



24.082

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Per una politica
climatica sociale finanziata in modo fiscalmente equo
(Iniziativa per il futuro)»**

del 13 dicembre 2024

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare federale «Per una politica climatica sociale finanziata in modo fiscalmente equo (Iniziativa per il futuro)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

13 dicembre 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

Compendio

Il Consiglio federale respinge l'iniziativa popolare «Per una politica climatica sociale finanziata in modo fiscalmente equo (Iniziativa per il futuro)». Le ripercussioni finanziarie stimate dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni richiama potrebbero comportare considerevoli minori entrate per la Confederazione e i Cantoni. La Confederazione e i Cantoni perseguono inoltre già oggi una politica climatica attiva. Infine, l'iniziativa è da respingere anche sulla base di considerazioni di natura federalista.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per una politica climatica sociale finanziata in modo fiscalmente equo (Iniziativa per il futuro)» è stata depositata l'8 febbraio 2024, corredata di 109 988 firme valide.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. A tale proposito, il Consiglio federale non presenta un controprogetto né diretto né indiretto.

L'iniziativa prevede l'introduzione di un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni. Questa imposta si applicherebbe a partire da una franchigia unica di 50 milioni di franchi sull'importo complessivo della successione e di tutte le donazioni. L'aliquota d'imposta ammonterebbe al 50 per cento. I Cantoni provvederebbero all'imposizione e all'esazione. Il gettito fiscale lordo dell'imposta verrebbe attribuito in ragione di due terzi alla Confederazione e di un terzo ai Cantoni. Il gettito dell'imposta sarebbe a destinazione vincolata: la Confederazione e i Cantoni dovrebbero impiegarlo per «combattere la crisi climatica in modo socialmente equo e per apportare all'economia nel suo complesso la trasformazione necessaria a tal fine». La competenza dei Cantoni di riscuotere un'imposta sulle successioni e sulle donazioni rimarrebbe invariata.

Pregi e difetti dell'iniziativa

Il Consiglio federale condivide la richiesta in materia di politica climatica dei promotori dell'iniziativa, ma considera problematico e non appropriato il finanziamento della politica climatica proposto con l'iniziativa. La Confederazione e i Cantoni perseguono già oggi una politica climatica ed energetica attiva e orientata al principio di causalità, che si riflette in diverse leggi attraverso misure il cui finanziamento è garantito. Con la legge federale sugli obiettivi in materia di protezione del clima, l'innovazione e il rafforzamento della sicurezza energetica, ad esempio, la Svizzera dispone di norme che ambiscono a combattere il riscaldamento climatico. Le emissioni di gas serra dovranno essere ridotte a un saldo netto pari a zero entro il 2050. In tal modo si adempie già una delle principali richieste dell'iniziativa, secondo cui la Svizzera deve contrastare gli effetti del cambiamento climatico.

Stando alle stime, il gettito potenziale dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni proposta nell'iniziativa dovrebbe rimanere piuttosto basso a seguito degli adattamenti comportamentali, presumibilmente significativi. Per questo motivo, l'iniziativa popolare federale non riuscirebbe neppure a raggiungere il suo obiettivo in termini finanziari. Per la Confederazione e i Cantoni potrebbero derivarne persino minori

entrate. Il potenziale del gettito dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni proposta ammonterebbe teoricamente a oltre 4 miliardi di franchi, ma una perizia commissionata dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) al professor Marius Brülhart dell'Università di Losanna giunge alla conclusione che, aumentando di 10 punti percentuali l'aliquota dell'imposta sulle successioni, la probabilità (netta) di partenza dal Paese oscillerebbe tra il 20 e il 40 per cento. Poiché l'iniziativa chiede un'aliquota d'imposta del 50 per cento, secondo la perizia summenzionata dal 77 al 93 per cento del potenziale sostrato fiscale potrebbe defluire all'estero o non arrivare in Svizzera. Basandosi su questa perizia e su una rilevazione dei dati presso i Cantoni, l'AFC stima che la potenziale quota di uscite dal Paese potrebbe essere anche maggiore (85–98 %). Di conseguenza, al netto dell'effetto delle partenze dal Paese, l'imposta sulle successioni e sulle donazioni potrebbe generare un gettito compreso tra i 100 e i 650 milioni di franchi. A fronte di queste nuove entrate si contrapporrebbero perdite fiscali nell'ambito delle imposte già esistenti (sul reddito e sulla sostanza) quantificate a circa 2,8–3,7 miliardi di franchi. Facendo un'ipotesi più moderata, secondo cui soltanto i contribuenti di età superiore ai 65 anni reagirebbero alla nuova imposta lasciando il Paese, si stima che con l'imposta sulle successioni e sulle donazioni si potrebbero comunque generare entrate tra 500 milioni e 1,1 miliardi di franchi, a fronte però di previste perdite fiscali stimate di circa 1,3–1,7 miliardi di franchi.

Queste stime confermano gli effetti negativi dell'iniziativa popolare sull'attrattiva della Svizzera come luogo di domicilio per le persone facoltose, le quali già oggi forniscono un contributo sostanziale alle entrate degli enti pubblici e quindi anche al finanziamento della politica climatica attraverso le imposte progressive sul reddito e sulla sostanza. Inoltre, il Consiglio federale ritiene che l'iniziativa sia da respingere anche per motivi intrinseci al sistema federale. La competenza dei Cantoni di riscuotere un'imposta sulle successioni e sulle donazioni rimarrebbe invariata, ma l'introduzione di una siffatta imposta a livello federale ridurrebbe il margine di manovra fiscale dei Cantoni e la destinazione vincolata del gettito a favore della politica climatica rappresenterebbe un'ingerenza nella loro autonomia finanziaria.

Infine, il Consiglio federale è dell'avviso che l'effetto retroattivo previsto dall'iniziativa sia problematico in termini di politica statale. Le persone potenzialmente interessate domiciliate in Svizzera dovrebbero far fronte a una notevole incertezza giuridica, mentre quelle domiciliate all'estero rinuncerebbero a trasferirsi in Svizzera. Tuttavia, l'effetto retroattivo riguarderebbe soltanto le successioni e le donazioni effettivamente versate dopo l'eventuale accettazione dell'iniziativa popolare. Le disposizioni d'esecuzione previste nella disposizione transitoria per prevenire l'elusione fiscale sarebbero invece applicabili solo a partire dalla data di entrata in vigore (e quindi non retroattivamente).

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 «Per un reddito di base incondizionato».

Indice

Compendio	2
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	6
1.1 Testo dell'iniziativa	6
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	7
1.3 Validità	7
1.3.1 Unità della forma	8
1.3.2 Unità della materia	8
1.3.3 Compatibilità con il diritto internazionale cogente	9
1.3.4 Attuabilità	9
1.3.5 Questione dell'invalidità (parziale) per via dell'effetto retroattivo o di quello anticipato	10
2 Genesi dell'iniziativa	10
2.1 Politica climatica	10
2.2 Imposta sulle successioni e sulle donazioni in vigore	13
2.2.1 Ordinamento costituzionale	13
2.2.2 Imposta cantonale sulle successioni e sulle donazioni	13
2.2.3 Diritto comparato a livello internazionale	15
2.2.4 Importanza fiscale	16
2.3 Convenzioni di doppia imposizione della Confederazione e convenzioni di reciprocità dei Cantoni	17
3 Scopi e tenore dell'iniziativa	18
3.1 Scopi dell'iniziativa	18
3.2 Tenore della normativa proposta	18
3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa	19
3.3.1 Imposta federale sulle successioni e sulle donazioni (art. 129a cpv. 1 Cost.)	19
3.3.2 Impiego del gettito fiscale (art. 129a cpv. 2 Cost.)	20
3.3.3 Disposizione transitoria (art. 197 n. 15 Cost.)	21
4 Valutazione dell'iniziativa	25
4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	25
4.1.1 Contributo alla lotta contro il cambiamento climatico	25
4.1.2 Lo strumento dell'imposta sulle successioni	26
4.1.3 Destinazione vincolata del gettito fiscale	30
4.1.4 Federalismo	30
4.1.5 Principi d'imposizione	31
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	31
4.2.1 Dati disponibili	32
4.2.2 Tendenze stimate in base alla statistica sulla sostanza imponibile	36

4.2.3	Analisi dei dati rilevati <i>ad hoc</i> e confronto con i risultati della statistica sulla sostanza imponibile	39
4.3	Ripercussioni sul raggiungimento degli obiettivi climatici	48
4.4	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	48
5	Conclusioni	49
Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Per una politica climatica sociale finanziata in modo fiscalmente equo (Iniziativa per il futuro)» (Disegno)		FF 2024 3217

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per una politica climatica sociale finanziata in modo fiscalmente equo (Iniziativa per il futuro)» ha il tenore seguente¹:

La Costituzione federale² è modificata come segue:

Art. 129a³ Imposta per il futuro

¹ La Confederazione riscuote un'imposta sulle successioni e sulle donazioni delle persone fisiche al fine di costruire e preservare un futuro che meriti di essere vissuto.

² La Confederazione e i Cantoni impiegano il gettito fiscale lordo dell'imposta per combattere la crisi climatica in modo socialmente equo e per apportare all'economia nel suo complesso la trasformazione necessaria a tal fine.

³ I Cantoni provvedono all'imposizione e all'esazione. Il gettito fiscale lordo dell'imposta è attribuito in ragione di due terzi alla Confederazione e di un terzo ai Cantoni. La competenza dei Cantoni di riscuotere un'imposta sulle successioni e sulle donazioni rimane invariata.

⁴ L'aliquota d'imposta è del 50 per cento. È esentata dall'imposta una franchigia unica di 50 milioni di franchi sull'importo complessivo della successione e di tutte le donazioni. L'imposizione avviene non appena la franchigia è superata.

⁵ Il Consiglio federale adegua periodicamente la franchigia al rincaro.

Art. 197 n. 15⁴

15. Disposizione transitoria dell'art. 129a (Imposta per il futuro)

¹ La Confederazione e i Cantoni emanano disposizioni d'esecuzione concernenti:

- a. la prevenzione dell'elusione fiscale, in particolare in relazione alla partenza dalla Svizzera, all'obbligo di registrare le donazioni e all'eshaustività dell'imposizione;

¹ La Costituzione federale prevede già un articolo 129a («Imposizione speciale dei grandi gruppi di imprese»), il quale non è interessato dalla presente iniziativa popolare. Nel presente messaggio, ogni qualvolta viene menzionato l'art. 129a Cost., si intende l'articolo ai sensi dell'iniziativa popolare.

² RS 101

³ La numerazione definitiva del presente articolo sarà stabilita dopo la votazione popolare dalla Cancelleria federale; questa la coordinerà con le altre disposizioni vigenti della Costituzione federale e la adeguerà in tutto il testo dell'iniziativa.

⁴ Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

- b. l'impiego del gettito fiscale lordo per sostenere la trasformazione ecologica e socialmente equa dell'economia nel suo complesso, in particolare nei settori del lavoro, dell'alloggio e dei servizi pubblici.

² Fino all'entrata in vigore delle disposizioni legislative d'esecuzione, il Consiglio federale emana mediante ordinanza le disposizioni d'esecuzione entro tre anni dall'accettazione dell'articolo 129a da parte del Popolo e dei Cantoni. Le disposizioni d'esecuzione si applicano retroattivamente alle successioni e alle donazioni posteriori all'accettazione dell'articolo 129a.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per una politica climatica sociale finanziata in modo fiscalmente equo (Iniziativa per il futuro)» è stata sottoposta a esame preliminare dalla Cancelleria federale il 2 agosto 2022⁵ e depositata l'8 febbraio 2024 con le firme necessarie.

Con decisione del 4 marzo 2024, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 109 988 firme valide.⁶

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. A tale proposito, il Consiglio federale non presenta un controprogetto né diretto né indiretto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁷ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto e il relativo messaggio entro l'8 febbraio 2025. Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito alla raccomandazione di voto entro l'8 agosto 2026. Se una Camera si pronuncia per un controprogetto o per un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa, l'Assemblea federale può prorogare di un anno il termine di trattazione (art. 105 cpv. 1 LParl).

1.3 Validità

I motivi che possono comportare la nullità dell'iniziativa popolare sono indicati all'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)⁸. Secondo questo articolo, per essere valida l'iniziativa deve garantire il principio dell'unità della forma o della materia e non può violare disposizioni cogenti del diritto internazionale. Sussiste inoltre il motivo di nullità non scritto dell'inattuabilità.

⁵ FF 2022 1934

⁶ FF 2024 509

⁷ RS 171.10

⁸ RS 101

1.3.1 Unità della forma

La presente iniziativa popolare si presenta in forma di progetto elaborato. Soddisfa quindi le esigenze di unità della forma.

1.3.2 Unità della materia

Nell'articolo 75 capoverso 2 della legge federale del 17 dicembre 1976⁹ sui diritti politici (LDP) il principio dell'unità della materia è definito come segue: «L'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse.» Questa condizione è volta a tutelare la formazione e l'espressione dell'opinione libera e non falsata dei firmatari e degli elettori. Nel messaggio del Consiglio federale del 9 aprile 1975, la disposizione di cui all'articolo 75 capoverso 2 LDP è spiegata nei termini seguenti: «Iniziative che combinano arbitrariamente diverse materie tra le quali non sussiste connessione materiale devono essere dichiarate nulle [...]. Gli aventi diritto di voto devono poter esprimere chiaramente la loro vera volontà sia firmando un'iniziativa, sia esprimendo il loro voto in una votazione popolare. Ciò sarebbe impossibile s'egli dovesse con un unico voto esprimersi su un'iniziativa veramente su parecchi postulati materialmente diversi»¹⁰.

La «connessione materiale» è una nozione giuridica aperta che lascia un ampio margine di discrezionalità. La prassi consente di individuare diverse categorie di casi in cui il principio di unità della materia può dirsi rispettato, per cui alle autorità competenti è concesso un ampio margine di manovra¹¹. Sono citate in particolare le seguenti categorie di casi:

- *Limitazione a un unico tema.*
- *Nesso tra uno scopo e una proposta di finanziamento:* l'unità della materia è salvaguardata quando l'iniziativa, oltre a indicare lo scopo, definisce anche le necessarie modalità di finanziamento. Ad esempio, l'iniziativa popolare federale «Per una cassa malati unica e sociale»¹² chiedeva da una parte l'istituzione di una cassa unica per l'assicurazione obbligatoria delle cure medicosanitarie e, dall'altra, la fissazione dei premi in funzione della capacità economica degli assicurati.
- *Nesso tra uno scopo e i mezzi materiali necessari per realizzarlo o le misure concrete che ne derivano.*
- *Concatenazione di diverse richieste connesse tra loro:* Secondo la dottrina¹³ è ammessa la concatenazione di diverse richieste che possono essere ricondotte a un unico tema. Ecco perché ad esempio l'iniziativa popolare «Imposta sulla ricchezza»¹⁴ prevedeva, oltre all'introduzione di tale imposta a livello

⁹ RS 161.1

¹⁰ FF 1975 I 1348

¹¹ Basler Kommentar ad art. 139 cpv. 3 Cost., n. marg. 28 con ulteriori rinvii.

¹² FF 2006 675

¹³ Basler Kommentar ad art. 139 cpv. 3 Cost., n. marg. 28 con ulteriori rinvii.

¹⁴ FF 1976 I 1495

federale, anche una dettagliata regolamentazione relativa all'armonizzazione del sistema delle imposte dirette e la fissazione delle aliquote minime per le imposte cantonali e comunali.

La presente iniziativa chiede da un lato l'introduzione di un'imposta a livello federale sulle successioni e sulle donazioni a partire da 50 milioni di franchi e, dall'altro, l'impiego del gettito dell'imposta «per combattere la crisi climatica in modo socialmente equo e per apportare all'economia nel suo complesso la trasformazione necessaria a tal fine». Si tratta quindi della riscossione di un'imposta a destinazione vincolata. Finora, l'introduzione di una simile imposta in un disegno di modifica costituzionale non è mai stata considerata dalle Camere federali una violazione del principio di unità materiale. Ad esempio, i promotori dell'iniziativa popolare federale «Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (Riforma dell'imposta sulle successioni)»¹⁵ chiedevano l'introduzione di un'imposta nazionale sulle successioni e sulle donazioni a favore dell'AVS. L'iniziativa popolare federale «Per giochi in denaro al servizio del bene comune»¹⁶ prevedeva la riscossione di un'imposta sulle case da gioco, i cui proventi erano da impiegare per il finanziamento dell'AVS. Anche il nuovo articolo costituzionale sulle case da gioco (art. 106 Cost.), accettato l'11 marzo 2012¹⁷ come controprogetto all'iniziativa popolare, è stato concepito allo stesso modo riguardo alla tassa sulle case da gioco e all'impiego dei relativi proventi.

Pertanto, il Consiglio federale è del parere che la presente iniziativa soddisfi le esigenze di unità della materia.

1.3.3 Compatibilità con il diritto internazionale cogente

L'iniziativa è compatibile con il diritto internazionale cogente: in materia di imposta sulle successioni non vi è alcun diritto internazionale cogente.

1.3.4 Attuabilità

Questo criterio non scritto (ossia non codificato nella Costituzione federale) relativo alla validità dell'iniziativa popolare riguarda l'impossibilità manifesta e fattuale di attuarla. Gli ostacoli prettamente giuridici o pratici nell'attuazione di un'iniziativa non sono sufficienti per dichiararla nulla. La presente iniziativa non presenta l'impossibilità manifesta e fattuale di attuarla.

Poiché soddisfa le condizioni di cui all'articolo 139 capoverso 3 Cost. e il principio non scritto dell'attuabilità, l'iniziativa popolare è quindi valida.

¹⁵ FF 2014 121

¹⁶ FF 2010 7023

¹⁷ FF 2012 5909

1.3.5 **Questione dell'invalidità (parziale) per via dell'effetto retroattivo o di quello anticipato**

Come esposto nella sua risposta all'interpellanza Schneeberger 24.3763 Iniziativa GISO «Iniziativa per il futuro», il Consiglio federale ritiene l'imposizione retroattiva di successioni e donazioni, richiesta dal testo dell'iniziativa popolare, problematica dal punto di vista della politica statale.

In sostanza, secondo la disposizione transitoria dell'iniziativa le disposizioni d'esecuzione si applicano retroattivamente alle successioni e alle donazioni posteriori all'accettazione dell'articolo 129a. In caso di accettazione dell'iniziativa, quindi, l'imposta sulle successioni e sulle donazioni si applicherebbe alle successioni e alle donazioni ricevute dopo la votazione popolare. L'imposizione concreta avverrebbe però soltanto dall'entrata in vigore delle relative disposizioni d'esecuzione. L'effetto retroattivo è esplicitamente voluto dall'iniziativa e, dopo l'eventuale accettazione della stessa, sarebbe opportuno considerarlo come nuova disposizione costituzionale. Il Consiglio federale considera problematico, dal punto di vista della politica statale, l'effetto anticipato che l'iniziativa produrrebbe con le norme relative alla disposizione transitoria concernente l'applicazione retroattiva (v. n. 3.3.3, *Effetto retroattivo*). La preoccupazione è tanto più comprensibile se si considera che, fino alla votazione popolare sull'iniziativa, prevarrebbe una situazione di grande incertezza per le persone potenzialmente interessate e per la piazza economica svizzera. Questo fatto, unito alle ripercussioni negative potenzialmente gravi per le persone interessate e per la piazza economica svizzera (ostacolo per eventuali trasferimenti in Svizzera) è particolarmente discutibile.

Al proposito, da più parti sono giunte richieste per dichiarare l'iniziativa parzialmente o totalmente nulla. La richiesta più frequente riguardava l'invalidità delle norme relative alla disposizione transitoria concernente l'applicazione retroattiva. L'invalidità parziale o totale significherebbe che soltanto la parte valida dell'iniziativa verrebbe sottoposta a Popolo e Cantoni, sempre che l'iniziativa abbia ancora senso senza la parte stralciata e che si possa partire dal presupposto che essa sarebbe formalmente riuscita anche in questa forma¹⁸.

I criteri determinanti per stabilire la validità di un'iniziativa sono sanciti nell'articolo 139 capoverso 3 Cost. Nel presente caso tali criteri sono soddisfatti (v. spiegazioni di cui sopra). Pertanto, il Consiglio federale è dell'avviso che, secondo il diritto costituzionale vigente e la relativa prassi nell'accertare la validità delle iniziative popolari, non vi siano motivi per dichiarare l'iniziativa parzialmente o totalmente nulla.

2 **Genesi dell'iniziativa**

2.1 **Politica climatica**

Il 18 giugno 2023 l'elettorato svizzero ha accolto la legge federale del 30 settembre 2022¹⁹ sugli obiettivi in materia di protezione del clima, l'innovazione e il rafforza-

¹⁸ Cfr. DTF **139** I 292 consid. 7.2.3; **125** I 21 consid. 7b.

¹⁹ RU **2023** 655

mento della sicurezza energetica (LOcli). La LOcli disciplina l'obiettivo secondo cui entro il 2050 la Svizzera deve ridurre emissioni di gas serra al netto pari a zero (il cosiddetto obiettivo del saldo netto pari a zero) e traccia il rispettivo percorso di riduzione. La LOcli è concepita come legge quadro e contiene due strumenti di promozione temporanei. Da un lato si tratta di sostituire gli impianti di riscaldamento a combustibili fossili nell'ambito degli edifici, dall'altro di impiegare tecnologie e processi innovativi nel settore dell'industria. Il budget messo a disposizione per dieci anni ammonta complessivamente a 3,2 miliardi di franchi. Secondo il diritto vigente, i fondi sono finanziati dal bilancio generale della Confederazione e quindi, in gran parte, attraverso le entrate derivanti dall'imposta federale diretta e dall'imposta sul valore aggiunto.

L'attuazione delle misure per raggiungere l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero avviene innanzitutto mediante le leggi speciali, in particolare la legge del 23 dicembre 2011²⁰ sul CO₂. I principali strumenti sono la tassa sul CO₂ sui combustibili fossili (compresa la possibilità dell'esenzione della tassa con l'impegno di riduzione per le imprese), il sistema di scambio di quote di emissioni, l'obbligo di compensazione per gli importatori di carburanti fossili, le prescrizioni sulle emissioni per i nuovi veicoli e il Programma Edifici di Confederazione e Cantoni.

La tassa sul CO₂ viene riscossa indipendentemente dal reddito o dalla cifra d'affari dell'impresa e l'aliquota ammonta a 120 franchi per tonnellata di CO₂. Un terzo delle entrate annuali, pari attualmente a circa 1,2 miliardi di franchi, viene impiegato a destinazione vincolata per programmi di promozione, mentre due terzi sono ridistribuiti alle economie domestiche e all'economia a prescindere dal consumo. Ciò significa che la ridistribuzione alle economie domestiche avviene pro capite. Questo meccanismo favorisce chi consuma pochi combustibili fossili.

La legge sul CO₂ riveduta²¹, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2025, introdurrà nuovi strumenti di promozione, ad esempio l'impiego a destinazione vincolata dei proventi della vendita all'asta di diritti di emissione di impianti per l'adattamento ai cambiamenti climatici e per le misure di decarbonizzazione nel settore dell'industria. Nel complesso, la legge sul CO₂ riveduta prevede contributi di promozione tra i 587 milioni e i 592 milioni di franchi all'anno. Questo corrisponde a circa 3,5 miliardi di franchi per l'intero periodo 2025–2030.

Il 20 settembre 2024 il Consiglio federale ha definito i valori di riferimento del pacchetto di sgravio per il bilancio della Confederazione²². Tra le misure di sgravio rientra anche la prioritizzazione dei sussidi per la politica climatica ed energetica. In tal modo, i fondi impiegati dalla Confederazione potrebbero essere ridotti di diverse centinaia di milioni di franchi. La procedura di consultazione sul pacchetto di sgravio sarà avviata a gennaio 2025. L'Esecutivo esaminerà nel contempo misure collaterali per garantire che gli obiettivi climatici voluti dal Popolo siano raggiunti. La politica climatica è strettamente connessa alla politica energetica, che funge da base per una

²⁰ RS 641.71

²¹ RU 2024 376

²² Il Consiglio federale definisce i valori di riferimento del pacchetto di sgravio per il bilancio della Confederazione. Consultabile all'indirizzo: www.admin.ch
> Documentazione > Comunicati stampa > Il Consiglio federale definisce i valori di riferimento del pacchetto di sgravio per il bilancio della Confederazione.

completa decarbonizzazione. La Confederazione promuove tra l'altro investimenti in energie rinnovabili e misure di efficienza energetica. Le risorse necessarie provengono dal supplemento rete riscosso presso i consumatori secondo la legge federale del 30 settembre 2016²³ sull'energia, con il quale ogni anno vengono generate risorse pari a circa 1,3 miliardi di franchi. Inoltre, con la nuova legge federale del 29 settembre 2023²⁴ su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili, gli attuali strumenti di promozione per la produzione di energia elettrica rinnovabile, ad esempio i contributi finanziari per impianti fotovoltaici sugli edifici, vengono prorogati fino al 2035 e strutturati in modo più aderente al mercato. L'elettorato svizzero ha approvato questa legge il 9 giugno 2024 con oltre il 68 per cento dei voti.

Ogni anno, circa 100 milioni di franchi del bilancio della Confederazione vengono impiegati a favore dello sviluppo e dell'applicazione di tecnologie ecologiche nel settore dell'energia e dell'efficienza energetica, tra l'altro nel quadro degli impianti pilota e di dimostrazione²⁵.

Come la presente iniziativa, anche l'iniziativa popolare «Per una politica energetica e climatica equa: investire per la prosperità, il lavoro e l'ambiente (Iniziativa per un fondo per il clima)»²⁶, depositata il 22 febbraio 2024²⁷, persegue obiettivi analoghi. L'iniziativa mira a creare un fondo per il clima e chiede alla Confederazione di alimentare ogni anno questo fondo con una quota compresa tra lo 0,5 e l'1 per cento del prodotto interno lordo (PIL), il che corrisponderebbe a una cifra compresa tra 3,94 miliardi e 7,7 miliardi di franchi all'anno (secondo il PIL del 2023). Lo scopo è finanziare misure per contrastare e gestire il cambiamento climatico. Pertanto, anche l'Iniziativa per un fondo per il clima vorrebbe più mezzi finanziari a favore della protezione del clima, alimentando il rispettivo fondo con mezzi provenienti dal bilancio della Confederazione. Almeno temporaneamente, i conferimenti nel fondo non vanno considerati come uscite ordinarie della Confederazione che sottostanno al freno all'indebitamento (art. 126 cpv. 2 Cost.) e che possono quindi essere finanziati attraverso un ulteriore indebitamento della Confederazione. Il 15 maggio 2024 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni di presentargli, entro il 22 febbraio 2025, un messaggio nel quale si propone di respingere l'iniziativa senza controprogetto né diretto né indiretto²⁸.

Il 9 aprile 2024, nel caso «Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera»²⁹ la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha constatato, tra l'altro, una violazione dell'articolo 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione del 4 novembre 1950³⁰ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà

23 RS 730.0

24 FF 2023 2301

25 Programma pilota e di dimostrazione. Consultabile all'indirizzo: www.bfe.admin.ch > Ricerca e cleantech > Programma pilota e di dimostrazione.

26 FF 2022 2070

27 FF 2024 808

28 Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa per un fondo per il clima. Consultabile all'indirizzo: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa per un fondo per il clima.

29 Ricorso n. 53600/20.

30 RS 0.101

fondamentali (CEDU). La Corte EDU ritiene che la Svizzera non sia intervenuta per tempo e in modo adeguato e che non abbia adottato misure sufficienti per arginare le ripercussioni dei cambiamenti climatici. Nella seduta del 28 agosto 2024, il Consiglio federale ha trattato la sentenza della Corte EDU relativa alla causa succitata³¹. L'Esecutivo è del parere che la Svizzera soddisfi i requisiti di politica climatica illustrati nella sentenza. In particolare, con la revisione della legge del 15 marzo 2024 sul CO₂, la Svizzera ha definito una serie di misure per raggiungere i suoi obiettivi climatici entro il 2030. Nella sua sentenza, la Corte EDU non ha tenuto conto di questo sviluppo della politica climatica della Svizzera, né della legge federale su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili. In linea con la CEDU, il 27 settembre 2024 il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha presentato un rapporto al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che controlla l'esecuzione delle sentenze, sull'attuazione della sentenza da parte della Svizzera. Nel rapporto, il DFGP ha illustrato la posizione del Consiglio federale, indicando gli ultimi sviluppi della legislazione in materia di politica climatica ed energetica.

2.2 Imposta sulle successioni e sulle donazioni in vigore

2.2.1 Ordinamento costituzionale

Secondo l'articolo 128 Cost., la Confederazione può riscuotere un'imposta diretta sul reddito delle persone fisiche e sul reddito netto delle persone giuridiche. L'articolo 129 Cost. stabilisce principi per armonizzare le imposte dirette federali, cantonali e comunali. L'imposta sulle successioni e sulle donazioni che, secondo la recente dottrina, rientra anch'essa tra le imposte dirette, è stata esplicitamente esclusa dall'armonizzazione fiscale perché sarebbe di importanza secondaria e non si ravviserebbe urgente necessità di armonizzazione³².

Di conseguenza, secondo il diritto costituzionale vigente, la riscossione dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni è di competenza esclusiva dei Cantoni.

2.2.2 Imposta cantonale sulle successioni e sulle donazioni³³

La maggior parte dei Cantoni riscuote un'imposta sulle successioni e sulle donazioni. Gli unici Cantoni che non riscuotono né l'imposta sulle successioni né quella sulle donazioni sono Svitto e Obvaldo. Il Cantone di Lucerna riscuote l'imposta sulle successioni, ma non quella sulle donazioni. Tuttavia, in questo Cantone le donazioni ef-

³¹ Il Consiglio federale si esprime in merito alla sentenza della Corte EDU sulla protezione del clima. Consultabile all'indirizzo: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Il Consiglio federale si esprime in merito alla sentenza della Corte EDU sulla protezione del clima.

³² Basler Kommentar ad art. 129 Cost., n. marg. 21 con ulteriori rinvii.

³³ Cfr. in merito il documento relativo all'imposta sulle successioni e sulle donazioni («Erb- und Schenkungssteuern») sotto *Raccolta di informazioni fiscali | AFC* (admin.ch)

fettuate negli ultimi cinque anni prima del decesso del disponente vengono imposte alla stessa stregua delle successioni.

L'imposta cantonale sulle successioni è strutturata come un'imposta sulle quote ereditarie, ossia viene riscossa sulla quota attribuibile ai singoli eredi. Nel Cantone di Soletta, oltre all'imposta sulle quote ereditarie viene riscossa anche un'imposta sulla massa successoria sull'insieme della sostanza, non divisa, di una persona defunta.

Un Cantone riscuote un'imposta se l'ultimo domicilio fiscale del disponente interessato si trovava in tale Cantone o se un donatore aveva il suo domicilio fiscale in questo Cantone. In caso di successione e donazione di fondi si applica il principio dell'ubicazione: un Cantone riscuote un'imposta se un fondo ubicato in quel Cantone viene trasferito per successione o donazione, indipendentemente dal domicilio fiscale del disponente o del donatore. Per contro, un Cantone non impone mai il trasferimento di un fondo ubicato al di fuori di esso. Lo stesso vale per la successione e la donazione della sostanza commerciale di uno stabilimento d'impresa ubicato al di fuori del Cantone.

I soggetti fiscali dell'imposta sulle successioni sono gli eredi e i legatari, mentre quelli dell'imposta sulle donazioni sono i donatari.

I coniugi (in tutti i Cantoni) e i discendenti (ad eccezione di Appenzello Esterno, Neuchâtel e Vaud) sono esenti da imposta. Le persone che vivono in concubinato sono esenti da imposta soltanto nei Cantoni dei Grigioni e di Uri. Per esse, tuttavia, diversi Cantoni prevedono un'imposizione inferiore rispetto a quella applicata ad altre persone non parenti. In tutti i Cantoni sono esenti da imposta anche gli incrementi patrimoniali e le liberalità a favore di enti pubblici (Confederazione, Cantoni, Comuni e loro stabilimenti) nonché a organizzazioni di utilità pubblica.

Per questioni di semplicità e di adeguatezza della riscossione dell'imposta, molti Cantoni applicano l'esenzione ai trasferimenti minori (oggetti) fino a un determinato importo. Di regola ciò riguarda anche la dote, le suppellettili domestiche e altri beni mobili.

Inoltre, la maggior parte dei Cantoni accorda importi esenti da imposta o deduzioni personali. Gli importi esenti da imposta variano da 5000 (ad es. Zurigo) a 15 000 franchi (Uri). Ad esempio, i fratelli o le sorelle del discendente possono indicare come deduzione personale importi compresi tra 500 (Ginevra) e 20 000 franchi (Nidvaldo). Le tariffe sono progressive in funzione del rapporto di parentela.

Inoltre, in alcuni Cantoni il trasferimento di valori patrimoniali a fondazioni o trust³⁴ è considerato donazione e rientra nel campo di applicazione della pertinente imposta, a condizione che il fondatore o il fondatore del trust si liberi di questi valori patrimoniali in maniera definitiva.

Le tariffe più elevate sono solitamente quelle per i beneficiari non parenti. Le tariffe applicate dai Cantoni, benché differenti, presentano tutte una struttura progressiva

³⁴ I trust sono rapporti giuridici di diritto privato in cui il patrimonio (patrimonio del trust o fondo fiduciario) viene sottoposto alla vigilanza di una persona («trustee») affinché quest'ultima possa gestire e impiegare il patrimonio nell'interesse dei beneficiari o per un determinato scopo.

fino alla percentuale massima del 49,5 per cento (Basilea Città)³⁵. Per l'imposta sulle successioni e donazioni i Cantoni applicano la medesima tariffa.

Nel caso dell'imposta sulle successioni, i debitori dell'imposta sono gli eredi o i legatari. Nella maggior parte dei Cantoni, gli eredi rispondono solidalmente per l'imposta sulle successioni dovuta fino all'importo della loro quota ereditaria. Di solito, gli eredi devono versare anche l'imposta sui legati. La responsabilità di chiedere il rimborso da parte dei legatari incombe agli eredi stessi. Tuttavia, in alcuni Cantoni anche i legatari sono responsabili dell'imposta fino a concorrenza del legato loro spettante. Per quanto concerne l'imposta sulle donazioni, di principio il donatario equivale al debitore, ma non sempre il donatario è l'unico debitore. La maggior parte dei Cantoni prevede una responsabilità solidale (talvolta anche solo sussidiaria) del donatore. Se una donazione è destinata a più persone, nella maggioranza dei Cantoni ogni donatario sono responsabili unicamente dell'imposta sulla propria quota. Nei restanti Cantoni i donatari sono responsabili solidalmente fino a concorrenza dell'importo relativo alla propria imposta dovuta.

2.2.3 Diritto comparato a livello internazionale

Nel rapporto dell'11 maggio 2021³⁶, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha riassunto le imposizioni di eredità, successioni e donazioni nei Paesi membri, che hanno legislazioni diverse in materia. Gli Stati Uniti (USA) e la Gran Bretagna riscuotono un'imposta sulla massa successoria che si basa sulla sostanza complessiva del disponente. Per contro, la maggior parte dei Paesi membri dell'OCSE che applica un'imposta sulle successioni riscuote, come i Cantoni, un'imposta sulle quote ereditarie il cui importo si basa sulla quota dell'erede. Sia nel primo che nel secondo metodo di riscossione, i valori soglia per l'esenzione fiscale e le relative aliquote differiscono in modo considerevole e favoriscono in generale i parenti stretti con valori soglia più elevati e aliquote inferiori.

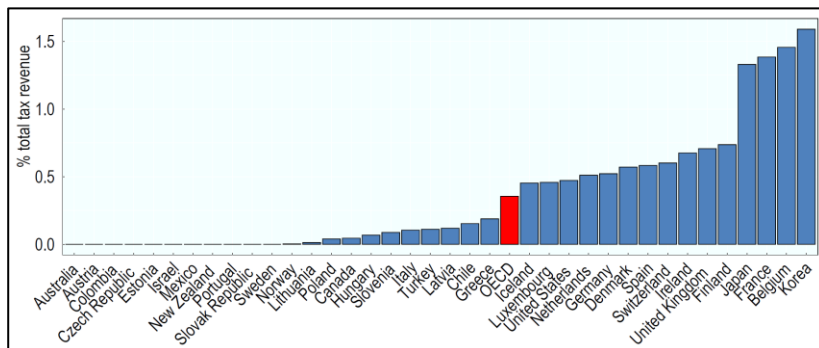
Vari Paesi membri dell'OCSE, tra cui Austria, Norvegia, Svezia, Nuova Zelanda e Canada, non riscuotono (più) l'imposta sulle successioni e sulle donazioni. Negli Stati che riscuotono l'imposta sulle successioni e sulle donazioni, le aliquote d'imposta presentano di norma una struttura progressiva e, per gli eredi non imparentati, possono ammontare anche all'80 per cento (in Belgio). Poiché altri parametri, ad esempio la considerazione e la valutazione di diverse classi patrimoniali (immobili, partecipazioni non quotate, sostanza commerciale o inventario dell'economia domestica) che spesso costituiscono una parte prevalente della sostanza netta, differiscono a seconda del Paese, il confronto tra le aliquote d'imposta dei vari Stati è possibile solo in misura limitata.

³⁵ www.erbrechtsinfo.ch > Erbrecht Ratgeber > Steuern & Finanzen > Erbschaftssteuer § Steuersätze, Freibeträge & mehr (disponibile soltanto in tedesco).

³⁶ Consultabile all'indirizzo www.oecd.org > Publications > Reports and research papers > Browse all publications > Inheritance Taxation in OECD Countries (disponibile soltanto in inglese e francese).

Figura 1

Somma delle entrate derivanti dall'imposta sulle successioni, sulla massa successoria e sulle donazioni in rapporto alle entrate fiscali complessive nei Paesi membri dell'OCSE, 2019



Fonte: figura 3.1 del rapporto «Inheritance Taxation in OECD Countries» [OECD, 2021].

2.2.4 Importanza fiscale

Nel 2022, le entrate provenienti dall'imposta sulle successioni e sulle donazioni per Cantoni e Comuni, riassunte nella statistica finanziaria, ammontavano complessivamente a 1399 milioni di franchi (di cui fr. 1292 mio. per i Cantoni e fr. 107 mio. per i Comuni). Dal confronto con le entrate fiscali complessive dei Cantoni e dei Comuni nel 2022 (fr. 86 977 mio.) e con il gettito fiscale totale degli enti pubblici (Confederazione, Cantoni e Comuni: fr. 162 932 mio.) risulta una quota rispettivamente dell'1,8 per cento e dello 0,9 per cento.

Nel confronto internazionale, con circa lo 0,6 per cento del gettito fiscale complessivo di Confederazione, Cantoni e Comuni derivante dall'imposta sulle successioni e sulle donazioni (dati del 2019), la Svizzera si posiziona a metà nella classifica degli Stati membri dell'OCSE, pressoché allo stesso livello di Stati Uniti, Olanda, Germania e Gran Bretagna (la quota dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni rispetto alle entrate fiscali complessive dello 0,6 per cento secondo l'OCSE è inferiore rispetto alla quota dello 0,9 per cento indicata dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Ciò è dovuto al fatto che nel calcolo delle entrate fiscali complessive l'OCSE considera anche i contributi alle assicurazioni sociali). Soltanto in Giappone, Francia, Belgio e Corea del Sud le quote dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni sono nettamente superiori (fino all'1,6 % del gettito fiscale complessivo). In generale, nei Paesi membri dell'OECD l'imposta sulle successioni e sulle donazioni riveste scarsa importanza sotto il profilo fiscale.

Si rammenta che la Svizzera è l'unico Paese membro dell'OCSE, oltre a Norvegia e Spagna, che in aggiunta all'imposta sulle successioni e sulle donazioni riscuote anche un'imposta sulla sostanza. Questa rientra parimenti nella competenza di Cantoni e

Comuni, anche se l'articolo 2 capoverso 1 lettera a della legge federale del 14 dicembre 1990³⁷ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni stabilisce che la riscossione spetta ai Cantoni. La maggioranza di essi applica una tariffa progressiva. Di conseguenza, tale imposta è rilevante soprattutto nel caso di contribuenti con una sostanza elevata. Nel 2022 l'imposta sulla sostanza ha generato entrate pari a 5,536 miliardi di franchi per i Cantoni e di 3,479 miliardi di franchi per i Comuni. Dal confronto con le entrate fiscali complessive dei Cantoni e dei Comuni e con il gettito fiscale complessivo degli enti pubblici risulta una quota rispettivamente dell'11,9 per cento e del 5,5 per cento. Secondo stime dell'AFC, nel 2020 la quota della sostanza detenuta dall'1 per cento più ricco dei contribuenti in Svizzera era del 44 per cento. Tenendo conto delle tariffe progressive dell'imposta sulla sostanza cantonali, questo gruppo di contribuenti contribuisce al gettito dell'imposta sulla sostanza in misura superiore al 44 per cento.

2.3 **Convenzioni di doppia imposizione della Confederazione e convenzioni di reciprocità dei Cantoni**

La Svizzera ha sottoscritto convenzioni per evitare la doppia imposizione in materia di imposte sulle successioni con otto Stati. Danimarca, Germania, Finlandia, Paesi Bassi, Austria, Svezia, USA e Gran Bretagna.

Il campo di applicazione di tali convenzioni si limita, di principio, alle quote ereditarie in seguito a decesso (imposte sulle eredità o sulle successioni). Le convenzioni si applicano da un lato alle attuali imposte cantonali e comunali sulle successioni e sulle quote ereditarie, dall'altro contengono una disposizione secondo cui si applicano anche a tutte le imposte sulle successioni che saranno riscosse oltre alle imposte attuali o al posto di queste. Pertanto, le convenzioni si applicherebbero anche a una futura imposta sulle successioni a livello federale. Soltanto la convenzione con gli USA restringe il campo di applicazione relativo a imposte future limitandosi a quelle che saranno riscosse da Cantoni e Comuni.

Le donazioni esulano dal campo di applicazione delle convenzioni succitate. La convenzione con la Germania costituisce tuttavia un'eccezione, dato che si applica anche ai casi di donazione di imprese commerciali.

Secondo tali convenzioni, in linea di massima il diritto di imposizione spetta esclusivamente allo Stato in cui era ubicato l'ultimo domicilio del disponente. Le convenzioni prevedono comunque alcune eccezioni concernenti l'imposizione di determinate parti della sostanza della successione. Ciò riguarda in particolare i beni delle stabili organizzazioni, i beni immobili nonché navi e aeromobili. In talune circostanze, questi oggetti della successione possono essere tassati in un altro Stato. Occorre tuttavia osservare eventuali deroghe specifiche alle convenzioni. In caso di abitazione permanente in Germania, la Convenzione in materia di imposte sulle successioni con la Germania prevede, a determinate condizioni, il diritto di imposizione per la Germania anche se l'ultimo domicilio del disponente al momento del decesso era in Svizzera.

37 RS 642.14

Questa disposizione non pregiudica tuttavia l'imposizione in Svizzera, poiché la Germania evita la doppia imposizione, secondo l'articolo 10 paragrafo 1 della Convenzione approvata il 27 settembre 1979³⁸ tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sulle successioni, computando le imposte pagate in Svizzera.

Oltre alle suddette convenzioni, alcuni Cantoni dispongono di convenzioni di reciprocità con l'estero³⁹. Queste possono talvolta limitare ulteriormente l'imposta cantonale sulle successioni e si applicano in parte anche a determinate donazioni.

Lo scopo delle convenzioni di reciprocità in materia di imposta sulle successioni e sulle donazioni è estendere l'esenzione fiscale dalle liberalità a favore di talune istituzioni alle liberalità a favore di istituzioni estere. Si tratta in particolare dell'applicazione reciproca di siffatte esenzioni fiscali nei Cantoni e negli Stati partner. Le liberalità e le istituzioni prese in considerazione dipendono dalla convenzione applicabile al caso concreto. Si tratta, ad esempio, di liberalità a istituzioni che perseguono scopi esclusivamente pubblici, culturali, religiosi, scientifici, educativi, caritatevoli o altri scopi di utilità pubblica.

Queste convenzioni sono vincolanti per i Cantoni e quindi non sarebbero applicabili a un'imposta federale sulle successioni ai sensi della presente iniziativa.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

L'iniziativa chiede di acquisire entrate supplementari per la Confederazione e i Cantoni, da impiegare a favore della politica climatica. Secondo il comitato d'iniziativa, i costi legati alla politica climatica devono essere assunti dall'1 per cento più ricco dei contribuenti. Il comitato giustifica tale affermazione adducendo che questo 1 per cento rappresenta il gruppo di contribuenti che trae i maggiori benefici dal sistema (capitalistico) all'origine della crisi climatica. Inoltre, i contribuenti più facoltosi sarebbero i principali responsabili della crisi climatica per via dei loro investimenti⁴⁰.

3.2 Tenore della normativa proposta

L'iniziativa prevede l'introduzione a livello federale di un'imposta sulle successioni e sulle donazioni al fine di «costruire e preservare un futuro che meriti di essere vissuto». Questa imposta si applicherebbe a partire da una franchigia unica di 50 milioni di franchi sull'importo complessivo della successione e di tutte le donazioni. L'aliquota d'imposta ammonterebbe al 50 per cento.

³⁸ RS **0.672.913.61**

³⁹ Cfr. www.estv.admin.ch > Internationales Steuerrecht > Staatenbezogene Steuerinformationen > Gegenrechtserklärungen (disponibile soltanto in tedesco e francese).

⁴⁰ Cfr. Factsheet – Il nostro futuro anziché i loro profitti, consultabile all'indirizzo: <https://iniziativa-per-il-futuro.ch> > L'iniziativa > Argomenti.

I Cantoni provvederebbero all'imposizione e all'esazione.

Il gettito fiscale lordo dell'imposta sarebbe attribuito in ragione di due terzi alla Confederazione e di un terzo ai Cantoni. Il gettito dell'imposta sarebbe a destinazione vincolata: la Confederazione e i Cantoni devono impiegarlo per «combattere la crisi climatica in modo socialmente equo e per apportare all'economia nel suo complesso la trasformazione necessaria a tal fine».

La competenza dei Cantoni di riscuotere un'imposta sulle successioni e sulle donazioni rimarrebbe invariata.

Nelle disposizioni transitorie si chiede alla Confederazione e ai Cantoni di emanare, tra l'altro, disposizioni d'esecuzione per la prevenzione dell'elusione fiscale, nonché per l'impiego del gettito fiscale lordo per sostenere «la trasformazione ecologica e socialmente equa dell'economia nel suo complesso», in particolare nei settori del lavoro, dell'alloggio e dei servizi pubblici.

3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa

Di seguito si illustrano gli aspetti principali del testo dell'iniziativa.

3.3.1 Imposta federale sulle successioni e sulle donazioni (art. 129a cpv. 1 Cost.)

L'iniziativa chiede l'introduzione di un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni con una franchigia unica di 50 milioni di franchi e un'aliquota d'imposta del 50 per cento. Con questa imposta, oltre alle successioni si mira a imporre in modo coerente anche i trasferimenti della sostanza che avvengono tra persone in vita a titolo gratuito.

Secondo il testo dell'iniziativa, la nuova imposta federale proposta è un'imposta sulle successioni, che verrebbe quindi riscossa sull'insieme della sostanza, non divisa, del disponente. Nel caso dell'imposta sulle successioni, il soggetto fiscale è costituito dalla comunione ereditaria e l'oggetto dell'imposta è la successione. Il debito dell'eredità è da considerarsi un «passivo della successione», ossia un debito successorio (debito del disponente che viene trasferito agli eredi).

L'articolo 129a Cost. non spiega se sono ammesse esenzioni fiscali (ad es. per il coniuge superstite o i discendenti) oppure agevolazioni fiscali (ad es. per la sostanza commerciale, per il patrimonio vincolato o investito nelle imprese [familiari] o per liberalità a favore di istituzioni di utilità pubblica). La disposizione transitoria di cui all'articolo 197 numero 15 capoverso 1 lettera a Cost. esige invece l'«esaustività dell'imposizione», il che contravviene a queste deroghe. Rimane da chiarire se sono possibili agevolazioni per i pagamenti.

È inoltre prevista la riscossione di un'imposta sulle donazioni (art. 129a cpv. 1 Cost.). Dal tenore dell'iniziativa non si desume se l'assoggettato all'imposta sarebbe il donatore o il donatario. Tuttavia, per analogia con l'imposta sulle successioni, il donatore parrebbe l'opzione più ovvia.

Di seguito si spiega l'interazione tra l'imposta sulle successioni e sulle donazioni proposta:

- Una persona muore e lascia in eredità 100 milioni di franchi. Prima del decesso, questa persona non ha mai effettuato donazioni. Dopo aver dedotto la franchigia di 50 milioni di franchi, i restanti 50 milioni di franchi della successione vengono tassati all'aliquota del 50 per cento. Ne risulta un importo fiscale di 25 milioni di franchi dovuto all'atto della successione.
- Nell'anno X una persona effettua una donazione di 30 milioni di franchi attingendo alla propria sostanza e, dieci anni dopo, ne effettua una seconda sempre di 30 milioni di franchi. Con la seconda donazione viene superata la franchigia di 50 milioni di franchi. Sul piano fiscale ne consegue che l'importo imponibile del donatore è di 10 milioni di franchi. Applicando un'aliquota d'imposta del 50 per cento su questo importo, il donatore deve pagare 5 milioni di franchi a titolo di imposta federale sulle donazioni. Questa persona muore 15 anni dopo e lascia in eredità 40 milioni di franchi. Poiché la franchigia è già stata utilizzata nelle due donazioni, l'intera successione (fr. 40 mio.) è assoggettata all'imposta federale sulle successioni a un'aliquota del 50 per cento. Ne risulta un importo fiscale di 20 milioni di franchi dovuto all'atto della successione. L'importo fiscale complessivo ammonta a 25 milioni di franchi.
- Nell'anno X una persona dona valori patrimoniali dell'ordine di 30 milioni di franchi. Poiché la franchigia di 50 milioni di franchi non è stata utilizzata, non vi sono conseguenze fiscali. Questa persona muore 15 anni dopo e lascia in eredità 70 milioni di franchi. Della sostanza complessiva di 100 milioni di franchi donata e lasciata in eredità, 50 milioni vengono imposti a un'aliquota del 50 per cento. Ne risulta un importo fiscale di 25 milioni di franchi dovuto all'atto della successione.

Gli eredi e i donatari possono nuovamente beneficiare della franchigia per le proprie future donazioni e successioni.

3.3.2 Impiego del gettito fiscale (art. 129a cpv. 2 Cost.)

L'iniziativa chiede che la Confederazione (due terzi) e i Cantoni (un terzo) impieghino l'intero gettito fiscale lordo della nuova imposta «per combattere la crisi climatica in modo socialmente equo e per apportare all'economia nel suo complesso la trasformazione necessaria a tal fine». La disposizione transitoria dell'articolo 197 numero 15 capoverso 1 lettera b Cost. contiene indicazioni sui settori in cui impiegare il gettito fiscale, ossia lavoro, alloggio e servizi pubblici. Tuttavia, l'iniziativa lascia al legislatore un ampio margine discrezionale su come impiegare le entrate tenendo conto degli attuali strumenti finanziari nel settore dell'ambiente. Ciò potrebbe dipendere anche dal potenziale effettivo del gettito della nuova imposta: i promotori dell'iniziativa stimano un gettito fiscale lordo della nuova imposta pari a 6 miliardi di franchi in media all'anno. Dalle stime dell'AFC risulta invece un gettito fiscale nettamente inferiore (v. n. 4.2).

3.3.3 Disposizione transitoria (art. 197 n. 15 Cost.)

Disposizioni d'esecuzione

Secondo l'articolo 195 Cost., la Costituzione federale riveduta entra in vigore con l'accettazione del Popolo e dei Cantoni. L'applicazione della presente modifica costituzionale necessita di disposizioni d'esecuzione.

Il capoverso 1 della disposizione transitoria chiede alla Confederazione e ai Cantoni di emanare disposizioni d'esecuzione concernenti:

- la prevenzione dell'elusione fiscale, in particolare in relazione alla partenza dalla Svizzera, all'obbligo di registrare le donazioni e all'eshaustività dell'imposizione (lett. a); e
- l'impiego del gettito fiscale lordo «per sostenere la trasformazione ecologica e socialmente equa dell'economia nel suo complesso», in particolare nei settori del lavoro, dell'alloggio e dei servizi pubblici (lett. b).

Il capoverso 1 è rivolto alla Confederazione e ai Cantoni. Considerata la ripartizione delle competenze stabilita all'articolo 129a capoversi 1 e 2 Cost, il capoverso 1 va interpretato come segue: la lettera a (disposizioni d'esecuzione concernenti la prevenzione dell'elusione fiscale) è rivolta soltanto alla Confederazione, mentre la lettera b (impiego del gettito fiscale lordo) sia alla Confederazione che ai Cantoni.

Il capoverso 2 della disposizione transitoria prevede che fino all'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione, il Consiglio federale emana, mediante ordinanza, le disposizioni d'esecuzione entro tre anni dall'accettazione dell'articolo 129a da parte del Popolo e dei Cantoni. Le disposizioni d'esecuzione si applicano retroattivamente alle successioni e alle donazioni posteriori all'accettazione dell'articolo 129a Cost.

Le disposizioni d'esecuzione devono quindi essere stabilite, come di consueto, dalle Camere federali a livello di legge. Se ciò non dovesse accadere entro il suddetto termine di tre anni, il Consiglio federale deve emanare temporaneamente (entro lo stesso termine) le disposizioni d'esecuzione tramite ordinanza. Questa ordinanza verrebbe emessa direttamente sulla base della Costituzione federale e, successivamente sostituita da una legge.

Misure per contrastare l'elusione fiscale

L'elusione fiscale si riferisce alle azioni legali intraprese da una persona che intende eludere l'imposizione, in questo caso dell'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni. Mentre la sottrazione fiscale è caratterizzata dalla dissimulazione o dalla falsificazione di una fattispecie rilevante sotto il profilo fiscale, l'elusione fiscale ha per scopo, nel quadro delle possibilità d'azione legali, l'ottimizzazione della fattispecie.

Il tenore della disposizione transitoria prevede un'applicazione retroattiva delle disposizioni d'esecuzione esplicitamente per *successioni e donazioni* posteriori all'eventuale accettazione dell'iniziativa. Tuttavia, le misure di elusione fiscale non si applicherebbero retroattivamente al momento dell'accettazione dell'iniziativa, bensì solo a partire dell'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione (v. *Effetto retroattivo*).

Per quanto riguarda le disposizioni d'esecuzione concernenti l'elusione fiscale, la disposizione transitoria precisa unicamente lo scopo. Spetta pertanto al legislatore, in questo caso al Consiglio federale quale autore dell'ordinanza, definire i mezzi giuridici atti a raggiungere tale scopo. Nella definizione di misure concrete contro l'elusione fiscale, il Parlamento e il Consiglio federale devono osservare i principi costituzionali, in particolare i diritti fondamentali e i principi di base della Costituzione federale nonché il principio della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.). Secondo quest'ultimo principio, una misura deve essere adeguata per raggiungere lo scopo prefissato tutelando il pubblico interesse, deve essere necessaria (se disponibile, occorre adottare una misura più blanda) e deve esserci un rapporto ragionevole tra lo scopo dell'ingerenza e l'effetto concreto (proporzionalità in senso stretto).

Se l'assoggettamento all'imposta si basa sul domicilio del donatore o del disponente, questo può sottrarsi all'assoggettamento lasciando preventivamente la Svizzera. La disposizione transitoria (art. 197 n. 15 cpv. 1 lett. a Cost.) prevede esplicitamente l'emanazione di disposizioni d'esecuzione al fine di prevenire l'elusione fiscale, in particolare in relazione alle partenze dalla Svizzera.

La partenza di una persona dalla Svizzera non può essere automaticamente considerata elusione fiscale e sanzionata con conseguenze fiscali. Una partenza può avvenire anche per altri motivi, ad esempio in seguito a matrimonio, per motivi professionali o di salute. Pertanto, la partenza di un contribuente dalla Svizzera deve essere collegata anche ad altre azioni che suggeriscono l'intenzione di eludere l'assoggettamento, ad esempio una donazione effettuata di recente.

Limitare o vietare la partenza dalla Svizzera alle persone potenzialmente interessate dall'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni, ad esempio ritirando il passaporto oppure controllando i movimenti di capitale, è escluso per motivi legali. Tali misure costituirebbero un'ingerenza sproporzionata nella libertà personale e nella libertà di domicilio. La prima comprende in particolare l'integrità fisica e psichica nonché la libertà di movimento di ognuno (art. 10 cpv. 2 Cost.), mentre la seconda garantisce alle persone di cittadinanza svizzera il diritto di stabilirsi in qualsiasi luogo del Paese (art. 24 cpv. 1 Cost.) e il diritto di lasciare la Svizzera (art. 24 cpv. 2 Cost.).

Dopo la presentazione della presente iniziativa popolare è stata discussa pubblicamente l'introduzione di un'imposta di partenza, con la quale si effettuerebbe un'imposizione precauzionale nei confronti di persone potenzialmente assoggettate all'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni, se queste dovessero trasferire il loro domicilio dalla Svizzera all'estero.

Una siffatta imposta di partenza è in contrasto con il fatto che la partenza di una persona dalla Svizzera non può essere automaticamente considerata elusione fiscale e sanzionata con conseguenze fiscali. Già nella risposta all'interpellanza Schneeberger 24.3763 Iniziativa GISO «Iniziativa per il futuro», il Consiglio federale ha dichiarato di essere contrario all'introduzione di un'imposta di partenza volta a garantire l'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni. Un'imposta di partenza, ad esempio del 50 per cento sulla sostanza superiore ai 50 milioni di franchi, in assenza di decesso o donazione costituirebbe un'ingerenza sproporzionata nella libertà personale e nella libertà di domicilio. Una siffatta imposta limiterebbe in modo considerevole la libertà di una persona di lasciare la Svizzera, in particolare se la sostanza è vincolata (imprese

familiari o immobili) e se l'unico modo per pagare l'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni sarebbe liquidare, in tutto o in parte, l'impresa familiare o vendere gli immobili.

L'imposta di partenza sopra descritta va distinta dall'imposizione delle riserve occulte nella sostanza commerciale di una persona fisica o giuridica: se una persona fisica trasferisce la sostanza commerciale dalla Svizzera a un'impresa o a uno stabilimento d'impresa ubicati all'estero, ciò è equiparato a un'alienazione e si procede all'imposizione delle riserve occulte realizzate (art. 18 cpv. 2 secondo per. della legge federale del 14 dicembre 1990⁴¹ sull'imposta federale diretta [LIFD]). Questo vale anche quando una persona giuridica trasferisce valori patrimoniali, esercizi, rami d'attività o funzioni dalla Svizzera in un'impresa o in uno stabilimento d'impresa situati all'estero (art. 61b cpv. 2 LIFD). Il motivo per queste tipologie di imposizione risiede nel fatto che è avvenuto un effettivo aumento di valore, diventato però rilevante sotto il profilo fiscale solo al momento della sua realizzazione. Se il contribuente lascia la Svizzera, questa circostanza comporta un'imposizione, non possibile altrimenti a causa della partenza.

A differenza dell'imposizione summenzionata, nel caso di un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni si applicherebbe l'imposta di partenza prima di un decesso o di una donazione.

Una possibile misura per contrastare l'elusione fiscale potrebbe consistere nel non riconoscere il trasferimento di domicilio all'estero, mediante la creazione fittizia di un domicilio (permanente) in Svizzera ai fini dell'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni. Tale domicilio fittizio dovrebbe essere limitato nel tempo, ad esempio per cinque anni. Sotto l'aspetto della proporzionalità, la possibilità di un domicilio fittizio a tempo illimitato è da escludere.

Se la persona interessata dovesse fare una donazione o morire entro cinque anni dal trasferimento del domicilio, verrebbe riscossa l'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni sulla base del domicilio fittizio, a condizione che, nel caso specifico, non vi si contraponga una convenzione di doppia imposizione (v. n. 2.3).

Tuttavia, a prescindere dalla sua configurazione, un'imposizione retroattiva sarebbe difficilmente applicabile. Ad esempio, la Svizzera non può al momento far valere direttamente una pretesa di imposta sulle successioni all'estero, poiché non ha convenuto con alcuno Stato l'assistenza in materia di esecuzione per crediti fiscali relativi a tale imposta.

Al capoverso 1 della disposizione transitoria concernente l'elusione fiscale, l'iniziativa chiede l'obbligo di registrare le donazioni. Questo potrebbe rivelarsi necessario per determinare il raggiungimento della franchigia di 50 milioni di franchi. Un obbligo di registrazione di questo genere riguarderebbe tutte le persone fisiche, anche senza sapere nulla in merito a loro eventuali donazioni o eredità future superiori a 50 milioni di franchi. Per motivi amministrativi è necessario sottoporre all'obbligo di registrazione soltanto le donazioni a partire da un importo da definire (regola *de minimis*). L'obbligo di registrare donazioni occasionali, ad esempio, sarebbe sproporzionato e difficilmente attuabile.

⁴¹ RS 642.11

L'iniziativa chiede l'eshaustività dell'imposizione. Ciò escluderebbe eventuali agevolazioni fiscali per eredi e donatari, come parenti stretti o enti pubblici. L'esclusione riguarderebbe anche le agevolazioni relative all'oggetto dell'imposta, ad esempio la sostanza commerciale investita in un'impresa. Inoltre, il trasferimento di beni a fondazioni o trust sarebbe considerato donazione e quindi assoggettato all'imposta.

Effetto retroattivo

La disposizione transitoria di cui al capoverso 2 secondo periodo dell'articolo 197 numero 15 Cost. prevede esplicitamente quanto segue: «le disposizioni d'esecuzione si applicano retroattivamente alle successioni e alle donazioni posteriori all'accettazione dell'articolo 129a». Pertanto, al momento dell'entrata in vigore dell'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni richiesta dall'iniziativa verrebbero quindi tassate le successioni e le donazioni effettuate prima dell'entrata in vigore della legge federale o dell'ordinanza del Consiglio federale, fondata direttamente sulla Costituzione, ma dopo l'accettazione dell'iniziativa popolare da parte del Popolo e dei Cantoni. Più incerta appare l'applicazione retroattiva delle misure di prevenzione dell'elusione fiscale di cui al capoverso 1 (lett. a) della disposizione transitoria e dell'impiego del gettito fiscale lordo per sostenere la trasformazione ecologica e socialmente equa dell'economia nel suo complesso (lett. b). Secondo il tenore e la sistematica, l'applicazione retroattiva richiesta dall'iniziativa si riferisce unicamente alle successioni e alle donazioni effettuate dopo l'accettazione dell'iniziativa popolare. Se si prende in considerazione anche l'applicazione retroattiva delle misure di prevenzione dell'elusione fiscale, va notato che l'applicazione retroattiva prevista nella nuova normativa colliderebbe con il principio della fiducia garantito dalla Costituzione federale.

Pertanto, la dottrina e la giurisprudenza chiedono che un siffatto effetto retroattivo sia *esplicitamente* ordinato dalla normativa o che sia perlomeno chiaramente deducibile da quest'ultima, che sia limitato nel tempo, che non crei disuguaglianze inique, che risponda a un interesse pubblico degno di essere protetto e che rispetti i diritti acquisiti⁴². L'interpretazione secondo cui le misure legali per prevenire l'elusione fiscale e le disposizioni legali sull'impiego del gettito fiscale lordo andrebbero applicate retroattivamente, non adempierebbe già la prima condizione, poiché l'effetto retroattivo non è previsto né esplicitamente né chiaramente dalla Costituzione federale per queste due misure, bensì soltanto per l'imposizione delle successioni e delle donazioni.

Di conseguenza, le successioni e le donazioni posteriori all'accettazione dell'iniziativa popolare effettuate da persone che al momento del decesso o della donazione sono domiciliate in Svizzera sono assoggettate all'imposta sulle successioni e sulle donazioni secondo l'articolo 129a Cost. Per contro, le misure chieste dall'iniziativa concernenti la prevenzione dell'elusione fiscale (v. anche sopra, *Misure per contrastare l'elusione fiscale*) non possono essere applicate retroattivamente. Tali misure si applicherebbero piuttosto dopo l'entrata in vigore delle rispettive disposizioni d'esecuzione, che l'autore della legge o dell'ordinanza dovrebbe emanare entro tre anni dall'eventuale accettazione dell'iniziativa popolare. Poiché queste disposizioni non

⁴² DTF 138 I 189 consid. 3.4; U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8^a ed., Zurigo/San Gallo 2020: Dike, n. marg. 266 segg.; P. Tschannen, M. Müller, M. Kern, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5^a ed., Berna 2022, Stämpfli n. marg. 555 segg.

potrebbero essere applicate retroattivamente, decade anche il rispettivo effetto anticipato.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

4.1.1 Contributo alla lotta contro il cambiamento climatico

Il Consigliere federale condivide l'obiettivo prioritario dell'iniziativa e intende ridurre il riscaldamento climatico in conformità con gli accordi internazionali sul clima. L'obiettivo del saldo netto pari a zero entro il 2050, definito il 28 agosto 2019, è sancito a livello di legge con la LOCl (art. 3 cpv. 1). Allo scopo di creare chiare condizioni quadro, la LOCl definisce obiettivi intermedi e valori indicativi per settore.

Inoltre, come i promotori dell'iniziativa, anche il Consiglio federale ritiene che per raggiungere gli obiettivi climatici e trasformare il sistema di approvvigionamento energetico siano necessari ingenti investimenti e che le sfide da affrontare siano notevoli. L'Esecutivo sottolinea altresì l'importanza della sostenibilità sociale delle misure.

È tuttavia dell'avviso che l'approccio scelto dai promotori dell'iniziativa si spinga troppo oltre. Con le misure di promozione e di supporto attuali nonché quelle valide dal 2025, la Confederazione dispone di risorse pari a circa due miliardi di franchi all'anno per trasformare il sistema energetico e combattere il cambiamento climatico, anche tenendo conto delle possibili riduzioni dovute al pacchetto di sgravio per il bilancio della Confederazione. A ciò si aggiungono agevolazioni fiscali per carburanti rinnovabili, gas naturale e gas liquido (art. 12b–d della legge federale del 21 giugno 1996⁴³ sull'imposizione degli oli minerali) per un importo stimato di 200 milioni di franchi all'anno. Insieme ad altre misure della legge sul CO₂, tali risorse servono a garantire che la Svizzera riduca della metà le sue emissioni di gas serra entro il 2030. Se lo reputa necessario, il Parlamento federale dispone sempre della possibilità di decidere, in modo democratico, misure supplementari.

In ogni caso, sia la riscossione prevista dall'iniziativa sia l'impiego del gettito fiscale non hanno alcuna relazione con il fabbisogno effettivo di risorse. Poiché, secondo il testo dell'iniziativa, l'intero gettito potenziale dell'imposta sulle successioni è destinato alla protezione del clima, sussiste piuttosto il rischio che possano crearsi elevati effetti di trascinamento, dato che il denaro dei contribuenti verrebbe impiegato per misure non necessarie o poco efficaci (v. anche n. 4.1.3).

È inoltre poco chiaro se il tipo di finanziamento delle misure di protezione del clima previsto dall'iniziativa sia appropriato.

A seguito delle misure di protezione del clima, l'iniziativa comporterebbe una ridistribuzione dell'onere finanziario verso le economie domestiche benestanti e con un reddito molto elevato. Attualmente, circa la metà delle risorse di finanziamento delle misure previste dalla LOCl e dalla legge sul CO₂ proviene dal bilancio generale della

⁴³ RS 641.61

Confederazione e quindi principalmente dalle entrate derivanti dall'imposta federale diretta per le persone fisiche, che ha una struttura progressiva, dall'imposta sull'utile per le persone giuridiche e dall'imposta sul valore aggiunto. Mentre quest'ultima grava tendenzialmente le economie domestiche con un reddito basso, il 65–69 per cento delle entrate derivanti dall'imposta federale diretta per le persone fisiche proviene dal cinque per cento dei contribuenti con i redditi più elevati, mentre un quarto dei contribuenti non paga le imposte (cfr. rapporto del 16 dicembre 2022⁴⁴ «Bericht über die Verteilung des Wohlstands in der Schweiz»). Le restanti risorse provengono da tasse in funzione del consumo come la tassa sul CO₂ e dal sistema di scambio di quote di emissioni e sono, di regola, destinate al settore di origine. Nel caso della tassa sul CO₂, l'effetto regressivo della riscossione è parzialmente compensato dalla ridistribuzione pro capite.

Se, come auspicato dagli autori dell'iniziativa, per la politica climatica venissero impiegate risorse finanziarie supplementari dell'ordine di miliardi attingendo dal gettito dell'imposta sulle successioni, ciò implicherebbe l'abbandono di incentivi mirati ed efficaci per un comportamento rispettoso del clima. Infatti, la riduzione delle emissioni di gas serra nocivi per il clima avverrebbe principalmente tramite misure di promozione e di supporto pianificate dallo Stato. I principali responsabili delle emissioni di gas serra chiamati dall'attuale politica climatica a renderne conto, come gli utenti della strada, i proprietari di immobili, gli operatori del mercato finanziario e le imprese industriali, verrebbero *de facto* esonerati dai loro obblighi. Nel contempo, l'iniziativa scoraggerebbe anche i contribuenti più facoltosi ad adottare un comportamento rispettoso del clima, dato che dovrebbero versare comunque questa imposta. Mentre l'attuale politica climatica si basa sull'interazione tra strumenti di economia di mercato, regolamentazioni e un sostegno finanziario mirato, il forte peso attribuito dall'iniziativa alle misure di promozione allenterebbe il *principio di causalità* sancito nel diritto in materia ambientale secondo l'articolo 74 capoverso 2 Cost. e causerebbe costi per l'economia nazionale per via degli effetti di trascinamento e dell'allocazione inefficace delle risorse.

4.1.2 Lo strumento dell'imposta sulle successioni

Imposte e clima

I promotori dell'iniziativa vogliono contrastare il cambiamento climatico aumentando le imposte sul capitale perché, secondo loro, i contribuenti facoltosi sarebbero responsabili di produrre una parte più consistente di emissioni di CO₂⁴⁵. Da alcuni studi scientifici che hanno un riferimento diretto con la presente tematica emerge invece che l'imposizione del capitale può persino aggravare la crisi climatica. Sulla base di talune ipotesi, da questi modelli si deduce che la sostanza e il reddito da capitale, e quindi anche le eredità, dovrebbero essere sovvenzionate anziché tassate. Tali sussidi incoraggerebbero a spostare il consumo dal presente al futuro. In siffatti modelli, l'im-

⁴⁴ Consultabile all'indirizzo: www.parlament.ch > 15.3381 > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare.

⁴⁵ Cfr. <https://iniziativa-per-il-futuro.ch> > L'Iniziativa > Argomenti.

posizione del capitale e, in particolare, delle eredità implica un maggiore consumo di risorse nel presente a scapito delle generazioni future⁴⁶.

In ogni caso, altre misure fiscali sono considerate più adatte a contrastare il cambiamento climatico. Infatti, economisti di chiara fama, come Nicholas Gregory Mankiw o Robert Bruce Litterman, auspicano ormai da tempo la fissazione di un prezzo per le emissioni di CO₂⁴⁷. Essi ritengono questa misura sempre più urgente, perché le misure politiche adottate finora non bastano a contenere il riscaldamento globale a 2°C o a un livello ottimale in termini di costi-benefici⁴⁸. La scelta dello strumento e del prezzo giusti è oggetto di un'intensa attività di ricerca. I risultati delle ricerche in corso dimostrano empiricamente che gli strumenti basati sui prezzi, abbinati ad altre misure come i divieti, possono contribuire in maniera efficace alla riduzione delle emissioni di gas serra⁴⁹. Secondo le stime più recenti, il prezzo per l'emissione di una tonnellata di CO₂ dovrebbe ammontare ad almeno 225 dollari americani⁵⁰. Da un altro studio si desume che il prezzo per l'emissione di una tonnellata di CO₂ dovrebbe ammontare addirittura a oltre 1000 dollari americani⁵¹. Per rendere l'idea: un normale volo transatlantico o, a seconda del tipo di veicolo, un viaggio in auto per una tratta da 1500 a 3000 chilometri causa emissioni quantificate a circa una tonnellata di CO₂⁵².

Tuttavia, l'atteggiamento ostile di numerosi rappresentanti del mondo politico diffusi negli ultimi tempi verso la fissazione di un prezzo delle emissioni di CO₂ è da ricondurre anche al timore che questa misura non otterrebbe la maggioranza dei consensi nella popolazione. Molti consumatori francesi hanno ad esempio sopravvalutato le ripercussioni sulle rispettive economie domestiche di una tassa sul CO₂, considerando questa misura, a torto, regressiva e inefficace sotto il profilo della politica ambientale. Questa ostilità potrebbe essere fomentata da una diffidenza generalizzata e da un atteggiamento fondamentalmente negativo verso la politica⁵³. Un atteggiamento analogo si è manifestato nel 2021, in occasione della votazione popolare sulla legge federale del 25 settembre 2020⁵⁴ sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

⁴⁶ Cfr. L. Barrage, «Be careful what you calibrate for: Social discounting in general equilibrium», in: *Journal of Public Economics*, 2018, vol. 160, pagg. 33–49 ed E. Farhi, I. Werning, «Progressive Estate Taxation», in: *The Quarterly Journal of Economics*, 2010, vol. 125, 2^a ed., pagg. 635–673.

⁴⁷ Cfr., ad es., questi contributi (in inglese): https://scholar.harvard.edu/files/mankiw/files/carbon_tax.pdf oppure www.nytimes.com/2023/06/26/opinion/climate-change-carbon-linked-bonds.html.

⁴⁸ Cfr. L. Barrage, W. Nordhaus, «Policies, projections, and the social cost of carbon: Results from the DICE-2023 model», in: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2024, vol. 121 n. 13, e2312030121.

⁴⁹ Cfr. A. Stechemesser, N. Koch, E. Mark, E. Dilger, P. Klösel, L. Menicacci, D. Nachtigall, F. Pretis, N. Ritter, M. Schwarz, H. Vossen, A. Wenzel, «Climate policies that achieved major emission reductions: Global evidence from two decades», in: *Science*, 2024, vol. 385(6711), pagg. 884–892.

⁵⁰ Cfr. «The social cost of carbon is now US\$225 per tonne – what this means for Asia», in: News, The University of Chicago, Energy Policy Institute, 2024.

⁵¹ Cfr. A. Bilal, D. Känzig, *The Macroeconomic Impact of Climate Change: Global vs. Local Temperature* (No. w32450). National Bureau of Economic Research, 2024.

⁵² Cfr. <https://co2.myclimate.org>.

⁵³ Cfr. T. Douenne, A. Fabre, «Yellow Vests, Pessimistic beliefs, and Carbon Tax Aversion», in: *American Economic Journal: Economic Policy*, 2022, vol. 14, n. 1, pagg. 81–110.

⁵⁴ FF 2020 6901

L'elettorato ha respinto di misura questa legge e, secondo l'analisi VOX⁵⁵, tale risultato è da attribuire principalmente a timori di carattere finanziario e a una grande mancanza di fiducia nella scienza e nella ricerca climatica.

Imposte sulle successioni e imprese familiari

Fino agli anni '90, la teoria classica dei mercati finanziari considerava in modo pressoché neutro il finanziamento e la struttura dei proprietari di un'impresa. Altrimenti detto, ciò era ritenuto poco rilevante ai fini dei processi aziendali e del successo di un'impresa. Successivamente le imprese familiari hanno viepiù destato l'interesse della ricerca⁵⁶. La richiesta di escludere dall'imposta sulle successioni la sostanza vincolata nell'impresa ottiene a tutt'oggi scarsi consensi tra gli economisti. La sostanza è intercambiabile e il trattamento fiscale speciale riservato alle imprese familiari appare discutibile sotto il profilo economico⁵⁷.

Il fatto che l'imposta sulle successioni possa costringere le imprese familiari a vendere le proprie quote può comportare, per le imprese interessate, sia vantaggi che svantaggi. Alcuni studi condotti sull'economia in Italia, ad esempio, sostengono che i forti legami familiari all'interno delle imprese possono ostacolare lo sviluppo economico⁵⁸. È tuttavia lecito presumere che molti soci fondatori non avrebbero costituito le loro imprese se avessero saputo fin dall'inizio che, a causa di elevate imposte sulle successioni, avrebbero potuto trasmettere soltanto una quota esigua di queste imprese ai loro discendenti. Pertanto, nelle imprese familiari l'imposta sulle successioni influisce negativamente sugli investimenti⁵⁹.

Di regola, le ripercussioni sull'economia nazionale prodotte dalla partenza di imprese all'estero sono sempre negative. Se gli imprenditori lasciano il proprio Paese perché la pressione fiscale cresce, ne consegue non solo un controllo dall'estero, ma spesso anche la cessazione dell'attività aziendale⁶⁰.

⁵⁵ VOX-Analyse giugno 2021. Consultabile all'indirizzo: www.vox.gfsbern.ch > zu den Publikationen > VOX-Analyse zur Abstimmung vom 13. Juni 2021 > vollständige VOX-Analyse (disponibile soltanto in tedesco).

⁵⁶ Al riguardo, questo contributo funge da punto di partenza: R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, «Corporate Ownership Around the World», in: *The Journal of finance*, 1999, vol. 54 n. 2, pagg. 471–517.

⁵⁷ Cfr. in merito J. R. Hines, R. H. Thaler, «The Flypaper Effect», in: *Journal of economic perspectives*, 1995, vol. 9 n. 4, pagg. 217–226.

⁵⁸ Cfr. O. Bandiera, L. Guiso, A. Prat, R. Sadun, «Italian managers: Fidelity or Performance?», in: *The ruling class: management and politics in modern Italy*. Oxford, Oxford University Press, Oxford 2010, 105–202 e B. Pellegrino, L. Zingales, «Diagnosing the Italian Disease», working paper 23964, National Bureau of Economic Research, 2017.

⁵⁹ Cfr. M. Tsoutsoura, «The Effect of Succession Taxes on Family Firm Investment: Evidence from a Natural Experiment», in: *The Journal of Finance*, 2015, vol. 70(2), pagg. 649–688.

⁶⁰ Cfr. K. Jakobsen, H. Kleven, J. Kolsrud, C. Landais, M. Munoz, «Taxing Top Wealth: Migration Responses and their Aggregate Economic Implications», working paper 32153, National Bureau of Economic Research, 2024, come anche le considerazioni nella perizia del prof. Brühlhart.

Valutazione sotto il profilo delle scienze finanziarie

La letteratura economica dedicata alla tematica dell'imposizione di successioni e donazioni giunge a conclusioni differenti. Questo è riconducibile, non da ultimo, alla divergenza di obiettivi tra il gettito fiscale ottenuto e gli effetti distributivi. Benché l'imposta sulle successioni produca generalmente entrate esigue, può essere comunque uno strumento efficace per ridurre le disparità in termini di sostanza. Per quanto concerne l'effetto dell'imposta sulle successioni sulla distribuzione della sostanza, si opera una distinzione tra la redistribuzione diretta delle entrate fiscali («redistribution») e le variazioni a lungo termine della distribuzione della sostanza dovute ad adattamenti comportamentali («predistribution»). Nella letteratura specialistica, l'effetto attenuante che l'imposta sulle successioni produce sulla distribuzione della sostanza viene messo in relazione soprattutto con la predistribuzione e quindi attribuito all'effetto distorsivo di questa imposta⁶¹. Da un lato, ciò significa che l'imposta sulle successioni può generare soltanto un gettito fiscale modesto e una limitata redistribuzione diretta; dall'altro, che gli adattamenti comportamentali implicano una distribuzione più uniforme della sostanza («predistribution»).

Da uno studio condotto dai promotori dell'iniziativa si desume che l'aliquota d'imposta ottimale sulle eredità dovrebbe essere almeno del 50–60 per cento. Si giunge a questa conclusione sulla base delle seguenti ipotesi: l'elasticità delle eredità rispetto all'aliquota d'imposta è trascurabile, la concentrazione delle eredità è elevata e la società si preoccupa innanzitutto delle persone che ereditano poco⁶². La letteratura specialistica riassunta nella perizia del professor Brühlhart, sulla quale si fondano le stime presentate al numero 4.2, denota tuttavia che l'elasticità è considerevole.

Due studi scandinavi⁶³ condotti di recente rilevano che, nella prassi, non è certo in quale misura l'imposta sulle successioni possa migliorare le pari opportunità. È vero che le eredità non sono distribuite in maniera uniforme tra la popolazione: quelle delle persone facoltose sono in media più alte rispetto a quelle delle persone meno abbienti. Se si considera la distribuzione della sostanza, tuttavia, le eredità sono distribuite in maniera più uniforme rispetto alla sostanza in quanto tale, che in Svizzera è già assoggettata a un'imposizione progressiva (v. n. 2.2.4).

In sintesi si può affermare che l'imposta sulle successioni produce un effetto attenuante sulle disparità in termini di sostanza, ma che questo effetto è da ricondurre *in primis* al suo effetto distorsivo. Nel caso della presente iniziativa, solo pochissimi contribuenti, di norma molto mobili, sarebbero assoggettati a un'aliquota d'imposta oltremodo elevata. Perciò, l'effetto distorsivo dell'imposta potrebbe essere ancora più grave e ripercuotersi negativamente sull'attrattiva della piazza economica della Svizzera. Le eventuali partenze di contribuenti verso l'estero comporterebbero inoltre una

⁶¹ Cfr. F. A. Cowell, D. Van de gaer, C. He, «Inheritance Taxation: Redistribution and Predistribution», in: *Inequality, Taxation and Intergenerational Transmission*, 2018, vol. 26, pagg. 1–13.

⁶² Cfr. T. Piketty, E. Saez, «A Theory of Optimal Inheritance Taxation» in: *Econometrica*, 2013, vol. 81(5), pagg. 1851–1886.

⁶³ Cfr. A. Nekoei, D. Seim, «How do Inheritances Shape Wealth Inequality? Theory and Evidence from Sweden» in: *The Review of Economic Studies*, 2023, vol. 90(1), pagg. 463–498 e S. E. Black, P. J. Devereux, F. Landaud, K. G. Salvanes, «The (Un) importance of Inheritance», in: *Journal of the European Economic Association*, 2022.

riduzione delle entrate esistenti derivanti dalle imposte sul reddito e sulla sostanza. Un altro aspetto riguarda le pari opportunità: l'imposta sulle successioni le promuove o no? Si tratta di una questione che la letteratura più recente valuta in modo differenziato. Poiché esistono scarse indicazioni scientifiche in grado di comprovare che le eredità contribuiscono ad aggravare le disparità in termini di sostanza, pare che questo non sia il caso.

4.1.3 Destinazione vincolata del gettito fiscale

L'iniziativa prevede che la Confederazione e i Cantoni impieghino il rispettivo il gettito fiscale lordo dell'imposta per combattere la crisi climatica in modo socialmente equo e per apportare all'economia nel suo complesso la trasformazione necessaria a tal fine, ritenuta necessaria secondo il comitato d'iniziativa, in particolare nei settori del lavoro, dell'alloggio e dei servizi pubblici. La destinazione vincolata deve essere esaminata criticamente per i due aspetti illustrati di seguito:

- Secondo la legislazione vigente, oggi la politica climatica è in gran parte di competenza della Confederazione. Nell'ambito degli edifici, l'attuazione delle misure spetta tuttavia ai Cantoni. Lo stesso vale per l'adattamento ai cambiamenti climatici, anche se in questo ambito la legislazione conferisce alla Confederazione un ruolo di coordinamento. La chiave di ripartizione proposta nell'iniziativa può ostacolare un impiego dei fondi efficace e adeguato alle esigenze, poiché non tiene conto di questa suddivisione delle competenze. Anche la destinazione vincolata del gettito fiscale ai Cantoni (per un terzo loro spettante) costituisce un'ingerenza nell'autonomia finanziaria di questi ultimi, poiché possono impiegare i fondi soltanto per scopi predefiniti (v. anche n. 4.1.4).
- Le imposte sono incondizionatamente dovute e servono a coprire il fabbisogno finanziario dello Stato. Si ricorre alla destinazione vincolata di un'imposta per garantire il finanziamento di un compito statale specifico. Nondimeno, la destinazione vincolata presenta anche svantaggi. Può infatti portare a uno sperpero di risorse: il fatto che il flusso dei fondi sia garantito potrebbe indurre a fornire prestazioni non richieste o a non fornirle secondo criteri economici (v. anche n. 4.1.1). Riduce inoltre il margine di manovra nell'ambito del preventivo e le possibilità di controllo delle finanze pubbliche, complicando la definizione di nuove priorità in materia di politica fiscale.

4.1.4 Federalismo

Secondo l'articolo 3 Cost., i Cantoni sono sovrani ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione. A loro spetta quindi anche la sovranità fiscale, se quest'ultima non è stata delegata alla Confederazione. La competenza di riscuotere un'imposta sulle successioni e sulle donazioni spetta tradizionalmente ai Cantoni. Benché in quasi tutti i Cantoni i coniugi superstiti e i discendenti siano oggi esentati dall'imposta

sulle successioni e sulle donazioni, le entrate provenienti da tale imposta sono tuttora considerevoli rispetto a quanto accade negli altri Paesi (v. n. 2.2.4).

Il testo dell'iniziativa stabilisce esplicitamente che la competenza dei Cantoni di riscuotere un'imposta sulle successioni e sulle donazioni debba rimanere invariata (art. 129a cpv. 3). Questo però vale, *de facto*, soltanto per le successioni e le donazioni inferiori alla franchigia di 50 milioni di franchi. Per quelle eccedenti tale importo, in futuro la competenza in termini di riscossione spetterebbe sia alla Confederazione sia ai Cantoni.

Ciò ridurrebbe l'autonomia finanziaria dei Cantoni, poiché una parte del sostrato fiscale verrebbe riscosso poi anche dalla Confederazione.

4.1.5 Principi d'imposizione

Un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni che applica un'aliquota d'imposta del 50 per cento a una sostanza d'importo superiore a 50 milioni di franchi incide su alcuni principi dell'imposizione fiscale sanciti nella Costituzione federale, segnatamente sul principio della generalità dell'imposizione cui all'articolo 127 capoverso 2. Secondo il Tribunale federale, questo principio esige che tutte le persone o tutti i gruppi di persone siano registrati secondo le medesime disposizioni di legge e che le eccezioni per le quali non sussiste un motivo oggettivo non siano ammesse⁶⁴. La valenza costituzionale del suddetto principio è giustificata dal fatto che la spesa pubblica deve essere sostenuta da tutti i cittadini. Il principio della generalità dell'imposizione riguarda sia la concessione di privilegi a persone fisiche e giuridiche, sia le discriminazioni. Tuttavia, il legislatore costituzionale (ossia il Popolo e i Cantoni) può discostarsi dai principi costituzionali e dai diritti fondamentali esistenti modificando la Costituzione. Si deve comunque esigere che siffatte deroghe siano ordinate dal legislatore costituzionale, ossia che la decisione non venga delegata al Parlamento o al Consiglio federale.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

Di seguito vengono presentate alcune stime concernenti le ripercussioni in caso di introduzione dell'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni proposta dai promotori dell'iniziativa. In primo luogo vengono descritte le fonti di dati; in secondo luogo viene illustrato l'andamento del sostrato fiscale stimato nel periodo 2005–2021. Il gettito fiscale prima e dopo gli adattamenti comportamentali è stimato sulla base dei dati del 2021. Il gettito dell'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni proposto dai promotori dell'iniziativa viene confrontato con le minori entrate provenienti da questa imposta in caso di partenza dei contribuenti.

⁶⁴ DTF 137 I 145 consid. 2.1 pag. 147.

4.2.1 **Dati disponibili**

Le analisi illustrate di seguito si fondano su due fonti di dati: da un lato, sui dati estrapolati dalla statistica sulla sostanza imponibile complessiva delle persone fisiche in Svizzera⁶⁵ dell'AFC (di seguito «statistica sulla sostanza imponibile»); dall'altro, su singoli dati relativi a contribuenti con una sostanza imponibile netta superiore a 50 milioni di franchi, rilevati dai Cantoni appositamente per il presente messaggio (rilevazione *ad hoc*). I risultati desunti dalle valutazioni basate su queste fonti di dati sono coerenti. Le analisi riferite alla statistica sulla sostanza imponibile complessiva forniscono una panoramica sull'andamento a lungo termine nel periodo 2005–2021, mentre quelle riferite a singoli dati rilevati dai Cantoni consentono di elaborare statistiche dettagliate per il 2021.

Le stime sulle entrate attese provenienti dall'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni proposta dai promotori dell'iniziativa si basano quindi esclusivamente su dati riferiti alla sostanza. In tale contesto occorre formulare ipotesi sulla probabilità di decesso, al fine di stimare la quota della sostanza ereditata ogni anno. Un altro metodo più diretto consisterebbe nell'effettuare stime basate sui dati relativi alle eredità. Tuttavia, questi dati sono rilevati in modo esaustivo soltanto in pochi Cantoni e non forniscono una base per stime affidabili. Inoltre, non contengono informazioni sulle imposte sul reddito e sulla sostanza.

Statistica sulla sostanza imponibile complessiva delle persone fisiche in Svizzera

I Cantoni forniscono all'AFC i dati sulla sostanza netta tassata dai Cantoni ai fini dell'imposta sulla sostanza. Questi dati fungono da base per la statistica sulla sostanza imponibile. Per questa statistica è determinante la sostanza netta tassata (attivi meno passivi, prima delle deduzioni sociali) delle persone fisiche al 31 dicembre dell'anno preso in esame. Vengono presi in considerazione anche i contribuenti senza sostanza netta. Laddove possibile ci si basa sulla tassazione definitiva dell'imposta. Se questi dati non sono disponibili al momento della riscossione, si utilizzano i dati riguardanti l'imposizione provvisoria o le autodichiarazioni.

La statistica sulla sostanza imponibile, che viene aggiornata ogni anno e tiene conto dei dati fino al 2021, suddivide i contribuenti in due categorie: quelli assoggettati illimitatamente alle imposte e quelli assoggettati limitatamente alle imposte. Per i primi (appartenenza personale) si tiene conto soltanto della sostanza netta imponibile nel Cantone di domicilio determinante ai fini dell'imposizione. Pertanto, la sostanza netta imponibile in altri Cantoni o all'estero non viene presa in considerazione. I contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte che hanno lasciato il Cantone o sono deceduti durante il periodo fiscale non rientrano nei dati forniti per questo Cantone. Nelle sue analisi, l'AFC considera soltanto la sostanza dei contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte nel Cantone di domicilio di questi ultimi. In caso di decesso, la sostanza sotto forma di immobili o stabilimenti d'impresa acquisita in Cantoni diversi da quello di domicilio passerebbe agli eredi. Tuttavia, i dati a disposizione

⁶⁵ Statistica sulla sostanza imponibile complessiva delle persone fisiche in Svizzera: www.estv.admin.ch >> Die ESTV > Schweizer Steuerstatistiken > Allgemeine Steuerstatistiken > Gesamtschweizerische Vermögenssteuerstatistik (disponibile soltanto in tedesco e francese).

non permettono di attribuire i contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte a tali valori patrimoniali in altri Cantoni. I contribuenti assoggettati limitatamente alle imposte hanno il loro domicilio al di fuori del Cantone pertinente e perciò non vengono presi in considerazione ai fini delle analisi che seguono. Per quanto attiene a tali contribuenti, la statistica sulla sostanza imponibile riporta solo dati sui valori patrimoniali sotto forma di immobili o stabilimenti d'impresa nel pertinente Cantone e non sulla sostanza acquisita in tutto il mondo e determinante ai fini dell'aliquota. Nelle successive analisi, che rispecchiano l'andamento dal 2005 al 2021, si tratta dunque di soglie minime.

I dati trasmessi dai Cantoni all'AFC sono dati classificati. I Cantoni comunicano ogni volta, in una graduazione di 11 livelli, il numero di contribuenti e la loro sostanza complessiva, senza rivelare dettagli demografici. Visto che la franchigia di 50 milioni di franchi proposta nell'iniziativa popolare supera ampiamente la soglia massima consentita dalla statistica sulla sostanza imponibile, pari a 10 milioni di franchi, è necessario formulare ipotesi in merito alla distribuzione della sostanza. Le stime documentate qui sotto si fondano su un metodo che si ricollega alla teoria della distribuzione di Pareto⁶⁶.

Le analisi che si basano sui dati della sostanza imponibile a disposizione vanno interpretati con cautela nell'ottica di un'imposta federale sulle successioni. Poiché l'attuale valutazione della sostanza, come gli immobili e le partecipazioni societarie, varia da un Cantone all'altro, i valori della sostanza imponibile a livello cantonale non possono essere utilizzati come base di valutazione per un'imposta federale sulle successioni. Nel determinare quest'ultima, i Cantoni non si basano su valori della sostanza imponibile propri, bensì effettuano una stima dei valori di mercato dopo il decesso di un contribuente. L'AFC non ha tuttavia una panoramica esaustiva sul modo di procedere dei vari Cantoni e quindi è possibile che alcuni di essi adottino una prassi differente. La sottovalutazione del valore degli immobili nei dati della sostanza imponibile determina anche una sottostima delle entrate dell'imposta sulle successioni.

L'interpretazione della presente analisi presenta un altro limite: nell'ambito dell'imposta sulla sostanza, i coniugi sono tassati congiuntamente. Nell'ambito dell'imposta sulle successioni, invece, le eredità di ciascun coniuge vengono tassate separatamente. La statistica sulla sostanza imponibile non opera alcuna distinzione fra persone singole e contribuenti tassati congiuntamente e, di conseguenza, non contiene informazioni sulla suddivisione della sostanza fra coniugi ai fini del diritto sul regime dei beni matrimoniali. Anziché il numero di persone potenzialmente interessate dall'imposta sulle successioni, è possibile quindi indicare soltanto i contribuenti potenzialmente interessati da questa imposta. Il numero di persone interessate potrebbe essere superiore al numero di contribuenti interessati, perché i coniugi sono considerati un unico contribuente. Il numero di persone interessate potrebbe però anche essere inferiore al numero di contribuenti interessati, perché la franchigia di 50 milioni di franchi viene applicata singolarmente a ogni persona. Ipotizzando, ad esempio, che la sostanza dichiarata di un contribuente sia di 100 milioni di franchi, questo importo non rientre-

⁶⁶ Cfr. T. Piketty, «Les hauts revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistributions 1901–1998», Grasset, Parigi 2001.

rebbe nel campo d'applicazione dell'imposta sulle successioni nel caso in cui si riferisse a due coniugi e la sostanza comune fosse ripartita in parti uguali fra loro.

La tassazione congiunta produce due effetti opposti sul potenziale sostrato fiscale. Da un lato, una parte più consistente della sostanza rispetto a quanto desunto dai dati fiscali rientra nella franchigia di 50 milioni di franchi, poiché tale franchigia si applica singolarmente a ciascun coniuge; dall'altro, nel caso di coppie sposate tassate congiuntamente, potrebbe accadere che la sostanza in un determinato periodo venga ereditata a cadenza ravvicinata se i coniugi muoiono a breve distanza l'uno dall'altra. Tuttavia, l'utilizzo dei dati sulla sostanza imponibile porta tendenzialmente, a seguito della tassazione congiunta dei coniugi, a sovrastimare le entrate dall'imposta sulle successioni.

Rilevazione ad hoc di singoli dati

Nel quadro delle ricerche relative all'imposta sulle successioni, l'AFC ha chiesto ai governi cantonali e alle amministrazioni cantonali delle contribuzioni di fornirle, da un lato, singoli dati su contribuenti con una sostanza netta imponibile superiore a 50 milioni di franchi e, dall'altro, singoli dati su quote ereditarie superiori a 20 milioni di franchi. I dati dovevano riferirsi al 2021 (anno a cui risale l'ultima statistica sulla sostanza imponibile dell'AFC), in modo da rendere possibile il confronto fra le due serie di dati. Hanno risposto alla richiesta dell'AFC 24 Cantoni su 26.

I 24 Cantoni partecipanti hanno fornito singoli dati su contribuenti con una sostanza netta imponibile superiore a 50 milioni di franchi, che comprendevano altresì aspetti demografici. La caratteristica essenziale ai fini delle presenti analisi riguarda la sostanza netta dei contribuenti. A seconda dei Cantoni, i dati contenevano anche informazioni sul regime matrimoniale, sulla data di nascita, sull'ammontare dell'imposta di base ai fini dell'imposta sul reddito e sulla sostanza, sulla data di arrivo nel Cantone, sulla provenienza e su eventuali dividendi parzialmente imposti. La tabella sottostante riassume i principali descrittori statistici estrapolati dalla rilevazione *ad hoc*.

Tabella 1

Principali descrittori statistici della rilevazione *ad hoc*

Caratteristica	Numero di Cantoni che hanno fornito dati	Numero di casi presi in esame	Media aritmetica della caratteristica
Sostanza netta	24	2347	fr. 192 mio.
Reddito netto	22	1814	fr. 3,04 mio.
Età del contribuente	17	1591	65,2 anni
Imposizione parziale dei dividendi	21	730 su 2015	36,2 %
Arrivi da un altro Cantone	16	716 su 1425	50,2 %

Caratteristica	Numero di Cantoni che hanno fornito dati	Numero di casi presi in esame	Media aritmetica della caratteristica
Arrivi dall'estero	16	236 su 1425	16,6 %
Quota del gettito dell'imposta sul reddito	21		3,1 %
Quota del gettito dell'imposta sulla sostanza	22		26,7 %

La tabella mostra il numero di Cantoni che hanno fornito dati utili a ciascuna richiesta, il numero di casi presi in esame, che possono essere analizzati ai fini della presente richiesta, nonché la media aritmetica per ciascuna caratteristica. Per le caratteristiche «Imposizione parziale dei dividendi», «Arrivi da un altro Cantone» e «Arrivi dall'estero», nella colonna «Numero di casi presi in esame» è indicato anche il numero di casi presi in esame riferito alla pertinente caratteristica.

Fonte: calcoli elaborati autonomamente sulla base della rilevazione *ad hoc* di singoli dati.

Occorre osservare che i dati forniti dalla maggioranza dei Cantoni erano incompleti. Le caratteristiche richieste sono state fornite solo in pochi casi da tutti i Cantoni. Alcuni Cantoni non hanno fornito informazioni su contribuenti tassati solo provvisoriamente fino a quel momento e la cui sostanza netta rientra nell'ambito rilevante. Secondo i dati forniti dai Cantoni all'AFC, si tratta complessivamente di 16 persone. Apparentemente per motivi di confidenzialità, altri Cantoni non hanno trasmesso all'AFC la sostanza netta effettiva nei casi in cui quest'ultima era superiore a 1 miliardo di franchi, ponendo *de facto* un limite a tale importo. In questa casistica rientrano sei contribuenti. Il modo di procedere dei Cantoni ostacola in parte l'interpretazione della presente analisi. Si parte quindi dal presupposto che sia il numero di contribuenti che la loro sostanza complessiva siano più elevati, in un'entità non nota ma presumibilmente esigua.

Al pari della statistica sulla sostanza imponibile, anche l'analisi e la rilevazione *ad hoc* si basano sui valori fiscali dei Cantoni, che non di rado sono più bassi dei valori di mercato. Inoltre, nel caso delle coppie sposate tassate congiuntamente, le amministrazioni cantonali delle contribuzioni non dispongono di informazioni sulla suddivisione dei valori patrimoniali fra coniugi. I dati della rilevazione *ad hoc* comprendono 39 contribuenti tassati secondo il dispendio. L'analisi non tiene conto di questi dati, poiché tali contribuenti non rientrano nella statistica sulla sostanza imponibile e la loro sostanza non viene rilevata sistematicamente né valutata. Nelle analisi che seguono, inoltre, non vengono presi in considerazione gli immobili e gli stabilimenti d'impresa dei contribuenti assoggettati limitatamente alle imposte, che potrebbero anch'essi rientrare nel campo d'applicazione dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni se la sostanza acquisita in tutto il mondo supera la franchigia.

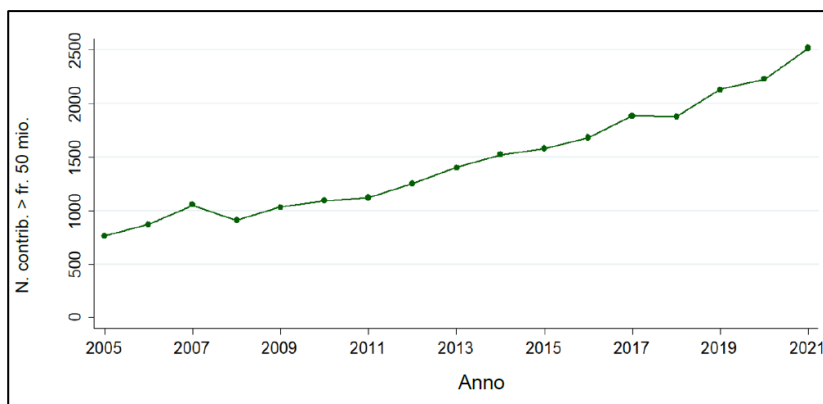
I Cantoni non hanno potuto fornire una quantità sufficiente di dati sulle successioni per consentire un confronto a livello cantonale e un'analisi statistica. In generale, i Cantoni non registrano dati sulle quote ereditarie non assoggettate ad alcuna imposta sulle successioni (perché il Cantone non ne riscuote o perché gli eredi ne sono esentati). Per questo motivo, il numero di casi di successioni fornite ammonta in definitiva a qualche decina. Le poche osservazioni trasmesse dai Cantoni all'AFC si riassumono in due categorie: alcuni Cantoni hanno trasmesso informazioni sui contribuenti assog-

gettati illimitatamente alle imposte nel Cantone se hanno beneficiato di eredità nel 2021; mentre gli altri hanno trasmesso informazioni sulle eredità imponibili nel Cantone, a prescindere dal fatto che gli eredi avessero il domicilio nel Cantone stesso o al di fuori di esso. Sembra che i Cantoni non abbiano ancora un’infrastruttura uniforme per la registrazione delle successioni, che dovrebbe essere quindi creata se venisse introdotta un’imposta federale sulle successioni.

4.2.2 Tendenze stimate in base alla statistica sulla sostanza imponibile

Figura 2

Evoluzione del numero stimato di contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte in Svizzera con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi nel periodo 2005–2021



Fonte: statistica sulla sostanza imponibile complessiva delle persone fisiche in Svizzera, AFC.

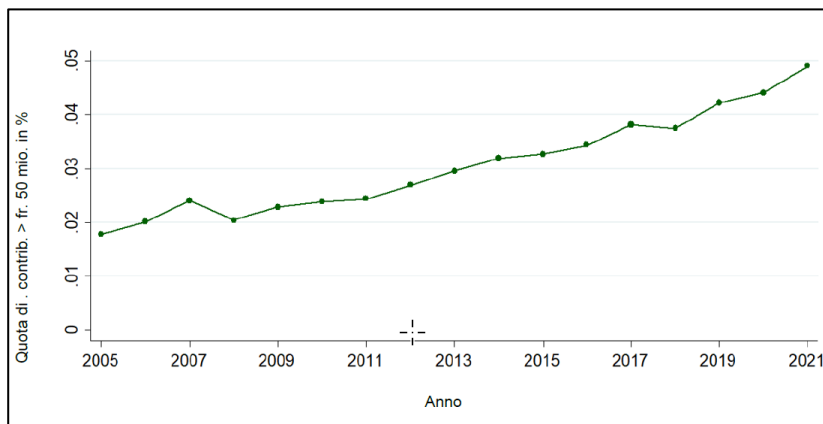
Secondo i dati della statistica sulla sostanza imponibile, applicando il modello di stima, nel periodo 2005–2021 in Svizzera il numero di contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi è passato da 760 a circa 2520 (fig. 2). Ciò corrisponde a un aumento del 230 per cento circa nell’arco di 16 anni. Poiché nella fattispecie per ogni anno si utilizza il valore nominale di 50 milioni di franchi, tale progressione è, quantomeno in parte, in linea con l’aumento del livello dei prezzi. Secondo l’Ufficio federale di statistica (UST), nel 2021 i prezzi al consumo erano più elevati solo del 3,8 per cento rispetto al 2005. Le variazioni del livello dei prezzi sono dunque trascurabili, per quanto attiene al periodo preso in esame.

Contestualmente si è registrato un aumento della quota della categoria di contribuenti summenzionata rispetto al numero complessivo dei contribuenti (da 0,018 % del 2005 a 0,049 % del 2021; v. fig. 3). Nell’ultimo anno di disponibilità dei dati, si stima che

pressoché un contribuente su 2040 avesse una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi.

Figura 3

Evoluzione della quota stimata di contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte in Svizzera con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi rispetto al numero complessivo di contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte nel periodo 2005–2021



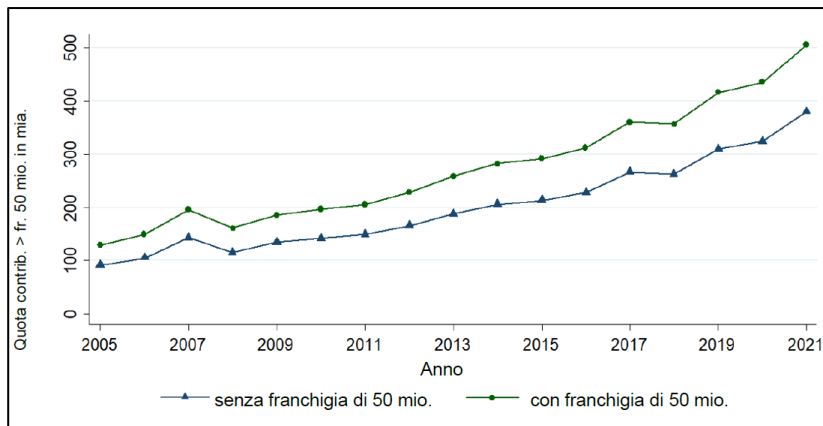
Fonte: statistica sulla sostanza imponibile complessiva delle persone fisiche in Svizzera, AFC).

La figura 4 illustra l'evoluzione della sostanza netta complessiva dei contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi. Nel periodo in esame, la sostanza di tali contribuenti è passata da 130 miliardi di franchi a oltre 500 miliardi di franchi, aumentando così quasi del 300 per cento.

Dal momento che l'iniziativa popolare prevede una franchigia di 50 milioni di franchi sulle successioni, per calcolare il sostrato fiscale determinante nelle analisi che seguono viene dedotta questa franchigia dalla sostanza di ciascun contribuente assoggettato illimitatamente alle imposte. Nel 2021, in media la sostanza netta di un contribuente con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi ammontava a oltre 200 milioni di franchi. Dunque, in media poco meno di un quarto della sostanza netta dei contribuenti di questa categoria rientrerebbe nella franchigia prevista nell'iniziativa popolare.

Figura 4

Evoluzione della sostanza stimata dei contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte in Svizzera con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi nel periodo 2005–2021, con o senza la franchigia di 50 milioni di franchi prevista nell’iniziativa

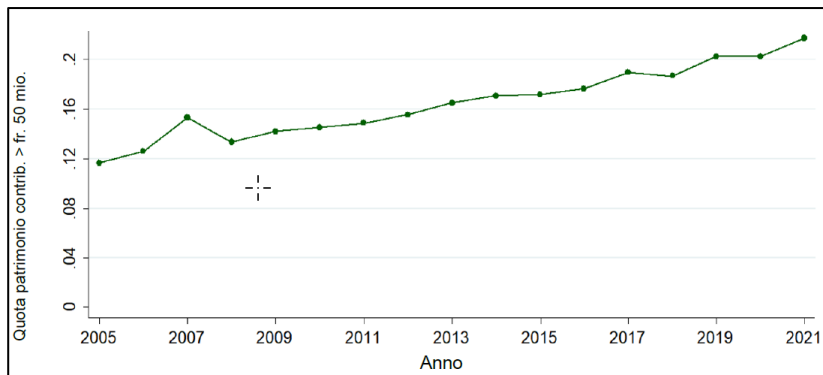


Fonte: statistica sulla sostanza imponibile complessiva delle persone fisiche in Svizzera, AFC.

Parimenti, dalla figura 4 si evince che, nel 2021, la sostanza netta complessiva dei contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte in Svizzera con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi, dedotta la franchigia di 50 milioni di franchi per ciascun contribuente, ammontava pressoché a 380 miliardi di franchi. Siccome l'aliquota d'imposta contemplata nell'iniziativa si applicherebbe soltanto all'importo eccedente i 50 milioni di franchi, l'aliquota media d'imposta sulla sostanza complessiva dei contribuenti con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi sarebbe del 37,6 per cento (= fr. 380 mia. x 50 % / fr. 506 mia.).

Figura 5

Evoluzione della quota stimata della sostanza netta dei contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte in Svizzera con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi rispetto alla sostanza complessiva di tutti i contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte nel periodo 2005–2021



Fonte: statistica sulla sostanza imponibile complessiva delle persone fisiche in Svizzera, AFC.

Nel complesso, la quota della sostanza netta dei contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte in Svizzera con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi rispetto alla sostanza netta di tutti i contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte è aumentata, come rappresentato nella figura 5, dall'11,7 per cento nel 2005 al 21,7 per cento nel 2021.

4.2.3 **Analisi dei dati rilevati *ad hoc* e confronto con i risultati della statistica sulla sostanza imponibile**

Confronto con i risultati della statistica sulla sostanza imponibile

Nel 2021, secondo i dati trasmessi da 24 Cantoni, 2347 contribuenti detenevano una sostanza superiore a 50 milioni di franchi; la loro sostanza complessiva ammontava a 450 miliardi di franchi. Questi dati presentano uno scostamento inferiore al 5 per cento rispetto alle stime, formulate per i medesimi 24 Cantoni, che si basano sulla statistica sulla sostanza imponibile. Escludendo i due Cantoni che non hanno fornito informazioni all'AFC, dalla statistica sulla sostanza imponibile risulta che il numero complessivo di contribuenti con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi è di poco inferiore a 2300 (anziché 2520 per tutta la Svizzera) e una sostanza complessiva di circa 470 miliardi di franchi (anziché oltre fr. 500 mia. per tutta la Svizzera).

Ripercussioni sul gettito fiscale: stime prima degli adattamenti comportamentali

Nelle analisi che seguono sono due le categorie di contribuenti non considerate: quella dei contribuenti tassati secondo il dispendio e quella delle persone assoggettate limi-

tatamente alle imposte. Nell'imposizione secondo il dispendio, la sostanza non viene rilevata completamente ai fini fiscali né valutata. Parimenti, non vengono presi in considerazione gli immobili né gli stabilimenti d'impresa di contribuenti assoggettati limitatamente alle imposte con domicilio in un altro Cantone o all'estero. Questi possono rientrare nel campo d'applicazione di un'imposta sulle successioni se la sostanza determinante ai fini dell'aliquota supera la franchigia.

La rilevazione *ad hoc* fornisce informazioni sull'età di 1591 contribuenti nel 2021. A questi ultimi può essere attribuita la probabilità, calcolata dall'UST, di morire nei 12 mesi successivi e quindi di avviare la successione⁶⁷.

Secondo questa stima, il tasso di mortalità medio di tutti i contribuenti con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi è del 2,59 per cento. Si può notare che i contribuenti meno anziani della categoria rilevante presentano tendenzialmente una sostanza netta più elevata. Perciò, nel 2021 la probabilità stimata che un franco della sostanza netta superiore alla franchigia dei contribuenti rilevanti venisse ereditato era leggermente più bassa (in media del 2,23 %). Queste stime si fondano sull'ipotesi che tutti i potenziali contribuenti siano uomini, ragion per cui le probabilità di decesso sono sovrastimate.

Se, sulla base della rilevazione *ad hoc* per il 2021, si applica il tasso di mortalità stimato del 2,23 per cento alla valutazione summenzionata della statistica sulla sostanza imponibile, secondo cui una sostanza complessiva di 380 miliardi di franchi supererebbe la franchigia di 50 milioni di franchi, si otterrebbe un potenziale gettito fiscale stimato pari a 4,25 miliardi di franchi prima degli adattamenti comportamentali, di cui due terzi spetterebbe alla Confederazione e un terzo ai Cantoni. La tabella 2 mostra altresì le quote stimate del potenziale gettito fiscale dei contribuenti di età inferiore ai 65 anni e dei contribuenti di età superiore ai 65 anni. L'imposizione incide «automaticamente» sulla crescita di queste entrate nel corso del tempo, poiché la sostanza ereditabile dalle generazioni future diminuisce proprio a causa dell'imposizione. Questo «automatismo» non viene considerato nelle pagine seguenti. Infatti esso è meno rilevante rispetto alle ripercussioni degli adattamenti comportamentali attesi.

Come spiegato in precedenza, per via della franchigia l'aliquota d'imposta media è inferiore all'aliquota d'imposta marginale del 50 per cento. Secondo l'analisi dei singoli dati forniti dai Cantoni, ne risulta un'aliquota d'imposta media del 37,6 per cento per ogni franco di sostanza netta. Pertanto, la differenza rispetto alla stima summenzionata in base alla statistica sulla sostanza imponibile è minima. Questo valore potrebbe risultare leggermente superiore se tutti i Cantoni avessero presentato la sostanza netta effettiva dei contribuenti, anziché porre un limite a un miliardo di franchi come fatto da alcuni Cantoni.

Se per ogni contribuente si calcola individualmente un'aliquota d'imposta media, deducendo poi la media aritmetica non ponderata di tutte le aliquote d'imposta medie, ne risulta un'aliquota d'imposta media del 22,2 per cento. Questa è inferiore all'aliquota d'imposta media per franco di sostanza, perché una quota relativamente consistente di contribuenti con una sostanza superiore a 50 milioni di franchi supera di poco

⁶⁷ Le tavole di mortalità sono pubblicate sul sito dell'UST: www.bfs.admin.ch > Statistiken > Bevölkerung > Geburten und Todesfälle > Lebenserwartung > Tabellen > Vollständige jährliche Sterbetafel (Männer), 2023–2023 (disponibile soltanto in tedesco e francese).

questa soglia. Pertanto, solo una parte esigua della loro sostanza sarebbe assoggettata all'imposta sulle successioni.

Tabella 2

Potenziale gettito fiscale stimato prima degli adattamenti comportamentali e prima del gettito derivante da altre imposte

	Contrib. > fr. 50 mio.	≤ 65 anni	≥ 65 anni
Potenz. gettito imp. successioni	4250	400	3850
Gettito imp. reddito (Cantoni + Comuni)	1450	750	700
Gettito imp. sostanza (Cantoni + Comuni)	2300	1250	1050
Gettito imp. fed. diretta	400	210	190

Potenziale gettito fiscale dell'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni prevista dai promotori dell'iniziativa prima degli adattamenti comportamentali e gettito fiscale stimato dell'imposta sul reddito e sulla sostanza dei contribuenti con una sostanza superiore a 50 milioni di franchi nel 2021. I dati della tabella sono espressi in milioni di franchi.

Fonte: calcoli elaborati autonomamente in base alla statistica sulla sostanza imponibile e alla rilevazione *ad hoc*.

Le informazioni fornite dai Cantoni sul semplice importo fiscale, ossia l'importo fiscale determinato dall'aliquota prima di applicare i coefficienti annuali, permettono, nel caso dell'imposta sul reddito e sulla sostanza, di stimare la quota di contribuenti nel gettito dell'imposta cantonale sul reddito e sulla sostanza. Gli importi fiscali semplici sono stati quindi moltiplicati per il coefficiente del Cantone e del capoluogo cantonale. Infine, dopo l'applicazione del multiplo, è stata determinata la somma degli importi fiscali per tutti i contribuenti con una sostanza superiore a 50 milioni di franchi per ogni Cantone. Il gettito dell'imposta sul reddito e sulla sostanza ottenuto, generato dai contribuenti con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi, è stato poi messo in relazione con il gettito complessivo dell'imposta sul reddito e sulla sostanza dei Cantoni e dei Comuni fornito dalla Statistica finanziaria pubblicato dall'AFF. Sono stati presi in considerazione soltanto i Cantoni che hanno fornito dati esaustivi.

Secondo queste stime, il 3,1 per cento del gettito complessivo dell'imposta cantonale sul reddito proviene da contribuenti con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi. La relativa quota varia però fortemente da un Cantone all'altro e oscilla infatti tra lo 0,32 per cento e il 26,4 per cento.

Le quote di questa categoria di contribuenti nel gettito dell'imposta sulla sostanza sono più elevate e si attestano complessivamente, in tutti i Cantoni, al 26,7 per cento. Questa percentuale appare plausibile, considerata la quota alla sostanza di questa categoria di contribuenti stimata sopra, pari al 21,7 per cento. Anche la quota nel gettito dell'imposta sulla sostanza di questa categoria di contribuenti varia fortemente da un Cantone all'altro e oscilla tra il 5,8 per cento e il 74,6 per cento.

Da tali quote risulta il gettito stimato dell'imposta sul reddito e sulla sostanza, rappresentato nella tabella 2, generato dai contribuenti con una sostanza superiore a 50 milioni di franchi. Nel 2021, i Cantoni e i Comuni hanno registrato un gettito di

46,69 miliardi di franchi dall'imposta sul reddito e di 8,70 miliardi di franchi dall'imposta sulla sostanza⁶⁸. Per quanto riguarda l'imposta federale diretta, non sono invece disponibili dati. Di seguito si ipotizza che la quota stimata del 3,1 per cento dell'imposta cantonale sul reddito, generata dai contribuenti con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi, si possa applicare anche in questo caso. Nel 2021, il gettito dell'imposta federale diretta sul reddito delle persone fisiche è stato di 12,76 miliardi di franchi.

Ripercussioni sul gettito fiscale: stime dopo gli adattamenti comportamentali

Panoramica dei possibili adeguamenti comportamentali

Riguardo agli adattamenti comportamentali a seguito dell'imposta sulle successioni proposta nell'iniziativa, si fa riferimento alla perizia, commissionata dall'AFC, «Bundeserbschaftsteuer gemäss der «Initiative für eine Zukunft»: Steuersubstrat und Verhaltensreaktionen»⁶⁹ del professor Brühlhart dell'Università di Losanna. La perizia opera una distinzione tra gli adattamenti comportamentali degli eredi e quelli dei disponenti. È comprovato che gli eredi che ricevono eredità cospicue riducono la loro propensione al lavoro. A sua volta, ciò comporta una diminuzione delle entrate derivanti dalle imposte sui redditi da lavoro⁷⁰. Secondo la perizia, i disponenti reagiscono all'introduzione di un'imposta sulle successioni in tre modi: possono adattare l'accumulo della sostanza, riorganizzare la sostanza oppure trasferirsi e dunque portare la sostanza altrove.

La perizia è incentrata sul trasferimento come possibile adattamento comportamentale, poiché esistono solide prove scientifiche al riguardo. I valori esposti nella perizia vengono utilizzati nelle pagine che seguono per stimare le ripercussioni del saldo netto delle partenze sul gettito fiscale di Confederazione, Cantoni e Comuni. Il fatto che in questa sede non si prendano in considerazione altri adattamenti comportamentali non significa tuttavia negarne l'esistenza: mancano semplicemente i risultati della ricerca per poterli quantificare.

Mobilità

Stando alla perizia, la letteratura specialistica esprime valutazioni univoche in merito: un aumento dell'aliquota dell'imposta sulle successioni di 10 punti percentuali incrementa il saldo netto delle partenze dei contribuenti interessati tra il 20 (semi-elasticità

⁶⁸ I dati della Statistica finanziaria dell'AFF sono consultabili all'indirizzo seguente:

www.efv.admin.ch > Temi > Statistica finanziaria > Dati > Dati dettagliati SF.

⁶⁹ Consultabile all'indirizzo: www.estv.admin.ch > L'AFC > Politica fiscale > Perizie, rapporti e documenti di lavoro di politica fiscale (disponibile soltanto in tedesco e francese).

⁷⁰ Cfr. ad es., F. Kindermann, L. Mayr, D. Sachs, «Inheritance taxation and wealth effects on the labor supply of heirs», in: *Journal of Public Economics*, 2020, vol. 191, 104127.

fiscale = -2%) e il 40 per cento (semi-elasticità fiscale = -4%)⁷¹. Poiché gli studi di riferimento hanno utilizzato, per le loro stime, variazioni più modeste delle aliquote d'imposta, non è chiaro se i risultati possano essere utilizzati per stimare la reattività all'introduzione di un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni del 50 per cento. Questi studi rivelano però che un'imposta sulle successioni del 50 per cento indurrebbe un numero considerevole di contribuenti interessati, se non addirittura la maggioranza di essi, a lasciare il Paese. Gli studi utilizzati nella perizia si riferiscono al saldo netto delle partenze. Di conseguenza, i mancati trasferimenti in Svizzera si riflettono implicitamente sul saldo netto delle partenze, che registra un aumento nelle stime.

Sulla scorta delle semi-elasticità fiscali tratte dalla perizia del professor Brühlhart e dei dati dell'AFC tratti dalla rilevazione *ad hoc*, l'AFC ha calcolato le probabilità che 2347 contribuenti partano altrove. In che misura le partenze incidano su un eventuale calo del gettito fiscale dipende, in qualche modo, dalla loro tempistica. Si presume che il calo, documentato in seguito, dell'atteso gettito fiscale dall'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni a seguito delle partenze si verifichi immediatamente. La diminuzione del gettito fiscale esistente proveniente dall'imposta sul reddito e sulla sostanza si aggrava se i contribuenti potenziali lasciano il Paese molto tempo prima del loro decesso. Nelle pagine che seguono, le semi-elasticità fiscali tratte dalla perizia del professor Brühlhart vengono applicate al potenziale numero di contribuenti e alla rispettiva sostanza. Viene inoltre presentata una variante in cui si presume che soltanto le persone di età superiore ai 65 anni (e non quelle di età inferiore ai 65 anni) reagiscano con partenze⁷².

Per quanto concerne le decisioni relative ai trasferimenti, non è rilevante l'aliquota d'imposta marginale del 50 per cento, bensì l'aliquota d'imposta media che, come spiegato in precedenza, ammonta mediamente al 37 per cento, anche se può differire notevolmente da un contribuente all'altro. Per un contribuente con una sostanza netta di 51 milioni di franchi, l'aliquota ammonta allo 0,98 per cento (fr. 1 mio. \times 50 % / fr. 51 mio.), mentre per un contribuente con una sostanza netta di 1 miliardo di franchi al 47,5 per cento (fr. 950 mio. \times 50 % / fr. 1 mia.). Moltiplicando le aliquote d'imposta medie individuali per le semi-elasticità fiscali indicate nella perizia e dividendole per 10, è possibile calcolare le probabilità di partenza dei contribuenti tratte dai dati rilevati *ad hoc*. Questo riguarda il limite minimo e quello massimo delle semi-elasticità fiscali, comprese nella fascia, indicata nella perizia, che varia dal -2 al -4 per cento. Per molti contribuenti risultano valori superiori al 100 per cento. Tuttavia, poi-

⁷¹ Nello specifico, la perizia si basa su questi studi: J. Bakija, J. Slemrod, «Do the rich flee from high state taxes? Evidence from federal estate tax returns», working paper 10645, National Bureau of Economic Research, 2004; K. Smith Conway, A. J. Houtenville, «Out with the Old, In with the Old: A Closer Look at Younger Versus Older Elderly Migration», in: *Social Science Quarterly*, 2003, vol. 84, n. 2, pagg. 309–328; M. Brühlhart, R. Parchet, «Alleged tax competition: The mysterious death of bequest taxes in Switzerland», in: *Journal of Public Economics*, 2014, vol. 111, pagg. 63–78; E. Moretti, D. J. Wilson, «Taxing Billionaires: Estate Taxes and the Geographical Location of the Ultra-Wealthy», in: *American Economic Journal: Economic Policy*, 2023, vol. 15, n. 2, pagg. 424–466.

⁷² Cfr. E. Moretti, D. J. Wilson, «Taxing Billionaires: Estate Taxes and the Geographical Location of the Ultra-Wealthy», in: *American Economic Journal: Economic Policy*, 2023, vol. 15, n. 2, pagg. 424–466.

ché le probabilità non possono superare il 100 per cento, ai valori che oltrepassano questa percentuale si attribuisce il 100 per cento.

Nel caso di una semi-elasticità fiscale di -2 per cento, la probabilità media di partenza è stimata al 44,5 per cento, mentre nel caso di una semi-elasticità fiscale di -4 per cento al 70,2 per cento. Nella variante in cui si opera una distinzione in base all'età, la semi-elasticità e quindi anche il saldo netto delle partenze correlate all'introduzione di un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni nella categoria di contribuenti fino a 65 anni è pari a zero. Nella categoria di contribuenti oltre i 65 anni, il saldo netto delle partenze ammonta al 44 per cento nel caso di una semi-elasticità fiscale di -2 per cento, mentre al 69,6 per cento nel caso di un'elasticità fiscale di -4 per cento. In ogni caso, la probabilità di partenza di un contribuente è elevata quanto più è elevata la sua sostanza netta.

Ponderando le probabilità di partenza del singolo contribuente con la rispettiva sostanza netta superiore alla franchigia è possibile stimare la quota di sostrato fiscale che potrebbe essere compromessa con la partenza. Nella fascia inferiore delle semi-elasticità fiscali menzionate nella perizia, ciò corrisponderebbe, stando alle stime dell'AFC, a una quota dell'84,3 per cento del *sostrato fiscale* interessato, ossia della somma totale della sostanza eccedente la franchigia. Nella fascia inferiore, ciò corrisponderebbe al 97,6 per cento. Ipotizzando che soltanto i contribuenti di età superiore ai 65 anni reagiscano all'introduzione di un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni, il deflusso netto della loro sostanza ammonterebbe all'83,2 per cento nella fascia inferiore delle semi-elasticità fiscali e al 97,5 per cento nella fascia superiore.

Quindi, se le semi-elasticità fiscali rientrassero nella fascia menzionata nella perizia, del gettito stimato di 4,25 miliardi di franchi dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni proposta dai promotori dell'iniziativa (v. n. 4.2.3.2, *Ripercussioni sul gettito fiscale: stime dopo gli adattamenti comportamentali*) prima degli adattamenti comportamentali rimarrebbe un importo stimato compreso tra 100 e 650 milioni di franchi *dopo* gli adattamenti comportamentali. Se reagissero soltanto i contribuenti di età superiore ai 65 anni contemplati nella fascia indicata nella perizia, il potenziale gettito fiscale oscillerebbe tra 500 milioni e 1,05 miliardi di franchi.

Tabella 3

Potenziale gettito fiscale stimato dopo gli adattamenti comportamentali senza distinzione in base all'età

Ipotesi: semi-elasticità di -2 % per tutti

Gettito imp. successioni	650
Diminuz. gettito imp. reddito (Cantoni + Comuni)	-900
Diminuz. gettito imp. sostanza (Cantoni + Comuni)	-1650
Diminuz. gettito imp. fed. diretta	-250
Saldo	-2150

 Ipotesi: semi-elasticità di -4 % per tutti

Gettito imp. successioni	100
Diminuz. gettito imp. reddito (Cantoni + Comuni)	-1200
Diminuz. gettito imp. sostanza (Cantoni + Comuni)	-2100
Diminuz. gettito imp. fed. diretta	-350
Saldo	-3550

Variazioni stimate del gettito di diverse imposte in seguito all'introduzione di un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni proposta dai promotori dell'iniziativa dopo gli adattamenti comportamentali. I dati della tabella sono espressi in milioni di franchi.

Fonte: calcoli elaborati autonomamente in base alla statistica sulla sostanza imponibile e alla rilevazione *ad hoc*.

L'eventuale partenza di molti contribuenti ridurrebbe altresì il gettito esistente dell'imposta sul reddito e sulla sostanza. Ponderando le probabilità di partenza con gli importi fiscali tratti dalla rilevazione *ad hoc* risulta che, nell'ipotesi di una semi-elasticità fiscale di -2 per cento, il 63,9 per cento del gettito dell'imposta (cantonale e comunale) sul reddito e del gettito dell'imposta federale diretta e il 71,3 per cento del gettito dell'imposta (cantonale e comunale) sulla sostanza della categoria presa in esame sarebbero compromessi. Nell'ipotesi di una semi-elasticità fiscale di -4 per cento, poi, l'84,4 per cento del gettito dell'imposta sul reddito e del gettito dell'imposta federale diretta e l'89,4 per cento del gettito dell'imposta sulla sostanza della categoria presa in esame sarebbero compromessi. Qualora all'introduzione di un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni reagissero soltanto i contribuenti di età superiore ai 65 anni, nell'ipotesi di una semi-elasticità fiscale di -2 per cento il gettito dell'imposta sul reddito e il gettito dell'imposta federale diretta della categoria presa in esame potrebbe scendere del 65,8 per cento, mentre il gettito dell'imposta sulla sostanza del 66,8 per cento. Nell'ipotesi di una semi-elasticità fiscale di -4 per cento, sempre per la medesima categoria la diminuzione del gettito dell'imposta sul reddito e del gettito dell'imposta federale diretta sarebbe dell'86,9 per cento e la diminuzione dell'imposta sulla sostanza dell'87,2 per cento.

La tabella 3 presenta una panoramica del minor gettito fiscale stimato dopo gli adattamenti comportamentali senza distinzioni in base all'età. Di conseguenza, a fronte di un gettito fiscale, stimato sopra, tra 100 e 650 milioni di franchi dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni, che spetterebbe per due terzi alla Confederazione e per un terzo ai Cantoni, si contrapporrebbero perdite fiscali nell'ambito di altre imposte a livello federale, cantonale e comunale, stimate a un importo compreso tra 2,80 e 3,65 miliardi di franchi. Le minori entrate ricadrebbero perlopiù sui Cantoni.

La tabella 4 mostra l'andamento delle minori entrate nel caso in cui soltanto i contribuenti di età superiore ai 65 anni reagiscano partendo altrove. In tal caso, il gettito atteso dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni oscillerebbe, secondo la semi-elasticità fiscale ipotizzata, tra 500 milioni e 1,05 miliardi di franchi. Di questo gettito atteso, 400 milioni di franchi proverrebbero da contribuenti di età inferiore ai 65 anni. Nell'ipotesi di una semi-elasticità fiscale di -2 per cento nella categoria dei contribuenti di età inferiore ai 65 anni, per Cantoni e Comuni si prevedono minori entrate

dell'imposta sul reddito e sulla sostanza stimate a circa 1,15 miliardi di franchi. Nell'ipotesi di una semi-elasticità fiscale di -4 per cento, per Cantoni e Comuni si stimano minori entrate dell'imposta sul reddito e sulla sostanza di 1,55 miliardi di franchi. La diminuzione del gettito dell'imposta federale diretta potrebbe variare, secondo la semi-elasticità fiscale ipotizzata, da 100 a 150 milioni di franchi. Ne consegue che, a livello dei tre livelli statali, le minori entrate sono stimate fra 200 milioni e 1,2 miliardi di franchi, nel caso in cui partissero soltanto i contribuenti di età superiore ai 65 anni.

Tabella 4

Potenziale gettito fiscale stimato dopo gli adattamenti comportamentali con distinzione in base all'età

Ipotesi: semi-elasticità fiscale di -2 % per contrib. ≥ 65 anni			
	Contrib. > fr. 50 mio.	≤ 65 anni	≥ 65 anni
Gettito imp. successioni	1050	400	650
Diminuz. gettito imp. reddito (Cantoni + Comuni)	-450		-450
Diminuz. gettito imp. sostanza (Cantoni + Comuni)	-700		-700
Diminuz. gettito imp. fed. diretta	-100		-100
Saldo	-200	400	-600
Ipotesi: semi-elasticità fiscale di -4 % per contrib. ≥ 65 anni			
	Contrib. > fr. 50 mio.	≤ 65 anni	≥ 65 anni
Gettito imp. successioni	500	400	100
Diminuz. gettito imp. reddito (Cantoni + Comuni)	-600		-600
Diminuz. gettito imp. sostanza (Cantoni + Comuni)	-950		-950
Diminuz. gettito imp. fed. diretta	-150		-150
Saldo	-1200	400	-1600

Variazioni stimate del gettito di diverse imposte a seguito dell'introduzione di un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni proposta dai promotori dell'iniziativa dopo gli adattamenti comportamentali. I dati della tabella sono espressi in milioni di franchi

Fonte: calcoli elaborati autonomamente in base alla statistica sulla sostanza imponibile e alla rilevazione ad hoc.

Nella perizia, il professor Brühlhart ha stimato le ripercussioni finanziarie dell'iniziativa. Poiché si basa sui decessi, egli ha dovuto formulare delle ipotesi in merito all'ammontare delle imposte sul reddito e sulla sostanza, nonché al periodo in cui tali imposte sono state pagate prima dell'apertura della successione. Riguardo alle ripercussioni finanziarie dell'iniziativa, le ipotesi formulate nella perizia fornirebbero risultati nel complesso più favorevoli rispetto a quelli valutati in questa sede. Nello specifico, la

perizia del professor Brühlhart stima il potenziale gettito dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni proposta dai promotori dell'iniziativa *prima* degli adattamenti comportamentali a 2,5–5 miliardi di franchi. Stima inoltre il saldo netto delle partenze al 49–74 per cento delle *persone* interessate dall'imposta proposta nell'iniziativa, corrispondente a un deflusso netto del 77–93 per cento del *sostrato fiscale* interessato. Per le amministrazioni pubbliche ne risulterebbero effetti fiscali netti stimati da –0,7 miliardi a +0,3 miliardi di franchi.

Le differenze tra le stime sono da ricondurre soprattutto a questo aspetto: nella perizia si presume che il disponente parta soltanto 12 anni prima del suo decesso, mentre nelle stime dell'AFC si presume una partenza immediata. Dai dati della rilevazione *ad hoc* emerge che, nella variante in cui non si opera alcuna distinzione in base all'età, si prevede che il franco medio permanga nella sostanza del disponente nel valore atteso per circa 40 anni dopo la sua partenza. La variante in cui si presuppone che soltanto i contribuenti di età superiore ai 65 anni reagiscano partendo altrove porta, di conseguenza, a risultati che si approssimano a quelli della perizia.

Come descritto sopra, per via dei dati disponibili queste stime non includono i contribuenti assoggettati illimitatamente alle imposte che vengono tassati secondo il dispendio. Non è chiaro se, includendo i due gruppi di contribuenti summenzionati, dopo gli adattamenti comportamentali si otterrebbero maggiori o minori entrate. Negli ultimi anni circa 4000 contribuenti sono stati tassati secondo il dispendio. Tuttavia, non si sa per certo a quanto ammonta la loro sostanza e quanti contribuenti sarebbero interessati dall'imposta sulle successioni.

Nel caso dei contribuenti che hanno lasciato il proprio domicilio in passato, è lecito pensare che si comporterebbero in egual modo anche in futuro a seguito degli aumenti delle imposte. In occasione della rilevazione *ad hoc*, 16 Cantoni hanno raccolto informazioni per sapere se i contribuenti avessero abitato da sempre nel Cantone di domicilio o se vi si fossero trasferiti in seguito. Secondo queste informazioni, che riguardano complessivamente 1425 contribuenti, 716 di essi (ossia il 50,2 %) provenivano da altri Cantoni e 236 (ossia il 16,6 %) dall'estero. Solo una minoranza di questi contribuenti è dunque domiciliata da sempre nello stesso Cantone. In media, la sostanza netta dei contribuenti arrivati da altri Cantoni era di 176 milioni di franchi, mentre la sostanza netta dei contribuenti arrivati dall'estero e di quelli domiciliati da sempre nel Cantone era rispettivamente di 213 milioni di franchi.

Attività imprenditoriale

Oltre alle conseguenze fiscali dirette, le partenze possono ripercuotersi negativamente sull'attività imprenditoriale. Come menzionato al numero 4.1.2, la ricerca attuale indica che le imprese vengono spesso sciolte se i loro proprietari decidono di trasferirsi all'estero a seguito di aumenti delle imposte⁷³. La quota di contribuenti interessati che svolgono un'attività imprenditoriale può essere stimata in base alle informazioni sulla scelta dell'imposizione parziale dei dividendi. Hanno fornito questo genere di informazioni 21 Cantoni. Su 2015 contribuenti i cui dati sono disponibili, 730 (ossia

⁷³ Cfr. K. Jakobsen, H. Kleven, J. Kolsrud, C. Landais, M. Munoz «Taxing Top Wealth: Migration Responses and their Aggregate Economic Implications», working paper 32153, National Bureau of Economic Research, 2024.

il 36,2 %) hanno scelto l'imposizione parziale dei dividendi. Tuttavia, occorre notare che non tutte le imprese hanno dovuto distribuire dividendi nel 2021, ragion per cui, nel gruppo di contribuenti di riferimento, potrebbe trattarsi della fascia inferiore della quota di contribuenti che detengono quote societarie superiori al 10 per cento. I contribuenti con l'imposizione parziale dei dividendi detengono in media una sostanza netta più elevata (fr. 223 mio.) rispetto ai contribuenti senza tale imposizione (fr. 176 mio.).

4.3 Ripercussioni sul raggiungimento degli obiettivi climatici

Secondo i promotori dell'iniziativa, l'approccio proposto consentirebbe di conseguire proventi dell'ordine di circa 6 milioni di franchi all'anno, che si potrebbero impiegare per gli scopi previsti. Le misure attuabili con i proventi supplementari potrebbero quindi contribuire ad accelerare la decarbonizzazione, a incrementare l'efficienza energetica e a migliorare la disponibilità di energie rinnovabili per gli alloggi e la mobilità⁷⁴. Tuttavia, è lecito attendersi che l'aumento dei sussidi nell'entità contemplata dall'iniziativa provochi importanti effetti di trascinamento (v. n. 2.1). È inoltre possibile che i promotori abbiano ampiamente sovrastimato il potenziale gettito della nuova imposta (v. n. 4.2).

Non è possibile affermare con precisione quali sarebbero le ripercussioni dell'iniziativa sulla quantità di gas serra emessi in Svizzera. Queste ripercussioni dipenderebbero strettamente dai proventi effettivamente conseguiti e dalle concrete misure di politica climatica da stabilire a livello di legge. Non da ultimo, le tappe necessarie per l'adeguamento delle basi legali necessarie al raggiungimento dell'obiettivo di un saldo netto delle emissioni pari a zero sono sancite nella LOCl, per cui si può partire dal presupposto che le misure richieste saranno adottate dalla Confederazione, dai Cantoni, dai Comuni, ma anche dall'economia e dalla popolazione.

4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'iniziativa non ha alcun effetto sugli impegni internazionali della Svizzera.

All'atto dell'attuazione dell'iniziativa occorrerebbe tuttavia tenere conto delle convenzioni di doppia imposizione (v. n. 2.3), che in singoli casi potrebbero avere la precedenza. Inoltre, se l'iniziativa fosse attuata bisognerebbe tenere conto delle esigenze stabilite nell'Accordo del 21 giugno 1999⁷⁵ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone e nella Convenzione del 4 gennaio 1960⁷⁶ istitutiva dell'Associazione

⁷⁴ Cfr. <https://iniziativa-per-il-futuro.ch> > L'Iniziativa > Argomenti.

⁷⁵ RS 0.142.112.681

⁷⁶ RS 0.632.31

europea di libero scambio (AELS) per quanto attiene al rispetto del principio di proporzionalità.

5 Conclusioni

Il Consiglio federale e i Cantoni perseguono da tempo una politica attiva in materia di clima, che si riflette in una serie di leggi e in relative misure di cui si garantisce il finanziamento. Con la LOcli, la legge sul CO₂ e la legge federale su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili, la Svizzera dispone di basi legali che ambiscono alla decarbonizzazione del Paese e alla lotta contro il riscaldamento climatico. Questo soddisfa già uno degli scopi fondamentali dell'iniziativa, secondo cui la Svizzera deve agire contro i cambiamenti climatici. La politica climatica punta su incentivi e misure di promozione mirate e, in ultima analisi, chiama i principali responsabili delle emissioni, come gli utenti della strada, i proprietari di immobili e l'industria, a renderne conto. Inoltre, a favore della politica climatica e della decarbonizzazione sono disponibili già oggi fondi di notevole entità: con le misure di promozione e sostegno esistenti e con quelle che entrano in vigore nel 2025, la Confederazione dispone di fondi per oltre 2 miliardi di franchi all'anno destinati alla trasformazione del sistema energetico e alla lotta ai cambiamenti climatici, anche tenendo conto delle possibili riduzioni dovute al pacchetto di sgravio per il bilancio della Confederazione.

L'iniziativa vorrebbe invece trasferire in tutto o in parte il finanziamento delle misure di protezione del clima alle persone più facoltose, segnatamente all'1 per cento della popolazione, tramite la riscossione di un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni. Questo indebolirebbe però il principio di causalità e ridurrebbe gli incentivi ad adottare comportamenti più rispettosi del clima.

La destinazione vincolata dei proventi dell'imposta non permetterebbe un finanziamento commisurato al fabbisogno effettivo di fondi per la politica climatica e, di conseguenza, il denaro dei contribuenti potrebbe non essere impiegato in modo appropriato ed efficace.

Secondo le stime, in Svizzera sono circa 2500 i contribuenti che detengono una sostanza superiore a 50 milioni di franchi e che quindi sarebbero potenzialmente interessati dalla nuova imposta. La sostanza complessiva di cui dispongono ha un valore di circa 500 miliardi di franchi. Il potenziale gettito fiscale stimato ammonterebbe teoricamente a oltre 4,25 miliardi di franchi prima degli adattamenti comportamentali. Le stime sulle ripercussioni finanziarie dell'iniziativa indicano tuttavia che essa potrebbe produrre l'effetto inverso, generando in parte considerevoli minori entrate per la Confederazione e i Cantoni. La perizia del professor Brühlhart dell'Università di Losanna, commissionata dall'AFC, conclude che l'imposta sulle successioni e sulle donazioni proposta potrebbe comunque implicare adeguamenti comportamentali molto significativi. Nella fattispecie, sulla base delle semi-elasticità fiscali ricavate dalla perizia summenzionata e dei dati cantonali basati su una rilevazione *ad hoc*, l'AFC stima, che tra l'85 e il 98 per cento del sostrato fiscale potrebbe lasciare il Paese. Del potenziale gettito teorico di oltre 4 miliardi di franchi, dopo gli effetti delle partenze rimarrebbero soltanto da 100 a 650 milioni di franchi, di cui due terzi spet-

terebbero alla Confederazione e un terzo ai Cantoni. Al contempo, a queste nuove entrate si contrapporrebbero ingenti perdite nell'ambito dell'imposta sul reddito e sulla sostanza esistente, che per le amministrazioni pubbliche potrebbero tradursi addirittura in un saldo negativo delle entrate.

Nel complesso, l'iniziativa popolare ridurrebbe l'attrattiva della Svizzera come luogo di domicilio per le persone facoltose, che già oggi contribuiscono oltre la media alle entrate degli enti pubblici attraverso le imposte progressive sul reddito e sulla sostanza. Inoltre, l'iniziativa non prevede alcuna agevolazione per la sostanza vincolata nell'impresa (patrimonio aziendale e patrimonio mobile), il che comprometterebbe la continuità della gestione aziendale e la pianificazione della successione.

Anche nell'ottica del federalismo l'iniziativa non può che essere valutata negativamente, poiché intacca l'autonomia finanziaria dei Cantoni imponendo l'impiego dei fondi e un parziale trasferimento di competenze alla Confederazione nell'ambito dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni. I Cantoni riceverebbero una parte del potenziale gettito della nuova imposta sulle successioni e sulle donazioni, ma queste entrate sarebbero a destinazione vincolata. Di conseguenza, il gettito fiscale liberamente disponibile calerebbe, poiché l'imposta federale ridurrebbe l'ammontare delle successioni e delle donazioni. Inoltre, per contrastare gli effetti negativi dell'iniziativa a livello locale, la pressione sui Cantoni potrebbe aumentare. Tali misure genererebbero a loro volta altri costi, ad esempio sotto forma di diminuzioni dell'imposta sulla sostanza oppure di maggiori uscite.

Secondo il Consiglio federale, l'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni proposta e la prevista destinazione vincolata sono problematiche sotto diversi aspetti e non appropriate. Respinge pertanto l'iniziativa popolare.