

# Messaggio

numero	data	Dipartimento
<b>6698</b>	16 ottobre 2012	<b>FINANZE E ECONOMIA</b>
Concerne		

## **Rapporto del Consiglio di Stato concernente l'iniziativa popolare cantonale del 22 febbraio 2011 "3 modifiche della Legge tributaria cantonale" (modifica degli art. 35, 76 e 87 LT)**

### **INDICE**

1.	TERMINI PER L'ESAME DELLE INIZIATIVE POPOLARI .....	2
2.	CONTENUTI E SCOPI DELL'INIZIATIVA POPOLARE .....	3
3.	ASPETTI CRITICI CONTENUTI NELL'INIZIATIVA.....	4
3.1	Esame delle proposte dell'iniziativa .....	4
4.	QUANTIFICAZIONE DELL'INCIDENZA FINANZIARIA GLOBALE DELL'INIZIATIVA.....	5
5.	FINANZE CANTONALI GIÀ PRECARIE, NUOVI TAGLI ALLE ENTRATE INSOSTENIBILI.....	7
5.1	Esaurimento di ogni margine di manovra per altre riforme fiscali .....	7
5.2	Concorrenza fiscale intercantonale.....	8
5.3	Concorrenza fiscale internazionale.....	8
5.4	Rischi d'incertezza fiscale ed "effetto boomerang".....	9
5.5	Equità di trattamento tra contribuenti .....	10
5.6	Compatibilità con le linee direttive e il piano finanziario .....	10
6.	COMPATIBILITÀ DEL PROGETTO DI LEGGE CON IL DIRITTO FEDERALE SUPERIORE E CON I DISPOSTI STABILITI DAL TRIBUNALE FEDERALE IN MATERIA DI ALIQUOTE .....	11
7.	CONCLUSIONI.....	13

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio prendiamo posizione sull'iniziativa popolare legislativa - presentata nella forma elaborata - del 22 febbraio 2011 "3 modifiche della Legge tributaria cantonale ", che postula la modifica degli articoli 35, 76 e 87 della Legge tributaria.

## **1. TERMINI PER L'ESAME DELLE INIZIATIVE POPOLARI**

La Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 stabilisce che, in caso di riuscita della raccolta delle firme per un'iniziativa popolare legislativa, 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; questo esame deve essere svolto entro un anno dalla pubblicazione del risultato della domanda sul Foglio Ufficiale (art. 38).

Sempre la Costituzione cantonale prevede che la votazione popolare debba aver luogo entro sessanta giorni dalla conclusione delle deliberazioni del Gran Consiglio, ma in ogni caso al più tardi entro due anni dalla pubblicazione del risultato della domanda d'iniziativa sul Foglio Ufficiale (art. 46). Anche se, stando ai lavori preparatori, il termine di due anni ha carattere ordinatorio, trattandosi di iniziativa popolare elaborata non dovrebbero esservi ragioni valide per non rispettarlo, poiché il legislatore non deve elaborare un testo specifico che attui le proposte dei promotori dell'iniziativa, ma unicamente valutare un testo già elaborato e l'opportunità o meno di affiancarvi un eventuale controprogetto (art. 39 Cost.).

La Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 ribadisce i precetti costituzionali (art. 134) e regola la procedura per l'esame delle iniziative. L'iniziativa popolare elaborata va al Gran Consiglio ed è assegnata a una Commissione e trasmessa anche al Consiglio di Stato. Il Gran Consiglio deve pronunciarsi sul merito dell'iniziativa al più tardi entro 18 mesi dalla pubblicazione del risultato della raccolta delle firme o dalla presentazione del messaggio del Consiglio di Stato (art. 135). Non è tuttavia stabilito un termine per la presentazione del messaggio. Questa deve comunque avvenire in tempi compatibili con il disposto costituzionale in base al quale la votazione popolare deve svolgersi in ogni caso al più tardi entro due anni dalla pubblicazione del risultato della domanda d'iniziativa sul Foglio Ufficiale.

La domanda di iniziativa è stata presentata il 22 febbraio 2011, pubblicata sul Foglio Ufficiale del 1 marzo 2011 con termine per la raccolta delle firme fissato per il 2 maggio 2011. La domanda è stata dichiarata riuscita con pubblicazione sul Foglio Ufficiale del 13 maggio 2011. La votazione popolare deve pertanto aver luogo in ogni caso al più tardi entro il 13 maggio 2013 (due anni). Il Consiglio di Stato, avendo comunicato al Gran Consiglio la volontà di esprimersi in materia, deve presentare il messaggio in modo che il Legislativo possa deliberare in tempo utile per rispettare il termine del 13 maggio 2013 per lo svolgimento della votazione popolare. La presentazione del presente messaggio rientra pertanto pienamente nei termini costituzionali e di legge.

## 2. CONTENUTI E SCOPI DELL'INIZIATIVA POPOLARE

Presentata in forma elaborata (primo firmatario Giuliano Bignasca, Via Monte Boglia 3, Lugano), l'iniziativa popolare elaborata prevede la modifica degli articoli 35, 76 e 87 della Legge tributaria cantonale.

Con la modifica dell'art. 35 i promotori propongono

- una riduzione delle categorie delle aliquote dell'imposta sul reddito (dalle attuali 14 a 7 categorie) con contestuale
- modifica delle attuali aliquote applicabili, come pure
- l'aumento della quota esente (denominata impropriamente nel testo dell'iniziativa "*soglia imponibile d'imposta*")
  - per i contribuenti "coniugati" (ossia per i contribuenti di cui all'attuale art. 35 cpv. 2 LT) dagli attuali CHF 19'300 a CHF 22'500 e
  - per gli "altri" contribuenti (ossia per i contribuenti di cui all'attuale art. 35 cpv. 1 LT) dagli attuali CHF 11'800 a CHF 14'000.

Con la modifica dell'art. 76, l'aliquota dell'imposta sull'utile delle persone giuridiche verrebbe portata dall'attuale 9% al 6% dell'utile netto, nel lasso temporale di 3 anni, con una diminuzione dell'aliquota di un punto percentuale per ogni anno.

Infine, con la modifica dell'art. 87 LT i promotori propongono l'introduzione nel sistema fiscale ticinese del computo dell'imposta sull'utile sull'imposta sul capitale. La facoltà di scelta per i Cantoni se introdurre questo tipo di computo era stata introdotta nella LAID con la riforma delle imprese II (art. 30 cpv. 2 LAID, in vigore dal 1.1.2009).

Il testo dell'iniziativa non indica i motivi per cui si richiedono queste modifiche legislative. In base alle dichiarazioni rilasciate dai promotori<sup>1</sup>, gli obiettivi di questa iniziativa sono legati ad uno sgravio dei contribuenti in Ticino in generale, oltre ad essere un incentivo per evitare la fuga dei grossi contribuenti verso altri lidi e per attrarne di nuovi, come pure per dare un po' d'ossigeno all'economia. Non potendo gli sgravi per i redditi bassi essere consistenti in quanto questi pagano già poche imposte, i promotori vorrebbero inoltre che a questi fossero aumentati i sussidi di cassa malati, proposta che non è tuttavia oggetto del presente atto.

Anche in merito alla quantificazione delle perdite di gettito i promotori non hanno fornito indicazioni nel testo dell'iniziativa mentre lo hanno fatto sui media (ad esempio Il Mattino della domenica del 27 febbraio 2011). Secondo il primo proponente con la modifica dell'art. 35, relativo alle aliquote delle persone fisiche, vi sarebbe una perdita di 15.4 milioni di franchi sui "redditi bassi", di 28.2 milioni per il "ceto medio" e di 24 milioni per i "redditi alti". La perdita di gettito legata alle modifiche degli articoli 76 e 87 relativi alle persone giuridiche viene per contro quantificata in 47.4 milioni di franchi e ciò in relazione al computo dell'imposta sull'utile su quella sul capitale e alla riduzione dell'aliquota dell'imposta sull'utile dall'attuale 9% ad un 6% con riduzione di un punto percentuale ogni anno nell'arco di tre anni.

In totale, dopo aver inizialmente dichiarato sul sito internet menzionato un impatto di 103 milioni di franchi, i promotori riquantificano in 115 milioni di franchi l'effetto annuo dell'iniziativa popolare sul gettito cantonale.

---

<sup>1</sup> Fonte: sito internet della Lega dei ticinesi: <http://www.legaticinesi.ch/201012141294/news/attualit/liniziativa-fiscale-della-lega-pronta-103-milioni-di-sgravi>

Non disponendo di indicazioni ufficiali da parte dei promotori in merito agli obiettivi ed alle conseguenze finanziarie le nostre considerazioni verteranno su quanto pubblicato nei media.

### **3. ASPETTI CRITICI CONTENUTI NELL'INIZIATIVA**

L'iniziativa popolare è presentata nella forma elaborata. Ciò significa che non sono possibili emendamenti tali da modificarne i contenuti. È comunque necessario rimarcare le criticità che a mente dello scrivente Consiglio devono essere evidenziate per una corretta valutazione dei contenuti dell'iniziativa popolare sottoposta alla vostra attenzione.

#### **3.1 Esame delle proposte dell'iniziativa**

L'iniziativa verte sulla modifica di tre articoli della Legge tributaria, segnatamente l'articolo 35 che concerne le aliquote valide per le persone fisiche, l'articolo 87 che regola il calcolo dell'imposta sul capitale delle persone giuridiche e infine l'articolo 76 che determina l'aliquota proporzionale per il calcolo dell'imposta sull'utile delle persone giuridiche.

##### ***Art. 35 LT***

La proposta consiste nel modificare e ridurre gli scaglioni dell'imposta sul reddito con delle nuove aliquote marginali che determinano una differente progressione della scala delle aliquote. Queste modifiche interessano le due scale, sia dei "coniugati", sia quella degli "altri contribuenti".

Sin qui nessuna osservazione particolare. Resta in ogni caso fondamentale una verifica sulla congruità delle due scale in osservanza alla giurisprudenza del Tribunale federale che sancisce che una coppia sposata con doppio reddito non dovrebbe pagare più del 10% rispetto a due concubini con lo stesso reddito ma tassati in modo separato. Questa regola sembra ampiamente disattesa come meglio sarà evidenziato al punto 6. del presente messaggio.

Inoltre nel testo dell'iniziativa è detto chiaramente che sono aumentate le soglie imponibili per le due categorie di contribuenti. In realtà, analizzando la proposta di nuove scale delle aliquote, appare evidente che non si tratta di un semplice aumento della soglia d'imposizione, ma di una vera e propria introduzione di una quota esente. Non che questa proposta non sia proponibile, ma è doveroso sottolineare la fondamentale differenza che si ripercuote in modo non trascurabile sulle conseguenze a livello di gettito fiscale.

Oltre all'aumento non indifferente del numero dei contribuenti che risulteranno esenti (oltre 5'200 nuovi casi) vi saranno contribuenti con un'imposta che parte da 5.- CHF, inferiore al limite del prelievo fissato in 20.- CHF (vedi articolo 243a LT).

Infine, per quanto attiene all'articolo in oggetto, da segnalare che la presentazione delle tabelle delle aliquote non è corretta, o perlomeno non fornisce in modo adeguato i dati necessari al contribuente per un calcolo corretto e comprensibile. A nostro avviso, manca il riferimento all'imposta dovuta per ogni massimo di scaglione di reddito e il carico complessivo d'imposta in percentuale del massimo di categoria. L'indicazione fornita dagli iniziativaisti "aliquota effettiva media in %" non è utilizzabile ai fini del calcolo dell'imposta .

##### ***Art. 87 LT***

La norma proposta è compatibile con il diritto superiore LAID e pertanto non pone particolari problemi ad eccezione di una riprogrammazione delle attuali soluzioni informatiche.

## **Art. 76 LT**

Il testo dell'iniziativa non menziona l'articolo 79 LT, norma che prevede per gli investimenti collettivi di capitale con possesso fondiario diretto un'aliquota d'imposizione pari a quella tuttora riservata alle società di cui all'art. 76 LT. A seguito di tale mancato adeguamento si creerebbe una disparità di trattamento tra entità giuridiche simili.

## **4. QUANTIFICAZIONE DELL'INCIDENZA FINANZIARIA GLOBALE DELL'INIZIATIVA**

La quantificazione dell'incidenza finanziaria dell'iniziativa può essere fatta unicamente a livello statico: risulta infatti impossibile stimare l'effetto dinamico della diminuzione delle aliquote sull'insediamento di aziende e la creazione di nuove risorse per il Cantone.

La competente Divisione delle contribuzioni ha quantificato (in relazione ad ogni singola misura di sgravio fiscale e complessivamente) le prevedibili minori entrate per imposte dirette che si verificherebbero qualora l'iniziativa popolare fosse accolta.

- **riduzione delle categorie e delle aliquote dell'articolo 35 LT (imposta sul reddito delle persone fisiche)**

Il nuovo articolo 35 LT prevede una riduzione degli scaglioni dell'imposta sul reddito (dagli attuali 14 a 7) e delle relative aliquote, come pure l'aumento da 19'600 a 22'500 franchi della soglia imponibile d'imposta per i contribuenti coniugati (che in realtà, come detto, trattasi di una quota esente) e da 12'000 a 14'000 franchi per gli altri contribuenti.

Considerato un gettito complessivo di riferimento dell'imposta cantonale sul reddito di 761.3 milioni di franchi<sup>2</sup> la minor entrata del Cantone per imposte ordinarie è valutata in circa 73.9 milioni di franchi.

A questa minore entrata sono da aggiungere altri 11.1 milioni di franchi<sup>3</sup> a carico delle imposte alla fonte poiché, per effetto dell'articolo 106 capoverso 1 LT, il previsto sgravio lineare deve essere applicato anche in relazione alle imposte cantonali percepite alla fonte.

Il nuovo articolo 35 LT comporterebbe quindi, per il Cantone, una perdita di gettito di complessivi 85 milioni di franchi e per i Comuni, considerando un moltiplicatore medio del 78%, una perdita di gettito di 66.3 milioni.

Precisiamo che queste valutazioni non contemplano le perdite che si registrerebbero in relazione alle imposte annue intere (imposte speciali), con particolare riferimento all'imposizione delle vincite (art. 36 LT) e all'imposizione delle prestazioni in capitale della previdenza (art. 38 LT). La tassazione di queste imposte speciali avviene infatti applicando le aliquote dell'articolo 35 LT che, per effetto dell'iniziativa, dovranno essere ridotte.

---

<sup>2</sup> La base di calcolo si riferisce al gettito di competenza dell'anno fiscale 2009 (il cui ammontare complessivo è da ritenersi statisticamente attendibile, in quanto le tassazioni emesse nel 2009 sono già evase nella misura del 98.8% a fine settembre 2012) proiettato secondo le stime di crescita del BAK al dato di preventivo 2013, che attesta per il Cantone un gettito di 875 milioni di franchi di cui 761.3 milioni di franchi per imposte sul reddito.

<sup>3</sup> La base di calcolo è riferita ai dati dell'imposta alla fonte iscritti a preventivo 2013 che è di 112 milioni di franchi.

- **riduzione, dal 9% al 6%, dell'aliquota dell'imposta sull'utile delle società di capitali e delle società cooperative come pure delle persone giuridiche di cui all'articolo 59 capoverso 3 LT (imposta sull'utile delle persone giuridiche)**

Con la **modifica dell'articolo 76 LT** si prevede di ridurre l'aliquota d'imposta proporzionale sull'utile delle persone giuridiche dal 9 al 6 per cento, ciò che comporta uno sgravio d'imposta pari al 33.3%. Con riferimento al dato di preventivo 2013 (che prevede un gettito dell'imposta sull'utile di 265.2 milioni di franchi), questa misura comporterebbe una perdita di gettito annua quantificabile in 29.5 milioni di franchi. *Ceteris paribus*, una riduzione di tre punti percentuali dell'imposta sull'utile condurrebbe dunque, a partire dal terzo anno, ad un minor gettito valutato in circa 88.4 milioni di franchi rispetto alla situazione attuale. Tenuto conto dell'applicazione di un moltiplicatore comunale medio del 78% la perdita di gettito dei Comuni è di circa 69 milioni di franchi.

- **computo dell'imposta sull'utile sull'imposta sul capitale delle persone giuridiche**

La prevista **modifica dell'articolo 87 LT** comporta una minor entrata per imposte dirette di circa 17.4 milioni di franchi per il Cantone e di circa 13.6 milioni di franchi per i Comuni.<sup>4</sup> Queste valutazioni si basano sui dati fiscali 2009 (25.9 milioni di franchi di imposta cantonale sul capitale) e considerano, per i Comuni, l'applicazione di un moltiplicatore comunale medio del 78%. Questa misura andrebbe a beneficio di 10'771 contribuenti (ossia il 47.3% del totale), ma in maniera molto iniqua. Non prevedendo un limite di computo, a profittare in gran misura del risparmio d'imposta conseguente alla modifica dell'art. 87 LT sarebbero soprattutto le persone giuridiche fortemente capitalizzate che conseguono degli utili importanti (nel nostro esempio superiori a 50'000 franchi). Infatti, come mostrato chiaramente dalla tabella di cui sotto, più della metà dello sgravio (per l'esattezza il 51.5%, pari a 8.9 milioni di franchi), andrebbe a beneficio di soli 48 contribuenti (attivi principalmente nel settore della finanza, dell'energia, della farmaceutica e della moda), ossia del 0.2% del totale.

	Casi		Sgravio fiscale	
	Numero	%	Milioni	%
Computo = 0	11'975	52.5%	0	0.0%
Computo < 50'000	10'771	47.3%	8'436'166	48.5%
Computo > 50'000	48	0.2%	8'958'228	51.5%
<b>Totale</b>	<b>22'794</b>	<b>100.0%</b>	<b>17'394'394</b>	<b>100.0%</b>

Come risulta dalla tabella riassuntiva che segue, e sulla scorta dei dati più aggiornati disponibili, l'accoglimento dell'iniziativa popolare comporterebbe quindi un minor gettito, per il Cantone, di complessivi 190.8 milioni di franchi (85 milioni di franchi a carico delle persone fisiche, comprese quelle assoggettate alla fonte e 105.8 milioni di franchi a carico delle persone giuridiche) e per i Comuni di complessivi 148.9 milioni di franchi (66.3 milioni di franchi a carico delle persone fisiche e 82.6 milioni di franchi a carico delle persone giuridiche).

<sup>4</sup> La base di calcolo è riferita ai dati relativi all'anno fiscale 2009 delle persone giuridiche (22'794 casi tassati a marzo 2012).

Prevista modifica legislativa	Diminuzioni del gettito d'imposta (in milioni di franchi)	
	per il Cantone	per i Comuni
<b>Articolo 35 LT</b> (imposta sul reddito delle persone fisiche) - riduzione delle categorie e delle aliquote dell'articolo 35 LT e aumento della soglia imponibile (quota esente) - imposte ordinarie - imposte alla fonte	73.9 11.1	57.6 8.7
<b>Articolo 76 LT (modifica)</b> (imposta sull'utile delle persone giuridiche) - riduzione, dal 9% al 6%, dell'aliquota dell'imposta sull'utile delle persone giuridiche	88.4	69.0
<b>Articolo 87 LT (modifica)</b> (imposta sul capitale delle persone giuridiche) - computo dell'imposta sull'utile sull'imposta sul capitale	17.4	13.6
<b>Totale</b>	<b>190.8</b>	<b>148.9</b>

Le richieste dell'iniziativa popolare comportano dunque una riduzione del gettito fiscale cantonale di molto superiore rispetto a quanto sostenuto dai promotori dell'iniziativa, con ingenti ripercussioni finanziarie (non considerate nelle quantificazioni degli iniziativaisti) anche sui Comuni.

Rileviamo inoltre che a questi costi - da imputare alle sole perdite dirette di gettito indotte dagli sgravi dell'iniziativa popolare - sono da aggiungere gli ulteriori oneri per l'adeguamento dei programmi informatici del Cantone che si rendono necessari a seguito delle misure che verrebbero introdotte qualora l'iniziativa popolare trovasse accoglimento.

## 5. FINANZE CANTONALI GIÀ PRECARIE, NUOVI TAGLI ALLE ENTRATE INSOSTENIBILI

Il Consiglio di Stato ha valutato le misure dell'iniziativa popolare e le considera improponibili per evidenti ragioni di sostenibilità finanziaria e d'incompatibilità con gli obiettivi di legislatura.

### 5.1 Esaurimento di ogni margine di manovra per altre riforme fiscali

L'iniziativa popolare priva Cantone e Comuni di qualsiasi margine di manovra per adottare ulteriori riforme, anche fiscali, nel prossimo futuro, comprese misure di tipo mirato a favore di quelle categorie di contribuenti e in quei settori dell'economia che, più di altri, necessitano di riforme. A titolo d'esempio, l'iniziativa non prevede alcun intervento ai fini dell'imposta sulla sostanza, e questo nonostante il Cantone sia oltremodo mal posizionato nel confronto intercantonale per questo tipo d'imposta (22° rango con riferimento al

prelievo fiscale massimo). Il Consiglio di Stato non può sostenere un'iniziativa le cui proposte comportano oneri finanziari eccessivi senza risultare nemmeno sufficientemente mirate e quindi capaci di correggere quegli aspetti del nostro ordinamento tributario cantonale che maggiormente penalizzano il Ticino in un raffronto intercantonale.

L'iniziativa potrebbe infatti portare a serie difficoltà economiche nell'implementare i necessari adeguamenti legislativi imposti dal diritto federale e, non da ultimo anche del diritto fiscale internazionale. Ci riferiamo ad esempio: alla riforma III dell'imposizione delle imprese, alla riforma del diritto contabile-fiscale nonché ai possibili cambiamenti che il sistema fiscale svizzero potrebbe subire a seguito delle prossime discussioni con l'UE. Da non dimenticare inoltre gli effetti delle errate valutazioni delle autorità federali in merito all'impatto della riforma delle imprese II sul gettito della Confederazione e, con essa, su quello di Cantoni e Comuni. Anche in questo ambito ci si dovrà attendere in futuro una contrazione non prevista del gettito.

## **5.2 Concorrenza fiscale intercantonale**

Grazie in particolare alla forte progressività della scala delle aliquote applicate ai redditi imponibili e alle elevate deduzioni per figli a carico e agli studi, il sistema fiscale ticinese si caratterizza come uno dei più sociali di tutta la Svizzera. Per le fasce di reddito basse e medio-basse, il Ticino risulta essere uno dei Cantoni fiscalmente più concorrenziali poiché presenta una pressione fiscale molto attenuata rispetto alla media degli altri Cantoni.

Tuttavia, la concorrenza fiscale si concentra essenzialmente sulle persone giuridiche e su quelle persone fisiche che dispongono di una certa mobilità e che dichiarano cospicui redditi, dato che sono queste categorie di contribuenti a generare i maggiori introiti fiscali per lo Stato.<sup>5</sup> La posizione del Canton Ticino nel confronto intercantonale relativamente a queste tipologie di contribuenti non è però delle migliori. In effetti, prendendo in considerazione il prelievo fiscale massimo ai fini delle imposte dirette di competenza dei Cantoni (imposta sul reddito e sulla sostanza per le persone fisiche e sull'utile e sul capitale per le persone giuridiche), il Ticino si colloca nelle posizioni meno attrattive della classifica, poiché occupa circa il 20° posto su 26 Cantoni e Semicantoni.

Il Consiglio di Stato aderisce al principio secondo il quale una diminuzione delle imposte per determinate categorie di contribuenti nel Cantone sarebbe auspicabile per renderlo più attrattivo dal profilo fiscale.<sup>6</sup> Tuttavia il contesto economico incerto e le prospettive finanziarie del Cantone per i prossimi anni suggeriscono che quello attuale non è il periodo più adatto per mettere in pratica una politica di massiccia riduzione delle imposte.

## **5.3 Concorrenza fiscale internazionale**

Occorre rilevare che la scarsa concorrenzialità fiscale del Ticino sul piano nazionale è comunque parzialmente compensata dalla sempre maggiore attrattiva esercitata dal nostro Cantone sui contribuenti stranieri, siano essi persone fisiche o giuridiche, che

---

<sup>5</sup> In Ticino il 3% dei contribuenti genera circa un terzo del gettito per le persone fisiche e addirittura l'80% del gettito per le persone giuridiche.

<sup>6</sup> A tal proposito, ricordiamo che già nel gennaio 2010 il DFE aveva presentato un messaggio articolato su più proposte tra cui spiccava anche un pacchetto di sgravi mirato a migliorare la competitività fiscale del Ticino per le fasce di reddito e di sostanza medio-alte e alte con l'obiettivo teorico di raggiungere almeno la decima posizione della graduatoria del confronto intercantonale. Purtroppo però, ancor prima che potesse aver luogo un normale esame del messaggio in questione da parte del Consiglio di Stato, l'ipotesi di un alleggerimento della pressione fiscale per i contribuenti più facoltosi aveva già scatenato tutta una serie di prese di posizione pubbliche contrarie, inducendo così la maggioranza del Governo a non entrare in materia sulla questione.

scelgono di trasferirsi nel nostro territorio anche in funzione della fiscalità interessante. Non bisogna dimenticare che il Ticino confina a sud con una delle zone economicamente più importanti e attive di tutta Europa, dove il carico fiscale è però particolarmente pesante. L'aliquota media effettiva (prelievo fiscale che traduce una media di tutti i tipi di tasse) delle persone giuridiche in Ticino è infatti inferiore di quasi il 47% a quella italiana (18.3% contro 26.7%). Lo scarto impositivo è ancora maggiore a livello d'imposizione del personale altamente qualificato (altro fattore determinante per la delocalizzazione di attività produttive), il quale è tassato mediamente in Ticino con un'aliquota effettiva del 34.4%, a fronte di un'aliquota italiana del 50.7% (fonte: BAK, *Taxation Index 2011*). La prossimità geografica e culturale con la vicina penisola rappresenta una grande opportunità per il nostro Cantone, poiché permette di ritagliarsi un ruolo importante come sede di impresa per le grandi società attive nel nord Italia, per le quali il Ticino risulta essere un territorio particolarmente propizio per lo sviluppo di attività produttive per tutta una serie di motivi tra cui la fiscalità è solo uno dei tanti.<sup>7</sup> È così che negli ultimi anni grandi nomi della moda italiana hanno trasferito la propria logistica o produzione in Ticino, seguiti da altre multinazionali attive nella farmaceutica e nell'elettronica e da una moltitudine di piccole e medie imprese, con delle significative ricadute sia in ambito occupazionale che fiscale.

#### **5.4 Rischi d'incertezza fiscale ed "effetto boomerang"**

Lo sviluppo di un'economia innovativa e competitiva deve poter contare, in ambito fiscale, su di una politica che renda minimo, se non nullo, il rischio di instabilità del carico fiscale per chi fa impresa; in altri termini, una ragionevole garanzia circa la tenuta e la durata di condizioni fiscali concorrenziali. Nel contesto economico attuale l'incertezza circa l'orientamento e le decisioni delle autorità politiche in ambito fiscale può avere effetti economicamente negativi. In caso di instabilità, il rischio di delocalizzazione non va inteso unicamente nell'accezione più immediata di spostamento di attività produttive e di imprese all'estero, ma anche nel senso di una rinuncia a nuovi investimenti innovativi e di una loro concretizzazione in altri Paesi.

Una diminuzione delle imposte non sufficientemente garantita nel tempo potrebbe pertanto avere un effetto controproducente e quindi contrario all'obiettivo stesso perseguito: anziché portare a un rafforzamento delle risorse pubbliche indotto da un allargamento stabile della base impositiva, potrebbe causare a corto termine una nuova contrazione del gettito complessivo delle persone giuridiche come conseguenza della necessità di ricorreggere al rialzo la pressione fiscale adottando nuovi correttivi fiscali ma di segno opposto (aumento delle imposte).

Recentemente diversi Cantoni, confrontati con prospettive finanziarie negative, hanno annunciato l'esigenza di rimodulare al rialzo le imposte dopo averle diminuite nel recente passato o annunciato sgravi fiscali.

Come indicato sopra, l'incertezza politica circa la stabilità delle condizioni di contesto fiscali, che hanno contribuito, insieme ad altri incentivi, ad attirare in Ticino nuove attività economiche, potrebbe esplicitare effetti negativi soprattutto nel contesto economico generale già caratterizzato da altri importanti fattori di incertezza, non dipendenti dalla volontà del Cantone e quindi non influenzabili con misure di politica economica. Di qui

---

<sup>7</sup> L'interesse per la delocalizzazione in Ticino da parte di imprese italiane non è favorito unicamente dalla nostra fiscalità ragionevole, quanto piuttosto da quelli che sono i tradizionali punti di forza del nostro paese: certezza del diritto, stabilità politica e istituzionale, burocrazia snella, forte vocazione internazionale, piazza finanziaria performante e disponibilità di manodopera qualificata e flessibile che parla almeno tre lingue.

l'importanza di dare un segnale di continuità nelle decisioni riguardanti la politica fiscale cantonale.

## 5.5 Equità di trattamento tra contribuenti

Come detto in precedenza, la richiesta di riduzione al 6% dell'aliquota dell'imposta sull'utile delle persone giuridiche sarebbe problematica in relazione all'imposizione dei fondi di investimento (art. 79 LT) per i quali resterebbe applicabile un'aliquota d'imposta del 9% creando un'incongruenza che, a nostro modo di vedere, non si giustifica dal profilo dell'equità.

## 5.6 Compatibilità con le linee direttive e il piano finanziario

Dal profilo finanziario l'iniziativa popolare, con la conseguente perdita di gettito fiscale che essa genererebbe, si pone in netto contrasto con gli obiettivi di politica finanziaria e di gestione della spesa pubblica che il Consiglio di Stato ha fatto propri nelle linee direttive e nel piano finanziario della corrente legislatura (2012-2015).

L'impegno che il Consiglio di Stato ha assunto con il relativo rapporto al Gran Consiglio è quello di perseguire, coerentemente con quanto fatto nella passata legislatura, l'obiettivo politico del consolidamento strutturale delle finanze cantonali, non soltanto per rispettare il principio dell'equilibrio finanziario sancito all'art. 4 della Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato, ma anche e soprattutto per una questione di responsabilità nella gestione delle risorse pubbliche. È proprio per dare una risposta concreta alla questione dell'equilibrio finanziario che il Governo ha presentato, il 28 marzo 2012, il Messaggio n. 6625 per l'introduzione, contestualmente alla presentazione del preventivo 2014, di un sistema di freno ai disavanzi pubblici.

In considerazione di questo obiettivo - il cui raggiungimento richiederà non indifferenti rinunce e sacrifici nei diversi settori di intervento dello Stato - il Consiglio di Stato ha richiamato le varie componenti della società alle loro responsabilità, chiedendo in particolare ai Cittadini *"la capacità di rinunciare a proposte di miglioramento di prestazioni e di alleggerimenti fiscali"*. Il Consiglio di Stato è convinto che quest'iniziativa, benché possa comportare un alleggerimento del carico fiscale per i cittadini (obiettivo in astratto apprezzabile), non sia attuabile nella forma proposta, poiché comprometterebbe gravemente le finanze cantonali e con esse le risorse necessarie per finanziare le politiche cantonali in vari settori (socialità, formazione, sicurezza, ecc.) A tal proposito ricordiamo che, come più ampiamente documentato nel Rapporto sulle linee direttive e il piano finanziario al cui testo rimandiamo espressamente<sup>8</sup>, l'obiettivo del pareggio dei conti a medio termine comporta una necessità di rientro (entro il 2015) valutato in circa 281 milioni di franchi. In un tale contesto finanziario, lo scrivente Consiglio non può condividere e accettare le richieste dell'iniziativa popolare che introducono sgravi nell'ordine di 190.8 milioni di franchi per il Cantone e di altri 148.9 milioni di franchi per i Comuni.

Fermo restando l'obiettivo di assicurare un equilibrio finanziario a medio termine del conto di gestione corrente, l'accoglimento dell'iniziativa popolare vanificherebbe ogni possibile sforzo di risanamento ab initio.

Le misure che si dovrebbero adottare per recuperare sul fronte delle spese simili minori entrate aggiuntive sarebbero tali da incidere in modo molto rilevante sulle prestazioni essenziali dell'ente pubblico in più settori a tutto discapito della qualità e del tipo di servizi

---

<sup>8</sup> Vedi Rapporto del Consiglio di Stato al Gran Consiglio sulle linee direttive e il piano finanziario (2012 - 2015), in particolare capitoli 1 "Introduzione" e 2.5. "Politica finanziaria equilibrata" e relative tabelle.

offerti al cittadino e dell'attrattiva della piazza economica ticinese. Senza dimenticare le ricadute (dirette ma anche indirette) che un risanamento di questa portata provocherebbe anche sulle finanze dei Comuni con ulteriori inevitabili conseguenze anche sui contribuenti.

L'iniziativa popolare ignora infatti le esigenze finanziarie del Cantone: non affrontando minimamente in parallelo il problema dell'evoluzione della spesa pubblica, indicando dove recuperare spazi di manovra finanziari per effettuare sgravi fiscali così ingenti, non garantisce la finanziabilità a lungo termine di servizi e prestazioni pubbliche; non contribuisce quindi a creare le premesse per un'evoluzione finanziaria sostenibile del Cantone e quindi nemmeno una credibilità di sostenibilità stessa delle misure di sgravi fiscali così come proposti.

## **6. COMPATIBILITÀ DEL PROGETTO DI LEGGE CON IL DIRITTO FEDERALE SUPERIORE E CON I DISPOSTI STABILITI DAL TRIBUNALE FEDERALE IN MATERIA DI ALIQUOTE**

La Legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni indica che è data facoltà ai Cantoni di determinare per le persone fisiche e giuridiche le tariffe, le aliquote e gli importi esenti dall'imposta cantonale (art. 1 cpv. 3 LAID). L'art. 30 cpv. 2 LAID conferisce inoltre facoltà ai Cantoni di determinare se o meno concedere il computo dell'imposta sull'utile sull'imposta sul capitale delle persone giuridiche. Ne consegue che le proposte avanzate dai promotori rientrano nell'ambito di applicazione dell'autonomia cantonale.

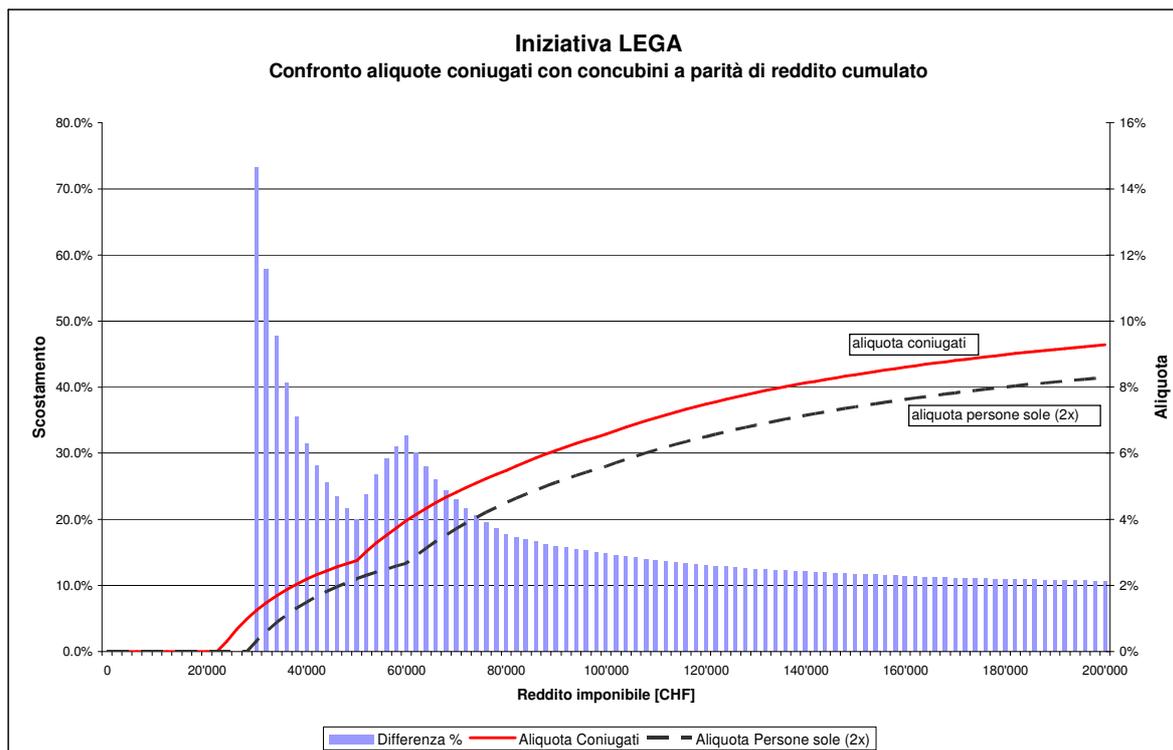
Per quanto attiene alle aliquote d'imposta delle persone fisiche, il Tribunale federale ha avuto modo in passato di precisare la propria prassi in merito all'analisi della costituzionalità della scala delle aliquote cantonali, per i "coniugati" in raffronto a quella dei "single" ed alla situazione tariffale dei "concupini". In questo ambito l'alta Corte federale ha ribadito che, malgrado auspicabile, non è materialmente possibile garantire *esattamente* il medesimo trattamento fiscale per diverse categorie di contribuenti con medesimi redditi (ad es. coniugati e concubini), tuttavia è compito del legislatore cantonale fare in modo che con la definizione delle aliquote non vi sia una *marcata sistematica posizione di svantaggio per determinati gruppi di contribuenti*<sup>9</sup>. In linea di principio tuttavia, a parità di reddito imponibile, i contribuenti single dovrebbero essere maggiormente colpiti rispetto ai coniugati con lo stesso reddito imponibile e quest'ultimi, a loro volta, dovrebbero essere maggiorante colpiti rispetto al carico fiscale di concubini con un reddito globale (addizionato) eguale. In base a quanto sopra, il Tribunale federale ritiene le aliquote d'imposta cantonali conformi alla costituzione, nel caso in cui vi siano solo alcune costellazioni isolate di aliquote che portano ad avere un maggior carico d'imposta pari a più del 10% per uno o l'altro gruppo di contribuenti. Diverso per contro il caso in cui questa differenza è più marcata e non isolata.

Il grafico annesso confronta le aliquote dei coniugati con quelle dei concubini (persone sole) a parità di reddito cumulato, così come proposte dai promotori. Le due curve sul grafico rappresentano l'evoluzione delle aliquote in funzione del reddito imponibile, mentre le colonne in verticale rappresentano lo scostamento in percentuale delle aliquote per coniugati rispetto ai concubini.

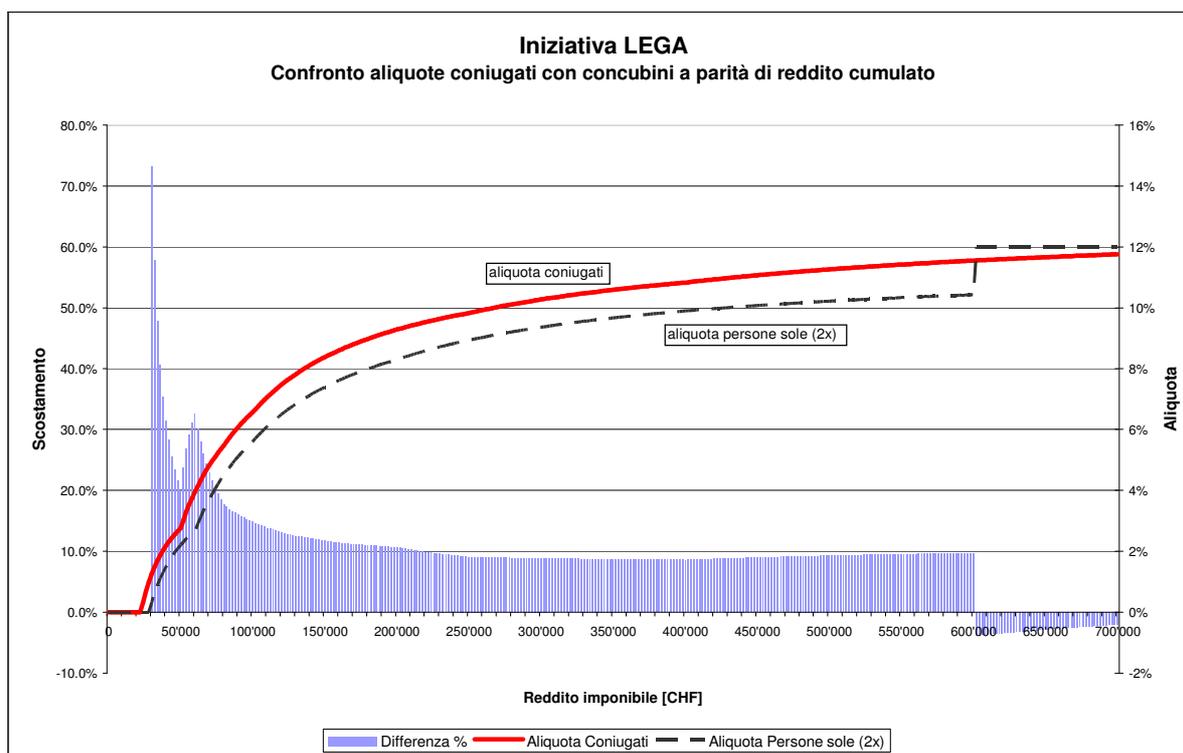
---

<sup>9</sup> DTF 120 Ia 337

In base a questa rappresentazione è facile riconoscere come nella proposta dei promotori vi siano *diverse* categorie di reddito (e non solo alcuni casi isolati) che verrebbero colpite da una disparità d'imposizione ben superiore al 10%. Infatti, fino a 216'000 franchi di reddito cumulato, lo scarto tra l'imposizione dei coniugi e quella dei concubini è sempre superiore alla soglia del 10%, impedendo dunque la corretta applicazione dell'art. 11 cpv. 1 LAID e della relativa giurisprudenza del Tribunale federale, che vuole che le persone coniugate siano sgravate rispetto alle persone sole. Tale scarto risulta particolarmente problematico per i redditi imponibili cumulati fino a 74'000 franchi, il cui scostamento risulta essere sempre superiore al 20%, con delle punte sopra il 30% attorno ai 60'000 franchi e ancora superiori per i redditi inferiori ai 40'000 franchi.



Segnaliamo inoltre che oltre i 600'000 franchi di reddito cumulato, in virtù dell'applicazione per le persone sole di una sorta di "flat rate tax" del 12% per i redditi superiori ai 300'000 franchi, da un maggior onere fiscale a carico dei coniugati (+9.7%) si passa ad un risparmio per i coniugati rispetto ai celibi (pari a -3.8%), come ben evidenziato nel grafico seguente:



Alla luce di quanto sopra si intravedono dubbi circa la costituzionalità delle aliquote proposte dai promotori e circa un eventuale valutazione delle stesse da parte dei competenti tribunali.

## 7. CONCLUSIONI

In presenza di un'iniziativa popolare occorre valutare anche l'eventuale necessità e opportunità di un controprogetto. Come spiegato in precedenza, il Consiglio di Stato condivide il principio secondo il quale una diminuzione delle imposte nel Cantone sarebbe auspicabile per renderlo più attrattivo e più concorrenziale.

Ma il preoccupante contesto economico internazionale e di conseguenza le cupe prospettive finanziarie del Cantone per i prossimi anni suggeriscono tuttavia prudenza e indicano che quello attuale non è il periodo più adatto per mettere in pratica una politica di massiccia riduzione delle imposte. Per questo motivo si rinuncia a proporre un controprogetto diretto all'iniziativa popolare.

Cionondimeno, il Consiglio di Stato è consapevole che vi sono comunque due ambiti fiscali in cui il Cantone sarà chiamato necessariamente ad intervenire nei prossimi anni.

Il primo riguarda l'imposizione dell'utile delle persone giuridiche. Le pressioni crescenti dell'Unione europea nei confronti della Svizzera in merito ai regimi fiscali privilegiati con i quali vengono tassate nel nostro paese determinate tipologie di società potrebbero condurre a un ridimensionamento degli statuti speciali delle persone giuridiche nell'ambito della Riforma III dell'imposizione delle imprese. In un tale contesto, la riduzione delle aliquote dell'imposta sull'utile sarà una delle contromisure che i Cantoni potranno adottare per mantenere l'attrattiva della piazza economica e scongiurare il pericolo di delocalizzazioni, con conseguenti importanti perdite in termini di gettito fiscale e indotto economico.

Il secondo concerne l'imposizione della sostanza, il cui prelievo fiscale in Ticino risulta tra i più onerosi in Svizzera per i contribuenti con ingenti patrimoni. Nonostante il loro numero nel corso degli ultimi anni sia rimasto relativamente stabile, non possiamo escludere il rischio che taluni, raggiunta l'età del pensionamento, possano decidere di spostare il proprio domicilio fiscale fuori Cantone quale misura di ottimizzazione fiscale. Per evitare che ciò avvenga, la pressione fiscale sulla sostanza per questa importante categoria di contribuenti dovrà, inevitabilmente, esser alleggerita.

Il Consiglio di Stato è quindi consapevole del fatto che nei prossimi anni dovranno essere identificati margini di manovra finanziari per le necessarie riforme fiscali. In quest'ottica, considerati gli approfondimenti già esperiti nella passata legislatura e anche i vari atti parlamentari pendenti in materia fiscale, il Governo si impegna a procedere alle necessarie valutazioni, già nel corso dei prossimi mesi, e a formulare delle proposte nel corso del 2013 sulla base degli scenari e delle ipotesi di lavoro innanzi descritte come pure dei margini politico-finanziari disponibili.

Sulla base di queste considerazioni e valutazioni, lo scrivente Consiglio è dell'avviso che le proposte dell'iniziativa popolare "3 modifiche della Legge tributaria cantonale " vadano respinte. Propone pertanto al Gran Consiglio di mettere in votazione l'iniziativa popolare senza un controprogetto diretto, con la raccomandazione ai cittadini di respingere la modifica della Legge tributaria cantonale (nuovo art. 35, modifica degli art. 76 e 87).

Considerato il potenziale ingente impatto finanziario dell'iniziativa, lo scrivente Consiglio ritiene auspicabile che l'iniziativa possa essere posta in votazione popolare in tempi per quanto possibile brevi.

Vogliate accogliere, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella