

Rapporto di maggioranza

numero

data

Dipartimento

6177 R1

8 maggio 2009

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

**della Commissione speciale in materia tributaria
sull'iniziativa parlamentare 23 giugno 2008 presentata nella forma
elaborata da Eros Nicola Mellini e cofirmatari per il Gruppo UDC,
concernente la modifica dell'articolo 35 della Legge tributaria (LT) e
l'aggiunta di un articolo 35bis, relativo al calcolo dell'imposta delle
persone fisiche**

(v. messaggio 18 febbraio 2009 n. 6177)

1. L'INIZIATIVA

Con il messaggio n. 6177 del 18 febbraio 2009, il Consiglio di Stato prende posizione sull'iniziativa elaborata dal Gruppo UDC, che chiede in pratica uno sgravio, rispetto alle attuali aliquote dell'imposta cantonale, mediante l'introduzione del nuovo articolo 35bis. Tale sgravio non deve però essere applicato dai comuni, per cui l'iniziativa propone di mantenere l'attuale articolo 35, modificandolo in modo da renderlo applicabile, senza variare le aliquote, al solo calcolo dell'imposta cantonale base, sulla quale i comuni applicano il rispettivo moltiplicatore comunale d'imposta.

In termini più semplici, il Gruppo UDC propone uno sgravio per le imposte delle persone fisiche soltanto per il cantone, ma non per i comuni.

Lo sgravio per l'imposta cantonale sul reddito delle persone fisiche (per le due categorie di contribuenti: persone sole e coniugi) è degressivo e quindi più marcato (fino al 25% al massimo) per i redditi bassi e medio bassi, per poi ridursi progressivamente fino a un minimo del 2% per i redditi più elevati.

2. LE MOTIVAZIONI

L'iniziativa riprende le argomentazioni addotte a suo tempo contro l'iniziativa della Lega del 20 febbraio 2007, caduta in votazione popolare (il 1° giugno 2008), secondo le quali questa iniziativa non sgravava a sufficienza i redditi medio bassi, mentre sgravava troppo quelli alti. Inoltre avrebbe avuto conseguenze negative sui comuni, provocando un aumento dei moltiplicatori comunali d'imposta e infine avrebbe messo ancor più in difficoltà le finanze del cantone in un momento particolarmente difficile.

Secondo gli iniziativaisti le tesi citate non sarebbero più sostenibili perché il cantone sta incassando milioni di franchi di sopravvenienze (in effetti oggi sappiamo che il consuntivo 2008 chiude con 26 milioni d'avanzo d'esercizio, contro una perdita di 163 milioni a preventivo). Sarebbe quindi possibile sgravare di una cinquantina di milioni soprattutto i contribuenti del ceto medio, senza incidere sulle finanze dei comuni.

Sempre secondo gli iniziativaisti, la proposta modifica delle aliquote provocherebbe una diminuzione del gettito dell'imposta cantonale di circa 50 milioni di franchi. Questa valutazione è sostanzialmente confermata dai calcoli della Divisione delle contribuzioni.

Il Messaggio del Consiglio di Stato precisa però che se si considera l'imposta cantonale sul reddito delle persone fisiche dell'anno 2005 "... la perdita di gettito ordinario, calcolata riducendo percentualmente nei termini voluti dall'iniziativa ogni fascia di reddito imponibile, è di 48'476'504.- franchi. Questa valutazione è stata effettuata limitando il calcolo dell'impatto degli sgravi richiesti sui singoli scaglioni di reddito interessati e non considera pertanto appieno gli effetti degli sgravi sulla progressione delle aliquote. Essa non considera neppure la perdita di gettito cantonale dovuta all'applicazione delle nuove aliquote (art. 35bis LT) in relazione alle imposte alla fonte e a quelle annue intere (prestazioni in capitale della previdenza e vincite)." Di conseguenza la perdita di gettito per il cantone potrebbe anche essere superiore ai 50 milioni di franchi. Come già accennato, i comuni non sarebbero invece toccati dall'iniziativa.

3. LE VALUTAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

Il messaggio prende in esame la particolare situazione delle finanze del cantone che impone grande rigore nel valutare non soltanto gli aumenti di spesa, ma anche le eventuali riduzioni delle entrate fiscali.

Benché redatto prima dello scoppiare della crisi che ha colpito i mercati finanziari e si è poi estesa a tutta l'economia mondiale, il messaggio attira l'attenzione sulle difficoltà economiche del momento e sulle prospettive poco favorevoli, che hanno influssi negativi anche sulle finanze pubbliche.

Per il Consiglio di Stato, l'obiettivo prioritario della legislatura resta il perseguimento a medio termine del risanamento strutturale delle finanze, in modo da riservare risorse per nuovi compiti e per le misure atte a fronteggiare una situazione di crisi economica. La conclusione è che nel momento attuale si impone un periodo di consolidamento dei conti pubblici, oggettivamente disequilibrati. Per cui, le richieste dell'iniziativa - tenuto conto degli interventi di politica fiscale già effettuati nell'ultimo decennio - sono considerate improponibili.

Nel dettaglio si può anche constatare che le misure proposte non sono giustificate da un'eventuale necessità di recupero di attrattività fiscale del Ticino, dal momento che il cantone è situato oggi al di sotto della media nazionale, anche per persone sole con un reddito di quasi 90'000 franchi e di quasi 150'000 franchi per i coniugati.

Il messaggio dedica poi un'attenzione particolare alla differenziazione proposta fra imposte cantonali e comunali. Differenziazione che provoca complicazioni e maggiori costi amministrativi e non semplifica i rapporti fra il fisco e i contribuenti, provoca complicazioni per i servizi interni dello Stato e anche di ordine statistico. Situazioni già verificate in passato in situazioni analoghe. Infine il Consiglio di Stato rileva anche che le finanze comunali negli ultimi anni hanno avuto un'evoluzione migliore di quelle cantonali, il che non giustificerebbe un trattamento differenziato a favore dei comuni.

4. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

La Commissione tributaria condivide le preoccupazioni del Consiglio di Stato, come condivide il principio del risanamento dei conti dello Stato a medio termine, come proposto con le misure finanziarie accompagnanti il preventivo 2009.

Prende atto che il leggero attivo realizzato con il consuntivo 2008 rende meno arduo il raggiungimento di questo obiettivo, grazie soprattutto alle sopravvenienze di imposte degli anni precedenti. Il miglioramento risulta comunque fragile, ancorché sostenuto da un ritorno a un grado di finanziamento positivo. L'eventuale accettazione dell'iniziativa in discussione annullerebbe però subito questo miglioramento e farebbe ricadere, a parità di condizioni, le finanze cantonali nell'ambito delle chiusure di bilancio negative.

4.1 Situazione peggiorata

La Commissione prende inoltre atto che la situazione è notevolmente peggiorata con l'aggravarsi della crisi economica generale, che si manifesterà pienamente durante il 2009 e probabilmente anche nel 2010. Se - come possibile - nuove sopravvenienze potrebbero abbellire anche i conti nel 2009, negli anni seguenti i gettiti fiscali subiranno sicuramente il contraccolpo del rallentamento congiunturale in piena misura.

Sul fronte delle uscite aumenteranno sicuramente le spese per i cosiddetti "ammortizzatori automatici" (indennità di disoccupazione e prestazioni sociali), di modo che i bilanci annuali torneranno probabilmente nelle cifre rosse.

4.2 Il sostegno congiunturale

Va inoltre tenuto conto che il Consiglio di Stato ha annunciato una serie di misure a sostegno della congiuntura dell'ordine di 160 milioni di franchi circa (vedi Rapporto del Consiglio di Stato sulle misure di sostegno all'occupazione e all'economia per il periodo 2009-2011, del mese di marzo 2009).

Nell'ambito della discussione sull'iniziativa in oggetto, interessa qui l'eventuale riduzione dell'onere fiscale per le persone fisiche. Ricordiamo che le misure annunciate dal Consiglio di Stato prevedono anche la riduzione di mezzo punto dell'aliquota d'imposta per le persone giuridiche.

4.3 La leva fiscale

Vale forse ora la pena, in questo ambito, soffermarsi brevemente sugli effetti congiunturali di una eventuale riduzione del carico fiscale per le persone fisiche. Il citato rapporto del Consiglio di Stato, nell'interessante parte teorica introduttiva, si sofferma sui possibili effetti di una riduzione dell'onere fiscale, volta a sostenere le spese di consumo delle famiglie.

Come già accennato, lo Stato dovrebbe immettere nel sistema circa 160 milioni di franchi supplementari tra il 2009 e il 2011 per sostenere l'economia. Ricordiamo per altro che, stando al preventivo 2009, con un disavanzo programmato alla gestione ordinaria di 78 milioni di franchi lo Stato fornisce all'economia più di quanto non prelievi. A questi milioni si aggiungono 400 milioni di investimenti che vanno pure a beneficio dell'economia. È quindi probabile che lo Stato non riuscirà a finanziare queste spese senza un aumento del debito pubblico.

L'esperienza insegna inoltre che l'aggiunta di spese a sostegno della congiuntura sono molto difficili da recuperare nei tempi di buon andamento dell'economia, ma spesso restano ancorate nei bilanci dello Stato. Sarebbe già questo un motivo sufficiente per dire che sicuramente questo non è un periodo opportuno per una riduzione dei gettiti fiscali.

4.4 Strumento efficace?

I dubbi più fondati nascono però dalla valutazione dell'efficacia congiunturale delle riduzioni d'imposta. In genere la teoria evidenzia che gli sgravi fiscali vengono concessi a redditi medi e medio alti, che di regola hanno una propensione minore al consumo, mentre hanno un effetto molto debole, o perfino nullo, sui redditi bassi in quanto incentivi alla domanda. Di conseguenza l'effetto sulla domanda di beni di consumo è molto basso. In generale si può anche osservare che le politiche fiscali (in assoluto) di sostegno sono efficaci in economie di grandi dimensioni e che il forte grado di apertura al commercio mondiale ne riduce gli effetti moltiplicatori. Le esperienze fatte in passato in questo contesto mostrano effetti scarsi, se non perfino negativi, soprattutto nel caso di riduzioni di imposte. Effetti di questo tipo potrebbero perfino essere intensificati per l'economia ticinese.

Essa è infatti di dimensioni piccole e subisce gli effetti di politiche messe in atto altrove (Svizzera ed estero), il che potrebbe provocare importanti fughe di reddito verso l'esterno (consumi e investimenti fuori cantone). Circa il 25% della forza di lavoro in Ticino è frontaliera, che consuma e investe fuori cantone. Infine l'effetto di una riduzione di imposte potrebbe essere quello di un aumento del risparmio (peraltro logico in tempi difficili) piuttosto che quello di un aumento dei consumi.

5. CONCLUSIONI

Fatte queste considerazioni, la Commissione tributaria non vede l'opportunità in questi momenti di procedere a riduzioni dell'onere fiscale. Oltre a quanto indicato sul piano congiunturale, all'orizzonte si profilano anche ulteriori oneri per il cantone, derivanti da nuovi compiti, in parte anche trasferiti dalla Confederazione. Tra questi anche la prevista riforma della tassazione delle imprese III e quella della imposizione delle famiglie, che - con l'obiettivo del risanamento strutturale dei bilanci cantonali - assumono carattere prioritario. In questo ordine di idee si potrebbe piuttosto pensare a livello cantonale a una revisione della tassazione delle persone sole o dell'imposta sulla sostanza, che spesso colpiscono in misura notevole anche il ceto medio.

* * * * *

Per questi motivi, la Commissione speciale in materia tributaria propone al Gran Consiglio:
l'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata da Eros. N. Mellini e cofirmatari per il Gruppo UDC concernente la modifica dell'art. 35 della Legge tributaria (LT) e l'aggiunta di un art. 35bis relativo al calcolo dell'imposta delle persone fisiche è respinta.

Per la maggioranza della Commissione speciale tributaria:

Ignazio Bonoli, relatore
Belloni (con riserva) - Bertoli - Carobbio -
Dafond (con riserva) - De Rosa - Dominé -
Ghisletta R. - Giudici - Gobbi R. (con riserva) -
Guidicelli - Rizza