



# **Iniziativa popolare «Per una politica climatica sociale finanziata in modo fiscalmente equo (Iniziativa per il futuro)»**

## **FAQ**

### **L'iniziativa e le sue conseguenze**

#### **1. Cosa chiede l'iniziativa della Gioventù socialista svizzera (GISO) «Per una politica climatica sociale finanziata in modo fiscalmente equo (Iniziativa per il futuro)»?**

L'iniziativa popolare della GISO propone l'introduzione di un'imposta federale del 50 per cento sulle successioni e sulle donazioni superiori a 50 milioni di franchi. Il gettito dell'imposta verrebbe attribuito in ragione di due terzi alla Confederazione e di un terzo ai Cantoni e sarebbe impiegato «per combattere la crisi climatica in modo socialmente equo e per apportare all'economia nel suo complesso la trasformazione necessaria a tal fine».

#### **2. Cosa prevederebbe l'imposta sulle successioni e sulle donazioni?**

Le successioni e le donazioni superiori a 50 milioni di franchi sarebbero soggette a imposta. Solo la quota che supera tale importo sarebbe tassata con un'aliquota fiscale del 50 per cento.

#### Esempi

- Una persona lascia in eredità 200 milioni di franchi. Di questi, 50 milioni sono esenti da imposta, mentre 150 milioni sono tassati al 50 per cento. L'imposta ammonta dunque a 75 milioni di franchi.
- 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. Cinque anni dopo, questa persona muore e lascia un patrimonio di 170 milioni di franchi. Del patrimonio complessivo donato e lasciato in eredità pari a 200 milioni di franchi, 150 milioni sono soggetti a un'imposta del 50 per cento, che corrisponde a un importo fiscale di 75 milioni di franchi.

#### **3. Si tratta di un'imposta sulle quote ereditarie o di un'imposta sulla massa successoria?**

Si tratta di un'imposta sulla massa successoria applicata all'intera quota ereditaria. L'eredità viene distribuita agli eredi solo dopo la deduzione dell'imposta. Per contro, le imposte cantonali sulle successioni e sulle donazioni sono concepite come imposte sulle quote ereditarie; ciò significa che ogni singolo erede o donatario deve pagare l'imposta sulla propria quota.

#### **4. Per quali motivi il Consiglio federale si oppone a questa iniziativa?**

Il Consiglio federale ritiene che l'iniziativa comprometterebbe gravemente l'attrattiva della Svizzera per i contribuenti più facoltosi, inducendoli a lasciare il Paese o a rinunciare a stabilirvisi. L'iniziativa potrebbe addirittura comportare una diminuzione delle entrate per la Confederazione e i Cantoni, non raggiungendo così il suo vero obiettivo finanziario, ovvero aumentare le entrate fiscali (v. anche domanda 10).

Inoltre, non sono previste eccezioni per gli averi legati all'attività economica quali gli averi d'esercizio o il patrimonio vincolato o investito in imprese familiari. Ciò complicherebbe notevolmente la gestione corrente e la pianificazione successoria delle imprese, in particolare se il loro patrimonio dovesse essere utilizzato per pagare l'imposta (v. anche domanda 8).

Il Consiglio federale ritiene inoltre che la Confederazione e i Cantoni stiano già conducendo una politica climatica coerente. La Svizzera si è impegnata a raggiungere l'obiettivo delle emissioni nette pari a zero entro il 2050 e, grazie alla legge federale sugli obiettivi in materia di protezione del clima, l'innovazione e il rafforzamento della sicurezza energetica (LOCli), alla legge sul CO<sub>2</sub> e alla legge federale su un approvvigionamento elettrico sicuro con le energie rinnovabili, sono già disponibili oltre 2 miliardi di franchi all'anno per la lotta contro i cambiamenti climatici. L'iniziativa non è pertanto considerata necessaria (v. anche domande 19 e 20).

Infine, sebbene la competenza cantonale in materia di riscossione delle imposte sulle successioni e sulle donazioni non sia messa in discussione, l'iniziativa ridurrebbe il margine di manovra fiscale dei Cantoni e, data la destinazione esclusiva delle entrate alla politica climatica, pregiudicherebbe anche la loro autonomia finanziaria (v. anche domanda 9).

#### **5. L'iniziativa avrà effetto retroattivo?**

Il testo dell'iniziativa prevede che le disposizioni d'esecuzione necessarie per l'attuazione della stessa si applichino retroattivamente alle successioni e alle donazioni effettuate dopo l'eventuale accettazione dell'iniziativa. Dopo l'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione sarebbero quindi tassate anche le successioni e le donazioni effettuate in precedenza da una persona domiciliata in Svizzera, ossia nel periodo compreso tra la votazione popolare e l'entrata in vigore di tali disposizioni.

Concretamente, ciò significa che se l'iniziativa popolare fosse accolta e il giorno successivo morisse in Svizzera una persona con una sostanza superiore a 50 milioni di franchi, tale eredità sarebbe tassata retroattivamente a partire dall'entrata in vigore delle relative disposizioni d'esecuzione. Tuttavia, la retroattività non si applica alle misure di «prevenzione dell'elusione fiscale» che devono essere adottate ai sensi della disposizione transitoria (v. anche domanda 6).

#### **6. La retroattività si applica anche alle misure di «prevenzione dell'elusione fiscale» richieste dall'iniziativa?**

No. Gli accertamenti giuridici hanno dimostrato che tali misure non possono essere applicate retroattivamente alla data di accettazione dell'iniziativa. L'applicazione retroattiva della nuova normativa colliderebbe con il principio della fiducia garantito

dalla Costituzione federale, motivo per cui la retroattività dovrebbe essere espressamente prevista dalla norma costituzionale o almeno risultare chiaramente da essa; ciò non è il caso delle misure di «prevenzione dell’elusione fiscale».

#### **7. In cosa consisterebbero concretamente le misure di «prevenzione dell’elusione fiscale»?**

La definizione concreta delle misure di «prevenzione dell’elusione fiscale» dovrebbe essere approfondita in caso di accettazione dell’iniziativa. Tuttavia, il messaggio del Consiglio federale fornisce già alcune precisazioni al riguardo.

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.

Ciò vale anche per un’imposta di partenza che prevederebbe un’imposizione precauzionale al momento del trasferimento all’estero di una persona potenzialmente interessata. Questa misura è già stata discussa pubblicamente. Analisi giuridiche in materia hanno dimostrato che anche un’imposta di questo tipo costituirebbe un’ingerenza sproporzionata nella libertà personale e nella libertà di domicilio, poiché il trasferimento all’estero può avvenire anche per motivi diversi dall’elusione fiscale, ad esempio per motivi professionali o familiari.

Una possibile misura per contrastare l’elusione fiscale potrebbe essere la cosiddetta «imposizione retroattiva», che consiste nel non riconoscere il trasferimento di domicilio dalla Svizzera all’estero per un certo periodo di tempo. Ai fini dell’imposta federale sulle successioni e sulle donazioni si continuerebbe a considerare un domicilio permanente in Svizzera per un periodo limitato, ad esempio per cinque anni. Se una persona interessata dovesse fare una donazione o morire entro cinque anni dal trasferimento del domicilio, la Svizzera riscuoterebbe l’imposta sulle successioni o sulle donazioni a livello federale. Tuttavia, un’imposizione retroattiva sarebbe difficilmente applicabile, tra l’altro a causa delle convenzioni per evitare la doppia imposizione.

Anche a prescindere da eventuali conflitti con tali convenzioni, un’imposizione retroattiva sarebbe difficilmente applicabile. In ogni caso, al momento la Svizzera non potrebbe far valere direttamente una pretesa di imposta sulle successioni all’estero, poiché non ha convenuto con alcuno Stato l’assistenza in materia di esecuzione relativamente a tale imposta.

#### **8. In che misura l’attuazione dell’iniziativa potrebbe tenere conto del fatto che i valori patrimoniali possano essere vincolati a imprese (familiari) e non essere a disposizione delle persone potenzialmente interessate per il pagamento di un’eventuale imposta federale sulle successioni e sulle donazioni?**

Il testo dell’iniziativa richiede l’«esaustività dell’imposizione». In questo modo, l’iniziativa stessa non ammette esclusioni dall’imposta, come ad esempio l’esenzione

fiscale per i discendenti o il coniuge superstite né le agevolazioni fiscali per il patrimonio (familiare) vincolato o investito in imprese.

#### **9. Quale sarebbe il ruolo dei Cantoni se l'iniziativa fosse accettata?**

L'iniziativa prevede che i Cantoni applichino e riscuotano l'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni.

Allo stesso tempo, spetterebbe loro un terzo delle entrate della nuova imposta federale. Come la Confederazione, dovrebbero utilizzare questi fondi per la lotta contro i cambiamenti climatici ed emanare le relative disposizioni esecutive. La destinazione vincolata dei fondi limiterebbe il margine di manovra fiscale dei Cantoni. Con l'approvazione dell'iniziativa, i Cantoni rimarrebbero competenti per la riscossione delle proprie imposte sulle successioni e sulle donazioni. Ad eccezione di Svitto e Obvaldo, tutti i Cantoni riscuotono un'imposta sulle successioni e 23 Cantoni tassano anche le donazioni. Tuttavia, la nuova imposta federale ridurrebbe l'importo delle successioni e delle donazioni tassate dai Cantoni.

#### **10. Quali sarebbero le ripercussioni finanziarie dell'iniziativa?**

La perizia commissionata dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) al professor Marius Brülhart conclude che l'aliquota fiscale del 50 per cento richiesta dall'iniziativa per i patrimoni superiori a 50 milioni di franchi determinerebbe una riduzione del potenziale sostrato fiscale compresa tra il 77 e il 93 per cento. La perizia è disponibile in francese e tedesco all'indirizzo: [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > L'AFC > Politica fiscale > Perizie, rapporti e documenti di lavoro di politica fiscale. Sulla base dei dati cantonali dettagliati raccolti con una rilevazione ad hoc, l'AFC stima una possibile perdita leggermente più elevata, compresa tra l'85 e il 98 per cento. Dei 4 miliardi di franchi di entrate fiscali stimate che la nuova imposta sulle successioni e sulle donazioni potrebbe fruttare, dopo gli effetti delle partenze rimarrebbero quindi solo tra i 100 e i 650 milioni, a seconda delle circostanze.

Allo stesso tempo, un aumento delle partenze dalla Svizzera di contribuenti facoltosi comporterebbe una perdita di gettito fiscale, in particolare per quanto riguarda le attuali imposte sul reddito e sulla sostanza, i cui ricavi oggi provengono per circa il 40 per cento dall'1 per cento dei contribuenti con il reddito e il patrimonio più elevati. Inoltre, l'attuazione avrebbe un effetto negativo sull'immigrazione delle persone molto facoltose, che in futuro non si stabilirebbero più in Svizzera. In definitiva, l'accettazione dell'iniziativa potrebbe pertanto tradursi in un saldo negativo delle entrate per le amministrazioni pubbliche.

Concretamente, alle entrate derivanti dalla nuova imposta federale sulle successioni e sulle donazioni, pari a 100–650 milioni di franchi, potrebbero contrapporsi perdite stimate tra 2,8 e 3,7 miliardi di franchi a livello federale, cantonale e comunale nell'ambito dell'imposta sul reddito e sulla sostanza. 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.

## **Stime e basi di dati**

### **11. Quali sono le fonti di informazione utilizzate dall'AFC per stimare le conseguenze finanziarie dell'iniziativa?**

Per stimare le conseguenze finanziarie dell'iniziativa popolare, l'AFC si basa sulle tre fonti seguenti:

- a) i dati della statistica del 2021 sulla sostanza imponibile complessiva delle persone fisiche in Svizzera;
- b) una rilevazione ad hoc condotta presso i Cantoni su singoli dati dei contribuenti con una sostanza netta superiore a 50 milioni di franchi;
- c) una perizia del professor Marius Brülhart dell'Università di Losanna sull'entità e la distribuzione del sostrato fiscale interessato e sugli adattamenti comportamentali delle persone interessate.

Le stime si basano su metodologie rigorose e analisi solide. Tuttavia, come tutte le stime, sono associate a fattori di incertezza.

### **12. Quanti sono i nuclei familiari con una sostanza superiore a 50 milioni di franchi in Svizzera?**

Secondo le stime, in Svizzera sono circa 2500 i contribuenti che detengono una sostanza superiore a 50 milioni di franchi. Ad essi si aggiunge un numero imprecisato di contribuenti tassati secondo il dispendio che potrebbero essere ugualmente interessati.

### **13. Perché è stata commissionata una perizia esterna se l'AFC dispone già dei dati?**

Sebbene l'AFC disponga dei dati elencati alla domanda 11, manca una base empirica che le consenta di prevedere l'effetto delle modifiche fiscali sul comportamento delle persone facoltose. Per valutare le reazioni comportamentali, in particolare la probabilità di partenza delle persone facoltose, l'AFC ha commissionato una perizia esterna al prof. Marius Brülhart.

La perizia apporta competenze scientifiche per formulare ipotesi plausibili sulla mobilità della cerchia di persone interessate utilizzando dati internazionali. La stima esterna integra i dati interni con un fondamento di economia comportamentale.

### **14. Perché le perdite stimate dal professor Brülhart sono inferiori a quelle stimate dall'AFC?**

Oltre all'esame della letteratura scientifica, il perito ha effettuato le proprie stime. Tuttavia, queste si basano su singoli dati provenienti da due Cantoni svizzeri. Grazie alla rilevazione ad hoc, l'AFC disponeva invece di singoli dati più dettagliati provenienti da 24 Cantoni con numerose variabili di fondo che hanno consentito stime più precise.

### **15. Quali confronti sono stati effettuati con l'estero?**

Per mettere in prospettiva l'imposta proposta sono state prese in considerazione altre esperienze internazionali, in particolare quelle citate in un rapporto dell'OCSE del 2021. Questo rapporto evidenzia notevoli differenze strutturali: mentre alcuni paesi (ad es. Stati Uniti, Regno Unito) applicano imposte sulla massa successoria, la

maggior parte di essi, come i Cantoni svizzeri, opta per imposte sulle quote ereditarie. Molti Stati concedono ai parenti stretti franchigie più elevate e aliquote più basse, mentre alcuni (tra cui Austria, Norvegia e Svezia) hanno abolito del tutto tali imposte. Negli Stati che applicano imposte sulle successioni, le aliquote sono per lo più progressive e, per gli eredi non imparentati, possono ammontare anche all'80 per cento (in Belgio). La rilevanza in termini fiscali è generalmente scarsa: in Svizzera nel 2019 la quota era pari allo 0,6 per cento del gettito fiscale complessivo, leggermente superiore alla media dei Paesi dell'OCSE e simile a quella di Spagna, Danimarca, Germania e Paesi Bassi. Va sottolineato che la Svizzera è uno dei pochi Stati membri dell'OCSE che, oltre alle imposte cantonali sulle successioni, applica anche un'imposta sulla sostanza.

**16. A quanto ammontano le entrate generate attualmente dalle imposte cantonali sulle successioni?**

Attualmente 24 Cantoni riscuotono un'imposta sulle successioni e 23 di essi anche un'imposta sulle donazioni. Nel 2022 le entrate provenienti da queste imposte sulle successioni e sulle donazioni sono ammontate 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.

**17. Perché le persone tassate secondo il dispendio non sono state prese in considerazione nelle stime sulle conseguenze dell'iniziativa?**

L'imposizione secondo il dispendio («imposizione forfettaria») è prevista sia nell'imposta federale diretta sia nelle leggi fiscali di 21 Cantoni. La Confederazione fornisce ai Cantoni un quadro di riferimento in tal senso nella legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14). Nell'imposizione secondo il dispendio, la base di calcolo dipende dalle spese annue per il mantenimento del tenore di vita e da determinati importi minimi.

A causa della procedura d'imposizione semplificata, i Cantoni non dispongono di un quadro completo della situazione reddituale e patrimoniale delle persone tassate secondo il dispendio. Pertanto, l'AFC, che per valutare le ripercussioni finanziarie dell'iniziativa si basa tra l'altro su una rilevazione ad hoc dei dati condotta presso i Cantoni, non ha potuto tenere conto di questo gruppo di contribuenti nelle sue stime. Il messaggio del Consiglio federale ha fatto espressamente riferimento a questa circostanza. Nemmeno il professor Brülhart ha potuto tenere conto di questo gruppo nelle sue stime e lo ha precisato nella sua perizia.

**18. Quali sarebbero le ripercussioni dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni tenendo conto dei contribuenti tassati secondo il dispendio (soggetti a imposizione forfettaria)?**

È presumibile che, anche tenendo conto dei contribuenti tassati secondo il dispendio, le entrate nette diminuirebbero. Se si tiene conto dei contribuenti tassati in base al dispendio, il potenziale teorico del gettito dell'imposta aumenta *prima* degli adattamenti comportamentali. Tuttavia, per questi contribuenti si presume un grado di reattività alle misure fiscali particolarmente elevato. Queste persone si sono trasferite

in Svizzera dall'estero soprattutto per le condizioni quadro fiscali vantaggiose e sono molto mobili. È quindi poco plausibile presumere che i contribuenti tassati secondo il dispendio che sarebbero interessati dall'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni rimarrebbero in Svizzera. Di conseguenza, l'eventuale potenziale aggiuntivo del gettito non dovrebbe essere sopravvalutato.

## Aspetti legati alla politica climatica

**19. L'idea dell'iniziativa è quella di creare una politica climatica sociale e in generale di investire di più nella politica climatica. Quanta importanza riveste il tema della «politica climatica» per il Consiglio federale?**

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza a una politica climatica attiva. La Confederazione e i Cantoni persegono 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. La LOCLI, la legge sul CO<sub>2</sub> riveduta e la legge federale sull'energia riveduta contengono una serie di misure di promozione mirate e di incentivi che contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo delle emissioni nette pari a zero entro il 2050. Con le misure esistenti, ogni anno la Confederazione e i Cantoni mettono a disposizione oltre 2 miliardi di franchi a favore del clima e dell'energia. In tal modo si adempie già una delle principali richieste dell'iniziativa, secondo cui la Svizzera deve contrastare gli effetti del cambiamento climatico.

**20. In che modo l'attuale politica climatica è più efficace rispetto a un'imposta sulle successioni nel coinvolgere i detentori di grandi patrimoni nella lotta contro il riscaldamento climatico?**

Già oggi le persone con un patrimonio e un reddito elevati contribuiscono in proporzione maggiore al finanziamento delle misure di protezione del clima. Circa la metà delle risorse di finanziamento delle misure previste dalla LOCLI e dalla legge sul CO<sub>2</sub> proviene dal bilancio generale della Confederazione. Per quanto riguarda l'imposta federale diretta, circa due terzi delle entrate provengono dal 5 per cento più ricco dei contribuenti, mentre circa un quarto dei contribuenti (con il reddito più basso) non paga alcuna imposta federale diretta.

L'attuale politica climatica punta inoltre su incentivi e misure di promozione mirate e, in ultima analisi, chiama i principali responsabili delle emissioni, come l'industria, a renderne conto.

Un (ulteriore) finanziamento tramite l'imposta sulle successioni non incentiverebbe invece le persone facoltose a ridurre le loro emissioni di CO<sub>2</sub>, poiché dovrebbero pagare l'imposta a prescindere dalle emissioni da loro prodotte.

L'efficacia della politica climatica non dipende tanto dai mezzi a disposizione, quanto dall'impiego di strumenti mirati. Adottando una politica di promozione con sussidi elevati, si rischierebbe di provocare effetti di trascinamento importanti, impiegare le risorse in modo inefficiente o scoraggiare gli investimenti privati.