

13.107

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS
(Riforma dell'imposta sulle successioni)»**

del 13 dicembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni l'iniziativa popolare «Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (Riforma dell'imposta sulle successioni)» con la raccomandazione di respingerla.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

13 dicembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'iniziativa popolare «Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (Riforma dell'imposta sulle successioni)» vuole introdurre un'imposta sulle successioni e sulle donazioni a livello federale. Tale imposta limiterebbe la sovranità fiscale dei Cantoni. Secondo il Consiglio federale, l'attuale ripartizione delle competenze, che assicura ai Cantoni considerevoli entrate, andrebbe invece mantenuta. Il futuro finanziamento dell'AVS va garantito con altri mezzi ed è oggetto di un progetto in corso. Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa.

Contenuto dell'iniziativa

I promotori dell'iniziativa chiedono l'introduzione di un'imposta nazionale sulle successioni e sulle donazioni da applicare a successioni e donazioni superiori ai due milioni di franchi in base a un'aliquota del 20 per cento. L'imposizione e l'esazione sarebbero di competenza dei Cantoni e il gettito dell'imposta dovrebbe essere destinato per due terzi al Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (Fondo di compensazione dell'AVS) e per un terzo ai Cantoni stessi. Il coniuge o il partner registrato superstiti e le persone giuridiche non soggette all'imposta sugli utili sarebbero esentate dall'imposta al pari delle donazioni di al massimo 20 000 franchi all'anno e a donatario. Negli altri casi, e retroattivamente dal 1° gennaio 2012, le donazioni rientrerebbero invece nella successione. Qualora la successione o la donazione comprendessero un'azienda agricola o un'impresa e gli eredi o i donatari ne proseguissero l'attività per almeno dieci anni, sarebbero previste riduzioni particolari al fine di non pregiudicarne l'esistenza e preservare i posti di lavoro.

Pregi e difetti dell'iniziativa

Il trasferimento di competenze dai Cantoni alla Confederazione chiesto dall'iniziativa modificherebbe profondamente il sistema federalistico di ripartizione delle competenze in ambito fiscale. Poiché rappresenta un'ingerenza nella sovranità e nel sostrato fiscale dei Cantoni, il Consiglio federale lo respinge. È inoltre probabile che nel caso in cui l'iniziativa venisse accettata, i Cantoni, nonostante il diritto a un terzo del gettito, dovrebbero fare i conti con una diminuzione complessiva delle entrate. Questo sarebbe senza dubbio il caso se per le imprese e le aziende agricole fossero concesse notevoli riduzioni.

La struttura dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni è inoltre problematica da diversi punti di vista, in particolare per quanto riguarda la retroattività a partire dal 1° gennaio 2012 nel caso delle donazioni.

Due terzi del gettito dovrebbero confluire nel Fondo di compensazione dell'AVS. Per quanto positive in sé possano essere queste nuove entrate per l'AVS, ciò non consente di mettere da parte i dubbi riguardanti gli effetti sulla ripartizione delle competenze a livello federale. Il Consiglio federale intende assicurare il futuro

finanziamento dell'AVS con altri mezzi nell'ambito della riforma della Previdenza per la vecchiaia 2020.

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di respingere l'iniziativa popolare senza opporvi un controprogetto.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (Riforma dell'imposta sulle successioni)» ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 112 cpv. 3 lett. a^{bis} (nuova)

³ L'assicurazione è finanziata:

a^{bis}. con il gettito dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni;

Art. 129a (nuovo) Imposta sulle successioni e sulle donazioni

¹ La Confederazione riscuote un'imposta sulle successioni e sulle donazioni. I Cantoni provvedono all'imposizione e all'esazione. Due terzi del gettito dell'imposta sono destinati al Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, un terzo ai Cantoni.

² L'imposta sulle successioni è riscossa sulla successione delle persone fisiche che erano domiciliate in Svizzera al momento del decesso o la cui successione è stata aperta in Svizzera. L'imposta sulle donazioni è riscossa presso il donatore.

³ L'aliquota dell'imposta è del 20 per cento. Sono esentati dall'imposta:

- una franchigia unica di due milioni di franchi sull'importo complessivo della successione e di tutte le donazioni assoggettate all'imposta;
- le quote successorie e le donazioni a favore del coniuge o del partner registrato;
- le quote successorie e le donazioni a favore di una persona giuridica esentata dall'imposta;
- i regali di al massimo 20 000 franchi per anno e per donatario.

⁴ Il Consiglio federale adegua periodicamente gli importi al rincaro.

⁵ Qualora la successione o la donazione comprenda un'azienda agricola o un'impresa e gli eredi o i donatari ne proseguano l'attività per almeno dieci anni, si applicano riduzioni particolari all'imposizione al fine di non pregiudicarne l'esistenza e preservare i posti di lavoro.

¹ RS 101

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 9² (nuovo)

9. Disposizione transitoria dell'art. 112 cpv. 3 lett. abis e art. 129a (Imposta sulle successioni e sulle donazioni)

¹ Gli articoli 112 capoverso 3 lettera a^{bis} e 129a entrano in vigore quali norme direttamente applicabili il 1° gennaio del secondo anno successivo alla loro accettazione. Alla stessa data gli atti normativi cantonali in materia di imposta sulle successioni e sulle donazioni sono abrogati. Le donazioni sono addizionate retroattivamente alla successione dal 1° gennaio 2012.

² Il Consiglio federale emana disposizioni d'esecuzione per il periodo che intercorre fino all'entrata in vigore di una legge federale d'esecuzione. Tiene conto di quanto segue:

- a. la successione assoggettata all'imposta si compone:
 1. del valore venale degli attivi e dei passivi al momento del decesso,
 2. delle donazioni assoggettate all'imposta effettuate dal defunto,
 3. dei valori patrimoniali investiti in fondazioni di famiglia, assicurazioni e simili per eludere l'imposta;
- b. l'imposta sulle successioni è riscossa non appena l'importo di cui all'articolo 129a capoverso 3 lettera a è superato. Il computo dell'imposta sulle successioni tiene conto dell'imposta sulle donazioni già corrisposta;
- c. nel caso delle imprese, la riduzione di cui all'articolo 129a capoverso 5 è concessa applicando una franchigia sul valore complessivo dell'impresa e un'aliquota d'imposta ridotta sul valore residuo imponibile. Per dieci anni al massimo, inoltre, può essere autorizzato il pagamento rateale;
- d. nel caso delle aziende agricole, la riduzione di cui all'articolo 129a capoverso 5 è concessa considerando nullo il valore dell'azienda sempre che, conformemente alle disposizioni in materia di diritto fondiario rurale, gli eredi o i donatari gestiscano direttamente l'azienda. Se l'azienda cessa la sua attività o è alienata prima dello scadere del termine di dieci anni, l'imposta è riscossa a posteriori pro rata.

1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (Riforma dell'imposta sulle successioni)» è stata sottoposta a esame preliminare dalla Cancelleria federale il 2 agosto 2011³ e depositata il 15 febbraio 2013 con le firme necessarie.

² Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

³ FF 2011 5797

Con decisione del *12 marzo 2013* la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con *110 205* firme valide⁴.

L'iniziativa è stata presentata sotto forma di progetto elaborato. Il nostro Collegio ha deciso di non opporle alcun controprogetto diretto né indiretto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge federale del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale è tenuto a presentare all'Assemblea federale entro il *15 febbraio 2014* un disegno di decreto federale con relativo messaggio. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale ha tempo fino al *15 agosto 2015* per decidere se raccomandare al Popolo e ai Cantoni l'accettazione o il rifiuto dell'iniziativa.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità di cui all'articolo 139 capoverso 3 Cost.:

- a. è formulata sotto forma di disegno interamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi che la compongono esiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia (cfr. la motivazione riportata qui di seguito);
- c. non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e soddisfa pertanto le esigenze di compatibilità con tale diritto.

Unità materiale

Nell'articolo 75 capoverso 2 della legge federale del 17 dicembre 1976⁶ sui diritti politici (LDP) il principio dell'unità della materia è definito come segue: «l'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse.» In tal modo si intende proteggere la libera e autentica formazione e manifestazione della volontà dei firmatari e dei votanti. Nel messaggio relativo, la disposizione di cui all'articolo 75 capoverso 2 LDP è spiegata nei termini seguenti: «Iniziative che combinano arbitrariamente diverse materie tra le quali non sussiste connessione materiale devono essere dichiarate nulle [...]. L'avente diritto di voto deve poter esprimere chiaramente la sua vera volontà sia firmando un'iniziativa sia esprimendo il suo voto in una votazione popolare. Ciò sarebbe impossibile s'egli dovesse con un unico voto esprimersi su un'iniziativa vertente su parecchi postulati materialmente diversi»⁷.

La «connessione materiale» è una nozione giuridica aperta che lascia un ampio margine di discrezionalità. Sulla base della lunga prassi, la dottrina ha individuato diverse categorie di casi in cui il principio di unità della materia può dirsi rispettato.

⁴ FF **2013** 1953

⁵ RS **171.10**

⁶ RS **161.1**

⁷ FF **1975** I 1348

- *Limitazione a un unico tema*
Sono ammesse innanzitutto iniziative che si riferiscono a un solo argomento chiaramente definito, come l’iniziativa sul divieto di edificare minareti, ma anche quelle nel cui testo i diversi temi sono intrinsecamente connessi. L’iniziativa «Per il divieto di esportare materiale bellico»⁸, ad esempio, oltre a disposizioni relative all’esportazione di questo tipo di materiale comprendeva anche la richiesta di promuovere gli sforzi internazionali nel settore del disarmo e del controllo degli armamenti.
- *Nesso tra uno scopo e una proposta di finanziamento*
L’unità della materia è salvaguardata quando l’iniziativa, oltre a indicare lo scopo definisce anche le necessarie modalità di finanziamento. Ad esempio, l’iniziativa «Per una cassa malati unica e sociale»⁹ chiedeva da una parte l’istituzione di una cassa unica per l’assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e dall’altra la fissazione dei premi in funzione della capacità economica degli assicurati.
- *Nesso tra uno scopo e i mezzi materiali necessari per realizzarlo o le misure concrete che ne derivano*
Come esempio può essere citata l’iniziativa «La salute a prezzi accessibili (Iniziativa sulla salute)»¹⁰. Il suo obiettivo, una copertura medica di alta qualità, adeguata ai bisogni e a prezzi vantaggiosi, avrebbe dovuto essere raggiunto con il concorso di diverse misure (ad es. un’assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie parzialmente finanziata dalle entrate fiscali e una regolamentazione dettagliata delle prestazioni mediche da fornire).
- *Concatenazione di diverse richieste connesse tra loro*
Secondo la dottrina è ammessa la concatenazione di diverse richieste che possono essere ricondotte a un unico tema. Ecco perché ad esempio l’iniziativa popolare «Imposta sulla ricchezza»¹¹ prevedeva, oltre all’introduzione di tale imposta a livello federale, anche una dettagliata regolamentazione relativa all’armonizzazione del sistema delle imposte dirette e la fissazione delle aliquote minime per le imposte cantonali e comunali.

L’Assemblea federale è notoriamente stata sempre molto elastica nell’applicazione del principio di unità materiale. Dall’introduzione dell’iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione nel 1891, le Camere hanno dichiarato nulle solo due iniziative per violazione di questo principio e una soltanto è stata sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni dopo essere stata suddivisa in base alla materia. Il primo caso di nullità ha riguardato l’iniziativa del PSdL «Contro il rincaro e l’inflazione»¹² che conteneva un ampio pacchetto di richieste e misure a livello di politica economica e sociale riguardanti tra le altre il diritto al lavoro e all’alloggio, la garanzia dell’esistenza di un’agricoltura sana, provvedimenti contro cartelli e trust e a favore di un’imposizione fortemente progressiva.

⁸ FF 2007 6565

⁹ FF 2005 475

¹⁰ FF 1999 6252

¹¹ FF 1974 II 246

¹² FF 1975 II 289

Il secondo caso ha riguardato la cosiddetta «iniziativa per il dimezzamento dell'esercito»¹³. Questa iniziativa chiedeva una riduzione annua progressiva dei crediti per la difesa nazionale fino a giungere al loro dimezzamento rispetto ai conti dell'anno precedente la prima riduzione; i mezzi finanziari risparmiati avrebbero dovuto essere destinati a un potenziamento della politica di pace a livello internazionale e della sicurezza sociale in Svizzera. Suscitò una discussione se fosse ammissibile destinare una parte dei mezzi risparmiati riducendo le spese per la difesa nazionale a un aumento delle spese nel settore della sicurezza sociale. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale consultò in proposito quattro esperti (i professori J.-F. Aubert, Th. Fleiner, W. Haller e P. Richli), tre dei quali considerarono ammissibile l'iniziativa. Solo il prof. Richli sostenne che nel caso di una disposizione costituzionale che chiedeva lo spostamento di mezzi finanziari doveva esistere un nesso materiale tra i diversi ambiti di spesa considerati. Il Parlamento decise allora di seguire l'opinione del prof. Richli e dichiarò nulla l'iniziativa.

Nella letteratura, questa decisione è stata quasi sempre considerata incoerente e ciò sullo sfondo sia della prassi precedente che di quella successiva, entrambe piuttosto elastiche¹⁴. In effetti, l'Assemblea federale ha per esempio dichiarato valida, nel 2001, l'iniziativa «Per garantire l'AVS – tassare l'energia non il lavoro!»¹⁵ nonostante prevedesse l'utilizzo dei proventi di una nuova tassa sull'energia per ridurre i contributi alle assicurazioni sociali.

È inoltre necessario tenere conto di quanto segue: l'iniziativa sulla riforma dell'imposta sulle successioni chiede da un lato l'introduzione di un'imposta a livello federale sulle successioni e sulle donazioni e dall'altro l'uso di due terzi del gettito di tale imposta per il finanziamento dell'AVS; un terzo dei proventi dovrebbe invece restare ai Cantoni. Lo scopo chiaro e riconoscibile dell'iniziativa è il prelievo di un'imposta a destinazione vincolata. L'introduzione di una simile imposta in un disegno di modifica costituzionale finora non è mai stata considerata una violazione del principio di unità materiale. Ad esempio, nel caso dell'abrogazione del divieto delle case da gioco¹⁶ era prevista una tassa sulle case da gioco i cui proventi erano destinati al finanziamento dell'AVS. Anche il nuovo articolo costituzionale sulle case da gioco (art. 106 Cost.), accettato come controprogetto a un'iniziativa popolare l'11 marzo 2012, è stato concepito nello stesso modo per quanto riguarda la tassa sulle case da gioco e l'utilizzo dei relativi proventi. Sarebbe assai incongruente (e per la futura prassi dell'Assemblea federale decisamente negativo) non ammettere l'introduzione di un'imposta a destinazione vincolata in un progetto costituzionale a causa di una supposta violazione del principio dell'unità materiale. Il fatto che l'iniziativa preveda inoltre l'abrogazione degli atti normativi cantonali concernenti l'imposta sulle successioni e sulle donazioni al momento dell'entrata in vigore dell'imposta federale è una logica e conseguente disposizione accessoria dell'introduzione di quest'ultima.

È necessario ricordare infine che l'Assemblea federale fa in genere ricorso al suo margine di discrezionalità sulla base del principio «in dubio pro populo» per cui, in caso di dubbio, decide a favore dei diritti popolari rinunciando a richiamarsi alla violazione dell'unità della materia. In questo modo si intende evitare una limitazione

¹³ FF 1993 I 61

¹⁴ Cfr. ad es. Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, n. marg. 2508.

¹⁵ FF 1996 V 114

¹⁶ Progetto del 9 ottobre 1992, FF 1992 VI 56

eccessiva del diritto di iniziativa. Quando esamina le iniziative popolari cantonali il Tribunale federale applica il criterio della connessione tra le varie parti in maniera un po' più rigorosa, ma sempre abbastanza elastica¹⁷. La giurisprudenza del Tribunale federale sottolinea «che il principio ha una natura relativa e deve essere valutato sullo sfondo delle circostanze concrete»¹⁸. La Costituzione non garantisce al Popolo il diritto di esprimersi separatamente su una singola parte importante o parti importanti di un progetto¹⁹. Il semplice fatto che un avente diritto di voto possa voler approvare l'introduzione di un'imposta sulle successioni respingendo tuttavia la sua destinazione vincolata non costituisce una violazione dell'unità della materia.

In sintesi, la presente iniziativa soddisfa il requisito dell'unità materiale e di conseguenza è conforme a quanto stabilito dalla Costituzione.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Imposta sulle successioni e sulle donazioni

Secondo il diritto vigente la riscossione di un'imposta sulle successioni e sulle donazioni è di competenza dei Cantoni. Ad eccezione del Cantone di Svitto, tutti i Cantoni applicano un'imposta di questo tipo (nel caso del Cantone di Lucerna si tratta solo di un'imposta sulle successioni e non sulle donazioni). Di norma a essere tassate sono le quote ereditarie; soggetto all'obbligo fiscale è quindi l'erede per la sua parte di eredità. In caso di donazioni il contribuente è invece il donatario. Il coniuge superstite (in tutti i Cantoni) e i discendenti (esclusi Appenzello Interno, Neuchâtel e Vaud), gli enti pubblici e le organizzazioni di pubblica utilità sono esentati dall'imposta. Esistono diverse regolamentazioni cantonali per quanto riguarda le eventuali franchigie, le aliquote e le disposizioni particolari per le imprese²⁰.

Le entrate dei Cantoni e dei Comuni garantite dall'imposta sulle successioni e sulle donazioni hanno toccato nel 1999 il loro livello più alto (1,515 mia. di fr.). Da allora l'esenzione concessa ai discendenti in molti Cantoni ha provocato una diminuzione del gettito che nel 2010 è stato di 974 milioni di franchi (Cantoni: 886 mio. fr., Comuni: 88 mio. fr.), una cifra che rappresenta l'1,53 per cento delle entrate fiscali totali di Cantoni e Comuni (63,679 mia. di fr.).

Al pari del nostro Consiglio, la maggioranza delle Camere federali ha sempre rispettato la competenza dei Cantoni nell'ambito dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni. Precedenti tentativi di introdurre un'imposta di questo tipo a livello nazionale sono falliti, l'ultimo nel 2008 con l'iniziativa parlamentare Wyss (08.439 Imposta nazionale di successione a partire da un miliardo di franchi).

¹⁷ Cfr. ad es. DTF 130 I 185 e 129 I 366

¹⁸ DTF 129 I 366 consid. 2.3 pag. 372

¹⁹ DTF 129 I 366 consid. 4

²⁰ www.estv.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > weitere Publikationen > Dossier Steuerinformationen > Die Erbschafts- und Schenkungssteuern (disponibile in tedesco e in francese).

2.2 **Finanziamento dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti**

Le entrate dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (contributi, sussidi dello Stato, rendimento degli investimenti del Fondo di compensazione dell'AVS, entrate provenienti dal regresso contro terzi responsabili) ammontavano nel 2012 a 40,8 miliardi di franchi a fronte di 38,8 miliardi di spese. Per continuare a mantenere in equilibrio il finanziamento dell'AVS, per il momento ancora stabile, anche in previsione dei cambiamenti demografici, e contemporaneamente garantire le prestazioni della previdenza per la vecchiaia, in futuro sarà necessario ampliare le fonti di finanziamento esistenti o individuare fonti alternative. Il 20 novembre 2013 abbiamo posto in consultazione l'avamprogetto per la riforma della previdenza della vecchiaia 2020. Il fabbisogno di finanziamento dell'AVS dovrà essere coperto tramite un aumento dell'imposta sul valore aggiunto di 2 punti percentuali al massimo. Abbiamo respinto l'ipotesi di una riduzione delle rendite o di un aumento generale dell'età pensionabile come di un finanziamento aggiuntivo mediante contributi salariali più alti. Applicando questi parametri si dovrebbe poter garantire il finanziamento dell'AVS fino al 2030.

2.3 **Ripartizione del patrimonio**

Nel confronto internazionale la concentrazione dei patrimoni in Svizzera risulta elevata e simile a quella di altri due Paesi molto diversi tra loro come gli Stati Uniti e la Svezia²¹. Questa concentrazione è la conseguenza della capacità della Svizzera di attrarre persone facoltose molto mobili a livello internazionale. Ci sono comunque delle differenze a livello cantonale: i patrimoni sono più concentrati nei Cantoni di Vaud, di Ginevra e di Basilea città mentre nel Cantone di Uri e nei Grigioni si registra la maggiore omogeneità²². Nel tempo si riscontrano delle variazioni. Secondo la statistica sui patrimoni delle persone fisiche dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) nel 1969 l'1,09 per cento dei contribuenti più facoltosi possedeva il 34,81 per cento del patrimonio netto. Questo valore scendeva nel 1991 al 30,44 per cento per risalire poi nel 2009 al 40,27 per cento in relazione all'1,05 per cento dei contribuenti più facoltosi²³. La statistica sui patrimoni tuttavia non tiene conto, o ne tiene conto soltanto in maniera parziale, del patrimonio immobiliare e degli averi del secondo e del terzo pilastro; considerazioni sull'evoluzione della concentrazione dei patrimoni privati devono quindi tenere conto di questa situazione non ottimale per quanto riguarda i dati disponibili. I cambiamenti sopravvenuti nella ripartizione possono inoltre non avere solo cause economiche o fiscali bensì anche

²¹ Frederiksen K.B. (2012) Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 6 The Distribution of Wealth. OECD Economics Department Working Paper 929, OECD Publishing / Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2012): www.sgb.ch > Publikationen > Dossiers > Dossier Nr. 86: SGB-Verteilungsbericht_2012 (disponibile in tedesco, «Résumé» in francese).

²² www.seco.admin.ch > Dokumentation > Publikationen und Formulare > Die Volkswirtschaft, Heft 12, 2007: Jeitziner/Peters «Regionale Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz. Was sagen die Steuerdaten?» (disponibile in tedesco e in francese).

²³ www.estv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Steuerstatistiken > Gesamtschweizerische Vermögenstatistik der natürlichen Personen (disponibile in tedesco e in francese).

essere il risultato di mutamenti nella struttura della società (ad esempio un diverso comportamento matrimoniale, un maggior numero di divorzi ecc.)²⁴.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Con l'introduzione di un'imposta sulle successioni e sulle donazioni per grandi patrimoni i promotori dell'iniziativa (PEV, PS, Verdi, Unione sindacale svizzera) si prefiggono di ridurre la concentrazione di grandi fortune in poche mani e di promuovere così le pari opportunità (uguali condizioni di partenza per tutti) rafforzando inoltre sul lungo periodo l'AVS.

3.2 Tenore della normativa proposta

I promotori dell'iniziativa chiedono l'introduzione di un'imposta nazionale sulle successioni e sulle donazioni da applicare a successioni o donazioni superiori ai due milioni di franchi in base a un'aliquota del 20 per cento. L'imposizione e l'esazione sarebbero di competenza dei Cantoni mentre il gettito sarebbe destinato per due terzi al Fondo di compensazione dell'AVS e per un terzo ai Cantoni. Il coniuge o il partner registrato superstite nonché le persone giuridiche non assoggettate all'imposta sugli utili sarebbero esentati dall'imposta sulle successioni al pari delle donazioni di al massimo 20 000 franchi all'anno e a donatario. Negli altri casi le donazioni dovrebbero essere addizionate retroattivamente alla successione dal 1° gennaio 2012. Qualora la successione o la donazione comprendessero un'azienda agricola o un'impresa e gli eredi o i donatari ne proseguissero l'attività per almeno dieci anni, si applicherebbero riduzioni particolari all'imposizione al fine di non pregiudicarne l'esistenza e preservare i posti di lavoro.

Rispetto al diritto vigente, l'iniziativa popolare prevede dunque le seguenti novità nell'ambito dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni:

	Diritto vigente	Iniziativa popolare
Sovranità fiscale	Cantoni	Confederazione
Esazione	Cantone/Comune	Cantone (event. Comune)
Soggetti all'obbligo fiscale	Successione: eredi (GR + SO: imposta sulle successioni) Donazione: donatario	Successione: massa successoria Donazione: donatore
Esenzione	<ul style="list-style-type: none"> – Coniuge – Partner registrato (parziale) – Discendenti (eccetto Cantoni di VD, NE, AI) – Genitori, patrigno e matrigna (parziale) 	<ul style="list-style-type: none"> – Coniuge – Partner registrato – Persone giuridiche esentate dall'imposta sugli utili

²⁴ www.unifr.ch/finwiss/de > Publikationen > Wissenschaftliche Aufsätze > Eichenberger, R. (2013) «Erbschaftssteuern für direkte Nachkommen: Die schlechteste Steuer» (disponibile in tedesco).

	Diritto vigente	Iniziativa popolare
	<ul style="list-style-type: none"> – Enti pubblici (Confederazione, Cantoni, Comuni e loro istituzioni) – Organizzazioni di pubblica utilità (diverse regolamentazioni cantonali) – Conviventi (GR) 	
Franchigia	Secondo quanto stabilito dalle diverse regolamentazioni cantonali	Successioni: 2 mio. fr. Donazioni: 20 000 fr. all'anno e a donatario
Aliquota	Secondo quanto stabilito dalle diverse regolamentazioni cantonali, di norma progressiva in base all'ammonare della successione e al grado di parentela con il defunto	20 % sulla successione imponibile
Destinazione vincolata	Nessuna	2/3 AVS, 1/3 Cantoni
Imprese	Diverse regolamentazioni cantonali	Agevolazioni previste per legge

3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

Il testo dell'iniziativa è piuttosto dettagliato e fissa i principi più importanti dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni a livello costituzionale (cfr. n. 3.2) non lasciando molto margine di manovra al legislatore. Nella disposizione transitoria, il capoverso 1 stabilisce che il testo dell'iniziativa entra in vigore il primo gennaio del secondo anno successivo alla sua accettazione ed è direttamente applicabile. Alla stessa data gli atti normativi cantonali in materia di imposta sulle successioni e sulle donazioni sono abrogati. Le donazioni sono addizionate retroattivamente alla successione dal 1° gennaio 2012. Il capoverso 2 contiene inoltre disposizioni in merito all'ordinanza esecutiva che il Consiglio federale è tenuto a emanare per il periodo che intercorre fino all'entrata in vigore di una legge federale d'esecuzione.

3.3.1 Agevolazioni per le imprese e le aziende agricole

Conformemente all'articolo 129a capoverso 5 Cost. nel caso di imprese o aziende agricole i cui eredi o donatari ne proseguissero l'attività per almeno dieci anni si applicherebbero riduzioni particolari al fine di non pregiudicarne l'esistenza e preservare i posti di lavoro. In singole situazioni il concetto d'impresa dovrebbe però essere precisato, soprattutto nel caso di partecipazioni a una società di capitali o a una società cooperativa che rientrassero in una successione. Resterebbe inoltre da definire l'ampiezza delle agevolazioni concesse alle imprese e alle aziende agricole. La decisione è lasciata al legislatore. La condizione secondo la quale l'attività dell'impresa o dell'azienda agricola deve essere portata avanti per almeno 10 anni è considerata adempiuta se gli eredi dichiarano in maniera convincente di volerla proseguire. Tale presupposto nella pratica non dovrebbe provocare difficoltà. Se

dovesse risultare in seguito che il periodo di 10 anni non è stato rispettato, verrebbe avviata una procedura di recupero d'imposta.

È necessario ricordare altresì che il Consiglio federale dovrebbe tenere conto di una serie di condizioni relative alle disposizioni d'esecuzione da emanare per il periodo che intercorre fino all'entrata in vigore di una legge federale d'esecuzione (art. 197 n. 9 cpv. 2 lett. c e d Cost). Nel caso delle imprese l'agevolazione dovrebbe essere concessa applicando una franchigia sul valore complessivo dell'impresa e un'aliquota ridotta sul valore residuo imponibile. Per dieci anni al massimo, inoltre, potrebbe essere autorizzato il pagamento rateale.

Nel caso delle aziende agricole il valore verrebbe considerato nullo nella misura in cui, secondo le prescrizioni del diritto fondiario rurale, gli eredi o i donatari le gestissero direttamente. Se l'azienda dovesse cessare la sua attività o essere alienata prima dello scadere del termine di dieci anni, l'imposta verrebbe riscossa a posteriori pro rata (art. 197 n. 9 cpv. 2 lett. d Cost.).

In base a tale disposizione transitoria, il margine di manovra lasciato al Consiglio federale per disciplinare le disposizioni di esecuzione relative alle agevolazioni fiscali è limitato. Il testo dell'iniziativa non dà al legislatore invece alcuna direttiva precisa su come queste ultime dovrebbero essere applicate.

3.3.2 Esenzione

Secondo l'articolo 129a capoverso 3 lettera c Cost., dovrebbero essere esentate dall'imposta le quote successorie e le donazioni a favore di una persona giuridica non assoggettata all'imposta sugli utili. Non sono nominati gli enti pubblici (Confederazione, Cantoni, Comuni e le loro istituzioni) che oggi in tutti i Cantoni sono invece esentati. Poiché l'elenco contenuto nell'articolo 129a capoverso 3 Cost. è esaustivo, ne deriva che in caso di accettazione dell'iniziativa gli enti pubblici dovrebbero versare l'imposta sulle successioni e sulle donazioni.

3.3.3 Imposta cantonale sulle successioni e sulle donazioni

La disposizione transitoria stabilisce che all'entrata in vigore dell'imposta nazionale sulle successioni e sulle donazioni, gli atti normativi cantonali in materia sono abrogati. L'iniziativa popolare mira a tassare i patrimoni più consistenti. Si deve pertanto dedurre e contrario che i patrimoni di piccola e media entità rimarrebbero esentati. In caso di accettazione dell'iniziativa ai Cantoni non sarebbe più lasciato alcun margine di manovra in materia di imposta sulle successioni e sulle donazioni.

3.3.4 Situazioni transfrontaliere

Ai fini dell'imposizione le leggi cantonali vigenti prendono come punto di riferimento l'ultimo domicilio del defunto e nel caso di beni immobili il luogo in cui sono ubicati. Secondo il diritto attuale è pertanto assoggettata all'imposta la successione di un defunto il cui ultimo domicilio è in Svizzera. Secondo le disposizioni cantonali, un bene immobile che rientra nella successione, ubicato all'estero, non fa parte

della base imponibile, indipendentemente dal fatto che in singoli casi sia o meno in vigore una Convenzione intesa a evitare i casi di doppia imposizione in materia d'imposta sulle successioni (CDI).

Se il defunto aveva il suo ultimo domicilio all'estero, le leggi cantonali non prevedono – al contrario di quanto avviene in altri Paesi (ad es. Germania, USA, Francia, Gran Bretagna) – la possibilità di prendere come punto di riferimento per l'imposizione il domicilio degli eredi. Gli eredi viventi domiciliati in Svizzera di un defunto che aveva il suo ultimo domicilio all'estero non sono quindi assoggettati all'imposta in Svizzera. Solo per un bene immobile che fa parte dell'eredità ed è ubicato in Svizzera può essere riscossa un'imposta nel Cantone interessato.

L'iniziativa popolare riprende lo stesso concetto e prevede lo stesso punto di riferimento delle disposizioni cantonali vigenti: secondo l'articolo 129a capoverso 2 Cost. l'imposta sulle successioni dovrebbe essere riscossa sulla successione delle persone fisiche domiciliati in Svizzera al momento del decesso o la cui successione viene aperta in Svizzera.

3.3.5 Significato del termine «legs» nel testo francese dell'iniziativa

Nel testo tedesco dell'iniziativa il termine «Erbschaft» è utilizzato come sinonimo di «Nachlass». Nel testo francese oltre a «succession» è utilizzato il termine «legs». Benché questi due concetti non siano sinonimi nel diritto civile, sulla base del testo tedesco dell'iniziativa si deve ipotizzare che i promotori, nel contesto dell'iniziativa popolare, li abbiano considerati tali. Il termine «legs» non indica pertanto un vantaggio pecuniario che il defunto può destinare per testamento a un determinato beneficiario, bensì l'eredità nel suo complesso (cfr. art. 129a cpv. 2, 3 lett. a–c e cpv. 5 nonché art. 197 n. 9 cpv. 1 e cpv. 2 lett. a Cost).

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

L'iniziativa popolare chiede l'introduzione di un'imposta nazionale applicabile a successioni e donazioni superiori a due milioni di franchi. Due terzi del gettito dell'imposta dovrebbero essere destinati al Fondo di compensazione dell'AVS e un terzo ai Cantoni.

Nel diritto vigente sono i Cantoni e i Comuni a riscuotere un'imposta sulle successioni e sulle donazioni; tale competenza costituisce una parte importante della sovranità finanziaria cantonale. Le imposte sulle successioni e sulle donazioni rappresentano un significativo sostrato fiscale. Sebbene oggi il coniuge superstite e i discendenti siano esentati dall'imposta in quasi tutti i Cantoni, le entrate provenienti dalle imposte sulle successioni e sulle donazioni sono considerevoli. Nel 2010 tali entrate ammontavano a 974 milioni di franchi, pari all'1,53 per cento del gettito fiscale totale di Cantoni e Comuni.

Il trasferimento della competenza alla Confederazione chiesto dall'iniziativa modificherebbe in modo sostanziale la ripartizione delle competenze secondo il principio federalistico in materia fiscale. Secondo un'interpretazione della Conferenza delle

direttrici e dei direttori cantonali delle finanze (CDF) del 17 maggio 2013 un'imposta sulle successioni nazionale rappresenta un'ingerenza nella sovranità e nel sostrato fiscale dei Cantoni e va decisamente respinta.

Anche la struttura dell'imposta richiesta è problematica da diversi punti di vista, in particolare per quanto riguarda la disposizione sulle donazioni da aggiungere retroattivamente alla successione dal 1° gennaio 2012.

Due terzi del gettito dovrebbero confluire nel Fondo di compensazione dell'AVS. Per quanto positive in sé possano essere queste nuove entrate per l'AVS, ciò non consente di mettere da parte i dubbi riguardanti gli effetti sulla ripartizione delle competenze a livello federale. Rispetto al finanziamento dell'AVS ci siamo espressi a favore di un aumento dell'imposta sul valore aggiunto nel quadro della riforma Previdenza per la vecchiaia 2020.

4.2 Ripercussioni dell'iniziativa

4.2.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Ripercussioni finanziarie

Nella maggior parte dei Cantoni i discendenti non sono più assoggettati all'imposta, pertanto i dati recenti non consentono di stimare le ripercussioni finanziarie ovvero il gettito fiscale. A questo scopo sono stati utilizzati i dati relativi ad anni precedenti. Con l'aiuto delle statistiche cantonali dell'imposta sulle successioni di Berna (2001), San Gallo (2000), Vaud (2002) e Zurigo (1999) sono state effettuate proiezioni per l'intero Paese. Poiché le statistiche cantonali risalgono a qualche anno fa, ha dovuto essere preso in considerazione anche l'aumento nel tempo dei valori patrimoniali nominali. Come base è stato utilizzato l'incremento percentuale dei patrimoni privati tra il 2001 e il 2011, pari al 39,7 per cento²⁵. Utilizzando le statistiche cantonali sui patrimoni, i risultati ottenuti per i quattro Cantoni sono stati poi utilizzati per dedurre i dati relativi a tutta la Svizzera. La quota di patrimonio in questi quattro Cantoni ha costituito il fattore di ponderazione. Secondo la statistica sui patrimoni privati, quasi la metà dei patrimoni svizzeri si concentra in questi quattro Cantoni. Le stime non prendono tuttavia in considerazione eventuali nuovi comportamenti indotti dalla modifica della legge (cfr. n. 4.2.2).

Combinando le informazioni disponibili tenendo conto della franchigia di due milioni di franchi e dell'esenzione chiesta dal testo dell'iniziativa per il coniuge o il partner registrato superstita e per determinate persone giuridiche, le entrate potenziali di un'imposta sulle successioni della Confederazione – senza considerare le agevolazioni per le imprese – potrebbero ammontare a circa tre miliardi di franchi. Alla stessa cifra giungono anche i promotori dell'iniziativa. Due terzi del gettito dovrebbero andare al Fondo di compensazione dell'AVS, un terzo ai Cantoni. Per i Cantoni questo significherebbe poter contare, rispetto allo status quo, su un gettito più o meno invariato, pari a circa un miliardo di franchi.

²⁵ Per il calcolo sono stati utilizzati i dati della Banca nazionale svizzera sui patrimoni privati in Svizzera: www.snb.ch/de > Statistiken > Statistische Publikationen > Vermögen der privaten Haushalte (disponibile in tedesco e in francese).

Se tuttavia si tiene conto delle riduzioni per le imprese e le aziende agricole è improbabile che il gettito totale possa raggiungere i tre miliardi di franchi. Una stima degli effetti sulle entrate che prenda in considerazione questa riduzione per i patrimoni delle imprese è difficile perché dal testo dell'iniziativa non si evince il possibile ammontare di tali riduzioni. Dal testo non si evince neppure che cosa si debba intendere con impresa. Né esiste infine una statistica che dia informazioni sulla quota di patrimoni riconducibili a imprese rispetto all'ammontare totale delle successioni. È possibile ipotizzare che, soprattutto nel caso di successioni molto importanti, la parte di patrimonio aziendale sia rilevante. In un'analisi condotta in Germania questa quota è stata stimata (facendo ricorso a dati tratti dal bilancio fiscale) intorno al 22 per cento e al 32 per cento basandosi sui valori venali²⁶. Di seguito sono ipotizzati due scenari diversi in cui la quota di patrimonio riconducibile a imprese è del 25 o del 50 per cento e il legislatore utilizza il proprio margine di manovra in questo ambito riducendo l'aliquota dal 20 per cento (come previsto nei casi normali) al 10 o rispettivamente al 5 per cento.

La tabella riassume le ripercussioni in base ai due scenari. Come risulta chiaro, la redditività della proposta dipende dalla riduzione della base di calcolo (a seguito della riduzione del patrimonio) e dalla ridotta imposizione. Se inoltre fosse concessa una franchigia più consistente sul valore dell'impresa o fosse introdotta la possibilità di effettuare pagamenti rateali (senza interessi), le entrate potrebbero anche essere inferiori a quelle indicate.

Gettito previsto dell'imposta sulle successioni in caso di riduzione relativa al patrimonio aziendale

Parte rappresentata dal patrimonio aziendale nella successione	Aliquota 10 per cento	Aliquota 5 per cento
	Entrate fiscali	Entrate fiscali
25 per cento	2,7 mia. fr.	2,2 mia. fr.
50 per cento	2,0 mia. fr.	1,7 mia. fr.

Rispetto alla situazione attuale, i Cantoni potrebbero conservare pressoché invariate le loro entrate se il patrimonio delle imprese costituisse solo una percentuale minima delle successioni e la riduzione delle aliquote non fosse troppo elevata. Più è limitata la riduzione più, tuttavia, è probabile l'insorgere di nuovi comportamenti che ridurrebbero comunque il gettito.

Nel complesso i Cantoni non potrebbero conservare le loro entrate attuali di circa 1 miliardo di franchi, per lo meno se per i patrimoni delle imprese fossero concesse sensibili riduzioni.

Oneri e problemi di esecuzione

Il Cantone di Svitto, che finora non ha applicato nessuna imposta sulle successioni e sulle donazioni, dovrebbe sostenere elevati oneri d'esecuzione. Nei Cantoni di Neuchâtel, Vaud e Appenzello Interno, che già con il sistema attuale assoggettano

²⁶ Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen, 2012. Die Begünstigung des Unternehmensvermögens bei der Erbschaftsteuer www.bundesfinanzministerium.de > Ministerium > Wissenschaftlicher Beirat > Gutachten und Stellungnahmen > Ausgewählte Texte.

all'imposta anche i discendenti, questi costi potrebbero invece ridursi a causa dell'introduzione della franchigia di due milioni di franchi. In altri Cantoni la situazione è meno chiara: a seguito dell'imposizione dei discendenti, attualmente non (più) assoggettati all'imposta, si può prevedere in generale un aumento degli oneri. A ciò si potrebbe obiettare tuttavia che in situazioni diverse (ad es. parenti lontani, fratelli e sorelle, amici) il numero di casi da trattare potrebbe diminuire rispetto alla situazione odierna sempre a causa della franchigia più elevata. Per questi Cantoni non è dunque possibile stimare chiaramente le ripercussioni sui costi d'esecuzione in termini netti.

Il fatto infine di aggiungere retroattivamente le donazioni alla successione per la riscossione dell'imposta porta a un'ulteriore notevole complicazione, in particolare se il defunto, nel lasso di tempo in questione, ha cambiato domicilio.

Ripercussioni sull'effettivo del personale

In caso di accettazione dell'iniziativa, la competenza per quanto riguarda l'imposizione passerebbe alla Confederazione. Le procedure di riscossione, come nel caso dell'imposta federale diretta, continuerebbero a restare di competenza dei Cantoni.

È ipotizzabile che in considerazione delle necessità di vigilanza sull'imposizione e l'esazione tramite i Cantoni, per la Confederazione aumenti il fabbisogno di personale. Dovrebbe inoltre essere assicurato il flusso finanziario (ripartizione dei proventi dell'imposta).

Nel caso dei Cantoni potrebbe registrarsi una diminuzione o un aumento del fabbisogno. Solo per il Cantone di Svitto si tratterebbe senz'altro di un aumento, per i cantoni di Vaud, Neuchâtel e Appenzello Interno si può presumere invece una diminuzione. La riduzione prevista per le imprese e l'inclusione retroattiva dal 1° gennaio 2012 delle donazioni nella successione potrebbero portare in tutti i Cantoni a un aumento degli oneri.

4.2.2 Ripercussioni economiche

Finora era possibile, mediante il trasferimento in un Cantone in cui l'imposta sulle successioni era più bassa, ridurre l'onere fiscale per gli eredi. Se la competenza dovesse essere trasferita alla Confederazione, non vi sarebbe più concorrenza fiscale tra i Cantoni e questa possibilità verrebbe meno. L'iniziativa eliminerebbe un'opzione finora esistente di eludere almeno in parte l'imposta, ma questo potrebbe accrescere l'importanza di altre possibili opzioni. L'aumento dell'imposizione sulle successioni e sulle donazioni potrebbe spingere le persone più facoltose a trasferirsi all'estero o a trasferirvi il patrimonio aziendale. Oppure un privato o un'impresa potrebbero decidere di non trasferirsi in Svizzera per la stessa ragione.

Non è possibile comunque sostenere che il trasferimento all'estero sia sempre conveniente. Nei Paesi limitrofi l'imposizione sulle grosse successioni è a volte più alta. Le aliquote massime per i discendenti in Germania e in Francia superano il 20 per cento chiesto dall'iniziativa. Anche Germania e Francia tuttavia prevedono agevolazioni in caso di trasferimento per successione di quote di un'impresa. Al contrario in

Austria, nel Principato del Lichtenstein e in Svezia (come anche in alcuni altri Stati dell'OCSE) non viene riscossa alcuna imposta sulle successioni e sulle donazioni²⁷.

Non sono disponibili ricerche empiriche che analizzino questo problema e la sua importanza. Si può presumere tuttavia che non si registrerebbe alcun esodo di ditte individuali perché nel complesso in Svizzera gli oneri fiscali sono abbastanza interessanti per le imprese e la mobilità delle aziende più piccole è limitata. D'altro canto ci si può invece aspettare il trasferimento all'estero di privati e una perdita di attrattività della Svizzera per persone che hanno un'elevata mobilità e che potrebbero trasferirsi (ad es. persone che non hanno un'attività lucrativa in Svizzera).

La concessione di vantaggi fiscali è strettamente connessa a questa problematica, dato che la proposta dell'iniziativa potrebbe altrimenti indurre un cambiamento nei comportamenti in questo ambito. Un'imposizione normale potrebbe spingere a spostare all'estero il patrimonio dell'impresa, o, al contrario, una grossa agevolazione potrebbe comportare l'inclusione di parte del patrimonio privato in quello aziendale.

Applicando l'aliquota del 20 per cento al valore complessivo di un'impresa si rischierebbe di metterne a rischio la sopravvivenza. Dal punto di vista economico, è quindi opportuno introdurre misure di protezione delle imprese. Le previste agevolazioni fiscali renderebbero tuttavia molto più vantaggiosa, perché tassata in maniera molto diversa, una struttura patrimoniale che prevedesse la creazione di un'impresa. Una parte notevole dei patrimoni privati potrebbe venir integrata in un'organizzazione aziendale unicamente per motivi legati all'imposta sulle successioni. Tale situazione richiederebbe l'introduzione da parte del legislatore di disposizioni volte a evitare eventuali abusi.

Il cambiamento più evidente a livello di comportamento si riscontrerebbe tuttavia soprattutto in termini di decisioni di consumo e di formazione di patrimoni. Un'imposta sulle successioni potrebbe ostacolare la formazione di patrimoni (in Svizzera) e questo tendenzialmente avrebbe ripercussioni indirette negative sul gettito delle imposte sui redditi e sulla sostanza e positive sulle entrate legate all'imposta sul valore aggiunto.

L'accettazione dell'iniziativa significherebbe per molti eredi un aumento degli oneri fiscali perché attualmente solo pochi Cantoni assoggettano a imposta i discendenti del defunto. Rispetto alla situazione odierna, un'aliquota del 20 per cento per le grandi successioni porterebbe a maggiori versamenti da parte dei discendenti. Nel caso di successioni o donazioni riguardanti parenti più lontani l'onere fiscale potrebbe invece risultare minore. Ma potrebbe crescere il numero di persone che tenta di eludere l'imposta sulle successioni, soprattutto quando il patrimonio è trasmesso ai discendenti. In tal caso un aumento dell'onere fiscale potrebbe ripercuotersi negativamente sulla piazza economica svizzera perché contrariamente alla situazione attuale a causa di trasferimenti all'estero o di mancati trasferimenti in Svizzera nonché di una minore formazione di patrimoni sia il numero di persone qualificate sia lo stock di capitale potrebbero subire una diminuzione.

²⁷ Cfr. in allegato la panoramica sull'imposta sulle successioni e sulle donazioni in alcuni Paesi europei.

4.2.3 Onere fiscale legato all'imposta sulle successioni e sulle donazioni

Nel diritto vigente, le tariffe fiscali sono differenziate in base al patrimonio e al grado di parentela. La fascia è ampia e l'onere più elevato è quello che pesa sugli eredi che non sono parenti del defunto.

Per il coniuge e il partner registrato superstite l'accettazione dell'iniziativa non introdurrebbe alcun cambiamento: resterebbero esentati dall'imposta sulle successioni e sulle donazioni. Per i discendenti oggi esentati, al contrario, l'introduzione di un'imposta sulle successioni e sulle donazioni della Confederazione – nel caso di patrimoni che superano la franchigia di due milioni di franchi – comporterebbe un onere fiscale. La situazione degli altri eredi, ad esempio genitori, fratelli e sorelle, parenti prossimi, conviventi o persone non imparentate con il defunto varierebbe a seconda dell'ammontare dell'eredità. Se la successione fosse inferiore a due milioni di franchi, questi eredi, al contrario di quanto avviene oggi, non sarebbero assoggettati all'imposta. Per somme superiori ai due milioni di franchi, sarebbe dovuta un'imposta sulla successione calcolata in base all'aliquota del 20 per cento che comporterebbe una riduzione della quota successoria e a seconda delle diverse normative cantonali attualmente vigenti potrebbe significare un aumento o una diminuzione dell'onere fiscale.

4.2.4 Ripercussioni sulle CDI

La Svizzera ha firmato con dieci Stati (Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Norvegia, Olanda, Regno Unito, Stati Uniti, Svezia) delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sulle successioni e sulle donazioni. Queste convenzioni stabiliscono quale Stato esercita la sovranità fiscale in caso di situazioni transfrontaliere e in che modo si evita la doppia imposizione. Ogni Stato disciplina la questione all'interno del diritto nazionale. L'accettazione dell'iniziativa non avrebbe perciò alcuna immediata ripercussione sulle dieci convenzioni firmate dalla Svizzera. Dal punto di vista delle convenzioni non ha alcuna importanza a chi spetta la competenza nel caso di un'imposta sulle successioni e sulle donazioni, se alla Confederazione o ai Cantoni.

4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa

4.3.1 Retroattività

Secondo il capoverso 1 della disposizione transitoria, l'iniziativa prevede che le donazioni siano addizionate retroattivamente alla successione dal 1° gennaio 2012.

La questione dell'ammissibilità di questa inclusione retroattiva non si porrebbe concretamente in caso di accettazione dell'iniziativa perché la retroattività sarebbe sancita dalla Costituzione e su questa base sarebbe possibile farla valere.

Non ha dunque importanza che si tratti di retroattività propriamente detta, inammissibile a livello di legge, o di retroattività impropriamente detta, in linea di massima ammissibile nella misura in cui non lede dei diritti acquisiti.

Nel caso della presente iniziativa popolare, le persone interessate potranno sapere solo dopo i risultati della votazione se le donazioni effettuate dal 1° gennaio 2012 dovranno essere assoggettate all'imposta sulle donazioni (il presupposto è il superamento della franchigia). A seconda del tempo necessario per la trattazione e della data fissata per la votazione, il periodo di tempo coperto dalla retroattività potrebbe anche essere di tre anni civili. Un termine così lungo non può però più essere considerato proporzionato.

4.3.2 Imposta sulla massa successoria versus imposta sulle quote ereditarie

L'imposta sulle successioni può essere strutturata come un'imposta sulla massa successoria o come un'imposta sulle quote ereditarie. Nel caso di un'imposta sulle quote ereditarie l'oggetto è il trasferimento di patrimonio al singolo erede. L'imposta dipende dall'ammontare della singola quota ereditaria e dal grado di parentela. Nel caso di un'imposta sulla massa successoria l'oggetto è il trasferimento dell'intera successione a tutti gli eredi. L'imposta dipende dall'ammontare della successione. Non è possibile graduare l'imposta secondo il grado di parentela.

L'iniziativa prescrive un'imposta sulla massa successoria. Al contrario di un'imposta sulle quote ereditarie, la franchigia è riferita all'intera successione e non ai singoli eredi. Non è quindi importante tra quanti eredi è diviso il patrimonio. Non è possibile differenziare l'imposta in base al grado di parentela. Questa possibilità tuttavia non era finora stata mai messa in discussione.

4.3.3 Franchigia e tariffa

Attraverso l'imposizione (retroattiva) delle donazioni dovrebbero essere evitati i tentativi di eludere l'imposta. Poiché è prevista una franchigia di 20 000 franchi all'anno per donatario, risulta contraddetto il principio, che l'iniziativa intende introdurre, di assoggettare alla tassazione le successioni e le donazioni indipendentemente dalle relazioni personali.

L'iniziativa prevede di applicare alle successioni superiori ai due milioni di franchi un'aliquota unica del 20 per cento. L'imposta sulle successioni riguarderebbe dunque una ristretta cerchia di persone. In questo modo ne risentirebbero il principio dell'universalità dell'imposizione e il divieto di discriminazione.

4.4 Conciliabilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

L'iniziativa non ha alcuna ripercussione sugli impegni internazionali della Svizzera.

Conformemente all'articolo 3 Cost. i Cantoni sono sovrani ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione. Dispongono pertanto anche della sovranità fiscale nella misura in cui essa non è affidata alla Confederazione. La competenza nel caso di un'imposta sulle successioni e sulle donazioni è tradizionalmente dei Cantoni. Sebbene oggi i coniugi superstiti e i discendenti siano esentati da tale imposta in quasi tutti i Cantoni, le entrate fiscali relative sono ancora considerevoli e i Cantoni non possono né vogliono rinunciarvi. La ragione principale che si oppone a un'imposta sulle successioni nazionale è da ricercarsi quindi in questa ripartizione delle competenze e nella prevedibile resistenza dei Cantoni contro la perdita di questa competenza. È inoltre ipotizzabile che in caso di accettazione dell'iniziativa i Cantoni, nonostante abbiano diritto a un terzo del gettito, registrino una diminuzione delle loro entrate. Questo sarebbe per lo meno il caso se alle imprese e alle aziende agricole fossero concesse importanti riduzioni.

Due terzi del gettito dovrebbero confluire nel Fondo di compensazione dell'AVS. Per quanto positive in sé possano essere queste nuove entrate per l'AVS, ciò non consente di mettere da parte i dubbi riguardanti gli effetti sulla ripartizione delle competenze a livello federale. Rispetto al finanziamento dell'AVS ci siamo espressi a favore di un aumento dell'imposta sul valore aggiunto nel quadro della riforma Previdenza per la vecchiaia 2020.

La struttura dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni è inoltre problematica da diversi punti di vista, in particolare per quanto riguarda la richiesta di aggiungere retroattivamente le donazioni alla successione e le agevolazioni per le imprese.

Il nostro Collegio ha deciso pertanto di respingere l'iniziativa popolare.

Pannoramica delle imposte sulle successioni e sulle donazioni in alcuni Paesi europei

Le informazioni (tranne quelle relative al Principato del Liechtenstein) sono tratte da due studi, il primo di Ernst & Young²⁸ e il secondo di KPMG Deutschland²⁹.

	Imposta sulle successioni e sulle donazioni	Esenzione	Tariffe / franchigie	Riduzioni per le imprese	Imposta sulla sostanza
D	<p>L'imposta sulle successioni e sulle donazioni è riscossa a livello federale sul patrimonio, ovunque detenuto nel mondo, trasmesso agli eredi in caso di decesso o tra persone viventi (donazione), se il defunto/donatore o l'erede/donataro risultano domiciliati in Germania. In caso di defunti/donatori non domiciliati in Germania sono assoggettati all'imposta i beni immobili ubicati in Germania, stabilimenti di imprese o quote di partecipazione a imprese (min. 10 % del capitale) che hanno la loro sede in Germania.</p> <p>Imposta sulle quote ereditarie.</p>	<p>Sono esentate successioni e donazioni a favore dello Stato, organizzazioni di utilità pubblica, partiti politici, regali occasionali non sproporzionati, effetti personali per un valore massimo di 41 000 euro, la casa di famiglia in caso di donazione tra viventi o successione a favore del coniuge, del partner registrato o dei discendenti.</p>	<p>L'aliquota varia a seconda dell'ammontare della successione e del grado di parentela con il defunto.</p> <p>Successioni fino a 600 000 euro:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 15 % per coniuge/partner registrato, discendenti, genitori, – 25 % per fratelli e sorelle, nipoti (di zio), genitori (in caso di donazioni), – 30 % per i restanti eredi. <p>Successioni fino a 6 milioni di euro:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 25 % per coniuge/partner registrato, discendenti, – 30 % per fratelli e sorelle, nipoti (di zio), genitori (in caso di donazioni), – 30 % per i restanti eredi. <p>Esistono franchigie di:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 500 000 euro per coniuge/partner registrato, – 400 000 euro per discendenti diretti, – 200 000 euro per nipoti (di nonno), 	<p>Riduzioni dell'85–100 % del valore venale sono possibili in caso di trasmissione di terreni agricoli, imprese o quote di partecipazione a imprese (min. 25 %) con sede in Germania.</p>	Nessuna

²⁸ [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2013-international-estate-and-inheritance-tax-guide/\\$FILE/2013-international-estate-and-inheritance-tax-guide.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2013-international-estate-and-inheritance-tax-guide/$FILE/2013-international-estate-and-inheritance-tax-guide.pdf) (in inglese).

²⁹ www.kpmg.com/DE/de/Bibliothek/presse/Seiten/KPMG-Studie-Vermögensbesteuerung-Deutschland-entspricht-internationalen-Standards.aspx (in tedesco).

	Esenzione	Tariffe / franchigie	Riduzioni per le imprese	Imposta sulla sostanza
		<ul style="list-style-type: none"> – 100 000 euro per genitori, fratelli e sorelle, nipoti (di zio), patrigno/matrigna, – 20 000 euro per i restanti eredi. 		
<p>F L'imposta sulle successioni e sulle donazioni è riscossa sul patrimonio, ovunque detenuto nel mondo, trasmesso agli eredi in caso di decesso, o tra persone viventi (donazione), se il defunto/donatore o l'erede/donatario risultano domiciliati in Francia. In caso di defunti/donatari non domiciliati in Francia sono assoggettati all'imposta i beni immobili ubicati in Francia.</p> <p>Le donazioni tra viventi sono assoggettate a imposta se il donatore o il donatario risultano domiciliati in Francia o il valore patrimoniale si trova in Francia.</p> <p>Sono addizionate le donazioni fatte nei 15 anni precedenti il decesso.</p> <p>Imposta sulle quote ereditarie.</p>	<p>Sono esentati il coniuge o il partner registrato superstite, fratelli e sorelle di età superiore a 50 anni o disabili che abitavano con il defunto, le donazioni a favore dello Stato o a favore di organizzazioni di beneficenza o altre.</p>	<p>L'aliquota varia a seconda dell'ammontare della successione e del grado di parentela con il defunto.</p> <p>Per eredi in linea diretta ascendente o discendente:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 552 324 – 902 838 euro: 30 %, – 902 838 – 1 805 677 euro: 40 %, – oltre 1 805 677 euro: 45 %. <p>Per fratelli e sorelle:</p> <p>successioni superiori a 24 430 euro: 45 %.</p> <p>Per consanguinei fino al quarto grado: 55 %.</p> <p>Per i restanti eredi: 60 %.</p> <p>Franchigie sulle successioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 100 000 euro per discendenti, – 15 932 euro per fratelli e sorelle, – 159 325 euro per persone disabili. <p>Franchigie sulle donazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 80 724 euro tra coniugi, – 31 865 euro per nipoti (di nonno), – 5310 euro per pronipoti (di nonno). <p>Per le donazioni tra coniugi esistono tariffe speciali.</p>	<p>Sono possibili riduzioni fino al 75 % del valore dell'impresa.</p>	<p>Per persone fisiche, a partire da un patrimonio di 1,3 milioni di euro, con aliquote dello 0,55–1,8 % (dal 1° gennaio 2013).</p>
<p>I L'imposta sulle successioni e sulle donazioni è riscossa sul patrimonio, ovunque detenuto nel mondo, del defunto/donatore domiciliato in Italia; in caso di defunti/donatari non domiciliati in Italia è assoggettata</p>		<p>L'aliquota varia a seconda dell'ammontare della successione e del grado di parentela con il defunto.</p> <p>Per coniugi e parenti in linea diretta ascendente e discendente: 4 %, franchigia di 1 milione di euro per erede.</p>		<p>Imposta sul patrimonio finanziario detenuto all'estero di persone domici-</p>

Imposta sulle successioni e sulle donazioni	Esenzione	Tariffe / franchigie	Riduzioni per le imprese	Imposta sulla sostanza
<p>all'imposta la parte del patrimonio che si trova in Italia.</p> <p>Le donazioni effettuate in vita sono addizionate alla successione.</p> <p>Imposta sulle quote ereditarie.</p>		<p>Per fratelli e sorelle: 6 %, franchigia di 100 000 euro per erede.</p> <p>Per altri parenti: 6 % senza franchigia.</p> <p>Per i restanti eredi: 8 % senza franchigia.</p> <p>Persone disabili: la tariffa varia a seconda del grado di parentela, franchigia di 1,5 milioni di euro.</p>		<p>liate in Italia: 0,15 % all'anno sul valore del patrimonio.</p> <p>Sono addizionate le imposte estere.</p>
<p>GB All'imposta sulle successioni sono assoggettate senza restrizioni, per tutto il patrimonio (ovunque detenuto nel mondo), le persone domiciliate in Gran Bretagna. Il domicilio (<i>domicile</i>) non deve essere confuso con la residenza. È considerato residente chi risiede almeno 183 giorni nel Regno Unito o manifesta chiaramente l'intenzione di viverci per più di due anni. Ai fini dell'imposta sulle successioni la persona considerata deve avervi voluto stabilire anche il proprio domicilio, cosa che normalmente significa l'abbandono del domicilio d'origine (<i>domicile of origin</i>) per soggiornare stabilmente nel Regno Unito. Anche in caso di soggiorni pluriennali può mancare quindi il requisito del domicilio. Si suppone tuttavia domiciliata nel Regno Unito la persona che nel corso dei 20 anni precedenti il decesso vi ha soggiornato come residente per 17 anni. In caso di rinuncia al domicilio, la persona resta assoggettata</p>	<p>Sono esentati il coniuge, il partner registrato (<i>civil partner</i>) e il partner dello stesso sesso.</p> <p>Se i due coniugi indicano il proprio congiunto come solo erede e i figli, o altri parenti prossimi, ereditano in seguito il patrimonio, è possibile, al momento di questa seconda successione, a determinate condizioni, dedurre due volte il montante di base esentato.</p>	<p>Il montante di base esentato («nil-rate band») può essere dedotto dalla successione: attualmente esso è pari a 325 000 sterline.</p> <p>Alla successione si applica forfettariamente un'aliquota del 40 % (dedotto il montante esentato).</p>	<p>Sono previste eccezioni, in particolare per il patrimonio di un'impresa (le imprese possono, a determinate condizioni, essere ereditate anche senza essere assoggettate ad alcuna imposta), per un'azienda agricola o per un bene culturale. In caso di beni immobili, l'imposta sulle successioni può di norma essere pagata a rate.</p>	<p>Nessuna imposta sulla sostanza, ma dal 2013 alle «non-natural persons» è applicata una tassa annuale sulle proprietà di abitazioni di valore superiore a 2 milioni di sterline.</p>

	Imposta sulle successioni e sulle donazioni	Esenzione	Tariffe / franchigie	Riduzioni per le imprese	Imposta sulla sostanza
	<p>all'obbligo fiscale ancora per tre anni oltre i quali l'imposizione è limitata alla parte di eredità che si dovesse trovare nel Regno Unito. Assoggettata all'imposta è la massa successoria, non le quote ereditarie dei singoli eredi. Donazioni del defunto effettuate nei sette anni precedenti il decesso sono addizionate alla successione. Donazioni precedenti sono esentate dall'imposta. Donazioni a favore di fondazioni destinate al conseguimento di uno scopo preciso (<i>trusts</i>) che non hanno legami con la successione (alla quale dovrebbero altrimenti essere addizionate) sono tassate in base a un'aliquota del 20 %.</p>				
A	Nessuna imposta sulle successioni e sulle donazioni				Nessuna
FL³⁰	Nessuna imposta sulle successioni e sulle donazioni				Si
S	Nessuna imposta sulle successioni e sulle donazioni				Nessuna

³⁰ www.llv.li/amtstellen/llv-stv-schenkungs_nachlass_erbanfallssteuer.htm (in tedesco).

