

La RFFA e il principio dell'unità della materia

Il Popolo svizzero sarà chiamato a votare il 19 maggio prossimo su un unico oggetto contenente due tematiche differenti: la riforma fiscale delle imprese e il finanziamento dell'AVS



Samuele Vorpe

Responsabile del Centro di competenze tributarie della SUPSI

Il 19 maggio prossimo, il Popolo sarà chiamato a votare sulla Legge federale concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (RFFA), contro la quale è riuscito il referendum. È proprio l'unione della fiscalità con la socialità a sollevare più di un interrogativo, soprattutto con riferimento al rispetto del principio costituzionale dell'unità della materia, il quale richiede l'esistenza di un rapporto intrinseco tra le varie componenti di un progetto governativo oppure di un'iniziativa popolare (art. 34 cpv. 2 Cost.). Nel presente caso non sembra esserci un siffatto rapporto poiché la Legge sulla RFFA lega una questione di puro diritto fiscale con una questione di finanziamento/compensazione sociale. In apparenza, non vi è alcun tema che possa costituire un comun denominatore. Infatti, non vi è alcun rapporto intrinseco e l'unione dei due temi in un unico oggetto non è altro che un compromesso politico. In merito, il Tribunale federale ha osservato che simili negoziati sono certamente legittimi e possono avere quale conseguenza che una forza politica accetti una legge che non la convince integralmente, al fine di ottenere un sostegno in un altro dossier. Tuttavia, la posizione in cui si trova il cittadino è differente poiché non può negoziare un compromesso, ma solo accettare o rifiutare l'oggetto che gli viene sottoposto (sì/no). Per questo motivo, la Legge sulla RFFA viola il principio dell'unità della materia.

I. Introduzione.....	108
II. Il principio dell'unità della materia.....	109
A. Scopo, rapporto intrinseco e nozione relativa	109
B. Le basi costituzionali.....	109
III. La nullità delle iniziative o dei progetti governativi ...	110
A. Le iniziative popolari considerate nulle dall'Assemblea federale.....	110
B. Le iniziative popolari e i progetti governativi considerati nulli dal Tribunale federale.....	110
1. Panoramica	110
2. Il caso appenzellose	111
3. Il caso neocastellano	111
IV. Il caso della riforma fisco-sociale ticinese	112
V. Stessa valutazione tra iniziative e leggi federali?	112

VI. La Legge sulla RFFA.....	112
A. Il processo legislativo.....	112
B. 6 settembre 2017	112
C. 21 marzo 2018	113
D. 7 giugno 2018.....	114
E. 12 settembre 2018.....	114
F. 28 settembre 2018.....	114
G. Referendum e votazione.....	115
H. La Legge sulla RFFA rispetta l'unità della materia?	115

I. Introduzione

Contro la Legge federale concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (RFFA) è riuscito formalmente il referendum, per cui il Popolo sarà chiamato ad esprimersi il prossimo 19 maggio. La Legge sulla RFFA si presenta come un pacchetto unico che include la modifica di varie leggi, in particolare quelle di natura fiscale^[1], tra cui però anche la Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10). È proprio l'unione di fiscalità e socialità a sollevare qualche interrogativo. Infatti, gli oggetti sottoposti a votazione popolare in Svizzera, sia essi federali o cantonali, devono rispettare il principio costituzionale dell'unità della materia, il quale richiede l'esistenza di un rapporto intrinseco tra le varie componenti di un progetto governativo oppure di un'iniziativa popolare. Il rispetto di questo principio, ricavato dall'art. 34 cpv. 2 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), serve ad evitare che il cittadino avente diritto di voto si trovi nel dilemma di dover approvare due elementi di una proposta

[1] In ambito fiscale si tratta della Legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11); della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14); della Legge federale concernente l'esecuzione delle convenzioni internazionali concluse dalla Confederazione per evitare i casi di doppia imposizione (RS 672.2); del Decreto federale del 20 marzo 1998 sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI (RS 641.203) e della Legge federale sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21). Viene inoltre modificata la Legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LFPC; RS 613.2), che nei suoi parametri di calcolo considera anche la variabile fiscale.

quando però ne condivide solo uno^[2]. In tali casi, infatti, egli si troverebbe nella situazione di non poter esprimere la propria volontà liberamente.

La Legge sulla RFFA è, quindi, una manovra politica piuttosto inedita basata sulla ricerca di un compromesso tra le principali forze politiche: i partiti borghesi da un lato, quelli di sinistra dall'altro. Per evitare un nuovo fallimento, dopo il no popolare del 12 febbraio 2017 concernente la Riforma III dell'imposizione delle imprese (Riforma III), la Legge sulla RFFA contiene una compensazione sociale in favore dell'AVS che si lega alle misure fiscali^[3]. Il nesso che unisce questi due temi, diversi l'uno dall'altro, è da ricercare nella volontà del legislatore di giungere ad un testo di legge finale, che rappresentasse l'essenza di un compromesso politico, sulla base del seguente principio: "per ogni franco di gettito fiscale perso a causa della riforma dell'imposizione delle imprese, un altro franco sarà versato nelle casse dell'AVS".

In questo contributo si cercherà di esaminare se la Legge sulla RFFA rispetta o meno il requisito costituzionale dell'unità della materia.

II. Il principio dell'unità della materia

A. Scopo, rapporto intrinseco e nozione relativa

La finalità del principio dell'unità della materia è quella di impedire di includere, nel medesimo oggetto sottoposto ad un voto popolare, molteplici proposte di natura e scopi differenti, che obbligano il cittadino ad approvare o respingere (sì/no) l'intero oggetto, anche se d'accordo solo con alcune delle proposte ivi contenute. Ne consegue che il cittadino deve di principio poter decidere separatamente in merito ad ogni oggetto e non venir costretto ad accettare o respingere globalmente un pacchetto di proposte di cui ne accetta solo alcune. Al fine di valutare la salvaguardia dell'unità della materia è, quindi, determinante valutare il punto di vista del cittadino, a cui spetta, in ultima analisi, pronunciarsi sul testo in votazione^[4].

Ai sensi dell'art. 75 cpv. 2 della Legge federale sui diritti politici (LDP; RS 161.1), "[l]'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono [tra di loro] intrinsecamente connesse". Secondo tale disposizione, deve, quindi, esistere un rapporto intrinseco e un'unità di scopo, vale a dire un rapporto di connessione, che faccia apparire come oggettivamente giustificata l'unione di proposte apparentemente differenti in un unico oggetto sottoposto al voto popolare^[5].

[2] MARIE VUILLEUMIER, *Fiscalità delle imprese e AVS, un compromesso rischioso*, 18 settembre 2018, in: https://www.swissinfo.ch/ita/progetto-fiscale-17_fiscalit%C3%A0-delle-imprese-e-avs--un-compromesso-rischioso/44408352 (consultato il 09.03.2019).

[3] Gli esiti della votazione popolare sono disponibili al seguente link: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/votazioni/Votazione-popolare-del-12-febbraio-2017%20.html> (consultato il 09.03.2019).

[4] DTF 137 I 200 consid. 2.2.

[5] DTF 137 I 200 consid. 2.2.

L'apprezzamento deve avvenire in funzione delle circostanze concrete. Non vi è, infatti, nessuna connessione oggettivamente giustificata quando le singole proposte sono riunite in maniera artificiosa o soggettiva^[6].

Quanto sinora affermato può essere riassunto nella definizione del principio dell'unità della materia resa dal prof. PIERRE TSCHANNEN: "ogni argomento sul quale si vota – non importa se iniziativa o progetto governativo – deve preservare l'unità della materia in virtù del diritto federale [...]. L'unità della materia si manifesta quale divieto di abbinamento. Gli elettori non vanno obbligati a decidere con un'unica parola [SÌ/NO] su questioni che non presentano un sufficiente nesso causale. Il criterio del nesso causale offre ovviamente un certo margine d'interpretazione. Secondo il Tribunale federale, tale concetto è difficile da definire in modo generale, dato che dipende dalla ponderazione delle circostanze del singolo caso [...]: se gli elementi di un progetto di legge rimangono all'interno di un quadro tematico, se perseguono un obiettivo uniforme o se si trovano in una relazione plausibile tra scopo e mezzi, l'unità della materia è considerata preservata; in tal caso non sussiste alcun diritto alla votazione separata di singole parti del progetto. Al contrario, l'unità della materia viene violata se la connessione tra gli elementi normativi di un progetto appare artificiale o è addirittura motivata esclusivamente da tattiche di voto. Con un'unica e sola proposta non possono quindi essere perseguiti diversi obiettivi politici che, nel dibattito politico, vengono percepiti come postulati indipendenti. È altrettanto proibito sottoporre agli elettori dei veri e propri programmi di partito"^[7].

B. Le basi costituzionali

L'esigenza di rispettare il principio dell'unità della materia è esplicitamente prevista per le modifiche costituzionali (artt. 139 cpv. 1 e 194 cpv. 2 Cost.; art. 75 cpv. 1 LPD).

L'art. 139 cpv. 1 Cost. osserva che "[s]e l'iniziativa viola il principio dell'unità della forma o della materia o disposizioni cogenti del diritto internazionale, l'Assemblea federale la dichiara nulla in tutto o in parte"^[8]. Sono, dunque, le Camere federali, vale a dire il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati (art. 148 cpv. 2 Cost.), e non il Tribunale federale (art. 188 cpv. 1 Cost.), le autorità legittimate a decidere in merito al rispetto dell'unità della materia.

Anche l'art. 194 cpv. 2 Cost. esplicita il principio dell'unità materiale, il quale dev'essere salvaguardato ad ogni revisione parziale della Costituzione^[9].

[6] DTF 123 I 63 consid. 4d.

[7] PIERRE TSCHANNEN, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (a cura di), *Schweizerische Bundesverfassung (BV), Basler Kommentar*, Basilea 2015, N 41 ss. ad Art. 34 BV.

[8] Il principio dell'unità della forma, per contro, esige che un'iniziativa debba essere presentata o come proposta generica o come progetto elaborato. È dunque vietato presentare un testo che coniughi i due aspetti.

[9] Ufficio federale di giustizia (UFG), *Loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (selon décision de la CER-E du 24 mai 2018)*, Unité de la matière, Berna, 31 maggio 2018, in: <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/stellungnahme-bj-einheit-materie-18-031-f.pdf> (consultato il 09.03.2019), p. 2.

La dottrina unanime, così come la giurisprudenza del Tribunale federale, rilevano che il principio dell'unità della materia si ricava ugualmente dall'art. 34 cpv. 2 Cost., secondo il quale "[l]a garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto"^[10].

La dottrina maggioritaria ritiene, soprattutto con riferimento all'art. 34 cpv. 2 Cost., che l'unità della materia si applichi non solo alle iniziative popolari, ma anche alle leggi federali emanate dall'Assemblea federale (art. 163 cpv. 1 Cost.)^[11]. Si segnala a questo proposito una recente iniziativa parlamentare del 15 giugno 2018, depositata dall'on. Thomas Minder, che propone l'aggiunta di un nuovo cpv. 5 all'art. 22 della Legge federale sull'Assemblea federale (LParl; RS 171.10), con lo scopo di codificare definitivamente il principio dell'unità della materia per le leggi federali^[12]. Il tenore della disposizione proposta è il seguente: "[g]li atti legislativi sottoposti a referendum devono rispettare il principio dell'unità della materia. Quest'ultima è rispettata se le singole parti di un atto normativo sono intrinsecamente connesse". In sostanza, si tratta di introdurre una norma di diritto positivo analoga a quella già attualmente in vigore per le iniziative popolari federali secondo l'art. 75 cpv. 2 LDP.

L'11 ottobre scorso, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati ha dato seguito all'iniziativa.

III. La nullità delle iniziative o dei progetti governativi

A. Le iniziative popolari considerate nulle dall'Assemblea federale

Sino ad oggi, solo due iniziative popolari federali sono state dichiarate nulle dall'Assemblea federale in quanto non rispettose del principio dell'unità della materia^[13]:

- la prima, risalente al 1977, denominata "contro il rincaro e l'inflazione" venne dichiarata nulla poiché metteva sotto lo stesso cappello diversi diritti sociali fondamentali e ampie competenze di natura economico-politica della Confederazione;

[10] UFG (nota 9), pp. 2 e 4 con riferimento a DTF 137 I 200 consid. 2.2.

[11] Cfr. la numerosa dottrina citata nel testo dell'iniziativa parlamentare depositata dall'on. Thomas Minder (nota 12), di seguito indicata: ANDREAS AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Berna 2016, nm. 1149; GEROLD STEINMANN, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (a cura di), *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, III^a ed., Zurigo/San Gallo 2014, N 23 ad Art. 34 BV; CRISPIN HUGENSCHMIDT, *Einheit der Materie – überholtes Kriterium zum Schutze des Stimmrechts?*, diss., Basilea 2001, p. 93 ss.; BÉNÉDICTE TORNAY SCHALLER, *La démocratie directe saisie par le juge*, diss., Ginevra 2008, p. 210; CHRISTOPH ALBRECHT, *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen – Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren*, diss., San Gallo 2003, p. 175 s.; ANDREA TÖNDURY, *Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit*, abil., Zurigo/San Gallo 2017, p. 625.

[12] Iniziativa parlamentare, n. 18.436, dal titolo "Atti normativi dell'Assemblea federale. Preservare il principio dell'unità della materia", in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20180436> (consultato il 09.03.2019).

[13] Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, Requisiti per la validità di iniziative popolari. Esame della necessità di una riforma, del 20 agosto 2015, in: FF 2015 5813, p. 5817 (cit.: Rapporto CdS sulle istituzioni politiche).

- la seconda, del 1995, denominata "per meno spese militari e più politica di pace" venne, invece, dichiarata nulla poiché la riduzione delle spese per la difesa nazionale che propugnava veniva collegata all'impiego dei mezzi risparmiati a favore della politica di pace, dell'assicurazione sociale e della ristrutturazione dell'industria dell'armamento.

Benché non sia stata dichiarata nulla, ha dato adito ad un vivace dibattito l'iniziativa popolare federale del 2014, denominata "Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita" (cd. "iniziativa Eco-pop")^[14]. L'Assemblea federale non ha, infatti, dato luce verde alle numerose richieste di dichiarare nulla l'iniziativa. Per alcuni, le due misure contenute nel testo degli iniziattivisti – la limitazione dell'immigrazione in Svizzera, da un lato, e la pianificazione familiare nei Paesi in sviluppo, dall'altro – erano considerate troppo disgiunte. Per altri, invece, l'iniziativa perseguiva un unico scopo, vale a dire la stabilizzazione globale della popolazione^[15].

Ancora più recentemente, secondo il costituzionalista ANDREAS AUER, il progetto federale "Previdenza per la vecchiaia 2020"^[16], poi bocciato in votazione popolare il 24 settembre 2017^[17], violava l'unità della materia, poiché, concepito come una "legge mantello", andava a modificare ben 12 leggi molto diverse tra loro^[18].

B. Le iniziative popolari e i progetti governativi considerati nulli dal Tribunale federale

1. Panoramica

Negli ultimi anni, l'Alta Corte ha avuto modo di occuparsi a livello cantonale del criterio dell'unità della materia tanto in testi concernenti iniziative popolari, quanto in progetti governativi che dovevano essere sottoposti al voto del Popolo. In tutti i casi trattati, il Tribunale federale ha ravvisato una violazione del principio dell'unità materia ai sensi dell'art. 34 cpv. 2 Cost.^[19]:

- un'iniziativa ginevrina, composta da 11 capitoli, che era volta – tra l'altro – alla promozione di posti di lavoro, alla lotta alla disoccupazione, così come all'introduzione di una riforma fiscale^[20];

[14] Rapporto CdS sulle istituzioni politiche (nota 13), p. 5817. Per maggiori dettagli si veda: <https://www.bk.admin.ch/ch/i/pore/vi/vis406.html> (consultato il 09.03.2019).

[15] Rapporto CdS sulle istituzioni politiche (nota 13), p. 5817.

[16] Per maggiori dettagli si veda: https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/it/dokumente/themenubergreifend/broschueren/altersvorsorge_reform.pdf.download.pdf/AV2020-reform-it-170908.pdf (consultato il 09.03.2019).

[17] Gli esiti della votazione popolare sono disponibili al seguente link: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/votazioni/20170924/riforma-previdenza-vecchiaia-2020.html> (consultato il 09.03.2019).

[18] ANDREAS AUER, *Die Reform der Altersvorsorge 2020 und der Grundsatz der Einheit der Materie*, 15 settembre 2017, in: <https://napoleonsnightmare.ch/2017/09/15> (consultato il 09.03.2019); UFG (nota 9), p. 3.

[19] ANDREAS AUER, *Perizia giuridica sulla ricevibilità dell'iniziativa costituzionale ticinese "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona"*, luglio 2012 (traduzione a cura dell'avv. Sarah Socchi).

[20] DTF 123 I 63.

- un'iniziativa sempre ginevrina che, da un lato, perseguiva la costituzione di una cassa malati cantonale e, dall'altro, voleva sottoporre le decisioni di privatizzazione dei compiti dello Stato a *referendum* obbligatorio[21];
- un'altra iniziativa ginevrina che riguardava la tutela degli inquilini, la costruzione di alloggi sociali, la conservazione di spazi abitativi, la costituzione di un tribunale in materia di locazione, l'estensione dei diritti politici ed altri oggetti[22];
- una proposta di legge dell'autorità appenzellese, con cui si volevano impiegare gli utili straordinari derivanti dalla vendita dell'oro della Banca Nazionale Svizzera (BNS) per l'abbattimento del debito e la promozione della cultura, risp. per rendere il Cantone competitivo da un profilo fiscale[23];
- una proposta di legge dell'autorità neocastellana, che aveva vincolato una legge sull'imposizione delle imprese ad un controprogetto d'iniziativa popolare per le strutture di accoglienza dei bambini. In quest'ultimo caso, l'entrata in vigore dell'una era vincolata all'altra[24].

2. Il caso appenzellese

Nel 2006, il Consiglio di Stato aveva varato un progetto di legge sull'utilizzazione degli utili straordinari derivanti dalla vendita dell'oro della BNS. Da un lato, il progetto determinava in quale modo utilizzare la parte che era stata ricevuta dalla Confederazione con la vendita dell'oro della BNS. In particolare, era previsto di utilizzare un determinato importo per ridurre il debito del Cantone e dei Comuni, così come impiegarlo per fondi culturali. Dall'altro, il progetto conteneva una modifica della legge tributaria, il cui scopo era di migliorare la competitività fiscale del Cantone.

Secondo il Tribunale federale, diversamente dal versamento unico in favore delle finanze del Cantone e dei Comuni e dei fondi culturali, i cui risultati sarebbero stati immediatamente visibili, la revisione della legge tributaria riguardava piuttosto una misura di politica-fiscale a lungo termine, i cui effetti sarebbero stati visibili soltanto dopo diversi anni e difficilmente prevedibili con sicurezza. L'Alta Corte riteneva che non era possibile affermare che una parte del progetto di legge era la condizione dell'altra e che senza questa non avrebbe potuto esistere. Tra i due temi sottoposti al voto popolare mancava, quindi, il cd. "rapporto intrinseco", vale a dire un sufficiente legame causale. Infatti, entrambe le parti non presentavano un immediato rapporto tra lo scopo e i mezzi a disposizione; la revisione della legge tributaria aveva un peso proprio e andava ben al di là dello scopo dell'impiego dei proventi della BNS[25].

3. Il caso neocastellano

Come sopra indicato, il Consiglio di Stato intendeva sottoporre a votazione popolare i seguenti progetti di legge[26]:

- a) una riforma dell'imposizione fiscale delle imprese;
- b) un miglioramento della struttura di accoglienza dei bambini, quale controprogetto ad un'iniziativa popolare che mirava allo stesso obiettivo.

I due progetti di legge erano uniti l'uno all'altro con delle clausole, le quali stabilivano che l'entrata in vigore di una legge sarebbe stata subordinata all'entrata in vigore dell'altra. Questo concetto veniva, inoltre, indicato nella *brochure* di voto inviata ai cittadini, dove c'era scritto che i due oggetti erano strettamente legati e se una delle due leggi fosse stata respinta dal Popolo, l'altra non sarebbe potuta entrare in vigore, ancorché approvata dal Popolo medesimo[27].

Chiamato in causa a decidere sulla possibile violazione del principio dell'unità della materia, il Tribunale federale ha affermato come il cittadino dev'essere in grado di apprezzare globalmente l'oggetto in votazione per decidere se è d'accordo con lo scopo perseguito e con i mezzi utilizzati per raggiungerlo. Ciò non è possibile se i diversi oggetti sono tra di loro molto diversi e mirano ad obiettivi troppo differenti[28].

Da un lato, la legge tributaria riguarda unicamente il diritto fiscale, in questo specifico caso l'imposizione delle imprese, e non ha nulla a che vedere con lo scopo dell'altra legge, quella sull'accoglienza, se non la clausola formale, la quale stabilisce che tutte e due devono essere approvate simultaneamente per poter entrare in vigore. Lo stesso ragionamento può essere fatto in senso inverso.

Nel presente caso, il legame stabilito tra i due progetti di legge violava, quindi, l'esigenza del principio dell'unità della materia, soprattutto perché non era ravvisabile alcun legame materiale tra le due leggi[29]. Oltretutto, la modifica della legge tributaria non prevedeva che una parte delle imposte incassate dalle persone giuridiche dovesse essere utilizzata per finanziare il miglioramento della struttura di accoglienza dei bambini, ovvero l'altro oggetto in votazione[30].

Secondo le autorità neocastellane, però, l'unione dei due progetti costituiva una sorta di contratto sociale tra le parti, ovvero il risultato di un negoziato tra *partner* politici e sindacali, il cui scopo era quello di migliorare le condizioni quadro offerte dal Cantone alla sua economia[31].

Il Tribunale federale aveva osservato come le negoziazioni siano certamente legittime e possano condurre una forza politica ad accettare una legge che non la convince pienamente, al fine di ottenere un sostegno in un altro *dossier*. Tuttavia, va rilevato che il cittadino si trova in una posizione

[21] DTF 129 I 381.

[22] DTF 130 I 185.

[23] Sentenza TF n. 1P.223/2006 del 12 settembre 2006.

[24] DTF 137 I 200.

[25] Sentenza TF n. 1P.223/2006 del 12 settembre 2006 consid. 3.5.

[26] DTF 137 I 200, fatti iniziali A.

[27] DTF 137 I 200 consid. 3.1.

[28] DTF 137 I 200 consid. 4.1

[29] DTF 137 I 200 consid. 4.1.

[30] DTF 137 I 200 consid. 4.1. Si deve, inoltre, rilevare che in questo caso si trattava di due progetti di legge separati, legati però l'uno all'altro. Il Tribunale federale avrebbe sicuramente trattato nella stessa maniera il caso, qualora le due proposte fossero state inserite in un unico progetto di legge (UFG [nota 9], p. 5).

[31] DTF 137 I 200 consid. 4.1 s.

differente: egli non è, infatti, nella posizione di negoziare, ma può solo accettare o rifiutare (sì/no) l'oggetto sottopostogli[32]. Pertanto, se l'accettazione di una parte dell'oggetto implica delle concessioni in un ambito completamente diverso, il cittadino non può esprimere la sua volontà liberamente[33]. Così, i cittadini favorevoli alla modifica dell'imposizione delle imprese avrebbero dovuto approvare la legge sulle strutture di accoglienza dei figli, nonostante non fossero stati d'accordo con questa, e viceversa[34].

IV. Il caso della riforma fisco-sociale ticinese

Il 7 novembre e il 12 dicembre 2017, il Gran Consiglio ha approvato la "Riforma cantonale fiscale e sociale". Contro le sole misure fiscali è stato promosso un referendum sul quale i cittadini sono stati chiamati ad esprimersi il 29 aprile 2018.

Rispondendo ad una domanda della Commissione tributaria sulla correttezza legislativa di vincolare tra di loro i decreti della legge tributaria e delle leggi sociali, il Consiglio di Stato si è così espresso: "[p]er evitare qualsiasi rischio giuridico, dal profilo legislativo le clausole di entrata in vigore potrebbero essere formulate nel modo usuale, con la delega al Consiglio di Stato di fissare l'entrata in vigore in modo indipendente di ciascuna modificazione di legge. Anche in tale ipotesi, il Consiglio di Stato ritiene di poter porre in vigore il pacchetto in modo integrale. Qualora ciò non sarà possibile, perché una sua parte cadrà, il Consiglio di Stato potrà tenere in sospeso l'altra parte per un certo periodo, riportandola poi eventualmente davanti al Parlamento per l'abrogazione non essendo più dati i presupposti per una sua approvazione".

Nel presente caso, la violazione dell'unità della materia non è stata eccepita da ricorsi al Tribunale federale. Tuttavia, qualora le modifiche della legge tributaria non fossero state accolte in votazione popolare[35], l'altra legge, quella sociale, sarebbe comunque restata giuridicamente valida, in attesa di una decisione in merito all'entrata in vigore del Consiglio di Stato. Se, poi, restando nel campo delle ipotesi, il Gran Consiglio avesse deciso di abrogarla su eventuale messaggio del Consiglio di Stato, una volta abrogata, si sarebbe potuto lanciare un referendum contro tale decisione, dopo la sua pubblicazione sul Foglio ufficiale, al fine di chiedere al Popolo di esprimersi su questo oggetto.

Si può, quindi, affermare che in questo caso l'unità della materia sia stata rispettata, a maggior ragione visto che il 29 aprile 2018 il Popolo si è potuto esprimere soltanto su un tema, ovvero quello concernente la legge tributaria.

V. Stessa valutazione tra iniziative e leggi federali?

Il principio dell'unità della materia non dovrebbe essere applicato allo stesso modo tra le iniziative popolari e le leggi federali. Questo poiché la situazione di partenza non è la medesima[36]:

[32] DTF 137 I 200 consid. 4.2.

[33] DTF 137 I 200 consid. 4.2.

[34] DTF 137 I 200 consid. 4.3.

[35] Tra l'altro, il sì è prevalso per una manciata di voti.

[36] DTF 123 I 63 consid. 4b; UFG (nota 9), p. 3.

- per quanto concerne le iniziative popolari per revisioni parziali della Costituzione (art. 139 Cost.), un piccolo gruppo può spontaneamente e senza alcun dibattito preventivo preparare un testo e lanciare un'iniziativa. Raccolte le firme necessarie, il testo viene sottoposto a votazione senza essere modificato dalle autorità;
- per quanto concerne le leggi federali, invece, la procedura è analoga a quella di una revisione della Costituzione da parte delle autorità (art. 194 Cost.). Le discussioni in Parlamento garantiscono un processo di negoziazione e una legittimazione democratica significativa (esami in commissioni, sistema bicamerale). Oltre a ciò, è prevista una procedura di consultazione che permette di considerare le opinioni di una estesa cerchia di soggetti interessati (art. 147 Cost.). Il voto del testo di legge finale è il risultato di un percorso articolato che dà luogo a discussioni, alla ricerca di soluzioni e compromessi accettabili tra i parlamentari, diversamente da quanto accade per le iniziative per revisioni parziali.

Dato che la legittimazione democratica delle autorità è di livello più elevato rispetto a quella del comitato di iniziativa, si auspica una valutazione meno rigorosa dei criteri oggetto dell'esame dell'unità materia. In aggiunta, una legge federale è frutto di un processo legislativo e di discussioni che, inevitabilmente, garantiscono una legittimazione democratica del risultato finale. Al fine di esaminare se un progetto di legge rispetti l'unità della materia, non ci si dovrebbe, quindi, soltanto basare sul punto di vista degli elettori ("libera espressione della loro volontà"), ma si dovrebbe altresì accettare che il legislatore disponga di un ampio margine di apprezzamento per ricercare dei compromessi politici[37].

Su questi due punti di vista il Tribunale federale sembra, però, pensarla diversamente, come si evince dalla sentenza del Canton Neuchâtel: l'unico e determinante punto di vista sembra, infatti, quello dell'elettore finale, che può soltanto accettare o rifiutare un progetto di legge (sì/no) che persegue più scopi intrinsecamente non legati tra loro, senza esprimersi sul compromesso politico. Un'iniziativa popolare ed un progetto governativo sembrerebbero, quindi, essere posti sullo stesso piano.

VI. La Legge sulla RFFA

A. Il processo legislativo

Il processo legislativo che ha portato il 28 settembre 2018 l'Assemblea federale ad adottare la Legge sulla RFFA è partito il 6 settembre 2017, qualche mese dopo la bocciatura popolare della Riforma III[38]. Nei prossimi capitoli verranno esposte le diverse tappe del processo legislativo.

B. 6 settembre 2017

Il 6 settembre 2017 è stata avviata la procedura di consultazione, come previsto dall'art. 147 Cost., dell'avamprogetto di

[37] Cfr. UFG (nota 9), p. 4.

[38] Sui contenuti della Riforma III si veda: https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/dokumentation/legislazione/votazioni/riforma-iii-dellimposizione-delle-imprese--ri-imprese-iii-/fb_usriiii.html (consultato il 09.03.2019).

legge concernente il Progetto fiscale 17 (PF17)[39]. Il testo sottoposto in consultazione dal DFF coniugava due temi molto diversi tra loro: misure fiscali, da un lato, e misure sociali, dall'altro, senza che fosse stata spesa una parola sulla possibile violazione del principio dell'unità della materia. Le misure fiscali proposte, nella sostanza, consistevano in una riproposta di quelle bocciate in votazione popolare il 12 febbraio 2017 e contenute nella Riforma III.

In particolare, l'avamprogetto di legge proponeva le seguenti misure fiscali:

- a) l'abrogazione delle disposizioni stabilite nell'art. 28 LAID concernenti le società a statuto speciale cantonale (società *holding*, di domicilio e miste), nonché l'abrogazione delle prassi fiscali cantonali concernenti le società *principal*[40] e le *swiss finance branch*[41], risp. la possibilità per queste tipologie di società di sciogliere le riserve occulte presenti al momento del cambiamento di regime fiscale (*step-up*);
- b) l'introduzione di un *Patent box* a livello cantonale, conforme agli *standard* internazionali stabiliti dal Piano di azione 5 del Progetto *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS)[42], che riduce sino ad un massimo del 90% l'utile proveniente dalla proprietà intellettuale;
- c) l'introduzione di una deduzione maggiorata per le spese di ricerca e sviluppo a livello cantonale, sino ad un massimo del 150%;
- d) l'introduzione di una limitazione dello sgravio fiscale che obbliga i Cantoni ad assoggettare sempre a tassazione almeno il 30% dell'utile imponibile delle imprese prima dell'applicazione delle agevolazioni fiscali previste dal PF17;
- e) l'aumento dell'imposizione parziale al 70% a livello federale, e almeno al 70% a livello cantonale, dei dividendi provenienti da partecipazioni qualificate (almeno il 10%) percepiti da persone fisiche;
- f) l'aumento dal 17% al 20,5% della quota parte del gettito dell'imposta federale diretta in favore dei Cantoni, e
- g) la necessità per i Cantoni di considerare da un profilo finanziario le loro Città e i loro Comuni[43].

[39] Dipartimento federale delle finanze (DFF), Il Consiglio federale avvia la consultazione concernente il Progetto fiscale 17, Comunicato stampa, Berna, 6 settembre 2017, in: https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-68007.html (consultato il 09.03.2019). L'avamprogetto è disponibile al seguente link: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/49602.pdf> (consultato il 09.03.2019), mentre il Rapporto esplicativo al seguente link: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/49599.pdf> (consultato il 09.03.2019).

[40] Circolare n. 8 dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), Ripartizione fiscale internazionale delle società principali, Berna, 18 dicembre 2001, in: <https://www.estv.admin.ch/dam/estv/it/dokumente/bundessteuer/kreisschreiben/2003/W02-008.pdf.download.pdf/w02-008i.pdf> (consultato il 09.03.2019).

[41] In questo caso si tratta di una prassi non pubblicata.

[42] OCSE, *Lutter plus efficacemente contre les pratiques fiscales dommageables*, en prenant en compte la transparence et la substance, Action 5 – Rapport final 2015, in: <http://www.oecd.org/fr/ctp/lutter-plus-efficacement-contre-les-pratiques-fiscales-dommageables-en-prenant-en-compte-la-transparence-et-la-substance-9789264255203-fr.htm> (consultato il 09.03.2019).

[43] L'avamprogetto prevedeva inoltre sgravi fiscali per l'imposta sul capitale, disposizioni volte a disciplinare le riserve occulte in caso di inizio e fine

Nello stesso avamprogetto di legge era, inoltre, contenuta una misura sociale di politica familiare volta ad aumentare di fr. 30 le prescrizioni minime per gli assegni familiari nei Cantoni[44].

Nei risultati della procedura di consultazione, diversi interessati avevano eccepito la violazione del principio dell'unità della materia[45].

C. 21 marzo 2018

Il 21 marzo 2018, il Consiglio federale, alla luce dei risultati della procedura di consultazione, ha indirizzato il proprio messaggio sulla Legge PF17 alle Camere federali[46]. Non si segnalano nel disegno di legge significative differenze rispetto all'avamprogetto. L'unica degna di rilievo risulta essere l'aumento al 21,2% della quota parte del gettito dell'imposta federale diretta in favore dei Cantoni, percentuale che corrisponde a quella che era già prevista nella Riforma III. Per contro, per quanto concerne il principio dell'unità della materia, il Consiglio federale prende posizione nel modo seguente: "[i]l progetto comporta la modifica di diverse leggi federali. Ciò è ammesso dal punto di vista dell'unità della materia a condizione che tra le singole parti del progetto sussista un nesso materiale. Il nesso materiale è presumibile in particolare se le singole parti del progetto perseguono lo stesso obiettivo. Qui la risposta è sicuramente affermativa per la modifica degli atti tributari e della LPFC [ndr. Legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione; RS 613.2], poiché tale modifica è intesa a mantenere l'attrattiva della piazza economica nonostante l'abolizione dei privilegi fiscali. L'aumento degli assegni familiari persegue, invece, un obiettivo diverso. L'inclusione di questa modifica nel PF17 serve prima di tutto a ottenere il consenso politico ed è pertanto discutibile nell'ottica dell'unità della materia. Il nostro Collegio ritiene tuttavia che, scorporando questa parte in

assoggettamento in Svizzera, l'estensione del computo globale d'imposta su interessi, dividendi e canoni in favore degli stabilimenti d'impresa svizzeri di una società estera assoggettati all'imposta sull'utile ordinaria, adeguamenti della perequazione finanziaria.

[44] Così facendo gli assegni minimi per i figli sarebbero arrivati a fr. 230 al mese e gli assegni di formazione a fr. 280 al mese.

[45] Si vedano i pareri ricevuti dal DFF in merito all'avamprogetto PF17, disponibili al seguente link: https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2897/Progetto-fiscale-17_Pareri-B.pdf (consultato il 09.03.2019). In pochi avevano sollevato il problema dell'unità della materia: tra questi la sezione del Partito liberale radicale argoviese, secondo cui "[w]as die Erhöhung der Mindestvorgaben des Bundes für die Familienzulagen um monatlich 30 Franken in einer Steuervorlage zu suchen hat, bleibt schleierhaft. Diese Verletzung der Einheit der Materie ist abzulehnen" (p. 118); lo studio Bruhin & Partner AG di Bäch, osservando che: "[d]ie Politik hat sich daran gewöhnt, in Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie Dinge miteinander zu verknüpfen, die mit einander nichts zu tun haben, nur um das Pakt dem Bürger dann als «Kompromiss» verkaufen zu können. Kinderzulagen sind eine Sache der Familienpolitik. Sie haben in einer Vorlage zur Unternehmensbesteuerung nichts zu suchen. Die Erhöhung der Kinderzulagen belasten vor allem die KMU. Der ganze Bereich Kinderzulagen ist aus der Vorlage zu streichen. Bei Ablehnung der «Gesamtvorlage» weiss man letztlich dann nicht, welcher Teil nicht gewollt war: Die Anpassungen bei den Unternehmenssteuern oder die Erhöhung der Kinderzulagen?" (p. 74). In un altro documento contenente i pareri, disponibile al seguente link: https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2897/Progetto-fiscale-17_Pareri-A.pdf (consultato il 26.02.2019), i verdi liberali rilevano che "[d]er materielle Zusammenhang zwischen der Steuervorlage 17 und den Familienzulagen ist aus Sicht der Grünliberalen sehr weit hergeholt" (p. 234).

[46] Messaggio concernente la legge federale sul Progetto fiscale 17 (PF17), del 21 marzo 2018, n. 18.031, in: FF 2018 2079, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2018/2079.pdf> (consultato il 09.03.2019) (cit. Messaggio PF17). Il relativo disegno di legge è disponibile in: FF 2018 2209, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2018/2209.pdf> (consultato il 09.03.2019).

un proprio progetto di referendum, verrebbe messo in discussione l'equilibrio politico necessario per il PF17"[\[47\]](#).

Come si evince dalle considerazioni dell'esecutivo federale, il PF17 viola il principio dell'unità della materia stabilito all'art. 34 cpv. 2 Cost., ma tale violazione costituzionale sarebbe di per sé necessaria per ottenere un sufficiente consenso politico. Ergo, il Consiglio federale ritenne che un'applicazione rigida dell'unità della materia avrebbe impedito il raggiungimento del "grande compromesso" politico tra i partiti borghesi e quelli di sinistra[\[48\]](#).

Ma quindi, quello che non si può fare a livello cantonale, come ha statuito il Tribunale federale nel caso del Canton Neuchâtel, secondo cui i compromessi politici non devono legare il Popolo, è ammesso a livello federale? La risposta è certamente negativa, anche perché la portata dell'art. 34 cpv. 2 Cost. non è limitata ai progetti governativi cantonali, ma si estende anche a quelli federali.

Tuttavia, i progetti governativi federali godono di una propria immunità costituzionale poiché, a livello federale, viene impedito al Popolo il diritto di ricorrere al Tribunale federale invocando la violazione dell'unità della materia, cosa che, invece, può fare a livello cantonale. Infatti, al Tribunale federale non è permesso sindacare sull'incostituzionalità delle leggi federali (art. 190 Cost.). La stessa Costituzione stabilisce inoltre all'art. 189 cpv. 4 Cost. che "[g]li atti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale non possono essere impugnati presso il Tribunale federale". Per contro, ai sensi degli artt. 82 ss. della Legge federale sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110) è ammessa la possibilità di ricorrere al Tribunale federale in caso di una possibile violazione del principio dell'unità della materia per un progetto governativo cantonale.

D. 7 giugno 2018

Il 7 giugno 2018, il Consiglio degli Stati si è pronunciato a favore di un piano globale per il PF17, che prevede una compensazione sociale nell'AVS di fr. 2 mia. per controbilanciare le pari perdite fiscali. Il Consiglio degli Stati ha, quindi, deciso di togliere dal progetto l'aumento di fr. 30 per gli assegni per figli e quelli di formazione, come proposto dal Consiglio federale, e di prevedere un aumento dei contributi salariali (0,15% a carico dei salariati e 0,15% a carico dei datori di lavoro), del contributo della Confederazione, nonché l'assegnazione integrale all'AVS del percento demografico IVA[\[49\]](#).

[\[47\]](#) Messaggio PF17, p. 2190.

[\[48\]](#) Durante il dibattito di entrata in materia al Consiglio degli Stati, il 7 giugno 2018, la Sinistra ha sottolineato che l'introduzione di una componente sociale costituisce un criterio indispensabile per l'accettazione della riforma (CSt: approvato "Riforma fiscale e finanziamento AVS", Messaggio ATS, Berna, 7 giugno 2018, in: https://www.parlament.ch/it/services/news/Pagine/2018/20180607123453203194158159041_bsi069.aspx [consultato il 26.02.2019] [cit. Comunicato CSt del 7 giugno 2018]).

[\[49\]](#) Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Il Consiglio federale avvia la consultazione sulla stabilizzazione dell'AVS (AVS 21), Comunicato stampa, Berna, 28 giugno 2018, in: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-71365.html> (consultato il 09.03.2019); Comunicato CSt del 7 giugno 2018 (nota 48).

Secondo i senatori, per ogni franco di tassazione perso a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni per via del PF17, è necessaria una "compensazione sociale" con un franco di finanziamento all'AVS[\[50\]](#).

A differenza del Consiglio federale, inoltre, il Consiglio degli Stati ha reintrodotta una misura che era stata molto criticata nel corso dei dibattiti sulla Riforma III, vale a dire la deduzione degli interessi figurativi dall'utile aziendale, a condizione, però, che nel Cantone interessato a questa misura, l'aliquota cumulata dell'imposta nel capoluogo cantonale sia almeno pari al 13,5% (cd. "lex Zurigo")[\[51\]](#). Ne consegue un'imposizione minima effettiva con un'aliquota applicabile all'utile del 18,03% (quota federale, cantonale e comunale).

Il Consiglio degli Stati si è poi distanziato dalla proposta del Consiglio federale per quanto concerne la tassazione minima dei redditi da partecipazione nei Cantoni, abbassando la soglia minima dal 70% al 50%. È poi stata proposta una disposizione concernente gli apporti di capitale, in base alla quale le società quotate in borsa possono distribuire dividendi dal conto "riserva da apporti di capitale" in esenzione di imposta, soltanto se distribuiscono dividendi imponibili per un ammontare equivalente[\[52\]](#).

Dal momento che comprende anche una compensazione sociale a favore del primo pilastro, il PF17 è stato ribattezzato dal Consiglio degli Stati "Legge federale sulla riforma fiscale e finanziamento dell'AVS" (RFFA)[\[53\]](#).

E. 12 settembre 2018

Il 12 settembre 2018, il Consiglio nazionale ha confermato le decisioni del Consiglio degli Stati. Durante il dibattito ci sono state diverse voci contrarie a causa dell'unione in un unico pacchetto della riforma fiscale e del finanziamento dell'AVS. Regula Rytz dei Verdi si è in particolare chiesta "[c]osa deve votare un cittadino se è contro gli sgravi fiscali ma favorevole al finanziamento del primo pilastro?". Dal canto suo, Christian Lüscher del PLR ha affermato che "[b]isogna spiegare al popolo che si tratta di un compromesso, che A non può essere ottenuto senza B, e viceversa". Per il PS, Corrado Pardini ha osservato che "[u]na compensazione sociale è la condizione sine qua non per fare in modo che il PS accetti la riforma"[\[54\]](#).

F. 28 settembre 2018

Il Parlamento federale ha approvato la Legge sulla RFFA il 28 settembre 2018: il Consiglio degli Stati con 39 voti a favore, 4 contrari e 2 astensioni e il Consiglio nazionale con 112 voti a favore, 67 contrari e 11 astensioni[\[55\]](#).

[\[50\]](#) Comunicato CSt del 7 giugno 2018 (nota 48).

[\[51\]](#) Comunicato CSt del 7 giugno 2018 (nota 48).

[\[52\]](#) Comunicato CSt del 7 giugno 2018 (nota 48).

[\[53\]](#) Comunicato CSt del 7 giugno 2018 (nota 48).

[\[54\]](#) CN: approvata riforma fiscale con compensazione nell'AVS, Messaggio ATS, Berna, 12 settembre 2018, in: https://www.parlament.ch/it/services/news/Pagine/2018/20180912190502862194158159041_bsi217.aspx (consultato il 09.03.2019).

[\[55\]](#) DFF, Riforma fiscale e finanziamento dell'AVS (RFFA), in: Berna,

G. Referendum e votazione

Contro la Legge sulla RFFA, pubblicata il 9 ottobre 2018 sul Foglio federale, è stato lanciato un referendum^[56]. Entro il 17 gennaio 2019 sono state raccolte dai comitati referendari le 50'000 firme necessarie affinché il Popolo sia chiamato ad esprimersi^[57]. Uno dei comitati costituiti, quello composto dai Giovani UDC e PLR, nonché dal consigliere nazionale Sebastian Frehner (UDC) e dall'ex consigliere nazionale Toni Bortoluzzi (UDC), si è opposto al collegamento tra AVS e riforma fiscale delle imprese. Secondo il comitato, i due aspetti non hanno nulla a che fare l'uno con l'altro^[58].

La votazione popolare è prevista per il 19 maggio 2019^[59].

H. La Legge sulla RFFA rispetta l'unità della materia?

L'UFG, incaricato dal Consiglio federale di esaminare la costituzionalità della Legge sulla RFFA, con una perizia del 31 maggio 2018, l'ha definita conforme al principio dell'unità della materia, considerandola un "caso limite". Tuttavia, l'UFG ha rilevato che sarebbe stato meglio sottoporre al voto popolare i due oggetti separatamente^[60].

Ora, entrando nel merito, lo scopo della riforma fiscale è quello di ottenere un'imposizione equilibrata delle imprese ed eliminare le disparità di trattamento. Oltre alle misure fiscali per le imprese, sono chiamati in causa anche gli azionisti, con un aumento della tassazione dei dividendi. Si può, dunque, di principio affermare che per la parte fiscale esista un legame stretto tra imprese e azionisti. Per contro, l'intervento relativo al finanziamento dell'AVS non costituisce una riforma strutturale, bensì una compensazione sociale volta a controbilanciare le perdite di gettito causate dalla riforma fiscale, si tratta di un

compromesso di natura politico-sociale. Salariati e imprese sono chiamati, insieme alla Confederazione e al Popolo per quanto concerne l'IVA, a contribuire al finanziamento dell'AVS. In questo caso, diversamente da quanto indicato sopra, il legame è tra imprese e salariati, esclusi gli azionisti^[61].

Esiste dunque un filo conduttore? I due temi proposti in votazione in un'unica legge federale (riforma fiscale delle imprese e finanziamento dell'AVS) mirano allo stesso obiettivo? Qual è il legame intrinseco? Vi è un rapporto logico?

Come si esprimerebbe allora l'Alta Corte sulla Legge sulla RFFA? Richiamando il considerando 4 della sentenza neocastellana, "se l'accettazione di una parte dell'oggetto implica delle concessioni in un ambito completamente diverso, il cittadino non può esprimere la sua volontà liberamente"^[62].

La Legge sulla RFFA lega una questione di puro diritto fiscale con una questione di finanziamento/compensazione sociale. In apparenza, non può essere trovato alcun tema che possa costituire un comun denominatore. Non vi è un rapporto intrinseco, bensì unicamente un compromesso politico. La RFFA viola, quindi, il principio dell'unità della materia.

Stato: febbraio 2019, in: <https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/dokumentation/legislazione/votazioni/staf/fb-steuervorlage17.html> (consultato il 09.03.2019).

[56] FF 2018 5105.

[57] Il 17 gennaio 2019, i comitati referendari hanno depositato 61'381 firme contro la RFFA. Dopo aver controllato le firme depositate, la Cancelleria federale ha constatato che 60'749 di queste sono valide (DFF, RFFA e direttiva sulle armi: referendum riusciti, Comunicato stampa, Berna, 6 febbraio 2019, in: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-73902.html> [consultato il 09.03.2019]).

[58] Oltre 50mila firme contro la Riforma fiscale e dell'AVS, 29 dicembre 2018, in: <https://www.tio.ch/svizzera/politica/1343677/oltre-50mila-firme-contro-la-riforma-fiscale-e-dell-avs?mr=1&ref=> (consultato il 09.03.2019).

[59] DFF, Il Consiglio federale raccomanda di accettare la legge federale concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS, Comunicato stampa, Berna, 18 febbraio 2019, in: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-74027.html> (consultato il 09.03.2019).

[60] UFG (nota 9), p. 10. Le motivazioni per giustificare la conformità della RFFA con il principio dell'unità della materia sono piuttosto ambigue e non condivisibili e neanche l'UFG sembra convinto di ciò che afferma. Nella perizia si osserva che qualora si applicassero i criteri elaborati dalla giurisprudenza del Tribunale federale concernente i casi cantonali esaminati, la RFFA difficilmente sarebbe compatibile con il principio costituzionale. Gli autori sostengono, però, che nel caso in specie si rende necessario un approccio più "morbido" per quanto attiene l'applicazione dell'unità della materia poiché dottrina e Assemblea federale interpretano tale principio in maniera più generosa, in ossequio della ricerca del compromesso politico. Inoltre, viene citata una sentenza data dal Tribunale federale (DTF 105 Ia 80) per giustificare il loro approccio e la compensazione sociale che però nulla ha a che vedere con il tema in questione (UFG [nota 9], pp. 10-11).

[61] Se, invece, il finanziamento dell'AVS fosse stato garantito anche dai redditi da partecipazioni, allora il rapporto intrinseco tra fiscalità e socialità sarebbe stato più intenso, poiché si sarebbe creato un legame tra imprese e azionisti per la parte sociale.

[62] DTF 137 I 200 consid. 4.