

# Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
	21 marzo 2014	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

## **della Commissione speciale tributaria sull'iniziativa parlamentare 27 settembre 2011 presentata nella forma generica da Matteo Pronzini per la modifica della Legge tributaria (abolizione dell'imposizione globale secondo il dispendio per i cittadini esteri)**

Con l'iniziativa in esame si chiede che nella Legge tributaria (LT) del 21 giugno 1994 venga abrogato il cpv. 2 dell'art. 13 e tutti i relativi articoli della Legge e dei regolamenti di applicazione che vi fanno riferimento. In pratica, si chiede l'abolizione dell'imposizione globale secondo il dispendio.

### **1. ISTORIATO: DAL XIX SECOLO FINO AI NOSTRI GIORNI**

L'imposizione secondo il dispendio, anche detta tassazione globale, fa parte del sistema fiscale svizzero da numerosi decenni. Il primo Cantone ad introdurre un tale approccio fu Vaud nel lontano 1862, che propose una tassazione differente per i cittadini di origine straniera che non svolgevano nessuna attività lavorativa in Svizzera. Nel 1922 Ginevra seguì il Cantone limitrofo, mentre la Confederazione adottò in modo generalizzato la tassa secondo il dispendio a partire dal 1948. Bisognerà però attendere fino al 1990 affinché questa forma di tassazione venga finalmente iscritta nella legge federale sull'imposta federale dirette (art. 14 LIF) e nella legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei cantoni e dei comuni (art. 6 LAID).

Per quanto concerne il nostro Cantone, le prime disposizioni relative alla tassazione globale sono state introdotte nel 1953, con l'emanazione della legge di procedura tributaria, riprese in seguito nella legge tributaria (LT) del 1967.

Inutile ribadire come questo meccanismo sia ormai ben radicato nel nostro sistema fiscale e ne rappresenti un fiore all'occhiello. Purtroppo negli ultimi anni la tassazione globale è stata oggetto di diverse critiche, partendo da una mozione a livello nazionale nel 2007 che ne chiedeva l'abrogazione, passando per l'iniziativa del Cantone San Gallo che andava nella stessa direzione, ma che è stata sonoramente respinta dalle Camere federali, fino all'accettazione nel 2009 di un'iniziativa nel Cantone Zurigo che ha eliminato la tassazione secondo il dispendio a cui fecero seguito anche altri Cantoni. Ora, anche in Ticino, con l'iniziativa in oggetto si intende abolire lo statuto di globalista.

Attualmente, a livello federale, è pendente un'iniziativa che ne chiede l'abolizione, a cui il Consiglio federale e la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale hanno già dato il loro preavviso sfavorevole e sulla quale il popolo svizzero dovrà esprimersi presumibilmente prima del 2015.

Il Consiglio federale si è sempre mostrato a favore del mantenimento dell'imposizione globale. Nel 2011 ha comunque ritenuto necessario proporre una riforma per inasprire l'accesso a queste particolari condizioni d'imposizione. Il testo, elaborato in stretta collaborazione con la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze (CDF) e con il sostegno dei Cantoni, è stato approvato lo scorso 28 settembre 2012 ed è entrato in vigore il 1 gennaio 2014 (riforma della LIFD) e il 1 gennaio 2016 (riforma della LAID).

Seguendo le modifiche federali, anche il nostro Cantone, nel mese di ottobre 2013, ha intrapreso la medesima strada inserendo il reddito minimo imponibile di CHF 400'000 per i contribuenti soggetti all'imposizione globale secondo il dispendio (anche detti globalisti).

## 2. INFORMAZIONI E CIFRE SULLA TASSAZIONE GLOBALE

“Con l'imposizione secondo il dispendio il legislatore federale ha voluto conciliare degli obiettivi spesso incompatibili tra loro: da un lato preservare la posizione concorrenziale della Svizzera nel confronto internazionale, evitando tuttavia di trasformare il Paese in un paradiso fiscale, dall'altro fornire alle autorità fiscali degli strumenti sufficienti per assoggettare ad imposizione una cerchia di contribuenti la cui situazione economica sfugge, in tutto o in parte, al loro controllo. Questa particolare cerchia di contribuenti è costituita da cittadini stranieri che non esercitano un'attività lucrativa in Svizzera. Queste persone una volta stabilite nel nostro Paese continuano a mantenere dei legami economici, finanziari o familiari con l'estero”<sup>1</sup>.

La tassazione globale in base alla nuova Legge federale del 28 settembre 2012 è dunque **riservata ai cittadini stranieri** che hanno il loro domicilio in Svizzera ma che non esercitano un'attività lucrativa. Vengono quindi tassati in base al loro tenore di vita e non secondo la sostanza o il reddito. Tra le persone toccate, oltre ad ereditieri ed ex-dirigenti, vi sono soprattutto artisti e sportivi che risiedono nei nostri Cantoni; naturalmente, questi ultimi per questioni professionali, lavorano all'estero. A rigor del vero va anche detto che vi sono delle eccezioni al divieto per queste persone di esercitare un'attività lucrativa in Svizzera. Si pensi ad esempio “all'attività di pensiero svolta da artisti, scienziati, ecc. che in applicazione dell'imposizione sul dispendio, può verificarsi ovunque ma la cui commercializzazione deve avvenire al di fuori dalla Svizzera e se non vi sia alcun stabilimento d'impresa in Svizzera; oppure si pensi anche ad artisti che svolgono degli spettacoli isolati in Svizzera e il cui provento viene versato in beneficenza”.

Per quanto riguarda la **definizione del dispendio** nella Legge del 14 dicembre 1990 la spiegazione di questo concetto ai fini dell'imposta federale diretta trova “la sua collocazione all'art. 1 cpv. 1 dell'Ordinanza del 15 marzo 1993 sull'imposizione secondo il dispendio nell'imposta federale diretta (Ordinanza sul dispendio; RS 642.123). Essendo la LAID silente sulla definizione di dispendio, ai fini delle imposte cantonali, la maggior parte dei Cantoni ha fatto riferimento, direttamente o indirettamente, al testo dell'Ordinanza sul dispendio, che stabilisce quanto segue:

L'imposta è calcolata sulla base delle spese annuali corrispondenti al tenore di vita del contribuente e delle persone che vivono in Svizzera a suo carico.

La prassi dell'AFC considera il dispendio imponibile come l'importo totale delle spese sostenute annualmente in Svizzera e all'estero per il mantenimento del contribuente e

---

<sup>1</sup> *L'imposizione secondo il dispendio tra passato, presente e futuro*, Samuele Vorpe, 2013

delle persone che vivono in Svizzera a suo carico; determinante è il dispendio verificatosi durante il rispettivo periodo di calcolo. Ne fanno parte:

- le spese per il vitto e l'abbigliamento,
- le spese per l'alloggio, compresi il riscaldamento, la pulizia, la manutenzione di giardini, ecc.,
- le spese complessive (prestazioni in contanti e in natura) per il personale di servizio del contribuente,
- le spese per la formazione, i divertimenti, lo sport, ecc.,
- le spese per viaggi, vacanze, soggiorni di cura, ecc.,
- le spese per la tenuta di animali domestici dispendiosi (cavalli da sella, ecc.),
- le spese di manutenzione e d'esercizio di automobili, motoscafi, aeroplani, ecc.,
- tutte le altre spese attinenti al tenore di vita.

Fanno pure parte del dispendio imponibile le spese che il coniuge e i figli soggetti all'autorità parentale sostengono con i loro mezzi (artt. 3 cpv. 3 vLAI e 9 LIFD), a condizione che vivano in Svizzera<sup>2</sup>.

Per quanto concerne la definizione del dispendio si tenga presente che la nuova legge (artt. 6 cpv. 3 LAID e 14 cpv. 3 LIFD) chiarisce e codifica che è necessario prendere in considerazione il dispendio a livello mondiale.

Quindi, con la nuova definizione di dispendio vi sarà un ulteriore aumento del gettito fiscale derivante dalle persone che godono dello statuto di globalista.

Questa forma di imposizione è denominata anche tassazione sul dispendio proprio perché la valutazione dell'ammontare imposto è basata sulla **commisurazione del dispendio** del contribuente. Il dispendio è calcolato sulla base delle spese annuali del contribuente e delle persone a suo carico e, per motivi di praticità, viene chiesto di documentare tutte le spese sostenute con i relativi giustificativi. "Per ragioni di praticabilità, se il contribuente dispone di una propria economia domestica, l'autorità fiscale può determinare le sue spese annuali moltiplicando:

- secondo la Legge del 14 dicembre 1990: per cinque l'importo della pigione annua o del valore locativo (art. 1 cpv. 1 lett. a dell'Ordinanza sul dispendio);
- secondo la Legge del 28 settembre 2012: per sette l'importo della pigione annua o del valore locativo (artt. 6 cpv. 3 lett. b LAID e 14 cpv.3 lett. b LIFD).

Se il contribuente non dispone di una propria economia domestica, l'autorità fiscale determina le spese annuali moltiplicando:

- secondo la Legge del 14 dicembre 1990: per due l'importo della pensione annua per il vitto e l'alloggio (art. 1 cpv. 1 lett. b dell'Ordinanza sul dispendio);
- secondo la Legge del 28 settembre 2012: per tre l'importo della pensione annua per il vitto e l'alloggio (artt. 6 cpv. 3 lett. c LAID e 14 cpv. 3 lett. c LIFD)."

**Il contesto svizzero mostra un trattamento eterogeneo dell'imposizione globale.** Allo stato attuale delle cose la tassazione forfettaria è stata abolita nei Cantoni di Zurigo, Sciaffusa, Basilea Campagna, Basilea Città e Appenzello esterno, mentre è stata mantenuta a Berna, San Gallo, Turgovia, Nidwaldo, Lucerna e Glarona. Anche Ginevra, come il Ticino, ha invece pendente un'iniziativa a livello cantonale.

---

<sup>2</sup> *L'imposizione secondo il dispendio tra passato, presente e futuro*, Samuele Vorpe, 2013

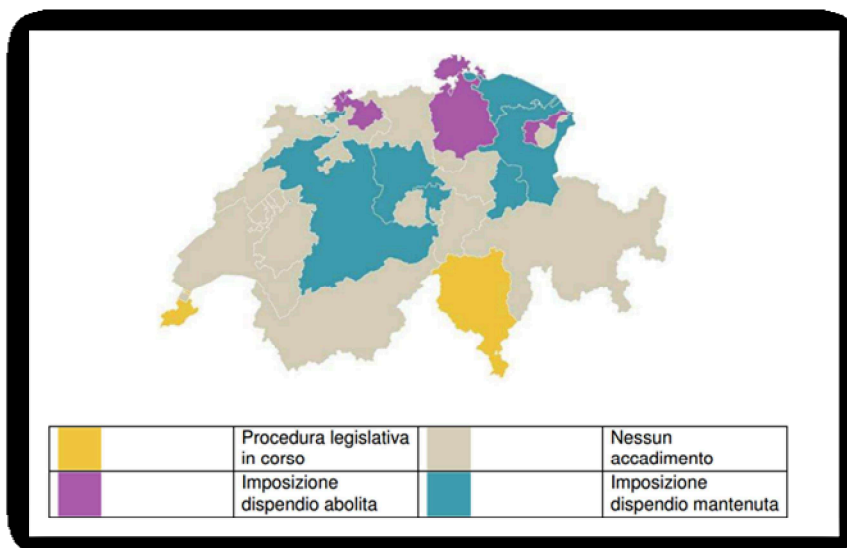


Figura 1 Fonte KPMG: [www.kpmg.com](http://www.kpmg.com)

Le ultime cifre analizzate alla fine del 2012 da parte della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze CDF<sup>3</sup> indicano che vi sono stati 5'634 contribuenti secondo l'imposizione globale per un totale di 695 milioni di franchi di entrate fiscali. I maggiori contribuenti vivono nella Svizzera latina (Ginevra, Vallese, Vaud e Ticino). Inoltre, tra il 2006 e il 2008 vi è stato il tasso di crescita maggiore (+20,7%), mentre l'aumento si è stabilizzato negli anni a seguire (+3,5%). Naturalmente, anche le entrate fiscali ai tre livelli (Confederazione, Cantoni e Comuni) hanno fatto registrare notevoli aumenti (vedi Figura 2).

Suisse	2006	2008	2010	2012
Recettes de l'impôt fédéral (en mio. de CHF)	105	154	204	192
Recettes des impôts cantonaux (en mio. de CHF)	176	271	300	325
Recettes des impôts communaux (en mio. de CHF)	111	152	165	178
<b>Recettes totales (en mio. de CHF)</b>	<b>392</b>	<b>578</b>	<b>668</b>	<b>695</b>
Quel est le montant forfaitaire encaissé le plus bas (en CHF) ?	2'000	10'046	10'000	10'000
Quel est le montant forfaitaire encaissé le plus élevé (en CHF) ?	2'713'400	23'210'876	11'969'000	8'230'326

Figura 2: Entrate provenienti dalla tassazione globale (Fonte: CDF)

**Per il Ticino** è importante sottolineare che gli incassi dell'imposta sul dispendio da parte del nostro erario cantonale nel 2012 si aggiravano attorno ai 29 milioni di franchi (23 in quelle dei Comuni) e ciò con circa 877 contribuenti residenti nel nostro Cantone.

### 3. L'IMPORTANZA E L'INDOTTO DEI GLOBALISTI

La tassazione globale è uno strumento efficace per la promozione economica del nostro Cantone: è essenziale poter attirare imprese e persone facoltose che possano aiutare le casse cantonali. Ci preme sottolineare l'importanza e l'indotto dato dai globalisti, che, soprattutto per le regioni periferiche, danno un apporto fondamentale tramite i loro contributi fiscali. Basti pensare alle loro spese dirette in Svizzera, quali possono essere ad

<sup>3</sup> Comunicato stampa 17 maggio 2013: [http://www.fdk-cdf.ch/fr-ch/130517\\_mm\\_aufwbest\\_def\\_f.pdf](http://www.fdk-cdf.ch/fr-ch/130517_mm_aufwbest_def_f.pdf)

esempio la costruzione di una villa, l'acquisto di beni di prima necessità e di lusso (automobili, vestiti, gioielli, ecc.), la frequentazione di locali pubblici, gli investimenti nell'arte, e così via... senza contare le relazioni con le banche, le fiduciarie, le assicurazioni e vari altri consulenti e prestatori di servizi legati al settore terziario. In assenza di queste persone facoltose, molte attività summenzionate subirebbero gravi contraccolpi portando anche ad una riduzione dell'occupazione. Inoltre occorre ricordare e sottolineare che i globalisti contribuiscono anche al finanziamento dell'AVS.

Per valutare più chiaramente l'indotto creato, vale la pena menzionare due recenti studi che hanno analizzato l'impatto economico della tassazione secondo il dispendio. Si tratta dell'analisi commissionata dall'associazione Mehrwert Schweiz e un rapporto dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Gli studi si basano sull'ipotesi che ogni anno 400 persone si stabiliscono in Svizzera e vengono tassate secondo il dispendio. Questi ultimi producono investimenti immobiliari per circa 933 milioni di franchi, di cui 280 milioni per l'acquisto di terreni. Per quanto riguarda le spese di consumo delle famiglie interrogate da Mehrwert Schweiz - malgrado si trattino solamente di stime e non di dati precisi - si aggirano intorno ai 346'000 franchi. Infine, per l'AFC, i globalisti sono strettamente correlati a 22'497 posti di lavoro a tempo pieno. Malgrado anche in questo caso l'AFC ammette che siano delle stime, è sicuramente valido il fatto che i numeri si aggirino in un ordine di 5 cifre.

Appare quindi superfluo commentare ulteriormente queste cifre. È bene però soffermarsi sugli effetti di un'eventuale abolizione della tassazione forfettaria. Per comprendere al meglio questa tematica è utile analizzare le conseguenze avvenute nel Canton Zurigo che ha abolito lo statuto di globalista (1° gennaio 2010). Secondo i dati della Dipartimento delle Finanze del Cantone, 97 su 201 persone tassate secondo il dispendio, quasi la metà, nel corso di un anno hanno deciso di trasferirsi all'estero (1/3) o in un altro Cantone con la tassazione globale (2/3). Appare quindi evidente come queste persone siano estremamente mobili e poco legate ad un singolo Cantone o alla sola Svizzera. Secondo un sondaggio, circa il 98% dei globalisti possiede almeno un altro domicilio al di fuori dei confini confederati.

Dando quindi seguito all'iniziativa in oggetto si rischierebbe – concretamente – che oltre la metà dei maggiori contribuenti fisici del nostro Cantone partirebbe per altre località maggiormente attrattive in materia fiscale.

#### **4. LE CONSEGUENZE NEGATIVE DELL'ABOLIZIONE DELLA TASSAZIONE FORFETTARIA**

Ci siamo già soffermati sul fatto che l'attrattività fiscale di un Cantone è uno dei fattori principali per le persone facoltose in cerca di un luogo dove risiedere come spiegato nel paragrafo precedente in cui abbiamo riportato il caso del Canton Zurigo a seguito dell'abolizione della tassazione forfettaria. È importante chiarire che una soppressione di questa forma di imposizione non porterà di certo a maggiori entrate fiscali, bensì ad un fuggi fuggi verso altri Cantoni o altri Paesi. Con l'abolizione della globale è stato dimostrato nel cantone Zurigo come non vi sia stato un automatico passaggio alla tassazione ordinaria ma semplicemente un trasferimento del domicilio. Le persone assoggettate alla tassazione ordinaria dopo l'abolizione della globale - secondo l'opinione di numerosi consulenti bancari e fiduciari - sono in fase di trasferimento, alla ricerca di nuove soluzioni e/o in attesa degli sviluppi politici in Svizzera.

Infine, non si può trascurare un aspetto fondamentale del sistema-Paese svizzero che con il compromesso e con le soluzioni pragmatiche riesce a dare delle risposte a fattispecie complicate. Infatti, questa forma d'imposizione, come spiegato in fase introduttiva, è sorta come il modo più pragmatico di tassare persone difficilmente imponibili in quanto redditi, patrimoni ed interessi vari sono sparsi ovunque nel mondo. D'altra parte, nonostante le Convenzioni di doppia imposizione fiscale tra Paesi secondo il modello dell'OCSE, le fattispecie estere di queste persone sarebbero davvero difficilmente accertabili.

In aggiunta a ciò, si tenga presente che i globalisti non sono esenti dalle imposte di successione e sulle donazioni e sono in ogni caso tenuti a pagare un minimo d'imposta qualora il metodo di calcolo basato sul dispendio non sia sufficientemente alto.

Infine, basta un po' di buon senso per capire che queste persone creano un importante indotto - non solo economico - che tocca l'economia, la cultura, lo sport, ecc. In assenza di queste persone facoltose, molte attività (banche, fiduciarie, assicurazioni e altri consulenti) subirebbero gravi contraccolpi anche con una riduzione dell'occupazione. E non dimentichiamoci neppure che i globalisti contribuiscono al finanziamento dell'AVS.

Ci preme in conclusione sottolineare come i più colpiti da questa misura sarebbero le regioni più discoste dai centri urbani, dove la presenza di globalisti favorisce il mantenimento di posti di lavoro che altrimenti rischierebbero di scomparire a causa dell'insufficiente massa critica. Casi concreti li abbiamo constatati in alcuni comuni ticinesi dove il trasferimento o il decesso di un globalista ha portato il comune toccato ad aumentare in maniera importante il moltiplicatore comunale d'imposta.

## **5. LE PRESE DI POSIZIONE**

Il Consiglio di Stato ticinese si è espresso più volte a favore della tassazione globale. Già nel 2012, rispondendo ad un'interrogazione del deputato Franco Celio (nr. 79 "Tassazione forfettaria"), il Governo ha affermato che "oltre a generare un importante gettito fiscale (pari al 3.7% del gettito fiscale complessivo dell'imposta cantonale sulle persone fisiche nel 2010) questo strumento impositivo rafforza l'attrattiva della piazza ticinese nella concorrenza fiscale intercantonale ed internazionale". Inoltre, ci teniamo precisare quanto aggiunto nelle conclusioni: "in questo scenario, un'eventuale abolizione dell'imposizione globale (o un suo eccessivo inasprimento) rischierebbe di privare i Cantoni e i Comuni, oltre che di notevoli introiti fiscali, anche di un utile strumento a favore dell'economia pubblica e regionale".

Della medesima opinione anche il Consiglio federale - confrontato con la stessa problematica a livello svizzero. L'iniziativa federale che chiede l'abolizione dell'imposizione globale secondo il dispendio non tiene infatti conto "né dell'importanza per le entrate fiscali e l'economia di alcuni Cantoni (tra cui, aggiungiamo, il Ticino), né della diminuzione generale dell'attrattività economica per la nostra Confederazione che verrebbe a crearsi"<sup>4</sup>.

## **6. IL CONFRONTO INTERNAZIONALE**

Non va dimenticato che, oltre alla Svizzera, nello spazio UE/SEE anche altri Stati (in particolare l'Austria, il Belgio, la Gran Bretagna, il Lussemburgo, il Liechtenstein e l'Olanda) applicano norme di calcolo semplificate in ambito di imposta sul reddito per i contribuenti stranieri. Andando oltre i confini europei, possiamo ancora citare il sistema fiscale detto "territoriale" di Hong Kong e Singapore dove i beni provenienti dall'estero sono generalmente esenti da imposte.

---

<sup>4</sup> Messaggio del Consiglio federale relativo all'iniziativa federale "Abolizione dei forfait fiscali"

Un sistema fiscale semplice, che non implica l'allestimento di una dichiarazione d'imposta completa e che non prevede un accertamento puntuale, è molto apprezzato dai contribuenti facoltosi, che hanno scelto il nostro Cantone proprio per questo genere di agevolazioni.

## **7. GLI ARGOMENTI DEGLI OPPOSITORI**

Secondo gli iniziattivisti, l'imposta secondo il dispendio è contraria al principio dell'uguaglianza, dato che si tratta di una "discriminazione rispetto a tutti gli altri contribuenti che vengono tassati in modo diverso". Questo argomento è però confutabile visto che, contrariamente a coloro che pagano le imposte secondo il sistema ordinario, il globalista non può esercitare un'attività lucrativa in Svizzera. Le basi sono quindi totalmente differenti.

Un altro argomento sostenuto nel testo dell'iniziativa è l'ineguaglianza nell'ammontare dell'imposta. Ebbene, come già largamente esposto in precedenza, i globalisti sono imposti secondo un forfait fiscale che presuppone una tassazione differente da quella ordinaria. Il sistema implica benefici per tutte le parti interessate: la persona facoltosa che decide di risiedere in Svizzera, in un Cantone attrattivo fiscalmente, nonché la stessa Confederazione (con Cantoni e Comuni), che hanno entrate fiscali maggiori grazie alla presenza di questa tipologia di contribuenti. È quindi un sistema win-win: l'uno senza gli altri non darebbero un risultato positivo. Detto in parole povere, senza la tassazione forfettaria non ci sarebbero i globalisti e quindi neanche maggiori entrate per le casse elvetiche. Inoltre, l'argomento della dell'ineguaglianza nell'imposizione fiscale è stata ulteriormente indebolita con l'introduzione a livello federale e a livello cantonale (nel mese di ottobre 2013 con entrata in vigore in data 01.01.2014) di un reddito minimo imponibile di CHF 400'000 per i contribuenti soggetti all'imposizione globale secondo il dispendio (anche detti globalisti).

## **8. CONCLUSIONE**

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la maggioranza della Commissione speciale Tributaria respinge l'iniziativa parlamentare presentata nella forma generica in data 27 settembre 2011 da Matteo Pronzini per l'abolizione dell'imposizione globale secondo il dispendio per i cittadini esteri.

Per la maggioranza della Commissione speciale tributaria:

Marco Passalia, relatore  
Bassi - Campana - De Rosa -  
Foletti - Gobbi - Lurati I. - Pinoja -  
Quadranti - Seitz