

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
5416 R1	19 settembre 2003	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

**della Commissione speciale tributaria
sul messaggio 29 agosto 2003 concernente la richiesta di un
referendum facoltativo (art. 141 Costituzione federale) sul pacchetto
fiscale 2001 della Confederazione**

INDICE

0.	INTRODUZIONE	2
I.	IL PACCHETTO FISCALE 2001 DELLA CONFEDERAZIONE	2
I.1	Le misure contemplate nel pacchetto	3
I.2	Valutazione delle misure	6
<i>I.2.1</i>	<i>Imposizione dei coniugi e delle famiglie</i>	7
<i>I.2.2</i>	<i>Tasse di bollo</i>	9
<i>I.2.3</i>	<i>L'imposizione della proprietà abitativa</i>	10
<i>I.2.4</i>	<i>I Cantoni con molte residenze secondarie</i>	14
I.3	Valutazione politica complessiva del pacchetto fiscale 2001	14
II.	L'IMPATTO FINANZIARIO DEL PACCHETTO FISCALE	15
II.1	L'incidenza sul gettito IFD complessivo	15
II.2	L'incidenza sulle finanze cantonali	17
<i>II.2.1</i>	<i>Imposizione della proprietà abitativa</i>	17
<i>II.2.2</i>	<i>Imposizione fiscale della coppia e della famiglia</i>	20
<i>II.2.3</i>	<i>Diritti di bollo</i>	21
II.3	L'autonomia fiscale dei Cantoni	21
II.4	Le conseguenze effettive per il Cantone	22
II.5	Le conseguenze finanziarie relative all'imposizione delle famiglie esposte nel messaggio	24
III.	LA SITUAZIONE FINANZIARIA DEL CANTONE	24
IV.	RIGORE A SENSO UNICO	26
V.	CONCLUSIONI	28

0. INTRODUZIONE

La Commissione speciale in materia tributaria del Gran Consiglio ha esaminato il messaggio del Consiglio di Stato che propone di aderire alla domanda di referendum dei Cantoni contro il pacchetto di riduzione delle imposte federali ("Pacchetto fiscale 2001 della Confederazione"). Il tempo a disposizione per l'esame del messaggio è stato limitatissimo. D'altra parte, la questione del referendum contro il pacchetto fiscale 2001 della Confederazione è stata oggetto di un acceso dibattito pubblico, per cui le informazioni al riguardo non sono mancate. I due relatori designati dalla maggioranza commissionale hanno ritenuto opportuno esaminare attentamente non solo la questione della sostenibilità finanziaria del pacchetto, al centro del messaggio governativo, ma anche i contenuti del pacchetto federale e quindi l'utilità e l'efficacia delle misure di cui esso è composto in relazione agli obiettivi che anche a livello cantonale vengono perseguiti.

Il presente rapporto di maggioranza invita il Gran Consiglio a non seguire la proposta governativa e quindi a non sostenere la domanda di referendum. Gli sgravi fiscali federali sono infatti in linea con le misure attuate dal Cantone in particolare mediante il terzo e quarto pacchetto fiscale, entrati in vigore rispettivamente il 1° gennaio 2001 e il 1° gennaio 2003, hanno un'incidenza finanziaria molto limitata a breve termine sui conti del Cantone e dei Comuni e un impatto sostenibile a medio termine (in particolare dal 1° gennaio 2008, cioè da quando entreranno in vigore i provvedimenti relativi all'imposizione dell'alloggio), infine non rimettono in discussione il federalismo fiscale che caratterizza il nostro Paese. A questo riguardo la maggioranza commissionale ritiene opportuno indicare in entrata che il Cantone non ha alcun obbligo di riprendere, nella sua legislazione tributaria, le modifiche introdotte dalla Confederazione per l'Imposta federale diretta. Il Cantone deve unicamente uniformarsi alla Legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID). Come si vedrà in dettaglio nel presente rapporto, la valutazione dell'impatto finanziario del pacchetto federale presentata nel messaggio del Consiglio di Stato è pertanto esagerata, in quanto include le cosiddette conseguenze indirette. Il pacchetto fiscale 2001 della Confederazione è una riforma necessaria strutturalmente (perché modernizza l'imposizione della famiglia, rende più concorrenziale la piazza finanziaria, abolisce il valore locativo quale fattore di reddito imponibile) e congiunturalmente (perché interviene in una fase di recessione economica aumentando il reddito disponibile delle economie domestiche e quindi incentivando la domanda interna).

I. IL PACCHETTO FISCALE 2001 DELLA CONFEDERAZIONE

Prima di entrare nel merito delle misure previste dal pacchetto della Confederazione è opportuna una precisazione di natura linguistica, poiché sui termini "pacchetto fiscale" e "sgravi" possono insorgere equivoci interpretativi dovuti al diverso utilizzo fatto a livello federale e a livello cantonale. In effetti, la Confederazione parla di pacchetto di sgravio anche in relazione alle misure di contenimento della spesa pubblica, intendendo con ciò un alleggerimento del conto della Confederazione. Su un piano più generale, la politica fiscale è intesa come l'insieme della strategia e delle misure puntuali che coprono sia le entrate sia le uscite dell'ente pubblico. Nel nostro Cantone si tende invece a utilizzare, a questo riguardo, il termine di politica finanziaria, mentre si parla di politica fiscale riferendosi alle misure che toccano esclusivamente i pubblici tributi.

Il pacchetto fiscale 2001 della Confederazione è una riforma che contempla unicamente misure tributarie e meglio di diminuzione delle imposte. È in tutto e per tutto paragonabile

ai pacchetti di sgravi fiscali attuati dal Cantone negli scorsi anni. Il Consiglio federale ha varato anche un "programma di sgravio 2003" che è per contro un pacchetto di misure di contenimento della spesa (risparmi) e in misura molto più limitata e marginale di aumenti di entrate. Nel presente rapporto il termine "sgravio" è inteso esclusivamente come sinonimo di "diminuzione di imposte".

I.1 Le misure contemplate nel pacchetto

Le misure del pacchetto fiscale federale riguardano l'imposizione della coppia e della famiglia, quella della proprietà abitativa (in particolare del valore locativo) e le tasse di bollo. Esse interessano sia le disposizioni della Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD), sia quelle della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei cantoni e dei comuni (LAID). Al riguardo di queste ultime disposizioni è opportuno ricordare che la LAID costituisce diritto obbligatorio per i Cantoni in virtù del fatto che, secondo l'art. 72 cpv. 2 LAID, scaduto il termine di adeguamento delle disposizioni tributarie cantonali al diritto federale in materia di armonizzazione fiscale, quest'ultimo diritto federale (della LAID) "*è direttamente applicabile se il diritto fiscale cantonale vi si oppone*". Malgrado questo effetto obbligatorio della LAID resta riservata la piena autonomia dei Cantoni per quanto riguarda la determinazione delle tariffe e delle aliquote fiscali, come pure degli importi esenti da imposta (art. 129 cpv. 2 Cost.fed. e art. 1 cpv. 3 LAID).

È previsto che le nuove disposizioni della LIFD in materia di imposizione della coppia e della famiglia entrino in vigore (limitatamente all'imposta federale diretta) a partire dal 2004 o dal 2005 qualora fosse proposto il referendum contro il pacchetto fiscale. Il termine ultimo entro il quale i Cantoni dovranno uniformare le proprie legislazioni tributarie alle relative disposizioni della LAID scade il 31 dicembre 2008, rispettivamente il 31 dicembre 2009 qualora vi fosse il referendum. La modifica legislativa in materia di imposizione della proprietà abitativa entra invece in vigore il 1° gennaio 2008 sia per l'imposta federale diretta, sia per il necessario adeguamento della LT alla LAID.

Per quanto riguarda LIFD e LAID le singole misure di questo pacchetto fiscale comportano in particolare:

a) per l'imposizione delle coppie e delle famiglie

- La sostituzione dell'attuale sistema di tassazione basato su due scale delle aliquote (per coniugati e per persone sole) con l'introduzione di una scala delle aliquote unica applicabile sia alle persone sole che ai coniugati. La diversa capacità contributiva dei coniugati rispetto alle persone sole è poi considerata attraverso il cosiddetto sistema dello splitting parziale. In virtù di questo nuovo sistema i redditi delle coppie sposate continuano ad essere sommati; il reddito complessivo è poi diviso per un fattore di 1.9 per determinare l'aliquota applicabile al reddito imponibile complessivo della coppia (art. 214 LIFD).

Esemplificando, per una famiglia in cui entrambi i coniugi lavorano e il reddito del marito è di 70'000.- franchi e quello della moglie di 30'000.- franchi, l'imposta sarà calcolata sul reddito complessivo di 100'000.- franchi applicando tuttavia l'aliquota riferita ad un reddito di 52'631.- franchi (cioè $100'000.- : 1.9$). Questo sistema vale anche nel caso in cui uno solo dei due coniugi dovesse percepire l'intero reddito.

Questo sistema (aliquota unica e splitting per i coniugi) deve essere introdotto anche dai cantoni (art. 11 LAID). I cantoni mantengono tuttavia la loro autonomia

per quanto riguarda la scelta delle aliquote (che deve essere però basata su una scala unica) e la determinazione del divisore applicabile al reddito complessivo ai fini dell'individuazione dell'aliquota determinante.

- L'abolizione dell'attuale deduzione (di 7'000.- franchi per l'IFD) riconosciuta quando entrambi i coniugi lavorano (art. 212 LIFD). Questa modifica è una conseguenza del nuovo sistema di tassazione della famiglia (splitting) e considera che è stata anche introdotta una nuova deduzione per la custodia dei figli da parte di terzi (che vedremo ancora in seguito).

La medesima rinuncia vale anche per i cantoni. Cade quindi, per effetto della LAID (art. 9 cpv. 2 lett. k), la relativa deduzione di attuali 7'200.- franchi della nostra LT (art. 32 cpv. 2).

- L'introduzione di due nuove deduzioni: la prima, generale, di 1'400.- franchi per ogni contribuente (art. 213 cpv. 1 lett. a LIFD) e la seconda, di economia domestica, di 11'000.- franchi per le persone sole o per quelle che, da sole, vivono in comunione domestica con figli o persone bisognose a carico. Secondo le indicazioni dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (vedi circolare 30.06.2003) queste due deduzioni e le nuove aliquote che partono da un reddito imponibile di 14'300.- franchi permettono di esentare il minimo vitale.

Le due nuove deduzioni non sono previste dalla LAID, non devono pertanto essere riprese dalla LT. La LAID stabilisce tuttavia che il minimo esistenziale del contribuente deve essere esente da imposta (art. 11 cpv. 1 LAID).

- L'introduzione di un'ulteriore deduzione per i contribuenti che, da soli, vivono in comunione domestica con figli minorenni o con persone bisognose di assistenza (famiglie monoparentali). La deduzione equivale al 3% del reddito netto, ma è al massimo di 5'500.- franchi (art. 213 cpv. 1 lett. e LIFD).

Questa deduzione non è (esplicitamente) prevista dalla LAID. Non deve essere pertanto (come tale) assunta dalla LT. La LAID (art. 11 cpv. 3) impone tuttavia ai cantoni di prevedere una riduzione di imposta equivalente allo splitting dei coniugi anche per le famiglie monoparentali cioè per i vedovi, separati, divorziati o celibi che vivono in comunione domestica con figli o con persone bisognose d'assistenza e provvedono in modo essenziale al loro sostentamento. Il singolo Cantone, nell'ambito del necessario adeguamento alla LAID, resta quindi libero di decidere come accordare questa riduzione d'imposta (deduzione sociale particolare come, ad esempio, quella per economia domestica, applicazione dello splitting, ecc.).

- L'aumento della deduzione per figli a carico che passa dagli attuali 5'600.- franchi a 9'300.- franchi (art. 213 cpv. 1 lett. b LIFD).

Questo cambiamento non comporta alcuna conseguenza per la nostra relativa deduzione cantonale poiché la LAID (art. 9 cpv. 4) si limita ad imporre il riconoscimento di questa deduzione lasciando però ai cantoni la facoltà di liberamente quantificarne l'importo. Secondo la vigente LT questa deduzione è attualmente di 10'400.- franchi per ogni figlio a carico fino al 25.mo anno di età (art. 34 cpv. 1 lett. a LT).

- L'introduzione di una nuova deduzione per la custodia dei figli da parte di terzi. Questa innovazione comporta la possibilità di dedurre le spese comprovate di custodia dei figli fino al 16.mo anno di età con un limite massimo di 7'000.- per figlio. Essa è ammessa non soltanto quando entrambi i genitori lavorano, ma anche quando uno dei genitori è incapace ad esercitare un'attività lavorativa o segue un corso di formazione oppure quando il genitore che si occupa dei figli non è più in grado di occuparsene poiché deve accudire un altro membro della famiglia che è ammalato o ha subito un incidente. La deduzione deve essere ammessa anche per le famiglie monoparentali (art. 212 cpv. 1 lett. c LIFD).

La medesima deduzione deve essere prevista anche dal diritto cantonale (art. 9 cpv. 2 lett. c bis LAID). Deve essere pertanto modificata la LT. Il Cantone resta comunque libero di determinare, secondo il suo apprezzamento, l'importo massimo deducibile per figlio.

- La modifica della deduzione per oneri assicurativi e interessi su capitali a risparmio che sarà ammessa unicamente per i premi per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie del contribuente e dei suoi figli minorenni o in formazione al cui mantenimento egli provvede, tuttavia solo fino a concorrenza di un importo forfetario stabilito in base alla media cantonale dei premi (art. 212 cpv. 1 lett. b LIFD).

La medesima modifica deve essere obbligatoriamente introdotta nella LT poiché direttamente imposta dalla LAID (art. 9 cpv. 2 lett. g).

b) per l'imposizione della proprietà abitativa (valore locativo)

- L'abolizione dell'imposizione del valore locativo (art. 16 cpv. 4 LIFD) che è attualmente tassato in relazione all'abitazione propria del contribuente (residenza primaria e secondaria).

La LAID prevede che anche i cantoni debbano abolire la tassazione del valore locativo (art. 7 cpv. 4 lett. m). Si tratta pertanto di una modifica che deve essere obbligatoriamente introdotta nella LT.

- L'abolizione della deduzione per interessi passivi privati riferiti a immobili che il contribuente ha a sua disposizione per uso proprio (residenza primaria e secondaria) (art. 33 cpv. 1 lett. a LIFD). I nuovi acquirenti di immobili destinati all'uso proprio possono tuttavia dedurre, per i primi 5 anni, gli interessi privati che maturano sul relativo debito ipotecario fino ad un massimo di 7'500.- all'anno (per i coniugi 15'000.- franchi). Nei secondi 5 anni dall'acquisto il limite massimo di deduzione si riduce del 20% all'anno (art. 33 cpv. 1 bis LIFD). Questa facilitazione è data solo in relazione all'acquisto di una prima residenza primaria e non invece per l'acquisto di residenze secondarie.

Gli interessi passivi che maturano sui rimanenti debiti privati (cioè quelli che non riguardano l'immobile abitato in proprio sia esso primario o secondario) continuano a poter essere dedotti fiscalmente, tuttavia solo fino a concorrenza del reddito lordo della sostanza mobile e immobile (ovviamente escluso il valore locativo); cade quindi anche l'attuale deduzione aggiuntiva di 50'000.- franchi (art. 32 cpv. 6 LIFD).

Tutte queste innovazioni sono previste anche dalla LAID (art. 9 cpv. 2 lett. a; 9 cpv. 2 bis; 9 cpv. 1 bis). Le medesime disposizioni devono quindi essere introdotte nella LT.

- La modifica della deduzione per spese di manutenzione. Cade l'attuale possibilità di dedurre un forfait. In relazione agli immobili che il contribuente ha, al suo domicilio, a disposizione per uso proprio potranno essere dedotte unicamente le spese immobiliari (spese di manutenzione, premi di assicurazione e spese d'amministrazione di terzi) che oltrepassano l'importo di 4'000.- franchi. Per questa deduzione si introduce in pratica una franchigia di 4'000.- franchi sulle spese che il contribuente ha effettivamente sostenuto (art. 32 cpv. 3 LIFD). Per gli immobili privati dati in locazione o affittati a terzi potranno invece essere dedotte soltanto le spese immobiliari effettive. Pertanto senza alcuna franchigia, ma cade l'odierna deduzione alternativa del forfait (art. 32 cpv. 2 LIFD).

Questa medesima regolamentazione deve essere ripresa dalla LT poiché prevista dalla LAID (art. 9 cpv. 1 e 1ter).

- L'introduzione di una nuova possibilità di risparmio per l'alloggio (si tratta del modello applicato dal Cantone di Basilea Campagna). Secondo questo modello i contribuenti che non hanno ancora raggiunto i 45 anni di età possono costituire, durante un periodo che va da un minimo di 5 anni ad un massimo di 10 anni ed entro i limiti del 16% dell'importo limite superiore fissato nell'art. 8 cpv. 1 LPP, un conto di risparmio riservato all'edificazione o all'acquisto della prima abitazione propria (adibita a propria residenza primaria). I versamenti effettuati, nei limiti sopra indicati, su questo conto di risparmio possono poi essere interamente dedotti dal reddito. L'imposizione è, in questi casi, differita nella misura in cui l'aver di risparmio è utilizzato, entro 2 anni dalla scadenza del contratto, per l'acquisto di un immobile destinato all'uso proprio. L'imposta è riscossa a posteriori se l'edificio cambia di destinazione nei 5 anni successivi all'acquisto oppure se la proprietà è venduta senza reinvestire il ricavato nell'acquisto di un immobile sostitutivo destinato alla medesima utilizzazione (abitazione primaria del contribuente interessato) (art. 33a LIFD).

La LAID prevede questo stesso modello di risparmio per l'alloggio (art. 9a) con la conseguenza che occorre adeguare la LT.

In relazione all'abolizione dell'imposizione del valore locativo e per i soli cantoni (non per l'imposta federale diretta) è poi prevista l'introduzione di una nuova imposta sulle abitazioni secondarie (art. 2 cpv. 1 lett. a LAID). Questa particolare imposta - che è sostitutiva di quella sul reddito e la sostanza immobiliari - è applicata in relazione alle persone fisiche che non hanno domicilio o dimora fiscale nel Cantone ma che sono proprietarie di immobili (nel Cantone) adibiti a propria residenza secondaria. L'aliquota massima applicabile è, secondo la LAID, dell'1% del valore di stima dell'immobile interessato (art. 4a LAID).

I.2 Valutazione delle misure

Le misure inserite nel pacchetto fiscale 2001 della Confederazione possono essere accettate o respinte in blocco, essendo parti di un'unica legge federale (Legge federale che modifica atti legislativi nel settore dell'imposizione dei coniugi e delle famiglie,

dell'imposizione della proprietà abitativa e delle tasse di bollo del 20 giugno 2003). La legge modifica a sua volta la Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD), la Legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID), la Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, la Legge federale sull'imposta preventiva, la Legge federale sulle tasse di bollo. Il termine di referendum è il 9 ottobre 2003. La valutazione sulla necessità, sull'opportunità e sull'efficacia degli sgravi va fatta globalmente, ponderando vantaggi e svantaggi, punti forti e punti deboli dell'intero pacchetto. L'eventuale referendum popolare rimetterebbe in discussione tutte le parti del pacchetto e non solo quelle eventualmente giudicate in modo negativo.

1.2.1 Imposizione dei coniugi e delle famiglie

Come ricorda il Consiglio federale nel messaggio del 28 febbraio 2001, la riforma dell'imposizione della coppia e della famiglia rientra nel programma di legislatura 1999-2003 ed è il risultato di un lungo lavoro preparatorio - incentrato in particolare sull'introduzione del sistema dello *splitting* - e di un'ampia consultazione: *"La necessità di questa riforma deriva dall'importante cambiamento delle strutture familiari nel corso degli ultimi trent'anni, essenzialmente in seguito all'aumento del numero di donne che lavorano. Dato che spesso le coppie sposate sono tassate in maggior misura rispetto ai concubini, molte donne sposate preferiscono rinunciare a svolgere un'attività lucrativa che non sarebbe molto redditizia"*.

Questo indirizzo di politica familiare poggia sulle stesse motivazioni che sono alla base della politica familiare attuata dal Cantone, sia mediante gli strumenti di politica fiscale, sia mediante gli strumenti di politica sociale. Risulta pertanto logico e coerente sostenere riforme federali che vanno in questa direzione e che consentono un trattamento più equo e incentivante dei redditi familiari. Lo strumento utilizzato a tale scopo dalla Confederazione è lo *splitting*, cioè la suddivisione del reddito globale della famiglia ai fini della determinazione del tasso di imposizione, per ovviare agli effetti negativi del cumulo dei redditi (nel caso in cui entrambi i coniugi lavorano) e **per ridurre la penalizzazione della coppia sposata rispetto alla coppia non sposata**, anche nei casi in cui un solo coniuge svolge attività lucrativa (esempio: senza un correttivo, una famiglia monoreddito con un imponibile di 100'000 franchi sarebbe penalizzata fiscalmente rispetto a una coppia di conviventi con due imponibili di 50'000 franchi, pur avendo la medesima capacità contributiva). In altre parole, il cambiamento di sistema serve a ovviare alla disparità di trattamento tra coppie sposate e non sposate.

Nel nostro Cantone si è ovviato a queste situazioni problematiche adottando, a metà anni ottanta, la doppia scala delle aliquote. Essa limita la disparità di trattamento fiscale entro i margini indicati come tollerabili dalla giurisprudenza del Tribunale federale. Questo necessario adattamento non era stato finora attuato per quanto concerne l'Imposta federale diretta. Occorre quindi tenere presente che senza la riforma federale (pacchetto fiscale 2001) non sarebbe possibile rimediare alle gravi lacune esistenti in fatto di equità fiscale.

Con il sistema dello *splitting* si fa invece un sostanziale passo avanti verso una fiscalità più attenta alla famiglia e quindi più equa. Per l'Imposta federale diretta si tratta di uno *splitting parziale*. Con questo sistema, il reddito familiare viene diviso per il coefficiente 1,9 (divisore); al reddito imponibile complessivo si applica l'aliquota impositiva prevista per il reddito così suddiviso e non l'aliquota corrispondente al reddito pieno. Concretamente, questo significa che ad un reddito di una coppia sposata pari a 100'000 franchi di imponibile si applicherà l'aliquota corrispondente non a 100'000 franchi, ma a 52'631 franchi (100'000 : 1,9).

Si tratta di un cambiamento fondamentale per l'ordinamento tributario svizzero e di una riforma all'insegna della modernizzazione, di fronte alla quale sembra del tutto limitativo fermarsi agli aspetti contabili per prendere una posizione di merito in relazione al ventilato referendum. L'adattamento della fiscalità federale nel senso dell'equità non è più procrastinabile; un'eventuale votazione popolare che facesse cadere il pacchetto fiscale 2001 costringerebbe le famiglie che risiedono e lavorano in Svizzera a coabitare ancora per diversi anni con un sistema impositivo federale del tutto inadeguato, penalizzante e iniquo. Già solo per questa ragione fondamentale di politica familiare, in un Paese confrontato con un'evoluzione demografica preoccupante, il referendum non dovrebbe essere sostenuto. Chi motiva il suo sì al referendum unicamente con ragioni finanziarie dovrebbe proporre in alternativa misure di contenimento della spesa pubblica federale in altri ambiti, proprio perché la riforma della fiscalità della famiglia è una priorità sul piano della politica federale.

In aggiunta allo *splitting*, il pacchetto fiscale della Confederazione prevede altre misure a beneficio delle famiglie e in particolare delle famiglie con figli, mediante l'aumento di deduzioni esistenti e l'introduzione di nuove deduzioni. Queste misure in parte giungono dopo che il nostro Cantone ha già fatto passi nella medesima direzione, con l'appoggio di tutte le forze politiche, socialisti esclusi. Si pensi in particolare all'aumento della deduzione per figli a carico (che viene portata a 9'300 franchi; il Cantone ha portato la sua deduzione a 10'400 franchi con il quarto pacchetto fiscale entrato in vigore il 1° gennaio 2003). Provvedimenti favorevoli alla famiglia sono la nuova deduzione di 7'000 franchi per le spese di cura dei figli, mentre per le famiglie monoparentali risulta molto efficace la nuova deduzione di 11'000 franchi per economia domestica, deduzione che si applica anche alle persone sole senza figli, categoria di contribuenti effettivamente trascurata dalle politiche fiscali attuate negli ultimi anni (si ricorda che nel nostro Cantone è pendente un'iniziativa parlamentare della deputata Iris Canonica in favore dei contribuenti "single"). Si aggiunge che la deduzione per spese di cura dei figli realizza, sul piano dell'IFD, quanto proposto nel nostro Cantone da ben tre iniziative parlamentari, due generiche (Maddalena Ermotti-Lepori e confirmatari del 10-3-1997, Laura Sadis del 10-3-1997), approvate dal Gran Consiglio, e una elaborata (Lorenza Hofmann e Raoul Ghisletta pure del 10-3-1997). Per quanto riguarda queste iniziative, il Cantone ha dato una risposta positiva con gli sgravi del terzo e del quarto pacchetto, anche se formalmente non è stata introdotta nella Legge tributaria una specifica deduzione.

Gli sgravi fiscali sull'Imposta federale diretta sono proporzionalmente molto marcati per i redditi medio-bassi e medi e decrescono sensibilmente a mano a mano che aumenta il reddito. Nel valutare questo aspetto occorre tenere presente che la scala delle aliquote dell'IFD è caratterizzata da una forte progressione ed è quindi molto sociale. Una deduzione o un suo aumento comporta quindi un effetto molto pronunciato in termini percentuali sui redditi inferiori, anche se - evidentemente - in cifre assolute l'incidenza è diversa, dato che l'imposta pagata sui redditi superiori è nettamente più elevata.

In base ai calcoli dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, le famiglie monoparentali con due figli beneficerebbero di una diminuzione dell'IFD pari al 100% fino ad un *reddito lordo* di 70'000 franchi. Lo sgravio per un reddito lordo di 80'000 franchi è pari al 91,4%, per 90'000 franchi è del 79%, per 100'000 franchi del 64,2%. Lo sgravio per un reddito lordo di 150'000 franchi si riduce già al 22,4%. Una coppia sposata con due figli e un solo reddito avrà uno sgravio del 100% fino a un lordo di 70'000 franchi; se il reddito lordo è di 80'000 franchi lo sgravio è pari al 71,4%, se è di 90'000 franchi è del 62,4%, se è di 100'000 franchi è del 58,8%, per scendere al 38,1% se il reddito lordo è di 150'000 franchi. Nel caso di una coppia sposata con due figli e con due redditi (proporzioni: 70% e 30%), lo sgravio sull'IFD è del 100% fino ad un reddito lordo di 80'000 franchi, è pari

all'85,7% per un reddito di 90'000 franchi, al 78,9% per uno di 100'000 franchi e scende al 50,9% per un reddito di 150'000 franchi. In linea generale, si può affermare che le coppie sposate e le famiglie monoparentali con redditi bassi non pagheranno più l'IFD e che le medesime categorie con redditi medi beneficeranno di una sostanziosa riduzione dell'Imposta federale diretta.

È difficile contestare la validità, l'efficacia e l'utilità di questi cambiamenti, anche se evidentemente il diverso orientamento ideologico e le diverse sensibilità politiche possono portare a valutazioni divergenti (come del resto è stato il caso sui pacchetti fiscali cantonali). In effetti il messaggio del Consiglio di Stato (meglio: della sua maggioranza) non mette in dubbio la bontà della riforma. Afferma per contro che i Cantoni in generale e il Cantone in particolare non sono in grado di sostenere le conseguenze finanziarie dei cambiamenti. In realtà, per quanto riguarda il nostro Cantone, il rapporto costi/benefici della riforma dell'imposizione della famiglia è senza alcun dubbio positivo, considerato che il nuovo modello inciderà sulle entrate cantonali - come si vedrà meglio in seguito - per un importo limitato a 13,7 milioni di franchi. Inoltre si ribadisce che la politica familiare è giudicata prioritaria sia nelle Linee direttive della legislatura passata, sia molto verosimilmente nelle nuove Linee direttive, sia nel progetto di nuovo Rapporto sugli indirizzi. Se così è - e la maggioranza della Commissione tributaria non ha dubbi al riguardo - occorre agire di conseguenza facendo scelte precise e utilizzando le risorse del Cantone per le politiche giudicate prioritarie.

1.2.2 Tasse di bollo

La parte del pacchetto fiscale 2001 della Confederazione riservata alle tasse di bollo non introduce veri e propri nuovi sgravi fiscali. In effetti, il pacchetto si limita a riprendere nel diritto ordinario le due revisioni urgenti varate il 19 marzo 1999 e il 15 dicembre 2000, revisioni che sono entrate in vigore il 1° gennaio 2001 e la cui validità era stata prorogata dall'Assemblea federale sino al 31 dicembre 2005, in considerazione dei ritardi accumulati sul pacchetto fiscale 2001. Si tratta quindi di sgravi fiscali esistenti. Le misure sono due:

- a) esenzione generale della tassa di negoziazione di una parte degli investitori istituzionali (investitori istituzionali esteri e fondi d'investimento svizzeri) e delle "corporate" (clientela commerciale con domicilio all'estero che opera transazioni su titoli);
- b) aumento del limite d'imposizione per la tassa di emissione da 250'000 a 1 milione di franchi.

Va evidenziato un aspetto di particolare rilevanza in relazione alle valutazioni politiche sulla sopportabilità finanziaria dell'intero pacchetto fiscale 2001. La proposta che il Consiglio federale, con le misure urgenti del 2000, aveva presentato inizialmente alle Camere sulle tasse di bollo contemplava alleggerimenti più estesi, per uno sgravio complessivo di 490 milioni di franchi (sulla base dei dati 1999). Il Parlamento aveva ridimensionato le proposte governative, limitando lo sgravio a 220 milioni di franchi (sempre sulla base dei dati 1999).

Nel pacchetto fiscale 2001 il Governo non ha ripreso la sua proposta iniziale, più incisiva a beneficio della piazza finanziaria, ma si è limitato a fare sua la variante più leggera delle Camere. Se avesse confermato le modifiche presentate nel 2000, lo sgravio complessivo sulle tasse di bollo sarebbe stato pari a 700 milioni di franchi (sulla base dei dati aggiornati al 2000). Le Camere non hanno reintegrato tutte le misure a suo tempo proposte dal Consiglio federale, ma hanno ripreso le misure urgenti e aggiunto l'estensione dell'alleggerimento alle operazioni concluse con banche estere, lo sgravio delle "corporate" straniere e l'aumento della franchigia dei diritti di emissione. Il costo complessivo degli sgravi sulle tasse di bollo è quindi stato portato a 310 milioni di franchi

contro i 240 della proposta 2001 del Governo, ma contro i 490 (o 700) milioni di franchi della proposta iniziale dell'Esecutivo.

Di questo si deve tenere conto soprattutto quando si avanzano critiche relativamente alle modifiche adottate dal Parlamento alla parte del pacchetto relativa all'imposizione della proprietà abitativa per la maggiore incidenza finanziaria delle scelte del Legislativo.

Al di là degli aspetti finanziari, l'alleggerimento delle tasse di bollo è una misura necessaria per salvaguardare la competitività della piazza finanziaria svizzera, in un periodo di forte pressione concorrenziale. Occorre considerare attentamente il fatto che sostenere il referendum e quindi la bocciatura del pacchetto fiscale 2001 farebbe decadere queste misure sulle tasse di bollo alla fine del 2005. Ciò non solo non migliorerebbe la situazione competitiva della piazza finanziaria svizzera, ma addirittura la peggiorerebbe. Il referendum rappresenta quindi una scelta decompetitiva per la piazza finanziaria e una misura pro-recessione.

Il no al pacchetto fiscale 2001 della Confederazione, anche nell'ambito delle tasse di bollo, sarebbe un atto del tutto incoerente con la decisione del Gran Consiglio di abolire a tappe (2004, 2006, 2008) l'imposta di bollo cantonale. Un recente studio dell'Università di San Gallo ha evidenziato i rischi di ridimensionamento cui è soggetta la piazza finanziaria svizzera. Proprio per questo, la Confederazione e i Cantoni devono operare affinché le condizioni di competitività siano salvaguardate e migliorate, non certo peggiorate. Sembra difficile ipotizzare una nuova proroga delle misure urgenti sulle tasse di bollo, entrate in vigore nel 2001 con scadenza già una volta differita (al 2005). Dovesse cadere il pacchetto fiscale 2001, politicamente sarebbe molto problematico per le Camere federali rilanciare i soli sgravi sulle tasse di bollo a brevissima distanza di tempo. In questo caso, molte operazioni finanziarie oggi svolte in Svizzera verrebbero verosimilmente trasferite all'estero, con conseguenze negative sia dal profilo occupazionale, sia da quello del gettito: la Confederazione perderebbe entrate fiscali non a causa di una riforma fiscale, ma di una mancata riforma, senza così salvaguardare la competitività della piazza finanziaria svizzera. Il Ticino, quale terza piazza finanziaria del Paese, deve valutare con grandissima attenzione questi risvolti, apparentemente distanti dal sentire della gente comune, ma essenziali per la tenuta dell'intera economia e dell'occupazione.

1.2.3 L'imposizione della proprietà abitativa

La parte del pacchetto fiscale 2001 che ha suscitato maggiori critiche è quella relativa all'imposizione della proprietà d'abitazione. È pertanto opportuno ricordare da dove trae origine questa riforma sostanziale del sistema di tassazione dell'alloggio in proprietà.

Il 7 febbraio 1999 popolo e Cantoni avevano respinto l'iniziativa popolare "abitazione in proprietà per tutti". Il Consiglio federale aveva invitato a non accettare quell'iniziativa impegnandosi, in cambio, ad affrontare in tempi brevi il nodo del valore locativo e di un miglior accesso alla proprietà della casa. L'iniziativa ottenne comunque un discreto consenso. Lo stesso Consiglio federale, nel messaggio sul pacchetto fiscale 2001, ricorda che *"la proporzione dei sì (41%) non lascia tuttavia alcun dubbio sul malessere generato dall'attuale sistema d'imposizione del valore locativo"* (cfr. messaggio 01.021 pag. 2658). Di qui l'inserimento della riforma nel pacchetto fiscale 2001.

La proposta formulata dal Consiglio federale era basata sul rapporto di una commissione di esperti e su un complemento elaborato dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale, sottoposti ad ampia consultazione. Dalla consultazione era emerso che *"la maggioranza dei Cantoni e tutti i partiti di governo ammettono il principio del cambiamento di sistema"* (cfr. messaggio menzionato, pag. 2659).

Contrariamente a un'opinione diffusa, quanto deciso dall'Assemblea federale in relazione al valore locativo differisce pochissimo dalla proposta formulata dal Consiglio federale: è

infatti prevista l'abolizione dell'imposizione del valore locativo (come nel messaggio dell'Esecutivo), è pure stabilita la non deducibilità degli interessi ipotecari da parte di chi abita nella casa acquistata (idem) ed è modificata la deducibilità delle spese di manutenzione (l'Assemblea federale ha deciso di ammettere le spese effettive che superano i 4'000 franchi all'anno; il Consiglio federale proponeva quelle che superano i 5'000 franchi annui oppure 45'000 franchi ogni 5 anni).

La differenza dell'incidenza finanziaria tra le due versioni è molto limitata per questi aspetti (70 milioni di franchi), ma presenta un risvolto decisivo a vantaggio della versione parlamentare: la proposta del Consiglio federale avrebbe infatti comportato un aumento del carico fiscale per chi è già proprietario della casa in cui abita, mentre la decisione delle Camere comporta una leggera diminuzione dell'imposizione. Il confronto è dato nel seguente specchietto (la variazione di gettito è riferita all'IFD spettante alla Confederazione e alla quota IFD spettante ai Cantoni):

Proposta Consiglio federale	Decisione Camere federali
Abolizione dell'imposizione del valore locativo <i>Variazione gettito: - 800 milioni di franchi</i>	Abolizione dell'imposizione del valore locativo <i>Variazione gettito: - 800 milioni di franchi</i>
Modifica della deduzione per spese di manutenzione: ammesse se superiori a 5'000 franchi ma al massimo 5'000 all'anno (o 45'000 franchi ogni 5 anni) <i>Variazione gettito: + 190 milioni di franchi</i>	Modifica della deduzione delle spese di manutenzione: ammesse se superiori a 4'000 franchi annui <i>Variazione gettito: +120 milioni di franchi</i>
Abolizione della deduzione per interessi ipotecari della casa abitata dal proprietario <i>Variazione gettito: +650 milioni di franchi</i>	Abolizione della deduzione per interessi ipotecari della casa abitata dal proprietario <i>Variazione gettito: +650 milioni di franchi</i>
Effetto totale: +40 milioni di franchi	Effetto totale: -30 milioni di franchi

(fonte: Amministrazione federale delle contribuzioni)

Come si vede, le modifiche strettamente connesse all'imposizione del valore locativo si sarebbero tradotte, accettando la versione governativa, in un aumento delle imposte sulla proprietà abitativa. Parlare di sgravi fiscali a vantaggio dei proprietari sarebbe stato quindi del tutto fuori posto. Con i correttivi, molto prudenti, apportati dalle Camere vi sarà per contro una leggera diminuzione del carico fiscale sulla casa in proprietà (30 milioni di franchi a livello di Imposta federale diretta e di quota IFD dei Cantoni). La modifica decisa dall'Assemblea federale è del tutto opportuna e necessaria (potrebbe essere semmai giudicata ancora insufficiente), poiché sarebbe stato impensabile aumentare a medio termine (dal 1° gennaio 2008) l'onere fiscale sui piccoli proprietari di casa dopo gli impegni assunti dalla Confederazione in occasione della votazione popolare sull'iniziativa "abitazione in proprietà per tutti".

La maggioranza della Commissione tributaria è del parere che questi cambiamenti vadano nella giusta direzione di favorire la diffusione della proprietà della casa, obiettivo sociale che anche il Cantone persegue da anni sia con i sussidi all'alloggio in applicazione e a complemento della legislazione federale, sia con misure fiscali in favore della sostanza e della manutenzione della casa. L'imposizione del reddito locativo è particolarmente iniqua per quei proprietari che hanno ammortizzato del tutto o in gran parte il debito ipotecario e che quindi non possono dedurre gli interessi passivi o ne deducono per una somma

nettamente inferiore al reddito fittizio tassato dal fisco. Quando si esamina la questione della parità di trattamento fra inquilini e proprietari di casa si trascura spesso questa fattispecie. L'unico modo per risolvere il problema è appunto abolire l'imposizione del valore locativo.

La parte del pacchetto fiscale riservata all'alloggio contempla poi altre due misure non strettamente connesse con la questione del valore locativo, ma riferite alla promozione dell'accesso alla proprietà. È su questa parte del pacchetto, e non su quella relativa al valore locativo, che vi sono le maggiori differenze tra la proposta del Consiglio federale e la decisione delle Camere federali.

Il Governo aveva infatti proposto, limitatamente ai neoproprietari, di ammettere la deducibilità degli interessi ipotecari per l'acquisto della casa con tetti massimi di 5'000 franchi (persone sole) e 10'000 franchi (coniugi) per un periodo di 10 anni (con riduzione del 10% ogni anno). Le Camere hanno aumentato gli importi deducibili (a 7'500 rispettivamente 15'000 franchi), ammettendoli interamente per i primi 5 anni e stabilendo una riduzione del 20% annuo nei successivi 5 anni. Inoltre, il Consiglio federale aveva proposto, per i contribuenti con meno di 45 anni, una deduzione per il risparmio destinato all'acquisto della casa nel quadro del terzo pilastro, mentre le Camere hanno inserito una nuova deduzione per i medesimi contribuenti che costituiscono, durante un periodo da 5 a 10 anni, un conto risparmio per la costruzione o l'acquisto della casa entro i limiti del 16% dell'importo limite superiore della previdenza professionale.

L'obiettivo delle due formule è il medesimo, l'incidenza diversa. Nella versione del Consiglio federale la prima misura avrebbe comportato uno sgravio pari a 205 milioni di franchi complessivamente sull'IFD e sulla quota di IFD dei Cantoni, la seconda misura uno sgravio di 25 milioni di franchi, per un totale di 230 milioni di franchi (secondo le stime dell'Amministrazione federale delle contribuzioni). Il modello approvato dalle Camere comporta, per la prima misura, uno sgravio di 400 milioni di franchi e per la seconda uno di 50 milioni di franchi, per un totale di 450 milioni di franchi.

Come si vede, il grosso della diminuzione dei gettiti fiscali, per la parte del pacchetto fiscale 2001 della Confederazione riservata all'alloggio, è imputabile non alle nuove disposizioni sul valore locativo, ma a quelle sulla promozione dell'accesso alla proprietà.

Considerando tutte le misure relative all'alloggio il confronto tra proposta del Consiglio federale e decisione delle Camere si presenta come segue (la variazione di gettito è sempre riferita sia all'IFD sia alla quota IFD dei Cantoni):

Proposta Consiglio federale	Decisione Camere federali
A. Valore locativo, interessi ipotecari, spese di manutenzione	
Abolizione dell'imposizione del valore locativo <i>Variazione gettito: - 800 milioni di franchi</i>	Abolizione dell'imposizione del valore locativo <i>Variazione gettito: - 800 milioni di franchi</i>
Modifica della deduzione per spese di manutenzione: ammesse se superiori a 5'000 franchi ma al massimo 5'000 all'anno (o 45'000 franchi ogni 5 anni) <i>Variazione gettito: + 190 milioni di franchi</i>	Modifica della deduzione delle spese di manutenzione: ammesse se superiori a 4'000 franchi annui <i>Variazione gettito: +120 milioni di franchi</i>
Abolizione della deduzione per interessi ipotecari della casa abitata dal proprietario <i>Variazione gettito: +650 milioni di franchi</i>	Abolizione della deduzione per interessi ipotecari della casa abitata dal proprietario <i>Variazione gettito: +650 milioni di franchi</i>
Effetto totale A: +40 milioni di franchi	Effetto totale A: -30 milioni di franchi
B. Accesso alla proprietà della casa e risparmio alloggio	
Deduzione interessi ipotecari per nuovi acquirenti <i>Variazione gettito: - 205 milioni di franchi</i>	Deduzione interessi ipotecari per nuovi acquirenti <i>Variazione gettito: - 400 milioni di franchi</i>
Risparmio alloggio <i>Variazione gettito: - 25 milioni di franchi</i>	Risparmio alloggio <i>Variazione gettito: - 50 milioni di franchi</i>
Effetto totale B: - 230 milioni di franchi	Effetto totale B: - 450 milioni di franchi
Effetto complessivo misure alloggio: - 190 milioni di franchi	Effetto complessivo misure alloggio: - 480 milioni di franchi

(fonte: Amministrazione federale delle contribuzioni)

La maggioranza della Commissione tributaria ritiene che una modifica del sistema di imposizione del valore locativo non può tradursi in un aggravio tributario per i piccoli proprietari di casa. In questo senso, la proposta del Consiglio federale, senza i correttivi decisi dalle Camere, sarebbe stata difficilmente sostenibile. La maggioranza commissionale condivide inoltre le misure che tenderanno ad incentivare fiscalmente l'acquisto o la costruzione della casa, dopo che saranno abolite l'imposizione del valore locativo e la deducibilità degli interessi ipotecari e dopo che sarà sensibilmente limitata la deducibilità delle spese di manutenzione della casa. La prima parte delle misure riferite all'alloggio non avrebbe molto senso se non fosse accompagnata dai provvedimenti destinati all'accesso alla proprietà, che appaiono essere il minimo indispensabile per dare seguito agli impegni assunti dalla Confederazione in occasione della votazione popolare sull'iniziativa "abitazione in proprietà per tutti". La quota di piccoli proprietari sul totale della popolazione residente è ancora molto bassa in Svizzera rispetto alle medie degli altri Paesi europei.

1.2.4 I Cantoni con molte residenze secondarie

Nel messaggio del Consiglio di Stato sul referendum dei Cantoni contro il pacchetto fiscale 2001 della Confederazione, si scrive che l'abolizione della tassazione del valore locativo è una misura che penalizza soprattutto i Cantoni con una forte presenza di residenze secondarie. Questa affermazione non corrisponde alla realtà. Il pacchetto votato dalle Camere federali, come d'altra parte già faceva il Consiglio federale nel suo messaggio, introduce infatti nella Legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) un'imposta cantonale sulle residenze secondarie, proprio nell'intento di *"rimediare agli inconvenienti provocati soprattutto nei Cantoni turistici dalla soppressione dell'imposizione del valore locativo"* (cfr. messaggio menzionato, pag. 2659).

Questo correttivo era stato chiesto anche dal nostro Cantone in sede di risposta alla consultazione indetta dal Consiglio federale. Non si tratta pertanto di un'imposizione della Confederazione nell'autonomia fiscale dei Cantoni, ma di una risposta positiva di Berna ad una precisa richiesta dei Cantoni caratterizzati da una forte presenza di residenze secondarie e quindi dai Cantoni con una forte vocazione turistica.

L'introduzione di questa imposta, che colpisce le residenze secondarie di non domiciliati, farà in modo che, lungi dal penalizzare i Cantoni turistici e, al loro interno, i Comuni con molte residenze secondarie di proprietà di non residenti in Ticino, il pacchetto fiscale 2001 favorirà semmai proprio questi Cantoni e questi Comuni rispetto a quelli in cui vi è una forte presenza di residenze secondarie di proprietà di contribuenti domiciliati nel Cantone.

1.3 Valutazione politica complessiva del pacchetto fiscale 2001

Alla luce delle considerazioni esposte nei punti precedenti, la maggioranza della Commissione tributaria ritiene che **il pacchetto fiscale 2001 della Confederazione è composto di tre riforme singolarmente tutte necessarie in relazione agli obiettivi della politica federale in tre importanti settori (famiglia, piazza finanziaria, abitazione)**. Un pacchetto così complesso presta naturalmente il fianco a critiche puntuali e può presentare, inevitabilmente, singoli elementi che suscitano perplessità o per i quali sarebbe stata immaginabile una soluzione migliore. **Nel complesso, tuttavia, i contenuti dell'intera riforma sono validi e le singole parti della riforma appaiono giudiziosamente ponderati**. Il pacchetto fiscale 2001 della Confederazione dà risposte di tipo strutturale ai problemi esistenti nell'ambito della politica familiare, della politica economica e della politica dell'alloggio, ma ha anche, in questa difficile fase per la nostra economia, un effetto congiunturale positivo, consolidando la competitività della piazza finanziaria e dando quindi un segnale forte agli operatori del settore e aumentando il reddito disponibile delle economie domestiche.

Ai fini di una valutazione globale della riforma occorre ora esaminare nel dettaglio gli aspetti finanziari: la situazione delle finanze federali e le prospettive delle finanze cantonali a breve termine sono infatti tali da non consentire l'attuazione di progetti e riforme che abbiano un impatto molto forte sui conti pubblici e per far spazio ai quali non si è in grado di liberare risorse in altri ambiti meno prioritari dell'attività dello Stato.

D'altra parte, la motivazione alla base del messaggio del Consiglio di Stato è soprattutto finanziaria: *"La ragione di fondo che ha portato il Consiglio di Stato a presentare al Parlamento la proposta di richiesta di un referendum sul pacchetto fiscale 2001 della Confederazione (...) è costituita dalla preoccupazione di evitare di aumentare ulteriormente il rischio di compromettere in modo grave la situazione delle finanze dei Cantoni e dei Comuni"* (messaggio pag. 1).

II. L'IMPATTO FINANZIARIO DEL PACCHETTO FISCALE

II.1 L'incidenza sul gettito IFD complessivo

L'incidenza finanziaria del pacchetto fiscale 2001 della Confederazione è presentata nella tabella seguente:

Incidenza finanziaria del pacchetto fiscale 2001 (in milioni di franchi)

Parte del pacchetto	Proposta Consiglio federale			Decisione Camere federali		
	<i>Totale**</i>	<i>CH</i>	<i>Cantoni*</i>	<i>Totale**</i>	<i>CH</i>	<i>Cantoni*</i>
Decreto A						
a) coppie e famiglie	- 1'300	- 910	- 390	- 1'220	- 855	- 365
Totale decreto A	- 1'300	- 910	- 390	- 1'220	- 855	- 365
Decreto B						
a) sistema valore locativo	- 165	- 115	- 50	- 430	- 300	- 130
b) risparmio alloggio	- 25	- 20	- 5	- 50	- 35	- 15
Totale decreto B	- 190	- 135	- 55	- 480	- 335	- 145
Decreto C						
a) diritti di negoziazione	- 240	- 240	0	- 280	- 280	0
b) diritti d'emissione				- 30	- 30	0
Totale decreto C	- 240	- 240	0	- 310	- 310	0
TOTALE PACCHETTO	- 1'730	- 1'285	- 445	- 2'010	- 1'500	- 510

(fonte: Amministrazione federale delle contribuzioni)

(*) Cantoni: solo la quota dei Cantoni sull'IFD, esclusa l'eventuale incidenza sulle imposte cantonali e comunali

(**) diminuzione totale del gettito per l'Imposta federale diretta (IFD della Confederazione + quota IFD dei Cantoni)

La tabella sull'incidenza finanziaria del pacchetto fiscale 2001 evidenzia come la differenza tra la proposta del Consiglio federale e la legge votata dall'Assemblea federale è limitata, nel totale, a 280 milioni di franchi e, per quanto riguarda tutti i 26 Cantoni e semi-Cantoni, ad appena 65 milioni di franchi. Risulta quindi difficilmente sostenibile la tesi secondo cui, se le Camere avessero adottato senza modifiche la proposta dell'Esecutivo, non vi sarebbero state obiezioni circa l'impatto finanziario dell'intera riforma. Questo vale a maggior ragione se si considera che, come si è visto al capitolo sulle tasse di bollo, il Consiglio federale aveva inizialmente proposto uno sgravio a beneficio della piazza finanziaria, mediante le misure urgenti, ben superiore (+270 milioni di franchi) a quello poi deciso dalle Camere e successivamente ripreso nel diritto ordinario, nell'ambito del pacchetto fiscale 2001. La differenza equivale quasi esattamente al maggior sgravio introdotto dall'Assemblea, in particolare nella parte del pacchetto relativa all'imposizione dell'abitazione in proprietà (decreto B).

In secondo luogo vi è un altro aspetto rilevante nell'ottica cantonale. La riforma della fiscalità della coppia e della famiglia (decreto A) entrerà in vigore, se non vi sarà referendum, il 1° gennaio 2004, insieme con le modifiche riguardanti le tasse di bollo (che

non hanno incidenza alcuna sui Cantoni). Nella versione approvata dalle Camere, questa parte della riforma ha un impatto finanziario inferiore a quello che avrebbe avuto la versione del Consiglio federale: 855 milioni di franchi per l'IFD che spetta alla Confederazione e 365 milioni di franchi per la quota IFD dei Cantoni contro, rispettivamente, 910 e 390 milioni di franchi. Nei primi quattro anni (1° gennaio 2004 - 31 dicembre 2007), i Cantoni (e anche la Confederazione) dovranno affrontare una diminuzione del gettito dell'IFD meno marcata rispetto a quella determinata dal messaggio del Consiglio federale. Dal profilo strettamente finanziario, la legge uscita dai lavori parlamentari è quindi, nell'ottica dello Stato, decisamente preferibile per i prossimi quattro anni.

Il messaggio del Consiglio di Stato ignora questo aspetto e non mette in ogni caso in evidenza la questione essenziale dell'entrata in vigore diversificata dei tre decreti che compongono il pacchetto fiscale 2001: 1° gennaio 2004 riforma relativa alla fiscalità della famiglia, 1° gennaio 2008 riforma dell'imposizione dell'alloggio in proprietà. Si tratta di un aspetto essenziale, poiché l'entrata in vigore a tappe evita, sia alla Confederazione, sia ai Cantoni e ai Comuni, di affrontare in un sol colpo e a breve termine una contrazione di gettito fiscale più pronunciata (che comunque va a beneficio dei contribuenti).

Nel messaggio del Consiglio di Stato si sostiene che *"le misure di sgravio che incidono sull'entità delle risorse fiscali devono essere accompagnate da indicazioni sufficientemente precise e politicamente vincolanti sui risparmi che devono essere attuati per mantenere equilibrate le finanze"* (pag. 14). L'affermazione in sé è pienamente condivisibile, ma è del tutto fuori posto nel contesto del pacchetto fiscale 2001 della Confederazione. In effetti, il Consiglio federale ha già presentato alle Camere il "programma di sgravio 2003", con numerose misure di contenimento delle uscite della Confederazione e alcune misure di incremento delle entrate, al fine di garantire una situazione finanziaria non disequilibrata. Le misure proposte dal Consiglio federale sono anche impopolari e sono state adottate nonostante le difficoltà politiche di ottenere un consenso sufficiente.

Il rimprovero mosso dal Consiglio di Stato all'indirizzo della Confederazione è pertanto, in questo specifico caso, inappropriato. In aggiunta, si può anzi affermare che il Consiglio di Stato non ha dimostrato nel recente passato quella coerenza finanziaria che reclama a gran voce da parte del Consiglio federale e dell'Assemblea federale. Le prime informazioni sul Preventivo 2004 lo dimostrano e le difficoltà con cui l'Esecutivo sta definendo le misure di contenimento della spesa (che sembrerebbe destinata a registrare aumenti da primato nel 2004 se non vi sarà un deciso intervento di moderazione) lo confermano.

A questa considerazione se ne aggiunge doverosamente una seconda. La preoccupazione, pienamente giustificata e condivisibile, circa la sostenibilità finanziaria di una riforma deve essere fatta valere sia che la riforma comporti un minor gettito fiscale o comunque minori entrate, sia che la riforma comporti una maggior spesa o una nuova spesa. Nel messaggio del Consiglio di Stato, la maggioranza della Commissione tributaria non ritrova questa coerenza di atteggiamento, ma deve prendere atto dell'impostazione unilaterale del Governo.

Questo vale in due sensi: a) in riferimento alle riforme autonomamente decise dal Cantone: i deputati della maggioranza commissionale non ricordano messaggi del Consiglio di Stato che prevedevano forti aumenti di spesa accompagnati da un esame approfondito di sostenibilità finanziaria, nemmeno quando, come è avvenuto nella seconda parte del quadriennio 2000-2003, la spesa per nuovi compiti ha ampiamente superato il margine finanziario che lo stesso Governo aveva riservato ai nuovi compiti nel Piano finanziario di legislatura (si veda al riguardo il secondo aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario 2000-2003); b) in riferimento ai nuovi oneri che la Confederazione ribalta o crea ex novo per i Cantoni. Nel messaggio sul referendum contro

il pacchetto fiscale 2001 della Confederazione, il Consiglio di Stato accenna ad esempio ai pesantissimi maggiori oneri derivanti dal nuovo regime di finanziamento delle cliniche private (44 milioni di franchi) o dal nuovo modello di finanziamento dei premi di cassa malati (100 milioni di franchi). Ebbene, contro queste riforme, che compromettono - esse sì - e seriamente la solidità delle finanze cantonali, il Consiglio di Stato non ha ritenuto opportuno e nemmeno ci risulta abbia preso in considerazione l'idea di proporre il ricorso al referendum dei Cantoni contro le decisioni di Berna. Eppure, l'impatto delle sole due riforme appena indicate sui conti del Cantone è ben superiore, finanziariamente parlando, a quello del pacchetto fiscale 2001.

II.2 L'incidenza sulle finanze cantonali

Il capitolo del messaggio del Consiglio di Stato dedicato alla stima dell'incidenza del pacchetto fiscale 2001 sulle finanze cantonali è quello che ha suscitato in seno alla Commissione tributaria i commenti più critici. Prima di entrare nel merito delle tesi del Consiglio di Stato, è necessario presentare il quadro delle implicazioni a livello cantonale, in base alle stime che il Consiglio di Stato ha chiesto alla Divisione cantonale delle contribuzioni di eseguire (cfr. documento del 9 luglio 2003 dell'ACC).

II.2.1 Imposizione della proprietà abitativa

Abolizione del valore locativo delle residenze primarie

Nell'ambito della procedura di consultazione sull'avamprogetto relativo al rapporto della Commissione sul valore locativo/cambiamento del sistema (KES), nel Rapporto del Consiglio di Stato erano già state formulate delle ipotesi riguardo alle ripercussioni finanziarie della revisione. Queste ipotesi, o meglio la base sulla quale sono state elaborate, possono ritenersi ancora oggi valide.

L'abolizione del valore locativo delle residenze primarie con conseguente non deducibilità dei costi di manutenzione (sia nella forma del forfait sia nella forma delle spese effettive; deducibile resta unicamente la parte di spesa che oltrepassa i 4'000.- franchi all'anno) e del non riconoscimento degli interessi passivi (con l'eccezione per le abitazioni primarie di nuova acquisizione e limitatamente ad un periodo massimo di 10 anni) ha quale conseguenza una sostanziale neutralità ai fini del gettito fiscale per le abitazioni primarie. Occorre inoltre tenere conto del fatto che nel frattempo i tassi d'interesse sono diminuiti in modo considerevole. Manca per contro un'indicazione se questo fenomeno ha portato in generale ad un maggior indebitamento.

Per quanto riguarda le eccezioni indicate sopra valgono le seguenti considerazioni:

- la possibilità di far valere una deduzione a titolo di spese immobiliari per un importo pari a quanto eccede una franchigia di franchi 4'000.- avrà certamente una valenza ai fini del gettito. Considerato come non ci sono più vincoli sulla scelta del sistema per la deduzione delle spese immobiliari, è presumibile che chiunque sopporti una spesa annua di oltre 4'000.- abbia indubbi interessi a farla valere come deduzione. Difficile stabilire oggi quali sono le conseguenze a livello di gettito, anche perché non è dato sapere quale è l'ammontare delle spese effettive (e in quale misura oltrepassano i 4'000.-) sopportate dai contribuenti che fanno oggi valere la deduzione forfetaria (sono circa l'80% i contribuenti che deducono il forfait). Si può tentare un parallelismo con le previsioni allestite ai fini dell'Imposta federale diretta. In campo federale l'abolizione della deducibilità delle spese di manutenzione, fatta eccezione delle spese effettive eccedenti i 4'000 franchi, comporta un saldo positivo di 120 milioni di franchi (maggior entrata), che se confrontati con il gettito dell'imposta sul reddito federale di 7'353

milioni di franchi dà un rapporto dell'1.63%. Applicando lo stesso rapporto al dato cantonale, otteniamo un recupero netto di 9,7 milioni di franchi contro un ammontare di 19,1 milioni corrispondente all'ammontare lordo della soppressione della deducibilità delle spese di manutenzione. Ne risulta un ricupero netto, per quanto attiene la deduzione per spese di manutenzione, di 9,4 milioni di franchi ($19,1 - 9,7 = 9,4$). Un altro parametro consiste nel calcolare l'attuale deduzione media cantonale che risulta essere di circa 5'900.- franchi. Considerando deducibile l'eccedenza della franchigia di 4'000.- franchi, ne deriva un onere di 6,1 milioni di franchi.

- La possibilità che è riservata ai nuovi proprietari, in termini di deducibilità limitata degli interessi passivi, è pure di difficile valutazione. Manca un dato statistico riguardo alle prime acquisizioni e al loro indebitamento. Il numero di contribuenti che accede per la prima volta al mercato immobiliare non è considerevole, ma nemmeno bisogna dimenticare i giovani che nell'ambito della costituzione del proprio nucleo familiare, propendono per l'acquisto di un'abitazione propria.

Si può tentare un paragone con l'IFD anche per quanto riguarda il riconoscimento di un ammontare di interessi passivi per nuovi proprietari. Questa ipotesi lascia tuttavia parecchi dubbi in quanto la valutazione elaborata da Berna sembra decisamente sproporzionata. Un semplice raffronto: l'abolizione del valore locativo per tutti i contribuenti costa alla Confederazione 800 milioni di franchi; l'introduzione di una deduzione di fr. 7'500.- per le persone sole e 15'000.- per i coniugati, quale importo massimo (es. $15'000.- / 2.5\% =$ debito di 600'000.-) a titolo di interessi passivi per contribuenti che per la prima volta in Svizzera acquistano un'abitazione primaria e limitatamente per un periodo pieno di 10 anni e limitato per ulteriori 5 anni, è valutato 400 milioni di franchi; l'abolizione della deducibilità di interessi passivi per tutti è stata valutata 650 milioni di franchi. Ciò significherebbe che oltre il 60% dei debiti è a carico dei nuovi proprietari e limitatamente per un periodo massimo di 10 anni. Difficile credere che questo rifletta perlomeno la situazione reale in Ticino.

Inoltre le conseguenze di questa norma saranno progressive almeno per i 5 anni successivi al 2008. Non è infatti prevista alcuna norma transitoria: solo i nuovi proprietari dal 2008 potranno godere di questa possibilità. Il numero dei beneficiari aumenterà e raggiungerà il massimo dopo 5/10 anni, quando tutta la generazione di nuovi proprietari avrà avuto possibilità di accesso alla proprietà.

Non sono disponibili dati relativi all'accesso alla proprietà immobiliare (abitazione primaria) effettuata in Svizzera per la prima volta. Un dato pubblicato di recente dall'USTAT indica che attualmente il numero complessivo di nuove costruzioni in Ticino si attesta poco oltre le mille unità. Ora si può ipotizzare per il Ticino una forchetta fra un massimo di contribuenti (1'000 unità) che possono beneficiare del massimo deducibile per interessi passivi (franchi 15'000.-) ed una variabile di contribuenti (500 unità) che possono beneficiare di una deduzione media di 10'000 franchi. Le conseguenze ai fini del gettito si situano fra un onere minimo di 0,4 milioni ed un massimo di 1,2 milioni di franchi annui (da 2 a 6 milioni di franchi dopo il 2013).

Residenze secondarie

Sulle residenze primarie, di cui il contribuente si riserva il diritto d'uso nel suo domicilio, vi è la possibilità di dedurre le spese immobiliari eccedenti l'importo di franchi 4'000.-. Ciò significa che per le residenze secondarie del contribuente ticinese non è più data possibilità alcuna a titolo di deduzione per spese immobiliari né di interessi passivi. La deduzione per interessi passivi è infatti esclusa, dall'art. 9, cpv. 1bis LAID, sia in riferimento alle residenze primarie che per quanto riguarda quelle secondarie.

Nel menzionato Rapporto del Consiglio di Stato erano state espresse riserve sulle conseguenze dell'abolizione del valore locativo delle residenze secondarie. La già citata

norma della LAID, che prevede per i Cantoni la possibilità di introdurre un'imposta sulle residenze secondarie, risponde parzialmente alle riserve espresse in merito all'abolizione del valore locativo delle residenze secondarie

Le conseguenze sul gettito delle persone fisiche connesse con questa novità legislativa sono pure di difficile valutazione. Quello che è certo è che la stima fatta nell'ambito della consultazione, che calcolava una perdita di gettito sulle residenze secondarie dell'ordine di 14,6 milioni di franchi su base cantonale e di 12,4 milioni di franchi per i Comuni, per un totale di 27 milioni di franchi, è da ridurre sensibilmente in quanto vi è l'introduzione di un'imposta speciale sulle residenze secondarie per non domiciliati, non prevista nella fase di consultazione. Questa imposta permette di recuperare al massimo un 1% sulla stima delle residenze secondarie dei non domiciliati (stime attuali), tale da completamente neutralizzare la perdita di gettito di questa categoria di contribuenti.

Conto risparmio per accesso alla proprietà

La possibilità di devolvere annualmente, su un conto di risparmio destinato all'acquisto di una residenza primaria per il contribuente, un importo pari ad un massimo del 16% del limite fissato dall'art. 8, cpv. 1, LPP (limite massimo 75'960.-) e al beneficio di uno sgravio fiscale, è pure di difficile valutazione. La possibilità è infatti riservata a contribuenti che non superano l'età massima di 45 anni (LIFD) e per un periodo minimo di 5 anni e un periodo massimo di 10 anni, e per la prima volta acquistano a titolo oneroso un'abitazione propria destinata a residenza primaria. A livello federale la perdita è stimata in 50 milioni di franchi (40 - 50 milioni nel modello CER-CN) pari allo 0,68% del gettito delle persone fisiche (calcolo su diversi modelli). Rapportando lo stesso criterio al gettito su base cantonale, ne consegue una possibile perdita di gettito pari a circa 4,0 milioni di franchi (0,68% di 594 milioni - base preventivo 2004). Una variante consiste nel valutare lo stesso numero di nuovi proprietari (1000 unità - vedi sopra) che devolvono sull'avere di risparmio l'ammontare massimo consentito di 12'153.- (16% di fr. 75'960); la conseguenza è in questo caso valutata in 1 milione di franchi.

Riassunto

Le conseguenze sul gettito cantonale delle persone fisiche relative alla nuova regolamentazione dell'imposizione dell'alloggio in proprietà sono così riassunte:

Legge tributaria ticinese

Tipologia	Abitazioni primarie	Abitazioni secondarie non domiciliati	Abitazioni secondarie domiciliati	Conto risparmio per accesso alla proprietà
Soppressione imposizione valore locativo	-85.2 mio	-18.0 mio	-10.1 mio	
Soppressione deduzione interessi passivi	+65.9 mio	+7.0 mio	+0 mio già compresi nelle abitazioni primarie	
Deduzione interessi passivi per nuovi proprietari massimo ded. 7'500/15'000	da -0.4 mio* a -1.2 mio*			
Soppressione spese di manutenzione	+19.1 mio	+4.2 mio	+2.3 mio	
Spese di manutenzione > 4'000.-	da -6.1 mio a -9.7mio			
Introduzione valore locativo residenze secondarie per non domiciliati		+6.0 mio (base stime attuali)		
Accesso alla proprietà				da -1.0 a -4.6 mio
Minor (-) / maggior (+) gettito	da -6.7 mio a -11.1mio	-0.8 mio	-7.8 mio	da -1.0 a -4.6 mio
Totale LT Ticino	da -16.3 mio a -24.3			

*incremento per ogni anno dopo il 2008 massimo 5 anni

Imposta federale diretta (quota Ticino)

Tipologia	Confederazione	Quota Ticino
Soppressione imposizione valore locativo	-800 mio	-9.3 mio
Soppressione deduzione interessi passivi	+650 mio	+7.6 mio
Deduzione interessi passivi per nuovi proprietari massimo ded. 7'500/15'000	-400 mio	-4.7 mio
Soppressione spese di manutenzione - spese di manutenzione > 4'000.-	+120 mio	+1.4 mio
Accesso alla proprietà	-50 mio	-0.6 mio
Totale IFD	-480 mio	-5.6 mio*

* Valore corretto in 4.8 mio per effetto della perequazione intercantonale come da messaggio governativo

II.2.2 Imposizione fiscale della coppia e della famiglia

L'adozione dello *splitting parziale* per l'imposizione della coppia e della famiglia presuppone l'adozione di una nuova scala unica delle aliquote, che sarà valida sia per l'imposizione delle persone sole, sia per i coniugati. La riforma prevede tutta una serie di correzioni, in parte legate al principio stesso del sistema d'imposizione della coppia, ma anche correttivi circa le deduzioni. Il cambiamento del sistema impositivo è radicale. Valutarne le conseguenze dal profilo del gettito fiscale ha oggi poco senso, in quanto presuppone la modifica di più interventi che devono prioritariamente essere valutati dal profilo politico. Fondamentale è conoscere gli intendimenti che si vogliono dare a questa riforma. Vi è l'obiettivo di trovare una soluzione impositiva della coppia e della famiglia rispettosa della parità di trattamento fra persone sole e coniugati, obiettivo che può essere

raggiunto con questa riforma nella sue varie componenti. Dall'altra parte è indiscutibile che una simile riforma porti a conseguenze dal profilo del gettito fiscale. **Si tratta dunque di valutare se l'attuazione della riforma sul piano della Legge tributaria cantonale debba avvenire secondo il principio della neutralità in termini di gettito fiscale oppure se vada gestita come possibilità di sgravio o aggravio fiscale. Tutte e tre le strade sono aperte al Cantone, che ha piena libertà di decidere quale impatto finanziario debba avere il pacchetto 2001 sulle imposte del Cantone e dei Comuni.**

Al momento attuale le uniche certezze riguardano le conseguenze sul gettito a livello federale. La riforma costa complessivamente 1'220 miliardi di franchi di cui 365 milioni a carico dei Cantoni. Considerato che il Ticino partecipa nella ripartizione dell'IFD, per le persone fisiche, nella misura media del 3,9% (media degli anni 1998-2001), la partecipazione alla quota dell'Imposta federale diretta si riduce di circa 14,2 milioni di franchi all'anno. Considerando gli effetti della perequazione intercantonale (aumento dell'indice di forza finanziaria da 82 a 86 punti), la perdita sarà più contenuta e stimata in 13,7 milioni di franchi, come da messaggio governativo.

II.2.3 Diritti di bollo

Le nuove norme sui diritti di bollo comportano una diminuzione di gettito fiscale unicamente a carico della Confederazione. Non vi sono conseguenze finanziarie sui Cantoni e sui Comuni.

II.3 L'autonomia fiscale dei Cantoni

In sintesi, quindi, è possibile adattare la legislazione tributaria cantonale alle nuove disposizioni federali con piena libertà di determinare se l'adattamento debba essere finanziariamente neutro, comportare una diminuzione del carico fiscale sui contribuenti (e quindi, almeno a breve termine, del gettito cantonale) o anche finanziariamente vantaggioso per l'ente pubblico. Il Cantone è infatti autonomo nel determinare le aliquote d'imposta, il divisore dello *splitting* e gli importi delle deduzioni.

In altri termini, se Governo e Parlamento dovessero giudicare che la perdita di 13,7 milioni di franchi di quota IFD cantonale a causa del nuovo sistema federale non è sostenibile, sarebbero liberi di aggiustare le aliquote cantonali, il divisore dello *splitting* e/o l'ammontare delle deduzioni cantonali in modo da ottenere una compensazione sul gettito fiscale delle imposte cantonali. La maggioranza della Commissione tributaria non ritiene che si debba procedere in questo senso, per ragioni di coerenza con la politica fiscale attuata in questi ultimi anni: ma nulla vieta che lo si possa proporre e fare se vi è una maggioranza politica in Governo, in Parlamento ed eventualmente nel popolo che condivide un'eventuale correzione di questo genere.

Per questa ragione, la distinzione fatta dal Consiglio di Stato nel messaggio n. 5416 tra conseguenze dirette e conseguenze indirette è del tutto infondata. Le conseguenze dirette sono quelle a livello, ad esempio, di quota cantonale sull'IFD: qui il Cantone perde una parte di entrate e su questa perdita non può fare nulla direttamente. Le conseguenze indirette sarebbero quelle causate dall'introduzione nella legge tributaria cantonale di una deduzione imposta dalla LAID. Tutto il resto non ha conseguenze dirette o indirette: se la LAID non impone al Cantone di introdurre una deduzione che viene invece introdotta per l'IFD, il Cantone non subisce alcuna conseguenza sul piano del gettito fiscale. È una distinzione fondamentale in un sistema federalista. Può anche essere, come si legge nel messaggio, che vengano esercitate pressioni politiche per parificare una deduzione cantonale ad una deduzione federale. Le pressioni politiche non sono tuttavia obblighi

legali: Governo e Parlamento hanno la piena responsabilità decisionale di rispondere positivamente o negativamente alle pressioni politiche e non sono obbligati a subirle adattandosi passivamente.

È proprio in quest'ambito che troviamo la più grande divergenza di vedute tra la maggioranza commissionale e la minoranza. La maggioranza non ritiene giustificato un referendum cantonale, allorquando al cantone viene lasciata ampia autonomia finanziaria e decisionale. Si ha l'impressione che il Consiglio di Stato abbia scelto la strada del referendum proprio per sottrarsi alla responsabilità della scelta (maggior carico fiscale o contenimento della spesa) e voglia demandarla al popolo. Se in Consiglio di Stato prevale una maggioranza che ritiene insostenibili ulteriori sgravi, questa ha tutto il potere per proporre un adeguamento neutro alla riforma fiscale federale. Deve però assumersene anche la responsabilità davanti al paese e spiegarne le motivazioni.

A questo proposito, il messaggio del Consiglio di Stato annota che le pressioni politiche per uniformare diritto cantonale e diritto federale sussistono soprattutto per quanto concerne le deduzioni per i figli. L'esempio è scelto male: se infatti il Cantone adattasse la deduzione per figli e persone bisognose a carico ai nuovi importi introdotti per l'Imposta federale diretta, vi sarebbe non una diminuzione, ma un aumento del gettito fiscale, perché la deduzione cantonale per figli è superiore a quella dell'IFD (10'400 franchi contro 9'300 franchi).

Come si vedrà in seguito, vi sono anzi modifiche rese obbligatorie dalla LAID ad alcune deduzioni che comportano pure un aumento del gettito fiscale cantonale.

II.4 Le conseguenze effettive per il Cantone

Alla luce di quanto esposto al punto precedente, risulta evidente che le stime presentate nel messaggio circa le conseguenze finanziarie del pacchetto fiscale 2001 della Confederazione sui conti cantonali non sono corrette e sono anzi fuorvianti, come lo sono quelle elaborate dalla Conferenza dei Governi cantonali per giustificare la domanda di referendum. In particolare, per quanto riguarda il messaggio, la stima "a titolo prudenziale" delle conseguenze nell'ipotesi di una ripresa integrale da parte del Cantone di tutte le misure previste dalla Confederazione (quantificata in 93,7 milioni di franchi per il Cantone, 77,7 milioni di franchi per i Comuni) è totalmente priva di senso, proprio perché la maggior parte delle misure inserite nella stima non sono obbligatorie e non devono quindi essere riprese nel diritto cantonale.

Le uniche conseguenze finanziarie per il Cantone sono le seguenti:

- a. imposizione delle coppie e della famiglia: vi è una perdita di gettito sulla quota IFD **dal 1° gennaio 2004** valutata in **13,7 milioni di franchi**;
- b. Imposizione dell'alloggio: vi è una perdita di gettito sulla quota IFD e di gettito cantonale **dal 1° gennaio 2008** valutata **tra 21,1 e 29,1 milioni di franchi**;

In sintesi, le implicazioni finanziarie della riforma fiscale sulle entrate cantonali sono le seguenti (in milioni di franchi):

A. Misure quota parte IFD	<i>Perdita gettito dall'1-1-2004</i>	<i>Perdita gettito dall'1-1-2008</i>
Imposizione della coppia e della famiglia	- 13,7	
Imposizione dell'alloggio	---	- 4,8
Tasse di bollo	---	---
B. Misure Legge tributaria		
Imposizione della coppia e della famiglia	---	---
Imposizione dell'alloggio	---	- 16,3 / - 24,3
TOTALE A + B	- 13,7	- 21,1 / - 29,1

L'adattamento della Legge tributaria cantonale alle nuove disposizioni sull'imposizione dell'alloggio deve essere effettuato entro il 31 dicembre 2007 ed entrare in vigore il 1° gennaio 2008; l'adattamento alle nuove disposizioni della LAID, concernenti l'imposizione della coppia e delle famiglie, deve essere attuato entro il 31 dicembre 2008 ed entrare in vigore il 1° gennaio 2009.

Pertanto, **gli effetti finanziari** del pacchetto fiscale 2001 della Confederazione sui conti del Cantone sono i seguenti:

- **fino al 31 dicembre 2007**, cioè fino al termine del quadriennio 2003-2007, l'unica conseguenza effettiva è una perdita di entrate pari a **13,7 milioni di franchi** a partire dal 1° gennaio 2004. Non vi sarà alcun altro effetto per le entrate del Cantone fino al 2008;
- **dal 1° gennaio 2008** la perdita di gettito è stimata **tra 21,1 e 29,1 milioni di franchi**, a dipendenza del riscontro che avranno le misure di incentivo all'accesso alla proprietà e di risparmio per l'alloggio;
- **dal 1° gennaio 2009** vi saranno gli effetti dovuti all'adattamento della Legge tributaria cantonale alle nuove disposizioni della LAID in materia di imposizione della coppia e delle famiglie: **gli effetti potranno essere finanziariamente neutri, positivi per lo Stato e negativi per i contribuenti, negativi per lo Stato e positivi per i contribuenti a dipendenza delle decisioni che Governo e Parlamento adotteranno in piena autonomia.** Il Cantone ha quindi 5 anni di tempo per valutare la situazione, l'evoluzione delle finanze, le esigenze dell'economia e dei cittadini, i rapporti di concorrenzialità con gli altri Cantoni e le altre regioni. A questo riguardo va tenuto presente che vi sono modifiche obbligatorie che comportano una diminuzione o l'abolizione di deduzioni esistenti (oneri assicurativi, interessi di capitali a risparmio, doppi redditi), e quindi un aumento del gettito fiscale cantonale, e modifiche che comportano l'introduzione di nuove deduzioni (economia domestica per persone sole, spese di cura dei figli) e quindi una diminuzione del gettito fiscale cantonale. Il Cantone è sovrano nello stabilire l'ammontare delle deduzioni (salvo quella per oneri assicurativi, che sarà limitata ai soli premi dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie), nel modulare il divisore per lo *splitting* e nel definire la scala delle aliquote al quale lo *splitting* si applicherà.

II.5 Le conseguenze finanziarie relative all'imposizione delle famiglie esposte nel messaggio

Le conseguenze finanziarie secondo il messaggio del Consiglio di Stato, ripresi dalla minoranza commissionale, sono riportate nella tabella seguente:

	Cantone	Comuni	Totale
Splitting + deduzione persone sole con figli	+ 7.0 mio	+ 5.8 mio	+ 12.8 mio
Deduzione fr. 11'000.-- per persone sole	- 91.1 mio	- 75.6 mio	- 166.7 mio
Deduzione tutti i contribuenti fr. 1'400.--/2'800.--	- 27.7 mio	- 23.0 mio	- 50.7 mio
Deduzione figli fr. 9'300.--	+ 5.3 mio	+ 4.4 mio	+ 9.7 mio
Spese custodia per figli	- 1.0 mio	- 0.8 mio	- 1.8 mio
Assicurazione malattia	+ 13.8 mio	+ 11.5 mio	+ 25.3 mio
Totale misure con IV pacchetto	- 93.7 mio	- 77.7 mio	- 171.4 mio

Come già asserito nel capitolo precedente queste cifre sono aleatorie proprio perché la maggior parte delle misure inserite nella stima non sono obbligatorie e non devono quindi essere riprese integralmente nel diritto cantonale. Esprimiamo altresì i nostri dubbi sull'attendibilità delle stesse, in gran parte calcolate senza l'ausilio dell'amministrazione cantonale delle contribuzioni. Ciononostante, assodata la piena libertà di movimento del Consiglio di Stato, indi di questo Gran Consiglio, nel riprendere o meno queste misure, la Commissione ritiene di riportare questi dati proprio per dimostrare che con pochi accorgimenti sul pacchetto federale esso potrà essere adattato senza importanti conseguenze finanziarie alla legislazione cantonale tenuto conto della sua situazione finanziaria. Le summenzionate cifre sono state calcolate ipotizzando la ripresa integrale delle misure fiscali federali. Notasi che la misura che incide maggiormente è la deduzione di fr. 11'000.-- a favore delle persone sole: 91.1 mio su 93.7 mio. Mentre tutte le altre misure complessivamente incidono in ragione di 2.6 mio: importo che se paragonato al precedente è più che sopportabile per le nostre finanze cantonali.

Il Consiglio di Stato, nell'ambito della sua libertà di scelta che la Confederazione esplicitamente gli conferisce, tra le innumerevoli soluzioni ipotizzabili, ne avrebbe una semplice: ridurre la deduzione per persone sole ad un importo sensibilmente inferiore a fr. 11'000.--. Così facendo il pacchetto sulle misure fiscali per le famiglie risulterebbe quasi neutro dal profilo finanziario.

Si potrebbero formulare altre proposte, che non sono però l'oggetto del dibattito odierno ma lo saranno semmai quando saremo chiamati a discutere le norme cantonali.

III. LA SITUAZIONE FINANZIARIA DEL CANTONE

La sostenibilità finanziaria del pacchetto fiscale 2001 della Confederazione - e quindi l'eventuale decisione di appoggiare il referendum dei Cantoni - va valutata esclusivamente sulla base delle conseguenze finanziarie effettive date dalle modifiche obbligatorie. L'impatto è quello quantificato nel capitolo precedente. Come si è visto, per l'attuale quadriennio della pianificazione finanziaria (2003-2007), gli effetti sono limitati a 13,7 milioni di franchi.

Nel messaggio del Consiglio di Stato è riportata una tabella sulla stima dell'evoluzione finanziaria 2002-2006, senza nuovi compiti per i dati di Piano finanziario. Questa tabella riporta i dati stimati nel novembre 2002 (molto verosimilmente quelli inseriti nel terzo aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario 2000-2003, che non è mai stato approvato dal Consiglio di Stato né trasmesso quindi al Gran Consiglio). La tabella tiene tuttavia conto del risultato del Consuntivo 2002 e del primo progetto di Preventivo 2004 risalente al 18 giugno 2003.

La maggioranza della Commissione tributaria non nasconde un profondo disagio per l'utilizzazione da parte del Governo di questa tabella. Si tratta in effetti di dati molto probabilmente già superati il giorno dell'approvazione del messaggio (29 agosto) e aleatori (in particolare quelli del primo progetto di Preventivo 2004). Il Parlamento difficilmente può adottare decisioni sulla base di dati come questi.

Al di là dell'aleatorietà delle cifre fornite, la tabella mostra comunque alcune tendenze, in parte note, che aiutano a motivare una decisione ponderata relativamente alla sostenibilità del pacchetto fiscale federale:

- rispetto alla situazione attuale, che fa stato di un deficit d'esercizio di 221 milioni di franchi (Preventivo 2003 approvato dal Gran Consiglio), il drastico e preoccupante peggioramento delle finanze cantonali (deficit d'esercizio più che raddoppiato nel progetto di Preventivo 2004) è dovuto esclusivamente all'evoluzione delle uscite correnti, che passano da 2'316 milioni di franchi del 2003 a 2'557 milioni di franchi nel 2004; l'aumento è di 241 milioni di franchi, pari al 10,4%; il raddoppio (e più) del disavanzo corrente (da 221 a 460 milioni di franchi) è determinato interamente dall'aumento delle uscite;
- per contro, le entrate non diminuiscono, ma segnano, almeno a livello di stima, un leggero aumento da 2'299 a 2'309 milioni di franchi (+0,4%); le medesime entrate, stando alla tabella del messaggio, evolvono poi positivamente negli anni successivi al 2004: 2'371 milioni di franchi nel 2005 (+62 milioni, +2,7%), 2'426 milioni di franchi nel 2006 (+55 milioni, +2,3%).

Il messaggio non riporta i dati circa l'evoluzione dei gettiti fiscali; questi sono stati resi noti dal comunicato dei direttori del Dipartimento del territorio e del Dipartimento delle finanze e dell'economia del 1° settembre 2003. Il gettito totale delle imposte cantonali è stimato in 1'241,4 milioni di franchi nel primo progetto di Preventivo 2004 rispetto ai 1'239,4 milioni di franchi del Preventivo 2003 (+2 milioni di franchi). Il progetto di Piano finanziario del dicembre 2002 stimava inoltre un aumento del gettito a 1'292 milioni di franchi nel 2005 e a 1'319 milioni di franchi nel 2006. Vi è quindi, secondo il P 2004 e il PF del dicembre 2002, un aumento del gettito fiscale cantonale (+2, +51 e +27 milioni di franchi rispettivamente nel 2004, 2005 e 2006). Questi dati sminuiscono quanto asserito nel messaggio a pag. 12, dove si parla di *"inevitabile contrazione delle entrate fiscali per effetto delle difficoltà dell'economia"*.

La maggioranza della Commissione tributaria non condivide il fatto che in un messaggio in cui si propone al Parlamento di fare ricorso, per la prima volta, allo strumento del referendum cantonale, quindi di fare una scelta che crea indubbie tensioni istituzionali nel nostro modello federale, il Consiglio di Stato (o la sua maggioranza) non fornisca dati completi e oggettivi ai fini delle valutazioni e delle decisioni del Legislativo.

Quanto la Commissione ha potuto ricostruire e accertare in tempi brevissimi porta in ogni caso a concludere che l'emergenza finanziaria che si prospetta già a partire dal 2004 è dovuta ad un problema di evoluzione delle uscite dello Stato a tassi che sono nettamente superiori al rincaro, alla crescita economica e anche al tasso medio di aumento della spesa pubblica cantonale dell'ultimo decennio. Questa evoluzione incontrollata rischia non solo di disestare le finanze cantonali, ma di impedire al Cantone di attuare una politica attiva per dare risposte efficaci ai problemi dei prossimi anni. Tra queste risposte vi sono

anche le misure (sgravi fiscali) atte a salvaguardare e migliorare il reddito disponibile delle economie domestiche e la competitività della piazza economica cantonale. Il fatto che il Consiglio di Stato, con il messaggio in esame, intervenga per contrastare una misura concreta che persegue questi obiettivi, condivisi anche sul piano cantonale (cfr. Linee direttive 2000-2003), e motivi questo intervento con la pesante situazione finanziaria che si profila a breve termine è un segnale preoccupante. La mancanza di volontà politica nell'affrontare il contenimento della spesa e la tanto declamata revisione dei compiti dello Stato rischia di azzerare completamente la capacità propositiva del Governo e del Parlamento e di moltiplicare le situazioni in cui l'unica risposta politica che sarà data sarà una risposta negativa.

La maggioranza della Commissione tributaria, quale organo parlamentare deputato ad esaminare preliminarmente le proposte di politica fiscale formulate dal Governo, esprime tutta la sua preoccupazione per questa evoluzione. Il Cantone rischia seriamente di limitarsi a dover fare nell'attuale quadriennio una politica "contro" e non una politica "per".

Per tutte queste ragioni, la maggioranza della Commissione tributaria ritiene che il pacchetto fiscale della Confederazione abbia un'incidenza molto limitata e quindi sostenibile sui conti cantonali e in particolare sul prospettato disavanzo corrente nel quadriennio 2003-2007 (13,7 milioni di franchi annui) e soprattutto che questo disavanzo non è determinato da una diminuzione delle entrate o dei gettiti fiscali, ma dall'aumento notevolissimo delle uscite correnti. Il pacchetto fiscale, contrariamente a quanto si legge nel messaggio del Consiglio di Stato, non produce "effetti non controllati" sulle finanze degli enti pubblici (pag. 14); al contrario, gli effetti sono misurabili e misurati, oltre che diluiti nel tempo. **Governo e Parlamento avranno tutti gli strumenti e tutta la libertà per controllare l'effetto che il pacchetto avrà a livello di legge tributaria cantonale, la quale dovrà essere adattata entro il 31 dicembre 2008.** Nei prossimi 5 anni il Cantone deciderà in quale misura l'adattamento potrà e dovrà incidere sull'evoluzione del gettito fiscale cantonale a partire dal 1° gennaio 2009. Fino a quel momento, **l'impatto del pacchetto fiscale federale è oggi noto, quantificato, valutato e soprattutto limitato e può quindi essere inserito quale elemento certo nella pianificazione finanziaria del quadriennio.** Diverso il discorso per quanto attiene alle uscite: è questo l'elemento gravemente incerto con cui il Cantone è oggi confrontato.

IV. RIGORE A SENSO UNICO

Nel messaggio del Consiglio di Stato si formulano considerazioni circa la necessità di adottare una rigorosa disciplina finanziaria: *"Le misure di sgravi che incidono sull'entità delle risorse fiscali devono essere accompagnate da indicazioni sufficientemente precise e politicamente vincolanti sui risparmi che devono essere attuati per mantenere equilibrate le finanze"* (pag. 14). L'affermazione è nel principio condivisibile, ma, come già si è scritto più sopra, fuori luogo nel contesto del pacchetto fiscale 2001 della Confederazione, visto che il Consiglio federale (come del resto ricorda lo stesso messaggio) ha già presentato proposte precise e vincolanti per il contenimento della spesa pubblica federale. Risulta che anche il Consiglio di Stato sta lavorando alacremente ad un piano di misure di contenimento degli aumenti di spesa molto forti figuranti nel primo progetto di Preventivo 2004. Considerato che il pacchetto fiscale 2001 della Confederazione inciderà sui conti cantonali del 2004 unicamente nella misura di 13,7 milioni di franchi, non dovrebbe essere difficile per il Consiglio di Stato definire misure precise e vincolanti di moderazione della spesa per questo importo.

Il rigore invocato dal messaggio governativo sugli sgravi fiscali dovrebbe tuttavia essere applicato - e con maggior decisione, considerati gli aumenti che si profilano - sul fronte della spesa pubblica. In altre parole, coerenza vuole che le misure che incidono sull'entità della spesa corrente complessiva degli enti pubblici devono essere accompagnate da indicazioni sufficientemente precise e politicamente vincolanti sui risparmi che devono essere attuati per mantenere equilibrate le finanze. Questo vale, naturalmente, non singolarmente per ogni misura, ma a livello di Preventivo o di Piano finanziario come compensazione tra costi dei nuovi compiti e contenimento della spesa esistente. Come si è già visto, ciò non è stato il caso nel quadriennio passato: il Consiglio di Stato ha infatti proposto l'assunzione di nuovi compiti del Cantone per un importo nettamente superiore allo spazio finanziario che era stato riservato a tale fine nel Piano finanziario di legislatura. Il rigore finanziario non può essere applicato unilateralmente alle sole riforme che comportano una diminuzione delle entrate dello Stato (e un aumento dei redditi dei cittadini).

A questo proposito, la maggioranza della Commissione tributaria esprime disappunto per quanto esposto nel messaggio del Consiglio di Stato a pagina 14. L'elenco dei presunti risparmi, presentati a titolo esemplificativo "per meglio comprendere l'impatto e l'incidenza del pacchetto fiscale della Confederazione sui conti del Cantone", è un tentativo maldestro. Difficile sottrarre tale elenco alla critica.

La maggioranza della Commissione tributaria si limita a rispondere in questi termini a questa provocazione poco seria e del tutto fuori luogo: nel quadriennio 1996-1999 Governo e Parlamento hanno attuato misure di contenimento del deficit d'esercizio per un totale di 541,4 milioni di franchi. In quel periodo non è stata chiusa nemmeno una scuola media, non è stata abolita la Polizia cantonale, non sono stati chiusi i licei, non è stato chiuso l'Ospedale San Giovanni, non si è rinunciato ai compiti della Sezione dei trasporti e le imprese di trasporto hanno continuato a ricevere sussidi (per di più in aumento), non si è rinunciato alla gestione delle strade cantonali, non è stato messo in soffitta l'apparato giudiziario, non è stata chiusa l'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale, non è stato sospeso il sussidio alla SUPSI né i contributi all'USI e ai suoi studenti, non si è rinunciato ai compiti della Sezione del lavoro (che allora era un Ufficio), non sono stati ridotti i limiti di reddito delle prestazioni complementari AVS/AI, non si è rinunciato alla gestione della protezione dell'aria e dell'acqua, non sono stati cancellati né ridotti i sussidi alle 18 case per anziani indicate nel messaggio.

Al contrario: è stata creata l'Università, è stata aperta la SUPSI, è stata varata la riforma degli assegni familiari, è stato introdotto il meccanismo di reinserimento nella legge sull'assistenza, sono stati potenziati e meglio finalizzati i sussidi di cassa malati, sono state varate la legge per l'innovazione economica e la legge per il rilancio dell'occupazione, sono stati attuati i primi sgravi fiscali per il ceto medio, è stata potenziata la magistratura e la Polizia, ecc. L'elenco non è completo. In termini sintetici, dimostrando capacità di decidere e di scegliere, cioè di governare, è possibile attuare un'efficace politica attiva di rilancio, di sviluppo e di coesione sociale senza portare al dissesto le finanze cantonali.

Diverso è il giudizio dei commissari sulla politica di ristrutturazione dei compiti dello stato e dell'amministrazione pubblica, molte volte annunciata ma mai praticata. La mancanza di un progetto comune quadriennale da parte del governo ha precluso di fatto una vera riforma dell'amministrazione e il contenimento dei contributi che il Cantone elargisce. L'emergenza finanziaria, che la maggioranza commissionale riconosce e per la quale si dice preoccupata è da imputarsi unicamente all'esagerata crescita della spesa. Chi ha tempo non aspetti tempo, è giunto quindi il momento di agire senza per questo colpevolizzare la Confederazione per il pacchetto fiscale, ma ponendo realisticamente l'accento sull'evoluzione della spesa, non su quella delle entrate. Il lavoro che dovrà affrontare il Consiglio di Stato e il Parlamento di riflesso, sarà arduo e difficile, con o senza

pacchetto della Confederazione. Non nascondiamoci dietro a un dito, né diamo la colpa a coloro (il popolo in primis) che hanno voluto gli sgravi degli anni passati, è giunta l'ora di remare tutti nella stessa direzione: il contenimento della crescita della spesa pubblica.

V. CONCLUSIONI

La maggioranza della Commissione tributaria, in considerazione di tutto quanto precede, ritiene che il pacchetto fiscale 2001 della Confederazione (imposizione della coppia e della famiglia, imposizione dell'alloggio, tasse di bollo) è necessario, auspicabile, sostenibile ed efficace.

Il pacchetto:

- **garantisce meglio la parità di trattamento tra le coppie sposate e le coppie non sposate** e riconosce maggiormente i costi derivanti dai **figli a carico**;
- diminuisce le imposte per incrementare il **reddito disponibile delle economie domestiche** e in particolare delle **famiglie con figli**, in linea con i pacchetti di sgravi fiscali proposti dal Consiglio di Stato a livello cantonale e approvati dal Gran Consiglio;
- gli sgravi fiscali per la coppia e la famiglia hanno un **impatto finanziariamente limitato** sulle entrate cantonali nel quadriennio 2003-2007 (13,7 milioni di franchi sulla quota IFD dal 1° gennaio 2004) e controllato e controllabile negli anni successivi;
- la riforma relativa ai diritti di bollo è una misura urgente per salvaguardare la **competitività della piazza finanziaria svizzera** ed è in linea con le decisioni adottate a livello cantonale (abolizione a tappe dell'imposta di bollo);
- la parte del pacchetto federale concernente l'**imposizione dell'alloggio**, con la prevista abolizione del valore locativo quale elemento del reddito imponibile, risponde all'esigenza più volte affermata a livello federale e cantonale di promuovere l'accesso alla proprietà della casa e di favorire il mantenimento della proprietà; questa parte del pacchetto fiscale ha un'incidenza per il Cantone stimata fra 21,1 e 29,1 milioni di franchi solo a partire dal 1° gennaio 2008, quindi nel prossimo periodo di pianificazione finanziaria;
- le modifiche concernenti l'imposizione dell'alloggio entreranno in vigore quando sarà verosimilmente attuata la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), che comporta benefici finanziari concreti per il Ticino oggi stimati in circa 70 milioni di franchi;
- le nuove norme relative alla distribuzione degli utili della Banca Nazionale Svizzera apportano pure nuove risorse supplementari ai Cantoni.

La maggioranza non ritiene giustificato un referendum cantonale, allorché al Cantone viene lasciata ampia autonomia finanziaria e decisionale. La Confederazione non impone degli sgravi ma un ordinamento giuridico armonizzato il cui impatto finanziario può essere regolato in piena autonomia dai Cantoni. Il referendum non si giustifica proprio perché viene a cadere la motivazione che ne aveva ispirato il lancio.

Si ha l'impressione che il Consiglio di Stato abbia scelto la strada del referendum proprio per sottrarsi alla responsabilità della scelta (maggior carico fiscale o contenimento della spesa) e voglia demandarla al popolo. Se in Consiglio di Stato prevale una maggioranza che ritiene insostenibili ulteriori sgravi, questa ha tutto il potere per proporre un adeguamento neutro alla riforma fiscale federale. Deve però assumersene anche la

responsabilità davanti al Paese e spiegarne le motivazioni. Il Popolo, diversamente da quanto oggi propugnato dai postulanti il referendum, avrà allora la possibilità di esprimersi su un progetto di riforma fiscale preciso e quantificabile.

Per queste ragioni si invita il Gran Consiglio a non approvare il disegno di decreto legislativo allegato al messaggio no. 5416.

Per la maggioranza della Commissione speciale tributaria:

Felice Dafond e Fiorenzo Robbiani, relatori

Adobati - Dominè - Giudici - Gobbi R. -

Guidicelli - Marzorini - Piazzini - Pinoja -

Regazzi - Terrier - Torriani - Vitta