

La natura confiscatoria di un'imposizione deve essere valutata sul lungo periodo

La garanzia costituzionale della proprietà non è violata se, per un solo periodo fiscale, l'onere fiscale risulta maggiore, anche in maniera importante, al reddito della sostanza



Kelly Scapozza
M.Law in Diritto e Economia,
Assistente del Centro di competenze tributarie
della SUPSI

Sentenza del Tribunale federale 2C_826/2015 del 5 gennaio 2017; coniugi B. contro l'Amministrazione fiscale cantonale del Canton Ginevra. Poiché l'imposta sulla sostanza ha per oggetto l'essenza della stessa, il cui ammontare determina effettivamente la capacità contributiva, e poiché l'assoggettamento fiscale dev'essere definito confiscatorio unicamente quando i redditi da sostanza non sono sufficienti nella durata a coprire il carico fiscale, non è possibile ritenere una violazione della garanzia costituzionale della proprietà se, su di un unico periodo fiscale, il carico fiscale supera il reddito da sostanza. In particolare, un carico fiscale, anche se importante, ma che rimane al di sotto dei redditi tesaurizzati, non può essere definito confiscatorio quando il valore delle azioni aumenta perché i benefici della società sono tesaurizzati invece di essere distribuiti e il loro valore intrinseco aumenta senza imposizione del loro rendimento.

A.B. detiene metà del capitale azionario di D. SA, società di cui era amministratore fino al 3 dicembre 2008. La società è iscritta a Registro di commercio dal 2005, con un capitale azionario di CHF 150'000, composto da 150 azioni da CHF 1'000 l'una. L'altra metà del capitale azionario è detenuta da E., attuale amministratore e presidente della società.

Per l'imposta cantonale e comunale del 2009, i coniugi B. dichiarano un reddito lordo di CHF 486'441 e netto di CHF 181'636. La sostanza lorda è, invece, pari a CHF 12'233'263 ed include 75 azioni della società D. SA, dichiarate per un valore imponibile di CHF 79'243.

Il 14 aprile 2010, l'Amministrazione fiscale cantonale del Canton Ginevra informa la società D. SA che, sulla base dei conti annuali chiusi nel 2008, il valore fiscale delle azioni per l'anno 2009 è stabilito al corso lordo di CHF 525'196 e netto di CHF 367'637.

Il 14 dicembre 2010, D. SA scrive all'Amministrazione fiscale cantonale per una modifica della valutazione del corso delle azioni per il 2009, che stima a CHF 220'603.

Il 21 marzo 2011, l'Amministrazione fiscale cantonale notifica ai coniugi B. l'imposta cantonale e comunale per il 2009 che ammonta a CHF 444'864.60, per un reddito imponibile di CHF 205'589 ed una sostanza imponibile di CHF 40'260'594. Il valore di ogni azione è stimato a CHF 367'637. I coniugi B. presentano prontamente reclamo contro questa decisione.

Il 22 giugno 2011, l'Amministrazione fiscale cantonale informa la società D. SA che, per l'anno 2010, il valore fiscale delle azioni è stabilito al corso fiscale lordo di CHF 1'109'100 e netto di CHF 776'370. Per l'anno 2011, invece, il 10 maggio 2013 viene comunicato un valore fiscale lordo di CHF 1'152'365 e netto di CHF 806'655.

Con decisione del 22 luglio 2013, l'Amministrazione fiscale cantonale ammette parzialmente il reclamo dei coniugi B. per quel che concerne una questione minore, ma rigetta la

I. I fatti	415
II. Il ricorso al Tribunale federale, le richieste dei contribuenti	416
III. L'analisi del Tribunale federale	416
A. Come viene stimato il valore della sostanza.....	416
B. La natura confiscatoria di un'imposizione	416
1. La garanzia della proprietà privata:	416
analisi dell'art. 26 cpv. 1 Cost.....	416
2. La relazione tra il carico fiscale complessivo e il reddito della sostanza mobiliare	417
3. Quando una società tesaurizza gli utili piuttosto che distribuirli	417
IV. Giurisprudenza cantonale.....	417

I. I fatti

I ricorrenti sono i coniugi A.B. e B.B., domiciliati nel Canton Ginevra fino al 15 dicembre 2010 e trasferiti nel Canton Svitto in seguito.

valutazione proposta da questi ultimi che stima il valore di ogni azione come inferiore a CHF 367'637. Il carico fiscale viene, quindi, rivalutato e stabilito a CHF 439'869.80, per un reddito imponibile di CHF 204'307 ed una sostanza imponibile di CHF 39'803'827.

Nel 2013, l'Assemblea generale decide di liquidare D. SA. Il 27 ottobre 2014, il Tribunale amministrativo di prima istanza del Canton Ginevra rigetta il ricorso inoltrato dai coniugi B. contro la decisione su reclamo del 22 luglio 2013.

Il 18 luglio 2015 è, invece, la Corte di giustizia del Canton Ginevra a respingere il ricorso dei coniugi B., confermando la decisione di tassazione per il 2009.

II. Il ricorso al Tribunale federale, le richieste dei contribuenti

Inoltrando un ricorso in materia di diritto pubblico, i coniugi B. chiedono al Tribunale federale di *a)* dichiarare confiscatoria l'imposta cantonale e comunale per il 2009 e *b)* ridurre tale imposizione a CHF 169'416.56, valore equivalente al 60% del reddito netto; sussidiariamente chiedono, inoltre, di *c)* dichiarare inapplicabile il metodo pratico di valutazione utilizzato – metodo previsto dalla Circolare n. 28 della Conferenza svizzera delle imposte (Circolare n. 28 della CSI)[1], par. 34 e 35 – e *d)* considerare ammissibile la stima del valore delle azioni del 30 novembre 2009.

Ad opinione dei contribuenti, l'imposizione è da considerarsi confiscatoria in quanto supera del 200% il reddito imponibile. L'Amministrazione fiscale cantonale e l'Amministrazione federale delle contribuzioni rigettano il ricorso.

III. L'analisi del Tribunale federale

A. Come viene stimato il valore della sostanza

Regolamentata dagli artt. 13 ss. della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (RS 642.14; LAID), l'imposta sulla sostanza ha per oggetto la sostanza netta totale (art. 13 cpv. 1 LAID), che viene stimata al suo valore venale. Il valore reddituale può essere preso in considerazione in modo appropriato (art. 14 cpv. 1 LAID).

Per la determinazione di tale valore, la LAID non impone un particolare metodo di valutazione, quindi, i Cantoni hanno un certo margine di manovra sia nella scelta del metodo di calcolo, sia nella maniera in cui il valore reddituale può essere preso in considerazione.

Le disposizioni contenute nella Circolare n. 28 della CSI, conferenza che raggruppa le varie Amministrazioni fiscali cantonali e l'Amministrazione federale delle contribuzioni, hanno quale scopo quello di armonizzare la procedura di stima delle azioni non quotate in borsa ai fini dell'imposta sulla sostanza, avendo per l'appunto la LAID lasciato spazio in tal senso ai 26 legislatori cantonali.

[1] Disponibile al seguente link: http://www.steuerkonferenz.ch/downloads/kreisschreiben/ks028_2008_f.pdf (consultato il 24.08.2017).

In merito, la giurisprudenza precisa che le disposizioni della Circolare n. 28 prendono debitamente conto dei fattori determinanti per la stima delle azioni non quotate e sono da considerarsi appropriate per la valutazione dei titoli di una società ai fini dell'imposta sulla sostanza dei suoi azionisti[2].

Per questi motivi, il Tribunale federale considera che l'Autorità fiscale cantonale possa legittimamente basarsi su detta circolare per la valutazione di titoli non quotati in borsa.

Considerando il margine di apprezzamento lasciato dalla LAID, il Tribunale federale può esclusivamente esaminare la questione dell'applicabilità della Circolare n. 28 al caso di specie (i.e. valutazione delle azioni di D. SA) dal punto di vista della protezione dall'arbitrio (art. 9 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera [RS 101; Cost.]).

Secondo l'art. 106 cpv. 2 della Legge sul Tribunale federale (RS 173.110; LTF), il Tribunale federale esamina la violazione di diritti fondamentali soltanto se il ricorrente ha sollevato e motivato tale censura.

Evidentemente, considerando che i coniugi B. chiedono esclusivamente che la loro valutazione sia presa in considerazione al posto di quella dell'Autorità fiscale competente, senza addurre motivazioni pertinenti a sostegno, un'eventuale violazione del diritto d'essere trattato senza arbitrio non può essere considerata come sufficientemente motivata. Benché sia vero che la valutazione dell'Autorità fiscale cantonale è fondata sui conti della società del 2008, è altrettanto noto ai contribuenti che, al momento della stima, i conti per il 2009 non erano né disponibili né approvati.

Il Tribunale federale decide, quindi, di non entrare nel merito.

B. La natura confiscatoria di un'imposizione

1. La garanzia della proprietà privata: analisi dell'art. 26 cpv. 1 Cost.

In accordo con l'art. 26 cpv. 1 Cost., la proprietà è garantita.

Secondo recente giurisprudenza in materia fiscale, il principio della proprietà non va oltre al divieto di un'imposizione confiscatoria. Di conseguenza, una pretesa fiscale non deve minare all'essenza stessa del diritto alla proprietà privata (cfr. art. 36 cpv. 4 Cost.). È compito del legislatore quello di preservare il patrimonio del contribuente e di lasciare a quest'ultimo la possibilità di formarne uno nuovo[3].

Al fine di determinare se un'imposizione ha un effetto confiscatorio, la sola imposta espressa in percentuale del reddito

[2] Sentenze TF 2C_583/2013 del 23 dicembre 2013, consid. 3.1.3 e 2C_504/2009 del 15 aprile 2010, consid. 3.3.

[3] DTF 128 II 112 consid. 10b/bbp.126; 122 I 305 consid. 7ap. 322; 105 Ia 134 consid. 3a p. 140; Sentenze TF 2C_837/2015 del 23 agosto 2016, consid. 4.1; 2C_961/2014 dell'8 luglio 2015, consid. 2.2; 2P.80/2003 del 12 dicembre 2003, consid. 2.4.2, in: ASA 84, p. 251; MAX IMBODEN, Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Privateigentums als Schranke der Besteuerung, in: ASA 29, p. 2 ss., p. 3; per una definizione di imposizione confiscatoria, PAUL-MARIE GAUDEMET, Les protections constitutionnelles et légales contre les impositions confiscatoires, in: RIDC 2/1990, p. 805 ss., p. 806.

non è determinante; è necessario esaminare il carico fiscale su di un periodo sufficientemente lungo, facendo astrazione delle circostanze straordinarie. In quest'ottica, bisogna prendere in considerazione l'insieme delle circostanze concrete, la durata e la gravità del pregiudizio, così come il cumulo con altre imposte o tributi e la possibilità di trasferire l'onere fiscale ad altre persone[4].

Il Tribunale federale ha, infatti, già precisato che l'essenza della garanzia della proprietà privata non può considerarsi violata se, in un unico periodo fiscale, il reddito a disposizione del contribuente non risulta sufficiente per soddisfare il carico fiscale senza pregiudicare la sostanza[5].

2. La relazione tra il carico fiscale complessivo e il reddito della sostanza mobiliare

Anche se la percentuale d'imposta dovuta al Canton Ginevra per il periodo fiscale 2009 supera del 200% il reddito imponibile dei ricorrenti per il medesimo periodo fiscale, ciò non è sufficiente per qualificare l'imposizione come confiscatoria.

In effetti, i ricorrenti dimenticano che il loro carico fiscale per il 2009 si compone principalmente dell'imposta sulla sostanza prelevata sul valore delle azioni che possiedono e solo secondariamente dell'imposta sul reddito. Nella fattispecie, il reddito imponibile è pari a CHF 204'307, mentre la sostanza imponibile a CHF 39'803'827.

L'imposta sulla sostanza colpisce il patrimonio del contribuente, diversamente dall'imposta sul reddito che ha per oggetto i proventi, unici o periodici, percepiti da quest'ultimo. Conseguentemente, non è corretto relazionare tale imposta al solo reddito della sostanza, escludendo la possibilità di prelevare un importo superiore a titolo d'imposta sulla sostanza. In effetti, il patrimonio del contribuente risulta effettivamente pregiudicato nei soli casi in cui l'imposizione, comprensiva dell'imposta sulla sostanza, supera durevolmente i redditi, compresi i redditi della sostanza. Il carattere confiscatorio di un'imposizione deve, quindi, essere esaminato prendendo in considerazione più periodi fiscali.

Se si prendesse in considerazione un solo periodo fiscale e la sola imposta sulla sostanza, limitando l'importo che può essere prelevato all'ammontare del reddito derivante da essa, l'imposta sulla sostanza sarebbe equiparata, contrariamente a quanto voluto dal legislatore, ad un'imposta sul reddito.

Quindi, dal momento che l'imposta sulla sostanza ha per oggetto il patrimonio del contribuente, che è in funzione di

[4] DTF 128 II 112 consid. 10b/bb p. 126; 106 Ia 342 consid. 6a p. 348 s.; Sentenze TF 2C_837/2015 del 23 agosto 2016, consid. 4.1; 2C_961/2014 dell'8 luglio 2015, consid. 2.3, in: ASA 84, p. 251; 2C_277/2008 del 26 settembre 2008, consid. 4.1; 1P.586/2004 del 28 giugno 2005, consid. 4.3.1, in: RDAF 2007 I 573.

[5] DTF 106 Ia 342 consid. 6c p. 353; Sentenza TF 2C_277/2008 del 26 settembre 2008, consid. 4.1, in: RDAF 2007 I 573; dell'opinione minoritaria che un reddito insufficiente, in un unico periodo fiscale, sia sufficiente per qualificare un'imposizione come confiscatoria, ADRIANO MARANTELLI, Berner Gedanken zur konfiskatorischen Besteuerung, in: Peter V. Kunz e altri (a cura di), Berner Gedanken zum Recht, Berna 2014, p. 245 ss., pp. 254, 264.

tale patrimonio che viene determinata la capacità contributiva di quest'ultimo e che solamente se i redditi da sostanza non sono sufficienti a coprire il carico fiscale sul lungo periodo, che l'imposizione è di natura confiscatoria; la garanzia costituzionale della proprietà non può essere considerata violata quando, per un unico periodo fiscale, il carico fiscale risulta superiore ai redditi della sostanza del contribuente.

Va, inoltre, rilevato che quando, per via di una congiuntura favorevole o del buon andamento degli affari, la sostanza aumenta, anno dopo anno, ma l'imposizione risulta inferiore a tale crescita, il carattere confiscatorio dell'imposta deve necessariamente essere negato. Il medesimo ragionamento trova applicazione se il valore delle azioni aumenta perché gli utili della società sono tesaurizzati invece di essere distribuiti agli azionisti. In questi casi, infatti, il valore intrinseco delle azioni aumenta senza che vi sia imposizione dei redditi da esse derivanti. Per questo motivo, un carico fiscale, anche importante, ma che rimane inferiore ai redditi tesaurizzati, non può essere considerato confiscatorio.

3. Quando una società tesaurizza gli utili piuttosto che distribuirli

Nel caso in analisi, per il periodo fiscale 2009, il valore delle 75 azioni detenute dai ricorrenti equivale al valore della società, comprensivo degli utili accumulati per un totale di CHF 26 milioni. In effetti, come ammesso dai contribuenti, nel 2009, gli utili d'esercizio non sono stati, o solo parzialmente, distribuiti agli azionisti ed hanno, quindi, aumentato il capitale della società ed il valore intrinseco delle azioni.

Obiettando a tale constatazione, il contribuente argomenta che gli era stato impossibile ottenere la maggioranza necessaria, in seno all'Assemblea generale, al fine di optare per una distribuzione dell'utile sotto forma di dividendi. Il Tribunale federale ricorda, però, che ciò non ha alcuna influenza sul valore delle azioni. Infatti, è sufficiente che il contribuente sia effettivamente proprietario di queste azioni perché esista un diritto impositivo da parte dello Stato[6].

Il carico fiscale oggetto del contenzioso, essendo di gran lunga inferiore agli utili tesaurizzati della società, è stato correttamente valutato come non confiscatorio dall'istanza inferiore che, con la sua decisione, non ha quindi violato l'art. 26 Cost.

IV. Giurisprudenza cantonale

Sul divieto di un'imposizione confiscatoria si è quest'anno pronunciata anche la Camera di diritto tributario del Tribunale d'appello del Canton Ticino[7], negando anch'essa la natura confiscatoria dell'imposta complessiva dovuta da una coppia di coniugi residenti nel Cantone, malgrado questa fosse superiore al reddito imponibile dei coniugi per il medesimo periodo fiscale[8].

[6] Cfr. ERNST BLUMENSTEIN/PETER LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 7^a ed., Zurigo 2016, p. 199.

[7] Sentenza CDT n. 80.2015.67-58 del 7 febbraio 2017.

[8] Per un riassunto della sentenza, si veda ROCCO FILIPPINI, L'imposizione confiscatoria, in: NF 5/2017, pp. 151-152.