

# Rapporto di minoranza

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"**

### **1. PREMESSA**

Il 14 dicembre 2009 i gruppi parlamentari dell'Unione democratica di centro, della Lega dei Ticinesi, del Partito popolare democratico e del Partito liberale radicale ticinese avevano presentato un'iniziativa parlamentare elaborata *"Per un'ammnistia fiscale cantonale"* con la quale si chiedeva che *"in caso di autodenuncia esente da pena, il ricupero d'imposta e dei relativi interessi di ritardo sia limitato ai soli tre periodi fiscali che precedono l'autodenuncia (attualmente il ricupero è da effettuare su 10 anni al massimo), questo sia per le persone fisiche, sia per quelle giuridiche"*.

Il 23 febbraio 2010 il Consiglio di Stato pubblicava il messaggio n. 6238 con il quale proponeva la modifica della Legge tributaria del 21 giugno 1994 con l'obiettivo di realizzare un'ammnistia fiscale cantonale per le persone fisiche e giuridiche. Il messaggio del Consiglio di Stato rappresentava di fatto la risposta indiretta a quell'iniziativa.

14 marzo 2012 il Gran consiglio ticinese aveva respinto il progetto di amnistia fiscale cantonale bocciando il rapporto di maggioranza della Commissione speciale tributaria.

A distanza di un anno, nel maggio 2013, i capigruppo dei partiti PLR, Lega, PPD, Verdi e UDC hanno presentato rilanciato la proposta di un'ammnistia fiscale in Ticino

### **2. I CONTENUTI DELL'INIZIATIVA**

La proposta dei capigruppo riprende le disposizioni di modifica della Legge tributaria del Cantone Ticino elaborate dal Consiglio di Stato con il messaggio n. 6328 del 23 febbraio 2010, adeguandole unicamente per quanto riguarda il periodo temporale 2014 e 2015. Si vuole agire con una riduzione del 70% delle aliquote applicabili ai fini del ricupero 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 successione, imposta sugli utili immobiliari). Questa via, secondo gli iniziativaisti, rappresenta l'unica strada giuridicamente percorribile per essere compatibili con la Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID), poiché si agisce sulle aliquote di imposta, di esclusiva competenza dei Cantoni (art. 1 cpv. 3 LAID e art. 129 cpv. 2 Cost.).

### **3. COMPATIBILITÀ DELL'AMNISTIA CANTONALE CON LA LEGGE FEDERALE SULL'ARMONIZZAZIONE DELLE IMPOSTE DIRETTE DEI CANTONI E DEI COMUNI (LAID)**

Già nelle precedenti occasioni di discussione erano emersi forti dubbi sulla compatibilità dell'amnistia cantonale con la Costituzione Federale e la Legge Federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni.

Una perizia della Divisione delle Contribuzioni del Canton Ginevra (Cantone che ha bocciato poi in votazione popolare la proposta di amnistia) del giugno 2010 aveva avanzato forti dubbi quanto alla compatibilità di un'amnistia cantonale con il principio dell'uguaglianza di trattamento (art. 8 cpv. 1 Cst) con il principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cst) così come con il principio della preminenza del diritto federale (art. 49 Cst).

In relazione alla disparità di trattamento è poi utile anche ricordare la sentenza del Tribunale Federale concernente le aliquote regressive proposte dal Canton Obvaldo. La corte di Losanna ha ribadito che quel sistema proponeva dei tassi di imposizione media inferiori per i redditi alti rispetto a quelli per i redditi modesti. Nel caso dell'amnistia proposta dall'iniziativa non soltanto si avrebbero delle aliquote regressive tra contribuenti virtuosi e i "sottrattori", ma anche il dovuto di imposta sarebbe nettamente inferiore rispetto a quanto correttamente pagato dai contribuenti virtuosi.

In seguito alla discussione in Gran Consiglio sulla proposta di amnistia cantonale, sul Corriere del Ticino di sabato 8 giugno 2013 è stato pubblicato un articolo "*Amnistia Fiscale: un invito a riflettere*" del professor Peter Locher, che ricordiamo oltre ad essere uno dei massimi esperti di diritto fiscale (Em. Ordinario per il diritto fiscale dell'Università di Berna, già Giudice supplente al Tribunale Federale) è anche perito del nostro Cantone su questioni fiscali.

Il professor Peter Locher nel suo articolo metteva in evidenza diversi aspetti legati all'amnistia cantonale, in modo particolare quelli di ordine giuridico. Secondo il parere del professore se il cantone Ticino si ostina a rinunciare completamente all'imposta di recupero contravviene al recente diritto federale perché una rinuncia all'imposta di recupero violerebbe chiaramente il principio dell'uguaglianza di trattamento con erosione della morale fiscale. Sempre riprendendo dall'articolo del professor Locher "[...] secondo l'art. 11 della Legge sull'armonizzazione delle imposte dirette (LAID) i Cantoni possono prevedere aliquote speciali per specifiche costellazioni ma questo non vale per l'imposta di recupero al seguito di autodenuncia. Ne consegue che la prevista amnistia fiscale cantonale è problematica dal punto di vista etico e non è conforme al diritto federale e costituzionale. Quando questa legge sarà approvata, ogni cittadino/a potrà ricorrere con successo al Tribunale federale con annullamento della stessa".

Alla luce di questo autorevole parere, ma anche della perizia giuridica del Cantone di Ginevra, il gruppo socialista ha chiesto, tramite interrogazione parlamentare, al Consiglio di Stato se non riteneva opportuno eseguire una perizia giuridica sulla recente proposta di amnistia fiscale. L'interrogazione è tutt'ora in attesa di risposta.

Il tema dell'amnistia è stato in seguito trattato anche sul numero 8 dell'agosto 2013 di "Novità fiscali" della SUPSI con un'articolata e completa presa di posizione del prof. Dott. Peter Locher dal titolo "Una rinuncia quasi totale all'imposta di recupero non è né necessaria, né possibile".

Ne riassumiamo di seguito i contenuti principali:

### **Compatibilità dell'amnistia cantonale con la Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)**

Art. 11 LAID: i Cantoni hanno la facoltà di applicare tariffe speciali solo in caso di particolari costellazioni.

Nella LAID non si deduce, in merito all'imposta di recupero al seguito di un'autodenuncia, alcuna indicazione e tanto meno una legittimazione per una tariffa speciale come quella prevista dalla proposta di amnistia

### **Senza base corrispondente nel diritto federale le tariffe speciali per particolari redditi non sono conformi alla LAID**

L'art. 53 della LAID dice molto esplicitamente che

*“l'autorità fiscale procede al recupero dell'imposta non incassata compresi gli interessi, quando fatti o mezzi di prova sconosciuti in precedenza permettono di stabilire che la tassazione è stata indebitamente omessa o che la tassazione cresciuta in giudicato è incompleta, ovvero che una tassazione omessa o incompleta è dovuta a un crimine o a un delitto contro l'autorità fiscale. Il recupero d'imposta è escluso nel caso di sola valutazione insufficiente”.*

### **Costituzione Federale**

#### **Art. 127 Principi dell'imposizione fiscale**

<sup>2</sup>Per quanto compatibile con il tipo di imposta, in tale ambito vanno osservati in particolare i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica.

In conclusione, secondo l'autorevole parere del prof. Dott. Peter Locher, la proposta dell'amnistia cantonale non è né necessaria, né possibile.

## **4. L'AMNISTIA NON COSTA NULLA?**

Oltre alle argomentazioni sui principi etici, su cui ritorneremo in seguito, i sottoscrittori desiderano anche precisare che l'argomento utilizzato in più occasioni dai proponenti che l'amnistia non costa nulla, non è corretto.

La Legge federale del 20 marzo 2008 relativa alla semplificazione del recupero d'imposta in caso di successione e all'introduzione dell'autodenuncia esente da pena (comunemente conosciuta come mini amnistia) prevede già delle condizioni particolari:

- amnistia degli eredi
- amnistia individuale

Come suggerito dal dott. Prof. Locher il Cantone Ticino potrebbe fare una campagna attiva per far conoscere la possibilità dell'autodenuncia senza pena in vigore dal 1° gennaio 2010 (art. 258 cpv. 3 LT), utilizzando così quanto ci è consentito dal diritto federale per meglio far conoscere questa possibilità e generare così anche in Ticino entrate supplementari sostanziose.

Continuando invece a discutere di un'amnistia cantonale che non risulta essere compatibile con il diritto federale, il Canton Ticino oltre a perdere tempo, perde anche delle entrate importanti in quanto persone che potrebbero autodenunciarsi con le condizioni previste dalla legislazione federale (vedi mini amnistia) restano in attesa dell'amnistia cantonale.

Su questo tema c'è poi un ulteriore aspetto sempre espresso dal dott. Prof. Peter Locher sulla rivista della SUPSI:

*(...) il contribuente fino ad ora onesto potrebbe essere tentato ad addentrarsi nell'illegalità e sottrarre imposte, tanto più che apparentemente tale modo di agire è "conveniente" e in un secondo tempo vi sarebbe la possibilità di un'autodenuncia. In un caso estremo questo potrebbe perfino tradursi in un minor gettito se a nuovi capitali dichiarati si contrapponessero nuovi capitali in nero. Ben più grave dell'eventuale danno finanziario sarebbe l'erosione della morale fiscale per il sistema della tassazione mista.*

## **5. LA QUESTIONE DI PRINCIPIO**

La proposta dell'iniziativa solleva una questione di principio inaccettabile. È eticamente accettabile premiare chi per anni ha evaso il fisco con sostanziali riduzioni delle aliquote, discriminando chi ha sempre fatto fronte regolarmente ai suoi impegni con il fisco?

**In realtà la proposta di iniziativa intacca in modo pericoloso il principio della parità di trattamento dei contribuenti: chi ha dichiarato correttamente ha pagato il 100%, chi ha fatto il furbo pagherà solo il 30%.**

Trattasi di un segnale politico sbagliato. Tenuto poi conto degli introiti ridotti valutati ci si può legittimamente chiedere se ne vale la pena.

**Anche da questo punto di vista la proposta va respinta. In ogni caso rimane aperta la questione giuridica da sottoporre il Tribunale federale.**

## **6. ALTRI ASPETTI NEGATIVI DELLA PROPOSTA**

A parte le questioni giuridiche e di principio, che già da sole giustificano il rifiuto della proposta di amnistia fiscale cantonale, altri aspetti militano contro.

Intanto il contribuente che dovesse autodenunciarsi, per approfittare della proposta di amnistia fiscale cantonale, dovrà fare il calcolo con il fatto che sarà tenuto a pagare integralmente l'imposta federale diretta più gli interessi, anche se non dovrà pagare la multa in base alle relative disposizioni federali.

Inoltre, il citato contribuente si esporrà al rischio di dover rimborsare gli eventuali sussidi cantonali di cui ha beneficiato per avere dichiarato meno del dovuto.

**Sono tutti aspetti che non sono fatti per invogliare l'autodenuncia e che arrischiano di rendere alquanto irrisorie le previsioni di introiti fiscali valutate dagli iniziattivisti. In ogni caso si può immaginare che i grossi redditi e i grandi capitali nascosti al fisco non saranno particolarmente interessati e invogliati ad approfittare della proposta amnistia fiscale cantonale.**

Se poi si affrontano le possibili ripercussioni economiche dell'amnistia fiscale cantonale, si deve giungere alla conclusione che la stessa è nella migliore delle ipotesi inutile quando non è controproducente.

Così è noto che le categorie di contribuenti interessate ad un eventuale condono fiscale sono quelle il cui reddito e il cui patrimonio è particolarmente elevato. Ma trattasi proprio delle categorie con un interesse al consumo relativamente moderato. Inoltre non è detto che i patrimoni liberati dall'amnistia vengano automaticamente investiti nel Cantone.

Così come è alquanto illusorio sostenere che il condono fiscale potrebbe indurre le aziende del Cantone a incrementare i loro investimenti. O ancora pensare che grazie all'amnistia fiscale cantonale si possano attirare nel Ticino fondi alternativi e sostenere così la piazza finanziaria. Da questo punto di vista la proposta di condono fiscale serve a ben poco per affrontare i problemi della piazza finanziaria cantonale.

Durante le audizioni organizzate dalla Commissione nella scorsa legislatura gli stessi rappresentanti degli ambienti economici - Franco Citterio direttore dell'Associazione bancaria ticinese, Franco Polloni direttore generale della BSI SA, Donato Cortesi, consulente fiscale - non hanno certo manifestato un particolare entusiasmo per la proposta. Hanno auspicato altre misure più incisive e in ogni caso secondo il direttore Citterio non vedevano nessun legame dell'amnistia con i problemi della piazza finanziaria cantonale.

Per quanto ci riguarda l'amnistia fiscale cantonale in discussione è inutile per il rilancio dell'attività economica e potrebbe addirittura rivelarsi controproducente a lungo termine, ritardando le necessarie trasformazioni della struttura dell'industria finanziaria cantonale.

## **7. CONCLUSIONI**

Sulla base delle considerazioni che precedono i sottoscritti invitano questo Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata dai capigruppo di PLR, LEGA, PPD, VERDI e UDC "Per un rilancio dell'amnistia fiscale cantonale" e il relativo disegno di legge.

Per la minoranza della Commissione speciale tributaria:

Pelin Kandemir Bordoli, relatrice  
Carlo Lepori