



20.032

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Sgravare i salari, tassare equamente il capitale»

del 6 marzo 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Sgravare i salari, tassare equamente il capitale» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

6 marzo 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

L'iniziativa popolare «Sgravare i salari, tassare equamente il capitale» (non ufficialmente «Iniziativa 99 %») intende tassare maggiormente il reddito da capitale e destinare il gettito supplementare risultante alle persone con redditi bassi o medi. Il Consiglio federale non ravvisa alcuna necessità di intervenire in questo senso. In Svizzera i redditi sono distribuiti in modo relativamente equo e attualmente il volume della redistribuzione è già significativo. Inoltre, l'iniziativa influirebbe negativamente sull'attrattiva della piazza finanziaria e indebolirebbe gli incentivi alla costituzione di capitale. Questa situazione interesserebbe non solo le persone con un elevato reddito da capitale, bensì soprattutto i lavoratori salariati. Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa.

Contenuto dell'iniziativa

I promotori dell'iniziativa chiedono che il reddito da capitale eccedente l'importo stabilito dalla legge sia imponibile in ragione del 150 per cento, ovvero del 50 per cento in più rispetto ad altri tipi di reddito. Il gettito supplementare risultante deve essere destinato alla riduzione dell'imposizione delle persone con redditi da lavoro bassi o medi o a uscite a titolo di riversamento in favore del benessere sociale. La legge disciplinerà i particolari. Il testo dell'iniziativa lascia un certo margine di interpretazione per quanto concerne un'eventuale legislazione di esecuzione, soprattutto riguardo alla nozione di reddito da capitale, all'importo soglia al quale si applicherà l'imposizione più alta e alle modalità della redistribuzione del gettito supplementare risultante da tale imposizione.

Pregi e difetti dell'iniziativa

L'obiettivo dichiarato dell'iniziativa popolare consiste nell'ottenere una maggiore giustizia sociale tramite un'imposizione più alta del reddito da capitale e una redistribuzione sistematica. L'iniziativa è inoltre motivata dal disappunto derivante dal fatto che le persone ricche possono vivere del loro reddito da capitale senza dover lavorare.

L'iniziativa affronta un tema, quello delle disuguaglianze economiche, che è sempre più al centro dei dibattiti politici e scientifici in tutto il mondo. Il Consiglio federale non ravvisa tuttavia alcuna necessità di intervento. Nel confronto internazionale i redditi di mercato, ovvero i redditi ante imposte e prestazioni a titolo di riversamento, sono distribuiti equamente in Svizzera. La necessità di redistribuire il reddito è avvertita meno che in altri Paesi. Tuttavia, oggi viene già effettuata una redistribuzione, soprattutto mediante uscite a titolo di riversamento. Anche i prelievi obbligatori contribuiscono, seppure in misura minore, alla redistribuzione, in particolare attraverso la progressività delle imposte sul reddito e sulla sostanza.

L'iniziativa popolare utilizza uno strumento poco efficiente per ridurre le disparità di reddito poiché l'imposizione più alta che propone riguarda principalmente il tipo di reddito e non il suo ammontare. Inoltre, l'onere complessivo gravante il reddito da capitale è già considerevole, non da ultimo a causa di un'imposta sulla sostanza

elevata rispetto a quella di altri Paesi. Una maggiore imposizione del reddito da capitale indebolirebbe l'attrattiva della piazza finanziaria per le persone con un elevato reddito da capitale e influirebbe negativamente sugli incentivi alla costituzione di patrimonio. Di conseguenza, a medio termine il capitale disponibile dal punto di vista economico per ogni lavoratore diminuirebbe e ciò andrebbe a discapito dei lavoratori salariati.

Infine, la richiesta di vincolare il gettito supplementare alla redistribuzione provocherebbe un aumento del volume di redistribuzione, la cui entità non sarebbe determinata da considerazioni sul bisogno ma dalle entrate fiscali relative al reddito da capitale, che sono volatili e difficili da prevedere.

Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone pertanto alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare federale «Sgravare i salari, tassare equamente il capitale»

Indice

Compendio	2502
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	2506
1.1 Testo dell'iniziativa	2506
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	2506
1.3 Validità	2507
2 Genesi dell'iniziativa	2509
2.1 Aspetti fondamentali delle imposte vigenti sul reddito e sulla sostanza	2509
2.1.1 Principi generali	2509
2.1.2 Particolarità dei redditi da sostanza	2510
2.1.3 Principio dell'apporto di capitale	2511
2.2 Diritto comparato	2511
2.3 Canali di redistribuzione esistenti	2513
2.3.1 Canali di redistribuzione sul fronte delle uscite	2513
2.3.2 Canali di redistribuzione sul fronte delle entrate	2516
2.4 Stato della distribuzione in Svizzera	2521
2.5 Iniziative popolari precedenti e iniziativa parlamentare in corso che va nella stessa direzione	2522
3 Scopi e tenore dell'iniziativa	2523
3.1 Scopi dell'iniziativa	2523
3.2 Tenore della normativa proposta	2524
3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa	2524
3.3.1 Principi per l'interpretazione delle disposizioni costituzionali	2524
3.3.2 Nozione di reddito da capitale	2525
3.3.3 Importo escluso dall'imposizione più alta («importo soglia»)	2528
3.3.4 Imposizione al di sopra o al di sotto dell'importo soglia	2528
3.3.5 Modalità della redistribuzione	2529
4 Valutazione dell'iniziativa	2531
4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	2531
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	2531
4.2.1 Aumento dell'onere fiscale sul reddito da capitale	2531
4.2.2 Ripercussioni finanziarie	2535
4.2.3 Ripercussioni della redistribuzione	2537
4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa	2537
4.3.1 Nessuna necessità di agire	2538
4.3.2 Mezzo inefficiente contro la disparità di reddito	2539

4.3.3	Indebolimento degli incentivi alla costituzione di capitale	2540
4.3.4	I redditi da capitale sono molto sensibili alle variazioni dell'imposizione	2540
4.3.5	Aumento della spesa sociale indipendente da considerazioni sul bisogno	2542
4.4	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	2542
5	Conclusioni	2543
	Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Sgravare i salari, tassare equamente il capitale» (Disegno)	2545

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Sgravare i salari, tassare equamente il capitale» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ (Cost.) è modificata come segue:

Art. 127a Imposizione del reddito da capitale e del reddito da lavoro

¹ La parte del reddito da capitale che eccede l'importo stabilito dalla legge è imponibile in ragione del 150 per cento.

² Il gettito supplementare risultante dall'imposizione in ragione del 150 per cento invece che del 100 per cento della parte del reddito da capitale di cui al capoverso 1 è destinato alla riduzione dell'imposizione delle persone con redditi da lavoro bassi o medi o a uscite a titolo di riversamento in favore del benessere sociale.

³ La legge disciplina i particolari.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Sgravare i salari, tassare equamente il capitale» è stata sottoposta a esame preliminare² dalla Cancelleria federale il *19 settembre 2017* e depositata il *2 aprile 2019* con le firme necessarie.

Con decisione del *14 maggio 2019*, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con *109 332* firme valide³.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non presenta alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto e il relativo messaggio entro il *2 aprile 2020*. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro il *2 ottobre 2021*.

¹ RS 101

² FF 2017 5253

³ FF 2019 2845

⁴ RS 171.10

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 Cost.:

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia (cfr. la motivazione riportata qui di seguito);
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

Unità della materia

L'iniziativa popolare prevede che il gettito supplementare risultante dall'imposizione più alta del reddito da capitale sia destinato alla riduzione dell'imposizione delle persone con redditi da lavoro bassi o medi o a uscite a titolo di riversamento in favore del benessere sociale. Ci si chiede quindi se con questa destinazione vincolata è rispettata l'unità della materia.

Il principio dell'unità della materia concretizza il diritto degli aventi diritto di voto alla libera formazione della volontà e all'espressione fedele del voto (art. 34 cpv. 2 Cost.). Affinché gli aventi diritto di voto possano decidere liberamente, la revisione parziale della Costituzione federale deve limitarsi a una *determinata materia*. Questo principio è sancito esplicitamente (art. 139 cpv. 3 e 194 cpv. 2 Cost.) ed è concretizzato all'articolo 75 capoverso 2 della legge federale del 17 dicembre 1976⁵ sui diritti politici (LDP). Secondo tale articolo «l'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse». La «connessione materiale» è una nozione giuridica non chiaramente definita, che lascia un ampio margine d'apprezzamento.

Le iniziative in cui i diversi temi sono *intrinsecamente* connessi sono ammesse⁶. L'iniziativa «Per il divieto di esportare materiale bellico»⁷, 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. L'unità della materia è salvaguardata anche 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»⁸ 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.

⁵ RS 161.1

⁶ Cfr. riguardo all'intera tematica il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (Riforma dell'imposta sulle successioni)» in: FF 2014 125.

⁷ FF 2007 6565

⁸ FF 2005 475

È anche possibile che vi sia un 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)⁹». Essa aveva come obiettivo una copertura medica di alta qualità, adeguata ai bisogni e a prezzi vantaggiosi e al contempo formulava misure con cui raggiungere tale obiettivo. Secondo la dottrina è anche ammessa la concatenazione di diverse richieste che possono essere ricondotte a un unico tema. Ecco perché ad esempio l'iniziativa popolare «Imposta sulla ricchezza»¹⁰ prevedeva, oltre all'introduzione di tale imposta a livello federale, una dettagliata regolamentazione relativa all'armonizzazione del sistema delle imposte dirette e la fissazione delle aliquote minime per le imposte cantonali e comunali. Nel 2001 l'Assemblea federale ha anche dichiarato valida l'iniziativa «Per garantire l'AVS – tassare l'energia non il lavoro!»¹¹, la quale prevedeva l'utilizzo dei proventi di una nuova tassa sull'energia per ridurre i contributi alle assicurazioni sociali. Successivamente ha dichiarato valida l'iniziativa «Riforma dell'imposta sulle successioni»¹², che contemplava un'imposta a livello federale sulle successioni e sulle donazioni e chiedeva di destinare il gettito di tale imposta al finanziamento dell'AVS e ai Cantoni.

L'iniziativa popolare oggetto del presente messaggio chiede che il reddito da capitale sia tassato maggiormente a partire da un importo da stabilire (importo soglia). Il gettito supplementare risultante dall'imposizione più alta di una parte del reddito da capitale dovrà essere destinato alla riduzione dell'imposizione delle persone con redditi da lavoro bassi o medi o a uscite a titolo di riversamento in favore del benessere sociale. Vi è un nesso intrinseco tra l'imposizione del reddito da capitale e la riduzione dell'onere fiscale sul reddito da lavoro. La nozione di benessere sociale designa il risultato di tutte le misure volte a tutelare la sicurezza economica (ad es. previdenza per la vecchiaia), a ridurre le disparità economiche e a combattere la povertà¹³. I promotori dell'iniziativa, da un lato, fanno appello a questa definizione e, dall'altro, citano come esempi concreti la riduzione dei premi, gli asili nido e le prestazioni di cura delle organizzazioni per le cure a domicilio (Spitex). Anche tra l'imposizione del reddito da capitale elevato e il riversamento in favore del benessere sociale esiste un nesso *intrinseco* dato dall'elemento materiale comune della redistribuzione. L'unità della materia è quindi salvaguardata.

⁹ FF 1999 6252

¹⁰ FF 1974 II 246

¹¹ FF 1996 V 114

¹² FF 2013 1953

¹³ *Wörterbuch der Sozialpolitik*, 2003, Zurigo, Rotpunktverlag.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Aspetti fondamentali delle imposte vigenti sul reddito e sulla sostanza

2.1.1 Principi generali

I redditi delle persone fisiche sono tassati sia a livello federale che a livello cantonale e comunale. La struttura delle imposte sul reddito cantonali è simile a quella dell'imposta federale diretta. La ragione risiede nel fatto che la Confederazione ha la competenza in materia di armonizzazione delle imposte dirette (art. 129 Cost.).

Dal 1959 la Confederazione non riscuote più imposte sulla sostanza, mentre tutti i Cantoni e i Comuni, oltre all'imposta sul reddito, riscuotono un'imposta complementare sulla sostanza. Con il termine «sostanza» si intendono i diritti valutabili in denaro su beni mobili e immobili, crediti e partecipazioni, spettanti al contribuente in quanto proprietario o usufruttuario.

Analogamente al concetto di sostanza, anche quello di reddito deve essere inteso in senso lato nel diritto tributario svizzero. In base a una clausola generale è imponibile la totalità dei proventi, periodici e unici (art. 16 cpv. 1 della legge federale del 14 dicembre 1990¹⁴ sull'imposta federale diretta [LIFD] e art. 7 cpv. 1 della legge federale del 14 dicembre 1990¹⁵ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni [LAID]). Secondo la dottrina svizzera e la giurisprudenza del Tribunale federale, il reddito comprende la totalità dei beni economici che un contribuente riceve e che può utilizzare per soddisfare le proprie esigenze personali senza ridurre il proprio patrimonio¹⁶.

A livello federale e in tutti i Cantoni il reddito complessivo viene generalmente tassato a prescindere dai singoli elementi che lo compongono o dalla sua fonte. Le persone fisiche devono dichiarare, in particolare, il reddito complessivo da attività lucrativa dipendente o indipendente, i proventi della previdenza e il reddito da sostanza mobiliare e immobiliare. Il reddito imponibile da sostanza immobiliare comprende, oltre ai proventi dalla locazione o da altro godimento, segnatamente il valore locativo di immobili che il contribuente ha a disposizione per uso proprio. In linea di principio, le componenti del reddito sono prese in considerazione integralmente, ovvero al 100 per cento, nella base di calcolo.

Tuttavia, il legislatore ha parzialmente limitato l'elenco dei proventi considerati nella base di calcolo. Ad esempio, non sottostanno all'imposta i proventi espressamente dichiarati esenti da imposta nelle due pertinenti leggi federali (art. 16 cpv. 3 e 24 LIFD e art. 7 cpv. 4 LAID).

¹⁴ RS 642.11

¹⁵ RS 642.14

¹⁶ DTF 114 Ia 221

2.1.2 Particolarità dei redditi da sostanza

Il trattamento fiscale dei redditi da sostanza si differenzia a seconda che si tratti di redditi nella sostanza privata o di redditi nella sostanza commerciale. Quest'ultima comprende tutti i valori patrimoniali che servono integralmente o in modo preponderante all'attività lucrativa indipendente (art. 18 cpv. 2 LIFD e art. 8 cpv. 1 LAID).

Utili in capitale da sostanza mobiliare

Gli utili in capitale conseguiti nella realizzazione di sostanza mobiliare privata sono espressamente esenti da imposta (art. 16 cpv. 3 LIFD e art. 7 cpv. 4 lett. b LAID). Per contro, gli utili in capitale nella sostanza commerciale sono computati ai proventi imponibili (art. 18 cpv. 2 LIFD e art. 8 cpv. 2 LAID).

Utili in capitale da sostanza immobiliare (utili da sostanza immobiliare)

La Confederazione, i Cantoni e i Comuni applicano regimi fiscali diversi agli utili in capitale da sostanza immobiliare. A livello federale gli utili da sostanza immobiliare facenti parte della sostanza privata sono esenti da imposta. Nei Cantoni e nei Comuni questi utili sono assoggettati a un'imposta sugli immobili separata, la cosiddetta imposta sugli utili da sostanza immobiliare (art. 12 cpv. 1 LAID).

Come menzionato in precedenza, gli utili in capitale nella sostanza commerciale sono assoggettati come reddito all'imposta federale diretta. Questo vale anche per gli utili da sostanza immobiliare. I Cantoni hanno a disposizione due modelli che si sono sviluppati nel corso degli anni (art. 12 LAID): nel cosiddetto sistema «dualistico» gli utili da sostanza immobiliare nella sostanza commerciale sono assoggettati all'imposta sul reddito analogamente a quanto previsto per l'imposta federale diretta. Nel cosiddetto sistema «monistico», invece, soltanto gli ammortamenti recuperati sottostanno all'imposta sul reddito. L'utile derivante dall'incremento di valore è tassato separatamente tramite l'imposta sugli utili da sostanza immobiliare (art. 12 cpv. 4 LAID).

Ricavi da partecipazioni determinanti

I dividendi e le altre forme di distribuzione degli utili da partecipazioni pari ad almeno il 10 per cento del capitale confluiscono solo in parte nella base di calcolo dell'imposta sul reddito. Con l'accettazione della legge federale del 28 settembre 2018¹⁷ concernente la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (RFFA) in occasione della votazione popolare del 19 maggio 2019, dal 1° gennaio 2020¹⁸ questi proventi sono imponibili in ragione del 70 per cento. Tale regolamentazione si applica sia alla sostanza privata (art. 20 cpv. 1^{bis} LIFD) sia a quella commerciale (art. 18b cpv. 1 LIFD). Nei Cantoni e nei Comuni la percentuale di imposizione parziale per le partecipazioni qualificate è disciplinata nel diritto cantonale. Tuttavia, sia per la sostanza privata (art. 7 cpv. 1 LAID) che per quella commerciale (art. 8 cpv. 2 *quinquies* LAID) ammonta almeno al 50 per cento.

¹⁷ RU 2019 2395

¹⁸ RU 2019 2413

L'imposizione parziale delle distribuzioni a livello di azionisti è volta a correggere la doppia imposizione economica tramite l'imposta sull'utile (per le imprese) e l'imposta sul reddito (per gli azionisti). Prendendo in considerazione l'onere precedente delle distribuzioni in caso di partecipazioni qualificate, il diritto tributario svizzero applica la cosiddetta teoria dell'integrazione. Quest'ultima tiene conto del fatto che l'imposizione delle persone giuridiche comporta già indirettamente un onere per le persone fisiche titolari di partecipazioni¹⁹.

2.1.3 Principio dell'apporto di capitale

In linea di massima il rimborso di riserve da apporti di capitale costituite dagli azionisti non sottostà all'imposta sul reddito.

Con l'accettazione della RFFA, il principio dell'apporto di capitale ha subito delle limitazioni: in particolare le imprese quotate in una borsa svizzera possono rimborsare agli azionisti, in esenzione d'imposta, le riserve derivanti da apporti di capitale solo se distribuiscono dividendi imponibili per un importo almeno equivalente a quello delle riserve rimborsate.

2.2 Diritto comparato

A causa della varietà dei sistemi fiscali nazionali è difficile operare un confronto internazionale completo dell'onere fiscale che colpisce i redditi da capitale. Per quanto concerne l'imposizione dei dividendi, è però possibile procedere a un confronto internazionale attendibile²⁰ grazie alla rilevazione dettagliata effettuata dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE). Si possono inoltre fornire indicazioni qualitative sulle differenze nell'imposizione degli utili da capitale e della sostanza.

Al fine di evitare la doppia imposizione economica dei dividendi, all'inizio del nuovo millennio la maggior parte degli Stati dell'OCSE ha apportato importanti adeguamenti alle proprie regolamentazioni fiscali. Sebbene le misure introdotte assumessero forme molto diverse, vi era una chiara tendenza verso lo sgravio fiscale dei dividendi in capo agli azionisti.

Da allora l'attuazione di queste riforme, talvolta di ampia portata, ha permesso di attenuare o eliminare nella maggior parte degli Stati dell'OCSE e in Svizzera la doppia imposizione economica degli utili distribuiti. La maggioranza dei Paesi prevede per gli azionisti un'imposizione privilegiata dei dividendi rispetto a quella del reddito da lavoro. Alcuni Paesi considerano quindi soltanto una parte dei dividendi nella base di calcolo dell'imposta sul reddito. La maggior parte degli Stati include nella base di calcolo la totalità dei dividendi ma li tassa a un'aliquota

¹⁹ Reich, Markus (2012) *Steuerrecht*, Zurigo, 2ª edizione, § 18 N. 4.

²⁰ Cfr. stats.oecd.org > Public Sector, Taxation and Market Regulation > Taxation > Tax Database > Table II.4. Overall statutory tax rates on dividend income oppure Table I.7. Top statutory personal income tax rate and top marginal tax rates for employees.

d'imposta ridotta rispetto ad altri tipi di reddito. Infine, taluni Paesi applicano persino un sistema di esenzione dei dividendi.

All'interno degli Stati dell'OCSE sono ampiamente diffuse forme di imposizione duale del reddito. Il reddito da lavoro è infatti tassato separatamente dal reddito da capitale mediante una tariffa fiscale progressiva. La tariffa fiscale tipicamente proporzionale per il reddito da capitale è generalmente inferiore all'aliquota massima prevista per il reddito da lavoro soggetto a imposizione progressiva²¹. Pertanto, il sistema d'imposizione duale del reddito è normalmente caratterizzato dal fatto che l'onere fiscale percentuale sul reddito da lavoro cresce all'aumentare dell'importo del reddito, mentre il reddito da capitale è tassato a un'aliquota indipendente dal reddito.

Anche il modello svizzero d'imposizione parziale dei proventi attenua o elimina la doppia imposizione economica dei dividendi in capo agli azionisti. Grazie a questo modello, la Svizzera offre un onere fiscale competitivo rispetto ad altri Paesi dell'OCSE per i dividendi derivanti da partecipazioni qualificate di persone fisiche. Se l'imposizione parziale non è applicabile, non è possibile correggere la doppia imposizione economica. Di conseguenza, in Svizzera l'onere fiscale sui dividendi derivanti da partecipazioni inferiori al 10 per cento risulta mediamente allettante nel confronto con gli altri Paesi dell'OCSE.

Nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE il trattamento fiscale degli utili in capitale e della sostanza differisce da quello previsto in Svizzera. Nel nostro Paese gli utili in capitale conseguiti su elementi della sostanza mobiliare privata sono esenti da imposta sia a livello federale che a livello cantonale e comunale (cfr. n. 2.1.2). La maggioranza degli Stati dell'OCSE procede almeno a un'imposizione parziale degli utili in capitale, ma solo nel momento in cui vengono conseguiti. Diversi Paesi prevedono un'esenzione fiscale o un'imposizione ridotta dopo un determinato periodo di detenzione. Escluse poche eccezioni, nel caso di un patrimonio ereditato, l'incremento di valore maturato fino alla successione sfugge all'imposizione²².

Per contro, la Svizzera è uno dei pochi Paesi dell'OCSE a riscuotere un'imposta generale sulla sostanza. I Cantoni sono tenuti ad adempiere questo compito in virtù della LAID. Molti Stati, tra cui Germania, Austria, Italia e per ultima la Francia, hanno abolito l'imposta generale sulla sostanza. Nei pochi altri Paesi che ancora prevedono tale imposta, il gettito prodotto da quest'ultima rappresenta meno dello 0,5 per cento del prodotto interno lordo (PIL). A questo proposito la Svizzera presenta il valore di gran lunga più elevato (1 %) ²³. Nel 2017²⁴, con 7,3 miliardi di franchi le entrate di Cantoni e Comuni derivanti dall'imposta sulla sostanza hanno raggiunto un importo cospicuo.

²¹ Cfr. www.economiesuisse.ch/it/publications; «Particolarità dell'imposizione dei redditi da capitale: Tendenze internazionali in materia di fiscalità» oppure www.oecd.org/ctp/48193734.pdf; le tabelle dell'OCSE menzionate nella nota precedente forniscono un confronto delle aliquote massime applicabili al reddito da capitale e al reddito da lavoro.

²² Scheuer, F. e Slemrod, J. (2019) *Taxation and the Superrich*. National Bureau of Economic Research. Working Paper 26207. Le indicazioni riportate riguardano gli utili in capitale delle partecipazioni.

²³ OCSE, *Revenue Statistics*, Code 4210, 2017.

²⁴ Amministrazione federale delle finanze (AFF), Statistica finanziaria.

2.3 Canali di redistribuzione esistenti

2.3.1 Canali di redistribuzione sul fronte delle uscite

In Svizzera la redistribuzione avviene prevalentemente sul fronte delle uscite, tramite prestazioni a titolo di riversamento. I diversi canali di redistribuzione in Svizzera si possono individuare nel sistema della sicurezza sociale. Quest'ultimo è strutturato su più livelli e viene spesso rappresentato come una piramide rovesciata. Quanto più in basso nella piramide rovesciata si trova una prestazione sociale, tanto più restrittive sono le condizioni per ricevere le relative prestazioni e tanto più ristretta è tendenzialmente la cerchia dei destinatari.

Copertura di base

Il primo livello, ovvero il livello più alto e più ampio della piramide, comprende la copertura di base. Queste prestazioni, in gran parte finanziate tramite imposte, sono accessibili a tutta la popolazione e includono, ad esempio, il sistema formativo e sanitario. Oltre a obiettivi sociopolitici, esse adempiono numerosi altri obiettivi. Le uscite effettuate nell'ambito della copertura di base sono quindi considerate solo in minima parte nella rilevazione quantitativa delle uscite sociali nel Conto globale della sicurezza sociale (CGSS)²⁵.

Assicurazioni sociali

Il secondo livello comprende le assicurazioni sociali, che sono di competenza della Confederazione e garantiscono la sicurezza economica dei cittadini in Svizzera. Esse coprono rischi particolari come la vecchiaia, la malattia, la disoccupazione e l'invalidità, perlopiù indipendentemente dalla situazione finanziaria della persona interessata. Il finanziamento di queste assicurazioni è garantito per la maggior parte dai contributi alle assicurazioni sociali versati nell'ambito dell'attività lucrativa, come i contributi salariali per l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS), l'assicurazione per l'invalidità (AI) o l'assicurazione contro la disoccupazione (AD).

Prestazioni legate al bisogno

Il livello successivo include le prestazioni legate al bisogno. Conformemente alla Costituzione federale, i Cantoni sono tenuti a fornire queste prestazioni per sostenere finanziariamente le persone che non sono in grado di provvedere al proprio sostentamento e che non hanno diritto oppure non beneficiano in misura sufficiente delle prestazioni delle assicurazioni sociali. Tra di esse rientrano in primo luogo le prestazioni sancite dalle leggi federali, che garantiscono l'accesso alla copertura di base (aiuti all'istruzione, sussidi per il pagamento dei contributi AVS, AI e IPG, riduzio-

²⁵ Conformemente agli standard internazionali per la rilevazione statistica relativa alla sicurezza sociale vengono considerate segnatamente le uscite per il finanziamento pubblico del sistema sanitario. Le uscite per il sistema giuridico o la formazione non sono prese in considerazione nel CGSS. Per un'analisi della redistribuzione che consideri la copertura di base cfr. Engler, M. (2011) *Redistribution in Switzerland: Social cohesion or simple smoothing of lifetime incomes?* Swiss Journal of Economics and Statistics, volume 147.

ne dei premi per l'assicurazione malattie). Queste prestazioni sono volte a prevenire la povertà²⁶.

Seguono quindi le prestazioni legate al bisogno destinate a combattere la povertà. Con esse vengono sostenute finanziariamente le persone che non hanno pienamente diritto alle prestazioni delle assicurazioni sociali e che non dispongono di risorse adeguate per coprire il loro fabbisogno vitale. Queste prestazioni sono fornite dai Cantoni e disciplinate in leggi cantonali. Differiscono quindi da Cantone a Cantone. Sono costituite dalle prestazioni legate al bisogno anteposte all'aiuto sociale economico e dallo stesso aiuto sociale economico (aiuto sociale in senso stretto).

Le prestazioni anteposte sono fornite dai Cantoni per rischi particolari e riducono gli oneri dell'aiuto sociale. Comprendono le prestazioni complementari all'AVS e all'AI, gli aiuti per la vecchiaia e l'invalidità, gli aiuti ai disoccupati, gli aiuti per le famiglie, gli anticipi degli alimenti e gli aiuti per l'alloggio. L'aiuto sociale economico è prestato dai Cantoni o dai Comuni ed è l'ultima rete di protezione del sistema della sicurezza sociale quando le risorse finanziarie non bastano a garantire il minimo esistenziale e tutte le altre possibilità di aiuto precedenti (prestazioni e assicurazioni sociali) sono esaurite. Per beneficiare dell'aiuto sociale non è rilevante la causa della situazione di bisogno. Le prestazioni legate al bisogno anteposte e l'aiuto sociale in senso stretto costituiscono, insieme, l'aiuto sociale in senso lato.

Spese per le prestazioni sociali, per regime

Secondo il CGSS, nel 2017 le spese per le prestazioni sociali ammontavano a 175 miliardi di franchi, ovvero al 26,1 per cento del PIL o a 20 700 franchi per abitante. Le spese per la sicurezza sociale corrispondono quindi a poco più di un quarto della produzione economica totale. All'inizio degli anni Novanta questo valore era ancora al di sotto del 20 per cento. Dopo il forte aumento della spesa sociale degli ultimi 30 anni circa, per le prestazioni sociali rapportate al PIL la Svizzera spende leggermente meno dei Paesi scandinavi e degli altri Paesi dell'Europa occidentale, ma nettamente di più dei Paesi dell'Europa orientale.

La ripartizione delle spese per le prestazioni sociali nei regimi esaminati dal CGSS²⁷ è illustrata nella figura 1.

²⁶ Ufficio federale di statistica (UST, 2017) *Sozialhilfe im weiteren Sinn*, 2006–2014.

²⁷ Le riduzioni dei premi delle casse malati non sono prese in considerazione nel CGSS a livello di spese. Non sono infatti considerate prestazioni sociali, bensì riduzioni dei prelievi obbligatori analogamente alle deduzioni fiscali. Esse semplificano l'accesso al sistema sanitario ma non finanziano direttamente alcuna prestazione sanitaria. Nel 2017 il loro volume complessivo è stato di circa 4,5 miliardi di franchi, ovvero quasi il 2,5 per cento delle spese secondo il CGSS (alle quali vanno ad aggiungersi le spese per le riduzioni dei premi delle casse malati).

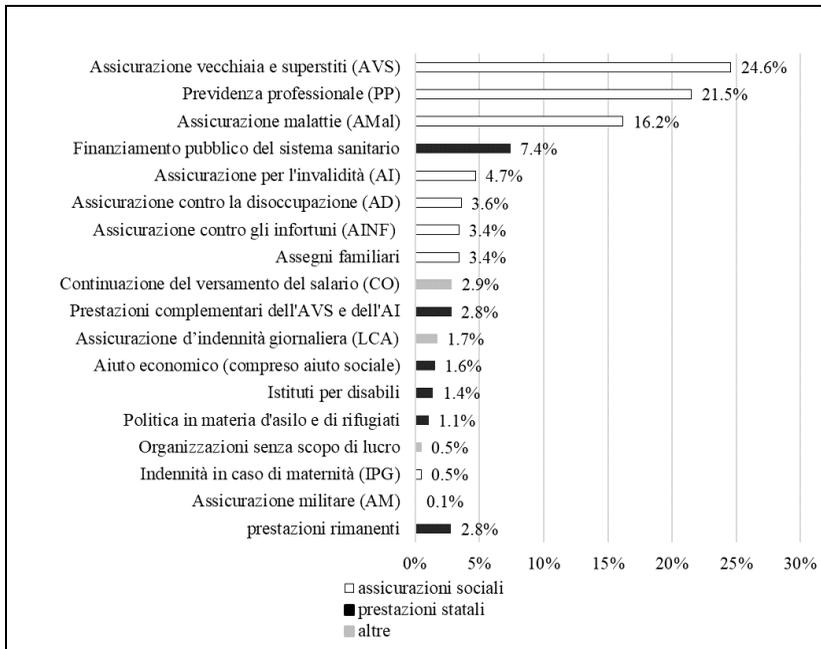


Figura 1: Spese per le prestazioni sociali, quote percentuali per regime, 2017. Le spese complessive per le prestazioni sociali ammontano a 175 miliardi di franchi. Fonte: Ufficio federale di statistica (2019), Conto globale della sicurezza sociale (CGSS) 2017.

La figura indica che in Svizzera la maggior parte delle spese secondo il CGSS sono a carico delle assicurazioni sociali. Nel 2017 queste hanno assorbito circa il 78 per cento delle spese. Le tre assicurazioni sociali più importanti in termini di spese sono l'AVS (24,6%), la previdenza professionale (21,5%) e l'assicurazione malattie (16,2%).

Le prestazioni statali sono meno rilevanti in termini di spese. Una parte di esse, come le prestazioni complementari e l'aiuto sociale, sono legate al bisogno e rispetto alle assicurazioni sociali presentano un tasso di beneficiari più basso.

I fatti e le cifre seguenti dimostrano la grande importanza dei canali di redistribuzione sul fronte delle uscite:

- a partire da un determinato livello di reddito, i contributi AVS non sono più costitutivi di rendita e sono utilizzati per finanziare le rendite delle fasce di reddito basse e medie;
- molti trasferimenti sociali sono effettuati indipendentemente dal bisogno e sono quindi ampiamente diffusi: l'81,9 per cento delle persone vive in economie domestiche che beneficiano almeno di una prestazione. Escludendo le

prestazioni di vecchiaia e per i superstiti, questo valore ammonta ancora a quasi due terzi (64,1 %)²⁸;

- per le prestazioni sociali legate al bisogno secondo la definizione di aiuto sociale in senso lato, nel 2017 sono stati spesi 8,3 miliardi di franchi. Di questi, 2,8 miliardi di franchi sono stati destinati all'aiuto sociale in senso stretto (aiuto sociale economico). Circa 800 000 persone o il 9,5 per cento circa della popolazione residente permanente della Svizzera ha beneficiato di una prestazione in caso di bisogno prevista dall'aiuto sociale in senso lato. Circa 280 000 persone hanno ricevuto un aiuto sociale in senso stretto, ciò che corrisponde a un tasso di beneficiari del 3,3 per cento²⁹. Queste cifre non comprendono le riduzioni dei premi delle casse malati, il cui volume complessivo nel 2017 ammontava a circa 4,5 miliardi di franchi. Ne hanno beneficiato circa 2,2 milioni di persone, ovvero il 26 per cento di tutti gli assicurati³⁰;
- in virtù di tutti i trasferimenti sociali, nel 2017 il tasso di povertà in Svizzera è stato dell'8,2 per cento invece che del 31,1 per cento³¹. Queste cifre considerano anche la differenza particolarmente marcata, grazie alla previdenza per la vecchiaia, tra il tasso di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali per le persone in età pensionabile. A ciò occorre aggiungere, per relativizzare questo dato, che soltanto una parte della previdenza per la vecchiaia si basa sulla redistribuzione. La parte rimanente deve essere finanziata personalmente dai beneficiari di rendite tramite contributi da versare durante l'esercizio dell'attività lavorativa.

2.3.2 Canali di redistribuzione sul fronte delle entrate

In Svizzera le principali misure di redistribuzione sul fronte delle entrate sono le imposte sul reddito e sulla sostanza, calcolate sulla base di tariffe progressive. Si devono menzionare inoltre le imposte cantonali sulle successioni e sulle donazioni, che colpiscono un eventuale incremento patrimoniale di cui l'erede beneficia senza aver fornito alcun contributo proprio. Nel 2017 le entrate delle imposte sulle successioni e sulle donazioni di Cantoni e Comuni ammontavano a circa 1,2 miliardi di franchi³².

Imposta progressiva sul reddito

L'imposta federale diretta è connotata da una forte progressività. I redditi elevati contribuiscono al gettito dell'imposta in modo molto più che proporzionale. Ciò è esemplificato dai seguenti indicatori (statistica del 2016 relativa all'imposta federale diretta):

28 UST (2019) Indagine sui redditi e sulle condizioni di vita (SILC).

29 UST (2019) Statistica dei beneficiari dell'aiuto sociale.

30 Ufficio federale della sanità pubblica (2018) *Monitoring 2017 – Wirksamkeit der Prämienverbilligung*.

31 UST (2019) Indagine sui redditi e sulle condizioni di vita (SILC).

32 AFF, Statistica finanziaria.

- l'1 per cento dei contribuenti con i redditi più elevati procura il 40 per cento circa delle entrate provenienti dall'imposta;
- il 10 per cento dei contribuenti con i redditi più elevati procura il 78 per cento circa delle entrate provenienti dall'imposta;
- il 50 per cento dei contribuenti con i redditi meno elevati procura il 2 per cento circa delle entrate provenienti dall'imposta.

Nel 2017 le entrate derivanti dall'imposta federale diretta delle persone fisiche ammontavano a circa 10,4 miliardi di franchi, corrispondenti a un quinto circa delle entrate complessive, pari a circa 53,8 miliardi di franchi, generate dalle imposte sul reddito a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni³³.

Anche le imposte cantonali sul reddito sono progressive e in termini di volume sono più significative dell'imposta federale diretta. Tuttavia, l'effetto di redistribuzione deve essere relativizzato per due motivi: da un lato, la progressione è meno marcata a causa della concorrenza fiscale intercantonale. Dall'altro, sempre più spesso le persone con un reddito elevato vivono in Cantoni e Comuni con una bassa pressione fiscale e ciò attenua la progressione effettiva. Sebbene in ogni Comune svizzero le imposte sul reddito siano progressive, in caso di redditi molto elevati le suddette decisioni relative al domicilio rendono addirittura regressive le imposte effettive sul reddito a livello nazionale, come dimostra uno studio scientifico³⁴.

I dati a disposizione della Confederazione non forniscono indicazioni sull'effetto redistributivo delle imposte sul reddito a tutti i livelli istituzionali. Nelle pubblicazioni scientifiche sono formulate delle stime, illustrate nella Figura 2. Il grafico confronta per ogni classe di reddito le quote dei redditi con le quote dei pagamenti delle imposte sul reddito a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni³⁵.

³³ AFF, Statistica finanziaria.

³⁴ Roller, M. e Schmidheiny, K. (2016) Effective Tax Rates and Effective Progressivity in a Fiscally Decentralized Country. CEPR Discussion Paper 11152.

³⁵ Cfr. Frey, Ch. e Schaltegger, C.A. (2016) Progressive taxes and top income shares. *Economics Letters* 148, pagg. 5–9. Le stime sono state in seguito aggiornate e rielaborate per questo messaggio dall'Amministrazione federale delle contribuzioni. L'anno di riferimento delle stime è il 2015.

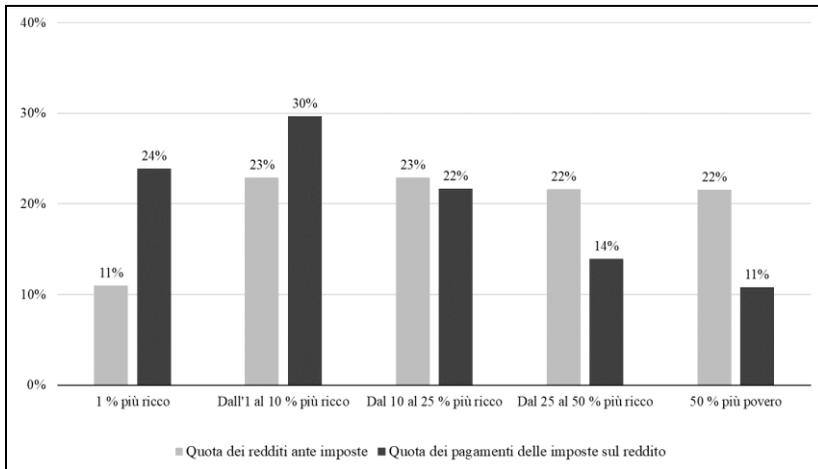


Figura 2: Stima delle quote dei redditi ante imposte e dei pagamenti delle imposte sul reddito a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni per classe di reddito. Esempio di lettura: i contribuenti appartenenti alla classe di reddito «Dall'1 al 10 % più ricco» hanno prodotto il 23 per cento dei redditi complessivi conseguiti e generato il 30 per cento dei pagamenti complessivi delle imposte sul reddito. Anno di riferimento: 2015.

Dal grafico emerge che i contribuenti appartenenti alle classi di reddito elevate pagano una quota di imposte sul reddito superiore alla loro quota sul totale dei redditi conseguiti. Nel caso dell'1 per cento dei contribuenti con i redditi più elevati la quota dei pagamenti delle imposte sul reddito (24 %) è più di due volte superiore alla quota dei redditi conseguiti (11 %).

Per i contribuenti nelle classi di reddito medie e basse la situazione è esattamente l'opposto: la loro quota sui pagamenti complessivi delle imposte sul reddito è più bassa rispetto a quella sul totale dei redditi conseguiti. Il 50 per cento dei contribuenti con i redditi più bassi consegue il 22 per cento dei redditi complessivi, ma paga soltanto l'11 per cento delle imposte sul reddito.

Le stime evidenziano come, nonostante la concorrenza fiscale e il volume piuttosto modesto dell'imposta federale diretta, i contribuenti con redditi elevati paghino una quota più che proporzionale di imposte sul reddito.

Imposta progressiva sulla sostanza

In tutti i Cantoni l'imposta sulla sostanza è progressiva; l'onere percentuale cresce quindi all'aumentare dell'importo della sostanza imponibile. Mentre con una sostanza netta di 200 000 franchi le aliquote dell'imposta sulla sostanza sono comprese, a seconda del Cantone, tra 0 e 4,41 per mille, con una sostanza netta di 5 milioni di franchi esse si situano tra 1,35 e 8,70 per mille³⁶.

³⁶ Per le indicazioni sull'onere dell'imposta sulla sostanza fornite nel presente paragrafo: *Steuerbelastungsstatistik 2018, Kantonshauptorte, verheiratete Person ohne Kinder.*

Inoltre, l'imposta sulla sostanza si applica soltanto quanto la sostanza netta raggiunge un determinato importo. La soglia a partire dalla quale è dovuta l'imposta varia da Cantone a Cantone e oscilla tra 51 000 e 261 000 franchi. L'imposta sulla sostanza viene versata quindi soprattutto dalle persone facoltose, mentre i piccoli risparmiatori non sono gravati di tale imposta o lo sono soltanto in misura esigua. Nel 2017 le relative entrate dei Cantoni e dei Comuni ammontavano a circa 7,3 miliardi di franchi³⁷.

Imposta sul valore aggiunto regressiva

Insieme all'imposta federale diretta, l'imposta sul valore aggiunto (IVA) è la principale fonte di entrate della Confederazione. Nel 2018 il gettito ammontava a 22,6 miliardi di franchi, corrispondenti a circa il 33 per cento delle entrate fiscali della Confederazione, pari a loro volta a 68,4 miliardi di franchi³⁸. Essendo legata al consumo e non all'incremento della sostanza, l'IVA può considerare al massimo indirettamente la situazione reddituale del contribuente. Rispetto al reddito il suo effetto concreto indiretto è quindi leggermente regressivo. In proporzione al loro reddito, le economie domestiche con un reddito elevato sono gravate dell'IVA in misura leggermente minore rispetto alle economie domestiche con un reddito basso.

Il motivo risiede nel fatto che la quota dei consumi tende a diminuire all'aumentare del reddito. Le economie domestiche con un reddito basso spendono quindi una quota maggiore del loro reddito per i consumi rispetto a quelle con un reddito elevato e risparmiano una quota proporzionalmente inferiore. Secondo l'indagine sul budget delle economie domestiche condotta dall'UST per il periodo 2015–2017, le uscite per i consumi del quinto delle economie domestiche più povere rappresentavano l'88 per cento del reddito lordo. Nel caso del quinto delle economie domestiche più ricche queste uscite erano pari al 42 per cento.

L'effetto regressivo dell'IVA è in parte compensato dall'imposizione all'aliquota ridotta del 2,5 per cento, anziché all'aliquota normale del 7,7 per cento³⁹, delle derrate alimentari e di altri beni di prima necessità perché la quota delle uscite per i beni di prima necessità sul totale delle uscite per i consumi è più elevata nel caso delle economie domestiche con un reddito basso rispetto a quelle con un reddito alto⁴⁰.

L'imposizione ridotta dei beni di prima necessità attenua leggermente l'effetto regressivo dell'IVA rispetto al reddito, ma non è in grado di compensarlo. In definitiva, la distribuzione del reddito tramite l'IVA è quindi in parte meno equa, nella misura in cui si ripercuota effettivamente sui prezzi al consumo.

Questa conclusione deve però essere relativizzata: il risparmio non deve essere considerato come un obiettivo a sé stante, bensì come il risultato di una decisione sulla ripartizione dei consumi nel tempo. I risparmi realizzati oggi servono a finanziare i consumi nel futuro. Pertanto, i risparmi realizzati oggi saranno in futuro gravati dall'IVA, anche se quest'ultima non dovrà necessariamente essere pagata

³⁷ AFF, Statistica finanziaria.

³⁸ AFF, Statistica finanziaria.

³⁹ Secondo il diritto vigente dal 1° gennaio 2020.

⁴⁰ UST (2019) *Haushaltsbudgeterhebung, 2015–2017*.

dalla persona che ha risparmiato. L'impatto effettivo sulle classi di reddito di altre imposte specifiche sul consumo (imposta sugli autoveicoli, imposta sul tabacco, imposta sugli oli minerali ecc.) dovrebbe essere valutato in maniera analoga.

Premi obbligatori delle casse malati regressivi

Rispetto ad altri Paesi, in Svizzera lo Stato finanzia solo una piccola parte dei costi del sistema sanitario. Si stima che nel 2017 il 29 per cento dei costi pari a 83 miliardi di franchi complessivi sia stato finanziato con fondi statali. Il 36 per cento è stato finanziato dall'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (assicurazione di base)⁴¹. I premi delle casse malati non dipendono dal reddito della persona assicurata. Poiché l'assicurazione di base è obbligatoria, i premi possono essere imputati alle uscite obbligatorie. Analogamente alle imposte sul reddito, essi accrescono la discrepanza tra il reddito lordo e quello disponibile. A causa di questa somiglianza con le imposte dirette, si deve prendere in considerazione anche l'effetto di distribuzione dei premi per l'assicurazione di base.

Poiché il calcolo dei premi delle casse malati è indipendente dal reddito, l'onere è regressivo rispetto a quest'ultimo. Di conseguenza, l'onere dei premi dell'assicurazione di base rispetto al reddito diminuisce all'aumentare del reddito. Ciò può essere illustrato con le cifre seguenti: per il quinto delle economie domestiche più ricche i premi dell'assicurazione di base corrispondono al 3,9 per cento del reddito lordo, per il quinto delle economie domestiche più povere al 14,1 per cento e questa quota è persino superiore a quella delle uscite per le imposte⁴².

Contributi proporzionali riscossi sul reddito salariale

Le persone che esercitano un'attività lucrativa in Svizzera devono versare contributi a favore di AVS, AI e IPG proporzionali al loro stipendio. Le aliquote dei contributi ammontano all'8,7 per cento per l'AVS, all'1,4 per cento per l'AI e allo 0,45 per cento per l'IPG, ovvero a un totale del 10,55 per cento. Per le componenti dello stipendio fino a 148 200 franchi le aliquote dei contributi all'AD corrispondono al 2,2 per cento, mentre per quelle al di sopra di tale importo all'1 per cento⁴³. Il datore di lavoro deduce la metà del contributo dallo stipendio dei suoi dipendenti e lo trasferisce alla cassa di compensazione insieme alla sua quota. Nel 2018 le entrate annuali provenienti dai contributi salariali per AVS, AI, IPG e AD ammontavano a circa 46 miliardi di franchi⁴⁴.

Il reddito da capitale generalmente conseguito dalle persone con un reddito elevato non è considerato nei suddetti contributi. Dal momento che i contributi sono riscossi soltanto sul reddito da attività lucrativa, è probabile che abbiano un effetto leggermente regressivo sul reddito ma solo sul fronte delle entrate.

Occorre osservare che queste affermazioni si riferiscono esclusivamente alle entrate delle relative assicurazioni sociali. Se si considera anche il versante delle uscite,

⁴¹ UST (2019) *Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens 2017*.

⁴² UST (2016) *Haushaltsbudgeterhebung, 2012–2014*. Si considera sempre l'importo lordo dei premi dell'assicurazione di base. Nell'indagine dell'UST le riduzioni dei premi sono riportate nella rubrica «*Renten und Sozialleistungen*».

⁴³ Secondo il diritto vigente dal 1° gennaio 2020.

⁴⁴ Fonte: AFF, Statistica finanziaria.

l'AVS in particolare ha un effetto di redistribuzione marcato. Tale effetto è dovuto al fatto che a partire da un determinato importo del reddito salariale i contributi all'AVS non sono più costitutivi di rendita ma vengono utilizzati per pagare le rendite a persone con redditi da attività lucrativa bassi e medi e sono quindi di natura fiscale. La redistribuzione sul fronte delle uscite è trattata al numero 2.3.1.

Conclusioni e imposte a carico delle imprese

In sintesi, si può affermare che le imposte progressive sul reddito e sulla sostanza hanno un effetto di redistribuzione. Tuttavia, il sistema svizzero dei prelievi obbligatori di natura fiscale e non fiscale presenta anche elementi regressivi. Nel complesso, quindi, sia nel confronto internazionale sia rispetto ai canali sul versante delle uscite, la Svizzera si caratterizza per un effetto redistributivo ridotto sul fronte delle entrate⁴⁵.

Questa valutazione comprende i prelievi obbligatori che hanno un effetto di redistribuzione e i prelievi obbligatori di natura fiscale e non fiscale quantitativamente più importanti.

Anche le imposte a carico delle persone giuridiche potrebbero avere un effetto di redistribuzione, ma è difficile da stimare. Uno dei motivi è che un'impresa non può pagare essa stessa le imposte e deve quindi trasferirle ai suoi azionisti, ai consumatori o ai dipendenti. Rispetto ad altri tipi di imposte è più difficile stabilire il soggetto che da ultimo sopporta l'onere delle imposte sulle imprese (cosiddetta incidenza fiscale). Gli studi empirici al riguardo non forniscono un quadro chiaro. Se le imposte sulle imprese sono pagate dai finanziatori, l'effetto rispetto al reddito è progressivo. Se invece l'onere fiscale è a carico del fattore lavoro, l'effetto redistributivo dipende anche dalla fascia del reddito da lavoro interessata (bassa, media o elevata). Sebbene a livello federale, cantonale e comunale le imposte sull'utile e sul capitale siano consistenti in termini quantitativi (nel 2017 ca. 22 mia. fr. di gettito), il loro potenziale effetto di redistribuzione è nettamente inferiore a quello delle imposte sul reddito e sulla sostanza (nel 2017 ca. 61 mia. fr. di gettito)⁴⁶.

2.4 Stato della distribuzione in Svizzera

Nel confronto internazionale i redditi di mercato, ovvero i redditi *ante* imposte e prestazioni a titolo di riversamento, sono distribuiti in modo particolarmente equo in Svizzera. Il valore del coefficiente di Gini è spesso utilizzato come misura della disuguaglianza di una distribuzione. Se tale valore è uguale a 0 vi è una pura equidistribuzione, mentre il valore 1 corrisponde alla massima disuguaglianza. In Svizzera esso ammonta a 0,386 ed è il valore più basso tra tutti gli Stati dell'OCSE. Il reddito

⁴⁵ Per un'analisi trasversale cfr. Wang, C. e Caminada, K. (2011) *Disentangling income inequality and the redistributive effect of social transfers and taxes in 36 LIS countries*. Luxembourg Income Study Working Paper Series n. 567. Per un'analisi a lungo termine sull'intero ciclo di vita cfr. Engler, M. (2011) *Redistribution in Switzerland: Social cohesion or simple smoothing of lifetime incomes?* Swiss Journal of Economics and Statistics, 147.

⁴⁶ AFF, Statistica finanziaria.

di mercato non è quindi distribuito in modo più equo in nessun altro Stato dell'OCSE⁴⁷.

L'applicazione delle misure di redistribuzione citate riduce la disparità di reddito relativa, misurata con il coefficiente di Gini, da 0,386 a 0,296. La riduzione raggiunta della disuguaglianza è piuttosto trascurabile nel confronto internazionale, ma ciò è in parte dovuto alla distribuzione uniforme dei redditi di mercato. Per quanto concerne la disparità del reddito disponibile, ovvero del reddito *post* imposte e prestazioni a titolo di riversamento, la Svizzera si situa nella media dell'OCSE. La distribuzione è quindi paragonabile a quella di Germania e Francia.

Occorre ricordare che il coefficiente di Gini è una misura relativa della distribuzione. Indica quindi le disparità di reddito relative, ma non quelle assolute. Di conseguenza, un'imposta sul reddito proporzionale, ad esempio, non influirebbe in alcun modo sul valore del coefficiente di Gini, sebbene in questo caso le persone con un reddito elevato paghino più imposte, calcolate in franchi. Il valore del coefficiente si riduce quando un'imposta ha un effetto progressivo sul reddito. Per contro, le imposte che hanno un effetto regressivo sul reddito causano un aumento delle disparità misurate con il coefficiente di Gini.

2.5 **Iniziative popolari precedenti e iniziativa parlamentare in corso che va nella stessa direzione**

Negli ultimi 20 anni sono state avanzate ripetute richieste politiche da mettere in atto a livello costituzionale, che avevano come scopo una redistribuzione a favore delle fasce della popolazione a basso reddito o un aumento dell'onere fiscale per le fasce della popolazione a reddito elevato:

- (1) *iniziativa popolare «per un'imposta sugli utili da capitale» (00.087)*: l'iniziativa depositata dall'Unione sindacale svizzera intendeva imporre gli utili da capitale privati secondo un'aliquota del 20 per cento almeno. A questa nuova imposta federale dovevano essere assoggettati in particolare gli utili sulle divise, sulle partecipazioni e su altri titoli.

Risultato della votazione: il 2 dicembre 2001 Popolo e Cantoni hanno respinto l'iniziativa.

- (2) *Iniziativa popolare «Per imposte eque. Basta con gli abusi nella concorrenza fiscale (Iniziativa per imposte eque)» (09.031)*: il comitato d'iniziativa intendeva ridurre le differenze di onere fiscale tra i Cantoni applicando ai redditi e ai patrimoni elevati un'aliquota d'imposta minima.

Risultato della votazione: il 28 novembre 2010 Popolo e Cantoni hanno respinto l'iniziativa.

⁴⁷ La Svizzera condivide il valore più basso del coefficiente di Gini insieme all'Islanda. Per una migliore comparabilità a livello internazionale, le indicazioni sulla distribuzione del reddito fornite in questo capitolo si basano sugli ultimi dati pubblicati dall'OCSE per il 2015.

- (3) *Iniziativa popolare «1:12 – Per salari più equi» (12.017)*: l’iniziativa chiedeva che il salario massimo versato da un’impresa non potesse superare di oltre dodici volte il salario minimo corrisposto dalla stessa impresa. Con la loro richiesta, i promotori dell’iniziativa volevano limitare i salari dei manager più retribuiti e contribuire ad aumentare i salari più bassi.

Risultato della votazione: il 24 novembre 2013 Popolo e Cantoni hanno respinto l’iniziativa.

- (4) *Iniziativa popolare «Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (Riforma dell’imposta sulle successioni)» (13.107)*: il comitato d’iniziativa chiedeva 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. Il gettito dell’imposta doveva essere destinato per due terzi al Fondo di compensazione dell’AVS e per un terzo ai Cantoni.

Risultato della votazione: il 14 giugno 2015 Popolo e Cantoni hanno respinto l’iniziativa.

- (5) *Iniziativa popolare «Per un reddito di base incondizionato» (14.058)*: il comitato d’iniziativa intendeva istituire un reddito di base incondizionato. Lo Stato avrebbe versato a chi vive in Svizzera una certa somma, e ciò indipendentemente dal reddito da attività lucrativa e dalla situazione patrimoniale dei beneficiari.

Risultato della votazione: il 5 giugno 2016 Popolo e Cantoni hanno respinto l’iniziativa.

La seguente iniziativa parlamentare che è correlata con l’iniziativa popolare oggetto del presente messaggio è tutt’ora in sospenso:

- (6) *iniziativa parlamentare Bendahan «Tassare al 70 per cento la parte del reddito che supera i 10 milioni di franchi svizzeri» (19.426)*: il tasso d’imposta marginale accumulato tra Comune, Cantone e Confederazione deve raggiungere il 70 per cento per la parte del reddito imponibile che supera i 10 milioni di franchi svizzeri. La modifica riguarda l’imposizione delle persone fisiche. Stato dell’iniziativa: la procedura dell’esame preliminare non è ancora iniziata.

3 Scopi e tenore dell’iniziativa

3.1 Scopi dell’iniziativa

L’obiettivo primario dichiarato dell’iniziativa popolare è ottenere una maggiore giustizia sociale attraverso un’imposizione più alta del reddito da capitale e una redistribuzione sistematica.

3.2 Tenore della normativa proposta

L'iniziativa popolare intende assoggettare a un'imposizione più alta la parte di reddito da capitale che eccede un importo che deve essere stabilito dalla legge. Secondo il testo dell'iniziativa, questa parte di reddito deve essere tassata in ragione del 150 per cento, ossia del 50 per cento in più rispetto agli altri tipi di reddito. Il gettito supplementare che ne risulta deve essere utilizzato per la riduzione dell'imposizione dei redditi da lavoro bassi o medi oppure per le prestazioni a titolo di riversamento in favore del benessere sociale.

Si pongono questioni di interpretazione per quanto riguarda sia l'imposizione più alta del reddito da capitale sia la redistribuzione.§

3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa

3.3.1 Principi per l'interpretazione delle disposizioni costituzionali

Di regola l'interpretazione della Costituzione – come quella delle leggi e delle ordinanze – si basa in primo luogo sulla formulazione della norma (interpretazione letterale). Se il testo non è chiaro o consente diverse interpretazioni, bisogna cercarne il senso vero e proprio. Nel far ciò vanno tenuti in considerazione altri elementi, in particolare la genesi della norma (interpretazione storica) e il suo scopo (interpretazione teleologica). Importante è anche il significato che la norma assume nel contesto normativo in cui è inserita (interpretazione sistematica). In alcuni casi occorre esaminare quale metodo (o combinazione di metodi) è più adatto a rendere correttamente il senso della norma costituzionale da interpretare (cosiddetto pluralismo di metodi)⁴⁸. La volontà dei promotori di una nuova norma costituzionale non è un elemento determinante⁴⁹, ma può nondimeno essere presa in considerazione, ad esempio nell'ambito dell'interpretazione storica.

Il testo dell'iniziativa oggetto del presente messaggio solleva diverse questioni di interpretazione, che riguardano in particolare la nozione di reddito da capitale, l'ammontare dell'importo soglia da stabilire, il trattamento fiscale del reddito da capitale superiore e inferiore all'importo soglia e le modalità della redistribuzione delle entrate realizzate con l'imposizione più alta. Queste questioni vengono esaminate qui di seguito.

Il legislatore dovrà interpretare il testo dell'iniziativa nell'ambito di un'eventuale legislazione di esecuzione. A tal fine, occorrerà tenere conto in particolare del livello di comprensione generale del testo dell'iniziativa e del modo in cui quest'ultimo è stato presentato agli aventi diritto di voto nella documentazione e nei pareri delle autorità, nonché nella motivazione e negli argomenti dei favorevoli e dei contrari

⁴⁸ Häfelin, U., Haller, W. e Keller, H. (2012) n. 130, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8ª edizione, Zurigo: Schulthess.

⁴⁹ Rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010 «La relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale», n. 8.7.1.2; in: FF **2010** 2015.

all'iniziativa⁵⁰. Tutte le fonti per l'interpretazione saranno quindi disponibili soltanto dopo l'esito della votazione e lasceranno al legislatore un certo margine di interpretazione.

3.3.2 Nozione di reddito da capitale

La Costituzione federale e la legislazione fiscale vigenti non comprendono la nozione di reddito da capitale. In vista di una possibile concretizzazione nel diritto tributario, la nozione richiede quindi un'interpretazione.

Un esempio della distinzione tra reddito da capitale e reddito da lavoro si trova nel diritto in materia di AVS in cui, per determinare il reddito proveniente da un'attività lucrativa indipendente soggetto al pagamento dei contributi AVS, si deduce dal reddito lordo l'interesse del capitale proprio impegnato nell'azienda. Il tasso d'interesse corrisponde al rendimento dei prestiti dei debitori svizzeri che non sono enti pubblici e prende quindi in considerazione il tasso d'interesse esente da rischio e in parte anche il premio per il rischio (cfr. art. 9 cpv. 2 lett. f della legge federale del 20 dicembre 1946⁵¹ su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, LAVS). Il premio per il rischio considerato si limita però al rischio legato al capitale di terzi e non comprende il rischio legato al capitale proprio. La logica della legislazione sull'AVS trova applicazione anche nel caso della ripartizione fiscale intercantonale per i redditi da attività lucrativa indipendente. Inoltre, per valutare le imprese che non sono quotate in borsa, nel diritto tributario ci si basa implicitamente sulla nozione di reddito da capitale per determinare l'imposta sulla sostanza. In questo contesto i premi per il rischio permettono di considerare maggiormente il rischio imprenditoriale.

Accettazione scientifica

In campo scientifico la nozione di reddito da capitale ha due significati distinti. Nella *teoria economica* essa designa il reddito derivante dalla remunerazione *esente da rischio* del capitale. Si riferisce quindi al reddito risultante dalla rinuncia ai consumi nel presente a favore dei consumi nel futuro. L'assunzione di rischi economici (premi per il rischio) e il conseguimento di rendite economiche (ad es. a seguito di una posizione di monopolio o di una leadership tecnologica) non generano reddito da capitale in questa accezione.

Teoricamente è possibile trasporre nel diritto questa accezione del termine. Un'interpretazione teleologica del testo dell'iniziativa permette tuttavia di coglierne lo scopo, ossia il finanziamento della redistribuzione tramite una maggiore imposizione del reddito da capitale. Bisogna pertanto chiedersi se l'esclusione di premi per il rischio e di rendite economiche sia coerente con lo scopo dell'iniziativa.

Secondo l'altra definizione utilizzata in particolare nella *scienza delle finanze*, reddito da capitale è sinonimo di reddito da sostanza. Si tratta della controprestazio-

⁵⁰ Cfr. DTF 139 II 243 e Waldmann, Bernhard (2015) *Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht*, in: LeGes 26/3, pag. 525.

⁵¹ RS 831.10

ne ricevuta per la messa a disposizione di capitale, che comprende oltre alla remunerazione esente da rischio del capitale, i premi per il rischio e il conseguimento di rendite economiche. In tal caso, la forma in cui il finanziatore riceve la controprestazione è irrilevante. In particolare è irrilevante se la controprestazione è fornita sotto forma di utili da rivalutazione o di flusso di pagamenti. Per motivi pratici, nell'ambito dell'imposizione degli utili in capitale solitamente l'utile da rivalutazione è tassato al momento della realizzazione (utile da alienazione). Questa definizione più ampia è del tutto compatibile con l'interpretazione teleologica del testo dell'iniziativa.

Questa equivalenza tra redditi da capitale e utili in capitale secondo la definizione in uso nella scienza delle finanze può essere illustrata sulla base dell'esempio delle azioni: in linea di principio l'utile che un'impresa ha realizzato può essere trattenuto nell'impresa o distribuito sotto forma di dividendi. Nel primo caso, l'utile realizzato determina un incremento di valore delle azioni. Questo incremento equivale quindi a un dividendo poiché con una vendita parziale delle azioni è possibile riprodurre il flusso di denaro generato da un dividendo. La stessa equivalenza è applicabile ai beni immobili per i quali l'utile da rivalutazione può essere trasformato in un corrispondente flusso di denaro, preferibilmente attraverso un aumento del pegno. Alla luce di quanto precede, il punto di vista della scienza delle finanze è orientato verso un'ampia definizione che riconduce nella nozione di reddito da capitale sia i redditi da capitale sia gli utili in capitale su beni mobili e immobili.

Anche una sintesi del punto di vista della scienza delle finanze con dei principi di categorizzazione del reddito derivanti dalla dottrina fiscale⁵² come pure la statistica economica elaborata nell'ambito dei conti nazionali depongono a favore di un'ampia definizione della nozione di reddito da capitale. I conti nazionali fanno figurare nel reddito da capitale le stesse componenti, tuttavia la distinzione tra reddito da capitale e utile in capitale si discosta parzialmente da quella effettuata nella dottrina fiscale⁵³.

Secondo questa definizione, che comprende tutti i redditi da capitale e gli utili in capitale su beni mobili e immobili, in linea di principio fanno parte del reddito da capitale anche il valore locativo e l'utile da sostanza immobiliare. Bisognerebbe dunque chiedersi se anche la Confederazione debba tassare come reddito da capitale gli utili da alienazione della sostanza immobiliare facenti parte della sostanza privata. Inoltre, occorre tenere presente che questi utili sono di regola aperiodici e che quindi, a seconda dell'impostazione data a un'eventuale legislazione di esecuzione, potrebbero superare l'importo soglia per una fascia più larga della popolazione.

Delimitazione tra reddito da lavoro e reddito da capitale

Le conseguenze dell'iniziativa sarebbero incerte in particolare per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente, caratterizzata dall'utilizzo combinato dei fattori lavoro e capitale. Nel diritto tributario vigente, la ripartizione del reddito derivante da tale attività in una componente di reddito da lavoro e in una componente di reddito da capitale non ha alcuna importanza in quanto gli introiti confluiscono comunque nella base di calcolo nella misura del 100 per cento. Se per l'attuazione

⁵² Cfr. AFC (2010) *Vereinfachung der Einkommensbesteuerung*. Tabella 1, pag. 16.

⁵³ Sistema europeo dei conti economici nazionali e regionali (SEC), 2010.

dell'iniziativa si adottassero i fondamenti della legislazione sull'AVS, la quota considerata reddito da capitale sul reddito complessivo da attività lucrativa indipendente sarebbe troppo esigua. La ragione risiede nel fatto che la remunerazione ipotizzata del capitale impegnato rappresenta soltanto una piccola parte del rischio imprenditoriale. In questo caso, l'iniziativa avrebbe uno scarso impatto su tale gruppo di persone. Per quanto attiene a questo punto, le persone che esercitano la propria attività imprenditoriale attraverso una società anonima unipersonale subirebbero però un considerevole svantaggio poiché ogni distribuzione di utile sarebbe considerata reddito da capitale e dunque potenzialmente assoggettata a una maggiore imposizione. Se volesse evitare siffatte disparità di trattamento, ai fini dell'attuazione dell'iniziativa il legislatore dovrebbe considerare reddito da capitale anche il reddito proveniente da attività lucrativa indipendente se questo eccede uno stipendio conforme al mercato dell'imprenditore che lavora nella sua azienda.

Analoghe questioni di delimitazione si porrebbero anche per le rendite della previdenza a capitalizzazione. Si tratta segnatamente delle rendite del secondo pilastro e del pilastro 3a, ma non delle rendite dell'AVS. Anche le rendite della previdenza a capitalizzazione comprendono una quota di reddito da capitale che rappresenta il reddito proveniente dalla remunerazione del patrimonio risparmiato.

Inoltre, la sintesi delle definizioni fornite dalla scienza delle finanze e dalla dottrina fiscale per la nozione di reddito da capitale indica che l'iniziativa si limita all'imposizione delle persone fisiche. Gli utili delle persone giuridiche non ne sarebbero toccati. Questa supposizione trova conferma nell'interpretazione teleologica menzionata in alto, che permette di cogliere nel testo dell'iniziativa lo scopo della redistribuzione. La questione della redistribuzione interessa l'ambito delle persone fisiche e non quello delle persone giuridiche.

Nozione di reddito da capitale imponibile secondo gli autori dell'iniziativa

L'interpretazione globale secondo cui in linea di massima tutti i redditi da capitale e gli utili in capitale provenienti da beni mobili e immobili rientrano nel campo di applicazione dell'articolo costituzionale proposto coincide ampiamente con quella fornita nella documentazione complementare dei promotori dell'iniziativa (argomenti, factsheet, FAQ⁵⁴). Da questa documentazione emerge che i promotori dell'iniziativa limitano la nozione di reddito da capitale o perlomeno quella di reddito da capitale imponibile. Quest'ultimo non comprenderebbe né il valore locativo né le rendite provenienti dalla previdenza a capitalizzazione. Come già menzionato, ciò non si evince dal tenore dell'iniziativa e resta dunque una questione di attuazione legislativa.

Nella documentazione complementare i promotori dell'iniziativa chiedono anche l'abolizione del vigente principio dell'apporto di capitale. A questo proposito, occorre tenere presente che dal punto di vista economico e secondo la concezione giuridica vigente⁵⁵ i rimborsi di apporti di capitale effettuati dai titolari di diritti di partecipazione non sono in linea di principio considerati componenti del reddito. Nel testo dell'iniziativa manca quindi quell'elemento di collegamento che, in caso di accetta-

⁵⁴ Consultabili all'indirizzo 99percento.ch (stato: 13 febbraio 2020).

⁵⁵ Reich, M. (2012) *Steuerrecht*, Zurigo, 2^a edizione, § 13, n. 21.

zione dell'iniziativa, permetterebbe di modificare il trattamento fiscale dei rimborsi di capitale.

In conclusione si osserva che l'interpretazione letterale propende per un'ampia definizione della nozione di reddito da capitale. Per quanto riguarda l'estensione della nozione, si ricorda che il testo dell'iniziativa lascia al legislatore un certo margine di manovra.

3.3.3 Importo escluso dall'imposizione più alta («importo soglia»)

Secondo il capoverso 1 del testo dell'iniziativa il reddito da capitale è imponibile in ragione del 150 per cento soltanto a partire da un «importo stabilito dalla legge». Il predetto testo non indica l'ammontare esatto di questo importo. Il capoverso 2 si riallaccia al capoverso 1 stabilendo che il gettito supplementare risultante dall'imposizione più alta «è destinato alla riduzione dell'imposizione delle persone con redditi da lavoro bassi o medi o a uscite a titolo di riversamento in favore del benessere sociale». Questa destinazione vincolata rivela – come affermato al numero 3.3.2 – lo scopo della redistribuzione. Se ne può a sua volta dedurre che saranno soprattutto i redditi elevati a essere colpiti dall'imposizione più alta. Inoltre, il legislatore non dovrebbe fissare un importo soglia troppo elevato, altrimenti l'imposizione più alta non avrebbe praticamente applicazione e l'obiettivo della distribuzione sarebbe vanificato.

Nella documentazione complementare i promotori dell'iniziativa propongono di fissare l'importo soglia ad esempio a 100 000 franchi nella legislazione di esecuzione. Questo importo potrebbe essere aumentato per i contribuenti sposati. Esso farebbe sì che i piccoli risparmiatori non siano penalizzati.

In caso di accettazione dell'iniziativa, la questione dell'ammontare dell'importo dovrà essere chiarita nella legislazione di esecuzione. Poiché non ne stabilisce l'ammontare, il testo dell'iniziativa lascia al legislatore un notevole margine di manovra per quanto riguarda questo punto.

3.3.4 Imposizione al di sopra o al di sotto dell'importo soglia

Il testo dell'iniziativa non specifica se per il reddito da capitale superiore al valore soglia bisogna tenere conto dell'onere precedente a titolo di imposta sull'utile (cosiddetta teoria dell'integrazione). Eventualmente, per i redditi da titoli di partecipazione superiori all'importo soglia l'iniziativa potrebbe essere attuata attraverso un'imposizione parziale sulla base di un'aliquota del 150 per cento. Se, ad esempio, per correggere la doppia imposizione economica si prevedesse un'imposizione parziale del 70 per cento, ciò si tradurrebbe per gli azionisti in un'imposizione del 105 per cento.

Se invece si considerano le persone giuridiche come soggetti dotati di capacità economica propria indipendente dagli azionisti (cosiddetta teoria della separazione), l'applicazione di un'imposizione parziale non può essere giustificata alla luce del principio della capacità economica. I redditi da titoli di partecipazione superiori all'importo soglia dovrebbero essere tassati in ragione del 150 per cento.

Il testo dell'iniziativa non fornisce alcuna indicazione esplicita sull'imposizione dei redditi da capitale al di sotto dell'importo soglia. In caso di accettazione dell'iniziativa, nell'ambito della sua attuazione bisognerebbe stabilire se gli utili in capitale nella sostanza privata debbano restare esonerati dall'imposta o se debbano essere assoggettati all'imposta sul reddito anche quelli al di sotto dell'importo soglia, tenendo o non tenendo conto degli oneri precedenti. Inoltre, anche al di sotto dell'importo soglia, si pone la questione della modalità di trattamento delle distribuzioni dell'utile (con o senza partecipazione qualificata) in relazione alla possibilità di prendere in considerazione gli oneri precedenti.

A seconda dell'interpretazione della nozione di reddito da capitale e del trattamento fiscale al di sotto dell'importo soglia, si porrebbero altre questioni di ordine pratico. Ipotizzando ad esempio che gli utili in capitale inferiori o pari all'importo soglia restino esonerati dall'imposta e la parte eccedente tale importo sia tassata in ragione del 150 per cento, quale sarà il trattamento fiscale se il reddito da capitale, compresi gli utili in capitale, supera l'importo soglia ma, esclusi gli utili in capitale, resta al di sotto di tale importo?

Per quanto riguarda la totalità dei redditi da capitale, nell'ottica di un esame dell'onere complessivo, un'eventuale legislazione di esecuzione dovrebbe altresì stabilire se e in quale misura occorra prendere in considerazione nell'imposizione dei redditi da capitale le imposte che erodono la sostanza, come le imposte sulla sostanza, le imposte sul capitale o le imposte fondiari.

3.3.5 Modalità della redistribuzione

Nel testo dell'iniziativa sono previste due modalità di utilizzo del gettito supplementare risultante dall'imposizione del reddito da capitale in ragione del 150 per cento invece che del 100 per cento: ridurre l'imposizione delle persone con redditi da lavoro bassi o medi oppure trasferire gli introiti a favore del benessere sociale.

Il testo menziona quindi canali di redistribuzione all'interno e al di fuori del diritto tributario. La formulazione proposta permette in un'eventuale legislazione di esecuzione di effettuare una redistribuzione attraverso soltanto uno dei due canali o tramite una combinazione di entrambi.

Inoltre, bisognerebbe chiedersi se scegliere una destinazione vincolata diretta o forfettaria del gettito risultante dall'imposizione più alta. Nel secondo caso, il gettito medio risultante dall'imposizione più alta verrebbe calcolato su base storica o stimato per il futuro e il relativo importo sarebbe destinato alla redistribuzione come richiesto nell'iniziativa.

Il fatto che queste questioni rimangano aperte lascia un ampio margine di interpretazione per una legislazione di esecuzione.

Canali di redistribuzione all'interno del diritto tributario

Una redistribuzione finalizzata a una riduzione dell'onere fiscale per i redditi da lavoro bassi o medi può essere effettuata ad esempio attraverso adeguamenti tariffari o deduzioni. Se si volesse procedere in questo modo, sarebbe necessario fissare in modo forfettario il volume della redistribuzione. In alternativa, si potrebbe scegliere una determinazione effettiva di tale volume. In questo caso, per motivi pratici la redistribuzione dovrebbe essere differita.

A prescindere dalla soluzione scelta, ovvero forfait o determinazione effettiva del volume della redistribuzione, le riduzioni dell'onere fiscale dovrebbero limitarsi, conformemente al testo dell'iniziativa, ai redditi da lavoro.

Per quanto riguarda l'impiego a livello cantonale dei mezzi finanziari generati dall'imposizione più alta, secondo la vigente ripartizione delle competenze la Confederazione può impartire ai Cantoni soltanto istruzioni formali ma non materiali per la riscossione delle imposte dirette (art. 129 cpv. 2 Cost.). La LAID fissa i principi per l'impostazione della legislazione cantonale. Eventuali istruzioni della Confederazione relative alla redistribuzione all'interno del diritto tributario dovrebbero quindi essere di natura formale. La Confederazione potrebbe ad esempio precisare il modo in cui determinare il reddito da lavoro ai fini della redistribuzione o come impostare un'eventuale imposizione parziale dei redditi da lavoro bassi o medi. Essa non può invece impartire alcuna istruzione per quanto riguarda in particolare le tariffe fiscali, le aliquote d'imposta e gli importi esenti da imposta.

Canali di redistribuzione al di fuori del diritto tributario

Come indicato nel numero 2.3.1, esistono diversi canali di redistribuzione sul fronte delle uscite. A seconda del canale, varia il gruppo di destinatari. In funzione della prestazione, mutano le dimensioni e la composizione del gruppo di popolazione cui ci si rivolge.

Si potrebbe pensare di rafforzare il sistema di riduzione dei premi dell'assicurazione malattie per le economie domestiche con poche risorse finanziarie o con risorse finanziarie nella media. Inoltre, si potrebbe sviluppare il sistema delle prestazioni complementari e renderlo accessibile alle persone che non percepiscono alcuna rendita dell'AVS o dell'AI, ma che si trovano in una specifica situazione di emergenza finanziaria (disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità, famiglie con introiti modesti).

Nella documentazione complementare i promotori dell'iniziativa citano come esempio per le «uscite a titolo di riversamento in favore del benessere sociale» il finanziamento delle riduzioni dei premi, degli asili nido e delle prestazioni di cura delle Spitex.

Nell'ambito dell'aiuto sociale, la vigente ripartizione delle competenze permette alla Confederazione di impartire istruzioni ai Cantoni soltanto per quanto riguarda l'aiuto in situazioni di bisogno. Nell'ambito delle riduzioni individuali dei premi e delle prestazioni complementari, è invece possibile formulare istruzioni in virtù di leggi federali.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

La ripartizione dei redditi e la redistribuzione sociopolitica sono questioni di natura politica. Esse si fondano in particolare sui valori, ad esempio sulla questione fondamentale della legittimità delle misure di redistribuzione. Con la loro richiesta i promotori dell'iniziativa esprimono il desiderio di una maggiore redistribuzione. La vigente Costituzione federale lascia a questo proposito un ampio spazio di interpretazione e manovra e quindi non si oppone a tale richiesta.

Si può pensare che l'imposizione di una parte del reddito da capitale in ragione del 150 per cento relativizzi il principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.), secondo cui i contribuenti sono tassati in funzione dei mezzi finanziari che hanno a disposizione. Sotto questo aspetto, una maggiore imposizione del reddito da capitale rispetto ad altri tipi di reddito solleva alcuni problemi, tanto più che l'attuale imposta sul reddito si basa sul principio del valore nominale. Viene dunque tassata la totalità del reddito da capitale nominale, che comprende anche il premio per il rischio d'inflazione. Quest'ultimo non costituisce un rendimento reale, bensì compensa gli investitori per la perdita del potere d'acquisto del loro patrimonio. L'aliquota d'imposta effettiva applicata al reddito da capitale reale può quindi risultare molto elevata, anche con tassi di inflazione moderati. Alla luce di quanto precede, in ossequio al principio della capacità economica, il reddito da capitale dovrebbe essere soggetto a un'imposizione più bassa, anziché più alta, rispetto al reddito da lavoro.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

Come illustrato al numero 3.3, il testo dell'iniziativa pone diverse questioni di interpretazione. Sussiste un ampio margine di interpretazione in particolare per quanto attiene alla redistribuzione richiesta dei mezzi finanziari generati dall'imposizione più alta. In caso di accettazione, le ripercussioni dell'iniziativa dipenderanno fortemente dalla legislazione di esecuzione.

4.2.1 Aumento dell'onere fiscale sul reddito da capitale

In caso di accettazione dell'iniziativa, l'onere fiscale sul reddito da capitale dipenderà in particolare da due fattori, la cui impostazione dovrà essere definita nell'ambito di un'eventuale legislazione di esecuzione: l'importo a partire dal quale si applica l'imposizione in ragione del 150 per cento (importo soglia) e i tipi di redditi da capitale colpiti da questa maggiore imposizione.

La Tabella 1 mostra in modo schematico la determinazione della base di calcolo dell'imposta sul reddito nella situazione attuale e secondo lo scenario prospettato dall'iniziativa, prendendo come esempio un reddito da attività lucrativa dipendente, i redditi da interessi e i redditi da locazione. L'importo soglia a partire dal quale si applica l'imposizione più alta del reddito da capitale è fissato ad esempio a 100 000 franchi. Al di sotto di questo importo, nella situazione illustrata in basso, l'iniziativa non ha alcun impatto sull'imposizione del reddito da capitale. Gli esempi forniti nel presente capitolo non tengono conto di un'eventuale riduzione dell'impo-

sizione dei redditi da lavoro bassi o medi (a seguito della redistribuzione), in particolare perché non è chiaro se, ed eventualmente in che modo, una simile riduzione fiscale verrebbe integrata in un'eventuale legislazione di esecuzione.

Proventi	Importo effettivo (= base di calcolo nella situazione attuale)	Base di calcolo secondo lo scenario prospettato dall'iniziativa
Reddito da attività lucrativa dipendente	150 000	150 000
Redditi da interessi	10 000	190 000
Redditi da locazione	150 000	
Totale	310 000	340 000

Tabella 1: Determinazione della base di calcolo dell'imposta sul reddito nella situazione attuale (colonna centrale) e secondo lo scenario prospettato dall'iniziativa (colonna di destra) mediante un esempio semplice. L'importo soglia è fissato ad esempio a 100 000 franchi. Tutti gli importi sono espressi in franchi.

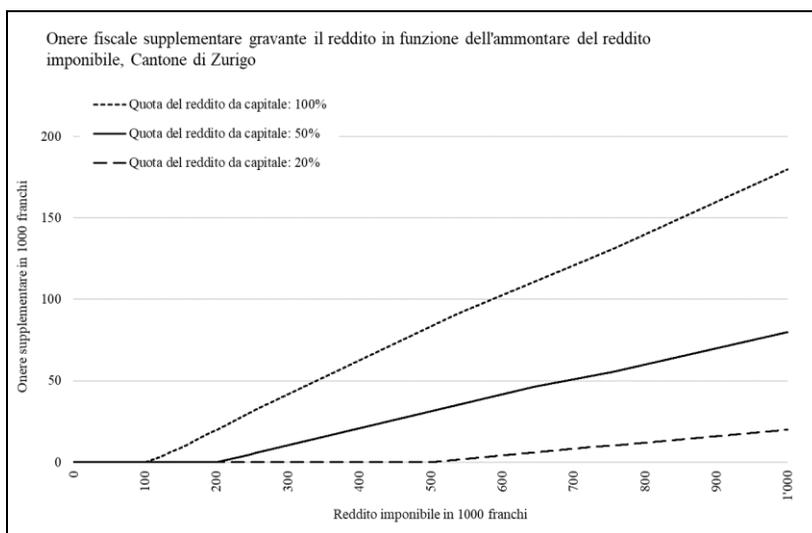
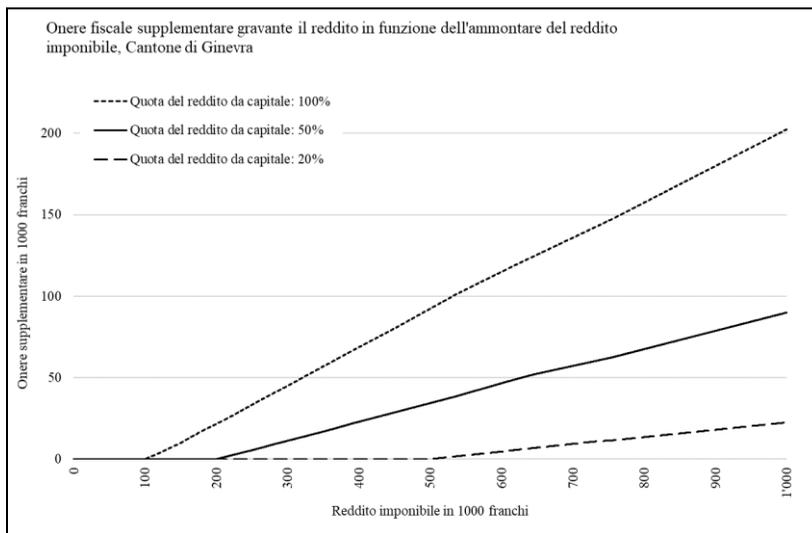
Secondo il diritto vigente tutte le componenti del reddito indicate rientrano interamente nella base di calcolo, che è data dalla somma delle singole componenti. Conformemente allo scenario prospettato dall'iniziativa, la parte di reddito da capitale che eccede l'importo soglia confluisce nella base di calcolo in ragione del 150 per cento. Il reddito da capitale, ossia la somma dei redditi da interessi e dei redditi da locazione, ammonta a 160 000 franchi e supera quindi di 60 000 franchi l'importo soglia. Questi 60 000 franchi confluiscono nella base di calcolo in ragione del 150 per cento, ovvero per un importo pari a 90 000 franchi. La base di calcolo dell'imposta sul reddito aumenta di conseguenza e passa da 310 000 a 340 000 franchi.

Oltre che dall'impostazione concreta di un'eventuale legislazione di esecuzione, la variazione dell'onere fiscale gravante l'imposta sul reddito dipende dalle tariffe di tale imposta, che però non sono toccate dall'iniziativa. Pertanto, la Confederazione e i Cantoni saranno anche in futuro liberi di decidere se adeguare le tariffe fiscali. Se come reazione al fatto che nella base di calcolo il reddito da capitale ha un peso maggiore delle altre componenti di reddito si effettuasse una riduzione generale delle tariffe fiscali, l'aumento dell'onere fiscale verrebbe almeno in parte compensato (cfr. n. 4.2.2).

La figura 3 mostra in modo schematico la variazione dell'onere fiscale gravante il reddito in caso di accettazione dell'iniziativa. Essa illustra tale variazione partendo dal reddito da capitale, che secondo il diritto vigente è assoggettato interamente all'imposta (al pari della tabella in alto, qui può trattarsi ad esempio dei redditi da interessi o dei redditi da locazione). Di seguito vengono presentati esempi con diverse quote del reddito da capitale imponibile rispetto al reddito complessivo imponibile. Come nella tabella in alto, l'importo soglia è fissato ad esempio a 100 000 franchi. Ogni franco di reddito da capitale che eccede tale importo confluisce nella base di calcolo in ragione del 150 per cento.

Gli esempi nella figura riguardano i Cantoni di Ginevra, Zurigo e Zugo. Ginevra e Zugo sono i Cantoni che hanno rispettivamente l'onere fiscale marginale più alto e

più basso⁵⁶. Si suppone che l'attuazione dell'iniziativa non modifichi né le tariffe fiscali né le aliquote d'imposta. I grafici rappresentano soltanto il maggior peso del reddito da capitale nella determinazione della base di calcolo.



⁵⁶ Cfr. AFC, onere fiscale nei capoluoghi dei Cantoni 2018, onere marginale da 500 000 a 1 milione di franchi.

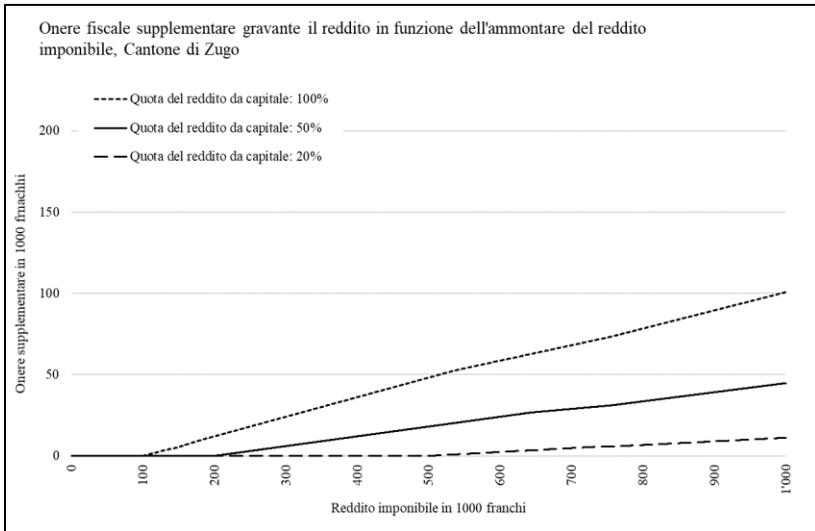


Figura 3: Aumento dell'onere fiscale gravante il reddito (Confederazione + Cantone + Comune) in caso di accettazione dell'iniziativa popolare rispetto alla situazione attuale, in funzione dell'ammontare del reddito imponibile. Cantoni di Ginevra, Zurigo e Zugo, capoluogo cantonale, persona sola, diritto in vigore nel 2019. Vengono presentate situazioni con una quota di reddito da capitale imponibile del 20, del 50 e del 100 % rispetto al reddito complessivo imponibile. Si suppone che l'importo soglia sia fissato a 100 000 franchi; l'imposizione nella situazione attuale è in ragione del 100 %, mentre secondo l'iniziativa popolare l'imposizione della parte di reddito da capitale eccedente l'importo soglia è in ragione del 150 %.

I grafici forniscono le seguenti informazioni relative alla variazione dell'onere fiscale in caso di accettazione dell'iniziativa:

- poiché l'iniziativa tassa maggiormente soltanto il reddito da capitale, più è elevata la quota del reddito da capitale rispetto al reddito complessivo imponibile più l'onere fiscale aumenta. Nel Cantone di Ginevra, per un reddito imponibile di 1 milione di franchi l'onere fiscale gravante il reddito ammonta nella situazione attuale a circa 425 000 franchi. Se la quota del reddito da capitale rappresentasse il 20 per cento del reddito complessivo imponibile, in caso di accettazione dell'iniziativa popolare l'onere fiscale gravante il reddito aumenterebbe di circa 22 000 franchi. L'onere fiscale crescerebbe di circa 200 000 franchi se il reddito imponibile fosse costituito esclusivamente dal reddito da capitale. Nel Cantone di Zugo, un reddito imponibile di 1 milione di franchi determina nella situazione attuale un onere fiscale di circa 225 000 franchi. L'iniziativa popolare farebbe aumentare l'onere di circa 11 000 franchi nel primo caso e di circa 100 000 franchi nel secondo caso. Per quanto riguarda sia l'onere fiscale nella situazione attuale sia il suo aumento in caso di accettazione dell'iniziativa, il Cantone di Zurigo si trova in una situazione intermedia, tra i Cantoni di Ginevra e Zugo. In caso di accet-

tazione dell'iniziativa, per 1 milione di franchi di reddito imponibile l'onere fiscale potrebbe salire oltre il 60 per cento;

- quanto più è elevato l'onere fiscale attuale per i redditi alti in un Cantone, tanto più aumenta tendenzialmente l'onere fiscale per i redditi da capitale a seguito dell'attuazione dell'iniziativa. Quanto detto trova conferma anche nelle cifre summenzionate. Se il reddito complessivo imponibile è costituito esclusivamente da reddito da capitale, per un reddito imponibile di 1 milione di franchi l'onere fiscale aumenta di circa 200 000 franchi nel Cantone di Ginevra, di circa 180 000 franchi nel Cantone di Zurigo e di circa 100 000 franchi nel Cantone di Zugo;
- in tutta la Svizzera, l'onere fiscale marginale gravante il reddito da capitale, ovvero l'imposizione di ogni franco di reddito da capitale realizzato in più, aumenta considerevolmente al di sopra dell'importo soglia. Nel grafico ciò emerge molto chiaramente dalle linee che rappresentano la situazione in cui il reddito complessivo imponibile è costituito unicamente da reddito da capitale. Dopo il raggiungimento dell'importo soglia, la curva sale e questo significa che per ogni franco di reddito da capitale realizzato in più l'imposta sul reddito aumenta rispetto alla situazione attuale. In caso di redditi alti, il fatto di tenere conto nella base di calcolo del 50 per cento in più di reddito da capitale si traduce in un onere marginale del 50 per cento più elevato.

4.2.2 Ripercussioni finanziarie

Non è possibile stimare le ripercussioni finanziarie prodotte da una maggiore imposizione del reddito da capitale. In primo luogo, visto il notevole margine d'interpretazione che lascia il testo dell'iniziativa, attualmente regna grande incertezza su come il legislatore attuerebbe l'iniziativa se questa venisse accettata. In secondo luogo, non è disponibile alcuna base di dati. In terzo luogo, non è possibile effettuare una valutazione sufficientemente precisa di cambiamenti nel comportamento.

Se si potessero prevedere in modo affidabile i fondamenti di un'eventuale legislazione di esecuzione, sarebbero necessari in particolare i seguenti dati per stimare – senza considerare eventuali cambiamenti nel comportamento – le ripercussioni finanziarie:

- ammontare dei redditi da capitale imponibili, ivi compresa la quota soggetta a imposizione parziale secondo il diritto vigente;
- ammontare degli utili in capitale che sono imponibili o esenti da imposta secondo il diritto vigente;
- per i due elementi summenzionati, la quota al di sotto dell'importo soglia o quella al di sopra di tale importo che farebbe scattare l'imposizione più alta;
- a seconda dell'impostazione data a un'eventuale legislazione di esecuzione, si dovrebbe inoltre conoscere la quota dei tipi di reddito da capitale sottoposti o non sottoposti all'imposizione più alta;

- a causa delle grandi differenze tra i Cantoni e i Comuni per quanto riguarda l'onere fiscale, per stimare le conseguenze fiscali bisognerebbe disporre nel migliore dei casi di dati individuali relativi a tutti i punti summenzionati, ma almeno di dati a livello comunale.

A proposito di questi punti l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) dispone soltanto di dati specifici. La statistica relativa all'imposta federale diretta non fornisce alcuna indicazione sulla rilevanza quantitativa dei redditi da capitale rispetto agli altri tipi di reddito (reddito da attività lucrativa, rendite ecc.). Di conseguenza, non esistono indicazioni neppure sulla rilevanza relativa dei diversi tipi di reddito da capitale, che bisognerebbe eventualmente poter distinguere per stimare gli effetti quantitativi dell'iniziativa (interessi, dividendi, valore locativo ecc.). In Svizzera, non vi sono dati fiscali completi sull'ammontare degli utili in capitale, poiché questi utili sono attualmente esonerati dall'imposta nella sostanza privata e quindi i rispettivi dati non vengono rilevati.

Se fossero disponibili dati sui punti summenzionati, sarebbe possibile stimare gli effetti dell'iniziativa, senza tenere conto di eventuali cambiamenti nel comportamento. Gli effetti così stimati di una riforma fiscale derivano direttamente dalla situazione economica iniziale e dalle misure di riforma in materia di politica fiscale. Dato che l'iniziativa prevede un aumento delle imposte per i redditi da capitale, viste in quest'ottica le conseguenze finanziarie sono, per loro stessa natura, positive.

Nell'ambito delle riforme dell'imposizione del reddito da capitale, occorre tuttavia aspettarsi che gli attori economici modifichino in modo sostanziale il proprio comportamento. Si può presumere che il reddito da capitale imponibile sia estremamente reattivo alle variazioni dell'imposizione. Il suo ammontare potrebbe ridursi significativamente se aumentasse l'onere fiscale (cfr. n. 4.3.4).

Anche i Cantoni potrebbero reagire adeguando la propria politica fiscale. Dato che i redditi da capitale elevati devono essere tassati in misura maggiore degli altri tipi di reddito, considerazioni di salvaguardia della piazza finanziaria potrebbero spingere i Cantoni a reagire con una riduzione generale delle imposte in particolare per le persone con un reddito alto. Questa misura contrasterebbe l'aumento dell'onere fiscale gravante il reddito da capitale.

Nel caso dell'iniziativa oggetto del presente messaggio, una stima che non tiene conto di eventuali cambiamenti nel comportamento non può essere ritenuta significativa. Per potere considerare i cambiamenti nel comportamento degli attori economici, oltre ai dati summenzionati si dovrebbero conoscere i parametri che riflettono le finalità e l'intensità di tali cambiamenti.

Ci si può immaginare in particolare di assistere a breve e medio termine a un calo dei redditi da capitale imponibili per effetto di una serie di fattori (cfr. n. 4.3.4). Un'imposizione più alta dei redditi da capitale riduce anche gli incentivi al risparmio e questo potrebbe condurre a medio termine a una diminuzione del capitale disponibile dal punto di vista economico per ogni lavoratore. Tali sviluppi potrebbero ridurre il reddito da lavoro, con conseguenze tendenzialmente negative sul gettito fiscale.

Poiché i soggetti fiscali tendono a modificare il proprio comportamento per eludere le imposte, si può presumere che tali cambiamenti abbiano conseguenze finanziarie

negative. In dipendenza dall'intensità di questa reattività, secondo le previsioni – che non tengono conto dei cambiamenti nel comportamento – il gettito supplementare si riduce in misura maggiore o minore. In particolare nel lungo periodo è anche possibile che i cambiamenti nel comportamento compensino in misura eccessiva le conseguenze finanziarie positive determinando in definitiva una riduzione del gettito.

I promotori dell'iniziativa presentano una stima delle ripercussioni finanziarie, che a causa di dati insufficienti non può essere verificata. Occorre tuttavia osservare che la stima fornita non considera affatto le reazioni comportamentali degli attori economici. Tenuto conto dei cambiamenti sostanziali nel comportamento previsti in caso di accettazione dell'iniziativa, il nostro Consiglio non ritiene tale stima appropriata.

4.2.3 Ripercussioni della redistribuzione

Secondo il capoverso 2 del testo dell'iniziativa, il gettito supplementare deve essere destinato alla riduzione dell'imposizione delle persone con redditi da lavoro bassi o medi o a uscite a titolo di riversamento in favore del benessere sociale. Poiché in questo punto il testo è formulato in modo molto generico, non è possibile prevedere l'impostazione che sarà data concretamente a un'eventuale legislazione di esecuzione. Come descritto al numero 3.3.5, si possono immaginare diversi canali di redistribuzione.

Come spiegato al numero 4.2.2, le ripercussioni finanziarie dell'iniziativa possono essere sia positive che negative, a seconda dei cambiamenti che interverranno nel comportamento. Considerato isolatamente, il gettito dell'imposizione di determinati redditi da capitale in ragione del 150 per cento corrisponde sempre almeno a quello dell'imposizione in ragione del 100 per cento.

Esiste un solo caso in cui non sarebbero disponibili mezzi finanziari per la redistribuzione, ovvero se dopo l'attuazione dell'iniziativa, a seguito di reazioni elusive (cfr. n. 4.3), non ci fossero più redditi da capitale imponibili eccedenti l'importo soglia. A prescindere da questo caso improbabile, sarebbe quindi disponibile un determinato importo per la redistribuzione ai sensi dell'iniziativa. Per i motivi indicati al numero 4.2.2, attualmente non è possibile stabilire il suo ammontare. Inoltre, ci si deve aspettare che l'importo a disposizione per la redistribuzione sia molto volatile nel corso degli anni e difficile da prevedere anche dopo un'eventuale attuazione dell'iniziativa. Se la legislazione di esecuzione dovesse prevedere una destinazione vincolata diretta, la volatilità e la difficile prevedibilità del gettito fiscale dei redditi da capitale si ripercuoterebbero direttamente sul volume di riversamento a disposizione per la redistribuzione supplementare.

4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa popolare è motivata in particolare dalle disuguaglianze esistenti a livello di reddito e sostanza e dal disappunto derivante dal fatto che le persone ricche possono vivere del loro reddito da capitale senza dover lavorare.

Non si può negare che in molti Paesi le disparità economiche sono tendenzialmente aumentate negli ultimi anni. Questa evoluzione è particolarmente marcata negli Stati Uniti o nel Regno Unito, dove dalla metà degli anni Novanta le disuguaglianze a livello di reddito disponibile, già notevoli rispetto agli altri Paesi industrializzati, si sono ulteriormente accentuate. In Svizzera, negli ultimi anni, considerando la popolazione nel suo insieme, questo genere di disuguaglianza non è praticamente cresciuto⁵⁷. Occorre inoltre aggiungere che negli ultimi due decenni all'aumento delle disparità di reddito *all'interno* di alcuni Paesi industrializzati si contrappone una riduzione *a livello mondiale* della povertà e di tali disparità. Questa situazione si spiega segnatamente con l'integrazione dei Paesi emergenti, a cominciare dalla Cina, nell'economia mondiale⁵⁸.

Per contro, da un'indagine condotta dall'AFC sui dati fiscali nel periodo 2003–2015 è emerso che nel complesso i patrimoni in Svizzera sono sensibilmente aumentati, ma che la loro distribuzione è diventata sempre più iniqua. Il patrimonio del percentile più ricco della popolazione è cresciuto di quasi il 43 per cento circa negli anni 2003–2015, mentre i restanti tre quarti del patrimonio sono aumentati soltanto del 18,6 per cento⁵⁹.

I promotori dell'iniziativa affrontano un tema, quello delle disuguaglianze economiche, che è sempre più al centro dei dibattiti politici e scientifici in tutto il mondo. In particolare negli Stati Uniti sono state presentate numerose proposte di politica fiscale finalizzate a impedire che si allarghi la forbice tra patrimonio e reddito.

Tuttavia, secondo il nostro Consiglio, l'iniziativa presenta svantaggi rilevanti, segnatamente per quanto riguarda la necessità di agire, l'efficacia rispetto allo scopo che si prefigge e la destinazione vincolata richiesta per le entrate generate da un'imposizione più alta del reddito da capitale. Inoltre, in caso di accettazione, l'iniziativa potrebbe avere notevoli effetti negativi sull'attrattiva della piazza finanziaria e sugli incentivi alla costituzione di capitale, in particolare se si tiene conto dell'elevata reattività del reddito da capitale alle misure fiscali. Tali effetti potrebbero colpire non soltanto le persone con un elevato reddito da capitale, ma tutti gli attori economici in Svizzera.

4.3.1 Nessuna necessità di agire

In Svizzera i redditi sono distribuiti equamente

Come spiegato al numero 2.4, in un confronto internazionale in Svizzera i redditi di mercato – ovvero i redditi *ante* imposte e prestazioni a titolo di riversamento – sono distribuiti in modo molto equo. Secondo il coefficiente di Gini, un indice utilizzato spesso per misurare le disuguaglianze, la Svizzera presenta un valore basso. Grazie alla distribuzione equa dei redditi di mercato, in Svizzera la necessità di una ridistribuzione da parte dello Stato è avvertita meno che in altri Paesi. Nondimeno viene

⁵⁷ Cfr. UST (2017) *Haushaltsbudgeterhebung* o OCSE, *Income Distribution Database*.

⁵⁸ Fuest, Clemens (2016) *Zehn Thesen zur Ungleichheitsdebatte*. ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

⁵⁹ AFC (2019) *L'évolution de la richesse en Suisse de 2003 à 2015*.

effettuata una redistribuzione importante soprattutto mediante prestazioni a titolo di riversamento sul fronte delle uscite, completate da imposte sul fronte delle entrate.

L'onere complessivo gravante il reddito da capitale è già elevato

Come spiegato al numero 2.2, la Svizzera è uno dei pochi Paesi a riscuotere un'imposta generale sulla sostanza. Dal punto di vista economico, questa imposta esplica l'effetto di un'imposta sul reddito previsto in quanto viene applicata a un «reddito standard» della sostanza, a prescindere dal reddito effettivamente generato dal capitale. Se ad esempio il reddito della sostanza è del 2 per cento, un'imposta sulla sostanza dello 0,5 per cento corrisponde di fatto a un'imposta sul reddito generato dal capitale del 25 per cento.

Alla suddetta imposta si aggiunge l'imposta sul reddito gravante la maggior parte delle componenti del reddito da capitale. I dividendi (escluse le partecipazioni qualificate di almeno il 10 % del capitale) e gli interessi confluiscono interamente nel reddito imponibile. Nel caso di una partecipazione qualificata, i dividendi sono assoggettati a un'imposizione parziale al fine di correggere la doppia imposizione economica causata dall'imposta sull'utile (per le imprese) e dall'imposta sul reddito (per gli azionisti).

Insieme all'imposta sulla sostanza, che risulta alta nel confronto internazionale, in Svizzera l'onere complessivo gravante il reddito da capitale è già elevato, benché gli utili in capitale privati siano esenti da imposta.

4.3.2 Mezzo inefficiente contro la disparità di reddito

L'iniziativa popolare ricorre a uno strumento inefficiente per ridurre la disparità di reddito poiché l'imposizione più alta riguarda in primo luogo il tipo di reddito e non il suo ammontare.

I dati relativi all'evoluzione dei diversi gruppi di reddito indicano che l'aumento sproporzionato osservato negli ultimi anni dei redditi di fascia molto alta è dovuto non tanto agli elevati redditi da capitale quanto ai salari più elevati⁶⁰. Se si dà un'occhiata ai conti nazionali in Svizzera, si constata tra l'altro che dalla metà degli anni Novanta, contrariamente alla tendenza globale⁶¹, la quota di reddito da capitale rispetto al reddito complessivo realizzato è leggermente diminuita⁶². I due elementi citati mostrano che un'imposizione più alta applicata unicamente al reddito da capitale non è un mezzo efficiente per ridurre la disparità di reddito.

⁶⁰ Cfr. Föllmi, R. e Martínez, I. (2017) *Die Verteilung von Einkommen und Vermögen in der Schweiz*, UBS Center Public Paper #6.

⁶¹ Dao, M. C., Das, M., Koczan, Z. e Lian, W. (2017) *Why Is Labor Receiving a Smaller Share of Global Income? Theory and Empirical Evidence*. IMF WP/17/169.

⁶² Dati: UST (2019) Conti nazionali. Calcoli dell'AFC.

4.3.3 Indebolimento degli incentivi alla costituzione di capitale

I promotori dell'iniziativa sostengono che il reddito da capitale sia un reddito conseguito senza lavorare e che quindi meriti di essere tassato in misura maggiore. A questo proposito occorre osservare che prima di poter conseguire un reddito, il capitale deve essere costituito tramite una creazione di valore e una rinuncia temporanea ai consumi. Nel caso delle successioni e delle donazioni, beneficiano del reddito da capitale in parte persone diverse da quelle che hanno costituito il capitale. La necessità di prendere in considerazione questo aspetto, ed eventualmente in quale misura, deve essere tuttavia discussa nell'ambito della politica fiscale sulle successioni e sulle donazioni.

Analogamente alla forza lavoro, il capitale è un fattore produttivo che viene remunerato quando è messo a disposizione del processo di produzione economico. L'interesse è per il capitale ciò che per il fattore lavoro è il salario. La remunerazione o il rendimento del capitale costituisce l'indennizzo per la rinuncia temporanea ai consumi e per il rischio patrimoniale assunto.

Il capitale di rischio, in particolare, ha un ruolo importante nell'assunzione dei rischi economici. Esso contribuisce a proteggere i lavoratori salariati da questi rischi, che altrimenti potrebbero manifestarsi sotto forma di forti variazioni dei salari e rapporti di lavoro più precari.

Insieme alla tecnologia, uno dei più importanti presupposti per la prosperità economica è la presenza uno stock di capitale elevato. Quest'affermazione vale soprattutto per i lavoratori salariati, dal momento che uno stock di capitale elevato accresce la produttività del lavoro e fa quindi aumentare i salari.

In considerazione dei modelli attualmente diffusi sul piano internazionale volti a ridurre la doppia imposizione dei dividendi, con l'accettazione dell'iniziativa la competitività della Svizzera in materia d'imposizione dei dividendi diminuirebbe notevolmente. Di conseguenza, l'iniziativa peggiorerebbe l'attrattiva della piazza finanziaria svizzera per le persone con redditi da capitale elevati, influirebbe negativamente sugli incentivi alla costituzione di capitale e a medio termine provocherebbe una diminuzione dello stock di capitale per lavoratore. Questi sviluppi avrebbero conseguenze tendenzialmente negative sul reddito da lavoro. In definitiva, l'onere fiscale supplementare sarebbe quindi sopportato da attori economici, come i lavoratori salariati, che non sarebbero direttamente interessati dall'imposizione più alta del reddito da capitale.

4.3.4 I redditi da capitale sono molto sensibili alle variazioni dell'imposizione

L'ammontare della sostanza imponibile è molto sensibile alle variazioni dell'imposizione. Da stime basate su dati cantonali emerge che una diminuzione di un punto percentuale delle aliquote dell'imposta sulla sostanza determinerebbe un aumento

della sostanza dichiarata di almeno il 43 per cento su un arco di sei anni⁶³. Secondo lo studio, il patrimonio reagisce in modo sovrapporzionale in caso di grandi variazioni dell'onere fiscale. Questa reattività alle misure fiscali è dovuta ai seguenti fattori:

- riduzione della sostanza causata dall'imposta stessa (effetto «meccanico»);
- insediamento o partenza di contribuenti facoltosi (mobilità);
- cambiamenti nella costituzione di patrimonio dovuti a un aumento o una diminuzione del lavoro e al comportamento in fatto di risparmio;
- variazioni dei prezzi degli immobili (capitalizzazione delle imposte sulla sostanza nei prezzi degli immobili);
- ottimizzazione fiscale (passaggio a valori patrimoniali più convenienti dal punto di vista fiscale);
- sottrazione d'imposta (non dichiarazione di valori patrimoniali).

Dalle stime si desumono le seguenti informazioni sull'importanza relativa dei suddetti fattori. Il 6 per cento circa della reattività alle misure fiscali è riconducibile a cambiamenti nel comportamento in fatto di risparmio e al relativo effetto «meccanico». Circa un quarto di tale reattività è dovuto alla mobilità dei contribuenti e un quinto circa alla capitalizzazione delle imposte sulla sostanza nei prezzi degli immobili. Infine, la rimanente metà è data dalla variazione dell'ammontare degli investimenti finanziari imponibili. I motivi alla base di quest'ultima importante percentuale sono incerti. Gli autori dello studio ipotizzano che si possa spiegare soprattutto con i cambiamenti nella portata della sottrazione d'imposta da parte dei contribuenti domiciliati in un determinato luogo a seguito dell'aumento o della diminuzione delle imposte sulla sostanza.

Un altro motivo potrebbe risiedere in particolare nell'ottimizzazione fiscale, ovvero nel tentativo di eludere legalmente l'imposta. Non è dunque possibile stabilire in quale misura la reattività alle misure fiscali degli investimenti finanziari sia da attribuire a comportamenti illegali o legali.

Dalle stime sulla reattività della sostanza alle misure fiscali si può desumere che il reddito da capitale reagisce maggiormente alle variazioni dell'imposizione rispetto al reddito da lavoro. Nonostante la sostanza e il reddito da capitale siano strettamente connessi, è opportuno segnalare alcune differenze nella rispettiva reattività alle misure fiscali. Ad esempio, la parte di reattività dovuta alle variazioni dei prezzi degli immobili non si riflette integralmente, almeno a breve e medio termine, sul reddito da capitale.

Per contro, nel valutare la reattività del reddito da capitale alle misure fiscali si devono considerare altre forme di possibili reazioni elusive, che sono da attendersi soprattutto quando i titolari di partecipazioni importanti sono contemporaneamente impiegati nella loro impresa (ad es. aziende familiari). In questa situazione,

⁶³ Cfr. Brülhart, M., Gruber, J., Krapf, M. e Schmidheiny, K. (2019) *Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Switzerland*. Centre for Economic Policy Research. Discussion Paper DP14054.

un'imposizione più alta dei redditi da capitale incentiva gli azionisti a far passare il loro reddito attraverso altri canali, ad esempio:

- retribuzioni più elevate e sempre più legate ai risultati;
- prestazioni accessorie allo stipendio come veicoli aziendali;
- consumi privati dichiarati come spese aziendali.

Sebbene le disposizioni legali limitino le possibilità offerte da queste strategie elusive, rimane comunque un certo margine di ottimizzazione fiscale.

Poiché il reddito da capitale è particolarmente sensibile alle variazioni dell'imposizione, difficilmente un'imposizione più alta determinerà le maggiori entrate auspiccate dai promotori dell'iniziativa. A seconda del livello di reattività alle misure fiscali, le entrate supplementari potrebbero risultare nettamente inferiori. Teoricamente, se tale reattività fosse più alta del previsto, potrebbe persino verificarsi un calo delle entrate.

4.3.5 Aumento della redistribuzione indipendentemente da considerazioni sul bisogno

L'iniziativa popolare chiede che il gettito fiscale risultante dall'imposizione di una parte del reddito da capitale in ragione del 150 per cento invece che del 100 per cento sia destinato alla riduzione dell'imposizione delle persone con redditi da lavoro bassi o medi o a uscite a titolo di riversamento in favore del benessere sociale. Ci si deve aspettare che l'importo disponibile per la redistribuzione sia molto volatile nel corso degli anni e difficile da prevedere anche dopo l'attuazione dell'iniziativa. Inoltre, si porrebbe la questione di scegliere tra due opzioni, ovvero vincolare direttamente il gettito supplementare alla spesa sociale o alla riduzione dell'onere fiscale sui redditi da lavoro bassi o medi, per adempiere le richieste dell'iniziativa popolare. Se si scegliesse la seconda opzione, la volatilità e la difficoltà nel prevedere le entrate fiscali provenienti dai redditi da capitale si ripercuoterebbero ancora più direttamente sul volume di riversamento disponibile per l'ulteriore redistribuzione. Indipendentemente da ciò, si determinerebbe una redistribuzione supplementare, che dipenderebbe da entrate fiscali incerte e altamente fluttuanti derivanti dai redditi da capitale e non da considerazioni sul bisogno.

4.3.6 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'obiettivo dell'iniziativa è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

5 Conclusioni

Il nostro Consiglio chiede alle vostre Camere di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Sgravare i salari, tassare equamente il capitale» per i seguenti motivi:

- nel confronto internazionale, i redditi di mercato sono distribuiti equamente in Svizzera. La necessità di redistribuire il reddito è quindi è avvertita meno che in altri Paesi;
- oggi la redistribuzione avviene attraverso diversi canali, sia sul fronte delle entrate che, soprattutto, su quello delle uscite. Le modalità e la portata della redistribuzione si basano su decisioni prese democraticamente a livello federale, cantonale e comunale;
- l'iniziativa popolare propone uno strumento poco efficiente per eliminare la disparità di reddito poiché l'imposizione più alta che propone riguarda principalmente il tipo di reddito e non il suo ammontare;
- una maggiore imposizione del reddito da capitale indebolirebbe l'attrattiva della piazza finanziaria per le persone con un elevato reddito da capitale e influirebbe negativamente sugli incentivi alla costituzione di patrimonio. Di conseguenza, a medio termine diminuirebbe il capitale disponibile, nel complesso dell'economia nazionale, per ciascun lavoratore e ciò andrebbe a discapito dei lavoratori salariati. Inoltre, a causa dell'elevata reattività del reddito da capitale alle misure fiscali, difficilmente un'imposizione più alta determinerà le maggiori entrate auspiccate dai promotori dell'iniziativa e quindi verrebbe meno anche il relativo effetto di redistribuzione;
- la destinazione vincolata di una parte del gettito fiscale derivante dal reddito da capitale in favore della redistribuzione comporterebbe un aumento del volume di redistribuzione indipendentemente da considerazioni sul bisogno.

