

# FOGLIO FEDERALE

Anno XLV

Berna, 1° giugno 1962

Volume I

---

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 12.—, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale XI 690.

---

8470

## MESSAGGIO

del

**Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la proroga dell'ordinamento delle finanze della Confederazione (proroga della validità dell'art. 41ter della Costituzione federale)**

(Del 18 maggio 1962)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

L'11 maggio 1958, il decreto federale del 31 gennaio 1958 che istituisce nuove disposizioni costituzionali sull'ordinamento delle finanze della Confederazione è stato accettato dal popolo e dai Cantoni. Esso è entrato in vigore il 1° gennaio 1959. Nel decreto, la validità dell'articolo 41ter della Costituzione federale, fondamento per la riscossione dell'imposta sulla cifra d'affari, dell'imposta per la difesa nazionale e dell'imposta sulla birra, è stata espressamente limitata agli anni dal 1959 al 1964. Con il presente messaggio, vogliamo esporre i motivi che ci inducono a proporvi di prorogare di dieci anni la validità dell'articolo costituzionale.

### I. LA SITUAZIONE INIZIALE

#### A. L'evoluzione delle finanze federali

All'indomani della seconda guerra mondiale, il conto della Confederazione rivelava, fine 1945, un passivo del bilancio di 8,5 miliardi di franchi. Un quarto di secolo prima, fine 1919, il disavanzo era di 1 miliardo: alla fine del 1924, salì a 1,5 miliardi. Per evitare stavolta una situazione

simile a quella che seguì alla guerra 1914—1918, furono dapprima mantenuti i provvedimenti fiscali presi durante la guerra per mezzo di disposizioni del diritto di necessità e furono poi aboliti solo parzialmente. Soprattutto grazie all'imposta sulla cifra d'affari e all'imposta per la difesa nazionale, costituenti circa la metà delle entrate fiscali totali della Confederazione, e unitamente a una politica delle spese per quanto possibile economica, si riuscì a ridurre il passivo del bilancio a 6,7 miliardi, fine 1958. Durante la validità del nuovo ordinamento emanato nel 1958, fu ancora possibile ridurlo a 5,9 miliardi, fine 1961.

Dal 1950, i conti della Confederazione si sono chiusi come segue:

Conto generale della Confederazione 1950—1961

	Onori	Reddito in milioni di franchi	Beneficio
1950	1 607	1 778	+ 171
1951	1 697	1 707	+ 10
1952	2 003	1 822	— 181
1953	1 947	1 903	— 44
1954	2 062	2 292	+ 230
1955	1 999	2 214	+ 215
1956	2 044	2 467	+ 423
1957	2 306	2 488	+ 182
1958	2 591	2 886	+ 295
1959	2 609	2 772	+ 163
1960	2 799	3 078	+ 279
1961	3 158	3 486	+ 328
Media			
1950/1952	1 769	1 769	0
1953/1955	2 002	2 136	+ 134
1956/1958	2 314	2 614	+ 300
1959/1961	2 855	3 112	+ 257

Dal 1950, gli oneri e i redditi del conto di stato della Confederazione sono gradualmente aumentati. Durante i primi quattro anni, la situazione finanziaria è stata molto instabile, mentre che, dal 1954 al 1956, si ottennero regolarmente benefici di almeno 200 milioni di franchi. Sulla base di queste constatazioni, il Consiglio federale elaborò il proprio disegno per un nuovo ordinamento delle finanze. Esso si proponeva di diminuire il disavanzo del bilancio, annualmente, di circa 250 milioni. Durante le deliberazioni parlamentari, il disegno subì diverse modificazioni: il nuovo ordinamento, nella sua definizione finale del 31 gennaio 1958, permetteva di conseguire un beneficio medio di soli 140 milioni.

Dal 1956, gli oneri e i redditi sono aumentati più rapidamente che negli anni anteriori. Circa gli oneri, sono soprattutto le spese concernenti il personale, i sussidi federali e l'acquisto del materiale da guerra che sono considerevolmente accresciute rispetto al periodo precedente l'entrata in vigore dell'ordinamento finanziario 1959—1964. Circa i redditi, sono soprattutto aumentate le entrate dei dazi e delle imposte. Ne conseguì che, nei primi tre anni del nuovo ordinamento finanziario, il beneficio del conto generale della Confederazione ha, in media, considerevolmente superato i previsti 140 milioni. Nonostante gli alleviamenti decisi dalle Camere federali, si è, dunque, raggiunto all'incirca la quota di sdebitamento di 250 milioni di franchi che il Consiglio federale, nel messaggio del 1° febbraio 1957, considerava adeguata per tempi di stabile prosperità economica.

## B. Prospettive

### 1. In generale

Le esperienze dell'ultimo decennio dimostrano che è molto difficile, se non impossibile, emettere, circa l'evoluzione delle finanze federali, pronostici con un certo grado di sicurezza, su parecchi anni. Oneri e redditi della Confederazione subiscono un considerevole influsso dallo sviluppo economico e politico. Per poter esprimere un giudizio sui provvedimenti che, al posto dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta per la difesa nazionale limitate costituzionalmente sino al 1964, sarebbero idonei a mantenere l'equilibrio delle finanze e ad ammortare convenientemente il disavanzo del bilancio, giova premettere alcune considerazioni generali.

Il reddito nazionale svizzero è costantemente aumentato negli ultimi dodici anni. In tal tempo, il nostro paese appartenne a quel gruppo di Stati ove lo sviluppo economico fu il più rapido. Ne è conseguito, in verità, che la capacità di produzione accrebbe ben oltre le riserve di personale indigeno. La forte espansione della nostra economia fu, di gran lunga, possibile solo grazie all'afflusso crescente di mano d'opera straniera. Nel 1961, occupammo più di mezzo milione di stranieri assoggettati al controllo, corrispondenti a circa un quinto del totale delle persone occupate. Tale fenomeno ha, tuttavia, i suoi limiti, ond'è d'attendersi un allentamento graduale del processo d'espansione. L'ingresso nella vita professionale dei giovani degli anni di forte natalità, gli investimenti operati per ridurre il lavoro dell'uomo, il progresso tecnico, l'aumento costante della popolazione, l'estensione delle esportazioni (oggi, a dire il vero, assai aleatoria per l'incertezza circa l'integrazione europea) permettono di ritenere possibile che l'espansione economica si manterrà e che il benessere aumenterà. Ciò non esclude evidentemente flessioni temporanee, totali o parziali.

## 2. Entrate

L'aumento o la diminuzione del reddito nazionale esercita un influsso decisivo sulle entrate della Confederazione. Il prodotto delle principali fonti d'entrata, in particolare dei dazi, dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta per la difesa nazionale, dipende direttamente dallo sviluppo del reddito individuale, dal consumo e, soprattutto, dall'attività nel settore degli investimenti. Le entrate fiscali aumentano, di regola, un po' più del reddito nazionale, perchè il miglioramento del livello di vita diminuisce l'importanza dei minimi esenti, degli elenchi di merci franche d'imposta e dei dazi più bassi per le merci di prima necessità, mentre l'uso maggiore di merci di grande valore comporta una maggiore applicazione dei dazi più elevati. Per l'imposta sulla cifra d'affari come anche per i dazi, il volume delle transazioni concernenti i cosiddetti beni «d'investimento» aumenta relativamente di più che quello delle transazioni concernenti le merci del consumo privato. Le entrate dell'imposta sul reddito crescono insieme con il reddito nazionale ma in misura un po' maggiore, soprattutto per l'aumento dei contributi e il sistema progressivo. Per contro, se il volume degli affari dovesse diminuire, le entrate fiscali della Confederazione diminuirebbero, parimente in una misura più forte.

Un avvenimento d'importanza capitale per le entrate federali sarebbe l'inserimento del nostro paese nel sistema d'integrazione economica europea, perchè la Confederazione perderebbe, in gran parte, una delle sue principali risorse: i dazi. Se si arrivasse a una soluzione valida per l'intera Europa e implicante una forte riduzione non solo dei dazi sui prodotti industriali ma anche di quelli sui prodotti agricoli e di quelli fiscali, alla Confederazione non resterebbe che un quinto delle sue attuali entrate doganali. Sparirebbe con ciò un terzo delle entrate fiscali federali. Tale lacuna dovrebbe essere colmata senza indugio. Le fondamenta necessarie sarebbero date nello stesso decreto che dovesse prevedere l'integrazione. Una parte del prodotto dei dazi sui carburanti è ora usata per finanziare la costruzione delle strade nazionali e principali, mentre i dazi sul tabacco sono interamente usati per il contributo federale all'assicurazione vecchiaia e superstiti. Occorrerebbe, dunque, trovare i mezzi per impedire che tali fonti si inaridiscano, qualora i relativi dazi dovessero cessare di esistere.

L'insieme dei problemi concernenti la sostituzione dei dazi nel caso dell'integrazione europea va separato dal problema della proroga dell'ordinamento finanziario vigente, già per il fatto che la Costituzione federale stabilisce la data alla quale devono essere prese nuove decisioni. Tale data è il 1° gennaio 1965. Orbene, presentemente, è impossibile di dire se i provvedimenti destinati a sostituire i dazi dovranno essere emanati al momento della proroga dell'ordinamento finanziario o ancora prima o dopo tale proroga.

### 3. Uscite

L'aumento o la diminuzione del reddito nazionale esercita il suo influsso non solo sulle entrate bensì anche sulle uscite federali. Le spese dell'amministrazione pubblica per il personale e il materiale subiscono le conseguenze dirette dell'espansione economica. Si aggiungano gli oneri imposti alla Confederazione per il rafforzamento e l'ammodernamento della difesa nazionale, la protezione civile, lo sviluppo della politica sociale, la maggiore sua attività nel settore delle ricerche e della formazione professionale e la sua collaborazione sul piano internazionale, senza dimenticare l'aiuto ai paesi in via di sviluppo.

Ogni messaggio passato concernente i problemi relativi all'ordinamento finanziario conteneva valutazioni sull'evoluzione delle finanze federali. Valutazioni sono state fatte anche ora, ma ci asteniamo dal riprodurle in questo messaggio. Infatti, le esperienze dei messaggi precedenti hanno dimostrato che siffatte pubblicazioni, nonostante tutte le riserve espresse nei commentari attenenti, davano occasione a interpretazioni di ogni specie che talora inducevano in errore. Tali valutazioni, poi, non aiutano quasi a formare una opinione sui provvedimenti da prendere. Si è, inoltre, constatato che la realtà non corrispondeva assai spesso alle previsioni. Qui, ci accontentiamo, perciò, di ricordare che, nonostante un aumento molto più considerevole delle entrate e delle uscite della Confederazione, l'ordinamento finanziario vigente ha permesso sinora di ammortare in una certa misura il disavanzo del bilancio, tenuto conto delle condizioni economiche. Così, la disposizione sull'ammortamento (art. 42 *bis* Cost.) è stato possibile adempirla, nei primi tre anni della sua validità, con i mezzi messi a disposizione della Confederazione dall'articolo 41 *ter* di durata limitata. Alla fine del 1961, come già detto, il disavanzo ammonta a 5,9 miliardi di franchi, mentre il 1° gennaio 1959, data dell'entrata in vigore dell'ordinamento, si elevava a 6,7 miliardi. Mantenendosi la prosperità, è prevedibile che anche negli anni 1962, 1963 e 1964 si otterranno benefici.

Tali considerazioni dimostrano che sinora è stato possibile di frenare l'aumento delle spese federali, almeno in misura tale ch'esso rimanga nei limiti dell'aumento delle entrate consentite costituzionalmente. Qualora nessuno squilibrio si manifesti nel settore economico o politico, si potrà, perciò, dire che le entrate attuali bastano per coprire le spese cagionate alla Confederazione dall'adempimento dei suoi compiti. Le esperienze degli ultimi anni e le previsioni del futuro immediato ci confermano che, in condizioni normali, è opportuno conservare alla Confederazione le entrate presentemente sancite, senza modificazione delle aliquote. Tuttavia, se compiti nuovi e di importanza inattesa fossero affidati alla Confederazione o se un periodo di stasi o addirittura una recessione succedesse allo sviluppo economico presente, la situazione dovrebbe essere riesaminata.

## II. I LAVORI PRELIMINARI

### A. Considerazioni fondamentali

#### 1. *L'ordinamento finanziario vigente*

Con il decreto federale del 31 gennaio 1958 che istituisce nuove disposizioni costituzionali sull'ordinamento delle finanze della Confederazione, sono state inserite nella Costituzione federale (art. 41 bis e 41 ter) diverse fonti d'entrata previste originariamente nel diritto di necessità. Esso ha, inoltre conferito la base costituzionale ai principi dell'equilibrio dei costi, della perequazione finanziaria e del divieto di convenzioni fiscali. I diritti di bollo e la tassa d'esenzione dal servizio militare furono oggetto di nuove disposizioni costituzionali; l'imposta preventiva, sino ad allora limitata nel tempo, e le cosiddette imposte di ritorsione furono iscritte a titolo duraturo nella Costituzione federale. Per contro, le disposizioni dell'articolo 41 ter concernenti l'imposta sulla cifra d'affari, l'imposta per la difesa nazionale e l'imposta sulla birra sono valide solo sino alla fine del 1964. Detto articolo prevede, inoltre, talune limitazioni per queste imposte, in particolare:

- le aliquote massime e l'intangibilità dell'elenco delle merci esenti, per l'imposta sulla cifra d'affari,
- le aliquote massime e un minimo esente, per l'imposta per la difesa nazionale,
- l'intangibilità dell'onere gravante la birra.

Nell'articolo 8 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale, le aliquote dell'imposta sulla cifra d'affari e la tariffa dell'imposta per la difesa nazionale sono stabilite in modo che le aliquote raggiungano i massimi indicati nell'articolo 41 ter. Il disciplinamento dell'articolo 8 può essere modificato solo con leggi esecutive.

I prodotti annui dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta per la difesa nazionale hanno superato il miliardo e costituiscono più di un terzo delle entrate fiscali della Confederazione. Poichè una diminuzione delle spese non è affatto probabile e anzi è da attendersi un nuovo aumento (cfr. n. I, B, qui sopra), il Consiglio federale doveva esaminare il modo di garantire alla Confederazione entrate della stessa capacità a contare dal 1965.

#### 2. *Diverse possibilità per il mantenimento dell'ordinamento finanziario vigente*

##### a. «Riforma» delle finanze federali

Occorreva avantutto chiedersi se l'imposta per la difesa nazionale e l'imposta sulla cifra d'affari non potessero essere sostituite con altre en-

trate fiscali. Il problema è già stato sollevato più volte, specialmente quando ancora si parlava di una «riforma» delle finanze federali. Ma tutti i tentativi di modificare il sistema fiscale nei punti essenziali fallirono: così, la soluzione dei contingenti nel 1950, l'iniziativa popolare per la soppressione dell'imposta sulla cifra d'affari nel 1952, l'imposta federale delle persone giuridiche nel 1956. Non va dimenticato che il sistema fiscale svizzero è il risultato di una lunga evoluzione e che, nell'attuale imbricazione delle finanze cantonali e federali, una «riforma» radicale delle seconde si ripercuoterebbero profondamente sulle prime. Questo è il motivo per cui, dopo l'ultima guerra, fu possibile attuare soltanto ordinamenti finanziari che, in pratica, mantenevano ciò che già esisteva. Vaste cerchie sono giunte alla conclusione che la Confederazione non può più rinunciare all'imposta sulla cifra d'affari e all'imposta per la difesa nazionale.

*b. Proroga, limitata o illimitata, dell'imposta sulla cifra d'affari, dell'imposta per la difesa nazionale e dell'imposta sulla birra*

Poichè una vera riforma delle finanze federali non può presentemente essere posta in discussione con una certa serietà, occorre chiedersi se bisognava di nuovo prevedere un ordinamento temporaneo o se si voleva tentare di inserire nella Costituzione federale a titolo duraturo l'imposta sulla cifra d'affari, l'imposta per la difesa nazionale e l'imposta sulla birra.

L'opposizione contro il conferimento alla Confederazione dell'autorizzazione stabile di riscuotere dette imposte, in particolare l'imposta federale diretta, è di certo molto diminuita; politicamente, si tratta, tuttavia, di uno scopo che non può essere raggiunto oggi. Inoltre, va considerato che, nella Costituzione federale, vi è un rapporto fra la limitazione della riscossione nel tempo e la restrizione approntata al diritto fiscale federale con la determinazione di aliquote massime e con altre disposizioni (elenco delle merci esenti dall'imposta sulla cifra d'affari, minimi esenti dall'imposta per la difesa nazionale). Queste restrizioni fanno rigido il disciplinamento fiscale e non consentono una sufficiente libertà di movimento per eventualità future. Nelle condizioni attuali, una siffatta rigidità non conviene a un ordinamento stabile. Tuttavia, fino a quando i conti della Confederazione accuseranno eccedenze analoghe a quelle degli ultimi anni, non c'è da aspettarsi che il parlamento e i cittadini sarebbero pronti a votare una disposizione costituzionale senza le restrizioni, di cui sopra.

La proroga a termine dell'imposta sulla cifra d'affari, dell'imposta per la difesa nazionale e dell'imposta sulla birra ha l'inconveniente che la base costituzionale per la loro riscossione va sancita a nuovo dopo un certo tempo. Si può attenuare questo inconveniente stabilendo un periodo più lungo che l'attuale di sei anni.

In occasione delle proroghe anteriori dell'ordinamento finanziario, sono sempre state apportate modificazioni alle disposizioni in vigore, così l'ampliamento ripetuto dell'elenco delle merci esenti dall'imposta sulla cifra d'affari, la soppressione dell'imposta sul lusso e quella dell'imposta complementare sulla sostanza nel settore dell'imposta per la difesa nazionale, l'istituzione di nuove tariffe. Preparando la proroga a termine dell'articolo 41 *ter* della Costituzione federale, abbiamo, dunque, esaminato accuratamente se, anche stavolta, dovessero essere apportate modificazioni all'ordinamento vigente o se non fosse preferibile di prorogarlo immutato.

## B. Avamprogetto e inchiesta del Dipartimento delle finanze e delle dogane nell'agosto 1961

### 1. Principi dell'avamprogetto

Nell'agosto 1961, abbiamo autorizzato il Dipartimento delle finanze e delle dogane a intraprendere, presso i Governi cantonali, le associazioni di categoria, i partiti politici e la conferenza dei direttori cantonali delle finanze, una inchiesta sulla proroga dell'ordinamento dal 1959 al 1964 e a sottoporre loro un avamprogetto di decreto federale sulla proroga dell'ordinamento finanziario della Confederazione, corredato di un rapporto esplicativo. L'avamprogetto prevedeva la soluzione seguente:

- proroga di 10 anni dell'ordinamento attuale per mezzo di una modificazione dell'anno indicato nell'articolo 41 *ter*, capoverso 1, della Costituzione federale (1974 invece di 1964); nessuna modificazione delle disposizioni relative all'imposta sulla cifra d'affari e all'imposta per la difesa nazionale;
- istituzione della possibilità di aumentare, per via legislativa, sino a un quarto le aliquote massime stabilite nell'articolo 41 *ter* circa l'imposta sulla cifra d'affari e l'imposta per la difesa nazionale, qualora l'equilibrio del conto di Stato fosse seriamente compromesso (nuovo capoverso 2 dell'articolo 42 *bis*). La proposta muoveva dalla considerazione che questa mobilità dell'aliquota d'imposta attenuerebbe la rigidità dell'ordinamento attuale. Si potrebbe allora raccomandarne la proroga per 10 anni con la convinzione che, durante tale tempo e salvo avvenimenti assolutamente straordinari, non sarebbe necessario modificare il fondamento costituzionale;
- abrogazione dell'articolo 41 *ter*, capoverso 4, della Costituzione federale. La disposizione, improvvisata, prevede che «l'onere totale che, proporzionalmente al prezzo, grava la birra, comprendente l'imposta sulla birra, i sopraddazi sulle materie prime per la fabbricazione della birra e sulla birra e l'imposta sulla cifra d'affari, non può essere aumentato nè ridotto rispetto al suo stato il 31 dicembre 1958». Il

dipartimento delle finanze e delle dogane proponeva la soppressione di questo capoverso, ritenendo che le condizioni, durante un nuovo periodo di 10 anni, si sarebbe potuto modificare a tal punto che l'intangibilità dell'onere gravante la birra costituisse un ostacolo eccessivo.

## 2. Altri problemi

Di principio, l'avamprogetto del Dipartimento delle finanze e delle dogane prevedeva, dunque, la proroga per 10 anni dell'ordinamento attuale con due modificazioni (abrogazione dell'art. 41 *ter*, cpv. 4, e variabilità nel caso dell'art. 42 *bis*, cpv. 2, Cost.). Nel suo esposto, il Dipartimento esprimeva la propria opinione anche su alcuni altri punti.

Il dipartimento delle finanze e delle dogane si opponeva all'idea, sostenuta da diversi Cantoni, di far partecipare i Cantoni al prodotto dell'imposta preventiva, soprattutto perchè la Confederazione raggiunge, con l'imposta preventiva, un settore imponibile che non è accessibile ai Cantoni, onde questi non perdono entrate fiscali. Per contro, grazie all'imposta preventiva, essi conseguono delle entrate che sfuggirebbero loro senza detta imposta, perchè, nonostante l'estensione notevole della frode, numerosi contribuenti sono indotti, in funzione dell'imposta preventiva, a dichiarare i loro titoli. Va, dunque, ammesso che le spese cagionate ai Cantoni dalla loro collaborazione nel settore dell'imposta preventiva sono più che compensate con l'aumento del prodotto delle imposte cantonali e comunali conseguente all'imposta preventiva stessa. Si potrebbe, tuttavia, discutere, dato il caso, di un aumento dell'imposta preventiva allo scopo di aiutare i Cantoni a combattere la frode fiscale e a meglio raggiungere la materia imponibile.

Per le esperienze fatte, il Dipartimento delle finanze e delle dogane si asteneva parimente d'inserire nell'avamprogetto disposizioni sulle economie, perchè siffatte disposizioni avrebbero poche probabilità di essere accettate dal parlamento o dal popolo. Inoltre, sarebbe, invero, assai difficile di conseguire un accordo sul genere dei provvedimenti d'economia da prendersi ora. Ciò che importa, più delle disposizioni sulla carta, è la volontà di fare economie che deve animare il Parlamento, il Consiglio federale, i Dipartimenti e le diverse amministrazioni.

Esprimendosi sul problema delle leggi esecutive, il Dipartimento delle finanze e delle dogane scriveva che non vi è alcuna necessità di mettere in vigore le nuove leggi esecutive prima o alla data dell'entrata in vigore della proroga dell'ordinamento finanziario (1° gennaio 1965), perchè la proroga dell'articolo 41 *ter* della Costituzione federale causa automaticamente quella dell'articolo 8 delle disposizioni transitorie, mantenendo così in vigore il diritto vigente. Dato che i lavori preliminari interni sono assai avanzati, le diverse leggi esecutive potrebbero essere presentate successivamente, poco dopo l'accettazione della proroga.

Il rapporto si esprimeva pure sul problema della perdita delle entrate doganali nel caso dell'integrazione economica estesa a tutta l'Europa, spiegando i motivi per cui questo problema deve essere separato da quello della proroga dell'ordinamento finanziario.

### C. La procedura di preavviso

Tutti i Governi cantonali, la conferenza dei direttori cantonali delle finanze, i partiti politici e 30 associazioni di categoria hanno espresso la loro opinione quanto all'avamprogetto dell'agosto 1961. I loro preavvisi possono essere riassunti nel modo seguente.

#### 1. Opinioni concernenti il disegno del Dipartimento delle finanze e delle dogane

##### a. Posizione di principio rispetto al disegno

Di principio, la grande maggioranza degli interrogati approva il disegno. In numerosi casi, tuttavia, tale approvazione è subordinata a determinate condizioni, che rivelano, d'altronde, concezioni profondamente divergenti. Gli uni condizionano il loro assenso all'accettazione di altre proposte di modificazione, gli altri dichiarano di assentire soltanto se l'ordinamento presente sarà continuato senza modificazione alcuna.

L'Anello degli indipendenti e la Federazione delle cooperative Migros respingono esplicitamente l'avamprogetto.

##### b. Durata della proroga dell'ordinamento delle finanze della Confederazione

La maggior parte dei preavvisi approva la durata di 10 anni, com'essa è proposta. Anche qui l'assenso è talora fatto dipendere dall'accettazione di altre richieste e, qualora queste non potessero essere accolte, è proposta una durata più breve (5-6 anni). L'Unione liberale democratica, il Partito popolare evangelico e l'Associazione evangelica degli operai e impiegati domandano esplicitamente una durata più breve (6 anni). D'altro canto, è pure manifestata l'opinione che la durata proposta non sia ridotta in alcun caso; l'Unione sindacale svizzera e l'Associazione federativa del personale delle amministrazioni e dei servizi pubblici si oppongono addirittura a ogni limitazione della durata della proroga.

##### c. Abrogazione dell'articolo 41 *ter*, capoverso 4, CF (invariabilità dell'onere che grava la birra)

Per quanto si esprimano in merito a questo problema, i preavvisi pro e contro si bilanciano quasi. Anche qui i motivi allegati differiscono diametralmente. Gli uni temono un futuro aumento dell'imposta sulla birra,

gli altri si oppongono a una sua possibile riduzione. Perciò, s'è pure proposto di iscrivere nella Costituzione federale il limite da porsi a un eventuale maggior onere e, inoltre, è sollevato il problema se l'imposta sulla birra non debba essere sostituita da un'imposta generale sulle bevande alcoliche o da un'imposizione degli alcoli d'importazione. A tale riguardo, l'Associazione svizzera dei contadini e la Federazione delle cooperative agricole svizzere manifestano già la più viva opposizione all'istituzione di un'imposta sul vino.

d. Inserimento di un nuovo capoverso 2 dell'articolo 42 *bis* CF (possibilità di aumentare l'imposta sulla cifra d'affari e l'imposta per la difesa nazionale)

Più della metà dei preavvisi fanno a questo proposito obiezioni di molto peso o respingono la disposizione proposta. Tanto gli oppositori, quanto i fautori esprimono in genere l'opinione che dovrebbero essere più esattamente definite le condizioni necessarie per poter eventualmente aumentare l'imposta sulla cifra d'affari e quella per la difesa nazionale. Fra queste condizioni citiamo le seguenti:

- per aumentare le due imposte, dovrebbe darsi uno squilibrio dei conti non soltanto serio, ma anche durevole;
- per aumentare le due imposte, dovrebbe darsi uno squilibrio dei conti in periodo di prosperità economica e non già in tempo di crisi;
- l'eventuale aumento dovrebbe essere attuato contemporaneamente per l'imposta sulla cifra d'affari e per l'imposta per la difesa nazionale;
- le aliquote massime dovrebbero essere aumentate nelle stesse proporzioni per le due imposte;
- si dovrebbe prevedere non già un aumento in percento delle due imposte, ma un aumento per importi uguali;
- una maggiore elasticità sarebbe necessaria, onde dovrebbe essere data la possibilità di aumentare l'una o l'altra imposta, o le due imposte contemporaneamente, in misura uguale o disuguale;
- si dovrebbe precisare che l'imposta sulla cifra d'affari e quella per la difesa nazionale potrebbero essere aumentate ma anche diminuite;
- qualora le aliquote dell'imposta sulla cifra d'affari fossero aumentate, tale provvedimento dovrebbe essere integrato ampliando l'elenco delle merci esenti;
- si dovrebbe parimente prevedere la possibilità di ridurre l'imposta per la difesa nazionale;
- contemporaneamente all'aumento, si dovrebbero esigere delle economie;
- l'aumento dovrebbe essere attuato soltanto sulle imposte dirette.

## 2. Altre proposte

### a. Imposta sulla cifra d'affari

Il prelevamento di un'imposta generale sulla cifra d'affari è ora completamente respinto soltanto da qualche voce del tutto isolata. Per contro, in alcuni preavvisi, si esprime l'opinione che i generi di prima necessità dovrebbero essere esenti dalle imposte di consumo e si chiede, conseguentemente, un ampliamento dell'elenco delle merci esenti (per es. inclusione dei tessili e, in un preavviso, anche delle scarpe). Da un'altra parte si propone, tuttavia, di restringere il detto elenco. Alcuni preavvisi chiedono, inoltre, che siano soppresse le aliquote massime stabilite dalla Costituzione federale.

Per attuare tutte queste proposte sarebbe necessario modificare le corrispondenti disposizioni costituzionali (art. 41 *ter*, cpv. 2). La proposta che in sede di modificazione delle basi giuridiche si tenga conto anche del postulato Frainier del 1952 (indennizzo ai grossisti contribuenti per il lavoro prestato) potrà essere riesaminata durante i lavori preparatori delle leggi d'esecuzione.

### b. Imposta per la difesa nazionale

Numerose proposte sono state presentate quanto a una modificazione dell'imposta per la difesa nazionale. Ma vi sono pure dei preavvisi che pongono la questione di principio se non si potrebbe rinunciare al prelevamento di tale imposta e che, qualora ciò non potesse essere presentemente considerato, chiedono di prevedere, assolto il programma d'armamento, una riduzione graduale e finalmente l'abrogazione dell'imposta per la difesa nazionale. In altri preavvisi, si esprime l'opinione che si dovrebbe rinunciare a stabilire le aliquote dell'imposta nella Costituzione federale. In particolare, sono presentate le proposte seguenti:

- reintroduzione dell'imposta complementare sulla sostanza;
- estensione della imposizione dei profitti in capitale alle persone non aventi l'obbligo di tenere una contabilità;
- istituzione di una imposizione alla fonte in determinati casi;
- imposizione separata delle vincite alle lotterie e allo Sport-Toto;
- aumento dei minimi imponibili;
- aumento delle deduzioni sociali e introduzione degli alleviamenti per le persone anziane;
- rafforzamento, ma anche attenuazione della progressione;
- talune modificazioni della imposizione delle persone giuridiche (per es. modificazione del modo di calcolo della cosiddetta deduzione *holding*, imposizione del dividendo normale soltanto presso l'azionista, conferimento alle società anonime del diritto di optare tra la imposizione proporzionale e quella progressiva);

- istituzione di un'imposta minima;
- modificazione del trattamento fiscale applicabile ai ristorni e ai ribassi o soppressione di tale imposizione;
- miglioramento del criterio di ripartizione per la perequazione intercantonale;
- talune modificazioni del diritto formale disciplinante l'imposta per la difesa nazionale (per es. rafforzamento delle sanzioni penali ed estensione dell'obbligo dei terzi di fornire informazioni).

La maggior parte delle proposte non riguarda il disegno costituzionale, ma la legislazione d'esecuzione. Tuttavia, l'attuazione di alcune di esse — soprattutto la reintroduzione dell'imposta complementare sulla sostanza e l'istituzione di un'imposta minima — richiederebbe una modificazione delle basi costituzionali (art. 41 *ter*, cpv. 3).

#### c. Imposta a titolo di precauzione (imposta preventiva)

Nonostante che l'esposto dell'agosto 1961 si sia pronunciato negativamente quanto alla partecipazione cantonale al gettito dell'imposta preventiva, quasi tutti i Cantoni, la conferenza dei direttori cantionali delle finanze e qualche altro preavviso chiedono una partecipazione che va da 2/7 a 1/2 del gettito fiscale. La richiesta è motivata soprattutto dal fatto che l'imposta preventiva colpisce una materia fiscale spettante ai Cantoni e ai Comuni. Una partecipazione dei Cantoni si giustificerebbe anche in considerazione dei numerosi inconvenienti che cagionerebbe loro l'imposta preventiva. Alcuni preavvisi chiedono che un'aliquota della partecipazione sia parzialmente impiegata a rafforzare la perequazione finanziaria intercantonale. Rileviamo che una partecipazione dei Cantoni al gettito dell'imposta preventiva presupporrebbe una modificazione della Costituzione federale.

In numerosi preavvisi, soprattutto in quelli cantonali, si chiede — in particolare per meglio combattere la frode fiscale — di aumentare l'imposta preventiva da 30 a 40 per cento (compresa la tassa di bollo sulle cedole). Da diverse parti si reclama l'abrogazione della tassa di bollo sulle cedole e l'inclusione della sua aliquota in quella dell'imposta preventiva. Un aumento eventuale di quest'ultima imposta può essere studiato nell'ambito della legislazione d'esecuzione, come anche le altre richieste seguenti:

- allargamento della base dell'imposta preventiva (in modo che essa diventi applicabile ai prestiti stranieri, a tutti i redditi fruttati dai certificati di quota di proprietà e di trust, cioè che è dichiarato di particolare urgenza);
- riesame del diritto al computo o al rimborso delle persone non domiciliate in Svizzera;
- sostituzione, in determinati casi, della procedura dell'imposta preventiva con la procedura d'informazione;

- esonero legale per gli interessi dei libretti di risparmio o aumento della quota esente da 40 a 300 franchi;
- indennizzo degli istituti finanziari per la riscossione e il versamento dell'imposta preventiva.

#### d. Tasse di bollo

Anche nel campo delle tasse di bollo sono stati espressi diversi desiderata quanto alla legislazione d'esecuzione. L'associazione delle casse Reiffeisen chiede persino la soppressione completa delle tasse di bollo.

#### e. Legislazione d'esecuzione

Un terzo circa dei preavvisi — gli altri non si pronunciano in merito al problema — è dell'opinione che alla legislazione d'esecuzione sia posto mano il più presto possibile. Alcuni chiedono soltanto che le relative leggi siano presentate successivamente dopo l'accettazione del disegno costituzionale; altri, invece, chiedono che tale legislazione esista già allorchè l'ordinamento finanziario, nuovo o prorogato, entrerà in vigore, oppure che essa entri in vigore contemporaneamente a quest'ultimo. Alcuni sono pure dell'opinione che la legislazione d'esecuzione non urge.

#### f. Disposizioni concernenti le economie

Soltanto un preavviso tratta il problema e rileva che le clausole istituenti un «freno alle spese» non sono superflue e che occorrerebbe, quindi, esaminare se non si debba prevedere di nuovo una maggioranza qualificata per decreti concernenti spese di considerevole importanza. Rileviamo, però, che sono finora falliti tutti i tentativi per sancire durvolmente nella Costituzione federale una maggioranza del genere.

#### g. Sostituzione dei dazi doganali

La maggior parte dei preavvisi che si pronuncia a questo merito ritiene giusto, ed approva, che il problema concernente l'ordinamento delle finanze federali sia tenuto rigorosamente separato da quello che solleverebbe la sostituzione eventuale dei dazi doganali a dipendenza della integrazione economica europea. Un preavviso mette in dubbio che i due problemi possano essere trattati separatamente e un altro ritiene che è ancora prematuro pronunciarsi.

Una forte opposizione incontra l'idea di sostituire i dazi doganali, che verrebbero a mancare, con tasse interne da prelevarsi nel settore delle merci. Nondimeno, la maggioranza dei preavvisi, che si esprime sul problema, approva una tale soluzione. Altri si oppongono in modo assoluto a che le perdite siano compensate con tasse interne prelevate nel settore delle merci oppure esigono almeno che anche le imposte dirette siano impiegate a siffatta compensazione.

#### *h. Amnistia*

Sono soprattutto i preavvisi cantonali che chiedono una amnistia generale, specialmente in occasione di un aumento eventuale dell'imposta preventiva e di un'azione contro la frode fiscale. Tuttavia, si osserva pure che l'amnistia non costituisce, in sè e per sè, un mezzo appropriato per combattere la sottrazione d'imposta e che, dunque, la sua concessione eventuale dovrebbe essere fiancheggiata da provvedimenti efficaci intesi a far apparire che la frode fiscale non sarà ormai più redditizia.

#### *i. Altri desiderata*

In alcuni preavvisi si trovano ancora altre proposte, così compendiali:

- correzione degli effetti del presente ordinamento delle finanze federali, che, si sostiene, «favorirebbe i possidenti»;
- esame di soluzioni consententi nell'avvenire di adeguare il nostro sistema tributario alle esigenze dei tempi;
- nuovo esame della possibilità di istituire, in avvenire, un'imposta federale a carico delle persone giuridiche;
- istituzione di un'imposta federale sulle successioni;
- istituzione di un'imposizione appropriata dell'alcole;
- accelerazione della discussione sul disegno di legge inteso a evitare la doppia imposizione intercantonale (una commissione di periti si occupa presentemente di un avamprogetto);
- esame immediato, in vista della legislazione d'esecuzione, delle modificazioni del diritto vigente, soprattutto per quanto riguarda l'imposizione delle società anonime di proprietà dello Stato e la liquidazione delle società immobiliari;
- esame della possibilità di unificare le basi di calcolo delle imposte;
- riduzione delle spese militari e di quelle per l'armamento.

### *3. Apprezzamento dei risultati della procedura di preavviso*

Il compendio delle risposte ricevute nella procedura di preavviso dell'agosto 1961 conferma che, di principio, è giusto prevedere la proroga del presente ordinamento, possibilmente senza modificazione delle disposizioni costituzionali. Un numero minimo di preavvisi chiede una «riforma» delle finanze federali e, conseguentemente, di tutto il sistema tributario svizzero. La maggior parte delle altre proposte può essere considerata nell'ambito della legislazione d'esecuzione, senza gravare la discussione del disegno costituzionale. Per quanto le proposte riguardino detto disegno, è opportuno rilevare che a ogni esigenza si oppongono, di regola, esigenze contrarie di peso equivalente. Il principio di prorogare l'ordina-

mento presente senza alcuna modificazione rappresenta, dunque, la ragionevole via di mezzo. Persino le due modificazioni di poca importanza, previste dal disegno del Dipartimento delle finanze e delle dogane dell'agosto 1961, hanno incontrato una forte opposizione. Non si può, quindi, ignorare che qualsiasi modificazione dell'ordinamento esistente fornirebbe l'occasione per presentare innumerevoli altre esigenze, di guisa che sarebbe impossibile mantenere il principio predetto e che il problema dovrebbe essere riconsiderato in tutta la sua vastità senza ricavarne un profitto essenziale.

### III. IL DISEGNO DEL CONSIGLIO FEDERALE

#### A. Il disegno costituzionale

Fondandoci sui lavori preparatori del Dipartimento delle finanze e delle dogane e visto l'accoglienza che ai detti lavori è stata riservata dall'opinione pubblica, riteniamo che il disegno sul mantenimento dell'attuale ordinamento delle finanze federali debba limitarsi a prorogare di 10 anni, e cioè sino alla fine del 1974, la durata di validità dell'articolo 41 *ter* della Costituzione federale. Altre modificazioni non debbono essere prese in considerazione.

L'allegato disegno di decreto federale si limita, dunque, a modificare l'articolo 41 *ter*, capoverso 1, della Costituzione federale, nel quale l'anno 1964 viene sostituito con l'anno 1974. Secondo l'articolo 8 delle disposizioni transitorie della Costituzione, le disposizioni vigenti relative all'imposta sulla cifra d'affari, all'imposta per la difesa nazionale e all'imposta sulla birra rimangono valide sino all'entrata in vigore delle leggi per l'esecuzione dell'articolo 41 *ter*.

#### B. Questioni speciali

Prorogando la validità della disposizione costituzionale in virtù della quale sono prelevate l'imposta sulla cifra d'affari, l'imposta per la difesa nazionale e l'imposta sulla birra, è, dunque, mantenuto, senza modificazioni d'ordine materiale, l'ordinamento delle finanze federali vigente dal 1° gennaio 1959. In pari tempo, è così messo in evidenza che specialmente tre sono i gruppi di problemi che vengono enucleati dal presente disegno e riservati a disegni costituzionali distinti; questi problemi, che, a più o a meno breve scadenza dovrebbero o potrebbero porsi alla Confederazione, sono i seguenti:

- le conseguenze d'ordine finanziario come corollario dei tentativi d'integrazione economica dello spazio europeo;
- i provvedimenti da prevedere per il caso in cui l'equilibrio delle finanze federali dovesse essere compromesso;

— i provvedimenti da prendere per una lotta più efficace contro la frode fiscale.

### *1. Conseguenze d'ordine finanziario dei problemi connessi con l'integrazione economica*

Le conseguenze d'ordine finanziario della partecipazione della Svizzera ai tentativi d'integrazione economica dello spazio europeo dovranno essere regolate separatamente e non nell'ambito dell'ordinamento finanziario. La scomparsa dei dazi doganali e gli altri effetti secondari dell'integrazione cagioneranno alle finanze federali una perdita di 1,5 miliardi di franchi l'anno, che deve essere colmata con nuove entrate.

### *2. Circostanze compromettenti l'equilibrio delle finanze*

È certamente ovvio, ma nondimeno occorre sottolinearlo, che il mantenimento dell'ordinamento finanziario presente presuppone che l'economia svizzera continui ad evolversi senza contrattempi. Se, per motivi economici, militari o altri, le spese della Confederazione dovessero aumentare a tal punto che le entrate attuali non bastassero più, s'imporrebbe — dopo la rinuncia alla possibilità, prevista nell'avamprogetto, di aumentare in modo limitato, a determinate condizioni, l'imposta sulla cifra d'affari e l'imposta per la difesa nazionale — o di rendere maggiormente produttive le fonti di queste entrate, mediante opportune modificazioni della Costituzione federale, o di sfruttarne eventualmente altre, cercando così un ristabilimento dell'equilibrio dei conti.

### *3. Lotta più efficace contro la frode fiscale*

Il presente disegno di decreto non tratta la questione se la Confederazione debba concedere un'amnistia fiscale; nel nostro rapporto sulla mozione del Consigliere nazionale Eggenberger concernente una lotta più efficace contro la frode fiscale, che sarà prossimamente indirizzato alle Camere federali e che potrà essere discusso parallelamente al presente disegno, tratteremo il problema in un ambito più vasto.

## **C. Legislazione d'esecuzione**

Le diverse leggi fiscali odierne sono, in gran parte, atti legislativi emanati in virtù dei poteri straordinari degli anni di guerra. La proroga della loro validità è fondata sull'articolo 8 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale. Tale articolo non è espressamente limitato nel tempo: la proroga dell'articolo 41 *ter* prolunga automaticamente anche la

sua validità e mantiene in vigore il diritto esistente sino a quando questa non venga sostituita con le nuove leggi d'esecuzione. Non è affatto necessario che le dette leggi entrino in vigore insieme con l'ordinamento finanziario prorogato (1° gennaio 1965). Esse costituiscono un'opera di largo respiro, che richiederà tempo e lavoro al Consiglio federale e al Parlamento. Il Consiglio federale riconosce, tuttavia, che sarebbe desiderabile attuare non appena possibile la legislazione d'esecuzione, prorogata che sia l'ordinamento finanziario vigente. I lavori interni sono per buona parte così progrediti che le singole leggi d'esecuzione potranno essere presentate in ordine successivo, non appena approvata la proroga.

Ci ripromettiamo di presentarle nell'ordine seguente:

- legge d'esecuzione dell'imposta preventiva, che disciplinerebbe anche, in modo fondamentale, l'imposizione dei certificati di quota dei fondi di collocamento;
- legge d'esecuzione dell'imposta per la difesa nazionale;
- revisione delle leggi sulle tasse di bollo;
- legge d'esecuzione dell'imposta sulla cifra d'affari.

Durante la preparazione e la discussione parlamentare delle leggi d'esecuzione, si potrà esaminare nei particolari e cercare di risolvere appropriatamente i singoli problemi sollevati nella procedura di preavviso dell'agosto 1961. In tale sede, si potrà parimente presentare la legge sul divieto della doppia imposizione intercantonale, che è già in preparazione.

\* \* \*

Fondandoci su queste considerazioni, ci pregiamo raccomandarvi d'approvare l'allegato disegno di decreto federale.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 18 maggio 1962.

Per ordine del Consiglio federale svizzero,

*Il Presidente della Confederazione:*

**P. Chaudet.**

*Il Cancelliere della Confederazione:*

**Ch. Oser.**

**MESSAGGIO del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la proroga dell'ordinamento delle finanze della Confederazione (proroga della validità dell'art. 41 ter della Costituzione federale) (Del 18 maggio 1962)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8470
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.06.1962
Date	
Data	
Seite	829-846
Page	
Pagina	
Ref. No	10 154 367

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.