

La Costituzione federale assediata da iniziative popolari in materia fiscale



Samuele Vorpe

Docente-ricercatore
SUPSI

Da qualche tempo si constatano sempre più iniziative a matrice fiscale che vogliono modificare la Carta fondamentale svizzera

1.

Lo strumento democratico dell'iniziativa popolare federale

Si sa che la Svizzera è la culla della democrazia diretta poiché offre ai suoi cittadini svariati strumenti per partecipare attivamente alla vita politica. Si pensi in particolare alla possibilità per i cittadini di indire un referendum, che consente di opporsi ad una decisione dell'organo legislativo, oppure di poter lanciare un'iniziativa popolare per richiedere al Popolo e ai Cantoni di esprimersi attraverso un voto nell'ambito di una modifica costituzionale (cfr. articolo 136 capoverso 2 Costituzione federale [di seguito Cost.], nonché il Capitolo 2: Iniziativa e referendum agli articoli 138 e seguenti Cost.).

Nel momento in cui gli iniziattivisti intendono proporre una revisione parziale della Costituzione federale sono tenuti a raccogliere, entro 18 mesi dalla pubblicazione ufficiale dell'iniziativa popolare nel Foglio federale, almeno 100'000 firme da persone aventi diritto di voto, ovvero da tutte quelle persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età, purché non siano interdette per infermità o debolezza mentali (articolo 139 capoverso 1 Cost.).

L'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale può essere formulata come proposta generica o progetto elaborato.

In presenza di una proposta generica, l'Assemblea federale elabora la revisione parziale nel senso dell'iniziativa e la sottopone al voto del Popolo e dei Cantoni, oppure, essa può decidere di respingerla e lasciare la decisione ultima al Popolo che può decidere se darle seguito. Se il Popolo approva l'iniziativa, l'Assemblea federale elabora il progetto proposto nell'iniziativa (articolo 139 capoverso 4 Cost.).

Nel caso di un progetto già elaborato, il suo tenore non può essere modificato dall'Assemblea federale. In tal caso il testo dell'iniziativa può essere respinto dal legislativo e lasciare al Popolo e Cantoni la decisione ultima; alternativamente al testo può essere presentato un controprogetto, nella speranza che quest'ultimo sia accettato in votazione (articolo 139 capoverso 5 Cost.).

2.

La Costituzione federale assediata da progetti di iniziative popolari in materia fiscale

Negli ultimi tempi le iniziative popolari volte ad iscrivere nella Costituzione federale delle disposizioni a matrice fiscale si sono moltiplicate. La causa di questo crescente fenomeno è da ricercarsi – oltre che in logiche elettorali, in base alle quali i partiti cercano di far valere le proprie posizioni – nell'impossibilità da parte del Popolo di richiedere una modifica delle leggi federali poiché di competenza dell'Assemblea federale.

Le leggi federali possono, infatti, essere modificate solamente dai rappresentanti del Consiglio nazionale o del Consiglio degli Stati attraverso diversi strumenti parlamentari (per esempio mozioni, interpellanze e iniziative parlamentari).

Ai cittadini non è per contro concesso alcuno strumento volto a richiedere, o a proporre, dei cambiamenti delle leggi federali. A dire il vero, l'unico strumento disponibile è quello del referendum (facoltativo od obbligatorio) che, tuttavia, è utilizzabile nel caso in cui una legge federale sia stata da poco approvata o modificata. Siamo quindi in presenza di uno strumento di controllo dell'operato dell'Assemblea federale, ma non esiste la possibilità per i cittadini di sottoporre autonomamente una modifica legislativa all'Assemblea federale o ancora meglio al voto popolare.

L'unico mezzo a disposizione del Popolo per apportare dei cambiamenti di natura fiscale, che riguardino le imposte dirette o quelle indirette, è dunque da ricercarsi nell'iniziativa popolare di cui all'articolo 139 Cost.

Il testo di un'iniziativa si può considerare nullo, sempre che siano state raccolte almeno 100'000 firme, solo in presenza di una delle condizioni stabilite all'articolo 75 della Legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976; più precisamente il capoverso 1 dispone che l'iniziativa popolare che non rispetta l'unità materiale (cfr. articoli 139 capoverso 3 e 194 capoverso 2 Cost.) o l'unità formale (cfr. articoli 139 capoverso 3 e 194 capoverso 3 Cost.) o che viola disposizioni cogenti del diritto internazionale (cfr. articoli 139 capoverso 3, 193 capoverso 4 e 194 capoverso 2 Cost.) è dichiarata nulla in tutto o in parte dall'Assemblea federale.

Di recente ha fatto per esempio molto discutere il caso dell'iniziativa popolare che vuole attribuire alla Confederazione la competenza esclusiva per prelevare un'imposta di successione e di donazione in modo da garantire, attraverso i due terzi del gettito complessivo, un finanziamento duraturo dell'AVS; il terzo restante viene lasciato in favore dei Cantoni. Questa iniziativa, il cui termine per la raccolta delle firme scadrà il 16 febbraio 2013, ha già creato molta agitazione presso le persone benestanti poiché contiene una disposizione retroattiva che intende assoggettare alla futura imposta federale – sempre che il testo venga accolto in votazione da Popolo e Cantoni – tutte le donazioni effettuate a decorrere dal 1. gennaio 2012. Il testo proposto dagli iniziativaisti, che è stato redatto nella forma elaborata, contiene molteplici disposizioni che, di regola, si riscontrano in una legge federale di applicazione.

Ma non sarebbe più in sintonia con i principi stabiliti dalla Costituzione federale prevedere che un'iniziativa popolare stabilisca soltanto la possibilità per la Confederazione di riscuotere un'imposta sulle successioni e sulle donazioni? Le modalità di applicazione verrebbero poi definite da una legge federale specifica discussa ed approvata dall'Assemblea federale.

Ancorché questa possa rappresentare la soluzione ideale dal momento che codificherebbe nella Carta fondamentale esclusivamente un principio, la realtà è che viene concessa ampia libertà agli iniziativaisti nel poter scegliere, come meglio credono, il tenore letterale con il quale chiedere una revisione della Costituzione federale.

Il rischio concreto, che si sta sempre più profilando, è quello di proporre norme incomplete e di difficile applicazione pratica, che nulla hanno a che fare con la Costituzione federale; queste verranno in seguito sottoposte alla decisione popolare con il pericolo che successivamente ottengano un sufficiente consenso. Ne sono un esempio le numerose iniziative popolari "fiscali" pendenti, e cioè quelle la cui raccolta firme non è ancora terminata, nonché quelle già riuscite e sulle quali saremo chiamati ad esprimerci nel corso dei prossimi mesi.

3.

Il quadro delle iniziative popolari "fiscali" pendenti

Il quadro delle iniziative popolari in materia fiscale (i) depositate ma non ancora riuscite, (ii) formalmente riuscite e (iii) oggetto di una prossima votazione, sono indicate nella tabella sottostante.

Alcune di queste iniziative popolari propongono di inserire nella Costituzione federale nuove forme di deduzioni fiscali per le imposte dirette, nonostante – a parere di chi scrive – rappresentino disposizioni che dovrebbero trovare una sistemazione soltanto nella Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (di seguito LAID) e nella Legge federale sull'imposta federale diretta (di seguito LIFD).

N.	Titolo dell'iniziativa popolare	Situazione
1a	Per agevolare fiscalmente il risparmio per l'alloggio destinato all'acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio e per finanziare misure edilizie di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente (Iniziativa sul risparmio per l'alloggio)	Votazione prevista per l'11 marzo 2012
1b	Accesso alla proprietà grazie al risparmio per l'alloggio	In attesa della data della votazione, che verrà stabilita in un secondo momento
2	Sicurezza dell'alloggio per i pensionati	Controprogetto del Consiglio federale del 23 giugno 2010
3	Iniziativa a favore delle famiglie: deduzioni fiscali anche per i genitori che accudiscono personalmente i figli	Riuscita il 30 agosto 2011
4	Basta con l'IVA discriminatoria per la ristorazione!	Riuscita l'11 ottobre 2011
5	Basta ai privilegi fiscali dei milionari (Abolizione dell'imposizione forfettaria)	Raccolta firme scade il 19 ottobre 2012
6	Per il matrimonio e la famiglia – No agli svantaggi per le coppie sposate	Raccolta firme scade il 3 novembre 2012
7	Sostenere le famiglie! Esentare dalle imposte gli assegni per i figli e gli assegni di formazione	Raccolta firme scade il 3 novembre 2012
8	Imposta sull'energia invece dell'IVA	Raccolta firme scade il 15 dicembre 2012
9	Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (Riforma dell'imposta sulle successioni)	Raccolta firme scade il 16 febbraio 2013
10	Sì a una deduzione dall'imponibile per la partecipazione a elezioni e votazioni	Raccolta firme scade il 29 maggio 2013

4.

Le iniziative popolari "fiscali" in breve

4.1.

Il risparmio per l'alloggio.

Due iniziative analoghe su questo tema

Sul tema dei depositi a risparmio per l'alloggio per il primo acquisto a titolo oneroso di una proprietà abitativa sono riuscite due iniziative popolari, le quali saranno presto sottoposte al voto del Popolo e dei Cantoni.

L'iniziativa denominata "Per agevolare fiscalmente il risparmio per l'alloggio destinato all'acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio e per finanziare misure edilizie di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente", per la quale saremo chiamati a votare il prossimo 11 marzo 2012, vuole accordare ai Cantoni la possibilità di concedere una deduzione, fino a 15'000 franchi dal reddito e per un periodo massimo di dieci anni, per i versamenti destinati all'acquisto di un'abitazione primaria in Svizzera; la deduzione è invece pari a 5'000 franchi se si finanziano misure di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente. In tal caso siamo in presenza di una norma potestativa ("I Cantoni possono").

Il testo di questa iniziativa, che riprende sostanzialmente una disposizione applicata sin d'ora esclusivamente dal Canton Basilea Campagna, è molto articolata e composta da due (nuovi) articoli costituzionali, di cui il primo composto da (ben) undici capoversi nei quali sono regolate anche complesse disposizioni di applicazione della misura per il risparmio per l'alloggio. Una simile normativa sarebbe senz'altro da collocare nella LAID (ed eventualmente nella LIFD). A tale proposito il controprogetto elaborato a livello parlamentare per rispondere alle richieste degli iniziativaisti prevedeva proprio questa soluzione.

L'iniziativa seppur osteggiata da quasi tutti i Cantoni, dal Consiglio federale e dal Consiglio degli Stati, ha però trovato il pieno appoggio del Consiglio nazionale. Toccherà quindi al Popolo e ai Cantoni esprimersi.

In un secondo momento, la cui data non è ancora stata stabilita, verrà poi sottoposta al voto l'altra iniziativa denominata "Accesso alla proprietà grazie al risparmio per l'alloggio". Questa iniziativa propone invece un testo meno articolato rispetto a quello precedente, seppur l'obiettivo finale sia il medesimo, ovvero ammettere una deduzione fiscale dei depositi a risparmio per l'alloggio per il primo acquisto di un'abitazione primaria, concedendo un importo massimo di 10'000 franchi annui e per dieci anni al massimo. Rispetto all'altra iniziativa, questa richiede l'introduzione obbligatoria del risparmio fiscale per l'alloggio ai fini dell'imposta federale diretta e di quella cantonale ("La Confederazione e i Cantoni promuovono").

4.2.

La sicurezza dell'alloggio per i pensionati

Gli iniziativaisti intendono inserire nella Costituzione federale la facoltà per le persone che raggiungono l'età pensionabile ai sensi dell'AVS di decidere se continuare ad essere imposte sul valore locativo della loro abitazione. Ne consegue che queste persone sono libere di scegliere se il valore locativo debba continuare a rappresentare un reddito imponibile, beneficiando in tal senso delle corrispondenti deduzioni (interessi passivi, spese di manutenzione, premi assicurativi e spese amministrative) oppure chiedere l'esenzione rinunciando alle corrispondenti

deduzioni, salvo un massimo di 4'000 franchi per le spese di manutenzione e le spese destinate al risparmio dell'energia, della protezione dell'ambiente e della conservazione dei monumenti storici.

Il Consiglio federale ha quindi elaborato un controprogetto che stabilisce l'abolizione del valore locativo per tutti i contribuenti, sostenendo l'incostituzionalità del testo dell'iniziativa poiché condurrebbe ad una disparità di trattamento ingiustificata sul piano materiale nei confronti dei gruppi che non ne beneficiano (proprietari di abitazioni che non hanno ancora raggiunto l'età del pensionamento, locatari).

Nel 2011 tanto il Consiglio nazionale, quanto il Consiglio degli Stati, hanno affossato il controprogetto del Consiglio federale. Salvo ripensamenti si andrà a votare prossimamente su questa iniziativa. Anche in questo caso sarebbe stato meglio che la questione fosse stata regolata da una legge federale (LAID e LIFD) anziché dalla Costituzione federale, come stabiliva appunto il controprogetto del Consiglio federale.



4.3.

Le deduzioni fiscali per genitori che accudiscono personalmente i figli

Il testo proposto, riuscito formalmente alla fine del mese di agosto 2011, dispone che "Ai genitori che accudiscono personalmente i figli è concessa una deduzione fiscale almeno equivalente a quella accordata ai genitori che affidano a terzi la custodia dei figli". Il tenore letterale di questa disposizione fa sì che sarebbe senz'altro più opportuno collocare tale proposta nell'articolo 9 LAID (che concerne le deduzioni che i Cantoni devono ammettere per l'imposta cantonale), rispettivamente nell'articolo 33 LIFD (che concerne le deduzioni generali ammesse per l'imposta federale diretta).

4.4.

Attenuare gli effetti dell'IVA nell'ambito della ristorazione

In questo caso gli iniziativaisti chiedono un'aliquota IVA del 2.5% piuttosto che dell'8% per le prestazioni della ristorazione, così come già avviene per l'acquisto dei generi alimentari, ad eccezione, sempre nell'ambito della ristorazione, delle bevande alcoliche, degli articoli di tabacco e degli articoli per i fumatori. L'iniziativa è formalmente riuscita nel mese di ottobre 2011.

4.5.

L'abolizione dell'imposizione secondo il dispendio

Si chiede di iscrivere nella Costituzione federale il divieto di ammettere privilegi fiscali a favore delle persone fisiche, vietando la possibilità di usufruire della tassazione globale. Anche in questo caso siamo di fronte ad una proposta che andrebbe certamente indirizzata alla LAID e alla LIFD e non già alla Carta fondamentale. Si dovrebbe infatti richiedere direttamente l'abrogazione degli articoli 6 LAID e 14 LIFD. Siccome tutti gli strumenti parlamentari a disposizione dei consiglieri nazionali e degli Stati, a favore di un'abrogazione dell'imposta sul dispendio, sono sempre stati neutralizzati dalla maggioranza parlamentare contraria, si è di fatto giunti all'ultimo stadio: il lancio di un'iniziativa popolare.

Si segnala su questo tema un progetto di legge del Consiglio federale, del 29 giugno 2011, volto ad inasprire le condizioni che permettono alle persone fisiche, di regola cittadini stranieri, di usufruire di questo particolare istituto giuridico. Il Consiglio federale propone in particolare le seguenti modifiche:

- il dispendio a livello mondiale deve corrispondere almeno al settuplo dei costi abitativi;
- ai fini dell'imposta federale diretta si deve considerare una base minima di calcolo, pari a 400'000 franchi. I Cantoni devono stabilire un importo minimo che possono decidere liberamente;
- i coniugi che vogliono essere tassati in base al dispendio devono adempiere entrambi tutte le condizioni.

Vedremo se gli iniziativaisti saranno disponibili a ritirare il testo qualora le proposte del Consiglio federale dovessero venir accolte dall'Assemblea federale. Il termine per la raccolta firme scadrà il 19 ottobre 2012.



4.6.

Eliminare gli svantaggi fiscali delle coppie sposate nei confronti di quelle non sposate

Con questa iniziativa, la cui raccolta firme scadrà agli inizi del mese di novembre 2012, si vuole evitare che i coniugi siano svantaggiati da un punto di vista fiscale (e delle assicurazioni sociali) a causa del matrimonio. Il principio costituzionale della parità di trattamento stabilito all'articolo 8 Cost. già contempla questa proposta.

4.7.

Esenzione dalle imposte degli assegni per i figli e di quelli di formazione

Proprio nel mese di dicembre 2011 il Consiglio degli Stati ha respinto un'iniziativa cantonale relativa all'esenzione degli assegni per i figli e per i giovani in formazione dall'imposta cantonale, quando invece il Consiglio nazionale l'aveva accolta.

Un'identica iniziativa popolare è stata lanciata nel maggio del 2011, il cui termine della raccolta firme scadrà nel novembre 2012. La sensazione è che questa proposta possa seguire lo stesso percorso di quella concernente il risparmio per l'alloggio, e cioè che le due Camere federali seguano strade diverse. La conseguenza sarebbe una votazione popolare, a condizione che gli iniziativaisti raccolgano le 100'000 firme necessarie.

4.8.

Un'imposta sull'energia invece dell'IVA

Questa iniziativa vuole sostituire l'attuale IVA con un'imposta sull'energia destinata a colpire l'importazione e la produzione di energia non rinnovabile, la cui base di calcolo è data dal vettore energetico. Lanciata nel giugno 2011 dopo la catastrofe nucleare di Fukushima, il termine per la raccolta firme scadrà nel dicembre 2012.

4.9.

Un'imposta federale sulle successioni e sulle donazioni per finanziarie in maniera duratura l'AVS

Lanciata il 16 agosto 2011, questa iniziativa ha già suscitato molto scalpore e creato attimi di panico a causa della clausola retroattiva che intende assoggettare ad un'imposta di successione, riscossa a livello federale (sinora la competenza esclusiva è assegnata ai Cantoni), tutte le donazioni effettuate dopo il 1. gennaio 2012. Delle esenzioni sono previste solo (i) per il coniuge/partner registrato superstite, (ii) per le persone giuridiche esentate dalle imposte e (iii) per le successioni aziendali a determinate condizioni. L'aliquota è pari al 20%, indipendentemente dal grado di parentela tra donante e donatario, rispettivamente tra *de cuius* ed eredi. Inoltre è prevista un'esenzione sui primi due milioni della sostanza netta. Il ricavato dell'imposta viene destinato per due terzi al finanziamento dell'AVS e per un terzo ai Cantoni.

4.10.

Una deduzione dal reddito imponibile per la partecipazione a elezioni e votazioni

Pubblicata nel Foglio federale verso la fine di novembre 2011, l'iniziativa vuole mobilitare i cittadini ad andare a votare utilizzando la leva fiscale, ovvero concedendo ad ogni persona una deduzione dal reddito imponibile pari (i) a 25 franchi per le votazioni/elezioni comunali, (ii) a 50 franchi per quelle cantonali e, infine, (iii) a 100 franchi per quelle federali. Il testo dell'iniziativa, che riguarda una deduzione fiscale, andrebbe anche qui inserito nella LAID e nella LIFD, anziché nella Costituzione federale. Il termine per la raccolta firme scadrà nel maggio 2013.

5.

Un freno al continuo deposito delle iniziative popolari "fiscali"?

Da un breve esame delle iniziative popolari in materia fiscale tuttora pendenti (raccolta firme, discussione a livello par-

lamentare oppure oggetto di votazione popolare), si evince come lo strumento democratico dell'iniziativa popolare sia sempre più abusato.

Infatti, perlomeno nella maggior parte dei casi, quando una minoranza parlamentare non raggiunge, con i mezzi a sua disposizione, gli obiettivi prefissati, non si lascia scomporre e lancia un'iniziativa popolare per richiedere l'inserimento di una disposizione fiscale nella Costituzione federale, che, invece, andrebbe collocata in una legge federale di applicazione (per esempio LIFD o LAID).

Tuttavia la mancanza di un controllo o una limitazione alle possibilità di lanciare delle iniziative popolari di qualsiasi genere per ottenere una revisione parziale della Costituzione federale, ad esempio nell'ambito fiscale, ci induce a pensare che forse è giunto finalmente il momento di ripensare questo fondamentale strumento della nostra democrazia diretta.

Per maggiori informazioni:

Amministrazione federale delle contribuzioni, Propositions actuelles en matières fiscales au niveau fédéral, 10. Initiatives populaires ayant un rapport avec la fiscalité, in:

http://www.estv.admin.ch/aktuell/00034/00035/index.html?lang=fr#sprungmarke1_93 [24.01.2012]

Assemblea federale – Il Parlamento svizzero, Gli strumenti parlamentari, interventi parlamentari, in:

<http://www.parlament.ch/i/wissen/taetigkeiten/parlinstrvorstoesse/Pagine/default.aspx> [24.01.2012]

Assemblea federale – Il Parlamento svizzero, Votazione popolare del 11 marzo 2012, in:

<http://www.parlament.ch/i/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/volksabstimmungen-2012-abstimmung-2012-03-11/bausparen/Pagine/default.aspx> [24.01.2012]

Cancelleria dell'Amministrazione federale, Domande frequenti, in:

<http://www.bk.admin.ch/themen/pore/01494/index.html?lang=it> [24.01.2012]

Cancelleria dell'Amministrazione federale, Iniziative popolari, in:

<http://www.bk.admin.ch/themen/pore/vi/index.html?lang=it> [24.01.2012]

Centro di competenze tributarie della SUPSI, Iniziative popolari in materia fiscale pubblicate sul Foglio federale, in:

http://www.fisco.supsi.ch/Content/main/uploaded/pdf/Iniziative_popolari.pdf [24.01.2012]

Corriere del Ticino, Assegni per i figli sempre da tassare, 13 dicembre 2011, in:

<http://www.cdt.ch/confederazione/politica/55210/assegni-per-i-figli-sempre-da-tassare.html> [24.01.2012]

Giornale del Popolo, Il 2011 anno da record per le iniziative popolari, 29 dicembre 2011, pagina 13

Swissinfo.ch, CSt: no a riforma valore locativo, 13 dicembre 2011, in:

http://www.swissinfo.ch/ita/rubriche/notizie_d_agenzia/mondo_brevi/CSt:_no_a_riforma_valore_locativo.html?cid=31751162 [24.01.2012]

Elenco delle fonti fotografiche:

<http://www.aargauerzeitung.ch/aargau/im-aargau-werden-fuer-fuenf-volksinitiativen-unterschriften-gesammelt-110902867/asset/0/@teaserImage/detail> [24.01.2012]

http://v2.suedostschweiz.ch/var/upload/news/image/118176_640.jpg [24.01.2012]