

## OSSERVAZIONI SUL MESSAGGIO 7417 DEL 15.09.17 “RIFORMA CANTONALE FISCALE E SOCIALE” (Martino Rossi, 06.10.17)

### I SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

- Il pacchetto di misure fiscali e sociali è soggetto a una “**clausola ghigliottina**”: la riforma della legge tributaria non entra in vigore se non è approvata anche la riforma di tre leggi sociali e ognuna di queste non entra in vigore se non è approvata la riforma della legge tributaria. Questa formulazione significa che la caduta della riforma anche di una sola legge sociale impedisce l’entrata in vigore della riforma della legge tributaria e, di conseguenza, anche delle altre due riforme sociali.
- Come risulta dalle tabelle riassuntive di pag. 58, sono previsti 8 misure di sgravio fiscale, con una riduzione stimata del gettito, nel 2020, di 30,1 mio. per il Cantone e di 22,4 mio. per i Comuni, e due misure di aumento di imposte che compensano in parte le perdite di gettito: 8,0 mio. per il Cantone e 6,2 mio. per i Comuni. Il saldo – riduzione netta di gettito – è di -22,1 mio. fr. per il Cantone e di -16,2 mio. fr. per i Comuni. **Totale degli sgravi lordi 52,5 mio. fr. e totale degli sgravi netti: 38,3 mio. fr.**
- Tre misure di sgravio riguardano le persone giuridiche (PG) per un totale di 21,6 mio. fr., e un’altra riguarda pure le PG (solo start-up) ma la perdita di gettito non è quantificabile (società che non sono ancora state create). **Totale sgravi lordi per PG: 21,6 mio. fr.**
- Due misure riguardano le persone fisiche (PF) per un totale di 27,4 mio. fr., più due misure (esonero imposta di donazione per start-up e defiscalizzazione degli investimenti in start-up) il cui impatto non è quantificabile. **Totale sgravi lordi per PF: 27,4 mio. fr.**
- Delle due misure di aggravio fiscale (Tabella pag. 58), la prima riguarda le persone giuridiche (1,7 mio. fr.) e la seconda sia le PF, sia le PG (12,5 mio fr.). **Totale degli aggravii fiscali: 14,2 mio. fr.** Non è possibile, con i dati pubblicati nel messaggio, stabilire lo sgravio netto per le PG e quello netto per le PF.
- Come risulta dalla tabella riassuntiva di pag. 59, sono previste 8 misure di intervento sociale. **Costo complessivo delle misure sociali: 16,6 mio. fr. nel 2020, 20,6 mio. fr. nel 2021.**
- Le misure sociali non comportano alcuna spesa supplementare per il Cantone o per i Comuni, perché saranno finanziati con un **prelievo dello 0,15% sulla massa salariale, a carico dei datori di lavoro.**
- In realtà, con un’incertezza che riguarda solo il 13% dei datori di lavoro, che sono affiliati alle casse di compensazione professionali anziché a quella cantonale (vedi pag. 54), **il costo delle misure sociali non comporterà un aggravio di oneri neppure per i datori di lavoro**, perché oggi i prelievi per finanziare gli assegni integrativi per i figli sono eccessivi e bastano per assorbire i nuovi oneri. Semplicemente, non possono beneficiare della riduzione dei prelievi che sarebbe possibile senza i nuovi oneri.

- La **principale misura di sgravio fiscale per le PG** (-21,2 mio. fr.) è la riduzione dell'imposta sul capitale potendo dedurre dal dovuto il 10% di quanto pagato per l'imposta sull'utile.
- La **principale misura di sgravio fiscale per le PF** (-26,7 mio. fr.) è la riduzione dell'aliquota massima dell'imposta sulla sostanza, dal 3,5 per mille al 2,5 per mille.
- In **ambito sociale**, la **principale spesa** è per le tre misure che riguardano l'offerta e l'accesso alle **strutture di accoglienza dei bambini** (per conciliare famiglia e lavoro o formazione): 10.8 mio. fr.  
Il contributo una tantum di 3'500 fr., detto "**assegno parentale**" e versato alle famiglie in occasione della nascita di un (nuovo) figlio, costerà 6,9 mio. fr. all'anno.

## II COMMENTO GENERALE E SULLE MISURE PRINCIPALI

- Se il Gran Consiglio non modificasse la "**clausola ghigliottina**", un eventuale referendum e rigetto popolare di una qualsiasi delle leggi farebbe cadere l'intero pacchetto. Politicamente sarebbe dunque piuttosto delicato combattere le riforme che usciranno dal dibattito in Gran Consiglio, se non si fosse convinti che il tutto è inappropriato, oppure che la "clausola ghigliottina" – inaccettabile e ricattatoria, visto che gli oggetti in votazione sono del tutto diversi – dovrebbe e potrebbe essere aggirata riproponendo in Gran Consiglio gli oggetti non contestati.
- Vista in modo positivo, la **logica del pacchetto unico e indissolubile** (fiscale e sociale) avrebbe potuto essere la seguente, in analogia a quanto fatto nel Canton Vaud e a quanto propone il Consiglio federale con il suo "Progetto fiscale 17", che legherà le misure sostitutive della Riforma 3 dell'imposizione delle imprese caduta in votazione popolare all'aumento degli assegni ordinari per i figli:
  - occorrono misure di sgravio fiscale a favore delle PG per contrastare la possibile fuga dal Ticino di quelle che oggi beneficiano di statuti fiscali privilegiati che saranno soppressi;
  - poiché queste misure beneficiano anche a imprese che non ne avrebbero bisogno, è opportuna una compensazione: pagheranno meno imposte sul capitale (e anche sull'utile, soprattutto quando sarà proposta la preannunciata riduzione dell'aliquota sull'utile delle PG), ma si faranno carico di pagamenti proporzionali alla massa salariale, che ridurranno il loro utile e andranno a favore delle famiglie con figli.
- In realtà non è così, per vari motivi. **Le aziende non dovranno sopportare nessun onere compensatorio a favore delle famiglie**, come si è visto nel capitolo precedente. Le motivazioni degli sgravi fiscali esposte nel messaggio sono altre: promuovere le start-up e la competitività fiscale del Ticino rispetto agli altri cantoni, evitare la fuga di contribuenti (PF e PG). Su queste motivazioni e sulle conseguenti misure principali, si possono fare alcune considerazioni.
- Nulla da dire sull'opportunità di **promuovere le start-up** (analizzarne però i dettagli), prevedendo anche di monitorare l'efficacia delle misure proposte.
- Per quanto riguarda la questione della **concorrenza fiscale fra cantoni**, in generale si può dire che non è risolvibile a livello di un singolo cantone, a meno di un gioco al

massacro: ridurre le imposte di tutti i soggetti che si reputano “mobili” ai livelli minimi già praticati da diversi cantoni. L’alternativa (già proposta invano dal PS a livello nazionale) è quella di limitare verso il basso la rincorsa alla maggiore “competitività fiscale”, in particolare per le imposte sulle PG e per le imposte sulle sostanze e i redditi più elevati delle PF.

- Come si vede nella tabella 1 degli allegati (pag. 12 degli allegati), vi sono cantoni dove l’imposta sul capitale delle PG non esiste (UR) o è inferiore all’1 per mille (AI, AR, NW, SG, TG, VD, ZG). In Ticino è del 2,9 per mille. In Cantoni con grandi e forti imprese nazionali e multinazionali come Basilea e Ginevra è molto più elevata: BS 5,3, GE 4,0. È più elevata anche in altri 6 cantoni.  
L’imposta sull’utile delle PG (imposta federale, cantonale e comunale cumulate) va dal 14,1% a Lucerna al 31,9% a Ginevra. In Ticino è del 26,1%. In 6 cantoni è più elevata, anche nel cantone economicamente più forte, Zurigo (26,8%).
- Per le PF, la medesima tabella indica che l’imposta massima sulla sostanza più “attraente” è quella di NW (1,3 per mille), tre volte inferiore a quella del Ticino (6,8 per mille). In soli 4 cantoni è più elevata, ma è interessante constatare che questi sono cantoni che ospitano contribuenti molto ricchi come BS (8,0), BL (7,6), GE (9,5), VD (7,9). Quella di ZH (6,6) è appena inferiore a quella del Ticino, benché ZH sia vicino a ZG che gli fa molta concorrenza con il 2,8 per mille.  
Quanto all’imposta massima sul reddito, si va dal 22,9% di ZG al 44,8% di GE: in Ticino è del 40,9%. In soli 4 cantoni è superiore, ma è opportuna un’osservazione.  
Se le percentuali dell’imposta sul reddito sono riferite al reddito imponibile (e non al reddito lordo) bisogna tener conto che il medesimo è ridotto in Ticino, rispetto agli altri cantoni, dal volume maggiore di deduzioni riconosciute. Come indicato nella tabella 2 (pag. 13 degli allegati) il totale delle principali deduzioni massime raggiunge i 71'800 fr. in Ticino contro una media svizzera di 32'779 fr.: è però solo un dato indicativo, perché evidentemente i contribuenti non cumulano tutte le deduzioni (da quella per la custodia dei figli a quella per i beneficiari dell’AVS).  
Si può però osservare che le deduzioni per gli oneri assicurativi, per i figli agli studi e per una persona a carico sono in Ticino le più elevate fra tutti i cantoni; quelle per il doppio reddito e per figli a carico sono più elevate in soli 2 cantoni; quelle per la custodia di figli e per i beneficiari di AVS sono più elevate in soli 3 cantoni.
- Per quanto riguarda la necessità di **contrastare la fuga dei contribuenti**, questo “fantasma” è supportato da ben pochi dati. Nessun dato per le PG e poche righe (fra pag. 14 e 15) per le PF. Vi sarebbero “segnali di insofferenza” dei “contribuenti particolarmente facoltosi”: in 5 anni ne sarebbero partiti 24 e arrivati 11, saldo negativo di 13, 2-3 all’anno. Basta questo come fondamento di una riforma fiscale volta ad alleggerire gli oneri sul capitale e gli utili delle PG, e sulla sostanza e i redditi più elevati delle PF?
- Significativo (pag. 14 del messaggio) l’esempio che dovrebbe motivare alcune delle misure proposte per le PF. Il caso è quello di un “povero” contribuente che non lavora, che ha 100 mio. fr. di sostanza e un reddito da questa sostanza di 2 mio. fr./anno. In Ticino deve pagare ben 1,38 mio. fr. di imposte: dopo questa “rapina” gli rimangono ancora i 100 mio di sostanza (potrebbe campare senza lavorare per 100 anni spendendo 1 mio. fr all’anno...) e, del suo reddito da sostanza (se non la fa fuori consumandola), gli rimarrebbero “solo” 630'000 fr./anno.

- Si possono fare ora alcune considerazioni sull'opportunità di **alleggerire l'imposta sul capitale delle PG** (permettendo di dedurre dal dovuto il 10% dell'imposta pagata sull'utile) e, contestualmente, sullo strumento per finanziare le misure sociali tramite il **prelievo di un contributo in % sulla massa salariale** a carico dei datori di lavoro, quindi dell'utile aziendale.
- La tendenza in corso nell'economia digitalizzata è quella di sostituire il lavoro umano con maggiori investimenti in capitale (robotizzazione, intelligenza artificiale...): delle due componenti del "valore aggiunto netto" dell'impresa (massa salariale e massa beneficiaria, o profitto) la prima si ridurrà e aumenterà la seconda. Se il lavoro viene rincarato con maggiori oneri sociali proporzionali ai salari (che conta per l'impresa è il costo del lavoro complessivo, non il salario netto), ciò rappresenta un incentivo a muoversi in due direzioni: recuperare i maggiori oneri sociali sul salario netto, riducendolo; accelerare la sostituzione di lavoro con capitale. È questa la finalità degli strumenti fiscali e dei finanziamenti delle prestazioni sociali? O questi strumenti dovrebbero essere "neutri" rispetto alle scelte aziendali, gravando in ugual misura tutto il valore aggiunto (salari e profitti)? È una considerazione generale che dovrebbe essere tenuta presente sempre, anche se, nel caso specifico delle misure proposte, l'aggravio del costo del lavoro, come detto, sarebbe nullo o modesto. Da notare, comunque, che le imprese a forte componente di lavoro (ve ne sono ancora!) sono decisamente più gravate dagli oneri sociali in percento della massa salariale (AVS, AI, IPG, PP, Disoccupazione, AF ...) che non le società in cui predomina la componente del capitale.
- Due considerazioni, una di dettaglio e l'altra di fondo, vanno fatte anche sulla proposta di **sgravare l'imposta sulla sostanza delle PF** bloccandone la progressione (vedi la tabellina relativa all'Art. 49 cpv.1 modificato della Legge tributaria nel disegno di legge allegato al messaggio).  
 Quella di dettaglio. Le disposizioni oggi vigenti prevedono una progressione delle aliquote "marginali" (quelle per scaglioni di sostanza): la sostanza sotto i 200'000 fr. è esente e quella di 200'000 fr. è tassata all'1 per mille; da 201'000 a 280'000 fr. l'aliquota marginale sale al 2 per mille e così di seguito fino alla penultima del 3,25 per mille, per lo scaglione 1,401-2,8 mio. fr., e all'ultima del 3,5 per mille per la parte di sostanza che supera i 2,8 mio. fr.  
 Il nuovo articolo sulle aliquote prevede invece che la quota di sostanza che supera 1,38 mio. fr. sia soggetta ad un'aliquota marginale del 2,5 per mille, cioè inferiore a quella dello scaglione da 0,701 a 1,38 mio., che è del 3,0 per mille.  
 Un'anomalia evidente, che contraddice la filosofia delle imposte progressive, anche se il principio della progressività viene parzialmente salvato per l'aliquota media (o aliquota effettiva su tutta la sostanza): l'aliquota media progredisce fino a una sostanza di 1,38 mio. fr., poi diventa fissa al 2,5 per mille.  
 L'osservazione di fondo è la seguente. Dai dati della tabella 4 (pag. 15 dell'allegato) si può calcolare che, in Ticino, l'1% dei contribuenti più ricchi (per sostanza) detiene 17,159 miliardi di sostanza (una media di 8,5 mio fr. a testa), pari al 41,9% della sostanza imponibile totale; l'82% dei contribuenti meno ricchi (quelli esenti dall'imposta sulla sostanza) detiene solo il 9,6% della sostanza totale (24'617 fr. a testa). È un'immagine fra le tante dell'enorme concentrazione della ricchezza (il cosiddetto "capitalismo patrimoniale" di cui parla Piketty nel suo celebre "Il capitale del XXI secolo"). Tutti, persino il Fondo Monetario Internazionale e il Forum di Davos, lamentano oggi le disparità crescenti e proclamano la necessità di porvi qualche rimedio. Una politica di sgravio fiscale delle sostanze più elevate, come del resto

l'abolizione delle imposte di successione per i discendenti diretti, vanno esattamente nella direzione opposta: accrescono la concentrazione del patrimonio e la disuguaglianza, che provocano in molti situazioni di disagio economico e sentimento di ingiustizia. È questo che vuole la riforma della politica fiscale del Ticino?

- **Le misure per favorire la conciliabilità fra compiti genitoriali e attività professionali** vanno analizzate nei dettagli. In generale sono opportune, se ampliano la possibilità dei genitori di scegliere fra il tempo da dedicare direttamente ai loro figli e quello da dedicare all'attività lavorativa retribuita o alla formazione.  
Lo sono meno, se rappresentano una pressione indebita a preferire il lavoro professionale, qualsiasi esso sia, al "lavoro" importantissimo di cura dei propri figli.  
Lo sono ancora meno se diventano strumento di una tendenza non contrastata, o addirittura favorita, alla compressione dei salari, alla precarizzazione degli impieghi, alla "flessibilità" imposta unilateralmente al lavoratore dal suo datore di lavoro, all'allungamento anziché alla riduzione della durata del lavoro, all'estensione delle ore supplementari e del lavoro notturno e domenicale.
- **Il versamento "una tantum" alle famiglie di 3'500 fr. quando nasce un figlio** è chiamata impropriamente "assegno parentale". In realtà, si tratta di un'integrazione dell'assegno di base per i figli come lo è l'AFI ("assegno per i figli integrativo", per i primi 15 anni di vita) che è però solo per le famiglie più modeste. Il nuovo assegno rappresenta un'estensione dell'AFI verso l'alto (fino a redditi di 140'000 fr./anno e sostanze di 400'000 fr.), ma solo per il primo anno di vita del figlio e con un importo più modesto (3'500 fr. una tantum significano 292 fr./mese per 12 mesi).  
Non è quindi un "assegno parentale" come lo è invece l'API (chiamato tortuosamente "assegno di prima infanzia") destinato alle famiglie con redditi bassi al fine di colmare il mancato reddito da lavoro del genitore che si occupa direttamente dei figli per i primi tre anni di vita. Non lo è perché 292 fr./mese di "assegno parentale" aggiunti ai 200 fr./mese di assegno di base per i figli danno 492 fr./mese: un importo ben lontano dal "costo del bambino" riconosciuto dalle PC AVS/AI (840 fr./mese sia per il primo che per il secondo figlio) o stimato dall'Ufficio di statistica per il primo figlio: 1'092 fr. per un'economia domestica monoparentale, 819 fr. per il figlio di una coppia). Un importo che non copre neppure i costi supplementari per un figlio non può certo essere considerato una compensazione dell'eventuale perdita di guadagno di genitori che riducono o interrompono l'attività professionale per occuparsi dei figli.
- È efficace questa misura (importo modesto, durata limitata, versata anche a redditi medio-alti)? Non lo è certo se l'obiettivo è di incrementare il tasso di natalità, o di rendere più libera la scelta fra lavoro professionale e cura diretta dei propri figli. Va allora respinta? Non necessariamente, se la pensiamo come un rafforzamento degli assegni per i figli di base (cui mira anche il "Progetto fiscale 17" della Confederazione), la cui funzione è la cosiddetta "solidarietà orizzontale": non dai ricchi ai poveri ("solidarietà verticale") ma da chi non ha figli o ha pochi, a chi ne ha o ne ha di più.
- Se condivisa, la misura va comunque analizzata nei dettagli: perché un versamento una tantum solo all'ottavo mese? Come valutare il reddito massimo stabilito a 140'000 fr. lordi? Come evitare l'effetto soglia del limite di sostanza a 400'000 fr. (si perde la prestazione se la sostanza fosse di 401'000 fr.)? Per esempio, aggiungendo una quota della sostanza (10%) al reddito corrente come si fa per il calcolo del diritto alle PC o alle prestazioni LAPS.

- Per quanto riguarda il finanziamento, notiamo che la rinuncia allo sgravio dell'imposta sulle sostanze più elevate sarebbe sufficiente a coprire la totalità delle spese sociali previste. Se poi si mettesse mano alle esorbitanti e anomale (nel confronto intercantonale) deduzioni dall'imponibile, il gettito fiscale in Ticino sarebbe molto più consistente e permetterebbe di finanziare queste e altre misure sociali.

### III CONCLUSIONI

- Per le ragioni esposte nel capitolo precedente, da un punto di vista di principio il pacchetto fiscale e sociale dovrebbe essere respinto in blocco, per poi riprendere e adattare le misure che appaiono meritevoli di essere adottate. Tanto più che, come dice il messaggio, si tratta solo di una prima tappa, ma non si conoscono ancora i contenuti e/o la portata delle altre tappe e l'impatto complessivo delle riforme cantonali e di quelle dettate dal "Progetto fiscale 17" della Confederazione.
- Poiché nel parlamento una posizione di questo tipo è verosimilmente molto minoritaria, si potrebbe adottare un approccio più selettivo e differenziato. Discutere ogni misura mettendone in luce i pregi (se ci sono) e le controindicazioni più gravi e, quando possibile, introducendo miglioramenti condivisi.
- La "clausola ghigliottina" dovrebbe pure essere valutata in parlamento. Qual è la sua finalità? Non quella della coerenza, perché i legami oggettivi fra misure fiscali e misure sociali non ci sono. È forse quella di "ricattare" il parlamento stesso? O di ostacolare l'esercizio della democrazia diretta? Allo stato attuale delle conoscenze (lettura del messaggio) sembrerebbe assolutamente opportuno togliere quella clausola.
- Da un punto di vista pragmatico, ma senza sconfessare i principi direttori della politica fiscale e sociale del PS, le misure che potrebbero essere accolte o dovrebbero essere respinte (trascurandone per il momento l'analisi di dettaglio ed eventuali emendamenti) sarebbero le seguenti (indicazione molto interlocutoria, da discutere). Con riferimento alle tabelle riassuntive delle misure di pag. 58-59 del messaggio:
  - Riduzione aliquota dell'imposta sull'utile per fondi immobiliari: parere sospeso, manca la motivazione nel messaggio;
  - Riduzione imposta sul capitale tramite deduzione del 10% di quanto pagato in imposta sull'utile: No;
  - Riduzione dell'imposta sul capitale per le Holding: Si;
  - Riduzione aliquota dell'imposta sul capitale per le start-up: Si;
  - Esonero imposta di donazione a start-up: Si;
  - Defiscalizzazione imposta sul reddito per investimenti in start-up: Si, ma con ripensamento della formula prospettata<sup>1</sup>;
  - Riduzione aliquota imposta sulla sostanza PF: No;
  - Quota massima del prelievo combinato imposta sul reddito e sulla sostanza PF: Si;
  - Modifica condizioni per l'esonero dall'imposta minima immobiliare (esonero limitato alle start-up): Si, ma dovrebbero essere esentate anche le organizzazioni immobiliari di utilità pubblica che promuovono alloggi a pigione moderata;

---

<sup>1</sup> Si prevede di dedurre l'investimento dal reddito dell'investitore. L'investimento è però effettuato attingendo alla sostanza dell'investitore, non al suo reddito corrente. Più logica sarebbe l'esenzione (per un certo periodo) dell'imposta sul reddito conseguito tramite l'investimento in start-up.

- Aumento imposizione parziale dei dividendi al 70%: Si (prevista anche a livello federale);
- Assegno parentale: Si (anche se con molte riserve...e a meno di alternative);
- Servizi e strutture di accoglienza per conciliare famiglia e lavoro e strutture aziendali: Si;
- Sostegno alla spesa per il collocamento del figlio: mal descritta nel messaggio, da chiarire;
- Sostegno ai familiari curanti: Si;
- Sensibilizzazione delle aziende: Si;
- Progetto family score e family friendly: Si;
- Sviluppo e valorizzazione competenze in materia di conciliabilità lavoro e famiglia: Si.

Martino Rossi, Lugano 06.10.2017