

# I rischi e le opportunità della Riforma III

## Un occhio all'equità e uno alla cassa

**Andrea Pedrolì**

Docente di diritto tributario USI e SUPSI

**La necessità di compensare le perdite di gettito dovute alla riduzione delle aliquote dell'imposta sull'utile potrebbe offrire l'occasione per colmare una lacuna nella base imponibile, che difficilmente si concilia con i principi della giustizia fiscale: l'esenzione degli utili in capitale di carattere privato**

### 1.

#### Una questione di giustizia fiscale

In una recente sentenza, il Tribunale federale si è occupato del caso di una persona che aveva acquistato due terreni che si affacciavano sul Lago del Quattro Cantoni. Per tutelare la vista panoramica, uno dei precedenti proprietari, nel lontano 1896, si era fatto concedere una servitù di non edificazione a carico dei tre terreni confinanti. Poco dopo l'acquisto, il nuovo proprietario ha tuttavia rinunciato alla servitù in questione, permettendo al vicino di costruire un condominio. Il compenso per la rinuncia consisteva nell'acquisto della proprietà dell'attico della nuova costruzione. La questione di cui i giudici supremi di Losanna si sono dovuti occupare è una di quelle che da sempre creano grattacapi non solo a funzionari fiscali e giudici tributari ma anche a contribuenti e consulenti fiscali. Il guadagno che il proprietario in questione ha conseguito (nel caso concreto, ricevendo un attico in posizione pregiata), per aver rinunciato alla servitù, è un utile in capitale di carattere privato o un reddito della sostanza?

Dalla qualifica giuridica del reddito in discussione dipende il fatto che lo stesso sia assoggettato all'imposta federale diretta sul reddito, insieme agli altri proventi del contribuente, oppure che ne sia esentato (se si tratta di utile in capitale).

Ciò che qui si vuole sottolineare, al di là della risposta data dalla sentenza al quesito sottoposto, è una considerazione contenuta nella motivazione. L'Alta Corte ha infatti sottolineato che l'esenzione degli utili in capitale conseguiti nella realizzazione di sostanza privata (articolo 16 capoverso 3 LIFD) rappresenta un'eccezione in contrasto con il sistema ("*eine systemwidrige Ausnahme*"), se si tiene conto del principio di capacità contributiva (articolo 127 capoverso 2 Cost.) e del principio dell'incremento patrimoniale che ne deriva; di conseguenza, se ne giustifica un'interpretazione restrittiva<sup>[1]</sup>.

L'esenzione di una categoria di redditi come gli utili in capitale di carattere privato solleva quindi delle perplessità piuttosto evidenti, dal punto di vista dell'equità fiscale.

### 2.

#### Un sistema fiscale complicato

Laddove il legislatore, per più o meno comprensibili considerazioni di carattere politico, esenta dall'imposta determinati guadagni, spalanca le porte a manovre elusive. È quasi naturale che un contribuente cerchi di far sì che il provento conseguito sia attribuito ad una tipologia di reddito per la quale la legge ne prevede l'esenzione. Per esempio, sapendo che le plusvalenze sono imponibili quando si riferiscono ad un bene commerciale, avrà tutto l'interesse a sostenere che il bene ceduto era di carattere privato; oppure, sapendo che percepire un dividendo ha conseguenze fiscali che invece non sono previste in caso di vendita delle azioni, cercherà di conseguire un utile in capitale invece di fargli pagare un dividendo.



Uno degli effetti dell'esenzione degli utili in capitale sulle leggi fiscali è la proliferazione delle disposizioni antielusive, nate proprio per cercare di arginare gli abusi ispirati dal regime privilegiato riservato alle plusvalenze private, perlopiù dopo che la prassi e la giurisprudenza avevano offerto un primo intervento, basandosi sulla clausola generale dell'elusione d'imposta. Basti pensare alle norme che prevedono l'imposizione a posteriori delle riserve occulte trasferite nell'ambito di un trasferimento di beni da un'impresa personale ad una persona

giuridica, se nei cinque anni successivi si verifica una cessione dei diritti di partecipazione (per esempio articolo 19 capoverso 2 LIFD). Oppure alle complesse disposizioni con le quali il legislatore federale ha codificato le controverse teorie della trasposizione e della liquidazione parziale indiretta (per esempio articolo 20a LIFD). Ma si consideri anche solo il cosiddetto "quasi commercio professionale" di titoli e di immobili (cfr. per esempio la Circolare n. 36 del 27 luglio 2012 dell'AFC), che fra l'altro fa sì che in Svizzera, quando il *capital gain* viene assoggettato all'imposta, comporti l'applicazione di aliquote fra le più alte al mondo.

Il meno che si possa dire è allora che l'esenzione fiscale dell'utile in capitale privato non ha certo contribuito né alla semplificazione del sistema fiscale né alla certezza del diritto.

### 3. Ridurre le aliquote, ampliare la base imponibile

Il Governo federale ha avviato il cantiere della cosiddetta Riforma III dell'imposizione delle imprese. Uno dei più importanti temi che devono essere affrontati, nel cammino ancora lungo che porterà alla nuova legge, concerne l'abolizione dei regimi fiscali, previsti soprattutto dal diritto cantonale, che per l'UE e l'OCSE sono strumenti di concorrenza fiscale dannosa. Quel che già sin d'ora appare più che probabile è che, per mantenere la competitività fiscale, dovrà essere intrapresa una riduzione generale dell'imposizione degli utili, proprio perché non saranno più ammessi regimi fiscali speciali, che potrebbero incorrere nelle censure della comunità internazionale.

Se si riducono le aliquote dell'imposta sull'utile delle persone giuridiche, dovranno essere studiate "misure di compensazione", come affermato anche dal Rapporto intermedio del 7 maggio 2013[2]. La soluzione più logica appare quella di ampliare la base imponibile. Perché non cominciare proprio colmando la lacuna rappresentata dall'esenzione degli utili in capitale di carattere privato?

La proposta di aumentare le entrate, nell'ambito della Riforma III dell'imposizione delle imprese, introducendo una "imposta sugli utili da partecipazione per le persone fisiche", è stata avanzata anche dall'organo politico di coordinamento della riforma, nel suo Rapporto intermedio. A supporto del suggerimento, il Rapporto intermedio sottolinea che una riduzione dell'imposta sull'utile sgrava indirettamente anche i titolari di quote, ragione per cui "questo effetto può essere corretto con l'introduzione di un'imposta sugli utili da partecipazione"[3].

### 4. Le occasioni mancate

Non è certo la prima volta che la prospettiva di un'imposizione delle plusvalenze private viene evocata. Già nei disegni di Legge federale sull'imposta diretta e sull'armonizzazione, che accompagnavano il Messaggio del Consiglio federale del 1983, si prospettava l'introduzione di un'imposta sui guadagni derivanti da partecipazioni. La motivazione alla base della proposta era chiarissima: "dal profilo della logica del sistema e dell'equità fiscale, l'imposizione di tutti gli utili in capitale è opportuna, indipendentemente dagli elementi sui quali è realizzato l'utile stesso (carte valori, oggetti in metalli preziosi, collezioni di quadri, di francobolli ed al-

tre)"[4]. La proposta sarebbe poi stata accantonata, per lasciare il posto al noto articolo 16 capoverso 3 LIFD, che esenta genericamente gli utili in capitale privati.



Un nuovo tentativo di colmare la lacuna risale all'inizio del secolo in corso. La Commissione di esperti "Imposizione delle imprese indipendentemente dalla loro forma giuridica" (nota anche con l'acronimo ERU, dal suo nome tedesco), presieduta dal professor Xavier Oberson, aveva raccomandato, proprio nell'intento di raggiungere un'imposizione delle imprese che fosse neutrale rispetto alla forma giuridica, di introdurre un'imposizione parziale tanto degli utili da alienazione di partecipazioni qualificate (quota minima 5%) quanto dei redditi prodotti da tali partecipazioni. Dopo aver posto in consultazione un avamprogetto, fondato sul rapporto in questione e che ancora conteneva delle proposte che contemplavano l'imposizione delle plusvalenze, nel disegno di legge del 2005 il Consiglio federale ha tuttavia nuovamente rinunciato ad introdurre un'imposta sugli utili da partecipazioni, limitandosi a proporre l'introduzione di una base legale per quei casi di imposizione degli utili in capitale già in vigore, anche se solo in virtù della giurisprudenza del Tribunale federale. Si trattava cioè di disciplinare nella legge il "quasi commercio di valori mobiliari", la liquidazione parziale indiretta e la cosiddetta "trasposizione"[5]. Così sono nati i nuovi articoli delle leggi fiscali che concernono la liquidazione parziale indiretta e la "trasposizione". La base legale che disciplina il "quasi commercio professionale" di titoli, invece, la stiamo ancora aspettando.

### 5. Sarà la volta buona?

Di argomenti a favore dell'imposizione degli utili in capitale privati, anche solo di quelli che si riferiscono alla cessione di quote di partecipazione, non ne mancano di sicuro. Se quelli che si fondano sui principi costituzionali della giustizia fiscale non fossero sufficienti, ce ne sono anche parecchi che nascono da esigenze di semplificazione del sistema fiscale e di certezza del diritto. A quest'ultimo proposito, non si può non considerare allarmante la circostanza che, dopo ripetuti tentativi susseguitisi nei decenni passati, non si disponga tuttora di una base legale chiara per l'imposizione dei guadagni provenienti dai quasi commercio di titoli.

Ma adesso, con la prospettiva di dover ridurre le aliquote delle imposte sull'utile delle persone giuridiche, potremmo essere alla vigilia di una vera svolta. Insomma, quel che non hanno potuto i grandi principi né le esigenze di semplificazione lo potrà forse la necessità di evitare perdite fiscali rovinose.

**Elenco delle fonti fotografiche:**

<http://media3.news.ch/news/680/299610-8ba-5215084d6ed207840cb6c828c8675.jpg> [05.10.2013]

[http://i.res.24o.it/images2010/SoleOnLine5/\\_Immagine/Notizie/USA/2012/10/soldi-svizzera-corbis-258.jpg?uuid=0af0ed0e-1c77-11e2-b1ce-98a8ec418fdf](http://i.res.24o.it/images2010/SoleOnLine5/_Immagine/Notizie/USA/2012/10/soldi-svizzera-corbis-258.jpg?uuid=0af0ed0e-1c77-11e2-b1ce-98a8ec418fdf) [05.10.2013]

[1] Cfr. sentenza del Tribunale federale, del 3 giugno 2013, n. 2C\_1151/2012 consid. 2.2.

[2] DFF, Misure volte a rafforzare la competitività fiscale (Riforma III dell'imposizione delle imprese), Rapporto intermedio dell'organo di coordinamento all'attenzione del Dipartimento federale delle finanze (DFF), Berna, 7 maggio 2013, in: <http://www.efd.admin.ch/themen/steuern/02720/in->

<dex.html?lang=it> [05.10.2013], citato: Rapporto intermedio.

[3] *Ibidem*, pagina 44.

[4] Cfr. Messaggio del Consiglio federale n. 83.043 del 25 maggio 1983, a sostegno delle leggi federali sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni e sull'imposta federale diretta (Messaggio sull'armonizzazione fiscale), in:

Foglio federale 1983 III 1, in particolare paragrafo 144.31, pagine 25-26.

[5] Cfr. Messaggio del Consiglio federale concernente la Legge federale sul miglioramento delle condizioni quadro fiscali per le attività e gli investimenti imprenditoriali (Legge sulla riforma II dell'imposizione delle imprese), in: Foglio federale 2005 4241, in particolare pagina 4311.