

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
7358 R2	12 gennaio 2018	CONSIGLIO DI STATO / DFE
Concerne		

**della Commissione speciale tributaria
sull'iniziativa parlamentare 10 aprile 2017 presentata nella forma
generica da Gabriele Pinoja e cofirmatari per la Commissione speciale
per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" - *Imprese neocostituite che
servono gli interessi economici del Cantone*
(v. messaggio 11 luglio 2017 n. 7358)**

I. LE RICHIESTE DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa "*Imprese neocostituite che servono gli interessi economici del Cantone*" è stata presentata nella forma generica dal deputato Gabriele Pinoja e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa popolare costituzionale "Prima i nostri!". Essa è stata sottoscritta dai commissari dei seguenti gruppi: PLR, LEGA, PPD, Verdi, La Destra.

L'iniziativa parlamentare propone la modifica della legge tributaria ticinese affinché l'imposta sulle neocostituite società di persone e di capitali sia decurtata di 1/3, per una durata di 10 anni, nel caso in cui:

- almeno l'80% dei dipendenti risiedano in Svizzera;
- almeno l'80% dei dipendenti percepiscano un salario mensile lordo superiore a CHF 4'000 per 13 mensilità.

L'iniziativa specifica che il Consiglio di Stato e la Commissione preposta dovranno valutare un'eventuale limitazione legata al numero di dipendenti necessari, al fine di ossequiare lo scopo della legge.

II. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Nel messaggio n. 7358 il Consiglio di Stato sottolinea che, dal profilo giuridico, occorre ricordarsi che i margini di azione del Cantone e quindi della legislazione tributaria cantonale sono delimitati dal diritto federale superiore: di conseguenza un Cantone non può autonomamente definire un incentivo fiscale.

L'art. 129 della Costituzione federale disciplina i parametri dell'armonizzazione fiscale tra Confederazione, Cantoni e Comuni. A livello legislativo, i principi costituzionali relativi all'armonizzazione fiscale sono precisati nella Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID). In particolare in merito alle agevolazioni gli artt. 5 e 23 cpv. 3 della LAID indicano che i Cantoni possono prevedere, per via legislativa, sgravi di imposte a favore delle imprese neocostituite che servono gli interessi

economici del Cantone, per l'anno di fondazione dell'impresa e per i nove anni seguenti; un cambiamento essenziale dell'attività può essere equiparato alla neocostituzione.

La disposizione federale è vincolante ed è dunque orientata alle società neocostituite, o che sono oggetto di un cambiamento essenziale dell'attività aziendale, le quali devono servire agli interessi economici del Cantone. La disposizione precisa poi che gli sgravi devono essere limitati all'anno della costituzione e ai nove anni successivi.

Il Consiglio di Stato ricorda che, per conformare la legislazione cantonale alle nuove norme federali in materia di agevolazioni fiscali, il Canton Ticino nel 2001 ha introdotto nella propria Legge tributaria, unicamente per le persone giuridiche, l'art. 65a, con il seguente tenore:

“Restano riservate le agevolazioni fiscali previste dalla Legge cantonale sull'innovazione economica e del relativo Regolamento di applicazione.”

Il legislatore cantonale ha quindi scelto di declinare nella Legge per l'innovazione economica (LInn) sia la definizione di agevolazioni fiscali cantonali e comunali, sia la definizione di imprese neocostituite che “servono agli interessi economici del Cantone” così come richiesto dal diritto superiore. Risulta infatti palese che negli intenti, sia del legislatore federale sia del legislatore cantonale, ci fosse una volontà di selezionare, con criteri economici oggettivi, solo alcune imprese che potessero beneficiare di queste agevolazioni.

I criteri economici individuati a suo tempo e tuttora applicabili sono riferiti a imprese neocostituite che operano in un contesto innovativo. L'innovazione, definita dalla relativa legge, funge dunque attualmente da criterio di selezione delle imprese per avere accesso alle agevolazioni fiscali. Secondo il Consiglio di Stato, un criterio di applicazione delle agevolazioni potenzialmente troppo ampio, come quello proposto dagli iniziativaisti, incorrerebbe nel rischio di violare il divieto costituzionale federale di agevolazioni fiscali ingiustificate.

Inoltre, il Consiglio di Stato teme che la proposta potrebbe lasciare spazio per operazioni prettamente elusive (costituzioni e scioglimenti, trasformazioni, e ristrutturazioni) al solo scopo di approfittare dell'agevolazione stessa.

Per questi motivi, l'Esecutivo invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare generica.

III. DISCUSSIONE E CONCLUSIONI COMMISSIONALI

La Commissione speciale tributaria ha sentito in audizione l'iniziativista, deputato Gabriele Pinoja, il 21 giugno 2017 con lo scopo di approfondire il tema.

Dopo l'audizione dell'iniziativista e avere approfondito il messaggio governativo, la minoranza della Commissione speciale tributaria comprende le opinioni espresse dal Consiglio di Stato sull'iniziativa nel Messaggio n.7358 ma non ne condivide le conclusioni.

Interessi economici del Cantone

Il diritto federale contempla la possibilità di introdurre, a determinate condizioni, uno sgravio d'imposta. L'art. 5 (per le persone fisiche) e l'art. 23 cpv. 3 (per le persone

giuridiche) della LAID danno ai Cantoni la possibilità di concedere degli sgravi d'imposta soltanto ad aziende neocostituite che servono gli interessi economici del Cantone.

Benché l'attuale declinazione ticinese del concetto di servire gli interessi economici del Cantone si focalizzi unicamente sul carattere innovativo di un'impresa, il testo di legge della LAID non è tanto restrittivo.

Per giudicare la proposta avanzata dall'IG 630, vi è pertanto da chiedersi se la costituzione di una nuova impresa che assuma una proporzione qualificata di dipendenti residenti in Svizzera e a buone condizioni salariali rappresenti una fattispecie che serva gli interessi economici del Cantone.

La Costituzione cantonale (Cost-TI) non contiene un articolo esplicitamente dedicato agli interessi economici del Cantone, ma si limita a dire all'art. 4 cpv. 1 Cost-TI che il Cantone [...] promuove [...] il benessere economico.

Inoltre, si può osservare che secondo l'art. 14 cpv. 1 Cost-TI che enuncia gli obiettivi sociali il Cantone deve provvedere affinché

- ognuno possa sopperire ai suoi bisogni con un lavoro svolto in condizioni adeguate e venga protetto dalle conseguenze della disoccupazione che non può essergli imputata [...]; sia promossa l'occupazione ed ognuno possa scegliere liberamente la sua professione (lett. a del suddetto articolo);
- sul mercato del lavoro venga privilegiato a pari qualifiche professionali chi vive sul suo territorio per rapporto a chi proviene dall'estero (attuazione del principio di preferenza agli Svizzeri) (nuova lett. b del suddetto articolo a seguito dell'approvazione popolare il 25 settembre 2016 dell'iniziativa popolare costituzionale "Prima i nostri!");
- le aspirazioni e i bisogni dei giovani siano presi in considerazione (già lett. e del suddetto articolo e futura lett. g con l'entrata in vigore della modifica costituzionale);
- sia promossa l'occupazione ed ognuno possa scegliere liberamente la sua professione (già lett. g del suddetto articolo e futura lett. i con l'entrata in vigore della modifica costituzionale).

La *ratio legis* della possibile direzione nella quale l'IG 630 propone di legiferare pare pertanto essere coerente non solo con la portata di quanto le cittadini ed i cittadini ticinesi hanno approvato il 25 settembre 2016, ma pure con il preesistente scopo del Cantone.

Rischio di comportamento elusivo

I lavori commissionali si sono pure chinati sul timore del Consiglio di Stato circa la possibilità di comportamenti elusivi.

Si osservi che l'elusione non è definita nel corpo legislativo federale o cantonale, bensì rappresenta parte della giurisprudenza costante del Tribunale federale. In ambito fiscale, essa è normalmente data quando, cumulativamente, (1) si sceglie di strutturare la fattispecie in modo anomalo (*absonderliche Gestaltung*), (2) tale strutturazione è unicamente tesa al risparmio fiscale e (3) permette effettivamente di conseguire un risparmio d'imposta.

Il timore del Consiglio di Stato, che d'altra parte può di principio trovare una ragion d'essere nel caso di qualsiasi norma speciale che renda alla contribuente possibile un

risparmio d'imposta, trova tuttavia l'Amministrazione cantonale già preparata e con i necessari strumenti per intervenire nel caso concreto, qualora fossero date le suddette condizioni.

Iniziativa parlamentare generica

Considerata la forma generica dell'iniziativa oggetto di discussione, i firmatari hanno non a caso preferito proporre l'elaborazione di un progetto di articolo di legge (art. 101 lett. b LGC) anziché formulare loro stessi un progetto di articoli di legge (art. 101 lett. a LGC). Ne discende che il Consiglio di Stato avrà ancora una sufficiente latitudine d'azione in occasione dell'elaborazione di un progetto di articolo o articoli di legge, qualora il Gran Consiglio decidesse di dare seguito all'iniziativa (art. 103 cpv. 4 LGC).

In altre parole, il fatto che attualmente i disposti della LAID vengano recepiti dalla legislazione ticinese in modo restrittivo solo ai fini della promozione dell'innovazione ai sensi della LInn non preclude, in sede di elaborazione del progetto di articoli da parte del Consiglio di Stato, l'emendamento dei necessari articoli della LInn e l'estensione dei disposti nella LT. Peraltro, si osservi che attualmente la legislazione cantonale recepisce in modo parziale la LAID, ignorando l'art. 5 LAID relativo alle persone fisiche e limitandosi alle persone giuridiche (art. 65a LT in combinato disposto con la LInn). Da un punto di vista della sistematica fiscale e della parità di trattamento, non si comprende perché le imprese innovative di persona non possano godere dei vantaggi fiscali riservati alle persone giuridiche.

Ad ogni modo, se il Gran Consiglio decidesse di bocciare l'IG 630, ossia se decidesse di non dare incarico al Consiglio di Stato di trovare una soluzione pragmatica e compatibile con il generale contesto descritto nell'iniziativa, nel messaggio e qui sopra, il Legislatore darebbe un chiaro segnale politico sulla sua mancata volontà di dare seguito ai disposti che il 25 settembre 2015 il Sovrano ha deciso di inserire nella Costituzione cantonale. Ciò perlomeno in uno dei pochi campi di applicazione fiscale compatibili con il diritto federale.



In conclusione, considerato il volere del Sovrano manifestato con votazione popolare del 25 settembre 2015 e tenuto conto delle osservazioni che precedono, la minoranza della Commissione speciale tributaria invita il Gran Consiglio a dare seguito all'iniziativa parlamentare generica in oggetto, trasmettendola al Consiglio di Stato per l'elaborazione del progetto giusta l'art. 103 cpv. 2 lett. a LGC.

Per la minoranza della Commissione speciale tributaria

Paolo Pamini, relatore

Giudici