

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
	15 novembre 2013	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione speciale tributaria sull'iniziativa parlamentare 28 maggio 2013 presentata nella forma elaborata dai Capigruppo di PLR, LEGA, PPD, VERDI e UDC "Per un rilancio dell'ammnistia fiscale cantonale"

Il perdurare della crisi economica e le prospettive non troppo rallegranti cui la piazza finanziaria ticinese sarà viepiù confrontata e vista la necessità di reperire nuove risorse per far fronte alla crescente spesa pubblica hanno indotto i capigruppo dei partiti, tranne quello del PS, a rilanciare il tema dell'ammnistia fiscale cantonale per le persone fisiche e giuridiche dopo la bocciatura da parte del Parlamento, con una maggioranza risicata, in data 14 marzo 2012, del Messaggio n. 6328 del 23 febbraio 2010. Ricordiamo che la proposta governativa prevedeva un'attenuazione dell'aliquota del 70% - come nella presente iniziativa - e che la maggioranza della Commissione tributaria l'aveva innalzata all'80%, dopo lunga discussione.

Come diremo al punto 7, l'adesione alla proposta di amnistia è legata alla costituzione di un fondo cantonale per favorire il lavoro. L'iniziativa parlamentare generica è all'esame della Sottocommissione "Disoccupazione" della Commissione della gestione e delle finanze.

1. PREMESSA

Sebbene la soluzione migliore sarebbe un'ammnistia fiscale federale generale volta a sanare i reati fiscali commessi dai contribuenti nell'ambito delle imposte dirette (cantonali, comunali e federali), delle altre imposte (quali l'IVA, l'IP, ecc.) e dei contributi sociali (AVS, AI, IPG, ecc.), le recenti posizioni assunte dal Consiglio federale, anche in risposta ad alcuni atti parlamentari, fanno capire che un'ammnistia a livello federale non è al momento un tema di attualità. Anzi! Il Consiglio federale propone addirittura di consentire alle autorità fiscali l'accesso alle informazioni fiscali, senza prendere in considerazione un'ammnistia.

Inoltre, anche le continue pressioni dell'OCSE, dell'UE e del G20 finalizzate all'ottenimento di un'estensione dello scambio di informazioni fiscali e della trasparenza fiscale, nonché del GAFI in materia di lotta al riciclaggio di denaro, imporrebbero allo Stato di offrire ai contribuenti la possibilità di mettersi in regola con l'autorità fiscale.

L'unica possibilità concessa attualmente è quella dell'autodenuncia spontanea esente da pena entrata in vigore il 1° gennaio 2010. Questa norma consente al contribuente di essere esentato dalla multa in caso di denuncia spontanea e di rifondere le imposte sottratte negli ultimi 10 anni con gli interessi di ritardo. Il contribuente può far capo all'istituto dell'autodenuncia esente da pena una sola volta nella vita.

Per quel che riguarda le successioni, gli eredi che denunciano spontaneamente le sostanze e i redditi sottratti dal defunto, devono rifondere le imposte e gli interessi di ritardo per gli ultimi tre anni.

Come si può notare siamo ben lontani da una vera e propria amnistia.

2. CONTENUTI DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa chiede una modifica della Legge tributaria (LT) del 21 giugno 1994 volta ad introdurre aliquote attenuate in caso di autodenuncia esente da pena negli anni 2014 e 2015.

Riprendendo la proposta del Messaggio governativo n. 6328, si intende agire con una riduzione del 70% delle aliquote applicabili ai fini del recupero delle imposte sottratte nei dieci anni precedenti per tutte le imposte cantonali (imposta sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche e sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche, imposte di donazione e di successione, imposta sugli utili immobiliari).

Questa via, come sostenuto dal Governo nel M. 6328, rappresenta l'unica strada giuridicamente percorribile per essere compatibili con la LAID (Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni), poiché agisce sulle aliquote d'imposta, di esclusiva competenza dei Cantoni (art. 1 cpv. 3 LAID e art. 129 cpv. 2 Cost.).

La modifica riguarda pertanto gli art. 309e e 314e della LT.

In sostanza si propone di ridurre del 70% le aliquote applicabili agli elementi di imposta sottratti in caso di recupero d'imposta ai sensi dell'articolo 236 cpv. 1 LT.

La medesima riduzione (del 70%) è applicata anche alla differenza dell'aliquota marginale da applicare agli elementi regolarmente dichiarati e precedentemente tassati. In altri termini, ai fini di tutte le imposte cantonali e comunali sottratte, il recupero d'imposta e dei relativi interessi di mora è calcolato su dieci anni al massimo, ma l'aliquota applicabile è quella corrispondente al 30% delle aliquote d'imposta normalmente applicabili, ciò che corrisponde ad uno sgravio cantonale e comunale del 70%.

Un'amnistia fiscale deve rispondere a due principi: deve essere una misura straordinaria e quindi non ripetitiva e non deve essere gratuita per chi ne beneficia. L'ipotesi di un'amnistia cantonale risponde al primo criterio, in quanto l'ultima amnistia generale risale al 1969; è dunque trascorso un tempo sufficientemente lungo per poter attuare un'amnistia per le imposte cantonali e comunali, anche se sarebbe stato meglio realizzarla a livello federale. Il secondo criterio, quello di porre a carico dell'evasore un costo, è pure rispettato grazie alla tassa d'amnistia. Inoltre, è importante sottolineare che una volta fatti emergere i capitali attualmente non dichiarati garantiamo una parità di trattamento in prospettiva futura con i contribuenti che già oggi dichiarano i propri capitali, in quanto tutti questi capitali saranno tassati nel futuro in via ordinaria.

In questi due anni per Cantone e Comuni ci sarebbe un considerevole aumento del gettito; oltretutto questa misura sarebbe, per gli enti pubblici a costo zero.

Gli iniziativaisti ritengono che l'amnistia possa:

- garantire un immediato aumento del gettito fiscale delle imposte cantonali e comunali;
- assicurare un gettito fiscale ricorrente per effetto della regolarizzazione del capitale che, negli anni successivi, dovrà essere dichiarato insieme ai relativi proventi;

- rappresentare una risposta efficace alle intenzioni del Consiglio federale di allentare il segreto bancario per i contribuenti svizzeri in caso di sottrazione d'imposta, e di promuovere la "*Weissgeldstrategie*" che toccherà in futuro anche la clientela svizzera;
- favorire un ritorno nelle banche ticinesi e svizzere dei capitali, di regola, investiti all'estero;
- agevolare le attuali difficoltà del settore bancario ticinese contribuendo:
 - al miglioramento del risultato d'esercizio,
 - e soprattutto al mantenimento, e si auspica all'incremento, dei posti di lavoro.

Per gli evidenti motivi sopra elencati, e pienamente condivisi dalla maggioranza della Commissione, l'amnistia deve entrare in vigore con urgenza e quindi con effetto al 1° gennaio 2014.

3. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Alla richiesta della Commissione tributaria volta a conoscere la posizione del Consiglio di Stato, questi, con lettera del 25 ottobre 2013, ha comunicato che non intende redigere un rapporto essendo la sua posizione identica a quella formulata nel Messaggio n. 6328 del 23 febbraio 2010.

L'opportunità di un'amnistia è stata ribadita dalla Consigliera di Stato Laura Sadis nel corso di audizioni in Commissione tributaria, concetti riportati nel Rapporto di maggioranza del 10 febbraio 2012 e che in parte vi riproponiamo.

Anzitutto vi è l'interesse di cercare di far rientrare i capitali non dichiarati dai contribuenti ticinesi. L'amnistia fiscale cantonale è una soluzione subottimale rispetto all'amnistia fiscale federale che non è ancora in discussione e non si sa quando potrà entrare in vigore.

Pur non sottovalutando gli aspetti delicati che riguardano i rapporti etici tra cittadino e Stato, l'obiettivo principale di tale provvedimento è quello di far emergere la sostanza e i relativi redditi sommersi che rischierebbero di rimanere tali, e ciò nell'ottica di un'estensione del substrato fiscale degli enti pubblici (Confederazione, Cantone e Comuni).

La Consigliera di Stato ha messo in rilievo che la via scelta dal Canton Ticino è differente da quella del Canton Giura. Tale Cantone ha infatti deciso di prevedere l'amnistia in un decreto esecutivo emanato dal Governo mentre il Canton Ticino ha ritenuto che tale decisione, in virtù dell'importanza e delle implicazioni etiche del tema, competa al Parlamento e debba essere dibattuta al suo interno. La Consigliera di Stato rileva che con l'amnistia non si vuole premiare la disonestà di alcuni cittadini e che tale misura non comporta un abbassamento della guardia del fisco nei confronti dei contribuenti. Tuttavia bisogna sottolineare che l'economia sommersa esiste ed è diffusa anche in Svizzera (stimato attorno all'8-10% del PIL). La proposta è conforme al diritto federale, segnatamente alla LAID in quanto non va a toccare i paletti del periodo di recupero di imposta e agisce esclusivamente sulle aliquote che sono di competenza cantonale.

L'amnistia non è comunque un provvedimento gratuito perché l'imposta federale diretta viene recuperata integralmente e anche a livello cantonale viene comunque applicata un'aliquota, seppur attenuata. La misura risulta particolarmente attraente per i contribuenti che hanno una sostanza composta da risparmi di capitali mobili su conti bancari non dichiarati con relativo reddito. Il fatto che alcuni contribuenti, facendo capo all'amnistia, potrebbero cessare di usufruire illecitamente di sussidi statali, deve essere interpretato positivamente poiché i sussidi devono essere concessi in base alla reale situazione del cittadino.

4. POSIZIONE DELLE ASSOCIAZIONI ECONOMICHE

A suo tempo erano stati sentiti dalla Commissione tributaria il direttore dell'Associazione bancaria ticinese Franco Citterio e il direttore della BSI SA Franco Polloni e non vi è dubbio che la loro posizione non sia mutata. Secondo loro gli obiettivi dell'amnistia fiscale sono quelli di dare un impulso a livello di recupero di gettito fiscale e di crescita economica. Sarebbe stato auspicabile che l'amnistia fiscale fosse stata accompagnata da altre misure, in particolare dalla diminuzione delle aliquote delle persone fisiche, poco concorrenziali con quelle degli altri Cantoni.

L'impressione sul progetto di amnistia fiscale è quella di un elevato interesse da parte della clientela. Tale misura viene vista nel suo complesso come una manovra positiva che potrà portare dei benefici in un periodo di crisi economica.

5. UNA MISURA NECESSARIA?

L'attrattività di un'amnistia cantonale è suffragata dai capitali emersi con la procedura della denuncia spontanea esente da pena entrata in vigore il 1° gennaio 2010.

Nel periodo fiscale 2010 vi sono state 67 autodenunce che hanno permesso di far emergere una sostanza di CHF 112 milioni e di creare un gettito fiscale di CHF 17 milioni.

Nel periodo fiscale 2011 vi sono state 128 autodenunce che hanno permesso di far emergere una sostanza di CHF 356 milioni e di creare un gettito fiscale di CHF 51 milioni.

Nel periodo fiscale 2012 vi sono state 173 autodenunce che hanno permesso di far emergere una sostanza di CHF 193 milioni e di creare un gettito fiscale di CHF 18 milioni.

Nel periodo fiscale 2013 (stato: 30 settembre 2013) vi sono state 176 autodenunce che hanno permesso di far emergere una sostanza di CHF 194 milioni e di creare un gettito fiscale di CHF 18,4 milioni.

Interessante notare che oltre l'80% dei denunciati supera l'età dei 60 anni. Altra constatazione interessante è che i denunciati appartengono a vari ceti sociali. I casi più importanti, a detta della Divisione delle contribuzioni, ben difficilmente avrebbero potuto essere accertati in maniera autonoma, anche perché una grossa fetta dei capitali era depositata all'estero.

È chiaro che le autodenunce aumenterebbero notevolmente potendo beneficiare di uno sconto importante del 70%.

6. IL GETTITO PREVISTO

È estremamente difficile formulare una previsione sia in riferimento all'ammontare complessivo della "tassa di amnistia", sia al maggior gettito per gli anni futuri derivanti dai capitali dichiarati in sede di amnistia cantonale. Per quanto riguarda il gettito derivante dal recupero delle imposte sulla sostanza e il reddito delle persone fisiche, e sull'utile e capitale delle persone giuridiche degli ultimi 10 anni, e per il maggior gettito per gli anni futuri, è difficile formulare una previsione fondata. Questo perché il contribuente può ricorrere all'autodenuncia sulla base di questa legge sull'amnistia cantonale ticinese, sia per motivi di ordine razionale così come per motivi emotivi. E un notevole influsso deriverà anche dalla possibilità del contribuente di capire con esattezza quali saranno le conseguenze finanziarie del suo atto di autodenuncia. È senz'altro utile evidenziare che l'amnistia fiscale cantonale ticinese proposta con questo disegno di legge è soprattutto vantaggiosa per i contribuenti che hanno costituito un ingente capitale con redditi non dichiarati e già

prescritti, vale a dire conseguiti prima di 10 anni. In tal caso per l'imposta federale non vi è alcun prelievo sulla sostanza ed è dovuta integralmente, senza multa, l'imposta sottratta sui redditi del capitale per gli ultimi 10 anni.

Quindi, se lo sconto proposto del 70% venisse approvato dal Parlamento, le imposte cantonali e comunali sarebbero dovute in ragione del 30% (imposta sottratte negli ultimi 10 anni sul capitale conseguito con redditi prescritti, e l'imposta sul reddito di questi capitali). Se questo contribuente avesse accumulato un capitale attraverso successioni o donazioni non prescritte, l'amnistia è comunque vantaggiosa poiché l'imposta cantonale e comunale è limitata al 30%. Evidentemente in caso di successioni e donazioni si parte dal presupposto che i redditi che hanno formato i capitali che hanno costituito la successione o la donazione siano prescritti.

Prendiamo ad esempio il confronto fra amnistia (sconto 70%) e denuncia spontanea esente da pene applicato a un capitale di 500'000 franchi in un Comune con il moltiplicatore al 95%. Avremmo questa situazione:

Denuncia spontanea:	imposta di	fr. 47'300
Amnistia:	imposta di	fr. 15'000
Differenza:		fr. 32'300

Certamente più problematica è invece la posizione del contribuente che dichiara spontaneamente un capitale costituito con redditi, ad esempio del lavoro, non prescritti. In tal caso è tenuto a rifondere l'imposta sottratta a livello federale sui redditi del capitale e sul reddito del lavoro; a livello cantonale e comunale sarà tenuto a pagare l'imposta sottratta sulla sostanza e sul reddito della sostanza, e anche sui redditi del lavoro non dichiarati e non prescritti in ragione del 30% dell'imposta. L'ammontare dell'importo da rifondere a titolo di imposte sottratte e interessi di ritardo sul reddito non prescritto che ha costituito il capitale (del lavoro o di altra fonte) anche se calcolato in ragione del 30% per l'imposta cantonale e comunale potrebbe, insieme con gli interessi di ritardo, ascendere a importi considerevoli.

Inoltre nel caso in cui si trattasse di reddito del lavoro dipendente o indipendente si devono considerare anche eventuali contributi AVS, IVA, ecc. degli ultimi 5 anni.

Nonostante i limiti di questa amnistia che ha lo scopo soprattutto di far emergere capitali "da risparmio" costituiti con redditi prescritti, il successo finanziario della medesima può essere molto rilevante. Questa affermazione si fonda su un fatto concreto riferito all'amnistia fiscale per l'imposta cantonale e comunale a favore degli eredi istituita con la revisione della LT intervenuta il 1° gennaio 1987. Questa norma decaduta il 31 dicembre 2000 (per conformarsi alla LAID), ha consentito l'emersione di 1 miliardo di capitali; ciò significa che gli eredi delle persone decedute dal 1987 al 2000 hanno denunciato al fisco in questo periodo di 13 anni, 1'000 milioni. Il dato è rilevante anche perché in quel periodo la legge tributaria ticinese metteva a carico degli eredi discendenti o ascendenti in linea diretta un'imposta la cui aliquota massima era dell'8.5%, e per il coniuge un'imposta del 13.5% (aliquota massima).

Anche se l'amnistia fiscale cantonale proposta con questa iniziativa si riferisce non agli eredi, ma agli altri contribuenti, il confronto con quella istituita il 1° gennaio 1987 è certamente proponibile, anche perché l'erede per le imposte sottratte dal defunto, subentra nei suoi obblighi fiscali.

È quindi possibile che con la combinazione di queste due amnistie (quella federale entrata in vigore il 1° gennaio 2010, e quella cantonale ticinese) possano emergere capitali molto rilevanti.

7. FONDO CANTONALE PER FAVORIRE IL LAVORO

Rispetto alla proposta bocciata nel 2012 quella in esame propone una novità. Infatti, parallelamente a quella sull'amnistia, gli stessi promotori hanno lanciato un'iniziativa parlamentare generica chiedente l'istituzione di un fondo cantonale per favorire il lavoro. Questa iniziativa è all'esame della Sottocommissione "Disoccupazione" della Commissione della gestione e delle finanze.

Il fondo, gestito dalle parti sociali, dovrebbe essere alimentato integralmente dai proventi dei recuperi d'imposta derivanti dalle autodenuunce esenti da pena (amnistia) presentate tra il 1° gennaio 2014 ed il 31 dicembre 2015 fino a un massimo di 20 milioni di franchi (limite che potrà essere rivisto successivamente se le misure dovessero avere più successo del previsto) e che abbia quale scopo il sostegno di iniziative a favore del lavoro e della riqualifica professionale in Ticino.

La scelta di non integrare le due iniziative è dovuta al fatto che dal profilo giuridico sarebbe stato difficile prevedere una destinazione precisa del recupero d'imposta.

D'altro canto una bocciatura del fondo farebbe cadere l'ampio consenso necessario per introdurre una misura di carattere eccezionale quale l'amnistia.

8. CONCLUSIONI

Per le motivazioni addotte, la maggioranza della Commissione tributaria invita il Gran Consiglio ad accogliere le modifiche legislative proposte, segnatamente i nuovi articoli 309a LT e 314 e LT, e ad approvare il disegno di legge annesso all'iniziativa parlamentare e allegato al presente rapporto.

Per la maggioranza della Commissione speciale tributaria:

Rinaldo Gobbi, relatore

Badaracco - Bassi - Campana -

Foletti - Guidicelli - Lurati I. - Passalia -

Pinoja - Quadranti - Seitz

Disegno di

LEGGE

tributaria del 21 giugno 1994; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare elaborata 28 maggio 2013 presentata dai Capigruppo di PLR, LEGA, PPD, VERDI e UDC;
- visto il rapporto di maggioranza 15 novembre 2013 della Commissione speciale tributaria,

d e c r e t a :

I.

La legge tributaria del 21 giugno 1994 è così modificata:

Art. 309e (nuovo)

Aliquote attenuate in caso di autodenuncia esente da pena

¹Le aliquote applicate al recupero dell'imposta non incassata ai sensi dell'articolo 236 capoverso 1 in relazione alle autodenunce esenti da pena presentate dal 1. gennaio dell'entrata in vigore al 31 dicembre dell'anno successivo all'entrata in vigore, sono ridotte del 70 per cento. Sugli elementi già tassati la riduzione è applicata sull'aumento dell'aliquota marginale.

²La riduzione delle aliquote è applicabile quando sono adempiute le condizioni dell'articolo 258 capoverso 3 (autodenuncia esente da pena).

³La riduzione delle aliquote non è ammessa in relazione alla costituzione di riserve occulte non tassate.

⁴La riduzione delle aliquote di cui al capoverso 1 è ammessa unicamente sugli elementi sottratti non dichiarati all'autorità fiscale entro il 31 dicembre dell'anno precedente l'entrata in vigore.

Art. 314e (nuovo)

Aliquote attenuate in caso di autodenuncia esente da pena

¹Le aliquote applicate al recupero dell'imposta non incassata ai sensi dell'articolo 236 capoverso 1 in relazione alle autodenunce esenti da pena presentate dal 1. gennaio dell'entrata in vigore al 31 dicembre, dell'anno successivo all'entrata in vigore, sono ridotte del 70 per cento.

²Le aliquote ridotte sono applicabili soltanto quando sono adempiute le condizioni dell'articolo 265a capoverso 1 (autodenuncia esente da pena).

³La riduzione delle aliquote non è ammessa in relazione alla costituzione di riserve occulte non tassate.

⁴La riduzione delle aliquote di cui al capoverso 1 è ammessa unicamente sugli elementi sottratti non dichiarati all'autorità fiscale entro il 31 dicembre dell'anno precedente l'entrata in vigore.

II. - Entrata in vigore

Decorsi 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.

Il Consiglio di Stato decide la data di entrata in vigore.