

Rapporto aggiuntivo di maggioranza

numero	data	Dipartimento
5016 R1 agg.	1° dicembre 2000	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione speciale in materia tributaria relativo al progetto di modifica della legge tributaria e del decreto legislativo concernente la concessione di ammortamenti accelerati per nuovi investimenti

1. PREMESSA

Il presente rapporto aggiuntivo si è reso necessario a seguito della decisione del Gran Consiglio, su proposta del gruppo PLRT, di rinviare il messaggio in oggetto alla Commissione tributaria affinché la stessa procedesse ad ulteriori approfondimenti tesi in particolare a valutare l'incidenza degli emendamenti presentati in occasione del dibattito e più precisamente:

- Emendamento Ricciardi (per il gruppo PPD)
Deduzione per figli e persone a carico dai proposti 8'000 franchi a 9'000 franchi.
- Emendamento Maspoli (per il gruppo Lega)
La proposta riprende il tenore dell'emendamento Ricciardi, ma con entrata in vigore al 1.1.2003.
- Emendamento Robbiani
Riduzione dell'aliquota minima dal 2% allo 0.5% per l'imposizione dei prelievi di capitale della previdenza professionale.
- Emendamento Regazzi
Tassazione intermedia quando il grado di occupazione diminuisce/aumenta di almeno il 50%.

La maggioranza della Commissione ha preso atto con soddisfazione della decisione del Consiglio di Stato comunicata con lettera 21 novembre 2000 alla Commissione; il Governo, pur dichiarandosi contrario agli emendamenti proposti, ha infatti confermato che darà l'adesione al complesso delle modifiche della Legge tributaria anche qualora gli stessi dovessero venir accolti dal Parlamento.

Decisione sicuramente importante che ha permesso una valutazione più serena e oggettiva sul merito degli emendamenti. E' innegabile infatti che l'eventuale mancata adesione del Consiglio di Stato al pacchetto di sgravi fiscali, posizione che era stata paventata dalla Direttrice del DFE nel corso del dibattito parlamentare, avrebbe sicuramente condizionato la discussione sugli emendamenti stessi.

Sul base degli elementi a disposizione, e in particolare della citata lettera del Consiglio di Stato, la Commissione tributaria non ha quindi più ritenuto necessario convocare la

Direttrice del DFE e ha deciso, a maggioranza, di invitare il Gran Consiglio ad accettare gli emendamenti presentati.

Qui di seguito verranno riprese, in maniera riassuntiva, le motivazioni a sostegno della decisione della maggioranza della Commissione corredate da alcune considerazioni sull'incidenza finanziaria degli emendamenti.

2. VALUTAZIONI SUI SINGOLI EMENDAMENTI

2.1 Emendamento Ricciardi/Maspoli

Gli emendamenti in questione vengono trattati congiuntamente in quanto nella sostanza essi sono identici: essi propongono infatti di aumentare la deduzione per figli e persone a carico da 8'000 (come proposto dal messaggio) a franchi a 9'000 franchi, con relativa modifica dell'art. 34 cpv. lett. a) e b) LT.

L'unica differenza consiste nella data dell'entrata in vigore, ritenuto che l'emendamento Ricciardi prevede il 1.1.2001, mentre l'emendamento Maspoli il differimento al 1.1.2003.

A tale proposito è opportuno ricordare che la proposta del collega Maspoli era stata presentata con l'obiettivo di trovare un consenso più vasto in Gran Consiglio, ma soprattutto per rispondere alle preoccupazioni di ordine finanziario espresse dalla Direttrice del DFE nel corso del dibattito.

Ma veniamo alle motivazioni che depongono a favore dell'accoglimento di questo emendamento.

Dal profilo tecnico la proposta è molto semplice e chiara e non pone quindi problemi particolari.

Essa riprende in sostanza la proposta del Consigliere federale Villiger presentata nell'ambito del previsto pacchetto fiscale che il Consiglio federale dovrebbe licenziare nei prossimi mesi. Si tratta di provvedimenti importanti che il Governo federale ha deciso di adottare in favore della famiglia. Tra, queste, appunto, la deduzione per figli passerà dagli attuali 5'100 a 9'000 franchi (con un aumento dell'importo pari dunque al 76%!). Questa decisione è stata resa nota tramite un comunicato stampa e un documento del Dipartimento federale delle finanze lo scorso 2 ottobre, come peraltro menzionato nel rapporto di maggioranza a pag. 25.

Il Consiglio federale riconosce dunque che in questi anni di crisi si è creato uno squilibrio, che è necessario ora correggere. Il reddito delle famiglie ticinesi ha conosciuto un'erosione importante sia per la contrazione subita a causa soprattutto del forte aumento degli oneri complessivi a carico della famiglia. A mente della maggioranza della Commissione è pertanto giusto ed equo riconoscere in modo più sostanziale le spese familiari e in particolare quelle legate alla crescita dei figli, che vengono unanimemente considerati un patrimonio per tutta la società civile e per le future generazioni. La via dell'alleggerimento fiscale delle famiglie costituisce quindi una strada concreta per intervenire in modo efficace per preservare il reddito familiare. La documentazione del DFF sottolinea chiaramente questo obiettivo (cfr. documentazione 2.10.2000: "Il serait possible d'augmenter la déduction pour enfant et tenir ainsi davantage compte des charges familiales. (...) "Il en résulte une amélioration supplémentaire pour les familles avec des enfants", cfr. documentazione, pag. 3).

Ad ulteriore sostegno della proposta Ricciardi/Maspoli, è opportuno ricordare l'iniziativa elaborata presentata dai colleghi Pezzati e Bignasca lo scorso mese di febbraio,

all'indomani del voto popolare sugli sgravi fiscali. Ben 44 deputate e deputati chiedevano, in particolare, che ci fosse "un adeguamento automatico (dell'importo della deduzione per figli, n.d.r.) ogni volta che la Confederazione riconosce un aumento del fabbisogno per figli".

In quest'ottica si può quindi affermare che l'emendamento in questione va proprio nella direzione tracciata dall'iniziativa Pezzati-Bignasca, che ha raccolto un vasto consenso fra le varie forze politiche, ad eccezione del PS.

Va infine rilevato, anche se la cosa può apparire marginale, che l'unificazione del limite di deduzione a livello federale e cantonale contribuisce anche semplificare la dichiarazione dei redditi, a tutto vantaggio del contribuente.

La maggioranza della Commissione condivide appieno gli indirizzi del Governo federale in materia di politica fiscale nei confronti della famiglia. A questo riguardo va comunque dato atto al Consiglio di Stato ticinese di aver recepito questa necessità, visto che con il messaggio sul 3° pacchetto fiscale propone un aumento di 1'800 franchi di tale deduzione arrivando a 8'000 franchi.

La stessa maggioranza ritiene tuttavia che sia indispensabile operare uno sforzo supplementare a favore delle famiglie in particolare, pur non misconoscendo che vi sono altre categorie di contribuenti che meriterebbero altrettanta attenzione (come ad esempio i pensionati).

Per i motivi esposti, la maggioranza della Commissione propone pertanto di accettare la proposta di aumento della deduzione per figli e persone a carico da 8'000 a 9'000 franchi.

Per quanto riguarda l'entrata in vigore, in Commissione ha prevalso la variante contenuta nell'emendamento Maspoli, e quindi il 1.1.2003.

2.2 Emendamento Robbiani

L'art. 38 cpv. 2 LT disciplina la tassazione dei prelevamenti in capitale del II. e III. Pilastro (previdenza vincolata). In base alla proposta di modifica del messaggio, le prestazioni in capitale saranno d'ora in poi tassate con un nuovo metodo di calcolo, che equipara il capitale prelevato alla rendita corrispondente.

Con l'emendamento in oggetto si intende modificare pure l'aliquota minima che nel 1994 era stata fissata al 2%.

Concretamente la proposta è di ridurla allo 0.5 %.

La Legge federale sulla previdenza professionale impone di tassare le liquidazioni in capitale; un'aliquota minima si impone pertanto per evitare che vi siano contribuenti che risultino esenti. Il problema consiste nel determinare l'ammontare di questa aliquota.

Il Consiglio di Stato ha voluto modificare il sistema di tassazione proprio per rendere giustizia a quei contribuenti, e sono sempre di più, che ricorrono al pensionamento anticipato o alle donne che vanno in pensione a 62 anni e non a 65, e che con la vecchia legge erano discriminati.

A pagina 43 del messaggio si legge infatti:

“Sono però sempre più frequenti i casi di prepensionamento (prima dei 65 anni) e vi è anche la situazione delle donne (che accedono alla pensione a 62 anni) in riferimento ai quali l'applicazione dell'aliquota basata su una rendita percepita per quindici anni non è più equa.”

Con questa modifica il governo ha voluto correggere una stortura, ma non ha corretto un altrettanto evidente situazione discriminatoria, ovvero l'aliquota minima.

Nel 1999, 1854 contribuenti hanno riscosso un capitale previdenziale, che è stato tassato con l'aliquota minima del 2%.

Tutti appartengono a fasce di reddito medio-basse. Il capitale medio prelevato è infatti di 82'000.

Per costoro è stata applicata un'aliquota minima del 2%, senza distinzione tra coniugati e persone sole.

Essi hanno pagato di più di quanto le aliquote ordinarie prevedono. Possiamo quindi concludere che costoro sono discriminati per rapporto ai contribuenti più ricchi.

Senza l'aliquota minima, l'inizio dell'imponibilità per le persone sole di 65 anni si situerebbe a capitali di ca. 155'000 e per i coniugati di 252'000 franchi.

L'aliquota minima del 2% introduce una distorsione nell'applicazione delle aliquote in quanto per i capitali compresi tra 155'000 e 256'000 franchi (persone sole) e da 252'000 a 483'000 franchi (persone coniugate) viene applicata l'aliquota minima e non quella ordinaria. Vale a dire che essi pagano proporzionalmente di più. La maggioranza della Commissione è giunta alla conclusione che con la proposta di riduzione dell'aliquota minima dal 2% allo 0.5% questa distorsione viene sensibilmente attenuata.

Merita inoltre di essere sottolineato che questa modifica non favorisce di certo i redditi alti, ma proprio coloro che dopo una vita lavorativa hanno accumulato con grandi sacrifici questi risparmi, e che, per una scelta personale del tutto legittima, preferiscono farsi liquidare con un capitale unico anziché farsi versare una rendita per tutta la vecchiaia.

Si tratta di una misura che vuole favorire i pensionati o pensionandi, e che va nella direzione tracciata dal governo a pagina 27 del messaggio (vedi citazione precedente).

L'aliquota minima inferiore rende quindi maggiore giustizia, in quanto aumenta i casi di imposizione secondo le aliquote ordinarie e nel contempo tassa i contribuenti che altrimenti sarebbero esenti.

In questo modo la legge sulla previdenza è rispettata.

Il governo, pur adeguandosi alle decisioni del Parlamento, ha dichiarato che, se si intendesse estendere la portata del pacchetto fiscale, occorrerà chinarsi sulla tassazione dei pensionati.

Costoro subiscono (a causa della LAID e di un aggravio deciso nel 1995) una penalizzazione per rapporto agli altri contribuenti. Le rendite del secondo pilastro saranno tassate al 100% e non più al 90 %.

Anche per questo motivo il governo ha compensato questo aggravio con l'aumento della deduzione per oneri assicurativi e per interessi di capitali a risparmio.

La situazione dei pensionati è stata attentamente valutata anche dalla maggioranza della commissione, che condivide la necessità di studiare nuove misure di sgravio in favore dei pensionati: a questo proposito la commissione, all'unanimità, invita il governo a elaborare il quarto pacchetto fiscale soprattutto in questa direzione.

Va rilevato comunque come la LAID lasci ben poco spazio a misure in favore di una sola categoria di contribuenti; eventuali nuovi sgravi andranno quindi a beneficiare tutti e costeranno parecchio.

L'emendamento Robbiani va proprio a favore della categoria dei pensionati, anche se per evidenti motivi finanziari e di armonizzazione fiscale non poteva considerare i beneficiari di rendite del 2. pilastro.

Chi deve andare in pensione può chiedere alla Cassa pensione di versargli tutto il capitale oppure di farsi pagare una rendita annuale.

Entrambe le soluzioni comportano delle conseguenze fiscali, chiaramente differenti tra di loro e che non sono generate dall'emendamento, ma bensì dalla legge già in vigore.

Il contribuente è comunque libero nelle sue scelte e può pertanto ottimizzare la propria situazione fiscale in completa libertà.

In conclusione la maggioranza della Commissione propone pertanto di accogliere l'emendamento Robbiani, grazie al quale verrà ristabilita una certa equità di trattamento all'interno di una stessa categoria di contribuenti.

2.3 Emendamento Regazzi

L'emendamento propone di introdurre un motivo supplementare di tassazione intermedia (nuova lett. f) all'art. 55 LT), e più precisamente quando si verifica una modificazione durevole del reddito da attività dipendente principale determinata dal dimezzamento o dal raddoppio del grado di occupazione.

Il problema sollevato con l'emendamento in oggetto è riconducibile al sistema di tassazione prenumerando biennale attualmente in vigore. Ciò comporta che qualora un dipendente, che a partire dal 1.1.2001 riduce in maniera importante la propria attività lavorativa (ad esempio in caso di pensionamento parziale) e quindi il proprio reddito, nel corso del prossimo biennio verrà tassato sulla base del reddito conseguito nel biennio precedente.

E' innegabile, e in questo senso anche il Consiglio di Stato ne ha dato atto, che si tratta di una palese ingiustizia che penalizza notevolmente una categoria di contribuenti senza alcuna giustificazione plausibile.

L'esigenza di introdurre la modifica proposta è oltremodo attuale se si considera il numero sempre maggiore di persone che optano (per scelta propria o perché imposto dalle contingenze) per un pensionamento parziale o per una riduzione importante dell'impegno lavorativo.

Sono tre sostanzialmente le obiezioni che sono state sollevate per combattere l'emendamento.

La prima è di ordine temporale. Secondo gli intendimenti del Consiglio di Stato, il 1.1.2003 dovrebbe entrare in vigore il sistema di tassazione postnumerando annuale, che renderà superflua l'esigenza della tassazione intermedia nel caso previsto dall'emendamento in oggetto. In effetti, con questo sistema la tassazione avviene sulla base del reddito effettivo percepito dal contribuente nell'anno di computo, risolvendo quindi il problema di eventuali diminuzioni del reddito. La maggioranza della Commissione ritiene a questo riguardo che a tutt'oggi non sussistono ancora sufficienti garanzie che a partire dal 2003 verrà

modificato il sistema di tassazione. Oltre a questioni di carattere tecnico legate soprattutto al sistema informatico, il cambiamento pone tutta una serie di problemi che, a quanto ci consta, sono lunghi dall'essere risolti.

Alla luce di queste considerazioni, essa ritiene pertanto che l'introduzione di un ulteriore motivo di tassazione intermedia così come proposto dall'emendamento sia giustificato.

La seconda obiezione riguarda la presunta incompatibilità della norma proposta con la LAID (v. rapporto della DdC).

La questione è indubbiamente controversa.

A mente della maggioranza della Commissione, in ambito fiscale deve prevalere il principio secondo il quale ognuno deve essere tassato secondo la propria capacità contributiva ("Leistungsfähigkeit"). Si tratta di un principio costituzionale, che dunque è prevalente rispetto alla LAID.

In questo senso si è espresso anche M. Duss, secondo il quale appunto *"Zwischentaxationen die Korrektur der zweijährigen Vergangenheitsbemessung zwecks Herstellung einer verfassungsmässigen Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bewirken sollen"* (v. Commentario alla LAID ad art. 17, pag. 240).

Seguendo questo ragionamento, e sulla scorta di altre considerazioni, Duss giunge alla seguente conclusione, che smentisce la tesi sostenuta dal Consiglio di Stato: "Unter diesen Umständen kann nicht von einer Beschränkung der Kantone auf die gesetzlichen Zwischenveranlagungsgründe ausgegangen werden" (v. op. cit. ad Art. 17, pag. 244).

Da ultimo il Consiglio di Stato sostiene che, in un periodo di ripresa economica, la proposta rischia di ritorcersi contro i contribuenti. Una tesi quantomeno curiosa. Intanto, in base al testo dell'emendamento la condizione si verifica solo in caso di modificazione durevole del reddito determinata dal raddoppio (risp. dal dimezzamento) del grado di occupazione. In altre parole non basta un semplice raddoppio del reddito, per altro difficilmente ipotizzabile, per far scattare la tassazione intermedia.

In ogni caso, anche se questa ipotesi si verificasse non si può certo sostenere che ciò costituirebbe una penalizzazione del contribuente, il quale verrebbe chiamato a pagare le imposte in base al reddito effettivamente percepito (in ossequio al principio citato in precedenza).

Si fa infine osservare che nell'ipotesi di accoglimento dell'emendamento è necessario provvedere anche alla modifica della norma che riguarda l'entrata in vigore, ritenuto che la nuova intermedia sarà applicabile solo ai casi che si verificheranno a partire dal 1.1.2001.

La maggioranza della Commissione ritiene dunque che l'emendamento Regazzi risponda ad un'esigenza di equità contributiva e sia sorretta da validi motivi e invita quindi il Gran Consiglio ad accoglierlo.

3. CONSEGUENZE FINANZIARIE

L'incidenza degli sgravi proposti con gli emendamenti in discussione si presenta come segue:

- Emendamento Ricciardi/Maspoli

Minor gettito per il Cantone	7,0 milioni di franchi
Minor gettito per i Comuni	5.95 milioni di franchi (moltiplicatore 85%)

- Emendamento Robbiani
 Minor gettito per il Cantone 2,1 milioni di franchi
 Minor gettito per i Comuni 1.8 milioni di franchi (moltiplicatore 85%)

- Emendamento Regazzi
 Effetto finanziario non quantificabile, ma comunque trascurabile

Complessivamente dunque gli sgravi proposti hanno un'incidenza di ca. 9 milioni di franchi per il Cantone e di 7,7 milioni per i Comuni, e ciò a dipendenza ovviamente della decisione sull'entrata in vigore di quelli a favore della famiglia.

La questione dello spazio finanziario per aumentare la portata delle misure in discussione, addotto quale motivo principale per il rinvio in Commissione del messaggio, è stata attentamente valutata dalla maggioranza della Commissione.

Anche se i dati finanziari di riferimento forniti a diverse riprese dal Consiglio di Stato sono innegabilmente caratterizzati da una certa volatilità, è doveroso ricordar che nella parte introduttiva del proprio intervento durante il dibattito parlamentare sul messaggio in oggetto, la Direttrice del DFE ha parlato di un quadro finanziario *“nettamente migliorato”*, richiamando la sostenibilità degli sgravi in generale e di quelli per la famiglia in particolare evidenziandone gli effetti positivi per il rilancio dei consumi e dunque il loro impatto economico globale.

Nemmeno può essere sottaciuto che entro la fine della legislatura sono preannunciati ulteriori sgravi per 30 mio di franchi, per altro già previsti a livello di Piano finanziario e Linee direttive. Sempre nell'ambito del citato intervento in Gran Consiglio la Direttrice ha sottolineato che *“i nuovi sgravi (i 30 milioni previsti, n.d.r.) non comportano la necessità di adottare misure di contenimento supplementari”* e che esiste *“un margine molto ampio per poter continuare a fare politica attiva”*.

La maggioranza della Commissione, proprio sulla scorta di queste considerazioni, ritiene che gli sgravi proposti, ed in particolare quelli a favore delle famiglie (emendamento Ricciardi/Maspoli), siano compatibili con il quadro finanziario.

In quest'ottica, essa ha pertanto deciso di appoggiare la proposta di entrata in vigore al 1.1.2003 delle deduzioni di cui all'art. 34 LT (emendamento Maspoli).

* * * * *

In conclusione, la maggioranza della Commissione speciale in materia tributaria invita pertanto in il Gran Consiglio a votare gli emendamenti presentati così come proposto con il presente rapporto.

Per la maggioranza della Commissione speciale tributaria:

Fabio Regazzi, relatore
 Albisetti - Buzzi - Canal - Etter -
 Piazzini - Quadri - Robbiani

EMENDAMENTI DELLA LEGA DEI TICINESI (NELLA VERSIONE ADATTATA DALLA DDC E VOTATA IN COMMISSIONE TRIBUTARIA)

Deduzioni sociali. Art. 34 cpv. 1 lett. a), b)

a) per ogni figlio minorenni, a tirocinio o agli studi fino al 25.mo anno di età, al cui sostentamento il contribuente provvede, 9'000.- franchi;

b) per ogni persona residente in Svizzera, totalmente o parzialmente incapace di esercitare attività lucrativa, al cui sostentamento il contribuente provvede, sempre che l'aiuto uguagli almeno l'importo della deduzione, 9'000.- franchi; questa deduzione non è ammessa per il coniuge e per i figli per i quali è già accordata la deduzione giusta la lettera a);

Deduzioni sociali. Art. 302a

In deroga all'articolo 34 capoverso 1 lettere a), b) e per il periodo fiscale 2001/2002, l'importo della deduzione è di 8'000.- franchi.

EMENDAMENTO RICCIARDI PER IL GRUPPO PPD (NELLA VERSIONE CON L'AGGIUNTA CHIESTA DA RICCIARDI CON LETTERA 20.11.00 ALLA COMMISSIONE TRIBUTARIA)

Deduzioni sociali. Art. 34 cpv. 1 lett. a), b)

a) per ogni figlio minorenni, a tirocinio o agli studi fino al 25.mo anno di età, al cui sostentamento il contribuente provvede, 9'000.- franchi;

b) per ogni persona residente in Svizzera, totalmente o parzialmente incapace di esercitare attività lucrativa, al cui sostentamento il contribuente provvede, sempre che l'aiuto uguagli almeno l'importo della deduzione, 9'000.- franchi; questa deduzione non è ammessa per il coniuge e per i figli per i quali è già accordata la deduzione giusta la lettera a);

EMENDAMENTO ROBBIANI

3. Prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza.

Art. 38 cpv. 2

²L'imposta è calcolata con l'aliquota che sarebbe applicabile se al posto della prestazione unica fosse versata una prestazione annua corrispondente. L'aliquota minima è dello 0.5 per cento.

EMENDAMENTO REGAZZI

- Condizioni oggettive** **Art. 55 lett. f (nuova)**
- e) ...;
 - f) modificazione durevole del reddito da attività dipendente principale determinata dal dimezzamento o dal raddoppio del grado di occupazione.

III.

Entrata in vigore

¹Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore il 1° gennaio 2001.

²La presente modifica di legge si applica, la prima volta, all'imposta dovuta per l'anno della sua entrata in vigore, nonché ai trasferimenti di proprietà iscritti a registro fondiario, rispettivamente alle contrattazioni concluse, come pure alle successioni apertesi e alle liberalità eseguite a partire dalla sua entrata in vigore.

³Le modifiche degli articoli **55 (lett. f)**, 192 (cpv. 5), 206, 227 (cpv. 1), 228 (cpv. 3), 232 (cpv. 1 lett. d), 233 e 243a si applicano a partire dal 1° gennaio 2001.