in meno a dipendenza della stratificazione dei contribuenti in ogni comune siccome non si tratta di uno sgravio lineare, ma mirato su ben determinate categorie di contribuenti. Non è però ancora detto che la compensazione della minore entrata debba necessariamente avvenire aumentando il moltiplicatore almeno in quei casi in cui una diversa gestione della spesa pubblica e una verifica delle singole uscite possono portare ad un aumento del margine di manovra dei comuni.

Si tratta quindi di uno sforzo che il Consiglio di Stato ritiene di poter chiedere ai comuni anche in considerazione del fatto che i benefici dello sgravio introdotto con la modifica delle aliquote del novembre 1996 vanno a favore di una categoria di persone - quelle che appartengono al cosiddetto ceto medio - oggi pesantemente minacciata a causa dell'erosione del reddito determinata da voci di spesa obbligatorie sulle quali i cittadini non

hanno praticamente nessun potere di intervento, mentre ai comuni resta ancora un certo margine di manovra.

CONCLUSIONI

Per le considerazioni esposte al punto precedente il Consiglio di Stato si oppone all'accoglimento dell'iniziativa e chiede che la vigente norma transitoria che accompagna l'art. 276 LT sia mantenuta invariata nel senso che la mancata applicazione delle nuove aliquote dell'art. 35 LT sia, per l'imposta comunale, limitata agli anni di imposta 1997 e 1998.

Un'estensione del regime transitorio ad ulteriori quattro anni d'imposta come richiesto dall'iniziativista provocherebbe anche una complicazione amministrativa di non poco conto.

Accettando l'iniziativa, la misura della norma transitoria - introdotta a titolo eccezionale e quale provvedimento limitato nel tempo - perdurerebbe infatti per 6 anni d'imposta mantenendo nel tempo una divaricazione dei criteri unitari del calcolo dell'imposta cantonale e comunale che, da sempre, stanno alla base del nostro ordinamento tributario. Si avrebbero per così dire due scale delle aliquote: una applicabile all'imposta cantonale e l'altra a quella comunale con le conseguenze facilmente immaginabili che questa differenziazione comporta non solo dal profilo pratico dell'applicazione della LT (e delle diverse utilizzazioni ad essa correlate), ma anche dal profilo della trasparenza e della comprensione delle decisioni fiscali da parte dei contribuenti.

È quest'ultimo un ulteriore aspetto che conforta la nostra decisione di non aderire alle richieste dell'iniziativa.

Riteniamo d'altra parte che i rapporti finanziari tra Stato e comuni non debbano essere risolti creando una discriminazione delle aliquote fiscali, ma piuttosto tramite altri interventi di tipo più diretto e specifico.

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

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, M. Masoni
Il Cancelliere, G. Gianella