

Messaggio

numero	data	Dipartimento
6819	25 giugno 2013	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 19 aprile 2010 presentata nella forma elaborata da Filippo Gianoni e Paolo Beltraminelli (ripresa da Raffaele de Rosa e Paolo Sanvido) per l'introduzione della "Tassazione zero" nella Legge tributaria del 21 giugno 1994

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

avvalendoci della facoltà concessaci dall'art. 97 cpv. 3 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002, prendiamo posizione sul testo dell'iniziativa elaborata 19 aprile 2010 che postula l'introduzione del concetto della "tassazione zero" tramite introduzione di un nuovo articolo nella Legge tributaria ticinese.

1. OGGETTO DELL'INIZIATIVA

Gli iniziativaisti hanno preso spunto da una modifica adottata dal cantone dei Grigioni in vigore dal 1° gennaio 2005. A titolo di completezza è doveroso segnalare che altri cantoni hanno adottato il concetto della "tassazione zero" pur in contesti impositivi sostanzialmente diversi.

In sostanza l'iniziativa ha quale scopo il miglioramento e la semplificazione del sistema impositivo. L'intervento propone di rinunciare all'imposizione di quei contribuenti che spesso non sono in grado di pagare le imposte sul reddito e sulla sostanza in quanto fruitori di prestazioni complementari oppure beneficiari di prestazioni di pubblica assistenza. In concreto, come appare dalla formulazione del nuovo articolo 94a, si tratterebbe di concedere agli uffici di tassazione la facoltà di emettere una tassazione zero, vale a dire con fattori imponibili di reddito e di sostanza pari a zero o comunque inferiori alle soglie imponibili scostandosi dagli elementi imponibili effettivi.

2. VALUTAZIONE DI MERITO

La sola possibilità data all'autorità fiscale di rinunciare all'incasso è attualmente costituita dal condono d'imposta. Lo stesso è regolato dall'ordinanza federale del DFF concernente l'esame delle domande di condono dell'imposta federale diretta.

L'art. 22 del regolamento di applicazione della legge tributaria rimanda infatti all'applicazione dell'ordinanza federale pure per il condono delle imposte di competenza cantonale e comunale.

Art. 22

¹*L'ufficio esazione e condoni è l'autorità competente per le decisioni di condono.*

²*Per le decisioni di condono si applicano per analogia i criteri stabiliti dall'ordinanza federale concernente l'esame delle domande di condono dell'imposta federale diretta*

L'articolo 1 della suddetta ordinanza stabilisce che il condono è destinato a contribuire al risanamento stabile e duraturo della situazione economica del contribuente. Di conseguenza il condono ha carattere di misura straordinaria ed eccezionale; in pratica non dovrebbe essere una misura destinata a sanare il disagio finanziario regolare dei contribuenti quando questo è costante. In particolare un'interpretazione letterale dell'ordinanza dovrebbe escludere la concessione regolare del condono su base annua.

Nella pratica quotidiana tale norma di diritto è spesso disattesa.

Infatti, non sono poche le richieste di condono che hanno un carattere ripetitivo. Sono richieste riferite in particolare a casi di contribuenti con disponibilità finanziarie limitate, nessun potenziale di crescita di reddito o sostanza e situazioni socio-sanitarie particolari (degenza in case per anziani, foyers, ecc.). Inoltre vi sono altre situazioni di disagio dovute all'età, a dipendenze croniche, spese regolari esagerate spesso legate a indebitamenti eccessivi (ricorso al piccolo credito) ecc. Le domande di condono legate alle citate situazioni, di regola, non presentano grosse difficoltà di accertamento e il condono è concesso senza un grande dispendio amministrativo.

Per ovvie ragioni, anche per tali richieste, il Servizio preposto entra nel merito della domanda giungendo spesso, al termine dell'esame dell'incarto, a una decisione favorevole al condono.

Da un punto di vista politico si osserva che i pacchetti di sgravi fiscali adottati nel passato hanno contribuito a ridurre le domande di condono. Infatti le nuove scale delle aliquote, l'adeguamento delle deduzioni sociali e per il sostegno alle famiglie hanno comportato in molti casi una determinazione del reddito imponibile sotto la soglia dell'esenzione.

Più difficile invece la situazione delle fasce di contribuenti potenzialmente beneficiari di una tassazione zero, vuoi perché non hanno potuto beneficiare di particolari aumenti delle deduzioni, vuoi anche per il fatto che già precedentemente questi contribuenti beneficiavano della non imponibilità di particolari elementi di reddito (prestazioni complementari, AFI, API, prestazioni assistenziali, assegni grandi invalidi).

3. SITUAZIONE IN ALTRI CANTONI

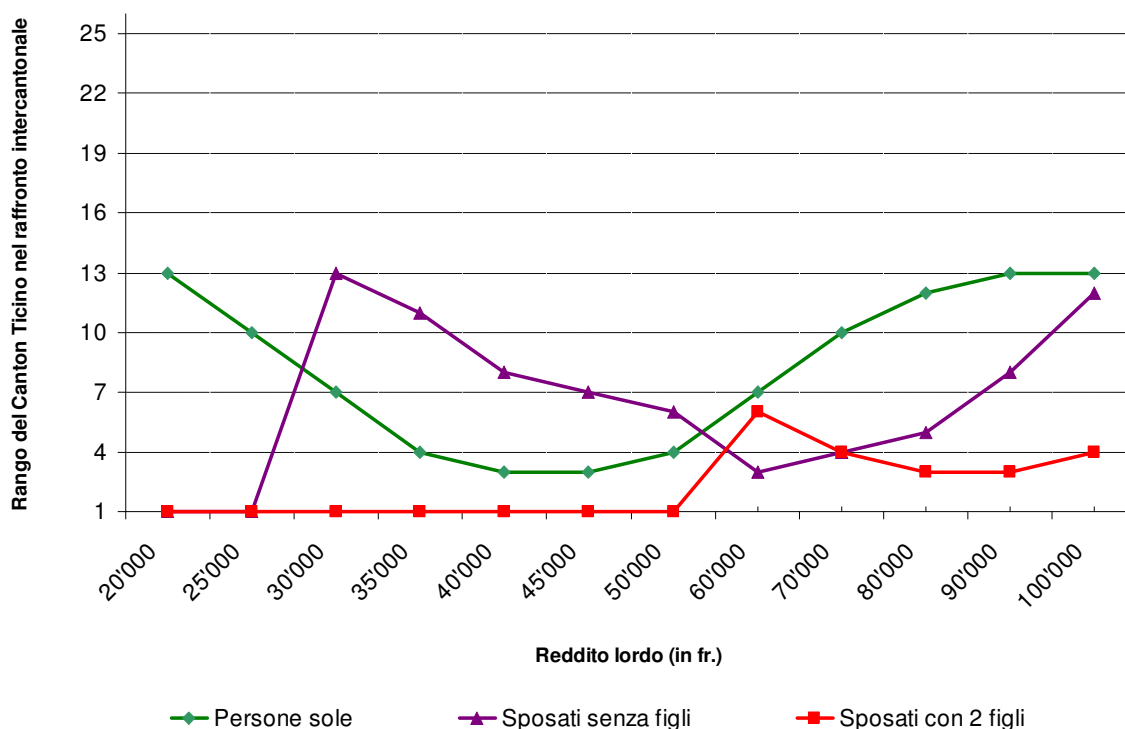
Già abbiamo detto che in parecchi cantoni esistono norme simili al concetto della "tassazione zero". Grosso modo si rifanno a principi di non imposizione quando i fattori imponibili di reddito e di sostanza non superano i parametri normalmente usati per il calcolo delle prestazioni complementari AVS/AI.

Esaminando le regole previste nei cantoni Berna, Nidvaldo, Lucerna e lo stesso cantone dei Grigioni, si può affermare che le persone che beneficiano della "tassazione zero" in Ticino sarebbero per la maggior parte già esenti senza particolari interventi. L'esame delle disposizioni grigionesi allegate all'iniziativa ci porta a concludere che il risparmio amministrativo, soprattutto per gli addetti all'accertamento, risulta di poco conto. Inoltre, in alcuni cantoni l'accertamento e l'esazione è demandata ai comuni, più vicini alle realtà dei contribuenti, e per questo meglio informati per valutare le condizioni oggettive dei contribuenti bisognosi.

4. SITUAZIONE NEL CANTONE TICINO

Nel passato il nostro cantone ha conosciuto numerose iniziative (pacchetti fiscali) volte a ridurre il carico d'imposta per le fasce di reddito per i meno abbienti. La posizione del cantone Ticino nel confronto intercantonale è notevolmente migliorata. Per i redditi bassi e medio-bassi il nostro cantone si situa fra le primissime posizioni della graduatoria intercantonale, come ben visibile nel grafico sottostante:

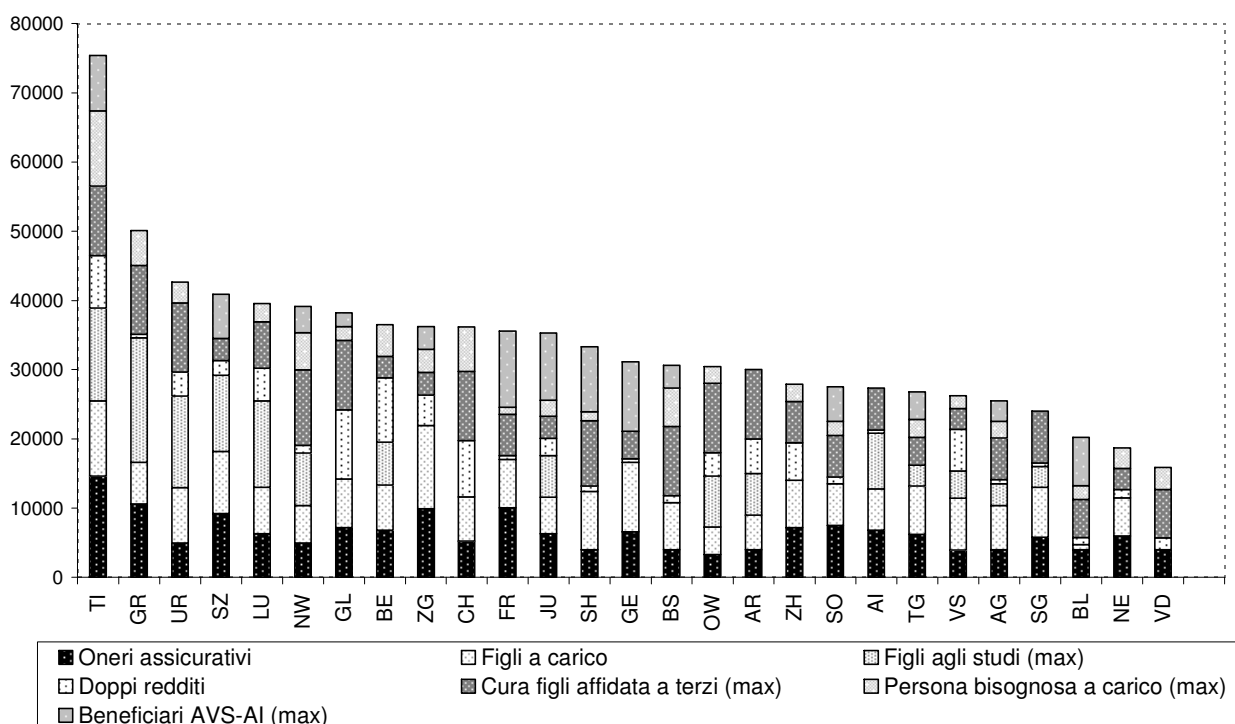
Il Ticino nella concorrenza fiscale intercantonale¹



La marcata impostazione sociale del nostro sistema fiscale cantonale è pure garantita dalle elevate deduzioni fiscali previste dalla legge tributaria, perché sono notevolmente le più generose su scala nazionale come ben evidenziato nel grafico seguente.

¹ Dati 2011 riferiti ai capoluoghi al netto della tassa comunale personale.

Raffronto intercantonale del cumulo delle principali deduzioni fiscali nel 2012



Fonte: Amministrazione federale delle contribuzioni, L'impôt sur le revenu des personnes physiques, settembre 2011.

Una scala delle aliquote del reddito particolarmente sociale, deduzioni sociali fra le più generose in Svizzera e un'imposizione sulla sostanza praticamente inesistente in questi casi (deduzioni sociali per coniugi e figli minorenni e una soglia di reddito imponibile che inizia a 200'000 franchi) sono, senza ombra di dubbio, criteri che già considerano in modo più che adeguato le problematiche sollevate dell'iniziativa.

La Divisione delle contribuzioni ha già verificato il rispetto del principio della non imponibilità del minimo vitale. I risultati di queste verifiche sono stati ricordati in modo dettagliato nelle osservazioni presentate dal Consiglio di Stato nella procedura di consultazione in merito all'iniziativa parlamentare CSSS-N che mirava all'esenzione del minimo vitale nella LAID con lettera del 17 gennaio 2007. Quanto detto si concretizza nell'importante numero di contribuenti esenti. Per l'esercizio 2010 si contano 45'319 casi di esenzione pari al 24.1% dei contribuenti già tassati a fine 2012 (ultimo dato disponibile).

Pure interessante è l'esame dell'evoluzione delle procedure di condono. Di seguito è riportata una tabella estratta del Rendiconto del Consiglio di Stato 2012.

Domande di condono per imposte cantonali, interessi di ritardo e multe, dal 2005

	Domande inoltrate	Istanze abbandonate	Decisioni di condono		Totale decisioni condoni	Importo condonato
			favorevoli	negative		
2005	1'807	165	1'226	409	1'635	1'375'879.30
2006	1'771	206	1'035	487	1'522	1'098'832.10
2007	1'563	178	1'201	445	1'646	1'197'423.80
2008	1'442	153	988	433	1'421	1'009'082.55
2009	1'275	156	697	334	1'031	599'574.15
2010	1'161	155	650	385	1'035	631'702.50
2011	1'198	138	739	444	1'183	781'640.90
2012	1'221	131	686	304	990	731'552.75

Fonte: Divisione delle contribuzioni.

Un sommario esame della tabella dimostra una costante diminuzione delle domande di condono, certamente ascrivibile alle considerazioni sin qui espresse.

5. ALTRE CONSIDERAZIONI DI ORDINE PRATICO

Allo stato attuale non ci risulta che i servizi addetti all'Ufficio dei condoni dell'esazione siano in una situazione critica a causa del numero eccessivo di pratiche di condono di poco conto e ripetitive.

Come detto in precedenza il problema non appare prioritario per il nostro Cantone. Nel caso in cui si dovesse comunque decidere di dar seguito all'iniziativa, occorrerà garantire un'assoluta parità di trattamento in particolare tra contribuenti con entrate costituite integralmente da redditi imponibili e altri con importanti componenti di reddito costituite da elementi non imponibili (prestazioni complementari, ev. prestazioni assistenziali) spesso non a conoscenza degli uffici preposti all'accertamento in quanto non vi è l'obbligo di dichiararli. Il concetto di parità di trattamento deve poi essere esteso ai diversi uffici circondariali di tassazione delle persone fisiche sparsi sul territorio cantonale il cui coordinamento non sempre è facile.

Il tutto porterebbe ad un ulteriore carico di lavoro per l'accertamento presso gli uffici circondariali già oggi alle prese con non poche difficoltà e questo senza un sostanziale risparmio nel settore dei condoni.

L'introduzione di una norma come quella oggetto dell'iniziativa nella legislazione tributaria cantonale comporterebbe quindi la necessità di ripensare l'organizzazione delle attività dei servizi di accertamento e d'incasso.

6. ASPETTI FINANZIARI

L'adozione di un concetto di "tassazione zero" comporterebbe certamente una perdita di gettito fiscale, anche se la quantificazione risulta difficile. È pur vero che le imposte eventualmente azzerate sarebbero di poco conto, ma il numero dei potenziali beneficiari potrebbe lievitare proprio a fronte di un certo automatismo che il nuovo concetto andrebbe a introdurre.

7. CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato condivide in parte le preoccupazioni degli iniziativaisti e la proposta è stata oggetto di un attento esame che ha coinvolto i vari servizi interessati della Divisione delle contribuzioni.

Dalle verifiche effettuate si giunge comunque alla conclusione che le controindicazioni nell'attuazione delle proposte dell'iniziativa prevalgano sui possibili vantaggi che le stesse potrebbero avere per i contribuenti.

Sempre nel caso in cui si ritenesse di dover dar seguito all'iniziativa, la Divisione delle contribuzioni propone una soluzione di compromesso. Nei casi in cui un contribuente faccia esplicita domanda di poter beneficiare di una tassazione zero, l'esame di merito iniziale sarà eseguito come finora dal Servizio dei condoni che dovrà adottare un preavviso/decisione vincolante da inoltrare agli uffici circondariali di tassazione. L'esame delle domande di condono/tassazione zero continuerebbe così a essere fatto con i criteri generali utilizzati per l'esame delle richieste di condono nel rispetto del principio della parità di trattamento (valutazione entrate e uscite dell'economia domestica, verifica elementi della sostanza e/o eventuali interessenze in comunioni ereditarie, esame di eventuali donazioni e anticipi ereditari, ecc.).

Gli Uffici di tassazione sarebbero in seguito autorizzati a emettere una "tassazione zero" per l'anno corrente. Questa autorizzazione sarà mantenuta anche per i periodi fiscali seguenti a condizione che la situazione del contribuente non subisca sostanziali modifiche. Dal profilo procedurale e della garanzia dell'equità, questa soluzione alternativa è sicuramente migliore di quella proposta dall'iniziativa, anche se non sgraverà sostanzialmente il lavoro amministrativo della DDC. Questa ipotesi comporterebbe tuttavia la necessità di una modifica del testo proposto dall'iniziativa, modifica che dovrà essere valutata dagli iniziativaisti poiché l'iniziativa oggetto del presente rapporto è elaborata e di conseguenza non modificabile.

Per queste ragioni proponiamo al Gran Consiglio di respingere la proposta così come presentata non opponendoci, se del caso e in un'ipotesi di lavoro comunque non prioritaria, a un'eventuale modifica così come avanzata nel presente rapporto.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli

Il Cancelliere, G. Gianella