

00.087

**Messaggio
sull'iniziativa popolare «per un'imposta sugli utili
da capitale»**

del 25 ottobre 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi preghiamo di sottoporre al popolo e ai Cantoni l'iniziativa popolare «per un'imposta sugli utili da capitale», raccomandando loro di respingerla.

In allegato, troverete il disegno del corrispondente decreto federale.

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

25 ottobre 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 5 novembre 1999 è stata depositata l'iniziativa popolare «per un'imposta sugli utili da capitale», in forma di progetto già elaborato. Essa domanda un completamento dell'articolo 41^{ter} della vecchia Costituzione federale (vCost.) con i nuovi capoversi 1^{er} e 5^{bis} (corrisponde all'art. 128a cpv. 1 e 2 Cost.). Secondo l'articolo 41^{ter} la Confederazione riscuote «un'imposta speciale sugli utili da capitale realizzati sui beni mobili che non sono assoggettati all'imposta federale diretta». Il capoverso 5^{bis} lettere a-c vCost. prevede in dettaglio quanto segue per la riscossione di detta imposta: gli utili da capitale sarebbero imposti secondo un'aliquota unica e proporzionale del 20 per cento almeno (lett. a); le perdite di capitale potrebbero essere compensate con gli utili da capitale nell'anno fiscale e al massimo durante i due anni successivi (lett. b); la legislazione non sottoporrebbe all'imposta gli utili di poco conto (lett. c). La legislazione potrebbe inoltre prevedere che l'imposta sia riscossa dai Cantoni per conto della Confederazione (lett. c). Infine, la legislazione potrebbe prevedere il prelievo alla fonte a garanzia dell'imposta (lett. c).

Contemporaneamente, l'iniziativa popolare domanda il completamento delle disposizioni transitorie vCost. con un nuovo articolo 8^{quater} (corrisponde all'art. 197 n. 1 Cost.), secondo il quale se entro tre anni dall'approvazione dell'articolo costituzionale concernente l'imposta sugli utili da capitale non fosse entrata in vigore una legge di esecuzione, il Consiglio federale emanerebbe le necessarie disposizioni esecutive mediante ordinanza (art. 8^{quater} cpv. 1-4 vCost.).

L'iniziativa deve essere considerata valida e va sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni. Il Consiglio federale propone all'Assemblea federale il rigetto dell'iniziativa senza controprogetto.

Dal punto di vista del diritto costituzionale, la Confederazione ha già attualmente la competenza di imporre fiscalmente, oltre ai redditi da attività lucrativa e ai redditi da sostanza, anche gli utili su beni mobili (e immobili). Pertanto, una menzione espressa nella Costituzione degli utili da capitale sulla sostanza mobiliare, come è proposta dagli autori dell'iniziativa, è inutile. La situazione giuridica attuale secondo la quale gli utili privati da capitale non sono assoggettati né all'imposta federale diretta né alle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni corrisponde alle esigenze dell'armonizzazione fiscale.

Già attualmente gli utili da capitale sono imposti fiscalmente se sono ottenuti da una persona giuridica o sulla sostanza commerciale di una persona fisica. Soltanto gli utili da capitale sulla sostanza mobile privata sono esentati dall'imposta federale diretta e dalle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni. Gli autori dell'iniziativa vogliono cambiare questo stato di fatto. In base ai principi dell'equità dell'imposizione e dell'imposizione secondo la capacità contributiva, l'imposizione non deve limitarsi al reddito del lavoro e al reddito della sostanza, bensì concernere ugualmente gli utili da capitale effettivamente realizzati.

Gli autori dell'iniziativa giustificano l'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale tra l'altro anche con il fatto che la Svizzera sarebbe praticamente l'unico

Paese industrializzato senza imposta sugli utili da capitale. Tuttavia, il paragone con l'estero per un unico tipo di imposta non dice molto se non è effettuato nell'ambito di una visione globale del sistema fiscale. Così, occorre anche prendere in considerazione il fatto che la Svizzera, a differenza di molti Stati, applica il sistema della doppia imposizione economica. Inoltre, occorre menzionare che numerosi Stati esteri non conoscono alcuna imposta sulla sostanza dei privati. Per contro, tutti i Cantoni, non però la Confederazione, riscuotono un'imposta generale sulla sostanza. In media, l'onere fiscale ammonta al 3 e fino al 5 per cento della sostanza netta. In tal modo, si prende in considerazione anche l'incremento della sostanza che risulta segnatamente dall'aumento della capitalizzazione in borsa. Nel 1997, il gettito dell'imposta sulla sostanza è ammontato a più di 3 miliardi di franchi per l'insieme dei Cantoni svizzeri.

Per quanto concerne le persone che possiedono sostanze di parecchi milioni e non sono sottoposte all'imposta sul reddito, non si tratta di un caso normale, bensì di fenomeni che si verificano occasionalmente, che hanno a che vedere con la deduzione di perdite, di interessi debitori e di spese per la manutenzione di beni immobili. Inoltre non si deve dimenticare che, nonostante redditi netti di zero franchi, è dovuta l'imposta sugli utili immobiliari. Infine è anche certo che circa due terzi del gettito dell'imposta federale diretta delle persone fisiche provengono da soltanto l'11 per cento dei contribuenti. Non è quindi vero che i grandi redditi e le grandi sostanze in Svizzera sfuggano alla tassazione.

Nonostante talune critiche, già secondo il diritto in vigore l'imposta sul reddito è dovuta in numerosi casi con alienazione di beni patrimoniali (commercio professionale, mantelli di azioni, trasposizione, liquidazione parziale diretta e indiretta, vendita di azioni entro il termine di attesa dopo la trasformazione di un'impresa individuale o di una società di persone in una società anonima).

Il Consiglio federale respinge senza controprogetto l'imposta sugli utili da capitale domandata dall'iniziativa. Le carenze principali dell'iniziativa consistono nella sua impraticabilità per i contribuenti e le autorità fiscali, nelle corrispondenti esperienze negative nei Cantoni, nonché nel gettito modesto di un'imposta sugli utili da capitale come è proposta dagli autori dell'iniziativa. Un'imposta sugli utili da capitale non soltanto si sovrapporrebbe in parte all'imposta sulla sostanza, ma sarebbe finanziariamente improduttiva e amministrativamente molto dispendiosa. Inoltre l'adozione dell'iniziativa non permetterebbe di distinguere più facilmente tra sostanza commerciale e sostanza privata nonché tra utile da capitale e reddito da sostanza.

Il Consiglio federale intende apportare rettifiche all'esenzione degli utili privati da capitale nell'ambito di una riforma parallela del diritto fiscale delle imprese, tenendo adeguatamente conto dell'evoluzione del sistema fiscale svizzero nel corso di più decenni. Nell'ambito del concretamento delle riforme fiscali secondo le linee direttive delle finanze federali, ha deciso lo scorso 13 marzo 2000 di esaminare approfonditamente l'introduzione di un'imposta sugli utili da partecipazione accompagnata da una riduzione della doppia imposizione economica. I necessari

chiarimenti non potranno essere conclusi prima dell'adozione del messaggio. Pertanto, l'imposta sugli utili da partecipazione non è integrata nel presente messaggio come controprogetto indiretto all'iniziativa.

Messaggio

1 **Parte generale**

1.1 **Considerazioni formali**

Il 5 novembre 1999, l'Unione sindacale svizzera (USS) ha depositato, sotto forma di progetto già elaborato, l'iniziativa popolare «per un'imposta sugli utili da capitale».

1.1.1 **Tenore dell'iniziativa**

L'iniziativa ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 41^{ter} cpv. 1^{ter} (nuovo) e cpv. 5^{bis} (nuovo)

^{1ter} La Confederazione riscuote un'imposta speciale sugli utili da capitale realizzati sui beni mobili che non sono assoggettati all'imposta federale diretta.

^{5bis} Per l'imposta sugli utili da capitale di cui al capoverso 1^{ter} vale quanto segue:

- a. gli utili da capitale sono imposti secondo un'aliquota unica e proporzionale del 20 per cento almeno;
- b. le perdite di capitale possono essere dedotte dagli utili da capitale nell'anno fiscale e al massimo durante i due mesi successivi;
- c. la legislazione non sottopone all'imposizione gli utili di poco conto. Essa può inoltre prevedere che l'imposta sia riscossa dai Cantoni per conto della Confederazione. A garanzia dell'imposta, può essere introdotto il prelievo alla fonte.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 8^{quater} (nuovo)

¹ Se entro tre anni dall'approvazione dell'articolo costituzionale concernente l'imposta sugli utili da capitale di cui all'articolo 41^{ter} capoverso 1^{ter} e capoverso 5^{bis} non è entrata in vigore una legge di esecuzione, il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni esecutive mediante ordinanza.

² Ciò facendo, osserva i principi seguenti:

- a. soggiacciono all'imposta gli utili da capitale, in particolare sulle divise, i titoli e le partecipazioni, compresi gli utili sulle opzioni, le operazioni a termine e altri strumenti d'investimento derivati, nonché sulle parti di fondi d'investimento;

- b. soggiace all'imposta chi ha il proprio domicilio o dimora fiscali in Svizzera. Chi non è assoggettato all'obbligo di contribuzione conformemente all'articolo 56 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta, è parimenti esente dall'imposta sugli utili da capitale;
- c. l'aliquota d'imposta è del 25 per cento;
- d. ogni anno, i primi 5000 franchi di utili da capitale sono esenti da imposta per ogni contribuente;
- e. a garanzia dell'imposta, il Consiglio federale può, nella misura del possibile, riscuotere alla fonte l'imposta sugli utili da capitale.

³ Per consentire la sistemazione della successione familiare in piccole e medie imprese il Consiglio federale può prevedere termini di pagamento pluriennali.

⁴ Il Consiglio federale emana inoltre le norme necessarie per la riscossione dell'imposta, segnatamente in materia di responsabilità, procedura, assistenza amministrativa e giudiziaria, rimedi giuridici, scadenza, prescrizione e norme penali. Può prevedere multe fino al quintuplo dell'ammontare dell'imposta sottratta e la detenzione fino a tre anni. Si applicano le stesse pene ai mediatori professionali di titoli che non ottemperano ai propri obblighi fiscali.

1.1.2 Riuscita

Con decisione del 9 dicembre 1999, la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa depositata il 5 novembre 1999 era formalmente riuscita con 104 407 firme valide (FF 1999 8674).

1.1.3 Termine di trattazione

Secondo l'articolo 29 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i consigli (LRC; RS 171.11), il nostro messaggio sull'iniziativa deve essere sottoposto alle vostre Camere al più tardi 12 mesi dopo il deposito dell'iniziativa, quindi entro il 4 novembre 2000.

L'Assemblea federale deve decidere se approva o respinge l'iniziativa come è presentata, al più tardi dopo 30 mesi, cioè entro il 4 maggio 2002. Se almeno un Consiglio decide di opporre un controprogetto diretto o indiretto all'iniziativa, l'Assemblea federale può prorogare di un anno questo termine.

Il 13 marzo 2000, abbiamo deciso di proporre all'Assemblea federale il rigetto dell'iniziativa senza controprogetto né atto normativo strettamente connesso con la stessa.

1.1.4 Conseguenze dell'adozione della nuova Costituzione del 18 aprile 1999

Con l'adozione della nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999, le nuove disposizioni costituzionali richieste dall'iniziativa non sono più numerate secondo il sistema della vecchia costituzione (art. 41^{ter} cpv. 1^{ter} e cpv. 5^{bis} vCost, nonché

art. 8^{quater} disposizioni transitorie vCost.), bensì devono essere adeguate alla nuova Costituzione (art. 128a cpv. 1 e 2, nonché art. 197 n. 1 Cost.). Il testo dell'iniziativa non necessita di alcun'altra modifica redazionale, tranne detto riferimento alla nuova numerazione.

1.1.5 La partecipazione dei Cantoni

L'iniziativa domanda la riscossione di «un'imposta speciale» sugli utili da capitale realizzati sui beni mobili privati, prevedendo un'aliquota unica proporzionale di almeno il 20 per cento. La particolarità di questa imposta consiste quindi, oltre che nella sua introduzione, nel fatto che gli utili non vengono aggiunti al resto del reddito e non sono tassati in base a una tariffa progressiva. In merito, appare che l'iniziativa non propone alcuna esclusione espressa della tassazione cantonale e comunale, contrariamente a quanto prevede l'articolo 134 Cost. (art. 41^{bis} cpv. 2 e art. 41^{ter} cpv. 2 vCost.) in materia di imposta sul valore aggiunto, di imposte speciali di consumo, di tassa di bollo e di imposta preventiva. Tuttavia, gli autori dell'iniziativa potrebbero aver interpretato la competenza della Confederazione come esclusiva. L'aliquota d'imposta comparativamente elevata di almeno il 20 per cento – in raffronto a un'aliquota massima dell'11,5 per cento per l'imposta federale diretta – lo lascia supporre. Infatti, unitamente a un'imposta cantonale media di circa il 25 per cento sugli utili da capitale, l'onere fiscale sarebbe altrimenti pari a circa la metà degli utili da capitale. Allo stesso risultato conduce l'interpretazione delle disposizioni transitorie, secondo le quali l'Esecutivo emana, mediante ordinanza, le necessarie disposizioni di esecuzione per un'imposta federale, ma non però una norma armonizzata per i Cantoni.

Interpretando sistematicamente la Costituzione federale e tenendo in considerazione il mandato di armonizzazione fiscale (art. 129 Cost., art. 42^{quinquies} vCost.) – con il quale si intende conseguire un'armonizzazione fiscale formale verticale e orizzontale – una modifica legislativa dovrebbe invece riguardare non soltanto la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD), bensì anche la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID). Inoltre, occorre considerare che, secondo l'iniziativa, ai Cantoni sarebbe affidata la riscossione dell'imposta. Era pertanto indicato, in considerazione della partecipazione dei Cantoni al processo decisionale della Confederazione di cui nell'articolo 45 Cost., che ai Cantoni venisse data l'occasione di prendere posizione sull'iniziativa. Per ragioni di tempo, la partecipazione dei Cantoni si è limitata a una consultazione, eseguita nella primavera del 2000, della Conferenza dei direttori Cantionali delle finanze (CDCF), nonché della Conferenza dei funzionari fiscali di Stato, che si sono espresse come segue:

La CDCF ha comunicato che la tendenza sostenuta nel progetto di messaggio corrispondeva alle affermazioni da essa sempre fatte, secondo le quali un'imposta generale sugli utili da capitale doveva essere respinta a causa della sproporzione tra dispendio e gettito (efficienza carente della riscossione) e che per quanto concerneva l'introduzione di un'imposta sugli utili da partecipazione avrebbe potuto prendere dettagliatamente posizione soltanto quando sarebbe stata a conoscenza delle proposte della Commissione di esperti «Imposizione delle imprese indipendente dalla forma giuridica».

Il Comitato della Conferenza dei funzionari fiscali di Stato approva pure che l'iniziativa venga sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni senza controprogetto, con raccomandazione di rigetto. Esso ritiene che il progetto di messaggio contiene un'esposizione dettagliata di tutti problemi in questione e che in particolare le ragioni addotte per non imporre fiscalmente gli utili realizzati sui beni mobili privati siano sotto tutti gli aspetti valide e convincenti.

1.2 Validità

1.2.1 Unità della forma e della materia

Il principio dell'unità della forma di cui nell'articolo 139 capoverso 3 Cost. domanda che un'iniziativa popolare rivesta la forma di proposta generica o di progetto elaborato: le forme miste non sono ammesse (art. 75 cpv. 3 della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici, LDP, RS 161.1). La presente iniziativa popolare rispetta il criterio dell'unità della forma poiché è stata presentata come progetto elaborato.

Il principio dell'unità della materia (art. 139 cpv. 3 Cost.) deve garantire che non siano sottoposte a votazione parecchie questioni non legate da un rapporto intrinseco che renderebbero impossibile una formazione e un'espressione chiara e senza ambiguità della volontà democratica. L'unità della materia è garantita se tra le varie parti dell'iniziativa vi è un rapporto intrinseco (art. 75 cpv. 2 LDP). La presente iniziativa si limita a prescrizioni sul soggetto fiscale, l'oggetto fiscale, la tariffa fiscale e la procedura di riscossione. Tra le varie parti di questa materia vi è un sufficiente rapporto intrinseco. L'unità della materia è garantita.

1.2.2 Attuabilità

Come mostreremo (cfr. n. 3.1 infra), l'attuazione può essere estremamente difficile e corrispondentemente dispendiosa sia per i contribuenti sia per le autorità fiscali. Tuttavia, secondo la dottrina (basti, in merito, la consultazione di Pierre Tschannen, *Stimmrecht und politische Verständigung*, Berna 1995, p. 79 segg., passim) e la prassi costante, siffatti problemi di concretamento non possono giustificare una dichiarazione di nullità. Possono essere dichiarate nulle unicamente iniziative popolari indubbiamente impossibili da concretare.

2 Parte speciale

2.1 Obiettivo dell'iniziativa

Con l'iniziativa popolare «per un'imposta sugli utili da capitale», i suoi autori, provenienti dalle cerchie dell'USS, intendono esercitare una pressione politica e migliorare l'equità fiscale. Contro l'esenzione dall'imposta applicata in Svizzera agli utili da capitale realizzati su beni mobili adducono essenzialmente che essa sarebbe ingiusta e praticamente unica nel mondo industrializzato. A parere loro, i seguenti argomenti sono segnatamente a favore dell'iniziativa:

- l'imposta sugli utili da capitale procurerebbe un gettito di almeno 400 a 1000 milioni di franchi all'anno, ammettendo che soltanto un quarto dei capitali privati interessati sono in possesso di privati indigeni;
- per garantirne la riscossione si potrebbe prevedere per legge un'imposta alla fonte. Quest'ultima costituisce una forma di riscossione che non mette in questione il segreto bancario;
- oltre alla Svizzera, in area OCSE soltanto la Grecia non preleverebbe un'imposta sugli utili da capitale;
- la riscossione di un'imposta sugli utili da capitale sarebbe più facile e più funzionale attualmente grazie all'informatica. La Borsa elettronica registra cioè ogni operazione su titoli con il relativo prezzo, rendendo possibile in ogni momento il calcolo dell'utile da capitale realizzato.

2.2 Motivi dell'iniziativa popolare

Secondo l'USS il lancio dell'iniziativa si fonda segnatamente sul fatto che dalla fine del 1990 alla fine del 1997 il valore di tutte le azioni svizzere quotate in borsa (capitalizzazione borsistica) era aumentato di più di 600 miliardi di franchi di cui 300 miliardi soltanto nel 1997 e che gli utili da capitale realizzati in caso di vendita erano rimasti esenti da imposta per i privati (Opuscolo USS «Per un'imposta sugli utili da capitale», maggio 1998, p. 4 e 5). In questo contesto, gli autori dell'iniziativa rilevano che nel 1997 la sostanza delle 250 persone più ricche in Svizzera è aumentata di 60 miliardi di franchi non tassati a causa della mancanza di un'imposta sugli utili da capitale. Testualmente, gli autori dell'iniziativa dicono in merito: «Evidentemente non si tratta o si tratta soltanto in piccola misura di utili realizzati (vale a dire ottenuti con vendite di azioni)». Tuttavia si tratta in ogni caso di un aumento della sostanza, dunque di un reddito (Opuscolo USS «Per un'imposta sugli utili da capitale», maggio 1998, p. 10 e 11). Altrove, gli autori dell'iniziativa riconoscono che gli utili da capitale sono un incremento di valore a beneficio di possessori privati, derivante dalla vendita di azioni, da operazioni su divise, da opzioni, da operazioni speculative a termine e da quote in fondi di investimento. Ammettono pure che gli utili borsistici sono in gran parte benefici contabili che nel caso di una diminuzione del valore delle azioni possono anche svanire. Secondo loro, gli utili da capitale dovrebbero essere fiscalmente imposti soltanto se vengono realizzati, vale a dire se dalle vendite risultano effettivamente utili (Opuscolo USS «Per un'imposta sugli utili da capitale», maggio 1998, p. 5, 11, 15).

Un altro motivo dell'iniziativa concerne il fenomeno delle persone esenti da imposta sul reddito che possiedono sostanze milionarie. I cittadini sarebbero delusi e amareggiati a causa di questi privilegi fiscali e dei modi legali di eludere il fisco. Secondo i loro autori, la coesione nazionale sarebbe minacciata se la gente avesse la sensazione che il principio della giustizia fiscale nel Paese è costantemente violato.

Riassumendo, gli autori dell'iniziativa domandano l'introduzione di un'imposta del 20-25 per cento sugli utili privati da capitale. Giustificano questa domanda soprattutto adducendo che gli utili privati da capitale dovrebbero essere trattati come i benefici immobiliari o il reddito salariale. L'introduzione dell'imposta sugli utili da capitale costituirebbe, secondo loro, un atto di giustizia fiscale (Opuscolo USS «Per un'imposta sugli utili da capitale», maggio 1998, p. 11).

2.3 Diritto vigente

2.3.1 Disposizioni costituzionali

I principi costituzionali dell'imposizione fiscale risultano dall'articolo 8 capoverso 1 e 9 Cost. (art. 4 cpv. 1 vCost.) e anzitutto dall'articolo 127 Cost. Secondo tali principi, la strutturazione delle imposte, segnatamente la cerchia dei contribuenti, l'oggetto dell'imposta e il suo calcolo devono essere disciplinati dalla legge, ossia da un atto giuridico sottoposto al referendum (principio di legalità, art. 164 cpv. 1 lett. d Cost.). Oltre al divieto dell'arbitrio, occorre segnatamente rilevare i principi della generalità e dell'uguaglianza, nonché il principio della tassazione secondo la capacità contributiva. È parimenti importante il principio della praticabilità, strettamente legato al principio della proporzionalità. Infine, il legislatore deve anche garantire la proprietà, segnatamente salvaguardare il diritto di disposizione e il diritto di godimento risultanti dalla proprietà (art. 26 Cost.).

La base costituzionale dell'imposta sul reddito è l'articolo 128 Cost. (art. 41^{ter} cpv. 1 lett. c e l'art. 5 vCost.), secondo il quale la Confederazione ha, tra l'altro, la competenza materiale di riscuotere un'imposta diretta sul reddito delle persone fisiche. Certamente, la Costituzione non definisce il concetto di reddito. Questo concetto significa tuttavia che si intende per reddito il reddito nella sua totalità. Con altre parole, può essere tassata la totalità degli elementi che incrementano la capacità contributiva, segnatamente i redditi del lavoro, il reddito della sostanza e gli utili sulla sostanza (teoria dell'aumento della sostanza netta).

Pertanto, la Confederazione ha già attualmente la competenza costituzionale di tassare, oltre al reddito del lavoro salariato e al reddito della sostanza, anche gli utili sui beni mobili (e immobili). Non è dunque necessario menzionare espressamente nella Costituzione gli utili da capitale realizzati su beni mobili.

Secondo l'articolo 129 Cost. (art. 42^{quinquies} vCost.), la Confederazione stabilisce i principi dell'armonizzazione delle imposte dirette federali, cantonali e comunali e prende in considerazione gli sforzi di armonizzazione dei Cantoni (cpv. 1). L'armonizzazione si estende all'assoggettamento, all'oggetto e al periodo di calcolo delle imposte, alla procedura e alle disposizioni penali. Sono segnatamente escluse dall'armonizzazione le tariffe fiscali, le aliquote fiscali e gli importi esenti da imposta (cpv. 2). L'obiettivo dell'armonizzazione fiscale consiste nell'adeguamento reciproco degli ordinamenti fiscali della Confederazione e dei Cantoni. Essa deve migliorare la trasparenza del diritto fiscale svizzero e – grazie ai suoi effetti di razionalizzazione – semplificare la procedura di tassazione sia per i contribuenti, sia per le autorità fiscali. Il mandato di armonizzazione dell'articolo 129 Cost. (art. 42^{quinquies} vCost.) comprende pertanto le imposte dirette della Confederazione e dei Cantoni: la Confederazione deve armonizzare sia gli ordinamenti dei Cantoni tra loro (armonizzazione orizzontale), sia gli ordinamenti della Confederazione con quelli dei Cantoni (armonizzazione verticale). L'articolo 129 capoversi 1 e 2 Cost. (art. 42^{quinquies} vCost.) non conferisce però alla Confederazione alcuna competenza (supplementare) di riscuotere imposte.

La competenza della Confederazione di armonizzare le imposte comprende l'ambito delle imposte dirette (eccettuata la sovranità riservata ai Cantoni in materia di tariffe) e si riferisce quindi a tutti gli incrementi patrimoniali che fanno parte del reddito. Ne fanno parte anche gli utili da capitale realizzati su beni mobili privati. Dal punto di vista dell'armonizzazione, la situazione giuridica attuale, secondo la quale gli utili

privati da capitale sono esentati dall'imposta federale diretta (art. 16 cpv. 3 LIFD), sia dalle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (art. 7 cpv. 4 lett. b LAID), è conforme all'armonizzazione.

2.3.2 Il disciplinamento legale vigente

2.3.2.1 In generale

La legislazione svizzera sull'imposta sul reddito si basa sulla cosiddetta teoria modificata dell'aumento della sostanza netta; secondo la stessa, la totalità degli aumenti della sostanza in contanti o in natura costituiscono di massima reddito imponibile, per quanto la legge non li esenti espressamente (come p. es. donazioni e successioni, che sono generalmente esclusi dall'imposizione fiscale sul reddito). In Svizzera tutti gli aumenti della sostanza commerciale sono imponibili, indipendentemente dalla forma giuridica (ditta individuale, società di persone, società di capitali o cooperativa). Pertanto gli utili da capitale sono già attualmente imposti fiscalmente se sono ottenuti da una persona giuridica o in rapporto alla sostanza commerciale di una persona fisica. È pertanto importante precisarlo, perché vi sono in merito malintesi ampiamente diffusi, condivisi in parte anche dagli autori dell'iniziativa (cfr. n. 2.2 sopra).

Nell'ambito dei beni mobili privati però gli utili da capitale sono esenti dall'imposta federale diretta (art. 16 cpv. 3 LIFD) e dalle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (art. 7 cpv. 4 LAID) e non sono dunque affatto imponibili. Gli autori dell'iniziativa intendono cambiare questa situazione. In base ai principi dell'equità dell'imposizione e dell'imposizione secondo la capacità contributiva, l'imposizione non deve limitarsi al reddito del lavoro e al reddito della sostanza, bensì concernere anche gli utili da capitale effettivamente realizzati. In merito si è concordi (anche nella dottrina). Vi è perciò la necessità di una rettifica, non però, come è stato proposto dagli autori dell'iniziativa, tramite l'introduzione di un'imposta generale sugli utili da capitale, bensì con una riforma fiscale che tenga debitamente conto delle esigenze dell'equità fiscale, del gettito e dell'attuabilità (cfr. n. 5 infra).

Nonostante la sua competenza costituzionale, per quanto concerne l'imposta sugli utili da sostanza immobiliare, la Confederazione ha finora sempre rinunciato a creare una base legale di riscossione. I Cantoni sono invece tenuti a riscuotere detta imposta (art. 2 cpv. 1 lett. d LAID). In merito, l'articolo 12 capoverso 4 LAID lascia loro la scelta di assoggettare tutti gli utili da sostanza immobiliare a un'imposta speciale sul reddito (sistema monistico), oppure gli utili da sostanza immobiliare della sostanza commerciale all'imposta ordinaria sul reddito o sull'utile e gli utili da sostanza immobiliare privata a un'imposta speciale sul reddito (sistema dualistico).

Per la Confederazione e i Cantoni ne risulta una disparità di trattamento degli utili da capitale riscossi sulla sostanza privata e sulla sostanza commerciale; per i Cantoni ne risulta inoltre una disparità di trattamento degli utili da capitale realizzati sulla sostanza mobile e immobile. La seconda disparità può in parte essere giustificata dal fatto che l'incremento di valore del terreno è da attribuire alla classificazione delle zone e all'urbanizzazione da parte del Comune.

Da quanto è stato detto risulta chiaramente che la distinzione tra sostanza commerciale e sostanza privata, nonché la delimitazione tra utili da capitale e reddito della sostanza hanno un'importanza fondamentale soprattutto perché i legislatori (sia fe-

derale che cantonali) collegano conseguenze fiscali diametralmente opposte a seconda che si tratti di un utile (esenzione dall'imposta) o di un reddito (imponibilità). Per quanto concerne l'appartenenza alla sostanza commerciale o alla sostanza privata, l'assegnazione è effettuata secondo il cosiddetto metodo della preponderanza. In base a detto metodo ogni componente della sostanza deve essere completamente assegnato al tipo di sostanza cui serve interamente o in modo preponderante (art. 18 cpv. 2 LIFD; art. 8 cpv. 2 LAID) Per distinguere tra utile da capitale e reddito della sostanza la dottrina si avvale di diversi criteri (perdita di sostanza; principio di continuità; principio della cessione dell'uso o dell'usufrutto; principio soggettivo e oggettivo della provenienza, combinato con il principio del valore nominale e del valore contabile). Spesso però vengono qualificati come redditi i pagamenti effettuati dai beneficiari del capitale, mentre di fatto gli utili da capitale si basano su pagamenti di terzi.

2.3.2.2 Imposizione del reddito in caso di alienazione

Nell'ottica del principio della capacità contributiva, occorre interpretare in modo restrittivo il concetto di utile da capitale esente da imposta: invece occorre interpretare in modo ampio il concetto di reddito della sostanza, poiché l'esenzione fiscale degli utili privati da capitale costituisce un'eccezione contraria al principio dell'imposizione del reddito netto. Qui di seguito vengono espone più dettagliatamente le fattispecie nelle quali, secondo il diritto vigente, i redditi che comunemente dovrebbero essere designati come utili da sostanza vengono assoggettati all'imposta sul reddito.

Commercio professionale d'immobili o di titoli

Nell'articolo 16 capoverso 1 LIFD, come già nell'articolo 21 capoverso 1 preambolo del decreto del Consiglio federale del 9 dicembre 1940 sulla riscossione di un'imposta federale diretta (DIFD), il legislatore ha stabilito il principio dell'imposizione fiscale della totalità del reddito netto. I principali redditi imponibili sono definiti più dettagliatamente negli articoli 17 a 23 LIFD. Per quanto concerne i redditi imponibili da attività lucrativa indipendente secondo l'articolo 18 LIFD, nella sua decisione dell'8 gennaio 1999 (pubblicata in: Archiv für Schweizerisches Abgaberecht [ASA] 67, p. 644 segg.) il Tribunale federale ha stabilito segnatamente che il concetto di attività lucrativa indipendente era più ampio di quello di impresa commerciale, artigianale o industriale che necessita un'unità organizzata di lavoro e di capitale. Secondo l'articolo 18 capoverso 1 LIFD, oltre ai proventi derivanti da un'impresa e da una libera professione, sono imponibili anche tutti quelli derivanti «da ogni altra attività lucrativa indipendente». Dalla genesi della LIFD non risulta che il legislatore, rispetto alla legislazione anteriore, volesse limitare l'imposizione fiscale dei proventi del commercio di beni immobiliari o in titoli. Piuttosto il legislatore ha ammesso che anche utili da un'attività che va oltre la mera amministrazione della sostanza costituiscono reddito imponibile da attività lucrativa indipendente. Nell'ambito delle discussioni relative alla legge federale del 19 marzo 1999 sul programma di stabilizzazione, le vostre Camere, alla luce della precitata decisione del Tribunale federale, hanno rinunciato a un disciplinamento speciale del «commercio professionale di beni immobiliari e in titoli», ritenendo che la situazione giuridica fosse così sufficientemente chiarita.

Mantelli di azioni

Il cambiamento di detentore della maggioranza dei diritti di partecipazione a una società anonima, a una società in accomandita per azioni, a una società a garanzia limitata o a una società cooperativa, indigena, liquidata economicamente o in forma liquida è equiparato, dal punto di vista fiscale, alla liquidazione della società (o cooperativa) con creazione di una nuova società. L'eccedenza derivante dalla liquidazione effettiva, secondo l'articolo 4 capoverso 1 lettera b della legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva (LIP) in rapporto con l'articolo 20 dell'ordinanza d'esecuzione della legge federale sull'imposta preventiva e dell'articolo 20 capoverso 1 lettera c LIFD costituisce reddito imponibile da sostanza mobile. Al posto di un utile da capitale esente da imposta risulta quindi, nella cessione di un mantello di azioni, un reddito da capitale sottoposto all'imposta preventiva e all'imposta sul reddito.

Trasposizione

Rientrano in questa categoria il trasferimento, da parte di una persona fisica, di azioni dalla propria sostanza privata a una società da lei controllata, a un prezzo che supera il valore nominale, con l'apporto di azioni o contro l'emissione di nuove azioni a un valore nominale più elevato o a un prezzo superiore di quello delle azioni apportate e/o alienate (pagamento in contanti o accreditamento a un conto di prestito). L'azionista che aliena e continua (ormai indirettamente, per il tramite della società da lui controllata) a disporre di questi diritti di partecipazione, consegue con questo procedimento la trasformazione di dividendi imponibili latenti (riserve palesi e latenti) in capitale azionario rimborsabile non assoggettato all'imposta o in un credito di pagamento del prezzo di acquisto. La qualifica di società controllata si applica alla società che beneficia dell'apporto delle azioni. Secondo la prassi del Tribunale federale, in caso di trasferimento di azioni a una società controllata dalla persona apportante, dal punto di vista economico si tratta soltanto di una ristrutturazione del patrimonio («vendita a sé stesso») e non di un'alienazione dei diritti di partecipazione. Pertanto l'azionista che aliena non realizza un utile da capitale esonerato, bensì un reddito imponibile quando il valore nominale delle nuove azioni ed eventualmente il prezzo di acquisto superano assieme il valore nominale delle azioni apportate.

Liquidazione parziale diretta

Si intende per liquidazione parziale diretta anche l'acquisto di proprie azioni. Se la società riduce il proprio capitale dopo aver riscattato le sue azioni o non le rivende entro il termine di cui nell'articolo 4a capoverso 2 LIP, la differenza tra il ricavo della vendita e il valore nominale delle azioni è assoggettata all'imposta preventiva o all'imposta sul reddito. L'eccedenza imponibile della liquidazione è considerata realizzata nell'anno in cui l'imposta preventiva è dovuta (art. 20 cpv. 1 lett. c LIFD).

Liquidazione parziale indiretta

È data liquidazione parziale indiretta quando il venditore che detiene nella sua sostanza privata diritti di partecipazione li vende per un prezzo superiore al loro valore nominale a un terzo che li trasferisce nella sua sostanza commerciale; di fatto il venditore stesso preleva dai beni della società il capitale necessario all'acquisto. Affin-

ché vi sia liquidazione parziale indiretta è sufficiente se il venditore sa o doveva sapere che il capitale per l'acquisto dei diritti non spetterebbe più alla società. Le caratteristiche della liquidazione parziale indiretta possono essere riassunte come segue:

- a differenza del venditore, l'acquirente sottostà al principio del valore contabile;
- il capitale della società le cui azioni sono state alienate diminuisce (mediante la distribuzione di un dividendo della sostanza, mediante distribuzioni dissimulate di utili o lo scioglimento della società);
- il venditore coopera attivamente o passivamente alla diminuzione del capitale della società le cui partecipazioni vengono vendute.

Vendita di azioni dopo la trasformazione di una impresa di persone (ditta individuale o società di persone) in una società anonima

La trasformazione di una ditta individuale (o di una società di persone) in una società anonima per mezzo dell'apporto della totalità degli attivi e dei passivi contro l'emissione di azioni conduce di massima alla realizzazione delle riserve latenti. Secondo la giurisprudenza relativa all'articolo 19 capoverso 1 lettera a LIFD, l'imposizione fiscale delle riserve latenti non è effettuata alle condizioni seguenti:

- mantenimento dello scopo della società (mantenimento dell'identità economica dell'impresa);
- di massima mantenimento dei rapporti di partecipazione;
- cessione della totalità dell'impresa a valori contabili fiscali;
- rispetto di un termine di attesa di cinque anni.

In caso di alienazione dei diritti di partecipazione durante il periodo di attesa di cinque anni previsto dalla prassi, l'imposizione dell'utile di liquidazione non viene effettuata per il fatto di un'evasione fiscale, bensì per motivi di parità di imposizione di fatti economici raffrontabili (decisione del Tribunale federale del 28 dicembre 1988; ASA 68, pag. 71 segg.).

Obbligazioni a interesse unico preponderante

I redditi derivanti dall'alienazione o dal rimborso di obbligazioni a interesse unico preponderante sono assoggettati all'imposta in virtù dell'articolo 20 capoverso 1 lettera b LIFD. Siamo in presenza di un interesse unico preponderante se l'importo degli interessi periodici sul prezzo di emissione è inferiore alla metà dell'intero rendimento.

Per quanto concerne le critiche formulate al trattamento fiscale applicato in numerosi casi di alienazione, occorre in sintesi constatare che già secondo il diritto in vigore è dovuta l'imposta sul reddito in numerosi di essi.

3.1 Impraticabilità per i contribuenti e le autorità fiscali

L'esenzione fiscale degli utili privati da capitale viene in generale motivata adducendo che la riscossione sarebbe troppo dispendiosa, le possibilità di controllo sarebbero limitate e l'imposta avrebbe in definitiva un gettito esiguo. Sono gli stessi motivi addotti dai Cantoni per giustificare l'abolizione dell'imposta sugli utili da capitale; l'ultimo Cantone che ha soppresso l'imposizione degli utili da capitale realizzati sulla sostanza mobile è stato quello dei Grigioni alla fine del 1996. Ad ogni modo, oltre al riferimento all'esenzione fiscale secondo la LAID, anche la concorrenza fiscale intercantonale ha svolto un ruolo non secondario (a causa del timore che buoni contribuenti potessero trasferirsi in Cantoni senza imposta sugli utili da capitale). Gli argomenti addotti dai Cantoni concernenti l'impraticabilità, la mancanza di possibilità di controllo, nonché il gettito esiguo non possono semplicemente essere accantonati come infondati. Soprattutto nel caso di un'imposizione di utili da capitale privati su titoli, la determinazione del valore di acquisto, importante per stabilire il guadagno, incontra ostacoli in parte insuperabili per i contribuenti e le autorità fiscali, nel caso di modifiche nella struttura del capitale a causa di versamenti di capitale, esercizio o vendita di diritti d'opzione, assegnazione di azioni gratuite, trasformazioni di azioni, frazionamento di azioni («split» di azioni), ecc.

Nel caso dell'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale, il contribuente dovrebbe dichiarare la totalità dei valori di acquisto e dei valori di alienazione concernente gli elementi della sostanza. Questo obbligo non si riferisce solo ai valori di acquisto degli elementi della sostanza presenti alla fine dell'anno, bensì anche ai valori di acquisto e di alienazione dei capitali investiti, acquisiti e di nuovo alienati durante il periodo di calcolo. Inoltre, il contribuente dovrebbe allestire all'attenzione delle autorità fiscali un conteggio di tutte le modifiche della sua sostanza, nonché degli utili realizzati e delle perdite subite all'atto della realizzazione, inclusi eventuali rimborsi al valore nominale da parte delle società. Infine si dovrebbe garantire che le banche e altri amministratori della sostanza facciano pervenire ai contribuenti la necessaria documentazione affinché questi ultimi possano informare senza lacune e chiaramente sulla totalità delle transazioni.

Le implicazioni di diritto procedurale per le autorità fiscali consisterebbero, oltre che nella normale presa in considerazione della dichiarazione, nell'esecuzione di controlli sporadici più approfonditi o in presenza di indizi di un'evasione fiscale. Detti controlli dovrebbero comprendere la totalità delle transazioni dei contribuenti e non soltanto le modifiche della sostanza da un periodo di calcolo all'altro, bensì anche gli acquisti e le vendite durante lo stesso periodo. Questi controlli sarebbero esigenti e causerebbero grande dispendio di lavoro e di tempo. Per quanto concerne la determinazione dettagliata dell'utile, essi richiedono conoscenze su una determinata transazione, il prezzo di acquisto e il ricavo della vendita. Non bisogna dimenticare le già menzionate difficoltà di controllo nella determinazione dell'utile, segnatamente qualora dovessero subentrare modifiche nella struttura del capitale in seguito a versamenti, esercizio o vendita di diritti d'opzione, assegnazione di azioni gratuite, trasformazioni di azioni, frazionamento di azioni, ecc. L'onere della prova per i prezzi di acquisto spetta al contribuente perché si tratta di fatti che comportano una riduzione della sua imposizione. Inoltre occorre rilevare le particolari difficoltà nei casi in cui il momento dell'acquisto da parte del contribuente o del suo prede-

cessore non è noto. Occorre infine pensare ai problemi di imposizione fiscale degli utili privati da capitale nel caso di acquisto scaglionato di titoli a valori differenti e di una successiva rivendita, eventualmente pure scaglionata. Per determinare il prezzo di acquisto occorrerebbe stabilire un metodo di riferimento destinato alla “contabilità degli utili da capitale” del contribuente (p. es. first in, first out).

3.2 La soppressione dell'imposta sugli utili da capitale nei Cantoni

È già stato constatato (cfr. n. 1.1.5) che l'iniziativa non prevede espressamente di accordare alla Confederazione la competenza esclusiva dell'imposizione fiscale degli utili privati da capitale. Una soluzione siffatta sarebbe anche in contraddizione con il mandato costituzionale di un'armonizzazione verticale delle imposte, in quanto il principio di armonizzazione dell'articolo 129 Cost. (art. 42^{quinquies} vCost.) postula l'armonizzazione degli ordinamenti fiscali non soltanto a livello orizzontale (rapporto dei Cantoni e dei Comuni tra di loro), bensì anche a livello verticale (rapporto tra la Confederazione e i Cantoni). Per evitare una tale contraddizione, in caso di accettazione dell'iniziativa il legislatore dovrà pertanto certamente integrare gli utili da capitale sulla sostanza mobile privata nell'armonizzazione e modificare corrispondentemente la LAID; infatti, come è stato menzionato, la disposizione vigente dell'articolo 7 capoverso 4 lettera b LAID dichiara espressamente esenti da imposta detti utili da capitale.

Occorre tuttavia ricordare che nel 1984 soltanto sette Cantoni (cioè BE, BS, BL, GR, SO, TG, JU) sottoponevano gli utili sulla sostanza mobile privata a un'imposizione fiscale generale, mentre i Cantoni del Vallese e di San Gallo conoscevano un'imposta sugli utili da partecipazione. La Confederazione finora non ha mai introdotto un'imposizione degli utili da capitale sulla sostanza mobile privata (cfr. Zuppinger/Böckli/Locher/Reich, Steuerharmonisierung, Berna 1984, p. 98 seg.). È pure importante sottolineare che tutti i Cantoni che conoscevano un'imposta degli utili da capitale o un'imposta sugli utili da partecipazione vi hanno nel frattempo rinunciato, da ultimo i Grigioni nel 1996. In seguito a un ricorso di diritto pubblico, il Tribunale federale ha affermato in una sua decisione dell'8 dicembre 1988 la costituzionalità della soppressione dell'imposta sugli utili da capitale che il Cantone di Basilea Campagna ha effettuato nel 1986 (DTF 114 Ia 221 segg.; ASA 60, p. 71 segg.). Il Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Campagna aveva motivato la soppressione dell'imposta adducendo essenzialmente la promozione dell'accesso alla proprietà e la non riscossione di un'imposta siffatta in altri Cantoni, come pure le difficoltà sproporzionate d'applicazione rispetto a un gettito esiguo dovuto alle difficoltà della tassazione. Il Tribunale federale aveva allora considerato che i motivi adottati dal Cantone erano, nel loro insieme, pertinenti, ragion per cui ha ritenuto detti argomenti difendibili e non contrari alla Costituzione.

Non è evidente per quale motivo le difficoltà di applicazione fatte valere segnatamente nei Cantoni per motivare la soppressione dell'imposta sugli utili da capitale sarebbero attualmente minori. Contrariamente alla concezione degli autori dell'iniziativa, i dubbi sul problema della determinazione del valore di acquisto in caso di modifica del diritto di partecipazione consecutiva a fenomeni come aumenti del capitale, versamenti in capitali, frazionamenti di azioni, assegnazione di azioni gratuite o trasformazioni di azioni non possono essere semplicemente dissipati con

l'indicazione che «la riscossione è standardizzata e semplificata grazie all'informatica» (opuscolo USS «Per un'imposta sugli utili da capitale», maggio 1998, p. 22).

3.3 Il gettito di un'imposta sugli utili da capitale

Occorre constatare che per quanto concerne la Confederazione non possono essere date indicazioni affidabili sul potenziale di riscossione di un'imposta sugli utili da capitale. Questo risulta dalle dichiarazioni fortemente divergenti dei rappresentanti della scienza e della politica. Le valutazioni vanno da 100 milioni a 1 miliardo di franchi. Si può invece affermare che il gettito previsto dipenderebbe non soltanto dalla struttura concreta di un'imposta sugli utili da capitale, bensì anche dall'evoluzione della Borsa. Occorrerebbe inoltre tenere conto della tendenza al risparmio mediante azioni e fondi, divenuto popolare soltanto da pochi anni; un'evoluzione promossa nell'ultimo decennio dalla «mentalità azionistica» nelle imprese e dal boom delle borse.

Gli autori dell'iniziativa pensano che il gettito di un'imposta sugli utili da capitale varierà fortemente da un anno all'altro. Inoltre partono dall'ipotesi che soltanto un quarto dei capitali imponibili appartengono a privati indigeni. D'altronde ammettono un aumento medio del valore delle azioni del 5 al 10 per cento all'anno. Con queste supposizioni gli autori dell'iniziativa prevedono un gettito di «almeno 400 milioni a 1000 milioni di franchi all'anno» (opuscolo USS «Per un'imposta sugli utili da capitale», maggio 1998 p. 20).

Nel giugno del 1997, un'interrogazione ordinaria in Consiglio nazionale ci ha incaricati di quantificare il gettito di un'imposizione fiscale di utili privati da capitale. L'interrogazione prevedeva un'imposizione separata degli utili da capitale, la possibilità di compensare a posteriori le perdite verificatesi in un periodo fiscale di due anni, un'aliquota fiscale del 20 per cento degli utili e un importo esente da imposta di 10 000 franchi all'anno (cioè 20 000 franchi per periodo fiscale). Nella nostra risposta della fine di novembre 1997, abbiamo anzitutto presentato le difficoltà della valutazione degli utili, rilevando segnatamente che non vi sono documenti statistici sugli utili privati da capitale realizzati in Svizzera e che non sono noti né l'importo complessivo, né la distribuzione tra i singoli contribuenti. Per quanto concerne il gettito di un'imposta sugli utili da capitale abbiamo poi esposto testualmente quanto segue:

«Il confronto con le entrate che derivano dall'imposta sull'utile in capitale negli Stati stranieri costituisce un punto di partenza. Presupponendo che l'imposta sull'utile in capitale in Svizzera abbia un potenziale analogo alla Gran Bretagna e alla Francia, vale a dire lo 0,4 per cento delle entrate fiscali, si potrebbero calcolare entrate per 300 milioni per la Confederazione. L'aliquota d'imposta in Francia si situa attorno al 20 per cento, in Gran Bretagna arriva fino al 40 per cento. Negli USA la quota dell'imposta sull'utile in capitale delle persone fisiche ammonta al 2,8 per cento delle entrate fiscali complessive. In questa quota è tuttavia contenuta anche l'imposta sull'utile da sostanza mobiliare, ma purtroppo non vi sono statistiche riguardo la sua incidenza sul totale. L'aliquota d'imposta negli USA ammonta fino al 28 per cento. In Svizzera l'imposta sull'utile da sostanza mobiliare riscossa dai Cantoni partecipa con circa l'1,5 per cento alle entrate fiscali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Perciò se si prevede, basandosi sulla situazione degli

Stati Uniti, una quota di un buon 1 per cento delle entrate fiscali complessive e un'aliquota d'imposta media del 15 per cento, si arriva a un reddito potenziale annuo dell'imposta sull'utile in capitale di circa 400 milioni di franchi. L'aliquota d'imposta media del 15 per cento, considerata per questa valutazione, tiene conto dell'importo esente d'imposta di 20 000 franchi presupposto nell'interrogazione.

Avanzando una valutazione del potenziale di reddito sulla base di semplici stime dei redditi derivanti dall'imposta sull'utile in capitale ottenuti in precedenza in diversi Cantoni, il reddito possibile ammonta invece solamente a 100-200 milioni di franchi.

Sulla base dei confronti con l'estero e delle stime dei precedenti risultati dei Cantoni, il potenziale di un'imposta svizzera sull'utile in capitale istituita secondo i criteri dell'autore dell'interrogazione è stato quindi valutato, in un buon periodo borsistico, a 100-400 milioni di franchi al massimo. Tuttavia si deve ancora considerare che, a causa della necessaria collaborazione dei Cantoni come autorità di tassazione, una parte di questo reddito addizionale si dovrebbe lasciare ai Cantoni nella forma di quote cantonali.»

Ci atteniamo a queste precisazioni sul gettito di un'imposta sugli utili da capitale. Questa valutazione del gettito basata su paragoni con l'estero e l'estrapolazione di risultati cantonali di tempo addietro è illustrata dalle tavole allestite dall'Amministrazione federale delle contribuzioni concernenti l'imposta sugli utili da capitale in singoli Stati dell'OCSE, nonché il gettito fiscale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (cfr. allegato).

Una valutazione pubblicata da rappresentanti dell'Università di Basilea nel 1998 (cfr. Tobias Studer/Roger M. Kunz, *Zur Besteuerung privater Kapitalgewinne in der Schweiz*, in: *Der Schweizer Treuhänder*, 1998, p. 207 segg.) giunge, con un'altra impostazione, a risultati simili; basandosi sulla totalità della sostanza mobile amministrata in Svizzera, gli autori valutano a circa 700 miliardi di franchi la sostanza in capitale detenuta in totale da indigeni; la maggior parte di questi 700 miliardi concernerebbe investimenti a reddito fisso; circa il 20 per cento della sostanza di indigeni privati riguarda azioni e fondi azionari in merito ai quali nella media di molti anni si può contare su utili di borsa. Il valore estrapolato delle azioni private possedute raggiungerebbe 140 miliardi di franchi. Per il periodo dal 1926 al 1997 il rendimento globale medio delle azioni svizzere (rettificato in funzione degli avvenimenti storici) è del 7,5 per cento. Tenuto conto dell'imposizione di un dividendo medio del 3 per cento, il rendimento totale sarebbe soltanto del 4,5 per cento per gli utili da capitale finora non tassati o del 2 per cento soltanto, dedotto il tasso medio di inflazione. Teoricamente la sostanza (substrato fiscale) sulla quale un utile da capitale potrebbe essere realizzato sarebbe dunque compresa tra 3 e 6 miliardi di franchi, ammettendo che tutti i valori della sostanza siano effettivamente dichiarati e realizzati. Poiché questo si verificherebbe soltanto in parte e per prudenza si deve considerare che nella migliore delle ipotesi potranno essere tassati i due terzi di tutti gli utili di borsa, il substrato fiscale diminuirebbe a circa quattro miliardi di franchi senza inflazione e a due miliardi di franchi prendendo in considerazione l'inflazione. Con una tariffa del 20-25 per cento il gettito medio ammonterebbe quindi a 400 fino a 600 milioni di franchi. Questi importi, a seconda della strutturazione dell'imposta e a seconda del comportamento dei contribuenti, potrebbero senz'altro dimezzarsi. Una valutazione più realistica fissa il gettito fiscale tra 200 e 300 milioni di franchi. Per contro, i rappresentanti della scienza di cui sopra si aspettano risultati poco fondati da una valutazione che prende in considerazione un aumento della capitalizza-

zione in borsa delle società svizzere durante un certo lasso di tempo e che calcola in base allo stesso un valore annuo medio, lo adegua al valore delle azioni dei privati residenti in Svizzera e moltiplica l'importo così ottenuto per l'aliquota fiscale corrispondente. Detto procedimento ignora due fatti importanti: anzitutto il substrato fiscale non comprende soltanto azioni svizzere e in secondo luogo le famiglie che conservano le loro azioni durante generazioni sono numerose in Svizzera; queste famiglie non realizzano dunque mai un utile sulle stesse.

Gli aumenti fiscali e segnatamente le nuove imposte rischiano di comportare un aumento dell'opposizione alle imposte e una riduzione dell'incentivo di conseguire un reddito e quindi una diminuzione globale del gettito fiscale. Inoltre, un'imposta sugli utili da capitale, come è proposta dagli autori dell'iniziativa, costituirebbe un peggioramento delle condizioni fiscali quadro e soprattutto diminuirebbe l'attrattiva della Svizzera per privati facoltosi. Al contrario la Confederazione, secondo le idee che abbiamo formulato nelle Linee direttive delle finanze federali del 4 ottobre 1999, ha orientato la sua politica finanziaria tra l'altro sul seguente obiettivo: promuovere la stabilità e la crescita economica, dunque l'impiego, il benessere generale e la coesione sociale. Per conseguire questo scopo occorre soprattutto una politica delle entrate e delle spese favorevole alla crescita e di una politica finanziaria che tenga conto delle incidenze delle imposte sugli incentivi all'impiego, al risparmio e all'investimento. In quest'ottica l'onere fiscale deve essere uno dei più bassi dell'OCSE. Per queste ragioni, intendiamo rinunciare a un'imposta generale sugli utili da capitale nell'ambito dei progetti a medio termine. Occorre invece esaminare l'introduzione di un'imposta sugli utili da partecipazione, senza incidenze sul gettito, mitigando la doppia imposizione economica (Linee direttive della politica finanziaria del Consiglio federale, del 4 ottobre 1999: Obiettivi, principi e strumenti per la politica finanziaria del Consiglio federale [Linee direttive della politica finanziaria 1999], segnatamente p. 8 seg. e 29 seg.; cfr. anche n. 5.2 infra).

3.4 Il paragone con l'estero

Come menzionato più sopra, in Svizzera gli utili da capitale sulla sostanza mobile privata sono esenti da imposta, mentre negli altri Paesi dell'OCSE l'imposizione degli utili privati da capitale si estende ai titoli, alla totalità degli utili oppure a determinati tipi di utili. Circa la metà di questi Stati tassa con l'imposta sugli utili da partecipazione gli utili da alienazione di partecipazioni di entità rilevante.

Il paragone con l'estero di un singolo tipo d'imposta, se non è effettuato in base a una visione d'insieme del sistema fiscale, costituisce un indicatore poco significativo. In questo contesto occorre menzionare che numerosi Stati non conoscono alcuna imposta sulla sostanza per i privati. Così, la sostanza negli USA, in Germania (dal 1997), nel Belgio, in Grecia, in Irlanda, in Italia, nel Giappone, nel Portogallo, in Gran Bretagna e in Austria (dal 1994) non viene imposta fiscalmente. Tutti i Cantoni, non però la Confederazione, riscuotono un'imposta generale sulla sostanza. Oggetto dell'imposta è la totalità della sostanza, costituita dalla sostanza mobiliare e immobiliare. Le tariffe fiscali sono leggermente progressive. In media, l'onere fiscale è di circa il 3 al 5 per mille della sostanza netta. In tal modo essi prendono in considerazione anche l'aumento della sostanza che risulta tra l'altro dall'aumento della capitalizzazione in borsa. Rispetto al reddito della sostanza, l'imposizione fiscale della sostanza è considerevole nel caso di un rendimento basso. Nel 1997, il

redditi imponibili, le imposte sulla sostanza e le imposte sugli utili da sostanza immobiliare sono spesso considerevoli. Dette imposte non sono però desumibili dal registro fiscale cantonale. A prescindere da queste considerazioni, oltre agli utili privati da capitale esenti da imposta, altre cause devono essere prese in considerazione per spiegare il fenomeno occasionale dei milionari esenti da imposte sul reddito: da una parte occorre ricordare che gli indipendenti possono fare uso della possibilità della deduzione e del riporto delle perdite. In merito, vista la tassazione comune dei coniugi, un coniuge può dedurre le perdite d'esercizio non soltanto dal proprio reddito, bensì anche da quello dell'altro. Inoltre occorre ricordare che i proprietari di fondi costituiscono la categoria più importante dei milionari esenti da imposte sul reddito. Da una parte ci sono i redditi locativi o il proprio valore locativo presi in considerazione fiscalmente e dall'altra gli investimenti effettuati per mantenere il valore dell'immobile, che sono di massima completamente deducibili. Questo può avere per conseguenza che gli oneri superino il reddito da immobili in un determinato periodo. Inoltre, i redditi imponibili possono essere diminuiti anche con la deduzione degli interessi passivi. In merito, occorre tuttavia rilevare la limitazione degli interessi passivi introdotta dalla disposizione dell'articolo 33 capoverso 1 lettera a LIFD, modificato dalla legge federale sul programma di stabilizzazione 1998 del 19 marzo 1999 e la cui entrata in vigore è fissata al 1° gennaio 2001 con nostro decreto dell'11 agosto 1999 (RU 1999 2385/ 2386). Nonostante questi elementi che diminuiscono il reddito, sarebbe falso ritenere che in Svizzera i grandi redditi e le grandi sostanze sfuggano all'imposizione fiscale. Soprattutto la tariffa dell'imposta federale diretta è caratterizzata da una forte progressione. Secondo l'ultima statistica disponibile (concernente il periodo di tassazione 1995/96), i contribuenti con un reddito imponibile di più di 100 000 franchi – si tratta soltanto dell'11 per cento di tutti i contribuenti – hanno fornito circa il 66 per cento dell'intero gettito fiscale di circa 4,8 miliardi di franchi proveniente dalle persone fisiche. In altre parole, due terzi del gettito dell'imposta federale diretta delle persone fisiche sono versati da soltanto l'11 per cento dei contribuenti.

4.2 Interventi politici

Anche nella discussione politica sono aumentate le pressioni volte in generale a eliminare le lacune fiscali e in particolare a introdurre un'imposta sugli utili da capitale. Ne testimoniano i numerosi interventi parlamentari depositati: interrogazione ordinaria Rechsteiner-SG del 21 giugno 1996 concernente l'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale (96.1064); mozione Rechsteiner-SG del 3 dicembre 1996 concernente l'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale (96.3584); mozione Saudan del 4 dicembre 1996 concernente la deduzione degli interessi passivi (96.3592); postulato Weber Agnes del 5 dicembre 1996 concernente la pratica della determinazione delle imposte (96.3595); postulato Meier Samuel del 13 dicembre 1996 concernente il reddito imponibile delle persone abbienti (96.3667); mozione della Commissione dell'economia e dei tributi CN, minoranza Jans del 23 aprile 1997, concernente l'imposizione delle assicurazioni di capitali a premio unico (97.3192); interpellanza Strahm del 19 giugno 1997 concernente l'adeguamento delle imposte al sistema fiscale dell'Unione europea (97.3349); interrogazione ordinaria Jans del 20 giugno 1997 concernente l'imposta sugli utili da capitale, gettito e costo amministrativo (97.1109); postulato Schüle del 10 dicembre 1997 concernente l'imposta sull'aumento della sostanza (97, 3592); mozione Delalay del 18 dicembre

1997 concernente la soppressione delle lacune fiscali (97.3647); interpellanza del gruppo socialista del 19 dicembre 1997 concernente le conseguenze della fusione dell'UBS e della SBS (97.3673).

4.3 Commissione di esperti «lacune fiscali»

Il 12 marzo 1997, il capo del Dipartimento federale delle finanze ha incaricato la Commissione di esperti diretta dal professore Behnisch di esaminare il sistema attuale delle imposte dirette per evidenziarne le lacune. La Commissione peritale ha presentato il suo rapporto in occasione della conferenza stampa dell'8 luglio 1998. Per quanto concerne segnatamente gli utili da capitale sulla sostanza mobile privata, la Commissione, visti i principi costituzionali della generalità dell'imposta e dell'imposizione secondo la capacità contributiva, caratterizza l'esenzione fiscale come lacuna e difende l'intento di colmare quest'ultima o almeno di ridurla. Contemporaneamente però la Commissione sottolinea che le conseguenze sull'insieme del sistema fiscale della presa in considerazione degli utili da capitale nel calcolo del reddito non dovrebbero essere ignorate, in particolare per quanto concerne l'imposta sulla sostanza, le tasse di bollo e la doppia imposizione economica. Secondo la Commissione dunque «gli eventuali oneri supplementari che grazie ai provvedimenti proposti colmerebbero le lacune non dovranno servire al conseguimento di maggiori entrate, bensì a eliminare gli oneri eccessivi e gli errori del sistema».

5 Provvedimenti e progetti di politica fiscale

Nel nostro messaggio del 26 marzo 1997 concernente la riforma 1997 dell'imposizione delle imprese (FF 1997 II 963), abbiamo stabilito la necessità di una nuova concezione completa, nel senso di provvedimenti a lungo termine. Occorre inoltre ricordare che le due fonti principali di gettito, l'imposta sul valore aggiunto e l'imposta federale diretta, sono limitate nel tempo fino alla fine del 2006. Per conseguenza, la base costituzionale sulla quale queste imposte si fondano deve essere rinnovata. Questo offre la possibilità di procedere a riforme selettive del sistema fiscale esistente.

5.1 Provvedimenti di politica fiscale

Il 19 marzo 1999, il Parlamento ha applicato parzialmente gli accordi conclusi il 6 aprile 1998 in occasione della «tavola rotonda» e – con l'adozione della legge sul programma di stabilizzazione – ha soppresso alcune delle lacune esistenti, limitando la deduzione degli interessi passivi e il riscatto per la previdenza professionale. Le vostre Camere hanno rinunciato ad applicare un disciplinamento speciale agli utili professionali realizzati sulla sostanza privata e hanno così seguito la decisione dell'8 gennaio 1999 del Tribunale federale che confermava espressamente anche per la LIFD la validità della prassi relativa al decreto del Consiglio federale concernente la riscossione d'una imposta federale diretta. In base a detta prassi, in materia di imposte federali dirette gli utili professionali realizzati con l'alienazione di elementi della sostanza, in particolare di immobili e titoli, continuano ad essere imponibili; tali utili

sono quindi sempre imponibili se sono realizzati nell'ambito di un'attività che va oltre la semplice amministrazione patrimoniale.

5.2 Progetti di politica fiscale secondo le linee direttive di politica finanziaria 1999

5.2.1 Situazione iniziale

Con le linee direttive di politica finanziaria 1999 intendiamo conseguire il risanamento duraturo delle finanze federali, la riduzione a medio termine della quota d'imposta, la creazione di nuovi potenziali di crescita economica e, per quanto concerne l'imposizione, raggiungere il compromesso ottimale tra le esigenze economiche e l'equità. La crescita economica promuove anche la pace sociale e la stabilità politica perché mitiga le lotte per il potere. La pace sociale e la stabilità politica sono vantaggi importanti della piazza economica svizzera. Per conservare l'attrattiva della piazza economica, le linee direttive 1999 prevedono di mantenere l'aliquota fiscale e di Stato, segnatamente anche l'aliquota d'imposta, tra le più basse dell'OCSE. Le linee direttive postulano anche l'equilibrio del bilancio della Confederazione al termine di un ciclo congiunturale. Gli aumenti dell'aliquota d'imposta sono riservati al finanziamento dell'AVS secondo i dati demografici.

Tra i progetti di politica fiscale delle linee direttive di politica finanziaria 1999, in relazione con l'uniformazione delle basi d'imposizione nell'ambito del diritto fiscale delle imprese prevediamo tra l'altro l'esame di «una legge sulle imposte delle imprese». L'obiettivo è di procurare alla piazza economica svizzera una maggiore certezza del diritto, una maggiore trasparenza fiscale e uno sgravio amministrativo; contemporaneamente occorre sbarazzarsi degli ostacoli ancora esistenti attualmente alla mobilità auspicata delle imprese e dei lavoratori (linee direttive di politica finanziaria 1999, p. 28 lett. b.).

Per attuare quanto prospettato nelle linee direttive di politica finanziaria 1999, il 13 marzo 2000 abbiamo varato un pacchetto fiscale orientato su miglioramenti strutturali del sistema fiscale. Esso si compone di due parti: Nella prima parte viene presentata una serie di miglioramenti strutturali concreti del sistema fiscale per quanto concerne l'imposizione dei coniugi e della famiglia, la tassa di negoziazione sull'emissione di prestiti e l'imposizione di un'abitazione ad uso proprio. Un messaggio comune verrà sottoposto al Parlamento ancora nel 2000. In una seconda parte, concernente il contesto di politica fiscale della riforma, viene esaminata la fattibilità di un'imposta preventiva sui proventi esteri da interessi e proposta una amnistia fiscale generale. Rientra altresì nel contesto politico della riforma la trattativa dell'iniziativa popolare «per un'imposta sugli utili da capitale».

5.2.2 Rigetto dell'imposta sugli utili da capitale

Respingiamo senza controprogetto l'imposta sugli utili da capitale domandata dall'iniziativa popolare. Come abbiamo menzionato una simile imposta sarebbe di massima giustificabile dal punto di vista dell'equità fiscale; tuttavia si sovrapporrebbe in parte all'imposta sulla sostanza, erogherebbe un gettito relativamente esiguo e sarebbe dispendiosa dal punto di vista amministrativo. A mente di queste considerazioni intendiamo apportare rettifiche alla vigente esenzione d'imposta degli utili pri-

vati da capitale nell'ambito di una riforma parallela del diritto fiscale delle imprese. Pertanto, riteniamo indicato esaminare l'introduzione di un'imposta sugli utili da partecipazione, possibilmente neutra per quanto concerne il gettito, mitigando nel contempo la doppia imposizione economica. (Linee direttive di politica finanziaria, p. 29 lett. c).

5.2.3 Esame di un'imposta sugli utili da partecipazione

Per procedere all'esame dell'imposta sugli utili da partecipazione, occorre anzitutto considerare che – nel senso di una visione globale (e non nel senso della teoria della separazione, che attribuisce una capacità contributiva separata alle persone giuridiche) –, l'imposizione delle società di capitali pone sempre il problema dell'equa ripartizione degli oneri tra le persone fisiche. La concezione costituzionale di imposizione conforme alla capacità contributiva può essere applicata in effetti soltanto alle persone fisiche. L'onere fiscale delle persone giuridiche e degli utili ripartiti, come pure quello del valore dei diritti di partecipazione dovrebbe essere globalmente strutturato in modo che le persone fisiche siano tassate equamente e conformemente alla loro capacità contributiva. Questo proprio perché l'imposizione fiscale delle persone giuridiche comporta economicamente anche una (pre)- imposizione delle persone fisiche coinvolte.

Il 31 gennaio 2000, il capo del Dipartimento federale delle finanze ha pertanto istituito la Commissione di esperti «Imposizione fiscale delle imprese indipendente dalla loro forma giuridica» (ERU). Detta Commissione deve esaminare l'attuale onere fiscale e tributario delle imprese organizzate corporativamente e dei loro detentori di partecipazioni, nonché quello dei titolari di società di persone secondo il diritto fiscale federale e il diritto fiscale cantonale e comunale; successivamente essa dovrà elaborare proposte per un'imposizione delle imprese indipendente dalla loro forma giuridica. Il mandato ha il seguente tenore:

«La Commissione di esperti «Imposizione fiscale delle imprese indipendente dalla loro forma giuridica»:

- esamina l'insieme della legislazione sull'imposizione fiscale delle imprese, segnatamente secondo la LIFD, la legge concernente l'imposta sul valore aggiunto, la legge sull'imposta preventiva e la legge sulle tasse di bollo, nonché il diritto fiscale cantonale, tenendo conto dei problemi posti dall'AVS e dall'onere fiscale e tributario. Paragona l'attuale onere globale fiscale e tributario delle imprese organizzate corporativamente e dei loro detentori di partecipazioni e quello dei titolari di società di persone. Presta una particolare attenzione alla doppia imposizione economica società/azionista;
- elabora varianti di una concezione d'imposizione delle imprese indipendente dalla forma giuridica, prendendo in considerazione i problemi posti dall'AVS. Presta una particolare attenzione alle piccole e medie imprese;
- ...;
- ...;
- esamina le ripercussioni economiche delle diverse varianti elaborate;
- ...;

- esamina questioni fiscali e di diritto AVS in rapporto con la successione nel caso di imprese di persone in paragone con le società di capitali ed elabora varianti di soluzione che corrispondono quanto possibile al principio dell'imposizione indipendente dalla forma giuridica; per quanto concerne l'imposizione delle successioni e delle donazioni può basarsi sulla legislazione di determinati Cantoni;
- esamina questioni fiscali e di diritto AVS che si pongono nel quadro dell'alienazione di imprese di persone e di imprese organizzate corporativamente e prepara varianti che rispettano, nella misura del possibile, un'imposizione fiscale indipendente dalla forma. Può parimenti essere presa in considerazione l'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale o sugli utili da partecipazione.

La Commissione di esperti presenterà il suo rapporto entro la fine di giugno 2001 al capo del DFF.»

Intendiamo quindi apportare rettifiche selettive alla vigente esenzione dall'imposta degli utili privati da capitale nell'ambito di una riforma parallela del diritto fiscale delle imprese. Tali rettifiche sono incentrate su un'imposizione fiscale uniforme delle società di capitali e delle imprese di persone, nell'intento di compensare la doppia imposizione economica per il tramite dell'imposizione unica degli utili delle società di persone. La decisione di esaminare l'imposizione degli utili da capitale all'atto dell'alienazione di partecipazioni aziendali a una società nel contesto dei provvedimenti per mitigare la doppia imposizione economica degli utili intende colmare una lacuna nell'imposizione degli utili da capitale e contemporaneamente risolvere un problema della legislazione in vigore che ostacola soprattutto le piccole e le medie imprese, distorcendone le decisioni di finanziamento e rendendo più difficile i disciplinamenti in materia di successione. Questa riforma fiscale economicamente sensata dovrebbe essere strutturata in modo possibilmente privo di ripercussioni sulle finanze federali: gli utili da partecipazione attualmente non tassati sarebbero assoggettati a imposta, mentre l'imposizione fiscale dei dividendi sarebbe ridotta. Per ragioni di tempo, l'imposta sugli utili da partecipazione non è integrata come controprogetto indiretto all'iniziativa nel presente messaggio. Non è possibile concludere le necessarie chiarificazioni prima della sua adozione.

La complessità dei problemi da risolvere è sottolineata anche dalla necessità di esaminare la conformità alle esigenze di armonizzazione di un'imposta sugli utili da partecipazione e dei provvedimenti per mitigare la doppia imposizione economica. In questo contesto, rimandiamo alla proposta del nostro messaggio del 25 maggio 1983 (FF 1983 III 1 segg.) di istituire un'imposta sugli utili da partecipazione a livello di LIFD e di LAID. Questa imposta avrebbe preso in considerazione soltanto gli utili derivanti dall'alienazione di partecipazioni importanti. Si intende per partecipazione importante una partecipazione a una società di capitali che costituisce almeno il 20 per cento del capitale sociale o dei diritti di voto. Già a livello delle commissioni incaricate dell'esame preliminare il Parlamento ha stralciato dal disegno di legge, senza sostituirla, una simile imposta sugli utili da partecipazione, facendo segnatamente valere che l'articolo costituzionale sull'armonizzazione federale ne vieta l'introduzione per il tramite della LAID, poiché essa è sconosciuta alla maggior parte dei Cantoni. Il legislativo ha sottolineato un altro punto debole del disegno, ossia il fatto che l'imposta avrebbe gravato gli utili di detentori di partecipazioni in società di persone, quindi prevalentemente piccole e medie (PMI), mentre forse non sarebbero state tassati utili molto maggiori derivanti dall'alienazione di

partecipazioni relativamente modeste in società anonime di diritto pubblico. Nel messaggio precitato abbiamo preso dettagliatamente posizione sul problema della mitigazione della doppia imposizione economica e ci siamo anche chiesti se il legislatore federale fosse autorizzato a prescrivere ai Cantoni e ai Comuni provvedimenti per mitigare la doppia imposizione. Sarà così indispensabile sottoporre a un nuovo esame gli aspetti relativi alla legislazione sull'armonizzazione fiscale.

6 Altre lacune della modifica costituzionale proposta dall'iniziativa

6.1 Oggetto dell'imposta

Secondo il nuovo articolo 41^{ter} capoverso 1^{ter} vCost. (art. 128a cpv. 1 Cost.) proposto dall'iniziativa, la Confederazione riscuote «un'imposta speciale sugli utili da capitale realizzati sui beni mobili» che non sono assoggettati all'imposta federale diretta.

Questa formulazione è infelice. Il testo dell'iniziativa fa di certo risultare chiaramente la volontà dei suoi autori: nell'ambito del diritto vigente, all'imposta speciale devono sottostare gli utili da capitale che sono attualmente esenti dall'imposta federale diretta, vale a dire gli utili da capitale realizzati all'atto dell'alienazione di elementi della sostanza privata. (art. 16 cpv. 3 LIFD). Una disposizione costituzionale deve dunque correggere indirettamente una disposizione legale riferendosi alla legge. Anche se questo procedimento è perfettamente ammissibile, soprattutto se si tiene conto del fatto che non esiste l'iniziativa legislativa a livello federale (cfr. in merito l'esempio e le considerazioni del nostro Collegio in FF 1997 II 521 segg.), il testo dell'iniziativa non elimina la contraddizione intrinseca di una norma costituzionale che rinvia a una disposizione legale per definire il suo oggetto, quando detta norma prevede proprio l'abrogazione della disposizione legale. In altri termini, questa formulazione non facilita la comprensione del testo, designando come oggetto dell'imposta che dovrebbe essere parimenti considerata imposta federale diretta «gli utili da capitale realizzati sui beni mobili», che per l'appunto «non sono assoggettati all'imposta federale diretta». Una disposizione costituzionale non dovrebbe contenere siffatte contraddizioni, anche se deve essere interpretata. Occorre pertanto constatare che la descrizione dell'oggetto dell'imposta, secondo il tenore proposto dall'iniziativa nel nuovo capoverso 1^{ter} dell'articolo 41^{ter} v Cost. (art. 128a cpv. 1 Cost.) non risponde alle esigenze di un testo costituzionale che attribuisce una competenza chiaramente definita alla Confederazione.

6.2 Aliquota d'imposta

L'iniziativa popolare domanda che gli utili da capitale siano «imposti secondo un'aliquota unica e proporzionale del 20 per cento almeno» (art. 41^{ter} cpv. 5^{bis} (nuovo) vCost.; art. 128a cpv. 2 Cost.). Il legislatore non avrebbe alcun margine di manovra per trattare in modo differenziato gli utili da capitale a breve e a lungo termine.

6.3

Garanzia per il tramite di un'imposta alla fonte

Secondo la disposizione proposta dall'iniziativa popolare nell'articolo 41^{ter} capoverso 5^{bis} lett. c vCost. (art. 128a cpv. 2 lett. c Cost.), la legislazione può prevedere un'imposta alla fonte per garantire l'imposta. L'iniziativa ignora così il fatto che sovente le banche incaricate della vendita non dispongono dei dati necessari (come le spese di acquisto) per calcolare l'utile da capitale realizzato. Per quanto concerne il provento del capitale, l'imposta alla fonte può essere prelevata sull'insieme di questo provento poiché è integralmente preso in considerazione. Le cose stanno invece diversamente per quanto concerne l'imposta sugli utili da capitale, prelevata sulla differenza tra il provento e il prezzo di acquisto. Un'imposta alla fonte sul provento della vendita condurrebbe spesso inevitabilmente a distorsioni e, a seconda dei casi, perfino all'imposizione della sostanza investita.

Un'altra possibilità di sorvegliare e applicare un'imposta sugli utili da capitale consisterebbe nell'introduzione di un obbligo di informazione per le banche che hanno effettuato transazioni. Ma questa soluzione metterebbe in pericolo il segreto bancario; inoltre la piazza finanziaria svizzera perderebbe un vantaggio non trascurabile, anche se dispone di altri punti forti nel servizio bancario privato; d'altra parte per effetto di una tale misura le sarebbe sempre più difficile resistere alla pressione internazionale volta a ottenere un'assistenza amministrativa completa in materia di affari fiscali.

In sintesi, risulta che un'imposta alla fonte per garantire l'imposta sugli utili da capitale non sarebbe applicabile o andrebbe troppo lontano. Pertanto occorre respingere la proposta dell'iniziativa. Occorre parimenti respingere l'alternativa di un obbligo di informazione per le banche che hanno effettuato transazioni.

6.4

Assenza di una quota dei Cantoni

L'iniziativa propone di completare l'articolo 41^{ter} vCost. con un capoverso 1^{ter} e un capoverso 5^{bis} (art. 128a cpv. 1 e 2 Cost.). Manca però una norma espressa concernente la quota dei Cantoni al gettito di un'eventuale imposta sugli utili da capitale. L'articolo 41^{ter} capoverso 5^{bis} lettera c (art. 128a cpv. 2 lett. c Cost.) precisa unicamente che questa imposta potrebbe essere prelevata dai Cantoni a spese della Confederazione. La sistematica stessa del testo dell'articolo 41^{ter} capoverso 1^{ter} e più particolarmente dell'articolo 5^{bis} (art. 128a cpv. 1 e 2 Cost.) può indurre a concludere che gli autori dell'iniziativa non abbiano previsto di concedere una quota del gettito dell'imposta sugli utili da capitale ai Cantoni; questo fatto sarebbe contrario all'ordinamento in vigore per l'imposta federale diretta (art. 128 cpv. 4 Cost.) [corrispondente all'art. 41^{ter} cpv. 5 lett. b vCost.]. L'ordinamento attuale prevede infatti che tre decimi del gettito lordo dell'imposta siano attribuiti ai Cantoni e che un sesto almeno di questi importi sia destinato alla perequazione finanziaria intercantonale.

7

Conclusioni

Respingiamo senza controprogetto l'imposta sugli utili da capitale domandata dall'iniziativa popolare. Dal punto di vista dell'equità fiscale, questa imposta sarebbe

certamente giustificabile, ma si sovrapporrebbe tra l'altro in parte all'imposta sulla sostanza, erogherebbe un gettito comparativamente esiguo e sarebbe amministrativamente dispendiosa. Per contro, intendiamo apportare rettifiche all'esenzione dall'imposta degli utili privati da capitale nell'ambito della riforma del diritto fiscale delle imprese. Questa riforma dovrà fondarsi sul sistema fiscale svizzero sviluppato durante decine di anni, con la sua struttura federalista, la sua ripartizione delle competenze di tassazione, la doppia imposizione economica delle persone giuridiche e dei loro azionisti in caso di distribuzione di dividendi, le sue imposte sulle transazioni giuridiche e le sue imposte considerevoli sulla sostanza. Pertanto, il 31 gennaio di quest'anno, il capo del Dipartimento federale delle finanze ha istituito la Commissione di esperti «Imposizione delle imprese indipendente dalla loro forma giuridica» (ERU). Questa Commissione deve segnatamente esaminare l'introduzione di un'imposta sugli utili da partecipazione. Nell'ambito dell'applicazione delle linee direttive della politica finanziaria 1999, abbiamo confermato, il 13 marzo scorso, la nostra opposizione all'iniziativa «per un'imposta sugli utili da capitale» e abbiamo deciso di esaminare l'introduzione di un'imposta sugli utili da partecipazione, legata a una diminuzione della doppia imposizione economica. Gli studi necessari non saranno terminati prima della pubblicazione del presente messaggio. Per mancanza di tempo, questo messaggio non include dunque l'imposta sugli utili da partecipazione, che non potrà servire come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «per un'imposta sugli utili da capitale».

Imposta sugli utili da capitale in determinati Stati dell'OCSE

	Francia (1996) (mio FF)	Gran Bretagna (1995) (mio £)	USA (1995) (mio \$)
Gettito totale delle imposte ¹	2 083 000	206 710	1 500 128
Gettito dell'imposta sugli utili da capitale ²	8 000	796	44 254 ³
	(%)	(%)	(%)
Quota dell'imposta sugli utili da capitale	0.38	0.39	2.95

¹ Fonte: OCSE, Statistica degli introiti pubblici 1965/1998, Parigi 1999.

² Diverse fonti:

– Ministère des Finances (Francia)

– Inland Revenue, Statistics and Economics (Gran Bretagna)

– Department of the Treasury, Office of Tax Analysis (USA)

³ Compresa l'imposta sugli utili sui guadagni immobiliari.

Gettito fiscale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni

	1995 (mio fr.)	1996 (mio fr.)	1997 (mio fr.)
Gettito totale delle imposte ¹	76 269	78 595	78 703
Gettito dell'imposta sugli utili da fondi ¹	1 209	1 030	832
	(%)	(%)	(%)
Quota dell'imposta sugli utili da fondi nel gettito totale	1.59	1.31	1.06

¹ Fonte: Amm. fed. delle finanze, Finanze pubbliche in Svizzera 1997, Berna 1999.

Estrapolazione del gettito dell'imposta sugli utili da capitale (IUC) per la Svizzera

Cantone	Abolizione dell'IUC (anni)	Popolazione secondo il censimento 1990 (migliaia)	Gettito IUC prima della sua abolizione (mio fr.)	Gettito globale delle imposte cantionali 1987 (mio fr.)
Basilea Città	1987	199.4	20.0	1 452
Basilea Campagna	1987	233.5	1.0	632
San Gallo	1986	427.5	0.8	773
Grigioni	1996	173.9	0.9	363
Turgovia	1985	209.4	0.2	361
Giura	1987	66.2	1.0	118
6 Cantoni		1309.9	23.9	3 699
Svizzera		6873.7		18 135
a) Quota di questi 6 Cantoni nella popolazione svizzera (in %)				19.06
b) Quota di questi 6 Cantoni nel gettito delle imposte cantionali 1987 (in %)				20.40
c) Quota dell'IUC nel gettito delle imposte di questi 6 Cantoni 1987 (in %)				0.65
Estrapolazione del gettito dell'IUC per la Svizzera:				(mio fr.)
1. in base ad a)				125
2. in base a b)				117
3. in base a c) (gettito delle imposte cantionali 1997 = 24 696 mio fr.)				160