

11.043

**Messaggio
concernente la legge federale sull'imposizione
secondo il dispendio**

del 29 giugno 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sull'imposizione secondo il dispendio.

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

29 giugno 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'imposizione secondo il dispendio è uno strumento con una lunga tradizione, utilizzato ai fini della politica di promozione della piazza economica svizzera e di rilievo per l'economia pubblica. Il Consiglio federale intende migliorare questo istituto e rafforzarne l'accettazione. Un certo numero di adeguamenti mirati dovrà garantire che si tenga conto di considerazioni legate tanto all'attrattiva del nostro Paese quanto al principio di equità. Nel contempo occorre accrescere la certezza del diritto e armonizzare ulteriormente la legislazione fiscale della Confederazione e dei Cantoni.

Sia la legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) sia la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) prevedono che i cittadini esteri che hanno il loro domicilio in Svizzera, ma non vi esercitano un'attività lucrativa, possano essere tassati in funzione del loro dispendio (tenore di vita). Si tratta nella fattispecie di una modalità particolare di calcolo del reddito e della sostanza.

Nel corso degli ultimi anni questa modalità è stata viepiù oggetto di dibattiti, in particolare da quando il Cantone di Zurigo ha abrogato l'imposizione secondo il dispendio in votazione popolare. In considerazione dell'importanza economica e della lunga tradizione dell'imposizione secondo il dispendio il Consiglio federale si esprime a favore del suo mantenimento, pur ritenendone necessaria una riforma. L'obiettivo della riforma è di migliorare l'applicazione dell'imposizione secondo il dispendio e di rafforzarne così l'accettazione.

Il Consiglio federale propone pertanto le seguenti modifiche:

- 1. precisare che fa stato il dispendio in Svizzera e all'estero;*
- 2. come limite minimo del dispendio a livello mondiale va stabilito in ambito di imposta federale diretta e di imposte cantonali il settuplo della pigione, rispettivamente del valore locativo, oppure il triplo della pensione per il vitto e l'alloggio;*
- 3. per quanto riguarda l'imposta federale diretta deve essere stabilita una base minima di calcolo di 400 000 franchi, adeguata annualmente all'indice nazionale dei prezzi al consumo; anche i Cantoni sono tenuti a stabilire una base di calcolo minima, fissando liberamente l'entità di tale cifra;*
- 4. se i coniugi vivono in comunione domestica, entrambi devono soddisfare tutte le condizioni necessarie affinché l'imposizione secondo il dispendio sia possibile;*
- 5. per i cittadini svizzeri non sussiste più l'obbligo dell'imposizione secondo il dispendio nell'anno di arrivo in Svizzera;*
- 6. i Cantoni devono essere esplicitamente chiamati a prendere in considerazione l'imposta sulla sostanza nell'imposizione secondo il dispendio;*
- 7. per i casi precedenti è previsto un termine transitorio di cinque anni.*

Questi adeguamenti comporterebbero un aumento di imposta per la stragrande maggioranza delle persone tassate in funzione del dispendio. In un approccio statico (ossia partendo dal presupposto che le persone tassate in funzione del dispendio non lascino la Svizzera) le entrate fiscali della Confederazione aumenterebbero da 131,6 milioni di franchi a 255,7 milioni a seguito della revisione (cifre aggiornate al 2007). Si presuppone però che una parte dei contribuenti possa emigrare a causa dell'aumento dell'imposta. Scenari realistici e prudenti lasciano comunque presupporre un aumento delle entrate fiscali della Confederazione derivante dall'imposizione secondo il dispendio.

Anche in futuro l'imposizione secondo il dispendio dovrebbe rimanere un'opzione attraente per gli stranieri facoltosi. Si può pertanto ritenere che la riforma comporterà solo esigue ripercussioni economiche negative. L'imposizione secondo il dispendio permane quindi uno strumento di rafforzamento dell'attrattiva della piazza svizzera nell'ambito della concorrenza internazionale volta ad attirare persone private facoltose e particolarmente mobili sul piano internazionale. I posti di lavoro connessi con questa forma dell'imposizione dovrebbero essere ampiamente conservati.

Messaggio

1 Principi del disegno di legge

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Genesi del disegno

L'imposizione secondo il dispendio fa parte da numerosi anni del sistema fiscale svizzero caratterizzato dal federalismo. Nel 1862, il Cantone di Vaud, primo fra tutti, ha proposto una particolare modalità di imposizione agli stranieri senza attività lucrativa in considerazione di interessi turistici ed economici. Il Cantone di Ginevra ha introdotto l'imposizione secondo il dispendio nel 1928 e la Confederazione dal 1934.¹ La «data di nascita» dell'imposizione secondo il dispendio è tuttavia il 10 dicembre 1948, allorquando i Cantoni, con la firma del «Concordato intercantonale sul divieto di convenzioni fiscali», si sono accordati su ordinamenti uniformi nell'applicazione dell'imposizione secondo il dispendio, seguiti dopo poco meno di un anno dalla Confederazione. Il Concordato perseguiva principalmente l'obiettivo di attenuare la concorrenza che si era fortemente acuita tra Cantoni e Comuni, in quanto la molteplicità delle legislazioni cantonali aveva prodotto disposizioni legali molto diverse nella prima metà del ventesimo secolo. Nello stesso tempo il Concordato conteneva anche una normativa che conferiva ai Cantoni concordatari la competenza di accordare agevolazioni fiscali disciplinate per legge a determinati gruppi di contribuenti. L'imposizione secondo il dispendio rientra in tale ambito. In seguito all'adesione al Concordato la maggior parte dei Cantoni ha elaborato disposizioni che regolano l'imposizione secondo il dispendio.

Il 14 dicembre 1990 l'imposizione secondo il dispendio è stata infine accolta nella legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11) e nella legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14).

1.1.2 Diritto vigente

Gli articoli 14 LIFD e 6 LAID costituiscono le basi legali dell'imposizione secondo il dispendio. Il contenuto di queste due disposizioni è identico nei loro punti essenziali. Conformemente all'articolo 14 LIFD le persone fisiche che, per la prima volta o dopo un'assenza di almeno dieci anni, acquisiscono domicilio o dimora fiscale in Svizzera senza esercitarvi attività lucrativa, hanno il diritto di pagare, invece dell'imposta sul reddito, un'imposta calcolata sul dispendio fino alla scadenza del periodo fiscale in corso. Nei Cantoni l'imposizione secondo il dispendio sostituisce, oltre all'imposta sul reddito, anche l'imposta sulla sostanza. In ambito di imposta federale diretta i cittadini stranieri possono beneficiare dell'imposizione secondo il dispendio anche oltre l'anno di arrivo in Svizzera a condizione che adempiano le altre esigenze. I Cantoni sono liberi di accordare o no l'imposizione secondo il

¹ Cfr. Bernasconi Marco (1983), *Die Pauschalbesteuerung*, Zurigo, Schulthess Polygraphischer Verlag.

dispendio oltre l'anno di arrivo in Svizzera. Con l'eccezione del Cantone di Zurigo² tutte le legislazioni fiscali cantonali prevedono l'imposizione secondo il dispendio dei cittadini stranieri oltre l'anno di arrivo in Svizzera.

L'imposta secondo il dispendio è calcolata secondo i costi annui sorti nel periodo fiscale derivanti dal tenore di vita del contribuente, del coniuge, dei figli sotto la sua autorità parentale e di altre persone a suo carico. In merito vanno presi in considerazione tutti i costi a prescindere dal fatto che insorgano in Svizzera o all'estero. La somma di queste spese effettive deve almeno corrispondere, per quanto riguarda l'imposta federale diretta, al quintuplo della pigione o del valore locativo dell'abitazione propria per il contribuente con economia domestica propria o al doppio della pensione annua per il vitto e l'alloggio per gli altri contribuenti. Le deduzioni possono essere fatte valere unicamente nel calcolo di controllo per le spese di manutenzione di immobili e per i costi amministrativi della sostanza mobiliare, nella misura in cui i proventi che ne derivano siano tassati (cfr. art. 1 e 2 dell'ordinanza del 15 marzo 1993 sull'imposizione secondo il dispendio nell'imposta federale diretta; RS 642.123).

Per quanto concerne il dispendio minime parecchie legislazioni cantonali rinviano all'ordinanza del Consiglio federale o ne riprendono il tenore. Alcuni Cantoni poi stabiliscono un limite inferiore espresso in franchi.

Conformemente alla LIFD e alla LAID l'imposta calcolata in base al dispendio deve almeno corrispondere all'imposta calcolata secondo la tariffa ordinaria sui proventi lordi in Svizzera e sugli altri proventi di cui all'articolo 14 capoverso 3 LIFD (cosiddetto «calcolo di controllo»). Ciò significa che l'imposta calcolata in base al dispendio viene comparata all'importo dell'imposta ottenuto dal calcolo di controllo. Il contribuente paga l'importo più elevato.

Il diritto all'imposizione secondo il dispendio si estingue quando il contribuente acquisisce la nazionalità svizzera. In questo caso è dovuta l'imposta ordinaria. Lo stesso dicasi in caso di inizio di un'attività lucrativa in Svizzera.

Inoltre è opportuno ricordare che le Convenzioni per evitare la doppia imposizione stipulate con Belgio, Germania, Italia, Canada, Norvegia, Austria e gli Stati Uniti prevedono un'imposizione modificata secondo il dispendio: in questo caso i vantaggi della convenzione possono essere fatti valere soltanto se tutti i proventi imponibili secondo la legislazione svizzera (e in Svizzera, secondo la convenzione contro la doppia imposizione) provenienti da questi Stati contraenti sono trattati come se fossero sottoposti in Svizzera all'imposizione ordinaria e alle aliquote generali di imposta sul reddito della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (cfr. art. 5 dell'ordinanza sull'imposizione secondo il dispendio nell'imposta federale diretta; RS 642.123).

1.1.3 Importanza economica e fiscale

L'imposizione secondo il dispendio rafforza l'attrattiva della piazza svizzera nella concorrenza internazionale volta ad attirare persone private facoltose e particolarmente mobili sul piano internazionale che, grazie alla loro forte domanda di immobi-

² Nel Cantone di Zurigo l'imposizione secondo il dispendio è stata abrogata dal 1° gennaio 2010.

li e di beni di consumo, esercitano un effetto positivo sull'occupazione. In un suo rapporto l'Amministrazione federale delle contribuzioni³ stima che in media una persona trasferitasi in Svizzera e tassata secondo il dispendio è disposta a pagare circa 2,3 milioni di franchi per un immobile. Nell'ipotesi dell'arrivo ogni anno di 400 persone tassate secondo il dispendio, la cifra d'affari generata è dell'ordine di 0,9 miliardi di franchi e il valore aggiunto dell'ordine di 0,6 miliardi di franchi (pari a 5467 posti a tempo pieno nel settore edilizio e immobiliare). Il consumo delle persone tassate secondo il dispendio crea ulteriore valore aggiunto pari a 1,4 miliardi di franchi (11 030 posti a tempo pieno). Inoltre le persone tassate secondo il dispendio assumono direttamente personale per l'economia domestica, il giardino e altri compiti. La stima dei posti che vi sono collegati ammonta a circa 6000 posti a tempo pieno⁴. All'imposizione secondo il dispendio sono quindi vincolati complessivamente fino a 22 497 posti di lavoro. La stima del volume degli effetti a livello occupazionale è tuttavia legata a forti incertezze; gli effetti a livello occupazionale menzionati nel rapporto vanno intesi come valori massimi.

Oltre all'importanza economica dell'imposizione secondo il dispendio anche il vantaggio fiscale legato alla piazza svizzera procura un importante gettito fiscale, che nel 2010 ammontava a quasi 668 milioni di franchi (CDCF 2011)⁵. Il 45 per cento, ossia 300 milioni di franchi, è toccato ai Cantoni, mentre 204 milioni sono toccati alla Confederazione e 165 milioni ai Comuni. Queste entrate fiscali assumono un'importanza relativamente grande per alcuni Cantoni e Comuni: in questo senso ad esempio il 73,9 per cento delle persone tassate secondo il dispendio vivono nei quattro Cantoni di Vaud, Vallese, Ticino e Ginevra. Esse forniscono il 77,8 per cento delle entrate cantonali e comunali provenienti dall'imposizione secondo il dispendio.

1.1.4 Interventi parlamentari

Nel corso degli ultimi anni diversi interventi parlamentari hanno chiesto l'inasprimento o l'abrogazione dell'imposizione secondo il dispendio. Questi interventi sono stati respinti o non è stato dato loro alcun seguito:

- 03.458 Iniziativa parlamentare Leutenegger Oberholzer «Imposizione secondo il dispendio. Abrogazione»;
- 06.421 Iniziativa parlamentare Leutenegger Oberholzer «Imposizione secondo il dispendio, per una fiscalità più equa»;

³ Rapporto AFC del 25.1.2010, *Die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht*, disponibile in tedesco al sito http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00803/index.html?lang=de#sprungmarke0_107

⁴ Verein Mehrwert Schweiz (2009), *Faktenblatt zur Aufwandbesteuerung*, Berna.

⁵ Cfr. comunicato stampa della CDCF del 14.06.2011. I dati pubblicati dalla CDCF poggiano su un'inchiesta presso le amministrazioni cantonali delle contribuzioni e si riferiscono al 2010. I calcoli discussi al numero 3 si basano tuttavia sulla statistica dell'AFC sull'imposta federale diretta. Diversamente dai dati della CDCF i dati del numero 3 si fondano pertanto sul periodo fiscale 2007. Questi sono i dati più recenti disponibili e pubblicati. Per ottenere una qualità dei dati possibilmente elevata (quota dell'aggiornamento della tassazione nei Cantoni normalmente >95 %) è necessario tenere conto di un ritardo di circa tre anni.

- 07.3491 Mozione Leutenegger Oberholzer «Imposizione secondo il dispendio (imposizione forfettaria). Abrogazione»;
- 09.3064 Mozione Leutenegger Oberholzer «Imposta forfettaria. Eliminare tutti i paradisi fiscali»;
- 08.309 Iniziativa del Cantone di San Gallo «Soppressione dell'imposizione forfettaria per stranieri. Parità di trattamento con i contribuenti svizzeri»;
- 09.455 Iniziativa parlamentare Leutenegger Oberholzer «Imposizione forfettaria. Limitare il margine discrezionale delle autorità fiscali».

1.1.5 Sforzi volti alla soppressione dell'imposizione secondo il dispendio nei Cantoni

Il 7 febbraio 2009 nel Cantone di Zurigo è stata accettata un'iniziativa popolare volta all'abrogazione dell'imposizione secondo il dispendio.

Nel corso degli ultimi mesi sono inoltre stati presentati in diversi Cantoni interventi parlamentari volti all'abrogazione dell'imposizione secondo il dispendio. Tali interventi sono stati in parte già stati respinti dal Governo e/o dal Parlamento, mentre altri sono ancora pendenti.

Nel Cantone di Glarona il primo maggio 2011 la Landsgemeinde ha respinto l'abrogazione dell'imposizione secondo il dispendio. Nel Cantone di Turgovia il 15 maggio 2011 i cittadini con diritto di voto hanno respinto la soppressione dell'imposizione secondo il dispendio ma hanno accettato una controiniziativa del Governo che prevede i seguenti limiti minimi: o un importo dell'imposta di 150 000 franchi oppure, nel caso in cui tale importo sia maggiore, il decuplo della pigione o del valore locativo oppure il quadruplo del prezzo di pensione quale base di calcolo.

Iniziative popolari volte ad abolire l'imposizione secondo il dispendio sono state lanciate nei Cantoni di San Gallo, Lucerna, Basilea Città, Berna e Basilea Campagna. Nel Cantone di San Gallo la votazione è prevista il 27 novembre 2011. Non sono ancora note le date delle votazioni negli altri Cantoni.

Nei Cantoni di Zugo, Argovia e Sciaffusa è in corso la raccolta delle firme per le iniziative popolari volte all'abrogazione dell'imposizione secondo il dispendio. Nel Cantone di Vaud il numero di firme necessarie non è stato raggiunto.

1.1.6 Proposte della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF)

Nel corso degli ultimi anni anche la CDCF si è occupata di questo tema. Nel 2007 essa ha emanato raccomandazioni all'attenzione dei Cantoni che – in maniera analoga alla normativa a livello federale – suggeriscono di far coincidere il limite inferiore per la determinazione dell'imposta secondo il dispendio al quintuplo del valore locativo e di effettuare un calcolo di controllo relativo al reddito lordo generato in Svizzera.

Il 29 maggio 2009 la CDCF ha nuovamente abordato il tema dell'imposizione secondo il dispendio. La commissione si è espressa a favore del suo mantenimento, pur ravvisando la necessità di intervento, e ha quindi incaricato la Commissione per l'armonizzazione delle imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (CAID) di presentarle proposte in vista di un miglioramento dell'applicazione dell'imposizione secondo il dispendio, con l'obiettivo di accrescerne l'accettazione presso la popolazione. La CAID ha licenziato il 14 gennaio 2010 il suo rapporto all'attenzione della CDCF.

Il 29 gennaio 2010 la CDCF ha comunicato di essere favorevole al mantenimento dell'imposizione secondo il dispendio in quanto è utile all'economia nazionale (crea posti di lavoro) e genera entrate fiscali. La CDCF raccomanda tuttavia di inasprire le condizioni per l'applicazione dell'imposizione secondo il dispendio e ha invitato lo stesso giorno il DFF a sottoporre al Consiglio federale una corrispondente revisione della legge.

1.1.7 Procedura di consultazione

L'8 settembre 2010 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze di svolgere una consultazione relativa all'avamprogetto di legge federale sull'imposizione secondo il dispendio presso i Cantoni, i partiti politici e le associazioni mantello dell'economia.

La procedura di consultazione si è svolta dall'8 settembre al 17 dicembre 2010. Complessivamente sono pervenuti 58 pareri. I dettagli sono esposti nel rapporto sui risultati pubblicato nel mese di gennaio del 2011 (www.efd.admin.ch/aktuell).

1.2 La nuova regolamentazione proposta

L'imposizione secondo il dispendio è un importante strumento di politica fiscale, di rilievo economico e di lunga tradizione. Il Consiglio federale intende migliorare questo istituto e rafforzarne l'accettazione. Un certo numero di adeguamenti mirati dovrà garantire che si tenga conto dell'attrattiva del nostro Paese e di considerazioni di equità. Nel contempo occorre accrescere la certezza del diritto e armonizzare la legislazione fiscale della Confederazione e dei Cantoni. Il Consiglio federale propone pertanto le seguenti modifiche:

- precisare che fa stato il dispendio in Svizzera e all'estero;
- come limite minimo del dispendio a livello mondiale va stabilito in ambito di imposta federale diretta e di imposte cantonali il settoplo della pigione, rispettivamente del valore locativo, oppure il triplo della pensione annua per il vitto e l'alloggio;
- per quanto riguarda l'imposta federale diretta deve essere stabilita una base minima di calcolo di 400 000 franchi, adeguata annualmente all'indice nazionale dei prezzi al consumo; anche i Cantoni sono tenuti a stabilire una base di calcolo minima, fissando liberamente l'entità di tale cifra;

- se i coniugi vivono in comunione domestica, entrambi devono soddisfare tutte le condizioni necessarie affinché l'imposizione secondo il dispendio sia possibile;
- per i cittadini svizzeri non sussiste più l'obbligo dell'imposizione secondo il dispendio nell'anno di arrivo in Svizzera;
- i Cantoni devono essere esplicitamente chiamati a prendere in considerazione l'imposta sulla sostanza nell'imposizione secondo il dispendio;
- per i casi precedenti è previsto un termine transitorio di cinque anni.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Risultato della consultazione

La procedura di consultazione concernente la revisione dell'imposizione secondo il dispendio è durata dall'8 settembre al 17 dicembre 2010.

La *maggioranza* dei partecipanti alla consultazione sostiene la necessità di intervenire e ritiene necessario un inasprimento e un'uniformazione delle disposizioni concernenti l'imposizione secondo il dispendio (24 Cantoni, la CDCF, PLR, PPD e 18 associazioni e organizzazioni).

Mentre tutti i Cantoni, escluso il Giura, appoggiano gli inasprimenti previsti e alcuni Cantoni (AG, BS, GE, LU, OW, SG, UR, ZG) e il PPD richiedono ulteriori disposizioni rispetto a quanto proposto dal Consiglio federale, ad esempio limiti minimi più alti oppure un'unica regola (vincolante) sui limiti minimi anche per i Cantoni, il PLR e numerose associazioni e organizzazioni (ACS, ASB, Berner KMU, Camera fiduciaria, CCiG, CVCI, economiesuisse, FER, Fiduciari Suisse, FRI, Info Chambres, MW, SAB, USAM, USC, ZVDS/SVDS) chiedono un'attenuazione delle modifiche proposte e/o misure ulteriori che attutiscano gli svantaggi della Svizzera nella concorrenza internazionale tra piazze economiche.

La *minoranza* respinge una modifica delle disposizioni sull'imposizione secondo il dispendio (Association vaudoise des Banques, CP, FIABCI, JU, UDC). La motivazione sta nel fatto che le modifiche previste produrrebbero effetti negativi sulla situazione occupazionale presente e futura nonché sull'economia locale, colpendo soprattutto le PMI, e porterebbero ad un aumento delle imposte. La considerazione del dispendio a livello mondiale annullerebbe il vantaggio maggiore dell'imposizione secondo il dispendio, ovvero la procedura semplificata, aumentando sensibilmente gli oneri amministrativi. Complessivamente e nell'ottica del chiaro verdetto del popolo in merito all'iniziativa fiscale questo progetto deve essere considerato completamente sbagliato e inutile. La scelta di offrire un'imposizione secondo il dispendio e le modalità della sua realizzazione devono rimanere di competenza dei Cantoni.

Un'altra *minoranza* chiede l'abolizione dell'imposizione secondo il dispendio (I Verdi, PCS, PEV, PSS, Travail.Suisse, USS). Se, tuttavia, quest'istituto viene mantenuto, essi richiedono un inasprimento più severo di quello posto in consultazione dal Consiglio federale. L'abrogazione dell'imposizione secondo il dispendio viene soprattutto giustificata con il fatto che è ingiusta e viola il principio costituzionale dell'imposizione secondo la capacità economica. Con una discriminazione mirata dei contribuenti svizzeri sgrava un piccolo gruppo a spese della società. Il

significato economico dell'imposizione secondo il dispendio viene completamente sopravvalutato. La Svizzera è un Paese molto interessante per redditi e sostanze elevati anche senza la possibilità dell'imposizione secondo il dispendio. Anche se tale imposizione venisse abrogata si ci potrebbe attendere entrate fiscali supplementari.

1.3.2 Valutazione dei risultati della consultazione

La maggioranza dei partecipanti sostiene la necessità di intervenire e reputa necessaria una revisione dell'imposizione secondo il dispendio. La CDCF e la maggioranza dei Cantoni sostengono il progetto interamente. I partecipanti che fondamentalmente sostengono il progetto esprimono riserve diverse (cfr. n. 1.3.1). Il Consiglio federale reputa che le richieste di limiti minimi più alti e/o vincolanti per i Cantoni (in parte analogamente alla normativa federale) non possano trovare il consenso della maggioranza per i seguenti motivi: la base minima di calcolo di 400 000 franchi per l'imposta federale diretta rappresenta un compromesso da parte dei direttori delle finanze dei Cantoni. Se si aumentasse tale limite sarebbe incerto se la maggioranza dei Cantoni continuerebbe ad appoggiare la revisione. Più si aumentano i limiti minimi e più l'imposizione secondo il dispendio perde di attrattiva. Nella prospettiva che si intenda mantenere l'imposizione in questione, non devono essere poste condizioni troppo elevate che porterebbero a un interesse scarso o addirittura nullo per l'utilizzo di tale istituto. Applicare limiti vincolanti ai Cantoni comprometterebbe la loro autonomia tariffaria e provocherebbe la loro opposizione. Non trovano riscontro le richieste di minori inasprimenti oppure di compensare queste misure. Con misure più deboli nei confronti del progetto non potrebbe essere raggiunto l'obiettivo della revisione.

A causa della sua importanza economica e la sua lunga tradizione in alcuni Cantoni, l'abolizione dell'imposizione secondo il dispendio non è un'opzione praticabile.

Una minoranza (JU, UDC e tre associazioni) respinge la revisione. Neanche questa ipotesi costituisce un'alternativa. Secondo il Consiglio federale la necessità di effettuare la revisione è dimostrata in modo chiaro. Anche la CDCF si è dichiarata favorevole alla revisione dell'imposizione secondo il dispendio (cfr. n. 1.1.6).

Seppure il risultato sia controverso in alcuni punti, occorre tenere presente che la maggioranza dei partecipanti vuole mantenere l'imposizione secondo il dispendio ma ritiene necessario l'inasprimento e l'armonizzazione delle disposizioni legali per migliorare l'accettazione di questo istituto. Pertanto il Consiglio federale vede confermate le sue proposte, che costituiscono un compromesso rispetto alle diverse richieste di modifiche ulteriori, rispettivamente meno ampie. In questo senso il Consiglio federale conferma le sue proposte. Oltre ad alcuni miglioramenti di natura redazionale apportati ai testi di legge, con il presente messaggio il Consiglio federale propone due novità di contenuto rispetto al disegno posto in consultazione. Da un lato si tratta del trattamento riservato ai coniugi. La prassi finora applicata deve essere resa più severa includendo nella legge il criterio che entrambi i coniugi debbano soddisfare tutte le condizioni – vale a dire anche per quanto riguarda la nazionalità – per poter essere tassati secondo il dispendio (cfr. n. 2.1). Dall'altro l'articolo 6 LAID è stato riformulato e in questo modo si tiene conto del fatto che l'imposizione secondo il dispendio a livello cantonale sostituisce sia l'imposta sul reddito sia l'imposta sulla sostanza.

1.4

Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Per le persone fisiche di nazionalità estera esistono forme differenti di tassazione speciale:

- l'imposizione avviene sulla base di criteri ben precisi, tra cui il dispendio presunto del contribuente (Svizzera, Principato del Liechtenstein). Il Principato del Liechtenstein ha disposizioni simili a quelle svizzere: pensionati stranieri senza reddito da attività commerciale svolta nel Principato del Liechtenstein possono scegliere un'imposizione del 5 per cento sul proprio dispendio. A queste si aggiungono le imposte cantonali;
- una parte del reddito di persone assoggettate fondamentalmente in modo illimitato (ad es. i proventi e i redditi della sostanza originati all'estero) nel caso di determinate persone viene tassato solo se vengono concretamente versate nel paese di soggiorno (Gran Bretagna, Irlanda);
- agli specialisti stranieri (espatriati) vengono concessi sconti (ad es. 30 %) sul salario imponibile (Paesi Bassi, Belgio) o deduzioni particolari (Svizzera).

Queste regole speciali sono state create appositamente per diversi profili di contribuenti. Nel caso di persone tassate secondo il dispendio si tratta in particolare di persone facoltose, che non esercitano più alcuna attività lucrativa e che prendono domicilio in un luogo che offre imposte moderate e una buona infrastruttura (alloggio, cure mediche, trasporti). Il sistema dei bonifici è conveniente per le persone che esercitano un'attività lucrativa e che dispongono inoltre di un reddito con ricavi notevoli a cui non devono fare ricorso per provvedere al proprio sostentamento e che pertanto non vogliono trasferire allo Stato in questione.

Di seguito viene descritto in dettaglio il sistema presente in *Gran Bretagna*⁶, che si rivela il più adatto ad essere paragonato con il sistema svizzero, non per il modo in cui sia strutturato, ma piuttosto per la sua importanza. Inoltre anche in Irlanda vige un regime fiscale quasi identico a quello della Gran Bretagna.

Definizione e normativa attuale

In Gran Bretagna è presente un regime fiscale speciale per le cosiddette persone «*resident but not domiciled*». Tali persone vengono definite in questo modo quando soggiornano per un lungo periodo di tempo in Gran Bretagna ma non hanno intenzione di risiedervi in modo permanente né di avere in quel luogo il centro dei loro interessi⁷. Esse vengono tassate in base ai loro redditi originati in Gran Bretagna e a quelli provenienti da fonti estere trasferiti in Gran Bretagna.

A decorrere dal 6 aprile 2008 vige la seguente modifica: le persone che sono assoggettate al regime fiscale «*resident but not domiciled*», che desiderano mantenerlo e che negli ultimi nove anni hanno soggiornato almeno sette anni in Gran Bretagna sono tenuti a pagare un forfait annuo di 30 000 sterline. In caso contrario, saranno tassate in base al loro reddito a livello mondiale.

⁶ Le informazioni sono il risultato di ricerche dell'AFC e dell'Ambasciata svizzera a Londra.

⁷ Cfr. Maja Baur-Balmelli/Saan Maas, *Aufwandbesteuerung und englisches Konzept des Steuerstatus «Resident but not domiciled», ein Vergleich*, in: zsis 2006, monatsflash n. 6.

Modifiche proposte con il Preventivo 2011

In occasione dell'approvazione del Preventivo 2011 il governo della Gran Bretagna ha annunciato di voler modificare l'imposizione delle persone con il regime fiscale «*resident but not domiciled*». Nel Preventivo del 23 marzo 2011 il Governo dichiara che il fatto che vengano tassati i proventi trasferiti in Gran Bretagna da fonti estere limita gli investimenti diretti (inward investment). Pertanto ha deciso di migliorarlo nel quadro del Preventivo 2011 orientato alla crescita e propone le seguenti riforme:

- redditi o sostanze provenienti da fonti estere trasferiti in Gran Bretagna che vengono investiti in aziende britanniche sono esenti da tassazioni;
- l'amministrazione del sistema vigente deve essere semplificato;
- il forfait attuale subirà un aumento da 30 000 a 50 000 sterline per le persone con il regime fiscale «*resident but not domiciled*» che vivono da almeno 12 anni o più in Gran Bretagna e vogliono mantenere questo sistema. Il forfait di 30 000 sterline verrà mantenuto per coloro i quali negli ultimi nove anni hanno soggiornato in Gran Bretagna come «*resident but not domiciled*» almeno sette anni ma meno di 12.

A giugno il governo darà inizio a una procedura di consultazione per discutere queste proposte, con l'obiettivo di fare entrare in vigore la riforma a partire dal mese di aprile del 2012. Il Governo ha inoltre assicurato di non intraprendere ulteriori modifiche sostanziali fino alla fine della legislatura.

Dati statistici

Esistono pochi dati statistici aggiornati. Il 14 febbraio 2011 in risposta a un'interpellanza parlamentare il Ministro britannico competente in ambito fiscale David Gauke ha fornito le seguenti informazioni riguardanti le persone con il regime fiscale «*resident but not domiciled*»:

	Numero di persone	Gettito fiscale in mia. sterline
2004/05	110 000	3,3
2005/06	111 000	4
2006/07	117 000	5
2007/08	140 000	6,9
2008/09	123 000	5,9

Tra il 2008 e il 2009 5 400 persone hanno versato 30 000 sterline.

Uno studio di Stonehage del marzo 2010⁸ ha ricercato nel dettaglio le ripercussioni causate dal regime fiscale «*resident but not domiciled*» sull'economia britannica. Lo studio dimostra che le persone con questo regime spendono annualmente circa 19 miliardi di sterline e in media versano all'erario più di 8,3 miliardi di sterline (reddito, proventi da capitale, tasse di bollo, imposta sul valore aggiunto). Viene inoltre dimostrata una tendenza al ribasso negli ultimi due anni (trasferimento di 17 000 persone in seguito alle modifiche del 2008). Nei prossimi anni sarà possibile capire se la riforma annunciata dal governo potrà ribaltare questa tendenza e aumentare l'attrattiva di questo regime fiscale.

⁸ <http://www.stonehage.com/opinions/all>

Le disposizioni speciali citate applicate a determinati gruppi di persone sono tipiche di Paesi che mirano ad essere attraenti per i contribuenti stranieri sul piano della competitività fiscale internazionale. Il principio del «versamento» assieme ai sistemi per gli espatriati offrono considerevoli vantaggi fiscali. Nessuno di questi sistemi può tuttavia venire direttamente paragonato con quello dell'imposizione secondo il dispendio vigente in Svizzera e nel Principato del Liechtenstein. Pertanto è difficile trarre conclusioni dall'ambito del diritto comparato e in particolare non si può affermare quale sistema sia migliore o meno per i contribuenti. I vantaggi dipendono dalle singole situazioni dei contribuenti, ovvero dalla situazione patrimoniale, dal reddito e dall'attività lucrativa.

1.5 Attuazione

La Confederazione deve adeguare sia l'ordinanza del 15 marzo 1993 sull'imposizione secondo il dispendio nell'imposta federale diretta (RS 642.123) che la circolare dell'AFC risalente all'anno 1999.

I Cantoni che prevedono l'imposizione secondo il dispendio nella loro legislazione devono adattare le proprie leggi fiscali, le eventuali ordinanze di esecuzione, promemoria e simili alle nuove disposizioni della LAID.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Legge federale sull'imposta federale diretta

Art. 14 Imposizione secondo il dispendio

Rispetto alla legislazione in vigore, l'articolo 14 reca due modifiche di contenuto: la limitazione del campo di applicazione ai cittadini stranieri (cpv. 1), le condizioni applicabili ai coniugi (cpv. 2) e gli adeguamenti nella fissazione della base di calcolo (cpv. 3).

Cpv. 1

Il capoverso 1 elenca come finora le condizioni che devono essere adempite per rendere possibile l'imposizione secondo il dispendio. Essa può essere applicata ai cittadini stranieri che per la prima volta o dopo un'interruzione di almeno dieci anni sono assoggettati illimitatamente (art. 3) e non esercitano un'attività lucrativa in Svizzera.

Conformemente alla legislazione in vigore anche i cittadini svizzeri hanno diritto, a parità di condizioni dei cittadini stranieri, all'imposizione secondo il dispendio. Ciò vale però unicamente per l'anno di arrivo in Svizzera, ossia fino alla fine del periodo fiscale in corso. Questa norma è di scarsissima importanza pratica. Essa viene pertanto abrogata, con l'obiettivo di una semplificazione del diritto fiscale. L'imposizione secondo il dispendio concerne quindi ora i soli cittadini stranieri. Sulla base di tali cambiamenti l'attuale capoverso 2 è da cancellare, ovvero ottiene un contenuto diverso.

Secondo la prassi vigente, un cittadino straniero che adempie le condizioni soggettive per ottenere l'imposizione secondo il dispendio può scegliere, per ogni periodo fiscale, tra l'imposizione secondo il dispendio e la tassazione ordinaria (circolare AFC n. 9 cap. 1.1). Questa possibilità di scelta sussiste finché la tassazione passa in giudicato. Il mantenimento di tale pratica è auspicabile anche in futuro. Essa acquisisce nuova importanza, poiché l'imposta secondo il dispendio non è più possibile in tutti i Cantoni. Nel caso in cui un cittadino straniero si trasferisca per la prima volta in Svizzera e nello specifico nel Cantone di Zurigo, a livello cantonale egli non può essere tassato in funzione del dispendio. Se in seguito si trasferisse in un altro Cantone in cui è prevista l'imposizione secondo il dispendio, gli deve essere permesso di poter scegliere l'imposizione secondo il dispendio purché soddisfi le condizioni rimanenti (cittadinanza straniera e nessuna attività lucrativa) già al momento dell'arrivo in Svizzera.

Cpv. 2

Il capoverso 2 è nuovo sia rispetto alla legislazione in vigore sia al progetto posto in consultazione. La questione di come regolamentare la situazione dei coniugi che vivono in comunione domestica non era finora regolata chiaramente nella LIFD. La domanda si pone soprattutto riguardo alla nazionalità: se solo uno dei coniugi possiede la cittadinanza svizzera, stando alla prassi attuale dell'AFC entrambi hanno diritto all'imposizione secondo il dispendio. Entrambi i coniugi devono adempiere a tutte le ulteriori condizioni per l'ottenimento dell'imposizione secondo il dispendio, in particolare il fatto che non esercitino alcuna attività lucrativa in Svizzera (circolare AFC n. 9 del 3.12.1993). Questa pratica è controversa. La critica della dottrina sottolinea che con questa prassi viene lesa il principio di legalità, tenendo conto che l'articolo 14 capoverso 2 LIFD esclude chiaramente la possibilità che i cittadini svizzeri possano venire tassati tramite l'imposizione secondo il dispendio oltre l'anno di arrivo in Svizzera.⁹ Il Consiglio federale non intende lasciare alla prassi il compito di risolvere questa questione importante, ed è dell'opinione che essa debba essere regolata dal legislatore. Pertanto propone di includere la seguente condizione nell'articolo 14 LIFD: solamente nel caso in cui entrambi i coniugi soddisfano tutte le condizioni è possibile applicare l'imposizione secondo il dispendio. Tale regola rappresenta chiaramente un'ulteriore inasprimento e permette di evitare risultati ingiusti, ad esempio che un cittadino svizzero che rimpatria dopo un'assenza durata più di dieci anni ed è coniugato con un cittadino straniero possa essere tassato secondo il dispendio.

Cpv. 3

L'imposta secondo il dispendio è calcolata in base alle spese annuali corrispondenti al tenore di vita, in Svizzera e all'estero, del contribuente e delle persone a suo carico. Tra questi sono ad esempio comprese anche le spese per il vitto e l'abbigliamento, l'alloggio, le tasse, le spese per la formazione incluse le spese per le scuole all'estero, i divertimenti, lo sport, i viaggi e le spese per mantenere animali domestici pendiososi.

⁹ CR LIFD-Bernasconi Marco, art. 14 LIFD n. 7.

Costituisce altresì una novità il chiarimento secondo il quale si prende in considerazione il dispendio a livello *mondiale*. Ciò corrisponde alla prassi dell'AFC¹⁰. Dato che parte della dottrina¹¹ si esprime a favore della presa in considerazione unicamente del dispendio in Svizzera, la menzione esplicita del dispendio a livello mondiale fornisce la chiarezza necessaria.

Il dispendio misurato in questo modo non deve però essere inferiore ad un certo limite. Per assicurare che ciò accada, la legislazione in vigore nell'ordinanza sull'imposizione secondo il dispendio nell'imposta federale diretta (RS 642.123) prevede già un valore minimo per la base di calcolo; più precisamente il quintuplo dei costi d'abitazione oppure il doppio del prezzo di pensione. Inoltre la base di calcolo deve corrispondere per lo meno alla somma degli proventi lordi concernenti i redditi in Svizzera (il cosiddetto calcolo di controllo, art. 14 cpv. 3 LIFD). Si vogliono ora aumentare i limiti minimi. Inoltre è previsto che la base di calcolo per la riscossione delle imposte deve ammontare almeno a 400 000 franchi. Un altro limite è posto come finora dai costi di abitazione. Tale limite viene aumentato e regolamentato in maniera vincolante anche per i Cantoni (cfr. art. 6 cpv. 3 lett. b e c D-LAID): per i contribuenti che hanno un'economia domestica propria l'importo corrisponde al settuplo del valore locativo (in caso di immobili o di parti di essi che il contribuente ha a disposizione per uso proprio in forza del suo diritto di proprietà o di un usufrutto ottenuto a titolo gratuito (art. 21 cpv. 1 lett. b LIFD) o della pigione (nel caso di oggetti locati). Se si tratta di contribuenti senza economia domestica propria l'importo corrisponde ora al triplo del prezzo di pensione per il vitto e l'alloggio. Inoltre vale come finora la condizione che la base di calcolo deve corrispondere almeno alla somma degli elementi lordi concernenti i proventi in Svizzera (cosiddetto calcolo di controllo). Come base di calcolo si considera il fattore con l'importo più elevato tra i quattro descritti: il dispendio a livello mondiale, il limite minimo di 400 000 franchi, il settuplo del valore locativo in Svizzera e la somma degli elementi lordi derivanti da proventi in Svizzera.

Cpv. 4

L'imposta accertata sulla scorta della base di calcolo di cui al capoverso 3 è calcolata conformemente alla tariffa ordinaria prevista all'articolo 214 LIFD. Costituisce una novità il rinvio alla tariffa annuale ai sensi dell'articolo 214 capoversi e 1 LIFD (tariffa postnumerando) al posto della tariffa biennale ai sensi dell'articolo 36 LIFD (tariffa praenumerando). Dal periodo fiscale 2003 si applica la sola tariffa annuale con calcolo postumerando. Inoltre deve essere escluso che possa essere applicata la tariffa per i genitori vigente dal primo gennaio 2011 (art. 214 cpv. 2^{bis} LIFD). Dato che nel contesto dell'imposizione secondo il dispendio non si prendono in considerazione gli oneri legati ai figli che legittimano deduzioni nella tassazione ordinaria, il secondo periodo del capoverso 4 è destinato a chiarire che all'imposizione secondo il dispendio non si applica la tariffa per la famiglia.

Cpv. 5

Secondo l'articolo 14 capoverso 4 del diritto vigente, il Consiglio federale può prevedere basi d'imposizione e modi di calcolo in deroga al capoverso 3 ove necessario per consentire ai contribuenti menzionati ai capoversi 1 e 2 l'ottenimento dello

¹⁰ Circolare n. 9, cap. 2.1.

¹¹ Vedi Zwahlen in: *Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht I/2a, Art. 14 DBG N 23*, con ulteriori rinvii.

sgravio dalle imposte di uno Stato estero con cui la Svizzera ha concluso una convenzione intesa a evitare la doppia imposizione (imposizione secondo il dispendio modificata). La relativa disposizione si trova nell'articolo 5 dell'ordinanza sull'imposizione secondo il dispendio nell'imposta federale diretta (RS 642.123). Il principio di una modifica dell'imposizione secondo il dispendio viene ora introdotta per motivi di trasparenza direttamente nella legge, nel nuovo capoverso 5.

L'ordinanza sull'imposizione secondo il dispendio verrà inoltre adattata e continuerà a regolare le disposizioni di esecuzione necessarie, come ad esempio le deduzioni ammesse. Visto che si tratta di disposizioni generali di esecuzione non è necessaria alcuna norma di delega al Consiglio federale.

Cpv. 6

Secondo il capoverso 3 lettera a, l'importo di 400 000 franchi deve essere adattato dal Dipartimento federale delle finanze in base all'indice nazionale dei prezzi al consumo. L'articolo 215 capoverso 2 della LIFD si applica per analogia, ovvero l'adattamento ha luogo ogni anno e al riguardo è determinante lo stato dell'indice al 30 giugno che precede il periodo fiscale.

Art. 205 d (nuovo)

L'articolo 205d prevede un termine transitorio di 5 anni per le persone che sono già tassate secondo il dispendio al momento dell'entrata in vigore delle presenti disposizioni. A tali persone continua ad applicarsi l'ordinamento attuale durante 5 anni. Si garantisce in tal modo la tutela della fiducia offrendo simultaneamente agli interessati il tempo necessario per adeguarsi alla nuova situazione.

Questa norma si applica soltanto ai cittadini stranieri poiché i cittadini svizzeri possono essere tassati secondo il dispendio nel solo anno del loro arrivo in Svizzera già in virtù della legislazione in vigore.

Disposizioni di coordinamento

Il 6 aprile 2011 il Consiglio federale ha inoltrato alle Camere federali il messaggio concernente la legge federale sull'adeguamento formale delle basi temporali delle imposte dirette per le persone fisiche (FF 2011 3279). L'obiettivo di tale revisione formale consiste nel sostituire le disposizioni sulla tassazione praenumerando divenute superflue con quelle già attualmente in vigore della tassazione postnumerando.

Nel caso in cui la legge federale sull'adeguamento formale delle basi temporali delle imposte dirette per le persone fisiche venga emanata anticipatamente o contemporaneamente alla revisione presente devono essere adattati i rimandi dell'articolo 14 capoversi 4 e 6.

2.2

Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)

Art. 6 Imposizione secondo il dispendio

La soluzione prevista nella LAID per l'imposizione secondo il dispendio ricalca in linea di massima quella della LIFD. Si può pertanto rinviare alle spiegazioni dell'articolo 14 LIFD. Qui appresso sono unicamente esaminate le differenze:

Cpv. 1

Come finora rientra nel potere d'apprezzamento dei Cantoni stabilire se essi intendono autorizzare o no l'imposizione secondo il dispendio. In caso affermativo il Cantone è però vincolato all'articolo 6 LAID. Attualmente tutti i Cantoni – tranne quello di Zurigo¹² – prevedono l'imposizione secondo il dispendio.

Cpv. 2

Il capoverso 2 rispecchia la disposizione contenuta nell'articolo 14 capoverso 2 LIFD.

Cpv. 3 e 4

Conformemente alla legislazione in vigore i Cantoni nello stabilire il dispendio sono liberi (base di calcolo). La maggior parte dei Cantoni si rifanno comunque all'ordinanza del 15 marzo 1993 del Consiglio federale sull'imposizione secondo il dispendio nell'imposta federale diretta (RS 642.123) e stabiliscono quale limite minimo il quintuplo del valore locativo o della pigione. In alcuni Cantoni esiste inoltre un limite inferiore espresso in franchi. La legislazione in vigore prevede tuttavia anche in questo caso un'imposizione minima sulla base di determinati proventi lordi (art. 6 cpv. 3).

Costituisce una novità il fatto che ai Cantoni è ora prescritta la presa in considerazione di determinati limiti minimi. Su questo punto centrale dell'imposizione secondo il dispendio si intende giungere ad un'uniformazione.

L'articolo 6 capoversi 3 e 6 stabilisce in maniera analoga all'articolo 14 capoverso 3 LIFD determinati valori minimi per il calcolo del dispendio rispettivamente della base di calcolo per la riscossione dell'imposta. Anzitutto anche i Cantoni devono fissare un importo minimo in franchi per la base di calcolo. I Cantoni sono liberi di stabilire l'importo di questa cifra minima. In tal modo è possibile tenere conto delle diverse situazioni nei Cantoni, in particolare per quanto riguarda i costi dell'alloggio. Come a livello federale, si intende poi introdurre un ulteriore limite corrispondente al settuplo del valore locativo o della pigione oppure al triplo del prezzo di pensione per il vitto e l'alloggio. Infine, la somma di determinati proventi lordi derivanti da entrate e dal patrimonio costituisce un ulteriore valore minimo (cpv. 6). Per il resto si vedano le spiegazioni dell'articolo 14 capoverso 3 LIFD.

Per motivi formali un apposito capoverso stabilisce d'ora in poi che l'imposta è calcolata in base alla tariffa ordinaria.

¹² Nel Cantone di Zurigo l'imposizione secondo il dispendio è stata abrogata dal 1° gennaio 2010.

Cpv. 5

L'inclusione dell'imposta sulla sostanza nell'imposizione secondo il dispendio è oggetto di una regolamentazione differenziata nei Cantoni. Nei Cantoni di Appenzello Interno, Lucerna, Nidvaldo, Sciaffusa, Svitto e San Gallo la sostanza imponibile viene determinata tenendo conto del reddito imponibile determinante e deve corrispondere almeno ai valori patrimoniali citati nell'articolo 6 capoverso 3 LAID. Per la determinazione del patrimonio corrispondente al dispendio, nel Cantone di Basilea Città il dispendio che costituisce la base per l'imposta sul reddito viene capitalizzato in maniera adeguata. Il patrimonio imponibile deve corrispondere almeno alla somma dei proventi lordi che risultano dai valori patrimoniali citati nell'articolo 6 capoverso 3 LAID. Nel Cantone di Berna l'imposta sulla sostanza viene inclusa nella base di calcolo tenendo conto dei valori ufficiali dei terreni bernesi.

I Cantoni devono poter fissare anche in futuro liberamente le modalità di inclusione dell'imposta sulla sostanza. Essi sono però tenuti a disciplinare esplicitamente nella legislazione cantonale le modalità di compensazione dell'imposta sulla sostanza (in aggiunta all'imposta sul reddito) nell'imposizione secondo il dispendio. La scelta di tali modalità è libera. Una possibilità consisterebbe nell'aumento adeguato dell'importo che risulta dal capoverso 3 oppure nel calcolo della sostanza in base al dispendio, che sarebbe poi sottoposta all'imposta ordinaria sulla sostanza.

Cpv. 6

Il capoverso 6 corrisponde al contenuto del capoverso 3 della legislazione vigente. Ciò significa che continua ad essere operato il cosiddetto calcolo di controllo. L'imposizione secondo il dispendio ai sensi dei capoversi 3 e 5 viene verificata calcolando l'importo che si ottiene utilizzando gli elementi del reddito e della sostanza provenienti da fonti svizzere elencati al capoverso 6 come base di calcolo.

Cpv. 7

Questa norma rispecchia la disposizione contenuta nell'articolo 14 capoverso 5 della D-LIFD.

Art. 72m

Per l'imposta federale diretta e per le imposte cantonali le modifiche relative all'imposizione secondo il dispendio devono entrare in vigore contemporaneamente. I Cantoni avranno bisogno di tempo per adattare la loro legislazione alle modifiche della LAID. Per attuare ciò in base all'esperienza si ritiene sufficiente un lasso di tempo di due anni.

Art. 78e

Si rinvia alle spiegazioni dell'articolo 205d LIFD.

3

Ripercussioni

3.1

Ripercussioni per la Confederazione

Nel 2007 le entrate fiscali della Confederazione provenienti dall'imposizione secondo il dispendio ammontavano a 131,6 milioni di franchi (cfr. tabella 1)¹³. Nel contesto della riforma fiscale la base di calcolo aumenta per quasi tutte le persone tassate secondo il dispendio. In un approccio statico (ossia ipotizzando che tutte le persone tassate secondo il dispendio attualmente residenti in Svizzera rimangano in Svizzera anche dopo l'aumento dell'imposta e conservino il loro statuto fiscale) tali entrate raddoppiano a quasi 255,7 milioni di franchi (cifre aggiornate al 2007) in seguito alla riforma. Le maggiori entrate rispetto allo status quo sarebbero quindi di 124,1 milioni di franchi.

Occorre tuttavia partire dal presupposto dell'emigrazione in particolare di una parte dei contribuenti con un reddito imponibile inferiore a 400 000 franchi. Posto che emigrassero tutti i contribuenti con un reddito imponibile inferiore a 200 000 franchi, le maggiori entrate consecutive alla riforma fiscale ammonterebbero ancora a 48,9 milioni di franchi. La riforma sarebbe pressoché neutrale sotto il profilo del gettito se tutte le persone tassate secondo il dispendio con un reddito inferiore a 300 000 franchi lasciassero la Svizzera (maggiori entrate pari a 3,2 mio. di franchi).

In seguito all'aumento del valore locativo delle abitazioni proprie dal quintuplo al settuplo, che corrisponde a un aumento del 40 per cento, anche una parte delle persone tassate secondo il dispendio con un reddito di oltre 400 000 franchi potrebbero emigrare. Se il 25 per cento delle persone appartenenti a questo gruppo dovessero lasciare la Svizzera, le maggiori entrate rispetto allo status quo ammonterebbero ancora a 103,2 milioni di franchi. Ma anche nel caso di una quota di emigrazione del 50 per cento le maggiori entrate supererebbero le perdite di entrate fiscali di 82,4 milioni di franchi.

Da un approccio combinato allo scenario emerge che anche nel caso di ipotesi molto conservatrici (combinazione degli scenari 2 e 4: emigrazione di tutti i contribuenti con un reddito <300 000 e del 50 % dei contribuenti con un reddito >400 000 franchi) le perdite di entrate fiscali della Confederazione ammontano a soli 38,5 milioni di franchi. Scenari più realistici, ma pur sempre prudenti (ad es. combinazione degli scenari 1 e 3), lasciano presupporre che le entrate fiscali della Confederazione aumentino in seguito alla riforma dell'imposizione secondo il dispendio.

È probabile che alcuni contribuenti sceglieranno la tassazione ordinaria a seguito della riforma se questa offrirà vantaggi rispetto all'imposizione secondo il dispendio. Gli scenari rappresentati nella tabella 1 non tengono conto di questi effetti visto che la base di calcolo da utilizzare non è ancora stata definita. Nella prospettiva statica, le maggiori entrate di 255,7 milioni (cifre aggiornate al 2007) dovrebbero essere leggermente sopravvalutate. D'altra parte nei Cantoni con imposte basse la tassazione ordinaria dovrebbe costituire un valida alternativa rispetto al trasferimento; pertanto è molto improbabile che si realizzino gli scenari 2 e 4.

¹³ Questi sono i dati più recenti e disponibili pubblicati. Per ottenere la maggiore qualità dei dati possibile (livello di tassazione nei Cantoni normalmente >95 %) è necessario tenere conto di un ritardo di circa tre anni.

Brülhart (2011) arriva ad un risultato paragonabile con gli scenari in questione per il Cantone di Zurigo,¹⁴ secondo il quale in questo Cantone le entrate fiscali aumenterebbero nel caso in cui meno dei 2/3 delle persone tassate secondo il dispendio lasciassero il Cantone in seguito all'abolizione di tale modalità. Fino al 31 dicembre del 2001, 92 delle 201 economie domestiche tassate secondo il dispendio nel 2008 hanno abbandonato il Cantone. Ciò riflette una quota di emigrazione del 46 per cento.

Il trasferimento di economie domestiche a seguito della riforma dell'imposizione secondo il dispendio colpisce anche altri tipi di imposte oltre all'imposta sul reddito. Per la Confederazione è da menzionare soprattutto l'imposta sul valore aggiunto. Sul piano quantitativo gli effetti dovrebbero avere tuttavia una portata limitata.

¹⁴ Cfr. i due articoli di Marius Brülhart: «Könnte sich eine schweizweite Abschaffung der Pauschalsteuer lohnen?» BATZ.ch das Forum für Wirtschaftspolitik, 14.01.2011, e: «Abschaffung der Pauschalsteuer: Ein Eigentor?» BATZ.ch das Forum für Wirtschaftspolitik, 20.01.2011.

Scenari delle ripercussioni della riforma dell'imposizione secondo il dispendio sull'imposta federale diretta

Cantone	Numero di persone tassate secondo il dispendio	Entrate fiscali Confederazione 2007, in mio. Fr. (status quo)	Maggiori entrate rispetto allo status quo in mio. Fr. (senza effetti dell'adeguamento)	Scenari: maggiori entrate rispetto allo status quo in mio. Fr., trasferimento del ...					
				Scenario 1 100% dei contribuenti con reddito <200'000 Fr.	Scenario 2 100% dei contribuenti con reddito <300'000 Fr.	Scenario 3 25% dei contribuenti con reddito >400'000 Fr.	Scenario 4 50% dei contribuenti con reddito >400'000 Fr.	Scenari 1+3	Scenari 2+4
AR	14	0,3	0,3	0.2	-0.1	0.3	0.3	0.2	-0.1
BE	166	4,9	5,1	1.5	0.3	4.1	3.2	0.6	-1.5
FR	52	0,4	1,7	0.1	-0.4	1.7	1.7	0.1	-0.4
GE	645	40,3	17,6	12.1	9.4	10.0	2.5	4.6	-5.7
GR	248	7,2	6,3	3.7	-0.9	5.4	4.6	2.8	-2.6
LU	106	2,9	2,8	1.5	0.2	2.3	1.8	1.0	-0.8
NE	8	0,2	0,2	0.1	0.0	0.2	0.2	0.0	-0.1
NW	82	1,8	2,4	0.3	-0.3	2.1	1.8	0.0	-0.9
OW	11	0,3	0,2	0.2	-0.1	0.2	0.2	0.2	-0.2
SZ	45	4,1	1,4	1.3	1.3	0.4	-0.5	0.4	-0.6
SG	97	1,4	2,9	0.3	-0.5	2.9	2.8	0.3	-0.6
TG	61	1,0	1,5	0.7	-0.7	1.5	1.4	0.7	-0.8
TI	593	12,9	16,3	3.6	-2.3	14.7	13.2	2.0	-5.4
VS	992	12,1	30,0	2.2	-5.8	29.2	28.4	1.5	-7.4
VD	1 171	33,7	29,1	16.7	1.9	23.3	17.5	10.9	-9.6
ZG	88	3,0	2,1	1.7	-0.2	1.8	1.4	1.4	-0.9
ZH ¹	141	5,0	4,0	2.5	1.4	2.8	1.7	1.3	-0.9
BL e UR ²	8	0,1	0,2	0.1	-0.1	0.2	0.2	0.1	-0.1
Total	4 528	131,6	124,1	48.9	3.2	103,2	82,4	28.0	-38,5

Fonte: Amministrazione federale delle contribuzioni (2010), Statistica dell'imposta federale diretta 2007, Berna.

Osservazioni sulla tabella 1:

- ¹ L'imposizione secondo il dispendio è stata soppressa nel Cantone di Zurigo a contare dal 1° gennaio 2010 in seguito a votazione popolare. Un numero cospicuo di contribuenti tassati secondo il dispendio che in seguito a ciò hanno lasciato questo Cantone hanno preso domicilio in un altro Cantone. Le economie domestiche rimanenti nel Cantone di Zurigo possono continuare ad essere soggette all'imposizione secondo il dispendio ai fini dell'imposta federale; sussiste pertanto la rappresentatività dello scenario a livello di Confederazione.
- ² Per motivi di protezione dei dati (esiguità del numero di persone tassate secondo il dispendio) i dati dei Cantoni di Basilea Campagna e di Uri sono stati riuniti.

3.2

Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

La nuova legge prevede che i Cantoni stabiliscano una base minima di calcolo. A seconda dell'entità di tale base di calcolo e della relativa tariffa ordinaria di imposta sul reddito da applicare (che varia fortemente a dipendenza del Cantone e del Comune) le ripercussioni della riforma sono quindi molto diverse. In questo senso non è possibile allestire scenari per i Cantoni e per i Comuni.

Tuttavia è possibile suddividere le ripercussioni sul gettito fiscale derivante dall'imposta federale diretta per provenienza cantonale delle entrate fiscali (cfr. tabella 1). In tal modo si ottengono alcuni punti di riferimento sulle diverse ripercussioni fiscali che la riforma produce sui Cantoni. La tabella 2 indica la variazione percentuale delle entrate a titolo di imposta federale diretta per Cantone. In un approccio statico, la più forte progressione delle maggiori entrate si verificherebbe nei Cantoni dove le persone tassate secondo il dispendio presenterebbero in media i redditi imponibili più bassi. In questi Cantoni tuttavia anche le minori entrate assumono maggiore rilievo a seconda di quanto sia alta la quota di persone tassate secondo il dispendio che decidono di trasferirsi altrove. La nuova legge federale sull'imposizione secondo il dispendio tiene conto di queste diverse condizioni nella misura in cui accorda ai Cantoni un margine di manovra nella fissazione della base minima di calcolo ai fini dell'imposta cantonale e comunale e dell'imposta sulla sostanza.

Gli scenari presentati nelle tabelle 1 e 2 non tengono tuttavia conto che singoli Comuni o Cantoni possano registrare entrate fiscali supplementari conseguenti all'emigrazione di persone tassate secondo il dispendio nel caso in cui gli immobili ora a disposizione vengano acquistati da economie domestiche abbienti trasferitesi da altri Comuni o Cantoni. Questi vantaggi valgono sempre solo per alcuni Comuni o Cantoni ma non per la Confederazione, visto che il trasferimento di economie domestiche benestanti in un Comune (e le relative maggiori entrate) si contrappone all'emigrazione da un altro Comune (e le perdite fiscali conseguenti).

Il trasferimento di economie domestiche a seguito della riforma dell'imposizione secondo il dispendio colpisce anche altri tipi di imposte oltre all'imposta sul reddito. Pertanto per Cantoni e Comuni sono possibili ripercussioni relative all'imposta sulle successioni e donazioni. Sul piano quantitativo gli effetti dovrebbero tuttavia avere una portata limitata.

Scenari delle ripercussioni della riforma dell'imposizione secondo il dispendio sull'imposta federale diretta, variazione percentuale

Cantone	Reddito medio imponibile, in Fr.	Maggiori entrate rispetto allo status quo in %	Scenari: maggiori entrate rispetto allo status quo in %, trasferimento del ... ¹					
			Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenari 1+3	Scenari 2+4
AR	235 243	127 %	65 %	-26 %	121 %	115 %	59 %	-39 %
BE	314 572	103 %	31 %	7 %	84 %	65 %	12 %	-31 %
FR	148 794	392 %	21 %	-81 %	387 %	383 %	16 %	-91 %
GE	587 702	44 %	30 %	23 %	25 %	6 %	11 %	-14 %
GR	311 875	87 %	51 %	-12 %	75 %	63 %	39 %	-36 %
LU	303 730	95 %	52 %	7 %	78 %	60 %	35 %	-27 %
NE	227 738	153 %	45 %	-8 %	137 %	120 %	29 %	-40 %
NW	260 321	138 %	18 %	-18 %	120 %	103 %	0 %	-53 %
OW	304 364	74 %	74 %	-45 %	65 %	56 %	65 %	-63 %
SZ	827 618	33 %	32 %	32 %	10 %	-13 %	9 %	-14 %
SG	192 025	204 %	21 %	-37 %	201 %	198 %	18 %	-43 %
TG	221 956	146 %	69 %	-64 %	141 %	136 %	64 %	-74 %
TI	254 718	126 %	28 %	-18 %	114 %	102 %	16 %	-42 %
VS	177 641	248 %	19 %	-48 %	241 %	234 %	12 %	-61 %
VD	313 735	86 %	49 %	6 %	69 %	52 %	32 %	-29 %
ZG	352 623	71 %	58 %	-6 %	59 %	47 %	46 %	-30 %
ZH	354 181	80 %	49 %	27 %	57 %	34 %	26 %	-19 %
BL e UR	213 450	161 %	98 %	-58 %	161 %	161 %	98 %	-58 %
Total	314 733	94 %	37 %	2 %	78 %	63 %	21 %	-29 %

Fonte: Amministrazione federale delle contribuzioni (2010), Statistica dell'imposta federale diretta 2007, Berna.

¹ Cfr. la definizione degli scenari descritta nella tabella 1.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Nel 2007, secondo la statistica dell'imposta federale diretta, l'80 per cento delle persone tassate secondo il dispendio avevano un reddito imponibile inferiore a 400 000 franchi. Per la maggior parte delle persone tassate secondo il dispendio l'aumento della base di calcolo corrisponde a un aumento di imposta. Non è possibile stimare il numero di persone tassate secondo il dispendio che lascerebbero la Svizzera in seguito all'introduzione della base minima di calcolo pari a 400 000

franchi. Si può comunque ipotizzare che in particolare le persone tassate secondo il dispendio e aventi un reddito imponibile sensibilmente inferiore a 400 000 franchi emigrino a causa dell'aumento in parte importante dell'imposta, a meno che non optino a favore della tassazione ordinaria. Si tratta di economie domestiche che dispongono di un potere d'acquisto relativamente minore rispetto alle altre persone facoltose tassate secondo il dispendio. Si può pertanto presupporre che l'introduzione di una base minima di calcolo di 400 000 franchi abbia esigue ripercussioni economiche negative.

Appena il 20 per cento circa delle persone tassate secondo il dispendio devono pagare l'imposta su un reddito superiore a 400 000 franchi. Nella misura in cui il reddito imponibile di queste persone è calcolato in base al quintuplo del valore locativo (dell'abitazione propria) e non in base al risultato più elevato del calcolo di controllo, la base di calcolo di queste persone aumenta del 40 per cento al settoplo del valore locativo (dell'abitazione propria). A causa della progressione dell'imposta federale diretta l'onere fiscale delle persone interessate aumenta tuttavia di oltre il 40 per cento. È quindi probabile che una parte delle persone facoltose tassate secondo il dispendio lascino la Svizzera. A titolo di alternativa esse possono diminuire il loro onere fiscale traslocando in un immobile proprio con un valore locativo minore. Alcune persone tassate secondo il dispendio potrebbero scegliere la tassazione ordinaria anziché l'imposizione secondo il dispendio.

Esistono inoltre alcune economie domestiche molto facoltose che a seguito di proventi lordi molto elevati devono pagare già adesso oltre il quintuplo rispettivamente il settoplo del valore locativo (dell'abitazione propria). Per questo gruppo di persone la riforma dell'imposizione secondo il dispendio non cambia nulla: anche in futuro esse ritroveranno le medesime condizioni fiscali in Svizzera. Tali persone vengono tassate sulla base delle spese annuali più alte corrispondenti al tenore di vita sostenute in Svizzera e all'estero oppure sulla base del cosiddetto calcolo di controllo (art. 14 cpv. 3 lett. d D-LIFD e art. 6 cpv. 6 D-LAID).

Infine esiste quel gruppo di persone che in futuro non possono più essere tassate secondo il dispendio; si tratta prima di tutto di coniugi in cui non entrambi soddisfano tutte le condizioni per cui risulti possibile la tassazione secondo il dispendio. Si suppone che solo un numero esiguo di economie domestiche corrisponda a tale situazione e che in questi casi sussistano inoltre spesso altre motivazioni per il trasferimento in Svizzera e non solo l'imposizione secondo il dispendio (come ad es. il desiderio di tornare a vivere nel luogo di domicilio precedente). In secondo luogo i cittadini svizzeri (che finora adempiono alle altre condizioni) in futuro non potranno più trarre vantaggio da questa opzione di tassazione durante l'anno di arrivo in Svizzera. Tale modifica non dovrebbe tuttavia comportare ripercussioni finanziarie.

Nel complesso si deve supporre che la richiesta della forma di imposizione forfetaria registrerà un calo subito dopo la riforma. Tuttavia anche in futuro l'imposizione secondo il dispendio rimarrà attraente per gli stranieri molto facoltosi. Si può pertanto presupporre che la riforma comporti solo esigue ripercussioni economiche negative. L'imposizione secondo il dispendio permane quindi uno strumento di rafforzamento dell'attrattiva della piazza svizzera nell'ambito della concorrenza internazionale volta ad attirare economie domestiche facoltose e particolarmente mobili sul piano internazionale. I posti di lavoro indirettamente vincolati a questa riforma dell'imposizione dovrebbero essere ampiamente conservati. È possibile che la domanda di immobili di lusso registri un leggero calo a breve termine in seguito all'aumento dal quintuplo al settoplo del valore locativo (dell'abitazione propria) e

accesca pertanto la domanda di immobili meno costosi. A medio termine comunque il calo della domanda dovrebbe esercitare una pressione sul prezzo degli immobili di lusso e compensare quindi in parte il calo della domanda in questo settore.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008¹⁵ né nel decreto federale del 18 settembre 2008¹⁶ sul programma di legislatura 2007–2011. La necessità di effettuare un adattamento dell'imposizione secondo il dispendio non poteva essere prevista all'epoca.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Conformemente all'articolo 127 capoverso 2 della Costituzione (Cost.) in ambito di riscossione dell'imposta vanno osservati in particolare i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica.

La dottrina esprime giudizi controversi sulla questione se l'imposizione secondo il dispendio corrisponda a queste esigenze costituzionali. Da un canto si fa valere che l'utile in termini economici dell'imposizione secondo il dispendio e la praticabilità dell'imposizione di persone straniere legittimerebbe una deroga ai principi di cui all'articolo 127 capoverso 2 Cost. A questo ragionamento si oppone d'altro canto che l'imposizione secondo il dispendio provocherebbe una «discriminazione dei contribuenti svizzeri» che non può ogni caso essere giustificata unicamente da interessi fiscali.¹⁷

Il Consiglio federale giudica come segue la questione della costituzionalità.

Non si può certo contestare che l'imposizione secondo il dispendio permetta che contribuenti la cui capacità economica è pressoché uguale siano diversamente tassati a causa della loro nazionalità. Questa deroga al principio dell'imposizione secondo la capacità economica può nondimeno essere giustificata come segue:

- gli interessi meramente fiscali non possono invero giustificare una diversa imposizione. L'utile in termini economici dell'imposizione secondo il dispendio (vedi n. 1.1.3 qui sopra) costituisce tuttavia un interesse pubblico che – in caso di elaborazione proporzionata dell'imposizione secondo il dispendio – consente di giustificare talune disparità di trattamento. Il legislatore federale e i Cantoni sono sempre partiti da questa importanza economica – peraltro diversamente rilevante a seconda delle regioni – e quindi da un interesse pubblico preponderante;

¹⁵ FF 2008 597

¹⁶ FF 2008 7469

¹⁷ Cfr. U. Cavelti, *Besteuerung nach dem Aufwand*, in *IFF, Forum für Steuerrecht*, 2010/2, pag. 144 segg., con ulteriori rimandi.

- la disparità di trattamento è proporzionata nella misura in cui in ogni caso determinati proventi lordi imposti Svizzera sono tassati con la tariffa ordinaria e i redditi da attività lucrativa conseguiti all'estero soggiacciono inoltre regolarmente a un'imposta alla fonte all'estero, ragione per cui (a seconda della convenzione per evitare la doppia imposizione) essi non potrebbero comunque più essere tassati in Svizzera. Si può piuttosto partire dal presupposto che le disparità di trattamento fiscale fra cittadini svizzeri e cittadini stranieri a forte reddito legate all'imposizione secondo il dispendio si situino entro limiti sostenibili;
- l'inasprimento delle disposizioni legali relative alla concessione dell'imposizione secondo il dispendio proposto d'ora in poi contribuisce notevolmente a una migliore presa in considerazione del principio dell'imposizione secondo la capacità economica e anche alla tutela del principio di proporzionalità inteso come accettabilità di un diverso trattamento dei cittadini svizzeri e dei cittadini stranieri in condizioni economiche analoghe, senza che si possa parlare di una «discriminazione dei contribuenti svizzeri».

5.2 Conciliabilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Gli impegni internazionali della Svizzera non sono toccati dalla proposta di revisione dell'imposizione secondo il dispendio.