

# Rapporto

numero

**6123 R**

data

2 dicembre 2008

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

**della Commissione speciale tributaria  
sul messaggio 24 settembre 2008 concernente il progetto di modifica  
della Legge tributaria del 21 giugno 1994: adeguamento alla Legge  
federale sulla riforma II dell'imposizione delle imprese, alla Legge  
federale sugli investimenti collettivi di capitale, alla Legge federale sullo  
Stato ospite e alla Legge federale sulla modifica della procedura di  
ricupero d'imposta e del procedimento penale per sottrazione d'imposta  
in materia di imposizione diretta**

## **1. L'ADEGUAMENTO DELLA LT CANTONALE E IL PREVENTIVO 2009**

Rileviamo preliminarmente che - compatibilmente con le decisioni adottate dalla maggioranza della Commissione gestione e finanze in relazione al messaggio governativo n. 6133 del 15 ottobre 2008 concernente il preventivo 2009 e l'obiettivo di bilancio 2011 - il presente rapporto è presentato al Gran Consiglio quale allegato al rapporto n. 6133 R1 del 2 dicembre 2008 della stessa Commissione gestione e finanze riguardante il preventivo 2009 e l'obiettivo di bilancio 2011. Di conseguenza il disegno di modifica della LT allegato al messaggio n. 6133 del 15 ottobre 2008 (nella versione modificata come alle proposte dalla Commissione gestione e finanze) viene integrato dagli articoli oggetto delle proposte del disegno di modifica della LT allegato al messaggio n. 6123 del 24 settembre 2008 (con le modifiche proposte dalla Commissione speciale tributaria).

In questo senso la Commissione speciale tributaria condivide la richiesta 25 novembre 2008 della Commissione gestione e finanze di presentare, ai fini dell'approvazione del Gran Consiglio, un disegno di modifica della LT unico, cioè comprensivo delle modifiche della LT oggetto dei messaggi separati n. 6133 e 6123 (emendati come alle proposte commissionali).

## **2. LA RIFORMA DELLA TASSAZIONE DELLE IMPRESE A LIVELLO FEDERALE**

Come è noto il Consiglio federale, già nel 2005, aveva proposto di ridurre in generale l'imposizione del capitale di rischio e di attenuare la doppia imposizione dell'utile per tutti gli azionisti. Le Camere federali hanno però voluto concedere lo sgravio ai soli azionisti che detengono una partecipazione di carattere imprenditoriale. Di conseguenza beneficiano di questa riduzione soltanto i titolari di una partecipazione di almeno il 10%, come del resto già fanno alcuni cantoni. Per questa riduzione il Consiglio federale aveva proposto di tassare i dividendi nella misura dell'80% per la sostanza privata e del 60% per la sostanza commerciale. La differenza è giustificata dal fatto che nella sostanza commerciale gli utili in capitale rientrano comunque nel substrato imponibile, così come rientrano anche gli utili derivanti dalla vendita di partecipazioni.

Le Camere federali hanno però deciso di applicare aliquote di imposizione parziale inferiori, ma è proprio qui che è nato il disaccordo: gli Stati volevano un'aliquota al 60% per la sostanza privata e al 50% per la sostanza commerciale. Il Consiglio nazionale decideva invece un'aliquota unica del 50% nei due casi.

Nella procedura di conciliazione fra i due rami del Parlamento, il Nazionale accettava di aumentare l'aliquota per le sostanze private al 60%, mentre gli Stati erano disposti a scendere al 70%, ma sempre nel timore che un simile modo di procedere potesse essere incostituzionale. Il Nazionale non temeva invece problemi di questa natura e rimaneva sulla sua proposta del 60%. Per finire, le due Camere hanno trovato un accordo sul 60% per la tassazione dei dividendi percepiti a titolo privato. In questo caso le minori entrate per la Confederazione sarebbero di 405 milioni di franchi, mentre nella versione degli Stati sarebbero state di 230 milioni. Resta accolto il principio che questi sgravi vengono concessi solo a partire da partecipazioni di almeno il 10%. Con questo limite vengono favorite soprattutto le piccole e medie imprese.

Il problema della costituzionalità della misura è riaffiorato quando si è chiesto di imporre un limite ai cantoni. Glarona (20%) e Svitto (25%) vanno infatti già oltre. Governo e maggioranza del Nazionale hanno però deciso di non interferire nella sovranità fiscale cantonale, per cui le decisioni della Confederazione avranno il valore di una indicazione, in questo preciso ambito. Il Consiglio di Stato propone – come vedremo – di seguire le indicazioni della Confederazione.

Questa seconda fase della revisione della tassazione delle imprese ha però interessato anche altri ambiti. Per esempio vengono esentati dall'imposizione gli apporti in capitale forniti dai titolari di diritti di partecipazione, gli aggi e i pagamenti suppletivi in caso di rimborso della sostanza privata degli azionisti. Inoltre, già a metà del 2006, le Camere avevano regolato il problema della tassazione delle cosiddette liquidazioni parziali indirette. Il caso si era presentato anche in Ticino e aveva dato luogo a interpretazioni divergenti della normativa. Oggi la distinzione tra utile in capitale esente da imposta e reddito patrimoniale imponibile è stata chiarita.

La riforma prevede anche miglioramenti per le società di capitali e le cooperative, che possono computare l'imposta sull'utile nell'imposta sul capitale. Il governo propone anche di aumentare a 1 milione l'importo esente da imposta per la tassa di emissione per le cooperative. In futuro si prevede poi la soppressione di diversi ostacoli per le società semplici o di famiglia, tendenti a promuovere la conservazione e la successione. Le ristrutturazioni vengono agevolate con la proroga dell'imposta sugli utili da sostanza immobiliare, nel caso di trasferimento dalla sostanza commerciale a quella privata. È prevista anche un'attenuazione dell'imposta sugli utili in caso di decesso dell'imprenditore o di cessazione definitiva dell'attività.

Si completa così la seconda parte della revisione della tassazione delle imprese, avviata già nel 1997. La prima parte ha già avuto effetti positivi, migliorando le condizioni per le società holding, introducendo un'aliquota lineare sull'utile e sopprimendo l'imposta sul capitale. Con questi miglioramenti la Svizzera favorisce la propria competitività fiscale sul piano internazionale, grazie anche a un'imposizione minore (salvo nei confronti dell'Irlanda e parzialmente degli Stati Uniti). Altri paesi si muovono però nella stessa direzione. Recentemente la Germania ha ridotto le aliquote d'imposta per le imprese, in particolare per le società di capitali dal 38,7% al 29,8%, che però compensa in parte con altri aumenti sulla tassazione delle imprese. Il colpo d'occhio su un ribasso di quasi il 9% è però allettante.

### 3. LE PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LT OGGETTO DEL MESSAGGIO N. 6123

Il messaggio n. 6123 propone di adattare la nostra LT ai cambiamenti della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei cantoni e dei comuni (LAID) intervenuti a seguito di quattro diverse nuove leggi federali e più particolarmente:

- la Legge federale del 23 marzo 2007 sul miglioramento delle condizioni quadro fiscali per le attività e gli investimenti imprenditoriali (riforma II dell'imposizione delle imprese),
- la Legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (LICol),
- la Legge federale del 22 giugno 2007 sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (Legge federale sullo Stato ospite, LSO),
- la Legge federale del 20 dicembre 2006 sulla modifica della procedura di recupero d'imposta e del procedimento penale per sottrazione d'imposta in materia di imposizione diretta.

Lo stesso messaggio propone poi tre ulteriori modifiche puntuali della LT (art. 32 cpv. 1 lett. h, art. 68 cpv. 1 lett. c, art. 200 cpv. 3) che si rendono necessarie al fine di assicurare una più corretta congruenza della LT con i relativi disposti della LAID.

Il messaggio governativo commenta singolarmente ed in modo esaustivo le norme della LT oggetto di cambiamento e la loro relazione con i disposti della Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) e della LAID. La Commissione non ha pertanto nulla da aggiungere a questi commenti che ritiene adeguati e conformi ai corrispondenti disposti della LIFD e della LAID.

Rileviamo d'altra parte che la maggior parte delle proposte di modifica della LT riguardano disposizioni della LAID che hanno carattere imperativo per i cantoni e che pertanto devono essere, nei medesimi termini, recepite dal diritto tributario cantonale. Al riguardo di queste norme, come giustamente rilevato anche dal Consiglio di Stato nel suo messaggio, non vi è quindi alcun spazio di intervento da parte del Gran Consiglio e la decisione non può essere che quella di approvare le proposte così come formulate dal Consiglio di Stato.

Si tratta delle disposizioni di adeguamento della LT alla LF sugli investimenti collettivi di capitale (vedi messaggio governativo, capitolo II e relativo commento alle proposte di modifica della LT), di quelle concernenti gli adeguamenti alla LF sullo Stato ospite e alla LF sulla modifica della procedura di recupero d'imposta e del procedimento penale per sottrazione d'imposta in materia di imposizione diretta (vedi messaggio governativo, capitoli III e IV e relativi commenti alle proposte di modifica della LT), come pure di quelle concernenti altri adeguamenti alla LAID (vedi messaggio governativo, capitolo V e relativo commento alle proposte di modifica della LT).

**La Commissione - fatte le opportune verifiche circa la compatibilità e l'adeguatezza di queste singole proposte di modifica della LT - chiede al Gran Consiglio di approvarle così come formulate dal Consiglio di Stato nel disegno di legge allegato al messaggio governativo.**

Sempre in relazione al margine di apprezzamento che la LAID lascia ai cantoni la situazione per quanto riguarda le proposte di adeguamento della LT alla nuova LF sulla riforma II dell'imposizione delle imprese è invece diversa. Infatti, come si può più nei particolari rilevare dal messaggio governativo (vedi capitolo I e relativo commento alle proposte di modifica della LT), alcune proposte di modifica della LT riguardano articoli della LAID che lasciano un margine di apprezzamento al legislatore cantonale. Lo stesso

marginale di apprezzamento è lasciato ai cantoni anche per quanto riguarda la data di entrata in vigore di queste modifiche legislative (ad eccezione per gli art. 17b e 77 cpv. 5 lett. b).

Si tratta delle modifiche della LT che disciplinano l'imposizione dei proventi da partecipazioni della sostanza commerciale (nuovo art. 17b), rispettivamente da partecipazioni private (art. 19 nuovo cpv. 1<sup>bis</sup>), come pure del nuovo articolo 37b concernente gli utili di liquidazione e della modifica dell'articolo 77 capoverso 5 lettera b) riguardante la riduzione per partecipazioni.

La Commissione - anche in considerazione dei margini di apprezzamento che le norme appena ricordate riservano al legislatore cantonale - ha esaminato con particolare attenzione le relative proposte del messaggio governativo facendo i seguenti rilievi.

- **nuovo articolo 17b LT - imposizione parziale dei proventi da partecipazioni della sostanza commerciale**

Il nuovo articolo riguarda gli sgravi che, secondo la LAID, possono essere previsti dai cantoni ai fini dell'imposizione dei proventi da partecipazioni della sostanza commerciale (dividendi e utili in capitale). Più particolarmente la LAID (art. 7 cpv. 1) prevede che i cantoni possono attenuare la doppia imposizione economica di società e titolari di quote ritenute comunque che questa attenuazione può essere riferita unicamente a partecipazioni qualificate, cioè a quelle che rappresentano almeno il 10% del capitale azionario o sociale di una società di capitali o di una società cooperativa. La LAID vincola pertanto i cantoni per quanto riguarda le partecipazioni che possono beneficiare dell'agevolazione fiscale (che sono quelle di almeno il 10%) e li lascia liberi di definire come meglio ritengono la misura dell'attenuazione della doppia imposizione economica.

Il Consiglio di Stato propone di introdurre uno sgravio uguale a quello ammesso, dall'articolo 18b LIFD, per l'imposta federale diretta ciò che comporta di tassare, nella misura del 50%, i proventi da partecipazioni e da utili in capitale aziendali.

Nel messaggio governativo il Consiglio di Stato giustifica questa sua scelta con motivi di semplificazione e di armonizzazione verticale tra la LIFD e la LT.

**La Commissione condivide questa proposta del Consiglio di Stato e le ragioni che stanno alla base della scelta di introdurre cantonalmente le medesime regole di imposizione valide ai fini dell'imposta federale diretta.**

Come rilevato nel messaggio governativo si tratta di una soluzione che dovrebbe risultare interessante anche dal profilo della concorrenza intercantonale se si considerano i disciplinamenti che gli altri cantoni hanno sin qui adottato.

- **articolo 19, nuovo capoverso 1<sup>bis</sup> LT - imposizione agevolata dei redditi da partecipazioni qualificate private**

Analogamente a quanto visto in relazione agli sgravi dei proventi da partecipazioni della sostanza commerciale (o aziendali) la LAID (art. 7 cpv. 1) riconosce ai cantoni anche la possibilità di attenuare la doppia imposizione economica che colpisce le partecipazioni private. I vincoli del diritto superiore dell'armonizzazione fiscale sono unicamente quelli concernenti il tipo di partecipazioni che possono beneficiare degli sgravi (cioè le partecipazioni qualificate di almeno il 10%). La misura dell'agevolazione fiscale è lasciata invece al libero apprezzamento dei cantoni.

Anche a questo riguardo il Consiglio di Stato propone di adottare le medesime regole di imposizione applicate per l'imposta federale diretta (art. 20 cpv. 1<sup>bis</sup>. LIFD) ciò che comporta una tassazione dei relativi proventi nella misura del 60%.

**Per le ragioni già esposte commentando il precedente articolo 17b LT la Commissione condivide anche questa proposta del Consiglio di Stato.**

- **nuovo articolo 37b LT - utili di liquidazione**

Come più diffusamente spiegato nel messaggio governativo il nuovo articolo 37b LT introduce - al verificarsi di determinate condizioni (cessazione definitiva dell'attività indipendente dopo i 55 anni oppure a causa di uno stato di invalidità) - la possibilità di tassare in modo agevolato gli utili di liquidazione dell'attività indipendente.

La LAID (art. 11 cpv. 5) stabilisce, in modo vincolante per i cantoni, sia le condizioni al verificarsi delle quali la tassazione agevolata è ammessa (cessazione definitiva dell'attività indipendente dopo i 55 anni di età o per ragioni di invalidità), sia il sistema di tassazione (separata dagli altri redditi, ma comprensiva degli utili di liquidazione degli ultimi due anni che sono da cumulare), come pure le condizioni riferite agli aspetti previdenziali e all'aliquota applicabile a questi ultimi (che deve essere quella, privilegiata, delle normali liquidazioni in capitale della previdenza).

Essa lascia per contro libertà al legislatore cantonale di definire l'aliquota da applicare per la tassazione dell'utile di liquidazione restante (cioè quello da tassare una volta calcolata la parte di utile da ascrivere alla previdenza). Le modalità di tassazione e l'entrata in vigore (2011) sono vincolanti.

Il Consiglio di Stato propone di tassare questo utile applicando le usuali aliquote dell'articolo 35 LT. Rileviamo che questa proposta si scosta da quella prevista dal corrispondente disposto della LIFD (art. 37b) che prevede di tassare un quinto dell'importo restante applicando tuttavia un'aliquota del 2% almeno.

**La Commissione ritiene comunque di poter condividere la proposta del Consiglio di Stato tenuto conto che, come rilevato nel messaggio governativo, la ragione della scelta di applicare le aliquote ordinarie (art. 35 LT) è dovuta anche al fatto che un'aliquota più marcatamente agevolata potrebbe essere da incentivo a creare riserve (più o meno giustificate) al solo scopo di spostarne l'imposizione al momento della liquidazione dell'attività (per beneficiare di un ulteriore vantaggio fiscale).**

La Commissione rileva che la proposta del Consiglio di Stato (di applicare le usuali aliquote dell'art. 35 LT) comporta comunque un'agevolazione rispetto all'ordinamento attuale che prevede di applicare questa stessa aliquota, ma cumulando tutti i redditi del contribuente e senza agevolazioni previdenziali.

- **articolo 77 capoverso 5 lettera b) LT - riduzione per partecipazioni**

Al riguardo della riduzione per partecipazioni la LAID (art. 28 cpv. 1<sup>bis</sup>) riconosce ai cantoni la facoltà di estendere il beneficio fiscale anche agli utili in capitale. Il Consiglio di Stato propone di far uso di questa facoltà. Non si tratta però di una novità poiché, già attualmente, anche gli utili in capitale beneficiano della riduzione per partecipazioni (tuttavia limitata alle sole partecipazioni di almeno il 20%). L'entrata in vigore (2011) è vincolante.

**La Commissione condivide anche questa scelta del Consiglio di Stato che è peraltro in sintonia con il corrispondente articolo 70 capoverso 4 lettera b) LIFD.**

- **Entrata in vigore delle disposizioni che interessano le misure di attenuazione della doppia imposizione economica** (art. 17 cpv. 2, 17b, 18, marginale, 19 cpv. 1 lett. c) e cpv. 1<sup>bis</sup>)

La Commissione si è infine chinata anche sul problema relativo alla data di entrata in vigore delle disposizioni della LT che interessano l'attenuazione della doppia imposizione economica per quanto riguarda l'imposizione dei redditi da partecipazioni (siano esse aziendali o private). Questo in relazione sia alle "spinte" degli ambienti economici, sia alle richieste oggetto di alcuni atti parlamentari (in particolare dell'interpellanza 22.10.2008 di Rinaldo Gobbi, firmata da altri venti deputati, "anticipo dell'attenuazione della doppia imposizione al 01.01.2009") ma anche in considerazione del particolare momento di difficoltà finanziarie che richiede di adottare, in tempi possibilmente brevi, tutte quelle misure e accorgimenti che possono favorire l'economia e i contribuenti.

Il Consiglio di Stato, per ragioni di carattere essenzialmente finanziario (riferite alle disponibilità del piano finanziario 2008 - 2011), propone di mettere in vigore le modifiche della LT che interessano l'attenuazione della doppia imposizione economica a partire dal 01.01.2010, quindi con un anno di scarto rispetto all'entrata in vigore dei corrispondenti disposti della LIFD. Secondo il messaggio governativo "è infatti a partire dal 2010 che il nostro piano finanziario mette a disposizione i mezzi necessari agli sgravi che interessano queste disposizioni e in particolare l'attenuazione della doppia imposizione economica dei dividendi".

Rispetto alla proposta del Consiglio di Stato la Commissione si è posta la questione se anticipare di 1 anno l'entrata in vigore delle disposizioni interessate allineandole, dal profilo temporale, con l'entrata in vigore dei corrispondenti disposti della LIFD.

Essa ha in particolare considerato che un'entrata in vigore anticipata di queste misure di sgravio (che ha, come effetto, di stabilire una contemporaneità con le stesse misure che dovranno essere applicate, dal 01.01.2009, ai fini dell'imposta federale diretta) dovrebbe ulteriormente favorire (anticipandola) la distribuzione di dividendi a vantaggio dell'economia e dei contribuenti interessati e creando anche possibili positive ricadute sul gettito fiscale (almeno nei primi anni di applicazione delle nuove normative). La Commissione ha pure considerato che lo sfasamento di un anno dell'entrata in vigore di queste disposizioni rispetto alla Confederazione complica il lavoro amministrativo degli uffici preposti alla tassazione poiché richiede una determinazione differenziata dell'imponibile ai fini dell'imposta sul reddito cantonale e dell'imposta sul reddito federale e crea difficoltà per quanto riguarda i riparti di imposta di contribuenti con elementi imponibili in Ticino che risiedono in cantoni che applicano gli sgravi riguardanti le partecipazioni già a partire dal 01.01.2009. La gran parte degli altri cantoni prevede infatti questa possibilità (unicamente GE, NE e VD non prevedono un'entrata in vigore a partire dal 01.01.2009).

La Commissione si è tuttavia preoccupata anche dell'aspetto relativo alle decisioni adottate dalla maggioranza della Commissione gestione e finanze in merito al messaggio n. 6133 che riguarda il preventivo 2009 e l'obiettivo di bilancio 2011. La preoccupazione è stata in particolare quella di non pregiudicare, attraverso un anticipo dell'entrata in vigore delle disposizioni concernenti gli sgravi delle partecipazioni, le decisioni sul preventivo 2009. Per questa ragione la Commissione ha ritenuto di sentire l'avviso dei Colleghi della Commissione gestione e finanze. Quest'ultima Commissione si è pronunciata a favore della proposta del messaggio governativo (n. 6123).

**La Commissione tributaria, sentito l'avviso contrario della Commissione gestione e finanze rinuncia pertanto a proporre al Gran Consiglio di anticipare, al 01.01.2009, l'entrata in vigore delle misure di sgravio che riguardano le partecipazioni private e**

**aziendali. Entrata in vigore, che propone pertanto di mantenere al 01.01.2010 come proposto dal messaggio governativo.**

#### **4. CONCLUSIONI**

La Commissione considera, in conclusione, positivamente le proposte di modifica del messaggio governativo che - oltre a costituire un doveroso adeguamento della nostra legislazione tributaria alle innovazioni introdotte dal diritto federale in materia di armonizzazione fiscale - comportano (in particolare per quanto ha riferimento alle nuove disposizioni riguardanti la riforma dell'imposizione delle imprese) - un sensibile miglioramento delle condizioni quadro che favoriscono l'economia, in particolare le piccole e medie imprese. Si tratta di miglioramenti che vengono oltretutto introdotti in un momento di particolare difficoltà e quindi di bisogni accresciuti da parte dell'economia e dei contribuenti interessati.

Aggiungiamo che, come riferito dal Consiglio di Stato, la modifica della LT oggetto del messaggio n. 6123 accoglie anche le richieste di tre atti parlamentari che proponiamo quindi di considerare evasi. Si tratta dell'iniziativa elaborata del 26.02.2007 di Alessandro Torriani (ripresa da Attilio Bignasca) per il Gruppo della Lega dei ticinesi concernente la modifica della LT per la riduzione dell'imposizione dei dividendi e dell'iniziativa elaborata del 26.02.2007 di Fiorenzo Robbiani, Gianluigi Piazzini e Fabio Regazzi (ripresa da Fabio Regazzi) per la modifica della LT in materia di tassazione dei dividendi) e della mozione del 26.02.2007 di Iris Canonica (ripresa da Lorenzo Quadri) sulla "concorrenza fiscale intercantonale/agevolazioni fiscali per i dividendi nella maggioranza dei cantoni: la valutazione e l'eventuale proposta del Cantone Ticino".

\* \* \* \* \*

Con queste considerazioni la Commissione propone al Gran Consiglio di approvare il disegno di modifica della LT che, per le considerazioni ricordate al capitolo 2 del presente rapporto, è allegato al rapporto della maggioranza della Commissione gestione e finanze sul messaggio n. 6133 del 15 ottobre 2008 concernente il preventivo 2009 e l'obiettivo di bilancio 2011.

Per la Commissione speciale tributaria

Felice Dafond e Ignazio Bonoli, relatori

Belloni - Bertoli - Carobbio - De Rosa - Dominé -

Ghisletta R. - Giudici - Guidicelli - Mariolini - Rizza