

**Messaggio
 concernente un decreto federale istituyente
 un nuovo regime finanziario e una modificazione
 della legge sulle tasse di bollo**

del 5 giugno 1989

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo sottoporvi, per approvazione, un disegno di decreto federale istituente un nuovo regime finanziario e un disegno di modificazione della legge sulle tasse di bollo. Visto che i due disegni sono strettamente vincolati al piano di politica finanziaria, abbiamo ritenuto opportuno presentarveli in un solo e unico messaggio.

Vi proponiamo nel contempo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | |
|-------------------------|--|
| 1979 P 78.540 | Tasse di bollo (N 27.9.79, Eisenring) |
| 1981 M (I)
ad 80.088 | Imposizione della cifra d'affari. Revisione (N 16.3.81, Commissione del Consiglio nazionale; S 3.6.81) |
| 1983 P 83.353 | Regime finanziario (S 7.6.83, Muheim) |
| 1983 P 83.471 | Compensazione della progressione a freddo (S 23.6.83; N 29.9.83, Aubert) |
| 1984 M
ad 83.048 | Promovimento fiscale del capitale di rischio (S 21.6.84; N 27.9.84, Commissione del Consiglio degli Stati) |
| 1984 P 83.948 | Tassa di emissione. Riduzione (N 22.6.84, Schüle) |
| 1985 P 85.309 | Sfruttamento e protezione delle foreste. Sgravi fiscali (N 17.9.85, Bonny) |
| 1986 M 84.548 | Tasse di bollo. Modificazione della legge (N 17.9.85, Feigenwinter; S 13.3.86) |
| 1986 M 85.496 | Piazza finanziaria svizzera. Promovimento (N 17.9.85), Gruppo radicale-democratico; S 13.3.86) |
| 1986 M 85.512 | Piazza finanziaria svizzera. Promovimento (S 13.3.86, Bürgi; N 17.12.86) |
| 1987 P 87.393 | ICA. Limite di esenzione (N 19.6.87, Stamm Walter) |
| 1988 P 88.597 | Istituzione dell'IVA (N 16.12.88, Pini) |
| 1988 P 86.184 | Risparmio energetico. Soppressione dell'ICA sugli investimenti (S 11.3.87, Schmid; N 2.3.88) |

1988 P 86.153	Risparmio energetico. Soppressione dell'ICA sugli investimenti (N 2.3.88, Schmidhalter-[Wick])
1988 M (IV) ad 88.001	Nuovo regime finanziario (N 8.6.88, Commissione del Consiglio nazionale; S 20.6.88)
1988 P 88.001	Nuovo regime finanziario (N 8.6.88, Gruppo AdI/PEP)
1988 P (II) ad 88.001	Nuovo regime finanziario (N 8.6.88, Commissione del Consiglio nazionale)

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

5 giugno 1989

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Delamuraz

Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

La riforma del regime finanziario proposta nel presente messaggio è il frutto di lavori pluriennali e di grande respiro. Essa tiene conto dei risultati della procedura di consultazione del novembre 1988-marzo 1989 su quattro varianti di nuovo regime finanziario, nonché di numerose proposte parlamentari. In considerazione del fatto che a fine 1994 la Confederazione non avrà più la competenza di riscuotere l'imposta sulla cifra d'affari e l'imposta federale diretta, vi presentiamo tempestivamente un disegno politicamente attuabile e conforme agli obiettivi di un regime finanziario moderno. Le modifiche costituzionali e a livello di legge proposte nel messaggio dovrebbero consentire di migliorare la neutralità dei sistemi fiscali sul piano della concorrenza, di rafforzare la competitività internazionale della nostra economia e di garantire l'attuale equilibrio finanziario, ponendo nel contempo l'accento su un'equa ripartizione sociale dell'onere fiscale.

Il centro della riforma è costituito da un ampio ammodernamento dell'imposta sulla cifra d'affari e da una ristrutturazione delle tasse di bollo. A livello costituzionale occorre creare le basi per convertire i dazi fiscali in imposte interne sul consumo, abrogare i limiti di riscossione nel tempo delle due principali fonti di entrate e prevedere un nuovo sistema di finanziamento dell'AVS che tenga conto dell'evoluzione della piramide delle età della nostra popolazione. La riforma non tocca invece l'imposta federale diretta e la perequazione finanziaria. Dopo sei anni di lavori, i dibattiti parlamentari sulla nuova legge sull'imposta federale diretta stanno giungendo al termine. Per questa ragione era inopportuno presentare al Parlamento una nuova versione di quest'imposta.

Nell'ambito del nuovo regime finanziario rinunciamo a proporre il passaggio dall'imposta sulla cifra d'affari all'imposta sul valore aggiunto. Le riforme proposte in questa sede colmano le lacune più gravi dell'imposta attuale, creando così le basi di un'imposta sul consumo moderna e neutrale sul piano della concorrenza e del commercio esterno. I punti essenziali dell'ammodernamento sono costituiti dalla soppressione della cosiddetta tassa occulta presso i contribuenti, dall'eliminazione del sistema di aliquote scalari tra il commercio all'ingrosso e il commercio al dettaglio, nonché dall'estensione selettiva dell'imposta ai servizi. In questo modo la nostra imposta sulla cifra d'affari verrà adeguata alle norme della CEE su diversi punti importanti. Per equilibrare la perdita di entrate dovuta all'acquisto in franchigia d'imposta dei mezzi operativi e dei beni di investimento occorre imporre gli agenti energetici sinora esonerati dall'imposta e applicare l'aliquota normale ai lavori di costruzione. L'energia di produzione deve parimenti essere assoggettata all'imposta per poter assicurare una compensazione integrale, ma anche per poter promuovere economie di energia. Per poter attuare in modo possibilmente rapido la riforma dell'imposta sulla cifra d'affari, viene proposto un iter legislativo abbreviato. Il nuovo articolo costituzionale sarà completato con disposizioni transitorie che stabiliscono i principi della nuova imposta sulla cifra d'affari e autorizzeranno il Consiglio federale ad emanare disposizioni d'esecuzione durante un periodo

transitorio. Per quanto concerne le disposizioni costituzionali, esse sono sufficientemente aperte per poter consentire ulteriori riforme ed in particolare per legiferare attraverso semplici modificazioni di legge nel caso di un eventuale cambiamento del sistema e del passaggio all'imposta sul valore aggiunto.

La riforma della legge sulle tasse di bollo ha lo scopo di rafforzare la competitività internazionale della piazza finanziaria svizzera. Attraverso la soppressione o la diminuzione delle tasse sugli stock commerciali, sulle euro-emissioni, sulle operazioni su obbligazioni «estero/estero» e sui portafogli sconto si intende adeguare le condizioni fiscali svizzere a quella delle piazze finanziarie estere. Le minori entrate fiscali dovute a questo provvedimento dovranno essere compensate nell'ambito della revisione della legge sulle tasse di bollo. Si propone in particolare una tassa di emissione sulle obbligazioni svizzere, una tassa di negoziazione sugli investimenti fiduciari, nonché una tassa di bollo sui premi delle assicurazioni sulla vita concluse nell'ambito della previdenza individuale privata.

Il nuovo regime finanziario mantiene il principio della fissazione nella Costituzione delle aliquote massime dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta federale diretta. Il disegno prevede la competenza del legislatore di maggiorare entro determinati limiti le aliquote dell'imposta sulla cifra d'affari nella sola ipotesi in cui, per ragioni demografiche, dovessero insorgere difficoltà di finanziamento delle opere sociali della Confederazione. Questa competenza ha lo scopo di ripartire su più vaste cerchie della popolazione gli oneri suppletivi dell'AVS, invece di farli sopportare esclusivamente dalla popolazione attiva.

Il disegno si prefigge parimenti di abrogare la durata di validità limitata – stabilita dalla Costituzione – delle due più importanti fonti di entrate della Confederazione, ossia dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta federale diretta. Occorre evitare che ulteriori riforme del nostro sistema fiscale siano ostacolate da discussioni periodiche sulla proroga del regime finanziario in vigore. Nel corso degli ultimi decenni, la durata limitata di validità del regime finanziario ha intralciato la soluzione di problemi fondamentali.

Le modifiche costituzionali consentiranno inoltre di creare la base legale necessaria alla conversione dei dazi doganali in imposte interne sul consumo. Questa conversione non influisce sul preventivo, conserva le attuali destinazioni a favore del traffico stradale e tiene conto degli impegni internazionali della Confederazione.

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

In virtù della Costituzione (art. 41^{ter} cpv. 1), la competenza della Confederazione di riscuotere l'imposta federale diretta e l'imposta sulla cifra d'affari (ICA) è *limitata nel tempo*, ossia sino alla fine del 1984. Queste due imposte rappresentano insieme oltre il 50 per cento delle entrate della Confederazione. Una revisione di questa disposizione costituzionale è indispensabile se la Confederazione intende garantire il finanziamento dei suoi compiti oltre il 1994. Nel contempo occorre creare le basi costituzionali necessarie all'*ammodernamento dell'ICA*, postulato da diversi interventi parlamentari, e alla trasformazione dei *dazi doganali* (detti anche diritti fiscali) in imposte interne sul consumo. Per poter superare la stretta finanziaria che potrebbe conoscere l'AVS verso la fine del secolo a causa dell'invecchiamento della popolazione, sarà inoltre opportuno prevedere a livello costituzionale un nuovo modo di finanziamento (supplemento all'imposta sulla cifra d'affari).

Diverse cerchie propongono d'altra parte sgravi fiscali per rafforzare la competitività della nostra *piazza finanziaria*. Gli sgravi previsti per le operazioni finanziarie minacciate di trasferimento sulle piazze estere e i provvedimenti necessari al mantenimento dell'equilibrio del bilancio saranno esaminati nell'ambito più generale della riforma delle finanze federali. È la ragione per la quale vi sottoponiamo le nostre proposte di revisione della legge sulle tasse di bollo unitamente alle disposizioni costituzionali concernenti il nuovo regime finanziario.

12 Risultati dei lavori preliminari

121 Gli sforzi in vista di una riforma dell'ICA

Nel nostro rapporto all'Assemblea federale del 13 marzo 1972 concernente le *linee direttive della politica di governo per la legislatura 1971-1975*¹⁾, abbiamo dichiarato che era opportuno ricorrere in più larga misura all'imposta sulla cifra d'affari per compensare la riduzione degli introiti doganali e per fare fronte all'aumento delle spese della Confederazione. Il problema dell'introduzione di un'imposta sulla cifra d'affari fondata sul *sistema del valore aggiunto* si era dunque posto molto prima del previsto, ragione per la quale l'economia e l'amministrazione avrebbero dovuto esaminare congiuntamente le possibilità di adeguamento di una siffatta imposta.

In una fase ulteriore, il nostro Collegio ha incaricato nell'aprile del 1972, il Dipartimento delle finanze e delle dogane di istituire una commissione peritale composta di specialisti della finanza, dell'economia e dell'amministrazione. Questa commissione doveva soprattutto esaminare dal profilo della tecnica fiscale l'istituzione di un'imposta sulla cifra d'affari secondo il sistema del valore aggiunto, adeguata alle condizioni svizzere. Nel suo rapporto del 15 agosto 1974, la commissione tecnica – presieduta dall'*ex-consigliere agli Stati Willy*

¹⁾ FF 1972 I 801, in particolare 857.

Rohner - ha presentato al Dipartimento delle finanze e delle dogane le sue raccomandazioni in vista dell'introduzione di un'imposta sulla cifra d'affari secondo il sistema della tassa netta a tutti gli stadi, previa deduzione dell'imposta anticipata (sistema dell'imposta sul valore aggiunto). Nel nostro *messaggio del 24 marzo 1976* concernente la riforma costituzionale del diritto finanziario e fiscale della Confederazione²⁾, abbiamo ripreso le proposte della commissione tecnica. Le vostre Camere hanno dato seguito a questo messaggio con il decreto federale del 17 dicembre 1976³⁾. A prescindere dal cambiamento di sistema, il disegno avrebbe in primo luogo soppresso la tassa occulta, garantendo in tal modo l'esenzione di tutte le transazioni realizzate tra le imprese contribuenti. Inoltre una gamma selezionata di servizi - compresi tra l'altro quelli dell'industria alberghiera, dei parrucchieri e degli estetisti - sarebbe stata assoggettata all'imposta. D'altra parte, le transazioni realizzate sulla maggior parte delle merci designate nella lista franca (art. 14 cpv. 1 lett. b del decreto del Consiglio federale che istituisce un'imposta sulla cifra d'affari) sarebbero state colpite con l'aliquota ridotta del 3 per cento, mentre le transazioni e le importazioni di altre merci nonché gli altri servizi assoggettati all'imposta sarebbero stati colpiti con l'aliquota normale del 10 per cento. Nella *votazione popolare del 12 giugno 1977* il popolo e i Cantoni hanno respinto il decreto del 17 dicembre 1976 (1 117 044 no contro 760 830 sì, e 18 Cantoni e 6 Semicantoni contro 1 Semicantone).

Un *secondo disegno di imposta sul valore aggiunto* comportante aliquote minori (2,5 e 8%) giusta il decreto federale del 15 dicembre 1978⁴⁾, ha subito la medesima sorte. Infatti è stato respinto dal popolo e da tutti i Cantoni nella *votazione popolare del 20 maggio 1979* (939 533 no contro 496 882 sì). Neppure il decreto che avevamo emanato poco prima e che prevedeva per un periodo introduttivo di almeno due anni la riduzione dell'aliquota normale al 7 per cento e dell'aliquota ridotta al 2 per cento ha consentito di influenzare positivamente l'esito della votazione.

Il 2 febbraio 1981, nell'ambito dei dibattiti delle vostre Camere relativi al messaggio dell'8 dicembre 1980 concernente la proroga del regime finanziario e il miglioramento delle finanze federali⁵⁾, la commissione del Consiglio nazionale ha deciso di presentare la seguente mozione in vista della revisione dell'imposta sulla cifra d'affari:

Il Consiglio federale è incaricato di presentare il più rapidamente possibile alle Camere federali una revisione dell'imposta sulla cifra d'affari. La revisione ha lo scopo di correggere le ineguaglianze strutturali del diritto vigente (in particolare la tassa occulta), nonché di attenuare le distorsioni sul piano della concorrenza sfavorevoli all'economia svizzera.

²⁾ FF 1976 I 1367

³⁾ Decreto federale del 17 dicembre 1976 concernente la riforma dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta federale diretta, FF 1976 III 1523.

⁴⁾ Messaggio del 15 marzo 1978 sulla riforma delle finanze federali, FF 1978 I 833; decreto federale del 15 dicembre 1978 concernente la riforma dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta federale diretta, FF 1978 II 1644.

⁵⁾ FF 1981 I 20

Il 16 marzo 1981, rispettivamente il 3 giugno 1981, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno trasmesso questa mozione al nostro Collegio.

Alla fine della sessione primaverile del 1981, il Dipartimento delle finanze ha istituito sulla scorta di questa mozione una *commissione di studio* incaricata di esaminare le possibili modifiche della legislazione sull'imposta sulla cifra d'affari e di presentare il risultato delle sue ricerche in un rapporto.

La commissione di studio, presieduta dall'*ex-consigliere agli Stati Heimann*, si è riunita a diverse riprese nel periodo dal 30 settembre 1981 al 19 gennaio 1983 e ha parimenti partecipato a numerosi colloqui con gli esponenti delle cerchie economiche interessate e dell'amministrazione.

Il 19 gennaio 1983, la commissione di studio ha consegnato al Dipartimento delle finanze il suo *Rapporto finale sulla riforma dell'imposta svizzera sulla cifra d'affari*. Essa era giunta alla conclusione che l'indispensabile revisione dell'imposta sulla cifra d'affari e i provvedimenti necessari per compensare la perdita di introiti dovevano essere attuati nell'ambito del diritto costituzionale vigente. È la ragione per la quale essa ha rinunciato a proporre modifiche costituzionali, ritenendo soprattutto che non era opportuno raccomandare un mutamento del sistema mediante il passaggio all'imposta sul valore aggiunto.

La *procedura di consultazione* avviata sulla base del rapporto del 19 gennaio 1983 della commissione di studio Heimann ha chiaramente palesato che le proposte formulate da detta commissione potevano soddisfare in larga misura il miglioramento della neutralità a livello concorrenziale dell'attuale imposta sulla cifra d'affari, conformemente al desiderio espresso dalle cerchie economiche. Il disegno che vi presentiamo in questa sede riprende pertanto le proposte della commissione Heimann, nella misura in cui sono attuabili e giudiziose. Per quanto concerne invece l'opportunità di taluni provvedimenti di compensazione proposti dalla commissione di studio, i pareri espressi divergevano a tal punto da non sembrare garantita la compensazione della perdita di introiti provocata dalle proposte di riforma. Inoltre la commissione di studio non aveva sufficientemente tenuto conto del fatto che senza l'imposizione concomitante di taluni servizi la soppressione della tassa occulta avrebbe provocato nuove distorsioni sul piano della concorrenza in diversi settori dell'economia, come per esempio in quello del trasporto di merci. Per queste ragioni, il 3 dicembre 1984, il nostro Collegio ha rinviato l'incarto al Dipartimento delle finanze invitandolo ad esaminare una *riforma completa dell'ICA*. Il Dipartimento delle finanze ha quindi incaricato il professor *Gottfried Bombach*⁶⁾, dell'Università di Basilea, di studiare le ripercussioni finanziarie e economiche della soppressione della tassa occulta sulla base di un rapporto dell'Amministrazione federale delle contribuzioni. Le considerazioni del rapporto finale della commissione di studio Heimann e del professor Bombach saranno se del caso esaminate qui di seguito.

⁶⁾ Bombach Gottfried: *Finanzielle und ökonomische Auswirkungen eines Abbaus der «taxe occulte»*, rapporto peritale del 14 settembre 1987.

122.1 Obiettivi e varianti

Il 9 novembre 1988 il nostro Collegio ha autorizzato il Dipartimento federale delle finanze a sottoporre al parere dei Cantoni, dei partiti politici e delle associazioni interessate quattro varianti di nuovo regime finanziario. La procedura di consultazione è stata conclusa il 15 marzo 1989.

Il nostro Collegio ha assegnato i seguenti *obiettivi* al nuovo regime finanziario: neutralità della riforma, che non deve influire sul bilancio, miglioramento della neutralità a livello concorrenziale del sistema fiscale nonché della capacità concorrenziale a livello internazionale della nostra economia, ripartizione giudiziosa degli oneri fiscali e contributo alla politica energetica e ambientale. Ulteriori criteri della riforma del regime finanziario sono costituiti dal carattere durevole, dalla flessibilità, dalla compatibilità e dalla conformità con gli orientamenti europei e dall'economicità del sistema di riscossione.

La consultazione concerneva *quattro varianti* di riforma dell'imposta sulla cifra d'affari (cfr. tavola 1), nonché proposte di revisione della legge federale sulle *tasse di bollo* (LTB). Le ulteriori proposte presentate in consultazione concernevano la *trasformazione dei dazi fiscali in imposte interne sul consumo*, la soppressione nella Costituzione del carattere temporaneo dell'imposta federale diretta e dell'imposta sulla cifra d'affari e il futuro *finanziamento dell'AVS*.

Tutte le quattro varianti prevedevano la soppressione della tassa occulta. Esse si differenziavano invece per quanto concerne l'*imposizione dell'energia* e i provvedimenti per *compensare* le minori entrate dovute alla soppressione della tassa occulta. Le *varianti 1* (ammodernamento dell'ICA e tassa sull'energia) e *3* (estensione della mozione sulle linee direttive) – che implicano modifiche costituzionali – consentivano di strutturare l'ICA eliminando le sue ripercussioni sfavorevoli sul piano della concorrenza, in particolare mediante la soppressione del *sistema a aliquote scalari* tra i prezzi all'ingrosso e i prezzi al dettaglio e con l'*imposizione di taluni servizi*. La *variante 2*, conforme alla mozione IV sulle linee direttive della politica di Governo (cfr. n. 131), si limitava a modifiche di leggi e alla soppressione della tassa occulta, unitamente a diversi provvedimenti per compensare le minori entrate. Visto che rinunciava ad una modifica costituzionale, essa escludeva pertanto un più ampio ammodernamento dell'ICA. La *variante 4* prevedeva un'imposta sul valore aggiunto conforme alla 6^a direttiva della Comunità europea (CE) del 17 maggio 1977 (cfr. n. 51).

⁷⁾ Cfr. il rapporto del 20 aprile 1988 del Dipartimento federale delle finanze: «Risultati della procedura di consultazione».

Variante 1 Tassa sull'energia ICA ammodernata	Variante 2 Mozione sulle linee direttive	Variante 3 Estensione della mozione sulle linee direttive	Variante 4 Imposta sul valore aggiunto
Eliminazione della tassa occulta Soppressione della graduazione di ali- quota applicabile ai grossisti e ai dettaglianti Imposizione di ta- luni servizi <i>chiara- mente definiti</i> Tassa sull'energia calcolata sul potere calorifico (Ø 10%)	Eliminazione della tassa occulta ICA sull'energia Aliquota normale applicabile ai set- tori dell'edilizia Soppressione della lista franca	Eliminazione della tassa occulta Soppressione della graduazione di ali- quota applicabile ai grossisti e ai dettaglianti Imposizione di ta- luni servizi <i>chiara- mente definiti</i> ICA sull'energia Aliquota normale applicabile ai set- tori dell'edilizia <i>Sotto-variante 3a</i> Dazi sugli oli da riscaldamento e sul gas <i>Sotto-variante 3b</i> Estensione dell'ICA sull'energia alle im- prese contribuenti	Eliminazione della tassa occulta Nessuna differenza di aliquota tra grossisti e dettaglianti Imposizioni di <i>tutti</i> i servizi Imposta sul valore aggiunto sugli agenti energetici Aliquota normale applicabile ai set- tori dell'edilizia

122.2 Pareri sugli obiettivi e i principali elementi della riforma

Gli *obiettivi assegnati alla riforma del regime finanziario* sono stati per la maggior parte approvati dalle cerchie consultate. Un'adesione praticamente unanime è stata accordata al postulato secondo il quale la *riforma non deve influire sul bilancio*. La priorità è stata data all'eliminazione delle distorsioni di concorrenza e degli svantaggi concorrenziali a livello internazionale. L'estensione dell'imposta ai servizi non è stata praticamente combattuta anche se esistono divergenze quanto alla natura dei servizi da assoggettare all'imposta.

Pure unanimemente è stata accolta la *ripartizione più equa possibile dell'onere fiscale* tra le differenti categorie sociali, benché l'interpretazione di questo criterio sia stata oggetto di opinioni divergenti. Numerose cerchie consultate hanno espresso il parere che si trattasse nella fattispecie del rapporto tra imposte dirette e imposte indirette. La maggior parte degli organismi consultati pre-

conizza un rafforzamento dell'imposizione indiretta e un alleviamento di quella diretta, mentre una minoranza si è espressa a favore di un aumento delle imposte sul consumo unitamente ad un alleviamento dell'imposta diretta sui piccoli redditi. La maggioranza ha respinto la proposta del nostro Collegio intesa a fornire un contributo alla politica energetica e ambientale per il tramite del nuovo regime finanziario, in particolare mediante l'istituzione di una tassa sull'energia calcolata in funzione del potere calorifico. Una forte minoranza ha nondimeno espressamente approvato l'integrazione di obiettivi di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente nel nuovo regime finanziario.

La soppressione nella Costituzione del carattere temporaneo dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta federale diretta è stata spesso subordinata ad una riforma integrale del regime finanziario, ossia all'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto e ad un alleviamento sostanziale dell'imposizione diretta. I sostenitori della soppressione incondizionata di questo limite nel tempo costituiscono una minoranza. Visto che si tratta di una soluzione atta a stabilizzare la quota devoluta al fisco, praticamente tutte le cerchie consultate hanno accolto la proposta del nostro Collegio intesa a fissare aliquote massime nella Costituzione.

Per quanto concerne il *finanziamento dell'AVS*, era stato previsto che in caso di difficoltà dovute a ragioni di ordine demografico il legislatore avrebbe avuto la possibilità di maggiorare dell'1,3 per cento al massimo e per una durata limitata le aliquote dell'imposta sulla cifra d'affari. Su questo punto i pareri degli organismi consultati si dividono in due campi contrari di pressoché uguale forza.

La riforma delle tasse di bollo è stata ben accolta. Numerose cerchie consultate sostengono comunque il parere che la revisione della legge sulle tasse di bollo non deve per forza essere neutrale a livello di bilancio. Secondo loro, le perdite di introiti dovute alla revisione della legge dovrebbero essere parzialmente compensate per il tramite di un'imposta generale sulla cifra d'affari, estesa alle merci e ai servizi. L'imposizione degli investimenti fiduciari e dei premi delle assicurazioni sulla vita è stata accolta scetticamente o addirittura respinta dalla maggior parte degli organismi consultati. Una minoranza esige che gli sgravi a favore della piazza finanziaria svizzera non vengano controbilanciati da imposte sul consumo più elevate.

La conversione dei dazi doganali in imposte interne sul consumo senza ripercussioni sul bilancio non è stata contestata, a condizione tuttavia che la destinazione di questi fondi rimanesse fissata nella Costituzione. Una minoranza ha censurato la proposta di introdurre l'imposizione ad valorem per le automobili soggette al dazio d'entrata.

122.3 Pareri sulla riforma dell'imposta sulla cifra d'affari

La maggior parte degli organismi consultati hanno approvato senza riserve la *soppressione della tassa occulta*. Una minoranza ha nondimeno espresso il parere che questa soppressione non aveva un carattere d'urgenza. L'estensione dell'ICA su basi volontarie è stata accolta favorevolmente, visto che consente

a numerose imprese di acquistare in franchigia di imposta gli edifici, le installazioni e altri mezzi di produzione. La *soppressione del sistema di aliquote scalari* tra il commercio all'ingrosso e il commercio al dettaglio ha incontrato molti sostenitori. Pure largamente approvata è stata la proposta di assoggettare con l'aliquota normale le *prestazioni del settore edilizio* (sinora aliquota ridotta). A questo proposito va rilevato che alcune cerchie consultate hanno preconizzato l'imposizione dei *servizi negoziabili e eseguiti per i propri bisogni dell'impresa*, specialmente quelli degli opifici cantonali e comunali.

La grande maggioranza delle cerchie consultate si è espressa a favore dell'*imposizione di taluni servizi*; pochi fra i sostenitori dell'imposta sul valore aggiunto hanno invece caldeggiato l'assoggettamento all'imposta di tutte le prestazioni. Per motivi e interessi diversi, gli organismi consultati hanno chiesto specificamente l'esenzione di taluni servizi, in particolare quelli dell'industria alberghiera e dei parrucchieri.

I sostenitori di un *cambiamento di sistema e quindi del passaggio all'imposta sul valore aggiunto* sono stati numerosi, seppure piuttosto favorevoli a un modello di imposta che si scosta considerevolmente da quello della CE, in particolare per quanto concerne l'imposizione dei servizi. Sono apparse divergenze quanto ai termini di attuazione del passaggio al nuovo sistema fiscale. Alcune cerchie caldeggiavano il passaggio immediato già nel corso dell'attuale riforma del regime finanziario, mentre talune altre ritengono opportuno realizzarlo in una fase ulteriore. Inoltre, i Cantoni, le associazioni padronali e alcune associazioni settoriali postulano che l'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto sia vincolata a sostanziali alleviamenti sul piano dell'imposta federale diretta.

L'*assoggettamento degli agenti energetici* all'imposta sulla cifra d'affari non ha sollevato obiezioni. Attualmente l'esenzione dei carburanti e dell'elettricità viene considerata ingiusta e anacronistica. Nondimeno larghe cerchie si oppongono all'introduzione di un'imposta sull'energia a scopi dirigistici. La *tassa sull'energia* è stata chiaramente respinta con l'argomento che il sistema fiscale non è idoneo all'attuazione di obiettivi non fiscali e che inoltre sarebbe stata così creata una nuova tassa occulta. La *maggiorazione dei dazi doganali sugli oli da riscaldamento e sul gas* è stata combattuta in modo meno veemente. Gli oppositori di questo provvedimento di compensazione l'hanno comunque spuntata, in particolare ponendo in forse le possibilità politiche di fare accettare una simile maggiorazione. Pure rifiutata è stata l'*estensione dell'ICA sull'energia alle imprese contribuenti*. Questa imposta è stata tuttavia considerata come una soluzione di compromesso caratterizzata da una possibilità di accettazione sensibilmente maggiore rispetto alla maggiorazione dei dazi doganali sugli oli da riscaldamento e sul gas e rispetto alla tassa sull'energia calcolata in funzione del potere calorifico.

122.4 Valutazione globale delle diverse varianti

La *variante 1* (ICA ammodernata e tassa sull'energia) non ha raccolto molti suffragi, eccettuati quelli del Partito socialista e del Cantone di Berna, ma soprattutto quelli delle cerchie favorevoli alla protezione dell'ambiente e della na-

tura. Neppure la *variante 2* (mozione sulle Linee direttive) ha registrato un buon risultato. I suoi sostenitori non la consideravano come una soluzione ideale, pur intravedendo in essa un nuovo regime finanziario accettabile e facilmente attuabile, in quanto consente di concretizzare rapidamente e senza rischi uno dei principali obiettivi di politica fiscale, ossia la soppressione dell'imposizione degli investimenti.

Numerosi organismi consultati si sono in genere dichiarati favorevoli alla *variante 3* (estensione della mozione sulle Linee direttive), il cui denominatore comune è costituito dall'ammodernamento dell'ICA e dall'imposizione degli agenti energetici e di taluni servizi. È stata invece censurata la proposta di imporre l'energia per il tramite di una maggiorazione dei dazi doganali sugli oli da riscaldamento e sul gas o di estendere l'ICA sull'energia alle imprese contribuenti.

Come menzionato più sopra, la *variante 4* (imposta sul valore aggiunto) è stata caldeggiata da numerosi organismi consultati, pur con talune riserve e condizioni supplementari. L'argomento più importante a favore di questa variante è stato il ravvicinamento ottimale al mercato interno europeo in fase di costituzione, nonché il fatto che si tratta di un sistema fiscale in vigore in numerosi Paesi. Gli oppositori hanno invece obiettato che l'imposta sul valore aggiunto era amministrativamente troppo onerosa - precipuamente per le piccole aziende - e che avrebbe avuto poche probabilità di essere accettata in una votazione popolare.

13 Interventi parlamentari

Le mozioni e i postulati indicati qui di seguito possono essere tolti di ruolo visto che il disegno di nuovo regime finanziario della Confederazione e di revisione della legge federale del 17 giugno 1973 sulle tasse di bollo ne tiene conto integralmente o parzialmente o li rende privi di oggetto.

131 Riforma dell'imposta sulla cifra d'affari

Come menzionato al n. 121, la *mozione I ad 80.088 della Commissione del Consiglio nazionale* del 2 febbraio 1981 «Regime finanziario. Costituzione» (N 16.3.81; S 3.6.81) postula una revisione dell'imposta sulla cifra d'affari intesa a correggere le ineguaglianze strutturali del diritto vigente, segnatamente la tassa occulta, e ad attenuare sul piano della concorrenza le distorsioni sfavorevoli all'economia nazionale. Se si considerano i provvedimenti proposti in questa sede, si può affermare che è stato dato seguito alla mozione.

Il *postulato 83.353 Muheim* dell'8 marzo 1983 «Regime finanziario» (S 7.6.83) chiede di esaminare se non sia opportuna l'elaborazione di un regime finanziario che favorisca il districamento dei compiti tra Confederazione e Cantoni e che instauri un rapporto giudizioso tra imposizione diretta e imposizione indiretta, in modo da attuare progressivamente e sussidiariamente ai necessari programmi di risparmio l'equilibrio delle finanze federali. A tale scopo il nostro

Collegio è invitato a presentare al Parlamento e al popolo un disegno di revisione costituzionale in vista della soppressione dell'ICA e della sua sostituzione con un'imposta generale sulla cifra d'affari che implichi un minimo di lavori amministrativi. Una parte del prodotto di questa imposta deve essere destinato al finanziamento di prestazioni della Confederazione nel settore delle assicurazioni sociali. Inoltre, sempre ai sensi del postulato, l'imposta federale diretta deve essere ridotta in modo da essere trasformata progressivamente in uno strumento della perequazione finanziaria. Per quanto concerne l'imposta sulla cifra d'affari, il disegno di legge proposto in questa sede tiene conto in linea di massima del postulato Muheim. Per diverse ragioni invece bisogna rinunciare per il momento ad una nuova riforma dell'imposta federale diretta (cfr. n. 14).

Il *postulato 83.471 Aubert* del 20 giugno 1983 «Compensazione della progressione a freddo» (S 23.6.83; N 29.9.83) invita il nostro Collegio a proporre senza indugio al Parlamento proposte per controbilanciare le ripercussioni finanziarie della compensazione della progressione a freddo per il tramite di una revisione delle disposizioni sulla fiscalità indiretta (ICA, dazi d'entrata). Questa revisione è manifestamente superflua visto che la compensazione propugnata dal postulato è già stata istituita e che la riforma proposta dal nostro Collegio non incide sul bilancio.

Il *postulato 85.309 Bonny* del 4 febbraio 1985 «Sfruttamento e protezione delle foreste» (N 17.9.85) postula lo studio di possibilità di promovimento dello sfruttamento delle foreste e della loro cultura per il tramite di sgravi fiscali, in particolare per quanto concerne l'ICA. Similmente a quanto dispone il diritto vigente, si prevede di esentare in futuro dall'assoggettamento i silvicoltori per le transazioni relative ai prodotti delle loro foreste. Inoltre la legna da ardere deve rimanere nella lista franca.

Il *postulato 87.393 Stamm* del 20 marzo 1987 «ICA. Limite di esenzione» (N 19.6.87) postula l'elevazione del limite della franchigia (limite minimo della cifra d'affari) per i contribuenti all'imposta sulla cifra d'affari dagli attuali 35 000 franchi annui a 60 000 franchi. Si è tenuto conto di questa proposta elevando il limite a 75 000 franchi all'anno.

I *postulati 86.153 Schmidhauser-(Wick)* del 15 dicembre 1986 «Soppressione dell'ICA sugli investimenti che consentono risparmi di energia» (N 2.3.88) e *86.184 Schmid* del 17 dicembre 1986 «Soppressione dell'ICA sugli investimenti che consentono risparmi di energia» (S 11.3.87; N 2.3.88) chiedono l'esenzione di imposta per gli investimenti che contribuiscono al risparmio energetico. L'eliminazione della tassa occulta proposta nel presente disegno sopprime l'imposizione degli investimenti delle imprese contribuenti. Non rientra invece nell'ambito di un'imposta sulla cifra d'affari lo sgravio fiscale degli investimenti di altri contribuenti.

La *mozione IV ad 88.001 (mozione sulle Linee direttive IV)*, «Nuovo regime finanziario» (N 8.6.88; S 20.6.88), presentata dalla Commissione del Consiglio nazionale il 19 aprile 1988, al momento dei dibattiti parlamentari relativi al nostro rapporto del 18 gennaio 1988 sul *programma di legislatura 1987-1991*, postula la soppressione della tassa occulta e la compensazione delle minori entrate

che ne risultano mediante l'assoggettamento di tutti gli agenti energetici all'ICA, l'imposizione di tutte le prestazioni del settore edilizio con l'aliquota normale e ulteriori provvedimenti nel campo dell'ICA. Queste modifiche sono attuate nella riforma proposta in questa sede. Affinché una revisione dell'ICA ai sensi di questa mozione possa essere attuata senza ripercussioni finanziarie bisognerebbe assoggettare all'imposta tutte le altre merci che figurano attualmente sulla lista franca (art. 14 cpv. 1 lett. b del decreto sull'ICA). Infatti il diritto costituzionale vigente – che è la base legale di riscossione dell'imposta sulla cifra d'affari – non apre il passo ad altri mezzi compensatori suscettibili di procurare entrate apprezzabili. Per motivi di politica sociale è però opportuno scartare un simile provvedimento.

Anche se una riforma ai sensi della mozione sulle Linee direttive non esige alcuna modifica costituzionale e potrebbe perciò essere attuata molto più rapidamente, una votazione di carattere costituzionale dovrebbe comunque essere indetta poco tempo dopo per il fatto che la *competenza di riscuotere l'ICA e l'imposta federale diretta è limitata a fine 1994*. Nell'ipotesi di una riforma ai sensi della mozione, qualora un'opposizione dovesse manifestarsi per il tramite del referendum facoltativo e il disegno di legge dovesse essere respinto in votazione, un'eventuale revisione della Costituzione e quindi la soppressione della tassa occulta sarebbero ritardate per un periodo più o meno lungo. Inoltre la soluzione proposta da questa mozione non consente di estendere le basi dell'imposta in modo da includervi una scelta di servizi. L'imposizione unilaterale delle merci e l'esenzione generale dei servizi (senza pertinenti argomenti a sostegno) sussisterebbero e contribuirebbero a diminuire le fonti di entrate fiscali a causa della crescita relativa del settore dei servizi.

La *graduazione delle aliquote*, che è fonte di distorsioni a livello concorrenziale, dovrebbe pure essere conservata. La soppressione della lista franca e l'imposizione ridotta delle merci che vi figurano attualmente implicherebbe addirittura l'introduzione di due nuove aliquote, portando il loro totale a quattro. Una riforma di questo genere non può essere considerata efficace e provoca un aumento degli oneri amministrativi. La *variante 2*, presentata nel rapporto del 9 novembre 1988 per la procedura di consultazione e consona ai desideri espressi nella mozione sulle Linee direttive ha suscitato pochi echi nell'ambito della procedura di consultazione vera e propria.

Il *postulato II ad 88.001 della Commissione del Consiglio nazionale* del 19 aprile 1988 «Nuovo regime finanziario» (N 8.6.88) chiede un rapporto relativo all'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto. Il *postulato 88.957 Pini* del 22 settembre 1988 «Istituzione dell'IVA» (N 16.12.88) chiede parimenti una revisione del diritto fiscale vigente intesa all'introduzione di un'imposta sul valore aggiunto in sostituzione dell'ICA. Lo stesso dicasi del *postulato 88.001 del gruppo ADI/PEP* del 30 maggio 1988 «Nuovo regime finanziario» (N 8.6.88) che postula la sostituzione dell'attuale ICA con un'imposta indiretta fondata sul principio del valore aggiunto. Il presente messaggio presenta le ragioni per le quali – dopo un esame approfondito – abbiamo rinunciato al cambiamento di sistema e al passaggio all'imposta sul valore aggiunto (cfr. n. 143.3 e 151.3). Questi tre postulati possono essere considerati evasi e quindi tolti di ruolo.

Tre diverse mozioni accettate dalle vostre due Camere postulano una modificazione della legge sulle tasse di bollo intesa a migliorare le condizioni fiscali della piazza finanziaria svizzera. Si tratta nella fattispecie della *mozione 84.548 Feigenwinter* del 4 ottobre 1984 «Tasse di bollo. Modificazione della legge», nonché delle *mozioni 85.512 Bùrgi* «Piazza finanziaria svizzera. Promovimento» e *85.496 del Gruppo radicale-democratico* «Piazza finanziaria svizzera. Promovimento», del 20 giugno 1985. La mozione *Feigenwinter* chiede la soppressione o eventualmente la riduzione della tassa di emissione al momento della creazione di un nuovo capitale di rischio da parte di una società anonima, l'esenzione dalla tassa di negoziazione per le operazioni di mediazione su portafogli sconto con una durata inferiore a tre mesi e l'introduzione di un'aliquota stabilita in funzione della durata per i portafogli sconto da tre a dodici mesi, nonché l'esenzione dalla tassa di negoziazione per gli stock di obbligazioni e di portafogli sconto appartenenti ai negoziatori di titoli. Le *altre due mozioni* esigono l'applicazione ai portafogli sconto della soluzione proposta dalla mozione *Feigenwinter*. Inoltre esse postulano ulteriori provvedimenti nell'ambito delle operazioni «estero/estero» e degli stock dei negoziatori di titoli. Ulteriori sgravi proposti dalle mozioni sono stati attuati nel frattempo (cfr. più sotto).

Sulla scorta di queste mozioni e in risposta a due postulati (Belser e Gruppo socialista), il nostro Collegio ha redatto il 7 marzo 1986 un *rapporto concernente taluni aspetti fiscali della piazza finanziaria svizzera*. Nel precitato rapporto ci siamo dichiarati disposti a studiare i provvedimenti atti a promuovere la piazza finanziaria svizzera e a garantire nel contempo l'equilibrio delle finanze federali. Una prima serie di provvedimenti in questo senso è stata presa nell'ottobre del 1986: si tratta in particolare della soppressione dell'*ICA sulle transazioni di oro monetato e di oro fino*, della soppressione dell'*imposta preventiva sugli interessi degli averi interbancari* e di taluni sgravi nel settore delle *euro-emissioni*.

Per garantire il miglioramento delle condizioni di concorrenza sulla piazza finanziaria svizzera postulato dalle tre mozioni precitate, il nostro Collegio vi propone per il tramite del presente messaggio un disegno di revisione della legge sulle tasse di bollo. In questo modo soddisfiamo in ampia misura le richieste formulate dai firmatari delle mozioni, presentando in taluni casi sgravi maggiori di quelli richiesti. D'altra parte prevediamo una *compensazione integrale delle perdite di entrate* che risultano dagli sgravi proposti. In questo modo può essere garantito uno degli scopi pressoché unanimi della riforma finanziaria, ossia l'equilibrio delle finanze federali. Il nostro Collegio non ha dato seguito alle proposte delle mozioni per quanto concerne la tassa di emissione sui diritti di partecipazione. Infatti questo problema non è in rapporto diretto con la capacità concorrenziale della piazza finanziaria svizzera. Da un punto di vista globale, l'insieme dei provvedimenti proposti, unitamente alle necessarie compensazioni, costituisce un netto miglioramento per la piazza finanziaria svizzera; le mozioni possono dunque essere considerate evase.

La *mozione 83.048 della Commissione del Consiglio degli Stati* del 21 giugno 1984 «Promovimento fiscale del capitale di rischio» postula un promovimento

fiscale generalizzato del capitale di rischio. Il nostro Collegio non prevede alcun provvedimento in questo senso nell'ambito della revisione della legge sulle tasse di bollo. Nondimeno si è pensato a taluni sgravi a favore delle società di capitali nel corso degli attuali dibattiti concernenti la legge federale sull'imposta federale diretta. Non è possibile ammettere ulteriori esigenze se si vuole garantire l'equilibrio delle finanze federali.

Il presente messaggio consente di togliere di ruolo i *postulati 78.540 Eisenring* del 16 ottobre 1978 «Tasse di bollo» e *83.948 Schüle* del 15 dicembre 1983 «Tassa di emissione». Il postulato Eisenring chiede una revisione della legislazione sulle tasse di bollo intesa ad attuare condizioni di concorrenza uguali a quelle praticate dai Paesi stranieri nostri maggiori concorrenti. Il postulato Schüle esige che il nostro Collegio esamini in particolare la questione di una riduzione dal 3 all'1 per cento della tassa di emissione sui diritti di partecipazione. Inoltre esso chiede che le sanatorie attuate per garantire l'esercizio di un'impresa siano di norma esentate dalla tassa di emissione. Il nostro Collegio ritiene tuttavia che una riduzione della tassa di emissione non si impone. La prassi in vigore consente di trattare in modo molto favorevole i casi di sanatoria, ragione per la quale non è necessario prevedere particolari disposizioni legislative in questo campo.

14 Obiettivi e concetto del nuovo regime finanziario

141 Limitazione alle imposte indirette

La procedura di consultazione ha certo confermato in gran parte gli obiettivi stabiliti dal nostro Collegio, senza tuttavia raggiungere un risultato preciso per quanto concerne il *contenuto e l'estensione* del nuovo regime finanziario. Abbiamo riunito opinioni e punti di vista divergenti per attuare un disegno globale politicamente realizzabile e in sintonia con gli obiettivi iniziali.

L'introduzione di una *moderna imposta sul consumo* e la *ristrutturazione delle tasse di bollo* costituiscono gli elementi principali del futuro regime finanziario. Il nostro Collegio si limita pertanto alle imposte indirette, escludendo dalla riforma l'*imposta federale diretta*, in discussione da sei anni in Parlamento. Dal punto di vista politico, non è opportuno presentare attualmente proposte di maggiore portata. La proporzione sfavorevole tra imposizione diretta e imposizione indiretta evocata nell'ambito della procedura di consultazione subirà un certo miglioramento in futuro: infatti, per quanto concerne l'imposta federale diretta, una rilevante minore entrata rimane senza compensazione alcuna. Nell'ambito della nuova legge sull'imposta federale diretta la deduzione dei contributi di previdenza professionale e il «programma urgente» per le persone fisiche, unitamente ai provvedimenti per le persone giuridiche, provocheranno un ammanco stimato in oltre 1 miliardo di franchi all'anno.

Gli attuali *dibattiti parlamentari* relativi alla legge sull'imposta federale diretta (IFD) hanno inoltre evidenziato l'esiguità del margine di manovra per ulteriori sgravi qualora le aliquote massime dovessero essere fissate nella Costituzione. I provvedimenti sui redditi inferiori si traducono in un accresciuto numero di esenzioni senza peraltro modificare notevolmente la struttura delle entrate fi-

scali; invece, a causa della progressione, gli sgravi sui redditi medi e superiori provocano importanti *perdite di entrate* delle quali approfitta soltanto una fascia ristretta della popolazione.

Nell'ambito della procedura di consultazione i sostenitori di questi alleviamenti o addirittura di una soppressione dell'imposta federale diretta non sono stati in grado di suggerire altre soluzioni accettabili per produrre entrate. L'aumento delle aliquote dell'ICA proposto da taluni organismi consultati sarebbe ingiusto dal punto di vista sociale e comprometterebbe seriamente l'insieme del disegno. La *perequazione finanziaria* per il tramite dell'imposta federale diretta non è contestata, tant'è vero che si sono elevate voci a favore di un suo rafforzamento. Le discussioni in corso sulla sua chiave di ripartizione palesano nondimeno a quale punto sia difficile procedere ad adeguamenti o riforme in questo settore. In caso di soppressione o di riduzione dell'imposta federale diretta occorrerebbe comunque riesaminare parimenti il problema delle indennità e degli aiuti finanziari, nonché la perequazione finanziaria indiretta che ne risulta.

Va rammentato inoltre che l'imposta federale diretta svolge un certo effetto di armonizzazione che non è opportuno sottovalutare se si pensa alle grandi differenze a livello di imposizione cantonale.

Si sa che ogni riforma del regime finanziario abbinata a un aumento delle aliquote ha poche possibilità di essere accettata in votazione popolare. Lo stesso vale per l'aumento delle aliquote dell'ICA, anche se è destinato a compensare le minori entrate di imposta federale diretta. Tutte queste ragioni ci incitano a *limitare la riforma alle imposte indirette*.

142 Obiettivi

I nostri sforzi sono concentrati su tre obiettivi principali: *miglioramento della neutralità concorrenziale del sistema fiscale, rafforzamento della competitività internazionale* dell'economia svizzera e *equilibrio delle finanze*. Il nuovo regime finanziario deve garantire il finanziamento dei compiti della Confederazione oltre l'anno 2000. Il nostro Collegio si è inoltre preoccupato di una ridistribuzione socialmente equa degli oneri fiscali.

Le imposte generali sulla cifra d'affari non dovrebbero aver *alcuna incidenza sulla concorrenza*. Dal profilo economico la distribuzione delle risorse non è ottimale se esse comportano elementi di distorsione. Per ottemperare a questo criterio, l'imposizione dovrebbe essere possibilmente estensiva e colpire sia il consumo di merci, sia quello di servizi. Nella società attuale fondata sui servizi non è giustificato esentare i *servizi*, che occupano un posto di sempre maggior rilievo nella nostra economia.

Una ristrutturazione dell'imposta sulla cifra d'affari *senza incidenze sul commercio estero* acquista sempre maggior rilievo se si considera l'inasprimento della concorrenza che deve affrontare l'economia del nostro Paese. Negli scambi internazionali si applica oggi giorno il *principio del Paese destinatario*: alla frontiera le esportazioni sono esentate dall'imposta e le importazioni sono colpite con l'imposta sulla cifra d'affari del Paese destinatario. Per garantire

la competitività della nostra economia nel settore dei prezzi, dobbiamo quindi esentare i suoi mezzi di produzione dall'imposta sulla cifra d'affari. Infatti le esportazioni possono essere esentate unicamente dall'imposta sulla cifra d'affari, non però da tutte le altre *imposte precedenti* (tassa occulta) dissimulate nel prezzo. È la ragione per la quale vi presentiamo proposte di eliminazione dei fattori di distorsione della concorrenza dovuti all'ICA, nell'intento di trasformarla in una moderna imposta sul consumo.

La *crescente globalizzazione dei mercati finanziari* osservata nel corso degli ultimi anni – essenzialmente riconducibile all'utilizzazione dell'informatica e dei moderni mezzi di telecomunicazione, nonché alle importanti disfunzioni intervenute sui principali centri finanziari esteri – espone la nostra *piazza finanziaria* a una più forte concorrenza. Per poter mantenere e addirittura migliorare la competitività internazionale delle banche svizzere, vi proponiamo sgravi puntuali sulle transazioni finanziarie che potrebbero essere trasferite all'estero. Il nostro Collegio è convinto che questi provvedimenti, unitamente agli sforzi che dovranno essere intrapresi dalle cerchie bancarie e borsistiche, rafforzeranno la piazza finanziaria svizzera, contribuendo nel contempo ad un suo sano sviluppo.

Le cerchie consultate non si oppongono ad una *riforma che nell'insieme non ha conseguenze sull'equilibrio del bilancio*. Il nostro Collegio ritiene che l'equilibrio finanziario è una condizione essenziale per lo sviluppo della nostra società e dell'economia svizzera. Come reazione al periodo fasto che le nostre finanze stanno attraversando, sono stati recentemente decisi importanti sgravi fiscali che si ripercuoteranno a contare dagli anni 90. Su queste minori entrate si innestano *progetti di infrastrutture che provocheranno nuove spese e il riassestamento di importanti gruppi di compiti* che costituiranno un importante onere permanente. Possiamo citare a mò di esempio Ferrovia 2000, la NTFA, la riforma dell'assicurazione contro le malattie, la 10^a revisione dell'AVS, nonché l'adeguamento della nostra politica agricola all'evoluzione internazionale (negoziati del GATT) e agli imperativi della protezione dell'ambiente. Ci si deve inoltre aspettare spese suppletive nei settori – di grande importanza per il futuro – dell'insegnamento e della ricerca, nonché in quello della politica dell'ambiente. Dal profilo della politica finanziaria riteniamo pertanto inammissibile procedere a sgravi fiscali senza corrispondente compensazione.

A parer nostro, gli sgravi richiesti sono politicamente attuabili soltanto se la minore entrata può essere *compensata equamente dal profilo sociale*. Non si tratta quindi di finanziare le minori entrate di tasse di bollo per il tramite di un aumento delle aliquote dell'ICA. Se si tiene conto delle necessità di ridistribuzione, il margine di manovra dell'ICA è già pienamente utilizzato per compensare le minori entrate dovute all'eliminazione della tassa occulta.

143 Il concetto del nuovo regime finanziario

143.1 I principali elementi della riforma

La riforma del regime finanziario proposta nel presente messaggio comprende i seguenti elementi:

- L'elemento principale è la riforma dell'ICA. Prevediamo di trasformare l'attuale imposta sulla cifra d'affari generatrice di distorsioni di concorrenza in *una moderna imposta sul consumo* e di completarla per il tramite di un'*imposizione dell'energia industriale, destinata a promuovere il risparmio energetico* (estensione dell'ICA sull'energia alle imprese contribuenti). Il numero 15 del presente messaggio tratta in modo dettagliato i problemi relativi alla riforma dell'ICA.
- Le proposte di riforma in materia di *tasse di bollo* hanno lo scopo di rafforzare la competitività della *piazza finanziaria svizzera*. Per garantire la neutralità a livello di bilancio, si prevede di compensare nell'ambito della revisione della legge sulle tasse di bollo le minori entrate dovute alle esenzioni e agli sgravi a favore di talune transazioni finanziarie particolarmente esposte al rischio di trasferimento all'estero (cfr. n. 17).
- Conformemente agli impegni assunti a livello internazionale, le disposizioni costituzionali che sottoponiamo alla vostra approvazione devono nel contempo creare le basi per una conversione dei *dazi fiscali* in imposte interne sul consumo. Sono mantenute le attuali *destinazioni a favore del traffico stradale* (cfr. n. 163).
- È mantenuta la fissazione nella Costituzione delle *aliquote massime* dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta federale diretta. A titolo di soluzione di sostituzione a un nuovo aumento dei contributi percentuali sullo stipendio si prevede invece - unicamente per il *finanziamento delle maggiori spese per l'AVS dovute all'evoluzione demografica* - l'introduzione di una soprattassa sull'imposta sulla cifra d'affari, limitata nel tempo e nell'ammontare (cfr. n. 161).
- Il nostro Collegio intende *ristrutturare fundamentalmente il regime finanziario* per il tramite del proposto ammodernamento dell'ICA, della revisione delle tasse di bollo, nonché della conversione dei dazi doganali in imposte interne. Sembra quindi giunto il momento di sopprimere la disposizione costituzionale che *limita nel tempo* la riscossione dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta federale diretta. La Confederazione non può rinunciare alle sue principali fonti di entrate (cfr. n. 162).

143.2 Cenni particolari sull'introduzione di una moderna imposta sul consumo

La riforma delle finanze ha lo scopo prioritario di eliminare nella misura del possibile i difetti dell'ICA attuale e di creare una *moderna imposta sul consumo con ripercussioni minime sul commercio esterno e sulla concorrenza*. La scelta del tipo di riscossione di detta imposta è irrilevante, sia che si tratti del sistema attuale a fase unica, sia di quello della riscossione netta a tutte le fasi (imposta sul valore aggiunto). Determinanti sono invece la cerchia dei contribuenti e l'oggetto dell'imposta. Questa circostanza indica che l'ICA ammodernata si distingue dall'imposta sul valore aggiunto praticamente soltanto dal profilo della tecnica fiscale e che queste due imposte si ripercuotono in modo pressoché identico sull'economia.

L'ammodernamento proposto concerne essenzialmente l'*eliminazione della tassa occulta* per i contribuenti e della *graduazione delle aliquote* tra il commercio all'ingrosso e il commercio di dettaglio, l'*assoggettamento all'imposta sulla cifra d'affari degli agenti energetici* e la sua estensione al *settore dei servizi*, nonché l'*introduzione dell'aliquota normale sulla cifra d'affari del settore edilizio*. Questi provvedimenti hanno lo scopo primario di sopprimere le distorsioni di concorrenza e gli svantaggi sul piano della competitività internazionale. Lo scopo principale è di creare una situazione di parità sui mercati indigeni e sui mercati di esportazione tra le nostre imprese e i loro concorrenti esteri. I provvedimenti proposti semplificano nel contempo la riscossione dell'imposta nell'ambito di un sistema che ha dato le sue prove, mantenendo in pari tempo entro limiti ragionevoli l'onere amministrativo delle imprese e dell'amministrazione.

Per non falsare ulteriormente le condizioni di concorrenza è stata prevista l'imposizione di taluni *servizi*. Rinunciamo pertanto a colpire globalmente l'insieme del settore terziario. Le eccezioni all'assoggettamento proposte in questa sede risultano in gran parte dagli obiettivi della riforma: nel caso dell'industria alberghiera, per esempio, si tiene conto della competitività di questa branca dell'economia sul piano internazionale; nel caso dei parrucchieri invece la redditività del prelievo fiscale può esser posta in forse. Un ulteriore elemento di distorsione viene soppresso per il tramite dell'*eliminazione della graduazione delle aliquote* tra il commercio all'ingrosso e il commercio di dettaglio. D'ora in poi verrà applicata un'*aliquota unica del 6,2 per cento*. Questo provvedimento suppone nondimeno che – contrariamente alla situazione attuale – le imprese del commercio di dettaglio vere e proprie siano assoggettate all'imposta. Infine si propone di adeguare il limite minimo della cifra d'affari all'evoluzione della situazione economica.

L'acquisto in franchigia di imposta di mezzi operativi e di beni d'investimento è vincolato a un prezzo elevato. Nel corso degli ultimi anni la tassa occulta è stata caratterizzata da una rapida crescita degli introiti, difficilmente sostituibili con altre risorse. È la ragione per la quale insistiamo sulla *compensazione integrale* delle minori entrate. L'assoggettamento dei *servizi* all'imposta vi contribuisce per un totale di circa 500 milioni di franchi. Il saldo di circa 1,25 miliardi di franchi è coperto pressoché per la metà dall'*imposizione degli agenti energetici sinora esentanti* (560 milioni di franchi) e per l'altra metà dall'*imposizione con l'aliquota normale della totalità delle cifre d'affari del settore edilizio* (535 milioni di franchi). Sul piano dell'imposta sulla cifra d'affari il *saldo scoperto è di 130 milioni di franchi*.

Riteniamo sopportabile l'*imposizione dell'energia industriale* proposta nel presente messaggio. Le imprese beneficiano di uno sgravio globale pari a circa 1,7 miliardi di franchi. I vantaggi vincolati all'eliminazione della tassa occulta sono dunque considerevoli e non sono sensibilmente ridotti dall'estensione dell'ICA alle imprese contribuenti. Per ragioni di politica energetica e ambientale, l'imposizione dell'energia industriale ci sembra auspicabile. La *soppressione dell'aliquota speciale applicabile al settore edilizio* permette non soltanto di ottenere le entrate supplementari delle quali abbiamo bisogno, ma anche di eliminare nel contempo i numerosi problemi di ripartizione nel campo dell'imposizione

delle cifre d'affari del settore edilizio, circostanza che soddisfa pienamente il postulato di un'imposta sulla cifra d'affari dalla riscossione possibilmente semplice.

143.3 Perché rinunciamo all'imposta sul valore aggiunto?

Con il passaggio al sistema dell'imposta sul valore aggiunto il nostro Paese segnalerebbe alle Comunità europee la sua volontà di impegnarsi maggiormente a favore di un'armonizzazione, circostanza di particolare utilità dal profilo politico. Il *cambiamento di tecnica fiscale* sarebbe però sensato soltanto a patto di introdurre un'IVA conforme alle norme praticate dalle CE (cfr. n. 51). Un'IVA «*elvetizzata*» – che definisca ampi campi d'eccezione nel settore dei servizi – non crea alcun vantaggio dal profilo della politica di integrazione. Inoltre essa rischierebbe di essere respinta in votazione popolare e provocherebbe un aumento dell'onere amministrativo.

I sostenitori dell'IVA si contraddicono non soltanto per quanto concerne la data del cambiamento di sistema, ma esprimono pure opinioni divergenti sulle loro intenzioni e sui loro interessi. Sulla scorta dei risultati della procedura di consultazione siamo convinti che il cambiamento di sistema (adozione dell'IVA) implica attualmente un rischio troppo elevato di rigetto in votazione popolare. Infatti un ulteriore voto negativo impedirebbe l'introduzione dell'IVA per un lungo periodo di tempo, il che costituirebbe una pesante ipoteca dal profilo della politica di integrazione.

D'altra parte il cambiamento di sistema provocherebbe un aumento dell'onere amministrativo, specialmente per le piccole aziende. Esigere dall'economia che abbandoni a favore di un nuovo sistema di conteggio un sistema che ha dato le sue prove sarebbe in netta contraddizione con gli sforzi in vista della riduzione della densità normativa. Non si dimentichi poi che un simile cambiamento creerebbe serie complicazioni anche per l'amministrazione che dovrebbe tutelarsi contro nuove possibilità di frode. L'ICA ha dato buone prove e copre attualmente il 30 per cento delle entrate della Confederazione con bassi oneri amministrativi.

Infine non è urgente modificare il nostro sistema di imposta sulla cifra d'affari, non fosse che per adeguarlo maggiormente alle pratiche delle CE. L'adozione di un'imposta sul valore aggiunto sarebbe indispensabile unicamente in caso di adesione alla Comunità europea o se il controllo frontaliero con la Comunità dovesse essere soppresso sotto un'altra forma di collaborazione economica. È poco probabile che queste due eventualità si manifestino a più o meno breve scadenza. Orbene l'obiettivo incontestato – ossia la creazione di una situazione di parità sui mercati indigeni e sui mercati di esportazione tra le nostre imprese e i loro concorrenti esteri – può comunque essere raggiunto per il tramite di un'ICA ammodernata e per di più con minori oneri amministrativi.

143.4 Procedura legislativa

Il nostro Collegio intende attuare appena possibile le proposte di riforma. Per questa ragione proponiamo una procedura legislativa a livello unico nel campo

dell'*imposta sulla cifra d'affari*. Si prevede di ancorare nelle disposizioni transitorie della Costituzione le modalità della nuova imposta sulla cifra d'affari contemporaneamente all'articolo costituzionale e di sottoporli al voto del popolo e dei Cantoni (cfr. la motivazione al n. 6). La revisione della legge federale sulle tasse di bollo e la conversione dei dazi doganali in imposte interne sul consumo sono invece oggetto di una procedura legislativa ordinaria.

15 Principali questioni sollevate dalla riforma dell'imposta sulla cifra d'affari

151 Scelta del metodo di riscossione

151.1 Caratteristiche dei moderni sistemi di imposta sulla cifra d'affari

Per garantire un certo equilibrio, i sistemi fiscali dei Paesi di tipo occidentale assoggettano il reddito in due diversi modi:

- al momento dell'acquisizione, per il tramite dell'*imposta sul reddito e sulla sostanza*;
- al momento dell'utilizzazione, per il tramite di un'imposta generale sul consumo (*imposta sulla cifra d'affari*).

L'imposta generale sul consumo deve colpirlo all'interno del Paese. Per ragioni pratiche non viene riscosso direttamente da milioni di consumatori, bensì - in una fase anteriore al consumo - secondo diversi metodi, sia dal produttore, sia dal commerciante o dall'impresa di servizi che fornisce beni e servizi ai consumatori.

Il concetto è semplice: l'imposta dovuta dal consumatore è versata al fisco dal venditore. Il *contribuente* è il venditore che, come tale, deve versare all'amministrazione fiscale una determinata percentuale delle sue entrate ossia della sua cifra d'affari, origine quindi del nome dell'imposta. Ove le condizioni del mercato lo consentano, il venditore recupera questa imposta dal compratore aumentando in modo corrispondente il prezzo di vendita, circostanza che attua la volontà del legislatore di imporre il consumo. L'imposta viene dunque sopportata dal consumatore. Dal profilo della redditività e del diritto, un'imposta moderna sul consumo deve essere *neutra sulla concorrenza*, colpire unicamente il consumo interno (*principio del Paese di destinazione*), essere riscossa con *poché spese* e rispettare il *principio dell'uguaglianza di diritto*.

Per poter operare una facile traslazione, l'imposta non deve *ostacolare la concorrenza sul mercato interno e sui mercati esteri*. Pertanto il metodo di riscossione dell'imposta deve garantire condizioni di concorrenza uguali a quelle esistenti prima dell'imposta; non deve quindi impedire un'impresa di operare l'intera traslazione oppure farne beneficiare un'altra di un corrispondente vantaggio di prezzo. La neutralità costituisce perciò una delle principali esigenze di una moderna imposta sulla cifra d'affari. Nondimeno essa può unicamente essere raggiunta a patto di assoggettare all'imposta tutti i beni economici (merci e servizi): è soltanto in questo caso che non si può fare capo a beni sostitutivi esenti da imposta e che il consumatore finale è gravato da un onere proporzionalmente uguale, qualunque sia il metodo d'acquisto.

Segnatamente nell'ambito del GATT, il traffico transfrontaliero di merci e di servizi è disciplinato dal principio del *Paese di destinazione*, secondo il quale il consumatore deve l'imposta nel Paese di utilizzazione con l'aliquota ivi applicabile. Ne risulta che lo Stato d'origine (Paese esportatore) può effettuare uno sgravio fiscale e che il Paese importatore può riscuotere la propria imposta. Pertanto le esportazioni possono essere esentate, a condizione che gli eventuali alleviamenti non superino l'onere legale di imposta. Inversamente, l'imposta prelevata sulle importazioni non deve superare quella che grava i prodotti indigeni corrispondenti. Da tutto questo consegue la necessità di un sistema di riscossione che consenta di calcolare esattamente l'onere dell'imposta sulla cifra d'affari.

Il postulato dell'*economicità della riscossione* esige infine un prelievo fiscale razionale. Commisurato al suo reddito, il costo di riscossione dell'imposta deve essere il minore possibile per l'economia e l'amministrazione: in altri termini, il prelievo deve essere possibilmente semplice e il numero dei contribuenti possibilmente piccolo.

151.2 Metodi di riscossione

A livello internazionale è ammesso che due diversi metodi si prestano alla riscossione dell'imposta sulla cifra d'affari:

- Il *sistema sospensivo o del pagamento differito dell'imposta (sistema a stadio unico)*, giusta il quale le forniture tra contribuenti sono franche di imposta. L'imposta viene riscossa unicamente quando il contribuente effettua la fornitura a un non contribuente. Attualmente imposte a stadio unico di questo tipo sono prelevate in particolare negli Stati Uniti d'America (dagli Stati e dalle collettività locali), in Canada, in Australia e, seppure limitatamente, in Svizzera.
- Il *sistema del pagamento frazionato dell'imposta (sistema multistadio con deduzione dell'imposta precedente)*, secondo il quale l'imposta è riscossa dal contribuente ad ogni livello economico; il contribuente deve versare come imposta al fisco la differenza tra l'imposta calcolata sulle sue entrate e l'imposta che i suoi fornitori hanno calcolato sui suoi acquisti. Questo modo di prelievo è tipico dell'*imposta sul valore aggiunto*, adottata dalle Comunità europee come sistema di imposizione del consumo e effettivamente applicata dai suoi Paesi membri. Numerosi altri Paesi hanno scelto l'IVA; per non citarne che alcuni, membri tra l'altro dell'OCSE, si tratta dell'Austria, della Finlandia, della Nuova Zelanda, della Norvegia, della Svezia e della Turchia.

Teoricamente i postulati della neutralità concorrenziale e dell'imposizione nel Paese di destinazione possono essere attuati appieno secondo entrambi i metodi di riscossione, a condizione che tutti i soggetti economici siano assoggettati e che tutti i beni siano colpiti dall'imposta. Un'imposta sulla cifra d'affari così estesa non esiste da nessuna parte; infatti anche nei Paesi delle Comunità europee talune attività economiche sono escluse dall'imposizione nell'interesse generale e per motivi di economicità della riscossione.

151.3 A proposito del cambiamento di sistema (cfr. anche il n. 143.3)

Come esposto precedentemente, l'ICA e l'IVA costituiscono semplicemente due diversi metodi di riscossione dell'imposta generale sul consumo. A basi d'imposizione e aliquote uguali, i due metodi consentono di ottenere le medesime entrate. Pertanto la neutralità economica dell'imposta non dipende dal suo metodo di riscossione, bensì dall'estensione delle basi di assoggettamento, ossia dalla questione di sapere chi è contribuente e cosa è l'oggetto dell'imposta.

Entrambi i metodi hanno i loro rispettivi vantaggi e inconvenienti. Rammentiamo brevemente quelli che ci sembrano determinanti in vista di una scelta.

Nel *sistema a stadio unico* il vantaggio consiste nel fatto che il contribuente deve versare l'imposta soltanto quando essa è definitivamente dovuta al fisco, ossia in caso di vendita a imprese non contribuenti o ai consumatori. L'imposta non è invece dovuta sulle transazioni tra contribuenti, a meno che si tratti di merci e di servizi destinati all'uso personale del contribuente.

La peculiarità dell'IVA risiede nel pagamento frazionato dell'imposta; tutte le imprese, sia che esse producano per l'esportazione, sia per il mercato interno, devono pagare l'imposta sugli acquisti ai loro fornitori; quelle che sono contribuenti possono computare l'imposta su quella dovuta per le loro proprie vendite (*deduzione dell'onere precedente*). Questo modo di procedere crea continui flussi e riflussi tra il contribuente e il fisco; quanto all'imposta, essa è definitivamente dovuta al fisco solo in caso di vendite sul mercato interno a imprese che non sono contribuenti. Le incidenze di questi flussi finanziari sulla tesoreria delle imprese sono molto diverse a seconda che le imprese siano debitrici o creditrici dell'imposta, come per esempio in caso di esportazioni di una certa importanza. Il sistema sospensivo consente di evitare questi inconvenienti; a parere nostro è particolarmente importante per un Paese fortemente tributario dell'estero per le materie prime e per i suoi sbocchi.

Evidentemente uno dei vantaggi del pagamento frazionato dell'imposta è quello di ridurre il rischio di insolvenza a una frazione dell'imposta totale dovuta, mentre nel sistema sospensivo - caratteristico dell'ICA - è l'imposta complessiva che entra in linea di conto in caso di insolvenza del contribuente. Questo rischio non va minimizzato; nondimeno riteniamo di poterlo assumere nella misura in cui l'aliquota di imposta rimane modesta.

D'altra parte, il diritto del contribuente di recuperare l'imposta pagata sui suoi acquisti racchiude in sé il rischio che esso reclaims, allestendo *fatture false*, il rimborso di imposte su acquisti non effettuati in realtà. I Paesi che applicano l'IVA ammettono che il sistema produce effettivamente abusi. Anche nell'ambito del sistema sospensivo è possibile che imprese non contribuenti presentino falsi numeri di registrazione che consentono loro di effettuare transazioni fraudolente in franchigia di imposta; le esperienze fatte con il diritto vigente ci consentono di giudicare questo rischio minore di quello del rimborso di importi di imposta mai prelevati.

151.4 Valutazione del sistema svizzero attuale

L'ICA attuale è riscossa secondo il sistema a stadio unico, un metodo piena-

mente adattato per un'imposizione moderna della cifra d'affari. Il fatto che non possa essere considerata un'imposta sul consumo moderna se confrontata con il sistema in vigore nei Paesi europei che ci circondano, è dovuto alle seguenti principali ragioni:

- Una vera e propria imposta sul consumo secondo il sistema a stadio unico deve consentire al contribuente di procacciarsi tutti i beni e servizi destinati alla sua impresa in franchigia di imposta, l'imposta stessa essendo prelevata soltanto al momento della fornitura di merci o di servizi a non contribuenti, ossia principalmente al consumatore finale. La nostra ICA non corrisponde a questa definizione. Infatti attualmente soltanto le merci destinate alla rivendita e le materie prime destinate alla fabbricazione professionale di merci e all'esecuzione professionale di costruzioni circolano in franchigia di imposta tra i contribuenti. Invece i beni di investimento e i mezzi operativi devono essere acquistati con l'onere dell'imposta, circostanza che provoca l'insorgere di una «tassa occulta» (cfr. n. 152).
- *Per motivi di risparmio amministrativo, la cerchia dei contribuenti è molto ristretta nel diritto vigente.* Non sono assoggettati i dettaglianti che rivendono unicamente prodotti finiti nuovi acquistati come tali per questo scopo, come pure i produttori di prodotti naturali (agricoltori, silvicoltori, orticoltori e viticoltori), l'industria alberghiera, nonché le altre imprese di servizi (banche, assicurazioni, servizi sanitari, ecc.) e gli artisti pittori e scultori per le opere d'arte da loro eseguite. In considerazione dell'estensione di queste esenzioni si è dovuto tener conto del fatto che i grossisti non vendono soltanto direttamente ai consumatori, bensì sono anche i fornitori di rivenditori e di fabbricanti non assoggettati all'imposta (dettaglianti, albergatori, osti, piccoli artigiani, ecc.). Questo scopo è stato raggiunto introducendo la *graduazione delle aliquote* attualmente in vigore (cfr. n. 153).

Anche se le sue peculiarità fanno dell'attuale imposta sulla cifra d'affari un sistema efficace e particolarmente economico a livello di riscossione, essa provoca distorsioni di concorrenza, ineguaglianze di diritto e cumuli di imposta che penalizzano le imprese che realizzano la loro cifra d'affari in Svizzera o i cui prodotti sono esportati. Per il contribuente queste peculiarità costituiscono un onere amministrativo supplementare; infatti esso deve operare una distinzione tra le materie prime franche di imposta e i mezzi operativi imponibili, come pure tra le forniture all'ingrosso e quelle di dettaglio in vista del trattamento fiscale dei suoi acquisti e delle sue transazioni.

152 Eliminazione della tassa occulta

Giusta le disposizioni legali in vigore, le imprese assoggettate all'imposta in qualità di grossisti hanno il diritto di procacciarsi presso altri grossisti o di importare in franchigia di imposta, dietro presentazione della loro *dichiarazione di grossista*, soltanto le merci che destinano alla rivendita (merci commerciali) e le materie prime (in particolare le materie grezze e le materie intermedie che sono convertite in merci o incorporate in una costruzione al termine del processo di fabbricazione). Pertanto questa esenzione non si applica ai beni di in-

vestimento e ai mezzi operativi di qualsiasi genere (per esempio gli opifici, le macchine, i mezzi di trasporto, le apparecchiature, le installazioni di vendita e l'equipaggiamento degli uffici). Infatti, per quanto concerne questi mezzi di produzione, anche i grossisti sono considerati consumatori; in altri termini devono procurarsi questi mezzi gravati di imposta, proprio come le imprese non grossiste e i consumatori privati.

L'imposizione dei beni di investimento e dei mezzi operativi aumenta il costo di produzione e di distribuzione per la ragione che il grossista, nel calcolare il prezzo dei suoi prodotti, tiene conto non soltanto dei costi veri e propri delle sue installazioni, ma anche dell'imposta sulla cifra d'affari che li grava. Le merci e i lavori forniti dai grossisti sono quindi gravati - oltre che dall'imposta sulla fornitura stessa - da quella sulla parte dei beni di investimento e sui mezzi operativi compresa nel prezzo della fornitura. Tutto questo provoca un cumulo di imposta (cfr. tavola 2). Questo onere grava parimenti le merci designate nella lista franca. Se la merce fornita o la costruzione effettuata costituisce per l'acquirente un ulteriore bene di investimento o un mezzo operativo, a questo livello si produce un nuovo cumulo di imposta. Tale onere indiretto, che non appare apertamente, viene chiamato «*tassa occulta*».

Giusta gli studi intrapresi, l'ordine di grandezza della *tassa occulta* rappresenta dall'1 al 2 per cento della cifra d'affari. Per i consumatori l'onere reale di imposta sui beni prodotti in Svizzera si scosta in uguale misura dalle aliquote massime stabilite nella Costituzione.

L'imposizione dei beni di investimento e dei mezzi operativi provoca inoltre *ineguaglianze dell'onere* a seconda che il contribuente se li procuri presso un terzo (essi saranno allora sottoposti all'imposta sul loro pieno valore di mercato) oppure che li fabbrichi lui stesso, professionalmente o meno. Nell'ipotesi di una fabbricazione professionale⁸⁾, il contribuente deve pagare l'imposta per il consumo proprio sul loro intero valore. In caso di fabbricazione non professionale⁹⁾, viene imposto unicamente il materiale utilizzato a questo scopo, senza tener conto delle altre spese, come per esempio gli stipendi.

Nella misura in cui colpisce gli investimenti, l'imposta sulla cifra d'affari non ottempera alle esigenze di una *moderna imposta sul consumo*. Anche per i grossisti l'imposizione dei beni di investimento e dei mezzi operativi si traduce infatti in oneri fiscali precedenti diversi o di ineguale importanza e falsa quindi il gioco della concorrenza. Il mercato interno non è l'unico a soffrire di questa situazione; le distorsioni di concorrenza colpiscono parimenti il traffico internazionale, ossia gli affari di importazione-esportazione.

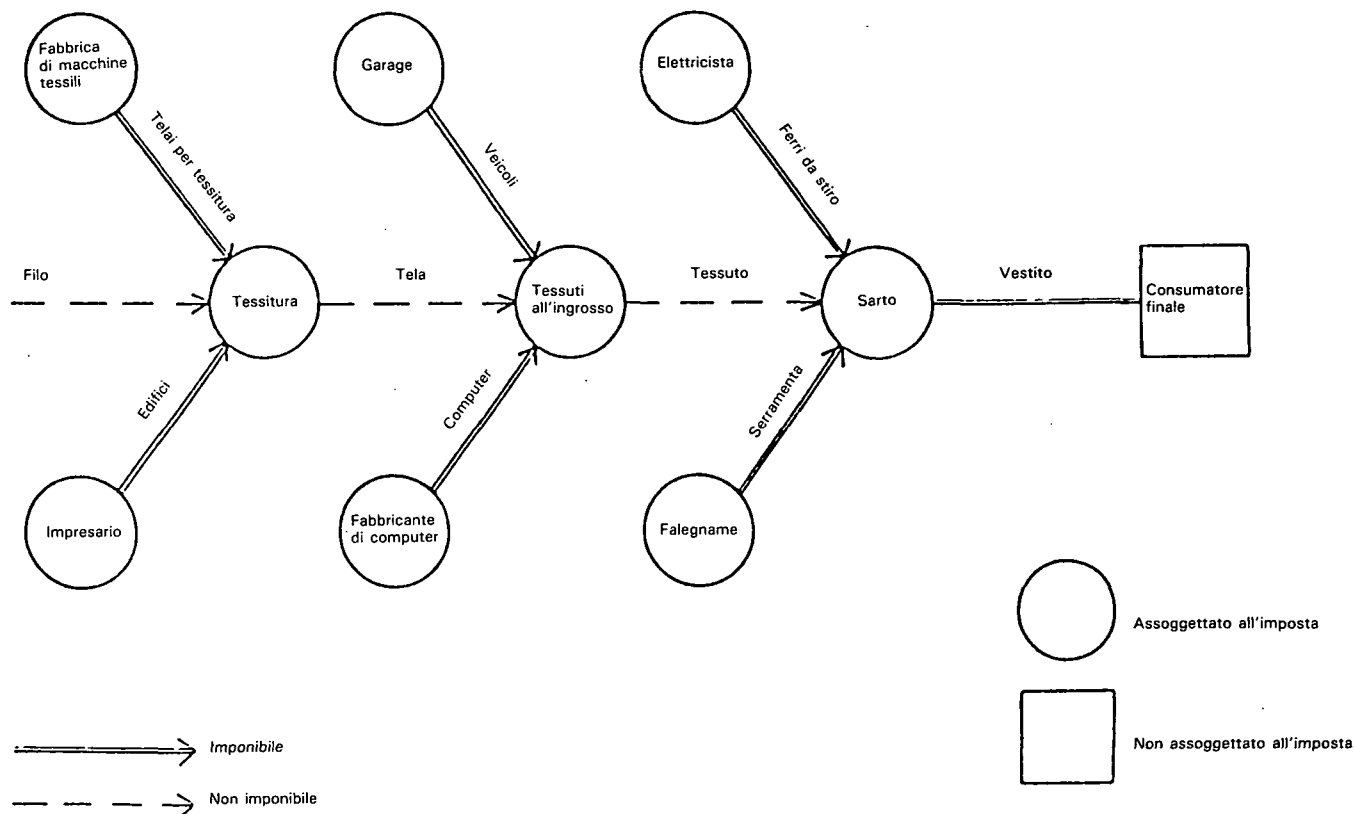
L'eliminazione della *tassa occulta* costituisce quindi l'*obiettivo prioritario della riforma*. Un sistema moderno di imposizione del consumo deve estendere la franchigia di imposta ai mezzi di produzione che le imprese contribuenti utilizzano per realizzare cifre d'affari assoggettate all'imposta, comprese le esportazioni e le forniture di merci della lista franca. La tavola 3 mostra gli effetti dell'eliminazione della *tassa occulta*. Invece, i contribuenti che destinano beni di

⁸⁾ Quando il grossista fabbrica le merci o esegue costruzioni del medesimo tipo anche per il conto di terzi.

⁹⁾ Quando le merci sono fabbricate o le costruzioni eseguite esclusivamente per i bisogni della sua impresa.

L'ICA attuale con la tassa occulta

Tavola 2



investimento e mezzi operativi a attività non imponibili continuano a sopportare la tassa occulta, come del resto i non contribuenti.

153 Soppressione della graduazione delle aliquote, assoggettamento dei commerci al dettaglio e aumento del limite generale di cifra d'affari

La graduazione delle aliquote, stabilite attualmente nel 6,2 per cento per le *forniture al dettaglio* e nel 9,3 per cento per le *forniture all'ingrosso*, tiene conto del fatto che a seconda del tipo di distribuzione delle merci l'imposta viene prelevata al primo o al secondo stadio. Infatti l'ultimo contribuente di un seguito di transazioni fornisce le merci sia a rivenditori non assoggettati (dettaglianti, albergatori e osti, piccoli artigiani), sia direttamente al consumatore. Affinché l'imposta sia sempre pressoché uguale rispetto al prezzo al dettaglio, le cifre d'affari provenienti da forniture all'ingrosso devono essere imposte con un'aliquota maggiore di quella applicata alle forniture al dettaglio. Lo scarto tra le due aliquote mostra che il legislatore ha stabilito il principio secondo il quale il prezzo al dettaglio supera in media del 50 per cento il prezzo all'ingrosso, come illustrato dall'esempio qui di seguito:

Prezzo all'ingrosso	Margine commerciale	Prezzo al dettaglio	Imposta con l'aliquota all'ingrosso del 9,3%	Imposta con l'aliquota al dettaglio del 6,2%	Differenza
in Fr.	in %	in Fr.	in Fr.	in Fr.	in Fr.
100.—	50	150.—	9.30	9.30	0

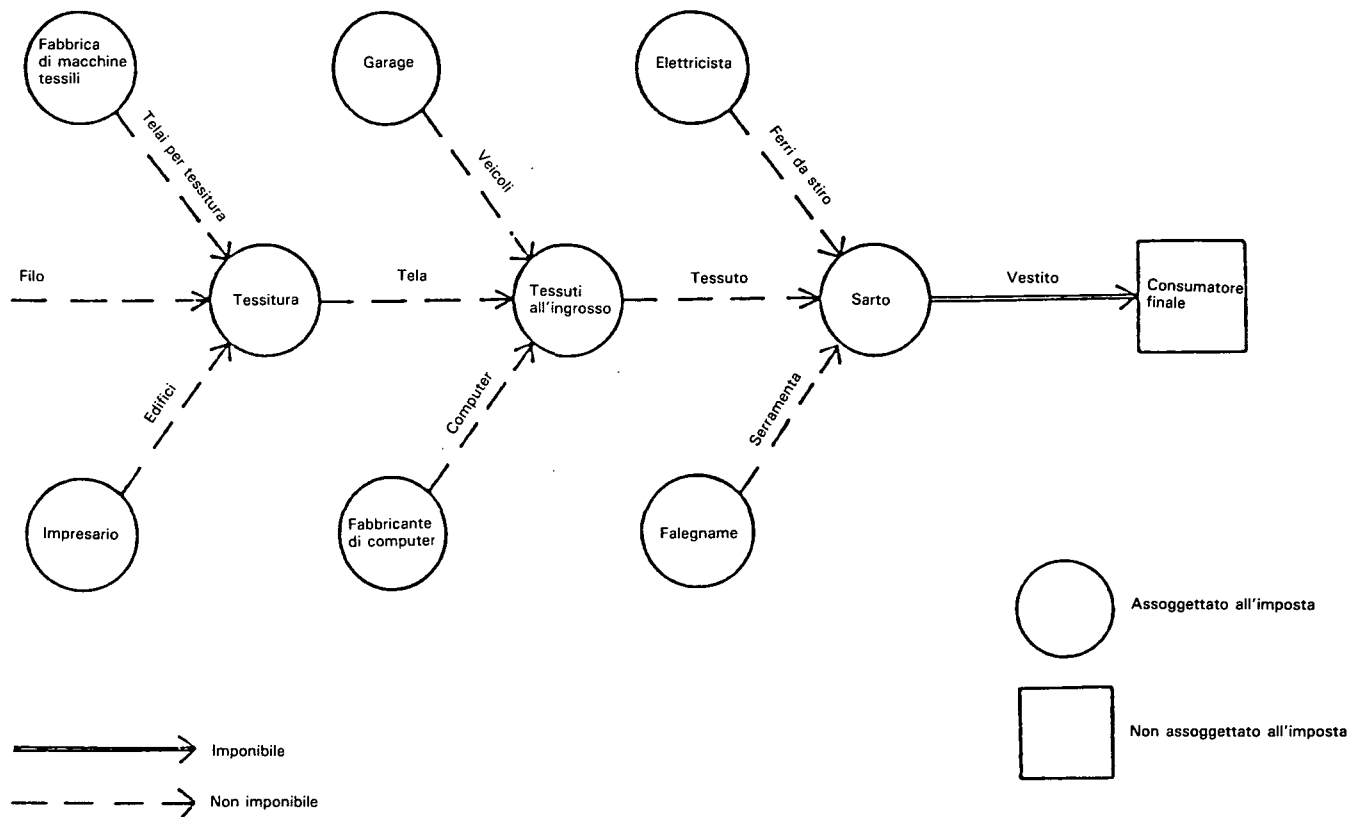
La graduazione delle aliquote ha lo scopo di non assoggettare all'imposta il commercio al dettaglio e di mantenere possibilmente basso il numero delle imprese contribuenti per poter ottimizzare la riscossione.

A questo vantaggio fa riscontro un serio *inconveniente*:

- In numerosi settori i margini effettivi differiscono sensibilmente da quelli ammessi dal legislatore; in questo senso l'attuale graduazione delle aliquote tiene conto solo imperfettamente della differenza di prezzo tra la fase all'ingrosso e la fase al dettaglio (cfr. tavola 4). Quando l'aumento supera o è inferiore al 50 per cento del prezzo all'ingrosso, queste differenze possono provocare distorsioni della concorrenza, anche se le aliquote di imposta sono poco elevate.

Tavola 4

Caso	Prezzo all'ingrosso	Margine commerciale	Prezzo al dettaglio	Imposta con l'aliquota all'ingrosso del 9,3%	Imposta con l'aliquota al dettaglio del 6,2%	Differenza
	in Fr.		in Fr.	in Fr.	in Fr.	
I	100.—	100%	200.—	9.30	12,40	+ 3.10
II	100.—	20%	120.—	9.30	7.44	—1,86



- Per evitare l'imposizione più elevata (9,3%) se il suo *margin*e è nettamente inferiore al 50 per cento del prezzo all'ingrosso (caso II), il dettagliante non contribuente può chiedere l'assoggettamento volontario all'imposta. Ad avvenuta registrazione, egli potrà acquistare le merci in franchigia di imposta presentando la dichiarazione di grossista e dovrà pagare l'imposta con l'aliquota del 6,2 per cento sul prezzo di vendita al dettaglio.

Invece, nelle branche con *margini particolarmente elevati* (caso I) la differenza di onere dovuta alla graduazione delle aliquote non può essere appianata, visto che non è possibile assoggettare come grossista un impresario che, in virtù della legge, non è contribuente, anche se è fiscalmente favorito e dispone quindi di un vantaggio concorrenziale nei confronti del contribuente.

- Sta di fatto che l'applicazione del sistema a due aliquote non è scevra di *difficoltà* per i contribuenti e l'amministrazione. Il difetto principale del sistema risiede nel fatto che per operare una distinzione tra forniture all'ingrosso e forniture al dettaglio il fornitore deve fondarsi sui fatti esistenti presso la clientela e non in seno alla sua impresa. Giusta le norme dell'ICA, si considerano forniture all'ingrosso le forniture di merci destinate alla rivendita o all'utilizzazione come materie prime per la fabbricazione professionale di merci o per l'esecuzione professionale di costruzioni; in tutti gli altri casi si tratta di forniture al dettaglio. La *qualificazione fiscale del tipo di fornitura* dipende quindi dal modo in cui sarà utilizzata dall'acquirente.
- Il sistema di graduazione delle aliquote di imposta è messo in breccia ogni volta che i rivenditori non contribuenti (albergatori, osti, dettaglianti) acquistano merci imponibili, in particolare bevande alcoliche, nei *grandi centri di distribuzione del commercio al dettaglio e nei discount* aperti a chiunque. In questo caso essi si comportano come consumatori finali e pagano il prezzo previsto per questa clientela, ossia un prezzo che comprende unicamente l'imposta calcolata con l'aliquota delle forniture al dettaglio. Dal profilo fiscale queste forniture corrispondono però a forniture all'ingrosso imponibili con l'aliquota del 9,3 per cento; per ragioni pratiche un'imposizione conforme alle disposizioni legali è tuttavia difficilmente attuabile. Colui che acquista in un negozio merci con il prezzo di vendita al dettaglio usuale in quel negozio è considerato consumatore finale e i suoi acquisti soggiacciono all'imposta con l'aliquota per la fornitura al dettaglio. Per determinare l'imposizione corretta in questi casi non è ammesso esigere che il commerciante indaghi sull'utilizzazione delle merci da parte della clientela che frequenta anonimamente il suo commercio.
- Se taluni *servizi* dovessero essere assoggettati all'imposta, il mantenimento del sistema a due aliquote provocherebbe ulteriori difficoltà, visto che non si presta affatto all'imposizione di questo tipo di cifre d'affari. Infatti nella maggior parte dei casi verrebbe applicata unicamente l'aliquota per le forniture al dettaglio; quando poi l'acquirente del servizio lo destinasse alla «rivendita», non verrebbe sovente riscossa alcuna imposta, dacché l'acquirente sarebbe un contribuente che utilizza questo servizio nell'ambito della sua impresa.

Nell'ambito di un ammodernamento dell'imposta sulla cifra d'affari l'analisi dei vantaggi e degli inconvenienti della graduazione delle aliquote induce a postulare l'abbandono del sistema e l'adozione di massima *di una sola aliquota*. Il vantaggio principale della graduazione delle aliquote - ossia l'esclusione dei dettaglianti dalla cerchia dei contribuenti - non è sufficiente per controbilanciare tutti gli inconvenienti attuali. Questo vantaggio è ulteriormente ridotto dal fatto che i dettaglianti esposti all'imposizione suppletiva con l'aliquota per le forniture all'ingrosso chiedono sempre più frequentemente l'assoggettamento volontario per evitare gli inconvenienti fiscali ai quali sarebbero altrimenti esposti. Non è possibile in questo caso opporsi all'aumento del numero dei contribuenti. Occorre d'altra parte rilevare che a causa della soppressione dell'imposizione dei mezzi di produzione presso il contribuente la graduazione delle aliquote non ha più senso, in quanto esplicherebbe i suoi effetti soltanto sulle forniture effettuate a imprese non contribuenti. L'introduzione di un'aliquota unica consentirebbe importanti semplificazioni amministrative per il contribuente e per l'amministrazione. Questo provvedimento eliminerebbe soprattutto i numerosi problemi di interpretazione che suscita la distinzione tra forniture all'ingrosso e forniture al dettaglio; d'altra parte, le condizioni dell'assoggettamento risulterebbero oltremodo semplificate.

L'aliquota unica da adottare, applicabile a tutte le cifre d'affari imponibili, è quella attuale *del 6,2 per cento per le forniture al dettaglio*. La soppressione della graduazione delle aliquote esige naturalmente *l'assoggettamento obbligatorio di un certo numero di imprese del commercio di dettaglio*. Anche se il loro margine è ridotto, l'aliquota unica avvantaggia fiscalmente i dettaglianti non soggetti all'imposta rispetto ai contribuenti.

Si tratta ora di sapere se in vista della razionalizzazione della riscossione dell'imposta il *limite generale di cifra d'affari minima* di 35 000 franchi all'anno è adeguato e se per il *commercio di dettaglio* va stabilito un *limite superiore*. La risposta a questa domanda è funzione di una valutazione del vantaggio fiscale massimo che può essere concesso alle imprese che non superano questo nuovo limite, senza provocare sensibili e inammissibili distorsioni delle normali condizioni di concorrenza.

Nel 1941, al momento dell'introduzione dell'imposta sulla cifra d'affari, il *limite annuale di cifra d'affari* determinante per l'assoggettamento soggettivo era stato stabilito in 35 000 franchi. Il limite si estende sino a 46 667 franchi per le imprese che realizzano esclusivamente *cifre d'affari con costruzioni edili* imponibili con la speciale aliquota ridotta, visto che tali cifre d'affari sono imposte solo parzialmente. Attualmente il numero delle imprese che riescono a sopravvivere con una simile cifra d'affari deve essere particolarmente debole. Va rilevato inoltre che dall'entrata in vigore del decreto istituyente un'imposta sulla cifra d'affari le aliquote sono passate progressivamente dal 2 al 6,2 per cento per le forniture al dettaglio e dal 3 al 9,3 per cento per le forniture all'ingrosso. La conseguenza di questo aumento è che oggi il *vantaggio fiscale*, espresso in franchi, concesso all'impresa la cui cifra d'affari si situa leggermente al di sotto del limite di assoggettamento è sensibilmente maggiore rispetto al passato. Nei casi estremi, il vantaggio fiscale del quale beneficia il non contribuente rispetto a un'impresa che supera di poco il limite di 35 000 franchi

può raggiungere i 3000 franchi (9,3% di 35 000 franchi, giusta le aliquote attuali). L'artigiano che effettua unicamente forniture al dettaglio e che non fa praticamente acquisti gravati dall'imposta (materie prime) potrà ottenere un vantaggio fiscale massimo di circa 2000 franchi (6,2% di 35 000 franchi) a condizione che la sua cifra d'affari non raggiunga il limite d'assoggettamento. Bisogna evidentemente prendere in considerazione il fatto che a causa del *deprezzamento della moneta* intervenuto dal 1941 il vantaggio fiscale espresso in franchi rappresenta un potere d'acquisto sensibilmente ridotto. Sarebbe comunque necessario prevedere un adeguamento in funzione del rincaro.

Come già in passato, ci si deve sforzare di tenere discoste dall'assoggettamento le *piccole imprese* che spesso dispongono unicamente di una contabilità sommaria e alle quali i lavori amministrativi dovrebbero possibilmente essere risparmiati. L'*aumento del limite generale della cifra d'affari minima determinante per l'assoggettamento* potrebbe liberare un maggior numero di imprese dall'assoggettamento. Per definire l'importo determinante occorre controbilanciare i vantaggi a favore delle piccole imprese in caso di rinuncia all'assoggettamento e gli inconvenienti sul piano della concorrenza subito da quelle che supererebbero di poco tale limite e rimarrebbero quindi contribuenti. L'esame di questa questione non può essere fatto senza tener conto delle importanti ripercussioni provocate dall'*eliminazione della tassa occulta*. Infatti, contrariamente a quelli delle imprese contribuenti, i beni di investimento e i mezzi operativi delle piccole imprese che non sarebbero assoggettate rimarrebbero gravati dall'imposta, circostanza che diminuirebbe il vantaggio fiscale del quale potrebbero beneficiare. Posto che un *vantaggio fiscale sino a 4 000 franchi* sia compatibile con la necessità di garantire la *libera concorrenza*, il limite della cifra d'affari minima potrebbe essere stabilito in 75 000 franchi all'anno.

La situazione dei *dettaglianti* è leggermente diversa, visto che per loro gli acquisti di merci costituiscono di norma un onere importante. Numerosi calcoli che prendono in considerazione cifre d'affari e margini diversi hanno palesato che un limite di cifra d'affari annuale minima di 250 000 franchi può essere stabilito per le imprese del commercio al dettaglio, senza superare sensibilmente il vantaggio fiscale di 4 000 franchi. Per questa ragione e anche nell'interesse di una *risossione redditizia* dell'imposta si dovrebbe prevedere per i dettaglianti uno *speciale e più elevato limite di cifra d'affari annuale minima*.

154 Imposizione degli agenti energetici

Attualmente gli agenti energetici come il gas, l'elettricità e i combustibili solidi e liquidi figurano nella lista delle merci al beneficio di un'esenzione generale d'imposta (lista franca).

Secondo il diritto vigente, nel settore degli agenti energetici solo i carburanti sostostanno all'imposizione; nella misura in cui vengono considerati materie prime per la fabbricazione professionale di merci e l'esecuzione professionale di costruzioni, essi possono nondimeno essere acquistati in franchigia di imposta (come forniture all'ingrosso) dai grossisti.

Questa ampia esenzione degli agenti energetici nell'ambito dell'imposizione della cifra d'affari non è più giustificata. Riteniamo pertanto che essi devono *essere tolti dalla lista franca*. La loro imposizione deve essere strutturata in modo che anche le imprese assoggettate come grossisti siano costrette ad acquistarli gravati di imposta.

Per evitare un cumulo di imposta è tuttavia necessario *esentare* dall'imposta le forniture di energia ai grossisti nei seguenti casi:

- forniture di energia in vista di *rivendita da parte di grossisti*;
- forniture di energia che i grossisti *trasformano* in altre forme di energia per la rivendita;
- forniture di energia che i grossisti utilizzano *a scopi non energetici*; si considerano agenti energetici utilizzati a scopi non energetici le materie solide, liquide o gassose che servono alla fabbricazione di prodotti, senza utilizzazione del loro potenziale energetico come combustibile o carburante, come per esempio l'utilizzazione di prodotti petroliferi come materia prima di base per la fabbricazione di prodotti chimici.

È la ragione per la quale i contribuenti devono avere la possibilità di acquistare in franchigia di imposta presentando la loro dichiarazione di grossista l'energia che utilizzano per gli scopi qui sopra citati.

Le forniture di energia ad altri scopi, come per l'illuminazione, il riscaldamento o il funzionamento di macchine destinate alla produzione sono invece assoggettate all'imposta presso i contribuenti grossisti. Dal profilo amministrativo l'estensione dell'ICA sull'energia ai contribuenti non pone problemi importanti. Rispetto all'ICA sull'energia proposta dalla commissione Heimann, questo tipo di imposizione dovrebbe diminuire l'onere amministrativo, segnatamente quello delle imprese di media importanza, visto che la quota di energia utilizzata a scopi privati non dovrebbe più essere calcolata separatamente.

Per motivi di politica energetica e di politica dell'ambiente, nonché in vista di una riscossione razionale dell'imposta, occorre tuttavia fare beneficiare di un'esenzione generale dell'imposta le nuove *energie rinnovabili*, in particolare l'energia solare, l'energia geotermica, il biogas e le altre biomasse, l'energia eolica e la legna da ardere, ragione per la quale esse figurano nella lista franca¹⁰⁾.

Devono invece essere sottoposte all'imposta le forniture di energia sotto forma di calore provenienti da impianti di riscaldamento a distanza, segnatamente il calore sviluppato dalle centrali nucleari e dalle installazioni di incenerimento in attività. L'esenzione del calore di ricupero utilizzato per il riscaldamento a distanza provocherebbe inevitabilmente una certa distorsione delle condizioni di concorrenza, se si considera il forte antagonismo che regna sul mercato del calore da riscaldamento.

L'esenzione dell'elettricità prodotta da *piccole aziende idro-elettriche* è parimenti postulata da motivi vincolati al costo di riscossione e alla politica energetica. Questi impianti producono un'energia indigena rinnovabile nel pieno rispetto dell'ambiente e senza interventi sul paesaggio. Per poter promuovere

¹⁰⁾ Cfr. art. 9 cpv. 2 lett. d n. 4 delle disposizioni transitorie della Costituzione.

l'insediamento di piccole aziende idro-elettriche ne proponiamo la loro esenzione. A tale scopo, analogamente alle disposizioni adottate in altri casi, il criterio di delimitazione deve essere fondato sulla cifra d'affari. Se si prende come base una potenza di 0,3 megawatt al massimo, il limite minimo di cifra d'affari determinante per l'assoggettamento di queste aziende dovrebbe essere fissato in 200 000 franchi circa all'anno.

155 **Contenuto della lista franca**

Numerosi merci enumerate in modo esaustivo beneficiano di un'esenzione generale di imposta. La *lista franca* che figura nell'articolo 14 capoverso 1 lettera b del decreto sull'ICA, comprende dal 1° gennaio 1959 le seguenti merci:

- gas, acqua, elettricità,
- combustibili (compreso il calore negli impianti di riscaldamento a distanza),
- saponi e prodotti per liscive di determinate voci della tariffa doganale,
- prodotti commestibili e bevande, eccettuate le bevande alcoliche,
- bestiame, pollame e pesci,
- cereali,
- sementi e tubercoli e cipolle da trapianto, piante vive, talee, innesti, come pure fiori recisi e rami, anche in mazzi, corone e arrangiamenti similari,
- foraggi, acidi per l'insilamento, strami, concimi e preparati per la protezione delle piante,
- medicinali,
- giornali, riviste e libri.

L'imposizione degli agenti energetici - eccettuate la legna da ardere e le nuove energie rinnovabili (cfr. n. 154) - nell'ambito dell'imposta sulla cifra d'affari ha lo scopo primario di eliminare da questa lista il gas, l'elettricità e i combustibili.

Di massima le altre rubriche della lista rimangono invece immutate (cfr. n. 232, art. 9 cpv. 2 lett. d n. 4 disp. trans. Cost.). Benché una lista di merci al beneficio di un'esenzione generale di imposta possa creare ineguaglianze e porre problemi di delimitazione nell'ambito di un sistema di imposta generale sul consumo, essa esenta dall'imposta tutta una serie di beni necessari alla soddisfazione dei bisogni vitali della popolazione - fra i quali per l'appunto i prodotti commestibili e le bevande non alcoliche. Questo modo di procedere favorisce i ceti modesti che devono consacrare una quota importante del loro reddito all'acquisto di queste merci. È la ragione per la quale oggi ancora la lista franca ha una vasta portata *politico-sociale*. D'altra parte essa contribuisce indirettamente all'attuazione del principio dell'imposizione in funzione della *capacità economica*. La soppressione integrale della lista franca si urterebbe ad una forte resistenza.

156 **Imposizione dei servizi**

L'eliminazione della tassa occulta giusta le modalità esposte al numero 152 del

presente messaggio consente alle imprese contribuenti di acquistare in franchigia di imposta i beni di investimento e i mezzi operativi.

L'assenza di imposizione di taluni servizi provoca una pseudo-franchigia di imposta: visto che il fornitore non è contribuente per i servizi che fornisce, esso non ha il diritto di acquistare in franchigia di imposta i beni che utilizza nell'esercizio dell'attività esentata dall'imposta. I servizi non assoggettati sono dunque gravati dall'imposta precedente (cfr. tavola 5). Per ottenere una vera e propria *franchigia di imposta* il fornitore deve essere contribuente. Soltanto in questo caso ha il diritto di acquistare in franchigia di imposta i beni utilizzati per transazioni franche di imposta.

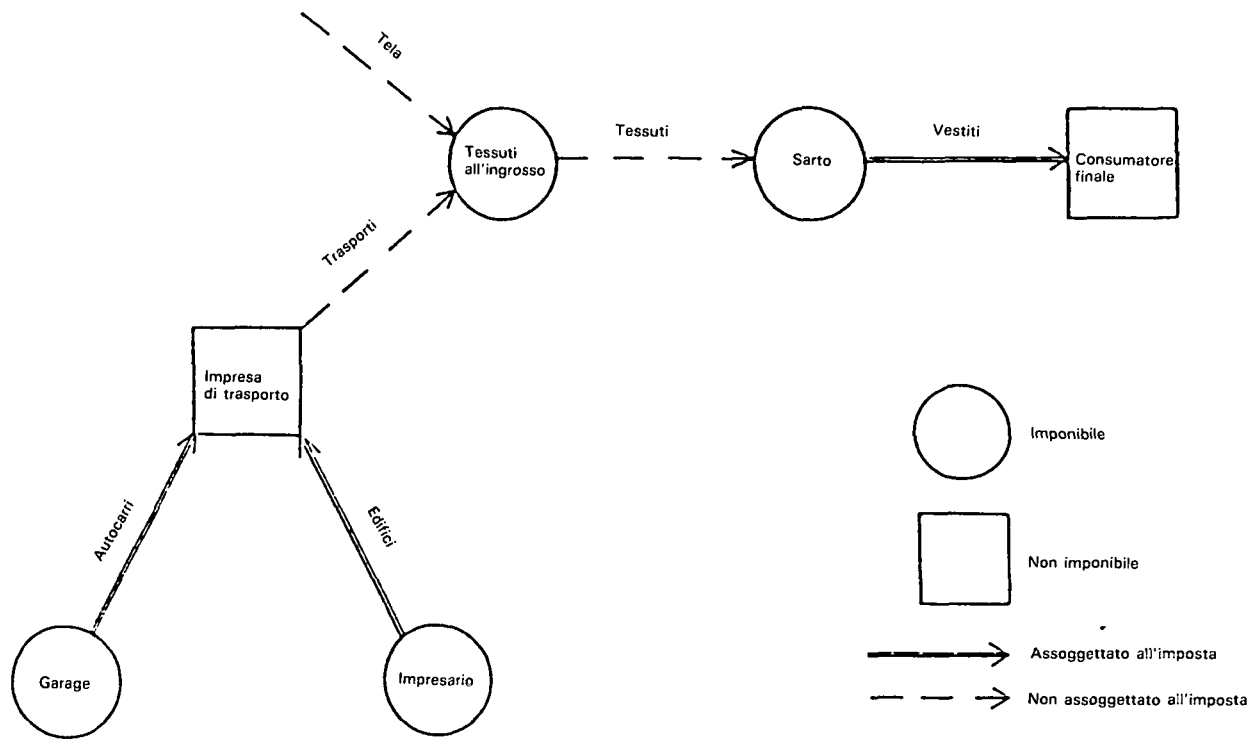
In caso di non assoggettamento (pseudo-franchigia) l'onere finale è attenuato soltanto se i servizi sono forniti direttamente al consumatore. Questi deve sopportare unicamente l'imposta che grava gli acquisti del fornitore dei servizi. Se invece il servizio è fornito al contribuente, si assiste a un cumulo di imposta: l'imposta che grava gli acquisti del fornitore (non contribuente) del servizio si aggiunge a quella che grava le transazioni effettuate dal destinatario (contribuente) del servizio. Il cumulo di imposta può essere evitato unicamente a patto che in una catena di transazioni tutti i servizi forniti siano assoggettati all'imposta sino all'ultima impresa; soltanto in questo caso ogni impresa ha la possibilità di acquistare in franchigia di imposta i suoi beni di investimento e mezzi operativi.

Per sopprimere le *ineguaglianze di onere fiscale* nefaste alla concorrenza e per evitare il *cumulo di imposta* bisogna assoggettare i seguenti servizi oppure, in determinati casi, ammettere per essi l'assoggettamento a titolo volontario. Questa estensione dell'imposta sulla cifra d'affari contribuisce all'afflusso di entrate suppletive di imposta.

156.1 Trasporto di merci, stoccaggio di merci e servizi delle ditte di spedizione

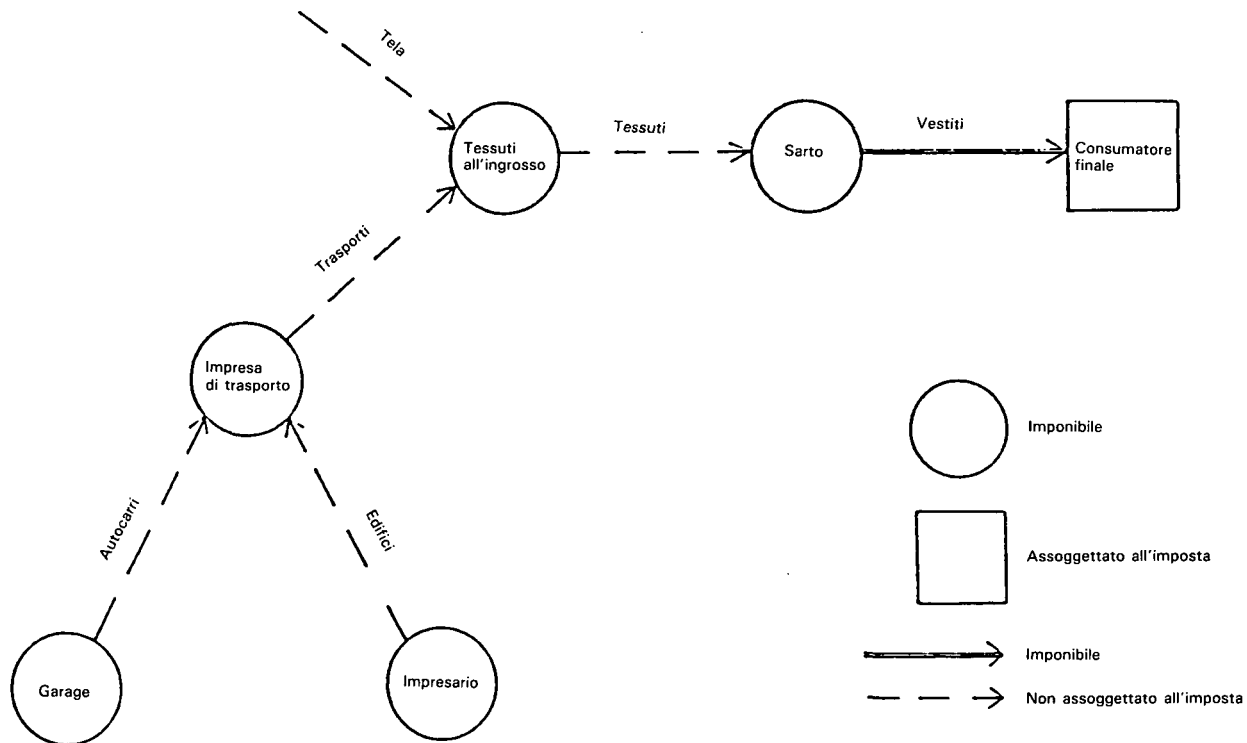
Il *trasporto delle merci* è uno degli *elementi del loro costo* di fabbricazione e di distribuzione. Si tratta di un servizio che nella maggior parte dei casi è fornito ai contribuenti. Per evitare un cumulo di imposta è quindi necessario assoggettare il trasporto di merci all'imposta, visto che in questo modo le imprese di trasporto possono acquistare i loro beni di investimento e i loro mezzi operativi in franchigia di imposta (cfr. tavola 6).

Inoltre l'imposizione del trasporto di merci consente di evitare *distorsioni di concorrenza* altrimenti inevitabili, per esempio l'ineguaglianza dell'onere fiscale tra le merci che il fornitore stesso trasporta dall'acquirente e le merci trasportate su suo incarico da un'impresa di trasporto non contribuente. Oltre al trasporto occorre assoggettare anche lo *stoccaggio di merci*, nonché gli altri servizi delle ditte di spedizione, visto che essi sono per lo più effettuati da contribuenti e che la loro non imposizione provocherebbe nuovamente un cumulo di imposta e distorsioni di concorrenza.



**Imposizione dei servizi con eliminazione della tassa occulta
nei casi di trasporto di merci**

Tavola 6



156.2 Lavori di architetti e di ingegneri, servizi delle imprese generali di costruzione.

I lavori degli architetti e degli ingegneri devono parimenti essere assoggettati all'imposta per eliminare le ineguaglianze di onere fiscale e migliorare la *neutralità a livello concorrenziale* dell'imposta. Infatti le imprese del settore edilizio che sono contribuenti devono imporre integralmente – come parte della contro-prestazione – gli onorari degli architetti o degli ingegneri compresi nel prezzo di costruzione, mentre questi medesimi onorari sono colpiti dall'imposta unicamente se colui che ha fornito la prestazione è un architetto o ingegnere indipendente che ha concluso direttamente un contratto con il committente.

Per motivi di concorrenza, l'imposizione dei lavori degli architetti e degli ingegneri provoca l'assoggettamento delle *imprese generali* di costruzione; nell'ipotesi contraria, le imprese di costruzione e gli architetti contribuenti sarebbero svantaggiati.

Infatti la funzione di impresa generale può anche essere espletata da un'impresa che non esegue personalmente alcun lavoro. Giusta le vigenti disposizioni dell'ICA, queste imprese generali non sono contribuenti. Qualora questa regolamentazione dovesse rimanere immutata, le imprese generali che affidano i loro lavori edilizi a imprese terze e non sono quindi assoggettate all'imposta beneficerebbero di un vantaggio nei confronti dei loro concorrenti che eseguono personalmente taluni lavori. Di norma tali concorrenti sono imprese di costruzione contribuenti che svolgono parimenti la funzione di imprese generali. Queste imprese devono dichiarare la totalità della loro cifra d'affari, mentre le imprese generali non contribuenti sopportano unicamente l'onere dell'imposta sui servizi dei *subappaltatori*, degli ingegneri e degli architetti, senza dover imporre i loro propri servizi. In considerazione delle esigenze della libera concorrenza, è pertanto necessario assoggettare d'ora in poi all'imposta anche le imprese generali di costruzione che sinora non erano contribuenti. Va rammentato a questo proposito che le imprese generali di costruzione che – a lato dei servizi che forniscono come tali – eseguono parimenti a favore di terzi lavori di architetti e di ingegneri a titolo di servizi indipendenti sarebbero comunque assoggettate all'imposta per questa sola ragione. L'assoggettamento delle imprese generali di costruzione si impone anche per eliminare la tassa occulta che grava tutte le cifre d'affari realizzate nel settore edilizio, circostanza che implica l'esenzione dell'imposta sugli acquisti delle imprese generali di costruzione.

156.3 Servizi nel settore della pubblicità

Una rilevante quota di questi servizi è fornita a clienti contribuenti (spese pubblicitarie, per esempio in relazione con la distribuzione di merci e la costruzione di edifici). In considerazione di questa forte proporzione, l'imposizione dei servizi nel settore della pubblicità consente di impedire presso i contribuenti un cumulo di imposta che ostacolerebbe il libero gioco della concorrenza.

L'assoggettamento di questi servizi implica infatti da un canto l'esenzione globale dell'onere fiscale sui beni di investimenti e i mezzi operativi acquisiti dalle

imprese del settore pubblicitario e, d'altro canto, la soppressione dell'imposta sui servizi ogni volta che sono forniti a beneficiari contribuenti.

156.4 Locazione di merci

Dal profilo fiscale la messa a disposizione di merci a titolo oneroso va trattata come alienazione di una merce o come fornitura di merci fabbricate in virtù di un contratto di impresa e pertanto deve essere compresa nell'oggetto dell'imposta. In questo modo i contribuenti possono procurarsi senza l'onere dell'imposta le merci che utilizzano come mezzo di produzione nelle loro attività imponibili, indipendentemente dal fatto che ne acquistino la proprietà o che si accontentino di locarle. Se l'oggetto dell'imposta è esteso in questo senso le spese dei locatori sono sgravate dall'imposta e i locatari possono ottenere in franchigia di imposta la messa a disposizione delle mercilocate, nella misura in cui le utilizzano per un'attività assoggettata all'imposta. Questa estensione dell'assoggettamento comprende unicamente le merci, non però i beni immobiliari, come per esempio le abitazioni (cfr. nondimeno la possibilità dell'imposizione facoltativa giusta il n. 156.6).

156.5 Messa a disposizione di manodopera

La messa a disposizione di manodopera per esercitare un'attività imponibile deve essere assoggettata all'imposta per evitare che questo lavoro venga sottratto all'imposta per il tramite di una semplice messa a disposizione di manodopera e per evitare parimenti di dover operare una distinzione tra la messa a disposizione di personale e l'esecuzione di lavori in virtù di un contratto di impresa.

156.6 Imposizione facoltativa di taluni servizi

L'introduzione nella legge di questa possibilità è destinata a consentire l'assoggettamento volontario all'imposta di taluni servizi forniti tra imprese contribuenti per evitare il cumulo di imposta. A tale scopo entrano in considerazione i servizi seguenti:

- *Servizi nel settore dell'elaborazione elettronica dei dati:* giusta la legislazione in vigore, sono imponibili le cifre d'affari che possono essere qualificate forniture di merci. Bisogna quindi che abbiano per oggetto forniture di merci oppure che si riferiscano a un servizio che non è imponibile quando viene eseguito per sé stesso, ma è colpito dall'imposta se è vincolato alla fornitura di una merce. È il caso per esempio delle consulenze e dei servizi in materia di problemi organizzativi forniti unitamente allo hardware.

L'assoggettamento di altre prestazioni attualmente esentate dall'imposta consentirebbe senza dubbio di risolvere numerosi problemi di delimitazione. Tuttavia, qualora l'oggetto dell'imposta dovesse essere esteso in modo così ampio ci si dovrebbe chiedere se per garantire l'uguaglianza di trattamento

le consulenze in campi affini non dovessero parimenti essere assoggettate. L'imposizione generale delle prestazioni nel campo dell'elaborazione dell'informazione susciterebbe sempre problemi laddove lavori di per sé non imponibili fossero eseguiti da terzi per il tramite dell'elaborazione elettronica dei dati, come sovente nel caso della tenuta della contabilità.

Per queste ragioni è opportuno evitare di assoggettare obbligatoriamente all'imposta e autorizzare invece *l'assoggettamento a titolo volontario* dei servizi forniti in relazione con il trattamento dell'informazione che non hanno valore di fornitura, segnatamente le consulenze, le analisi, i lavori di programmazione, l'esecuzione di calcoli, la tenuta di contabilità. Questa soluzione offre agli imprenditori che forniscono simili prestazioni la possibilità di acquistare in franchigia di imposta i beni di investimento e i mezzi operativi utilizzati a tale scopo, sopprimendo nel contempo la tassa occulta. Inoltre le imprese che utilizzano questi servizi nell'ambito delle loro attività imponibili potranno ottenerle in franchigia di imposta.

- *Alienazione e locazione di immobili o di parti di immobili*: il contribuente che fa costruire un immobile adibito a fabbrica o a uffici per l'esercizio di un'attività imponibile può acquistare in franchigia di imposta tutti i lavori edili necessari a questa costruzione. Se invece decide di prendere in affitto unicamente i vani che convengono alla sua attività, non ha la possibilità di liberarsi dall'imposta per le spese che ne risultano. Questa situazione può provocare un cumulo di imposta che falsa considerevolmente il libero gioco della concorrenza. Per evitare simili *ineguaglianze dell'onere fiscale* occorre accordare la facoltà di imporre a titolo volontario la locazione di edifici e di parti di essi, come per esempio alcuni piani di uno stabile. In questo modo la società immobiliare (o l'impresa di costruzione) che fa costruire un immobile in proprio per affittarlo a fabbricanti o a commercianti contribuenti può chiedere l'assoggettamento per questo tipo di transazioni. Così il locatore beneficia della franchigia di imposta per i lavori di costruzione e il locatario per le sue spese di affitto.

Il medesimo problema si pone in caso di locazione di immobili o di parti di immobili. Per queste ragioni a certe condizioni la vendita di fondi deve poter essere imposta a titolo volontario.

157 Imposizione dei lavori di costruzione

Giusta le disposizioni in vigore si distinguono due categorie di lavori edili in funzione dell'onere fiscale che li grava. I differenti lavori enumerati nell'allegato del decreto sull'ICA (segnatamente i lavori di sterro, le opere da capomastro, le costruzioni per assemblaggio, le opere da lattoniere, da gessatore, da fabbro, da falegname, da vetraio, da pittore-verniciatore, le installazioni elettriche, di riscaldamento e sanitarie) sono soggetti all'imposta solo per tre quarti delle controprestazioni o del loro valore, a seconda che si tratti di forniture o di consumo personale; ciò corrisponde all'imposizione della totalità della cifra d'affari con *l'aliquota speciale* del 4,65 per cento. Le altre cifre d'affari su lavori di costruzione sono imposte con *l'aliquota normale* del commercio di det-

taglio, attualmente del 5,2 per cento. *L'imposizione di tutti i lavori di costruzione con l'aliquota normale costituisce uno dei provvedimenti più importanti per compensare le perdite di entrate fiscali dovute all'eliminazione della tassa occulta.* La soppressione dell'aliquota speciale consente inoltre di attuare importanti semplificazioni a livello di riscossione, visto che rende superflue le numerose delimitazioni inerenti al diritto vigente.

Saranno poi colpiti da un maggiore onere fiscale tutti i lavori di costruzione effettuati da imprese non contribuenti, da privati e da collettività pubbliche. Invece i lavori eseguiti da imprese contribuenti costituiranno per esse spese di investimento che a causa dell'eliminazione della tassa occulta saranno d'ora in poi franche di imposta.

Conformemente al diritto vigente i servizi di carattere imponibile che un grossista esegue per i bisogni della sua propria impresa sono imposti soltanto se hanno un carattere professionale: è il caso se il grossista esegue pure questi servizi a titolo oneroso per il conto di terzi. Se questa condizione è adempita, i servizi effettuati da un'impresa per i suoi *propri bisogni* sono parimenti imposti sul loro pieno valore (consumo particolare). La situazione è differente per i grossisti che eseguono servizi di carattere imponibile ma non professionale, come pure per le imprese private e le collettività pubbliche non assoggettate all'imposta. In questi casi, i servizi a titolo personale non sono imposti, ma le materie prime necessarie alla loro esecuzione devono essere acquistati con l'onere di imposta.

Trattandosi di imprese non contribuenti, *servizi personali di carattere imponibile* sono effettuati per esempio dai centri di manutenzione dei Cantoni e dei Comuni (lavori di costruzione e di manutenzione di qualsiasi tipo), dalle imprese pubbliche e private di trasporto, dagli ospedali, dalle banche, dalle compagnie d'assicurazione, ecc., ossia soprattutto da parte di grandi imprese del settore dei servizi che dispongono del personale, dell'organizzazione e delle infrastrutture tecniche necessari. A prescindere dai lavori di costruzione si tratta soprattutto dei più variati lavori di riparazione, di manutenzione e di pulizia, nonché della fabbricazione di stampati.

La *Commissione di studio Heimann* per la revisione dell'imposta sulla cifra d'affari era del parere che chiunque effettua personalmente lavori che rientrano nel campo di attività delle arti e dei mestieri dovrebbe essere trattato fiscalmente come colui che affida i medesimi lavori a un terzo. Per migliorare la *redditività* concorrenziale, la commissione di studio ha proposto di assoggettare all'imposta i servizi personali di carattere imponibile eseguiti dalle imprese non contribuenti e dalle collettività pubbliche se il loro valore supera 500 000 franchi all'anno. Nell'ambito della procedura di consultazione relativa al rapporto finale del 19 gennaio 1983 della commissione di studio per la revisione dell'imposta sulla cifra d'affari, questa raccomandazione ha suscitato forti opposizioni, segnatamente da parte dei Governi cantonali.

Viste le opposizioni suscitate da questo provvedimento, abbiamo rinunciato nel nostro rapporto del 9 novembre 1988 per la procedura di consultazione a presentare all'esame una nuova proposta. Numerosi organismi consultati, in particolare quelli del settore edilizio, chiedono nuovamente uno speciale assoggetta-

mento per i lavori di costruzione – eventualmente per quelli che producono un plusvalore – eseguiti dai *centri di manutenzione dei Cantoni e dei Comuni*. Essi ritengono che questo sarebbe un mezzo per sopprimere l'handicap che penalizza attualmente l'economia privata sul piano della concorrenza.

I sostenitori di questa imposizione sperano inoltre che così facendo le imprese del settore terziario e in particolare lo Stato si rendano meglio conto dei costi effettivi dei servizi effettuati personalmente quando scelgono questo modo di procedere invece di affidare i lavori a un terzo contribuente.

Sovente si obietta che non sono le spese in sé ma altre considerazioni, come per esempio la necessità assoluta di mantenere un *servizio di picchetto* o la volontà di *tutelare il segreto su informazioni* che incitano lo Stato a effettuare personalmente i lavori. In tutti i casi, un'imposizione dei servizi di carattere personale non modifica affatto la situazione attuale.

Se, come lo propongono diverse cerchie, l'imposizione dei servizi personali offerti sul mercato dovesse essere limitata ai lavori di costruzione effettuati dai centri di manutenzione dei Cantoni e dei Comuni e dalle imprese dell'economia privata oppure, in modo ancor più restrittivo, se essa dovesse essere limitata ai servizi eseguiti personalmente dalle sole collettività pubbliche, la proposta dovrebbe essere respinta già in virtù del solo principio dell'uguaglianza di diritto, come pure per motivi di economia amministrativa.

Per queste ragioni è opportuno rinunciare ad una simile imposizione.

16 Altri elementi del nuovo regime finanziario

161 Soprattassa sull'imposta sulla cifra d'affari per il finanziamento dell'AVS

Le prospettive di evoluzione della piramide delle età della nostra popolazione attestano che il rapporto tra gli assicurati e i pensionati dell'AVS si deteriora a vista d'occhio. Una popolazione attiva sempre meno numerosa paga contributi per un numero sempre più elevato di pensionati AVS. Questa *evoluzione demografica* può durare fintantoché la crescita economica reale è favorevole. L'AVS è invece minacciata da una *strettoia finanziaria* se l'attività economica dovesse rallentare sensibilmente nel corso degli anni novanta o dovesse entrare in una fase di ristagno relativamente lunga. Questa ipotesi ci ha indotti a concludere che il Parlamento deve poter essere in grado di garantire per tempo e in modo appropriato il finanziamento dell'AVS per il tramite di attribuzione di *competenza* che gli consenta di agire se del caso. Il disegno allestito dal nostro Collegio non è in nessun caso vincolato al prelievo di un'imposta «di riserva».

Per motivi di politica dell'impiego i contributi prelevati sugli stipendi non dovrebbero superare di molto la soglia del 10 per cento. Il fatto di non modificare il modo di finanziamento delle opere sociali e di aumentare il prelievo sugli stipendi provoca già problemi, non fosse che dal profilo economico. L'*imposizione* supplementare degli *stipendi* rincara il fattore di produzione costituito dal lavoro e compromette la competitività internazionale della piazza di lavoro

svizzera. Come risulta dalla *perizia Bombach*, la crescita dell'insieme dell'economia soffrirà meno in caso di maggiorazione dell'aliquota dell'imposta sulla cifra d'affari che in caso di aumento del prelievo percentuale sugli stipendi. Per questa ragione il modo di finanziamento dell'AVS può esercitare un influsso non indifferente sulle ulteriori capacità di sviluppo del nostro Paese.

Pertanto il nostro Collegio propone una soluzione sostitutiva al finanziamento delle opere sociali per il tramite dei contributi dei datori di lavoro e dei dipendenti. L'*onere del finanziamento* sarà così ripartito su una base più larga e non graverà esclusivamente la popolazione attiva. Attualmente la popolazione attiva nata durante gli anni di forte natalità versa ancora contributi all'AVS. Nondimeno, a contare dagli anni novanta il numero dei pensionati aumenterà progressivamente. Inoltre, il miglioramento della speranza di vita provocherà un aumento della durata di versamento delle rendite, di modo che anche i bisogni finanziari dell'AVS aumenteranno.

Dal profilo dell'impiego delle forze produttrici, il finanziamento parziale dell'AVS per il tramite di una maggiorazione dell'aliquota dell'imposta sulla cifra d'affari assume quindi un'importanza pari a quella dell'eliminazione della tassa occulta. La modificazione delle basi di finanziamento dell'AVS consente parimenti ai pensionati di partecipare in misura modesta al finanziamento dell'assicurazione. Nel presentare questa proposta il nostro Collegio non tiene unicamente conto delle preoccupazioni dell'economia nei confronti della concorrenza, ma anche del desiderio giustificato di garantire la sicurezza delle rendite. Questo disegno contribuisce quindi in larga misura all'equilibrio degli interessi sociali e per questa stessa ragione non deve essere escluso dalla riforma del regime finanziario.

La soprattassa prelevata sull'imposta sulla cifra d'affari, pari a un aumento dell'aliquota di 1,3 punti, è prevista unicamente nell'ipotesi in cui dovessero sorgere difficoltà di finanziamento dell'AVS dovute a regioni demografiche: inoltre essa sarebbe limitata nel tempo e dovrebbe essere fissata da un decreto federale sottoposto al referendum. Sono quindi create sufficienti garanzie per calmare gli oppositori del disegno, che invocano uno sviluppo esagerato delle prestazioni dell'AVS.

162 Soppressione della limitazione nel tempo

L'*imposta federale diretta* e l'*ICA* esistono da oltre cinquant'anni e costituiscono le due maggiori fonti di finanziamento dei compiti della Confederazione. La loro quota rispetto alle entrate totali è superiore al 50 per cento. Numerosi organismi consultati hanno postulato l'abolizione o la ristrutturazione dell'imposta federale diretta. Abbiamo spiegato più sopra (cfr. n. 14) per quale ragione non potevamo accogliere questa richiesta. Nessuno invece contesta il *volume delle entrate della Confederazione*. È la ragione per la quale il nostro Collegio vi propone di sopprimere il carattere temporaneo di queste imposte stabilito dalla Costituzione e oggi giorno totalmente anacronistico.

Non possiamo condividere il parere espresso da taluni organismi consultati che pretendono che la soppressione del limite nel tempo può essere prospettata uni-

camente se il regime finanziario è oggetto di una revisione totale. In un'epoca caratterizzata da *rapidi mutamenti sociali ed economici*, un regime finanziario, come qualsiasi altro campo dell'azione politica, non può essere considerato definitivo. Se si considera l'evoluzione nell'Europa e nel mondo ci si deve piuttosto aspettare di dover osservare costantemente con occhio critico il regime delle finanze federali. L'esempio delle *tasce di bollo* mostra che si sono dovute avviare riforme fondamentali nonostante il carattere durevole di questa imposta. Gli insegnamenti che ci vengono da precedenti disegni di riforma delle finanze federali hanno mostrato a chi vuole intendere che il carattere temporaneo non ha aumentato la *volontà di cambiamento*. Anzi, per mancanza di tempo, si è dovuto rinunciare all'avvio di modificazioni fondamentali del regime finanziario. In questo senso, il carattere temporaneo di queste imposte ha ostacolato importanti cambiamenti strutturali. Orbene bisogna procedere alle riforme del sistema fiscale quando sono oggettivamente necessarie, indipendentemente dal fatto che il regime giunge a scadenza. A tale scopo esistono a tutti i livelli politici gli *strumenti e i diritti di intervento necessari*.

Nel corso dei prossimi decenni il nostro regime finanziario rischia di subire costantemente pressioni riformatrici dovute alla spinta degli *sforzi consentiti in vista dell'integrazione europea*. Dobbiamo essere in grado di avviare gli adeguamenti necessari senza dover intraprendere parallelamente e a intervalli regolari fastidiosi e lunghi dibattiti sulla giustificazione di queste due importanti imposte federali.

163 Trasformazione dei dazi doganali in imposte interne sul consumo

163.1 Impegno internazionale

Giusta l'articolo 4 capoverso 1 dell'accordo del 22 luglio 1972¹¹⁾ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea, il nostro Paese si è impegnato a *eliminare sui prodotti* industriali non soltanto i diritti doganali protezionistici, ma anche i *diritti fiscali*. I diritti doganali servono soprattutto a alimentare i fondi pubblici e non a proteggere le industrie indigene. In virtù della medesima disposizione la Svizzera può tuttavia trasformare i suoi dazi fiscali in tasse interne sui prodotti importati e su quelli fabbricati nel Paese.

Inoltre, nell'ambito di uno scambio di lettere in occasione del *Tokio-Round del GATT* del 1979, la Svizzera ha manifestato nei confronti degli Stati Uniti d'America la sua intenzione di sostituire i diritti doganali sulle automobili e sui pezzi di ricambio con imposte interne non discriminatorie¹²⁾. Attualmente il nostro Paese riscuote ancora dazi fiscali sugli oli minerali, sul gas naturale e i loro prodotti, nonché sulle automobili e le loro parti, come pure sulle pellicole cinematografiche.

Benché le Comunità europee non abbiano sinora esercitato pressioni in questo senso, la trasformazione dei dazi in questione non dovrebbe essere ulteriormente differita.

¹¹⁾ RU 1972 3118, 1975 1437

¹²⁾ RU 1979 2609

163.2 Gli sforzi intrapresi sinora

Di primo acchito era evidente che il nostro Paese non poteva rinunciare puramente e semplicemente alle entrate provenienti dai dazi fiscali, che ammontavano a circa 3 miliardi di franchi nel 1983. Non è possibile prospettare altre soluzioni all'infuori della loro trasformazione in imposte interne sul consumo. Nell'estate del 1983 il Dipartimento federale delle finanze ha posto in consultazione un «Rapporto concernente la trasformazione dei dazi doganali in imposte di consumo» e un disegno di decreto federale in vista della modificazione dell'articolo 41^{ter} capoverso 4 della Costituzione. Il disegno è stato di massima accolto favorevolmente.

I diversi pareri espressi a questo proposito giudicavano sfavorevole l'epoca della revisione a causa dell'esistenza di numerosi altri disegni apparentati, come la legge federale concernente i dazi sui carburanti, le ordinanze sulle tasse del traffico stradale o le disposizioni costituzionali sulla politica dei trasporti. Il 23 agosto 1984 il nostro Collegio ha preso conoscenza dei risultati della procedura di consultazione e incaricato il Dipartimento federale delle finanze di elaborare un disegno di modifica costituzionale, senza peraltro stabilire un termine. Considerando che l'epoca non si prestava per una tale revisione, l'abbiamo rinviata al periodo legislativo in corso. Si presenta ora l'occasione di integrare questo disegno in quello di nuovo regime finanziario.

163.3 Le grandi linee del nuovo regime

Giusta l'articolo 41^{ter} della Costituzione, dal 1971 la Confederazione ha la competenza di riscuotere un'imposta speciale «sul petrolio e il gas naturale; sui prodotti provenienti dalla loro raffinatura, nonché sui carburanti per motori provenienti da altre materie». Questa disposizione non ricopre tutti i *prodotti degli oli minerali* attualmente gravati da un dazio doganale e bisogna pertanto completarla. Inoltre occorre accordare alla Confederazione la competenza di riscuotere un'imposta sul consumo *sulle automobili* e i loro pezzi. Questi due obiettivi possono essere raggiunti completando e modificando l'articolo 41^{ter} capoverso 4 della Costituzione.

Il nostro Collegio auspica invece rinunciare all'imposizione delle *pellicole cinematografiche*. Il dazio fiscale corrispondente (circa 1 milione di franchi) sarebbe in questo caso semplicemente abbandonato.

Si prevede di far riscuotere queste due nuove imposte dall'amministrazione delle dogane, in funzione di una *procedura calcata sul diritto doganale*, applicabile non soltanto all'importazione, bensì anche ai prodotti fabbricati sul territorio svizzero. I dettagli dovranno essere disciplinati in via legislativa. Auspichiamo comunque presentarvi sin d'ora il nostro parere su taluni punti importanti.

163.4 Imposizione fondata sul peso o sul valore

Come gli attuali dazi doganali, la nuova *imposta sugli oli minerali* dovrebbe essere calcolata sul peso o sul valore. Un'imposizione in funzione del valore non è auspicabile visto che le frequenti e importanti variazioni di prezzo dei prodotti petroliferi provocherebbero corrispondenti fluttuazioni dell'onere del consumatore e del gettito. È la ragione per la quale anche i Paesi vicini – che applicano quanto al resto il sistema dei diritti ad valorem – impongono i prodotti degli oli minerali in funzione del peso o del volume.

Attualmente le *automobili* soggiacciono a un dazio doganale in funzione del peso. È certo possibile riscuotere un'imposta calcolata sul peso, ma è un sistema che non si impone affatto. In seguito a forti aumenti di prezzo (mentre l'aliquota dei dazi doganali ha subito solo leggere riduzioni), l'onere fiscale medio sull'importazione di automobili è calato sensibilmente: nel periodo dal 1981 al 1987 è passato dal 6,2 per cento al 4,1 per cento. Il passaggio all'imposizione ad valorem frenerebbe l'erosione dei dazi d'importazione sulle automobili senza però aumentare l'onere fiscale globale (per parte contraente del GATT). La nuova imposta sulle automobili non avrebbe più il carattere di un'imposta suntuaria. Per motivi di economia amministrativa, si impone d'altra parte una soluzione che rinunci all'imposizione separata delle altre parti di automobili.

163.5 Destinazione dell'imposta sugli oli minerali

L'attuale ripartizione dei dazi doganali in un *dazio di base* e in un *sopraddazio* dovrebbe essere mantenuta, come pure la destinazione obbligatoria di una quota del dazio di base e dell'intero sopraddazio a compiti in relazione con il traffico stradale, conformemente all'articolo 36^{ter} della Costituzione. Generalmente le critiche mosse nei confronti delle destinazioni obbligatorie sono fondate, ma nel caso particolare la loro soppressione è politicamente impossibile.

Per quanto concerne gli sgravi sull'imposta sugli oli minerali non destinati alla propulsione dei motori (per esempio l'olio da riscaldamento) e sui carburanti destinati a usi specifici (per esempio nell'agricoltura o dalle imprese di trasporto concessionarie), nonché per quanto concerne le esenzioni di imposta, si prevede di adottare le medesime norme e procedure applicabili attualmente ai dazi doganali.

163.6 Rapporti con il nuovo regime finanziario

La trasformazione dei dazi doganali in imposte sul consumo non ha *lo scopo di aumentare il gettito*. Ne consegue che saranno assoggettati all'imposta soltanto i prodotti che sottostavano sinora a un dazio doganale. Le motociclette, per esempio, non sono colpite dall'imposta. Non è altresì opportuno dar seguito al postulato emesso da talune cerchie che chiedevano l'assoggettamento all'imposta della corrente elettrica, sin qui franca di ogni diritto.

Il disegno è stato integrato nel nuovo regime finanziario perché – similmente ad altre componenti di questo regime – implica una modifica costituzionale;

d'altra parte è opportuno non differire nuovamente questa operazione. Il passaggio dal sistema fiscale dei dazi doganali all'imposta è soprattutto di *ordine giuridico e tecnico*; visto che si comporta in modo neutro nei confronti del bilancio esso non dovrebbe suscitare opposizioni.

17 La revisione delle tasse di bollo

171 Linee direttive della revisione

Da diversi anni i mercati finanziari attraversano una fase di profonde modificazioni strutturali. La *globalizzazione dei mercati finanziari* – resa possibile della «deregolamentazione» e dall'introduzione dell'informatica e dei mezzi di telecomunicazione – ha mutato radicalmente le condizioni generali di funzionamento di questi mercati.

Nel corso degli ultimi anni le *prescrizioni dello Stato* relative alla designazione delle persone, delle condizioni e delle transazioni finanziarie che possono essere effettuate sui mercati finanziari sono state alleviate e in parte sopresse a più riprese. Su numerose piazze finanziarie le imposte sulle transazioni sono state ridotte o addirittura sopresse. In questo contesto il mercato di *Londra* è particolarmente significativo: nel 1985 i regolamenti che ostacolavano la concorrenza nel settore bancario sono stati soppressi parallelamente all'introduzione della borsa elettronica. Grazie allo smantellamento delle vecchie strutture e alla creazione di condizioni liberali d'ammissione, la piazza finanziaria di Londra ha nettamente migliorato la sua capacità concorrenziale e ritrovato una notevole espansione.

Parallelamente all'ondata delle «deregolamentazioni», sono stati creati nuovi *strumenti finanziari* che hanno sovente costituito una risposta all'instabilità degli interessi e dei corsi del cambio. Nel medesimo ordine di idee sono stati creati *nuovi mercati*, come quelli delle opzioni, dei «financial futures» (operazioni finanziarie a termine) e degli «swaps». L'arrivo sul mercato di nuovi grandi investitori istituzionali ha potenziato il livello di professionalità e di integrazione dei mercati finanziari internazionali. Nelle dimensioni attuali tutto questo è stato possibile soltanto grazie a un rapido sviluppo nel settore dell'*informatica e delle telecomunicazioni*.

Anche la clientela è mutata, divenendo sempre più professionale e esigente e ricercando la *redditività*, sia nel settore istituzionale che in quello privato. Le usanze in materia di investimenti e la domanda di capitali si modificano rapidamente.

I nuovi strumenti e lo sviluppo di reti di mercato provocano un *aumento della concorrenza nei confronti della piazza finanziaria svizzera*. L'intervento crescente dell'informatica crea una rete di informazioni disponibili in ogni momento su scala mondiale, favorendo una *grande trasparenza del mercato*. Inoltre le nuove tendenze di sviluppo racchiudono parimenti *maggiori possibilità di crescita* delle operazioni del mercato finanziario. Le condizioni essenziali a tale scopo sono un'adeguata esperienza e un'organizzazione moderna del settore bancario. Non devono tuttavia essere sottovalutati i maggiori rischi inerenti alla globalizzazione.

La capacità concorrenziale della piazza finanziaria svizzera non ha superato in-columa questa fase di modificazione delle strutture. Le *forze tradizionali* (stabilità sociale, politica ed economica, regolamentazione blanda del settore bancario, basso livello degli interessi e moneta forte) hanno perso una parte della loro attrattiva a causa della globalizzazione dei mercati finanziari. Pertanto talune condizioni generali sfavorevoli alla capacità concorrenziale del nostro settore bancario e borsistico appaiono più evidenti. L'onere fiscale costituisce soltanto un elemento fra tanti e non è certo il più importante.

Numerosi interventi parlamentari postulano l'introduzione di sgravi fiscali che consentano di lottare contro l'accresciuta concorrenza (cfr. n. 132). Inoltre il consigliere nazionale Feigenwinter ha presentato il 5 dicembre 1988 un'*iniziativa parlamentare* sotto forma di disegno di revisione della legislazione sulle tasse di bollo.

Sono in pochi a contestare la necessità di una *riforma della legge sulle tasse di bollo*. Il disegno che vi proponiamo ha lo scopo di migliorare per il tramite di *appropriate condizioni fiscali generali* la capacità concorrenziale delle banche e delle società finanziarie svizzere. Esso è soprattutto destinato a mantenere sul mercato svizzero talune operazioni minacciate di trasferimento all'estero, a recuperare altri affari e eventualmente ad attirare nuovi affari sul nostro mercato, come per esempio le euro-emissioni.

Fra i tanti parametri d'azione suscettibili di rafforzare l'attrattiva della piazza finanziaria solo una parte dipende dalla Confederazione: il resto dipende dalle banche o dalle borse, oppure dai Cantoni. Come indica chiaramente il rapporto 3/1989 della *Commissione svizzera dei cartelli* «Gli effetti di portata nazionale degli accordi tra le banche», anche le convenzioni bancarie ostacolano la capacità concorrenziale. Va pure rammentato che l'*organizzazione delle borse* è in parte disciplinata a livello cantonale. Le ore d'apertura non uniformi e la mancanza di trasparenza quanto al volume delle operazioni trattate e ai prezzi praticati sono da considerare pregiudizievoli. Le restrizioni di trasferimento e la pratica limitata dell'informazione delle nostre imprese diminuiscono l'attrattiva nei confronti degli investitori stranieri. Inoltre, gli *affari di riciclaggio di denaro sporco* e le dicerie su un asserito allentamento del segreto bancario hanno nuociuto alla nostra piazza finanziaria. Riassumendo occorre sottolineare che gli sgravi fiscali non possono sostituire gli sforzi della banca e delle borse per far fronte alla concorrenza.

A parere nostro la riforma delle tasse di bollo deve essere inserita nel contesto globale della politica finanziaria. Lo sgravio e l'esenzione di operazioni particolarmente minacciate di trasferimento all'estero provocano *importanti perdite di entrate* che devono assolutamente essere compensate. Il nostro Collegio e la maggior parte degli organismi consultati sono d'accordo su questo punto. Visto che è impensabile compensare le perdite per il tramite dell'imposta sulla cifra d'affari, la compensazione deve essere prevista nell'ambito della stessa revisione della legge sulle tasse di bollo onde garantire una ripartizione equilibrata dell'onere fiscale.

L'allegato 1 raffronta sommariamente le aliquote delle tasse di bollo secondo il diritto vigente e il disegno di revisione.

172 I diversi provvedimenti di sgravio

172.1 Tassa di negoziazione sugli stock commerciali dei negoziatori di titoli¹³⁾

Giusta la regolamentazione attuale, in caso di acquisto e di vendita il negoziatore professionale di titoli deve una mezza tassa dello 0,75 per mille sui titoli svizzeri e dell'1,5 per mille sui titoli esteri se non può acquistarli e rivenderli durante lo stesso giorno (art. 16 cpv. 1 e 17 cpv. 1 e 3 lett. c LTB). Questa regolamentazione ostacola la costituzione di stock propri (stock nostri) da parte dei negoziatori di titoli. Questi stock sono tuttavia indispensabili alle banche che, in qualità di «market-maker», devono allestire ogni giorno corsi di compravendita per la conservazione del mercato. Il disciplinamento in questione è particolarmente oberante per le obbligazioni, visto che in questo settore i margini sono relativamente esigui e che la tassa di bollo può essere superiore all'utile realizzato. Proponiamo pertanto di esentare il *negoziatore professionale di titoli* quando acquista o aliena titoli nell'ambito della sua attività commerciale. La tassa è invece dovuta in caso di acquisto o di vendita di titoli che non rientrano nello stock commerciale, ma hanno il carattere di partecipazioni. La nuova regolamentazione sarà applicabile a tutti i contribuenti che si occupano professionalmente del commercio di titoli. Rientrano in questa definizione non soltanto le banche e le società finanziarie di carattere bancario, bensì anche i negoziatori professionali che si occupano dell'acquisto e della vendita di documenti imponibili.

172.2 Tassa di negoziazione sulle euro-emissioni

Sinora, a causa della tassa di negoziazione¹⁴⁾, le banche svizzere potevano partecipare all'emissione di euro-bonds (obbligazioni di debitori esteri in valuta estera) e di azioni di società estere soltanto per il tramite di imprese associate impiantate all'estero. Per il promovimento delle euro-emissioni in Svizzera è necessaria la soppressione totale della tassa di negoziazione sulle assunzioni a fermo e la collocazione di obbligazioni e di azioni estere, tanto più che i clienti – che tengono conto delle spese – effettuano le loro operazioni laddove le condizioni sono maggiormente favorevoli.

172.3 Tassa di negoziazione sui portafogli sconto

Le disposizioni attuali rendono impossibile il commercio di portafogli sconto perché la tassa fissa¹⁵⁾ non tiene sufficientemente conto della durata. Se gli interessi sono poco elevati o se la durata è molto corta ne può risultare un reddito negativo. Inoltre la tassa di negoziazione costituisce una causa essenziale del-

¹³⁾ L'appendice 2 raffronta l'obbligo fiscale del negoziatore professionale di titoli giusta la regolamentazione in vigore e secondo quella del disegno di revisione.

¹⁴⁾ Per l'assunzione a fermo il 6 per mille, art. 18 cpv. 1 LTB.

¹⁵⁾ 1‰ per i titoli svizzeri, 2‰ per i titoli esteri con una durata contrattuale inferiore ai tre mesi, dall'1,5‰ al 3‰ per i titoli con una maggiore durata contrattuale, art. 16 cpv. 1 e art. 16a cpv. 1 LTB.

l'assenza di un vero e proprio mercato monetario svizzero. Per questa ragione le piccole e medie imprese non possono procurarsi sul mercato fondi a breve scadenza e a condizioni di massima vantaggiose. Vi invitiamo pertanto a esentare il modo generale dalla tassa di negoziazione i *portafogli sconto svizzeri* con una durata inferiore ai dodici mesi. Essi devono invece essere assoggettati a una tassa di *emissione* annua dello 0,6 per mille, calcolata proporzionalmente alla durata (cfr. n. 173.2). Per evitare di avvantaggiare i *portafogli sconto esteri* rispetto ai titoli svizzeri, i titoli stranieri saranno assoggettati a una *tassa di negoziazione* annua pari al 3 per mille, calcolata proporzionalmente alla loro durata (cfr. n. 174.2).

172.4 Tassa di negoziazione sulle operazioni «estero/estero»

Nell'ambito della revisione del 1973 della legge sulle tasse di bollo, la tassa di negoziazione è stata estesa alle operazioni «estero/estero»¹⁶⁾ relative a documenti imponibili onde compensare le perdite di entrate dovuta alla soppressione di diverse tasse. Nel frattempo è emerso che taluni affari con banche e brokers esteri (in particolare le operazioni di arbitraggio per le quali vengono utilizzate le differenze di corso tra le diverse piazze borsistiche) erano andati persi per questa ragione. Per motivi finanziari non è tuttavia possibile sopprimere completamente questa imposizione. Pertanto vi proponiamo di abolire la tassa di negoziazione soltanto nella misura in cui concerne il commercio di obbligazioni. Infatti, visto che i margini praticati in questo commercio sono particolarmente esigui, la tassa di negoziazione si ripercuote negativamente sulla capacità concorrenziale delle banche.

173 Compensazione delle perdite

173.1 Tassa di emissione sulle obbligazioni svizzere

Il ripristino della *tassa di emissione sulle obbligazioni svizzere* è in grado di attuare una compensazione sostanziale della perdita di entrate e costituirebbe inoltre un passo in vista della *stabilizzazione delle entrate provenienti dalle tasse di bollo*, visto che la tassa di emissione subisce meno fluttuazioni della tassa di negoziazione, influenzata dalla situazione borsistica. A causa della concorrenza internazionale, le *obbligazioni di debitori esteri emesse in valuta estera* non vanno sottoposte alla tassa di emissione.

Le ripercussioni della tassa annua dell'1,2 per mille sulle *obbligazioni di prestito* e dello 0,6 per mille sulle *obbligazioni di cassa* saranno attenuate nella misura in cui l'emissione di obbligazioni svizzere non sarà più assoggettata in futuro alla tassa di negoziazione.

La mezza tassa applicata alle obbligazioni di cassa tiene conto del fatto che rispetto alle obbligazioni di prestito questi titoli producono in genere un reddito più debole e sono meno facilmente negoziabili.

¹⁶⁾ La mezza tassa è sempre dovuta (art. 19 cpv. 1).

173.2 Tassa di emissione sui portafogli sconto svizzeri

Vi proponiamo di assoggettare a una tassa di emissione annua dello 0,6 per mille, calcolata proporzionalmente alla loro durata, i portafogli sconto emessi da persone domiciliate in Svizzera, compresi i portafogli sconto emessi periodicamente dalla Confederazione. Sarà mantenuta la tassa di negoziazione sui portafogli sconto esteri, che in futuro verrà pure calcolata proporzionalmente alla loro durata (cfr. n. 174.2).

173.3 Nuova definizione del concetto di «altri» negoziatori di titoli in materia di tassa di negoziazione

La nuova definizione di «altri» negoziatori di titoli non professionisti – persone giuridiche il cui attivo di bilancio è composto da documenti imponibili per un importo superiore ai 10 milioni di franchi, ma soprattutto investitori istituzionali – ha il vantaggio di diminuire il numero di questi contribuenti. Se il limite viene stabilito in 10 milioni di franchi il numero dei contribuenti aventi la caratteristica di «altri» negoziatori scenderebbe a 1500 circa. Visto che la tassa di negoziazione sarà riscossa presso grandi investitori che in parte effettuano le loro operazioni direttamente con le banche estere e che sinora sfuggivano alla tassa, si dovrebbe assistere a un incremento delle entrate difficile da valutare per mancanza di dati statistici. D'altra parte, l'acquisto di partecipazioni estere da parte dell'economia svizzera al momento della creazione o dell'aumento del capitale non sarà imponibile, tanto più che vanno espressamente esentati l'emissione e il collocamento di obbligazioni e di diritti di partecipazione di debitori esteri in valuta estera (cfr. n. 172.2).

173.4 Tassa di bollo sui premi delle assicurazioni sulla vita

Il nostro Collegio propone di assoggettare ad una tassa di bollo del 2,5 per cento i premi delle assicurazioni sulla vita stipulate nell'ambito della libera previdenza individuale. L'imposizione di questi premi, esentati giusta la lista franca del diritto vigente, si giustifica per le seguenti ragioni:

Nel 1973, al momento della revisione totale della legge sulle tasse di bollo, era stata decisa l'esenzione dell'assicurazione sulla vita per avvantaggiare la previdenza individuale privata (3° pilastro). In seguito all'*entrata in vigore della LPP*¹⁷⁾ e delle disposizioni di promovimento della *previdenza individuale vincolata* previste dall'ordinanza sulla legittimazione alle deduzioni fiscali per i contributi a forme di previdenza riconosciute (OPP 3)¹⁸⁾, l'obbligo costituzionale di promuovere il risparmio sotto forma di assicurazioni è quindi pienamente attuato.

Pertanto il nostro Collegio ritiene giustificato assoggettare nuovamente il risparmio sotto forma di assicurazione a una tassa sui premi d'assicurazione, tanto più che questa forma di risparmio è fortemente privilegiata dal profilo

¹⁷⁾ RS 831.40

¹⁸⁾ RS 831.461.3

fiscale. Giusta la regolamentazione attuale, le prestazioni di capitale provenienti da assicurazioni sulla vita suscettibili di riscatto non sottostanno all'imposta sul reddito, mentre il reddito dei depositi a risparmio presso le banche è integralmente assoggettato all'imposta. L'aliquota del 2,5 per cento che vi proponiamo corrisponde alla metà dell'aliquota normale del 5 per cento; essa rimane entro limiti accettabili se viene confrontata con le aliquote praticate in Francia (9% per le prestazioni di capitale e 2,4% per le rendite vitalizie), in Belgio (4,4%), in Italia (2,5%, con una riduzione per le assicurazioni di rendita), nel Lussemburgo (2%) e in Austria (3%); la Germania, l'Olanda, nonché la Gran Bretagna e l'Irlanda non impongono i premi d'assicurazione.

173.5 Imposizione dei certificati relativi alla costituzione di investimenti fiduciari

Le attività nel settore degli investimenti fiduciari hanno conosciuto un incremento considerevole dall'inizio degli anni sessanta, segnatamente grazie all'esenzione dalle tasse di bollo e dall'imposta preventiva. Giusta il rapporto mensile della Banca nazionale svizzera dell'aprile 1989, a fine febbraio 1989 i *passivi delle banche relativi alle operazioni fiduciarie* ammontavano a circa 283 miliardi di franchi, 63 dei quali provenivano da creditori domiciliati in Svizzera. Si ritiene che il 10 per cento circa dell'importo totale concerne redditi fiduciari, ossia prestiti fiduciari a debitori generalmente esteri.

Dal *profilo economico* gli investimenti fiduciari sono averi a breve scadenza affini ai *portafogli sconto*, mentre i crediti fiduciari possono avere una durata più lunga, come le obbligazioni. È la ragione per la quale il loro assoggettamento alla tassa di negoziazione si impone già per il solo fatto che gli strumenti classici del mercato monetario sono assoggettati. *L'aliquota della tassa* deve ammontare all'1,5 per mille e deve essere calcolata in ragione di 1/360 dell'aliquota prevista per ogni giorno della durata (art. 16b cpv. 2 del disegno di legge). Il nostro Collegio non condivide il timore che l'imposizione molto modesta degli averi fiduciari possa provocare il loro trasferimento all'estero. All'estero gli averi a termine di questo tipo non sono stati sottoposti precedentemente a nessuna tassa paragonabile. Sono quindi motivi *extra-fiscali* che attirano la clientela in Svizzera. Per tener conto del timore espresso a diverse riprese di un trasferimento di queste operazioni all'estero, il nostro Collegio deve nondimeno disporre della competenza di abolire la tassa.

174 Provvedimenti respinti

174.1 Soppressione o riduzione della tassa di emissione sui diritti di partecipazione

Il nostro Collegio ribadisce il parere sovente espresso¹⁹⁾, secondo il quale la tassa di emissione sui diritti di partecipazione deve essere mantenuta al suo livello attuale del 3 per cento. Da un canto questa tassa non è molto rilevante

¹⁹⁾ Cfr. per esempio Boll. Uff. 1984 III N 976 segg.

se viene paragonata agli altri costi che gravano la creazione o l'aumento di capitale; d'altro canto, un'eventuale franchigia compresa tra i 300 000 e i 500 000 franchi avvantaggerebbe non soltanto le imprese degne di incoraggiamento, ma anche le numerose società di domicilio con un capitale minimo, che non hanno affatto bisogno di un simile sgravio. Una distinzione tra le imprese degne di incoraggiamento e le altre provocherebbe un sovraccarico di lavoro troppo oneroso.

174.2 Tassa di negoziazione sui portafogli sconto esteri

Visto che le obbligazioni, le obbligazioni di cassa e i portafogli sconto svizzeri devono sottostare a una tassa di emissione (differenziata), riteniamo che l'assoggettamento dei portafogli sconto esteri deve essere mantenuto. Verrebbero così create *condizioni fiscali paragonabili* tra i portafogli svizzeri e quelli esteri, specialmente per quelli che devono essere avvantaggiati. Dal momento che gli emittenti esteri non possono essere assoggettati in Svizzera, è opportuno mantenere la tassa di negoziazione del 3 *per mille* sui portafogli sconto esteri. Siccome la tassa sarà calcolata proporzionalmente alla durata, lo sgravio proposto non è affatto irrilevante.

174.3 Esenzione dell'emissione in Svizzera di prestiti in franchi svizzeri di debitori domiciliati all'estero

L'emissione di questi prestiti che costituiva sinora un'operazione particolarmente lucrativa, è riservata alle banche e alle società finanziarie svizzere, in virtù delle *prescrizioni di «sindacazione» prese dalla Banca nazionale svizzera*. La Banca nazionale ha nondimeno osservato a diverse riprese che queste prescrizioni si sono manifestate anacronistiche per la condotta della politica monetaria e che a causa della liberalizzazione progressiva del traffico dei capitali era difficile mantenerle per lungo tempo ancora. A causa della tassa di negoziazione ci si deve aspettare il rapido trasferimento all'estero di queste operazioni in caso di abbandono delle precitate prescrizioni. Visto però che dopo un periodo di ristagno l'emissione di prestiti esteri in franchi svizzeri ha subito un notevole incremento a partire dagli anni sessanta (nel 1987 la tassa di negoziazione su queste emissioni è stata valutata in 200 milioni di franchi e dovrebbe aumentare ulteriormente nel 1988), il nostro Collegio ritiene che questa fonte di entrate non deve essere abbandonata senza necessità. Per poter agire immediatamente in caso di soppressione delle prescrizioni della Banca nazionale, dobbiamo poter disporre della competenza di esentare queste emissioni in caso di minaccia di trasferimento all'estero.

175 Sintesi

Il nostro Collegio ritiene che gli sgravi proposti – unitamente agli sforzi intrapresi dalla piazza finanziaria stessa – sono adeguati e sufficienti per permettere uno sviluppo proficuo della *piazza finanziaria svizzera*, tanto più che i diversi provvedimenti proposti dovrebbero provocare un effetto di sinergia.

La tavola che figura al numero 31 (tavola 7) mostra che le perdite di entrate dovrebbero essere largamente compensate e che il supplemento di entrate potrebbe raggiungere l'importo di circa 90 milioni di franchi. Rinunciamo tuttavia a proporre ulteriori provvedimenti visto che le valutazioni sono poco precise. Le entrate provenienti dall'*imposizione degli averi fiduciari* e delle *transazioni in borsa* dipendono in larga misura dal *corso del dollaro*. D'altra parte l'attività borsistica è oggetto di forti fluttuazioni. Bisogna inoltre contare con il rischio di subire un'ulteriore perdita di entrate di circa 200 milioni di franchi qualora dovessero essere soppresse le *prescrizioni di «sindacazione»* relative all'emissione di prestiti in franchi svizzeri di debitori stranieri. Va poi ricordato che la stima delle entrate supplementari provenienti della nuova definizione di negoziatore di titoli non è molto affidabile, visto che essa risulta unicamente dagli stock dei grandi investitori colpiti da questo provvedimento, mentre il volume delle transazioni non è noto.

18 **Ripercussioni economiche**

L'*eliminazione della tassa occulta per le imprese contribuenti* ha per effetto di sgravare per un totale di oltre 1,7 miliardi di franchi il fattore di produzione costituito dal capitale. Rispetto alla concorrenza internazionale, la posizione delle imprese fortemente capitalizzate ne risulta migliorata in uguale proporzione. Come risulta dalla perizia *Bombach*, gli investimenti saranno influenzati positivamente, mentre il capitale sarà rinnovato più rapidamente. Nella misura in cui il capitale diviene più redditizio del lavoro, le imprese privilegeranno questo mezzo di produzione che svolgerà successivamente un ruolo determinante per lo sviluppo della *produttività del lavoro*. Se essa aumenta, aumentano parimenti le competitività e le prospettive di crescita. Questo processo è ulteriormente rafforzato dall'aumento e soprattutto dal rinnovo del capitale di produzione. Determinante non è il tasso di investimento in cifre assolute, bensì la struttura degli investimenti lordi. Se si investe in settori promettenti per il futuro nei quali il valore aggiunto è molto grande, ci si può aspettare effetti positivi a livello di *crescita qualitativa*. L'aumento del tasso di investimento va di pari passo con il *ringiovanimento del parco di macchinari*. Orbene le macchine moderne non sono soltanto più razionali, bensì molto più economiche di quelle vecchie. Il processo di ammodernamento avviato con l'eliminazione della tassa occulta migliora il potenziale di sviluppo della nostra economia, unitamente all'aumento della produttività del lavoro.

L'*imposizione di taluni servizi* consentirà di evitare il cumulo di imposte e le distorsioni a livello concorrenziale che ostacolano le riforme strutturali e compromettono le prospettive di crescita. Tale imposizione si giustifica anche per motivi di *equa ripartizione dell'onere fiscale*. Infatti per le categorie di reddito più elevate il consumo di servizi aumenta proporzionalmente in modo più forte di quello di merci, circostanza che rafforza l'effetto regressivo dell'imposta sulla cifra d'affari limitata alle sole merci. Anche se per il momento rinunciamo in larga misura all'assoggettamento dei servizi destinati direttamente al consumo, l'assoggettamento di alcuni di essi costituisce già un passo nella buona direzione.

L'assoggettamento all'ICA di tutti gli *acquisti di energia*, compresi quelli delle imprese contribuenti, provoca l'insorgere di una modesta tassa occulta. Se si considera la sua importanza molto relativa rispetto all'insieme dei risparmi, non esiste alcun timore che le prospettive di crescita e di competitività delle nostre imprese siano compromesse. Lo sgravio netto a beneficio dell'economia svizzera rimane notevole, visto che le imprese assoggettate all'ICA risparmiano oltre 1,7 miliardi di franchi grazie all'eliminazione della tassa occulta, mentre l'assoggettamento degli agenti energetici produce entrate per soli 200 milioni. D'altra parte, nella misura in cui le imprese adotteranno metodi di produzione con un minore consumo di energia, esse avranno la possibilità di evitare questa tassa occulta. Nell'ipotesi di un'*elasticità di prezzo* compresa tra 0,2 e 0,3 franchi nella domanda di energia (come essa è stata calcolata nei modelli dell'Università di Ginevra), il rincaro del 6,2 per cento dell'energia potrebbe suscitare a lungo andare un calo della domanda da parte delle imprese, stimato tra l'1 e il 2 per cento. Queste cifre non comprendono il risparmio energetico realizzabile a lunga scadenza mediante l'ammodernamento dell'apparato di produzione.

Eccettuati i carburanti, i prezzi relativi degli agenti energetici non saranno modificati in seguito all'introduzione di un'ICA sull'energia con l'aliquota del 6,2 per cento. A livello di concorrenza viene così garantita la *neutralità* delle ripercussioni dell'imposta sui diversi agenti energetici.

A seconda delle condizioni del mercato e delle possibilità di sostituzione, il rincaro dell'energia consecutivo all'introduzione dell'ICA sull'energia si ripercuoterà sui consumatori di energia sotto forma di un aumento dei prezzi. Questo aumento è ripreso nelle diverse rubriche dell'*indice dei prezzi al consumo*. L'olio per il riscaldamento, il carbone, l'elettricità e il gas ricevono la ponderazione 5 nell'indice. L'ICA sull'energia dovrebbe provocare un'aumento unico dello 0,3 per cento dei prezzi al consumo. Rammentiamo tuttavia che le ripercussioni reali di questo provvedimento sull'indice dipendono fortemente dai prezzi rispettivi attuali dell'energia e dalla misura della traslazione di questi aumenti. Non sono invece quantificabili le ripercussioni sull'indice dell'*imposizione dei servizi e dei lavori di costruzione con l'aliquota normale*. Questi fattori di *rafforzamento della tendenza all'aumento* dei prezzi sono comunque compensati dalle *diminuzioni di costo* che risultano dall'acquisto in franchigia di imposta dei mezzi operativi e dei beni di investimento. L'eliminazione della tassa occulta provoca una riduzione dei costi di produzione che, per quanto concerne i beni di investimento veri e propri, si realizza a dire il vero solo in funzione del ritmo del rinnovo degli investimenti. È impossibile dire entro quali limiti si assisterà a una riduzione dei prezzi e in quale misura tale diminuzione si ripercuoterà sui consumatori. Il nostro Collegio constata nondimeno che due tendenze contraddittorie si affrontano, circostanza che rende aleatoria l'evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo e vieta ogni pronostico affidabile.

2 Parte speciale

21 Articolo 36^{ter} della Costituzione federale

La *destinazione obbligatoria* delle entrate provenienti dall'imposizione fiscale dei carburanti non può essere modificata. La sostituzione del dazio doganale con un'imposta sul consumo necessita invece un *adeguamento della terminologia*. Il rinvio «per analogia» all'articolo 41^{ter} capoverso 4 lettera a della Costituzione diviene anch'esso superfluo.

22 Articolo 41^{ter} della Costituzione federale

221 Soppressione a livello costituzionale del limite materiale e nel tempo dell'imposizione

La nuova versione dell'articolo 41^{ter} capoverso 1 della Costituzione sopprime il carattere temporaneo della riscossione dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta federale diretta. Per i motivi invocati più sopra (cfr. n. 162) occorre ancorare definitivamente nella Costituzione federale le due maggiori fonti di entrate della Confederazione.

Giusta le disposizioni costituzionali in vigore, l'ICA e l'imposta federale diretta non sono unicamente limitate nel tempo (art. 41^{ter} cpv. 1 Cost.), ma anche dal *profilo materiale*²⁰⁾. Fatte salve le tasse stradali (art. 17 e 18 disp. trans. Cost.), nessun'altra imposta federale sottostà a simili restrizioni costituzionali, né i dazi doganali (art. 28 Cost.), né le imposte enumerate dall'articolo 41^{bis} della Costituzione. Si prevede di mantenere nella Costituzione le aliquote massime dell'ICA e dell'imposta federale diretta e l'inizio dell'assoggettamento e di sopprimere tutti gli altri limiti materiali.

Per quanto concerne l'ICA basta prevedere che in futuro la Confederazione avrà la competenza di riscuotere un'imposta sulle transazioni di merci e di prestazioni e sull'importazione di merci. Questa disposizione consente segnatamente di estendere in via legislativa l'imposta generale sul consumo ai *servizi* e di passare in una fase ulteriore al sistema dell'*imposta sul valore aggiunto* se un tale passaggio risulta opportuno dalle circostanze.

Per i primi tempi consecutivi all'introduzione del nuovo diritto costituzionale, fase durante la quale spetterà al nostro Collegio emanare le disposizioni d'esecuzione sulla nuova imposta sulla cifra d'affari al posto del legislatore, è opportuno introdurre nelle disposizioni transitorie della Costituzione i *principi* ai quali ci dovremo conformare nell'emanazione di questa legislazione d'esecuzione.

²⁰⁾ Art. 41^{ter} cpv. 3 Cost.: definizione degli oggetti fiscali e fissazione delle aliquote minime dell'ICA; art. 41^{ter} cpv. 5 Cost.: aliquote massime e limiti di imposizione dell'imposta federale diretta.

L'articolo 41^{ter} della Costituzione costituisce la base costituzionale dell'*imposta generale sulla cifra d'affari*, sia secondo il metodo e stadio unico, sia secondo quello multistadio. Esso rappresenta altresì la base costituzionale delle *imposte speciali sul consumo* sulla cifra d'affari e l'importazione di merci del tipo designato al capoverso 4 e dell'*imposta federale diretta*.

Il *capoverso 1* enumera le diverse imposte e nel contempo sopprime la limitazione nel tempo della riscossione dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta federale diretta.

Il *capoverso 2* non subisce modificazioni.

Il *capoverso 3* descrive l'oggetto dell'*imposta generale sulla cifra d'affari*: le transazioni di merci e di prestazioni (servizi) e le importazioni. In funzione di questa formulazione spetta al legislatore determinare quali transazioni intende assoggettare all'imposta, conformandosi a questo scopo alle disposizioni costituzionali che fondano l'imposizione, ossia la neutralità a livello concorrenziale, l'uguaglianza di diritto e la capacità contributiva, senza scordare il principio dell'economicità della riscossione. Il capoverso 3 stabilisce inoltre l'aliquota massima (6,2%). Questa circostanza consente di prevedere un'aliquota ridotta e un'aliquota zero per determinate cifre d'affari. A più o meno lunga scadenza ci si deve aspettare difficoltà di finanziamento dell'AVS e dell'AI a causa del costante deterioramento del rapporto tra assicurati e beneficiari di rendite. Soltanto una forte crescita demografica può impedire questa situazione. Se per motivi demografici il finanziamento non potesse più essere garantito, l'attuale sistema di finanziamento (prelievo percentuale sugli stipendi e contributo delle collettività pubbliche) dovrà essere completato per il tramite di un aumento limitato nel tempo dell'imposta sulla cifra d'affari di 1,3 punti al massimo.

Capoverso 4: Giusta l'articolo 4 capoverso 1 dell'accordo del 22 luglio 1972²¹⁾ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea, il nostro Paese si è impegnato a eliminare sui prodotti industriali non soltanto i diritti doganali protezionistici, ma anche i *diritti fiscali*. Questa soppressione provocherebbe per la Confederazione una perdita di entrate di oltre 3 miliardi di franchi. Conformemente al capoverso 2 del precitato articolo i dazi doganali possono tuttavia essere trasformati in imposte interne. Nel capoverso 4 vanno perciò create o completate le basi per la trasformazione dei dazi doganali in imposte sul consumo.

La *lettera a*, che istituisce a favore della Confederazione la competenza di riscuotere imposte speciali sul consumo «sul petrolio, sul gas naturale e sui prodotti delle loro raffinazioni, nonché sui carburanti ricavati da altre materie» sarà completata in modo da ricoprire *tutti i prodotti degli oli minerali* attualmente passibili di un dazio doganale. Si può rinunciare alla specificazione «per motori» visto che è implicitamente compresa nella nozione di «carburante». Inoltre sarebbe auspicabile aggiungere tra parentesi «imposta sugli oli minerali e sopratassa» per evidenziare il rapporto con l'articolo 36^{ter} della Costituzione.

²¹⁾ RU 1972 3118, 1975 1437

La *lettera b* concerne unicamente il testo tedesco.

La *lettera c* accorda inoltre alla Confederazione la competenza che le faceva sinora difetto di riscuotere un'*imposta sul consumo sulle automobili* e le loro parti, attualmente gravate da un dazio doganale. L'imposta sulle automobili deve essere fissata in modo da colpire fiscalmente tutti i pezzi di ricambio. L'articolo 41^{ter} capoverso 4 lettera c della Costituzione autorizza il legislatore a adottare questo provvedimento di razionalizzazione.

La trasformazione dei dazi doganali in imposte sul consumo non ha lo scopo di aumentare le entrate.

23 Disposizioni transitorie della Costituzione

231 Imposta federale diretta: articolo 8 disp. trans. Cost.

L'articolo 8 delle disposizioni transitorie della Costituzione garantisce che allo spirare del regime finanziario attuale le disposizioni che disciplineranno a quel momento l'imposta federale diretta rimarranno in vigore anche se l'imposta federale diretta non sarà ancora in vigore a tale epoca.

232 Imposta sulla cifra d'affari: articolo 9 disp. trans. Cost.

Il *capoverso 1* affida al nostro Collegio il compito di emanare al posto del legislatore ordinario giusta l'articolo 41^{ter} capoverso 6 della Costituzione le *disposizioni di esecuzione concernenti la nuova imposta sulla cifra d'affari*; nessun termine è stabilito per la sostituzione di queste disposizioni con una legge. Inoltre il tenore di questo capoverso lascia chiaramente intendere che le norme del capoverso 2 vincolano unicamente il nostro Collegio e non il legislatore ordinario, che avrà il compito di sostituire le disposizioni d'esecuzione emanate dall'Esecutivo con una legge federale sulla cifra d'affari sottoposta al referendum facoltativo.

Il *capoverso 2* contiene le norme che vincolano il nostro Collegio nell'emanazione delle *disposizioni d'esecuzione*.

La delega legislativa del capoverso 2 si estende a tutte le *disposizioni necessarie alla riscossione dell'imposta*: regolamentazione del campo d'applicazione quanto alla materia e al luogo (in particolare per quanto concerne l'oggetto dell'imposta), dell'assoggettamento (norma, eccezioni, inizio e fine, registrazione e radiazione, successione fiscale, rappresentazione e responsabilità solidale), del calcolo dell'imposta, della nascita del debito fiscale, della tassazione e del pagamento dell'imposta, della contabilità e della sorveglianza, dell'obbligo di informazione, delle decisioni e dei rimedi giuridici, nonché delle disposizioni penali.

La *lettera a* dispone che sono *contribuenti* le imprese che effettuano sul territorio svizzero transazioni del tipo enumerato in modo esaustivo nei numeri 1 a 8. Come già sotto l'impero del diritto vigente, le cifre d'affari imponibili comprendono le *forniture* e il *consumo proprio*. Tuttavia, mentre giusta il regime in vigore sono imponibili a titolo di consumo proprio non soltanto l'utilizza-

zione a scopi privati, ma anche l'utilizzazione come beni di investimento o mezzi operativi nell'ambito dell'impresa contribuente, conformemente al nuovo disciplinamento il consumo proprio – fatti salvi gli agenti energetici – si limita all'utilizzazione a scopi estranei all'impresa contribuente, ossia principalmente all'utilizzazione a scopo privato o per un'attività non assoggettata all'imposta. Questa norma si applica parimenti ai lavori eseguiti professionalmente dall'impresa per il suo proprio conto. In questo modo il consumo per conto proprio che mobilitava mezzi considerevoli di riscossione e di controllo perde una parte della sua importanza.

Il *numero 1* comprende le transazioni di merci, ossia la cessione a titolo oneroso del potere di disposizione di una merce. Come già nell'ambito del diritto vigente, questa disposizione ingloba segnatamente la vendita, la permuta e la consegna di merci in pagamento.

Il *numero 2* corrisponde al tenore dell'attuale articolo 41^{ter} capoverso 3 primo periodo in fine della Costituzione. Come nel regime in vigore, si prevede di introdurre nelle eccezioni alle disposizioni di esecuzione dell'Esecutivo i lavori di orticoltura del medesimo tipo (cfr. art. 18^{bis} del decreto concernente l'ICA).

Il *numero 3* assoggetta d'ora in poi all'imposta la cessione a titolo oneroso dell'uso o del godimento di una cosa, che comprende la locazione e i contratti di leasing. L'equiparazione fiscale della locazione e della vendita consente di evitare distinzioni sovente difficili tra le vendite rateale e la locazione vera e propria, vincolata a un diritto di compera, nonché soprattutto tra la vendita e le diverse forme di leasing.

Numero 4: il trasporto e lo stoccaggio di merci, nonché i servizi delle ditte di spedizione. Soggiacciono all'imposta tutti i trasporti di merci, come pure ogni stoccaggio di merci su territorio svizzero (p. es. nei depositi, nei depositi frigoriferi, nei sili, nei magazzini, nonché sui cantieri navali) che gli imprenditori, in particolare le ditte di trasporto, le ditte di stoccaggio e le ditte di spedizione effettuano a titolo oneroso per il conto di terzi. Sottostanno inoltre all'imposta gli altri servizi forniti in relazione con il trasporto e lo stoccaggio di merci da parte delle ditte di spedizione (p. es. il disbrigo delle formalità di importazione e di esportazione, i lavori in relazione con il traffico di transito, l'imballaggio, lo sdoganamento e l'assicurazione).

Numero 5: i servizi degli architetti e degli ingegneri. L'imposizione di questi servizi è limitata ai lavori degli architetti e degli ingegneri effettuati a titolo oneroso e che sono in relazione diretta con l'esecuzione di costruzioni o di impianti di qualsiasi genere o dai quali risulta direttamente la fabbricazione di merci (in particolare di macchine).

Numero 6: i servizi delle imprese generali di costruzione. L'introduzione di questi servizi nell'oggetto dell'imposta è una conseguenza dell'assimilazione dei lavori di costruzione alla nozione di fornitura di merci. Ne consegue che viene parimenti abrogata la regolamentazione dei subappalti che è attualmente in vigore nell'ambito dell'imposizione dei lavori di costruzione (cfr. a questo proposito le spiegazioni della lett. d n. 1). L'imprenditore generale deve pertanto essere assoggettato sulla totalità delle forniture che effettua per il conto di terzi, anche se non ha effettuato personalmente alcun lavoro.

Numero 7: la messa a disposizione di manodopera per attività assoggettate all'imposta. Giusta questa norma bisogna assoggettare la messa a disposizione a titolo oneroso di personale se la manodopera esercita un'attività che produce cifre d'affari sottoposte all'imposta o che sarebbe imponibile se fosse esercitata per il conto di terzi. Si può citare a titolo di esempio il caso di attività che hanno per oggetto la vendita o la locazione di merci, i lavori di manutenzione o di riparazione di merci, i lavori di costruzione e il trasporto di beni. Tuttavia, nella misura in cui l'acquirente di questi servizi è un contribuente, egli può ottenere in simili casi che la manodopera venga messa a disposizione in franchigia di imposta su presentazione della sua dichiarazione di grossista. Non è invece imponibile la messa a disposizione di manodopera che produce una cifra d'affari non soggetta all'imposta, per esempio fornendo servizi nel settore dell'industria alberghiera, della sanità, del trasporto di persone, della formazione e dell'educazione, come pure nel settore bancario e delle assicurazioni.

Numero 8: i servizi in materia di pubblicità o di informazione senza scopo pubblicitario. All'interno di questa rubrica vanno annoverati i servizi seguenti, forniti a titolo oneroso: la consulenza, la realizzazione di schizzi e di progetti, la pubblicazione di annunci, l'affissione, la diffusione di supporti pubblicitari e di supporti di informazione, le presentazioni pubblicitarie alla televisione e nei cinematografi, nonché in occasione di manifestazioni sportive e di altri avvenimenti, la creazione e la decorazione di vetrine, di esposizioni e di stand di fiere. Per razionalizzare la riscossione dell'imposta su questa categoria di servizi è opportuno estendere la nozione di pubblicità in modo che essa non sia ristretta alla sola pubblicità commerciale, ma anche a quella di natura politica o caritativa oppure di pubblica utilità. Dal profilo fiscale si evitano difficoltà di delimitazione ponendo sul medesimo piano i servizi in materia di pubblicità e l'informazione senza scopo pubblicitario, come quelli che esistono negli affari pubblici e in altri casi. Rientrano in questo ambito e sono pertanto imponibili i servizi forniti in relazione con le pubblicazioni, gli annunci e i volantini di carattere ufficiale.

La *lettera b* assoggetta all'imposta, come già nell'ambito della legislazione vigente, l'*importazione di merci* e l'acquisto di prodotti naturali indigeni. L'imposizione di questi ultimi è limitata alle merci che non figurano nella lista franca.

Dal momento che taluni servizi sono assoggettati all'imposta, per evitare distorsioni di concorrenza tra le imprese svizzere e estere occorre effettuare una compensazione alla frontiera; in altri termini bisogna parimenti assoggettare all'imposta i *medesimi servizi in provenienza dall'estero* (p. es. la pubblicità). L'imposta deve essere riscossa dall'Amministrazione federale delle contribuzioni presso il destinatario quando questi è un'impresa non contribuente o una persona privata. Per motivi di risparmio questo tipo di servizi in provenienza dall'estero sarà assoggettato all'imposta se supera l'importo di 10 000 franchi all'anno.

La *lettera c* enumera le *eccezioni* all'assoggettamento:

- Il *numero 1* fissa il *limite minimo di cifra d'affari* (oltre 75 000 franchi all'anno) determinante di norma per l'assoggettamento. Inoltre il nostro Colle-

gio ha la facoltà di fissare un limite minimo più elevato per le imprese che fanno esclusivamente il commercio al dettaglio di merci nuove (dettaglianti). Questa disposizione ha lo scopo di limitare nella misura del possibile il numero delle imprese contribuenti e quindi di ottimizzare la redditività della riscossione. In più il nostro Collegio può stabilire uno speciale limite minimo di cifra d'affari per le piccole aziende idroelettriche (cfr. n. 154).

- Il *numero 2* corrisponde alla legislazione in vigore (art. 11 cpv. 1 lett. a del decreto sull'ICA). È opportuno rammentare a questo proposito che rinunciamo all'assoggettamento dei viticoltori che producono e vendono personalmente il vino prodotto dalle loro vigne – i cosiddetti proprietari-imbottigliatori – e realizzano una cifra d'affari annua inferiore al limite minimo di 75 000 franchi.
- *Numero 3*: a causa della duplice funzione che svolgono nei confronti degli agricoltori come acquirenti e fornitori di bestiame, i mercanti di bestiame sono eccettuati dall'assoggettamento.
- Il *numero 4* esclude dall'assoggettamento i veterinari e le cliniche veterinarie per le cifre d'affari realizzate in relazione con le consultazioni, i trattamenti e le cure agli animali. In assenza di questa disposizione tale attività sarebbe assoggettata all'imposta come fabbricazione di merci (gli animali sono infatti catalogati nella categoria delle merci). Occorre tuttavia rilevare che di massima i servizi forniti nel settore medico non devono essere imposti; questo criterio si applica in tutti i casi agli animali utilizzati nell'agricoltura ed è stato esteso alle consultazioni, ai trattamenti e alle cure date ad altri animali per evitare ai veterinari e alle cliniche veterinarie oneri amministrativi senza comune misura con i risultati ottenibili.
- Il numero 5 riprende le eccezioni che esistono già attualmente a favore degli *artisti pittori e scultori* per le opere d'arte create personalmente (art. 11 cpv. 1 lett. d del decreto sull'ICA).

La *lettera d* enumera le transazioni esentate dall'imposta, ossia:

- *Numero 1*: le forniture e i servizi effettuati tra contribuenti, come pure l'importazione di merci da parte di contribuenti, nella misura in cui queste imprese utilizzano le merci, gli immobili o gli altri servizi per realizzare sul territorio svizzero o all'estero cifre d'affari assoggettate all'imposta giusta la lettera a, numeri 1 a 8. Questa disposizione consente di esentare i beni di investimento e i mezzi operativi acquistati da imprenditori assoggettati all'imposta, circostanza che permette di eliminare la *tassa occulta*, anche se questa soppressione deve essere di massima completata in una sola fase. Dal profilo della tecnica fiscale, l'eliminazione di questo onere non apparente viene effettuata allargando il campo di utilizzazione della dichiarazione di grossista definita nelle disposizioni in vigore. Presentando la sua *dichiarazione di grossista* il contribuente può parimenti acquistare in franchigia di imposta i beni di investimento e i mezzi operativi dei quali ha bisogno. La locuzione «su territorio svizzero o all'estero» ha lo scopo di precisare che l'acquisizione in franchigia di imposta di beni di investimento e di mezzi operativi è parimenti autorizzata quand'essi sono utilizzati per realizzare cifre d'affari franche di imposta all'esportazione.

L'eliminazione della tassa occulta presso le imprese contribuenti ha per effetto di consentire l'acquisto in franchigia di imposta degli immobili destinati all'esercizio di un'attività imponibile. Le imprese di costruzione che intervengono come *subappaltatori* possono effettuare le loro forniture alle imprese generali di costruzioni in franchigia di imposta. Dal canto loro, queste ultime possono dichiarare la totalità della controprestazione che deve essere versata dal committente per la costruzione, anche se l'imposta è dovuta soltanto a condizione che il committente destini l'immobile a scopi non assoggettati all'imposta. Questo consente di sopprimere l'attuale complicata regolamentazione relativa ai subappaltatori e quindi di realizzare semplificazioni per le imprese di costruzioni e per l'amministrazione.

Per incoraggiare il risparmio energetico, anche le imprese contribuenti devono sopportare l'imposta sui loro acquisti di energia; pertanto le transazioni relative al gas, all'elettricità, ai combustibili e ai carburanti (compreso il calore proveniente da impianti di riscaldamento a distanza), come pure l'importazione di queste merci sono di massima escluse dall'esenzione (cfr. n. 154).

- *Numero 2:* l'esportazione di merci e i servizi forniti *all'estero*. Rientrano in questa definizione le diverse *cifre d'affari* aventi per oggetto delle merci - come sotto l'impero della legislazione attuale - e ora anche i servizi.
- *Numero 3:* i servizi che devono essere designati dal nostro Collegio e che sono in relazione con l'esportazione e il transito di merci. Si tratta principalmente del trasporto di beni oltre le frontiere, dei trasporti di merci non sdoganate in transito sul territorio svizzero e i servizi di ditte di spedizione nel traffico di esportazione e di transito.
- *Numero 4:* le merci la cui lista è fornita e che sono al beneficio di un'esenzione generale (*lista franca*). Visto che il gas, l'elettricità, nonché i combustibili solidi e liquidi (eccettuate la legna da ardere e le nuove energie rinnovabili, cfr. n. 154) soggiacciono all'imposta in quanto agenti energetici, è necessario eliminarli dalla lista franca dell'articolo 14 capoverso 1 lettera b del decreto sull'ICA. Il nostro Collegio deve avere la facoltà di definire in modo più preciso le merci della lista franca, per facilitare la loro delimitazione. Per poter meglio tener conto di una certa evoluzione del *mercato del libro* il nostro Collegio deve inoltre includere nella lista franca taluni stampati di contenuto paragonabile a quello dei libri, ma che non hanno la forma di un libro, di un opuscolo o di una brossura e le cui cifre d'affari sono quindi attualmente assoggettate all'imposta. In questi casi il nostro Collegio delimiterà la cerchia di codesti stampati nelle disposizioni di esecuzione.

La *lettera e* introduce un'aliquota unica e abolisce così la graduazione delle aliquote del diritto vigente che stabilisce aliquote diverse per le forniture all'ingrosso e le forniture al dettaglio. L'aliquota prevista è quella attuale del 6,2 per cento per le forniture al dettaglio e corrisponde all'aliquota massima stabilita dall'articolo 41^{ter} capoverso 3 secondo periodo della Costituzione. Questa aliquota è in particolare applicabile anche a tutti i lavori di costruzione (cfr. n. 157).

In modo simile alla legislazione in vigore la *lettera f* designa la controprestazione senza imposta come *base di calcolo* dell'imposta; se non esiste contropre-

stazione (per esempio in caso di consumo proprio) oppure se si tratta di importazione, la base di riferimento è il valore della merce o del servizio.

Come già avviene nel caso del diritto vigente la *lettera g* consacra il principio del *conteggio trimestrale* dell'imposta sulla cifra d'affari.

La *lettera h* attribuisce al nostro Collegio la competenza di emanare disposizioni nei seguenti casi:

- Il *numero 1* consente di autorizzare in taluni casi l'*assoggettamento volontario* e il pagamento volontario dell'imposta dovuta su transazioni diverse da quelle menzionate nella lettera a, con diritto all'acquisto in franchigia di imposta per evitare importanti distorsioni della concorrenza o facilitare considerevolmente al contribuente la determinazione dell'imposta. Questa alternativa è stata introdotta soprattutto per evitare il *cumulo di imposta*. I fabbricanti e i commercianti che giusta la lettera c numero 1 non sono contribuenti sono quindi autorizzati a chiedere l'assoggettamento alle condizioni da stabilirsi dal nostro Collegio per ottenere il diritto di acquistare in franchigia di imposta i loro beni di investimento e mezzi operativi (esclusi gli agenti energetici). Per poter continuare a riscuotere l'imposta in modo razionale si dovrebbe rinunciare come attualmente ad accordare questa possibilità ai produttori di prodotti naturali, segnatamente agli agricoltori e ai silvicoltori. All'imposizione volontaria dei servizi viene fatto sempre maggiormente capo nel settore dell'elaborazione elettronica dell'informazione, nonché in quello dell'alienazione e della cessione dell'uso o del godimento di costruzioni o di parti di costruzioni (cfr. n. 156).
- Il *numero 2* corrisponde sostanzialmente all'attuale articolo 54 capoverso 2 lettera c del decreto sull'ICA, giusta il quale il Dipartimento federale delle finanze può emanare disposizioni in deroga al decreto sull'ICA per quanto concerne l'imposizione della fornitura, della destinazione al consumo proprio, della ricezione e dell'importazione di merci già gravate da uno speciale onere fiscale. Secondo l'ordinanza n. 4g del 19 ottobre 1973²²⁾ del Dipartimento federale delle finanze, si tratta attualmente di prescrizioni speciali concernenti la riscossione dell'imposta sulla cifra d'affari sulla birra e sui manufatti di tabacco.
- Il *numero 3* riprende parimenti la legislazione in vigore. L'articolo 54 capoverso 2 lettera h del decreto sull'ICA autorizza il Dipartimento federale delle finanze a emanare prescrizioni speciali sull'imposizione delle forniture e delle importazioni di oro. Fondandosi su questa disposizione, il Dipartimento federale delle finanze ha nuovamente disposto per il tramite della sua ordinanza n. 6e del 10 settembre 1986²³⁾ l'esenzione di imposta sulle transazioni di oro fino e di oro monetato, nonché sull'importazione di queste merci, con effetto a contare dal 1° ottobre 1986.
- Il *numero 4* ha lo scopo di esentare dall'assoggettamento i *francobolli svizzeri* e esteri destinati all'affrancatura o obliterati, come pure le monete svizzere e estere aventi corso legale o fuori corso. Giusta la legislazione in vigore,

²²⁾ RS 641.211.1

²³⁾ RS 641.233

se i francobolli e le monete non sono utilizzati come tali, le transazioni e le importazioni delle quali sono oggetto sottostanno all'imposta. Questa disposizione concerne i francobolli e le monete da collezione. In pratica, la riscossione dell'imposta su queste merci si urta a difficoltà talmente grandi che pare opportuno rinunciarvi per motivi di risparmio. Dal profilo della tecnica fiscale è necessario completare l'articolo 17 del decreto sull'ICA in questo senso affinché l'esenzione divenga effettiva.

- Giusta il *numero 5*, il nostro Collegio deve poter ordinare *semplificazioni* a condizione che non ne risultino eccessi o perdite importanti di entrate, notevoli distorsioni della concorrenza e complicazioni per il conteggio dell'imposta degli altri contribuenti. La legislazione in vigore ammette già le semplificazioni che risultano da una valutazione approssimativa dell'imposta, possibilità prevista dall'articolo 34 capoverso 2 del decreto sull'ICA. In caso di necessità il nostro Collegio può scostarsi dalle disposizioni transitorie della Costituzione e dal diritto di esecuzione in vigore.

La *lettera i* accorda al nostro Collegio la competenza di estendere la *regolamentazione speciale* dell'articolo 7 della legge federale del 22 marzo 1974²⁴⁾ sul *diritto penale amministrativo* (DPA) se si tratta di infrazioni commesse da persone giuridiche, da collettività senza personalità giuridica e da ditte individuali, di modo che l'importo delle multe da infliggere possa essere fissato al livello massimo previsto di 5 000 franchi. Nella pratica è infatti emerso che in caso di infrazioni commesse nelle imprese è difficile e amministrativamente sproporzionato *ricercare e trovare il colpevole*. Inoltre la norma dell'articolo 6 DPA comporta il rischio di applicare sanzioni a persone situate a un livello relativamente basso nella gerarchia dell'impresa e di dover pronunciare nei loro confronti soltanto multe senza alcun rapporto con l'ammontare elevato dell'infrazione se i loro mezzi finanziari sono modesti. L'attribuzione di questa competenza non ha valore di decisione di fondo quanto alla punibilità delle persone giuridiche, punibilità che del resto è stata sinora negata.

Il *capoverso 3* affida al nostro Collegio il compito di assicurare la transizione tra l'attuale imposta sulla cifra d'affari e il nuovo regime. Si tratta in particolare:

- dell'autorizzazione di dedurre l'imposta che grava gli stock di merci commerciali e di materie prime all'inizio dell'assoggettamento e
- dell'adeguamento dei prezzi stabiliti prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto all'imposta dovuta secondo tale diritto.

L'aumento temporaneo dell'aliquota di imposta sulla cifra d'affari per il finanziamento dell'AVS non rientra nelle competenze del nostro Collegio. Questa decisione va presa sotto forma di *decreto federale di portata generale sottoposto al referendum*.

Inoltre il nostro Collegio ha la facoltà di ordinare la *limitazione temporanea dell'acquisto in franchigia di imposta dei beni di investimento* se, a seconda della situazione economica, esiste il rischio che l'esenzione fiscale immediata dell'acquisto di questi beni possa creare perturbazioni.

²⁴⁾ RS 313.0

233 Imposta sulla birra: articolo 9^{bis} disp. trans. Cost.

Giusta l'articolo 41^{ter} capoverso 4 lettera b della Costituzione l'onere complessivo sulla birra proporzionalmente al suo prezzo (comprensivo dell'imposta sulla birra, dei sopraddazi sulle materie prime birriere e sulla birra e dell'imposta sulla cifra d'affari) deve permanere allo stato del 31 dicembre 1970, ossia corrispondere al 17,7 per cento. Giusta l'ordinanza n. 4g del 19 ottobre 1973²⁵⁾ del Dipartimento federale delle finanze l'imposta sulla cifra d'affari sulla birra ammonta attualmente all'8,2 per cento. Anche questa aliquota sarà ridotta al 6,2 per cento. Affinché la disposizione costituzionale precitata possa continuare a esplicare i suoi effetti sotto l'impero del nuovo regime occorre autorizzare il nostro Collegio ad *adeguare in modo appropriato l'imposta sulla birra*.

234 Imposta sul tabacco: articolo 9^{ter} disp. trans. Cost.

Attualmente i manufatti di tabacco soggiacciono a un'imposta sulla cifra d'affari con l'aliquota del 9,3 per cento, pari ad un'entrata annua di circa 160 milioni di franchi.

In seguito all'applicazione della nuova aliquota del 6,2 per cento questo importo calerebbe di un terzo. Per motivi di sanità pubblica e politico-finanziari una riduzione dell'onere fiscale sui manufatti di tabacco non entra in linea di conto. È la ragione per la quale riteniamo necessario compensare la perdita di entrate per il tramite di un adeguamento appropriato dell'*imposta sul tabacco*; tale adeguamento deve essere operato dal nostro Collegio, indipendentemente dalla competenza affidatagli dall'articolo 11 capoverso 2 della legge federale del 21 marzo 1969²⁶⁾ sull'imposizione del tabacco.

235 Soprattassa sull'imposta sugli oli minerali: articolo 16 disp. trans. Cost.

Come nel caso dell'articolo 36^{ter} della Costituzione, bisogna adattare la terminologia visto che non si tratta più di un dazio di entrata, bensì di un'imposta.

24 Legge federale sulle tasse di bollo²⁷⁾

241 Oggetto della legge

Le tasse di bollo riscaldate dalla Confederazione sono enumerate sotto forma di riassunto nell'*articolo 1 capoverso 1* della legge attuale. Vi proponiamo l'aggiunta alla *lettera a* delle obbligazioni e dei portafogli sconto. Al seguito della *lettera b* è opportuno menzionare, accanto ai titoli attualmente citati, i certificati relativi alla costituzione di investimenti fiduciari.

²⁵⁾ RS 641.211.1

²⁶⁾ RS 641.31

²⁷⁾ L'allegato 1 presenta una sintesi delle tasse di bollo giusta la regolamentazione in vigore e il disegno di legge.

Vi proponiamo di completare le definizioni dell'articolo 4 inserendo due nuove definizioni legali destinate a fissare la nozione di obbligazioni e di portafogli sconto. Queste definizioni servono a evitare ripetizioni, visto che i termini di obbligazioni e di portafogli sconto devono in seguito essere utilizzati nel capitolo relativo alle tasse di emissione e in quello consacrato alla tassa di negoziazione. Una definizione generale della nozione di obbligazione offre inoltre il vantaggio di rendere più preciso l'articolo 13 capoverso 2 lettera a della legge in vigore.

La definizione dell'*articolo 4 capoverso 3* corrisponde alla nozione di obbligazioni stabilita dalla giurisprudenza costante del Tribunale federale. Giusta tale giurisprudenza si considerano obbligazioni i riconoscimenti di debito scritti, concernenti importi fissi e emessi in più esemplari, per procacciarsi collettivamente capitale o offrire possibilità collettive di investimento oppure in vista del consolidamento di impegni²⁸⁾. Giusta la legislazione in vigore le obbligazioni di prestito, compresi i titoli di prestito garantiti da un pegno immobiliare, i titoli di rendita, le cartelle ipotecarie, le obbligazioni di cassa, i certificati di cassa e di deposito fanno parte delle obbligazioni²⁹⁾. D'altra parte, i *crediti iscritti nel libro dei debiti* fanno ugualmente parte delle obbligazioni giusta la prassi costante dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, in particolare perché essi sono assimilati alle obbligazioni della Confederazione iscritte come crediti nel libro dei debiti della Confederazione³⁰⁾. I crediti iscritti nel libro dei debiti erano del resto già espressamente assimilati alle obbligazioni dall'articolo 11 capoverso 1 della vecchia legge sulle tasse di bollo del 4 ottobre 1971. Gli effetti cambiari, i riconoscimenti di debito analoghi ai titoli obbligazionari e gli altri effetti scontabili possono parimenti avere il carattere di obbligazioni se sono emessi in più esemplari per procacciarsi collettivamente capitale. Si possono citare a titolo di esempio tipico i Treasury Bills americani e le Bankers Acceptances. Vi proponiamo quindi di qualificare parimenti di obbligazioni questo tipo di titoli. Questo modo di procedere consente di ravvicinare le nozioni di obbligazioni relative alle tasse di bollo a quelle dell'imposta preventiva³¹⁾. Un ulteriore vantaggio risiede nel fatto che in futuro saranno assoggettati alle tasse di negoziazione soltanto gli effetti cambiari destinati ad essere offerti al pubblico, mentre giusta la legislazione in vigore (art. 13 cpv. 2 lett. a quarto trattino LTB) tutti gli effetti cambiari sono considerati documenti imponibili. La nostra proposta ha pertanto lo scopo di non più assoggettare alla tassa gli *effetti di stock obbligatorio e gli effetti commerciali*. Questa limitazione corrisponde altresì al desiderio emesso dalle società di forfait che si lamentano di essere vittime di una discriminazione rispetto alle banche nell'ambito della legislazione in vigore (cfr. commento dell'art. 14 cpv. 1 lett. c). I documenti relativi a *sottopartecipazioni* a crediti da mutui sono già assimilati alle obbligazioni in virtù della legislazione attuale (art. 13 cpv. 2 lett. c LTB).

²⁸⁾ Cfr. decisione del 19 marzo 1982 in DTF 108 Ib 12, consid. 2a.

²⁹⁾ Cfr. art. 13 cpv. 2 lett. a primo trattino LTB e art. 15 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza d'esecuzione del 19 dicembre 1966 della legge federale sull'imposta preventiva (OIA).

³⁰⁾ Art. 3 cpv. 2 lett. a della legge federale del 21 settembre 1939 sul libro dei debiti della Confederazione.

³¹⁾ Cfr. art. 15 cpv. 1 lett. b OIA.

In modo simile alle obbligazioni, i *crediti contabili* possono essere emessi in più esemplari per procacciarsi collettivamente capitale. A titolo di esempio conviene citare i crediti contabili a breve scadenza emessi periodicamente dalla Confederazione, nonché i crediti contabili collocati recentemente in Svizzera da numerosi debitori stranieri. Nella misura in cui sono stati collocati come strumento per procacciarsi collettivamente un capitale di prestito essi devono essere assimilati alle obbligazioni.

L'articolo 4 capoverso 4 definisce la nozione dei *portafogli sconto* per i quali è stata introdotta l'imposizione proporzionalmente alla durata. Questa definizione legale è indispensabile dal momento che non esiste una nozione precisa dei *portafogli sconto*. Giusta la nostra proposta si considerano *portafogli sconto* tutte le obbligazioni, a condizione che la loro durata non superi dodici mesi. I titoli con una durata indeterminata, per esempio quelli il cui rimborso dipende esclusivamente da una disdetta, non rientrano nell'ambito di questa definizione. Le obbligazioni con una durata di numerosi anni non sono più trattate come *portafogli sconto* ai fini della tassa di negoziazione, anche se sono cedute pochi mesi prima della loro scadenza.

243 Tassa di emissione

L'articolo 5 capoverso 2 lettera c disciplina il *trasferimento* in Svizzera della *sede di società straniere* senza nuova fondazione. Anteriormente questa possibilità era riservata unicamente alle società anonime estere³²⁾. L'articolo 5 (come l'art. 9) della legge in vigore menziona unicamente il trasferimento di società anonime. La legge federale del 18 dicembre 1987³³⁾ sul diritto internazionale privato (LDIP) ha abrogato questa disposizione transitoria del CO³⁴⁾. La possibilità di *trasferimento della sede senza nuova fondazione* è stata estesa nel contempo a tutte le società estere³⁵⁾. Vi proponiamo quindi di adeguare l'articolo 5 capoverso 2 lettera c, come pure l'articolo 9 capoverso 1 lettera c alla nuova regolamentazione della LDIP. In questo modo in caso di trasferimento della sede senza nuova fondazione si offre parimenti alle società a garanzia limitata o alle società cooperative estere la possibilità di versare unicamente la tassa d'emissione ridotta dell'1,5 per cento.

L'articolo 5 capoverso 1 indica quale nuovo oggetto della tassa di emissione le obbligazioni emesse da una persona domiciliata in Svizzera. Per evitare le evasioni fiscali in questo settore, i documenti relativi a sottopartecipazioni a crediti provenienti da mutui nei confronti di debitori domiciliati in Svizzera devono parimenti sottostare alla tassa di emissione³⁶⁾. I *portafogli sconto* emessi da una persona domiciliata in Svizzera dovranno d'ora in poi essere assoggettati a una tassa di emissione calcolata proporzionalmente alla durata. La tassa si

³²⁾ Cfr. art. 14 delle disposizioni finali e transitorie dei titoli XXIV a XXXIII CO.

³³⁾ RS 291

³⁴⁾ N. 1 lett. c dell'allegato della LDIP.

³⁵⁾ Art. 161 LDIP.

³⁶⁾ Cfr. in questo contesto l'art. 13 cpv. 2 lett. c della legge attuale, nonché il relativo commento nel messaggio del 25 ottobre 1972 concernente una nuova legge federale sulle tasse di bollo (FF 1972 II 1068, in particolare 1080).

applica quindi anche a tutti i crediti contabili a breve scadenza emessi dalla Confederazione.

L'articolo 5 capoverso 2 concerne il rinnovo di *obbligazioni e di portafogli sconto*. Capita spesso che le banche procedano (d'intesa con il cliente) alla scadenza di un'obbligazione di cassa, al prolungamento della durata stabilita nel titolo piuttosto che all'emissione di una nuova obbligazione. È parimenti concepibile, per i portafogli sconto svizzeri, che le parti contraenti convengano un arrangiamento in vista del prolungamento automatico dell'investimento quando l'investitore non chiede il rimborso. Visto che l'estensione della tassa di emissione alle obbligazioni e ai portafogli sconto colpisce nuovi oggetti, riteniamo indispensabile che questa innovazione sia espressamente disciplinata nella legge onde evitare manovre per eludere la tassa. La disposizione proposta corrisponde all'articolo 15 della vecchia legge del 1917 sulle tasse di bollo.

L'articolo 6 capoverso 1 lettera g disciplina l'esenzione dalla tassa per il trasferimento di *riserve di crisi*. Il testo tedesco della legge contiene un errore nel senso che parla di «Zuschüssen der Gesellschaft» invece di «Zuschüssen der Gesellschaften»³⁷⁾. Vi proponiamo di correggere questo errore e di adattare il testo del messaggio del 29 febbraio 1984 concernente una legge federale sulla costituzione di riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali³⁸⁾.

L'articolo 7 capoverso 1 lettera f prevede (analogamente all'art. 7 cpv. 1 lett. c e d) che il credito della tassa di emissione sorge al momento dell'emissione delle obbligazioni e dei portafogli sconto imponibili.

L'articolo 9 capoverso 1 lettera c è già stato commentato in relazione con l'articolo 5 capoverso 2 lettera c.

L'articolo 9a disciplina le *aliquote della tassa e la base di calcolo per la tassa di emissione sulle obbligazioni e i portafogli sconto svizzeri*. Giusta il capoverso 1, la tassa sulle obbligazioni è calcolata sul valore nominale e ammonta, per le obbligazioni di prestiti, i titoli di rendita, le cartelle ipotecarie e i crediti iscritti nel libro del debito, all'1,2 per mille per ogni anno intero o iniziato della durata del titolo. Sulle obbligazioni di cassa la tassa è calcolata con l'aliquota dello 0,6 per mille proporzionalmente alla durata contrattuale. Giusta il capoverso 2 la tassa sui portafogli sconto è riscossa con l'aliquota dello 0,6 per mille e deve essere proporzionale alla durata contrattuale. Rammentiamo a questo proposito che i portafogli sconto svizzeri devono essere assoggettati unicamente al momento dell'emissione, mentre il mercato secondario di questi titoli è esentato da qualsiasi tassa di bollo (cfr. art. 14 cpv. 1 lett. g del disegno di legge).

L'estensione della tassa di emissione alle obbligazioni e ai portafogli sconto svizzeri implica una precisazione dell'articolo 10 capoverso 1 primo periodo e l'introduzione di un nuovo capoverso 3. La responsabilità solidale prevista dal capoverso 3 corrisponde a quella dell'articolo 16 capoverso 1 della vecchia legge sulle tasse di bollo del 1917.

L'articolo 10 capoverso 4 disciplina la questione dell'obbligo fiscale concernente i documenti menzionati dall'articolo 5a capoverso 1 lettera a relativi a

³⁷⁾ RU 1988 1420; art. 24

³⁸⁾ FF 1984 I 908

sottopartecipazioni a crediti provenienti da mutui di debitori svizzeri. L'obbligo fiscale incombe alla persona domiciliata in Svizzera che emette questi documenti.

L'*articolo 11 lettera b*, che disciplina la scadenza del credito fiscale, deve essere completato nella misura in cui le obbligazioni e i portafogli sconto devono d'ora in poi essere menzionati a lato dei buoni di godimento e delle quote a un fondo di investimento.

244 Tassa di negoziazione

I documenti imponibili assoggettati alla tassa di negoziazione sono enumerati dall'*articolo 13 capoverso 2* della legge. Giusta il primo trattino della lettera a, le obbligazioni di prestito emesse da una persona domiciliata in Svizzera, compresi i titoli di prestito garantiti da un pegno immobiliare, i titoli di rendita, le cartelle ipotecarie, le obbligazioni di cassa, i certificati di cassa e di deposito, rientrano in questa definizione di documenti. Visto che il nuovo articolo 4 capoverso 3 riprende questa enumerazione, all'*articolo 13 capoverso 2 lettera a* primo trattino basta utilizzare l'espressione «obbligazioni» e rinviare all'*articolo 4 capoverso 3*.

Gli effetti cambiari e i documenti affini agli effetti cambiari rientrano parimenti nella nuova definizione di obbligazioni, a condizione che siano stati emessi per procacciarsi collettivamente capitale. L'*articolo 13 capoverso 2 lettera a* quarto trattino può dunque essere soppresso. In questo modo soltanto gli effetti cambiari aventi il carattere di obbligazioni sono d'ora in poi assoggettati alla tassa di negoziazione (cfr. il commento dell'art. 4 cpv. 3 del disegno di legge).

L'*articolo 13 capoverso 2 lettera b* assimila ai documenti imponibili i titoli emessi da una persona domiciliata all'estero a condizione che svolgano la medesima funzione economica dei tipi indicati alla lettera a. Vi proponiamo di completare questa disposizione con un secondo periodo che autorizza il nostro Collegio a escludere dalla tassa di negoziazione l'emissione di titoli esteri qualora l'evoluzione della situazione monetaria o del mercato dei capitali lo esiga. Questa formulazione è ispirata dall'*articolo 13 capoverso 2* della legge sull'imposta preventiva. La nuova regolamentazione è segnatamente proposta in relazione con l'emissione di prestiti in franchi svizzeri da parte di debitori esteri (cfr. le spiegazioni al n. 174.3).

L'*articolo 13 capoverso 2 lettera e* qualifica come documenti imponibili, assoggettati alla tassa di negoziazione, i certificati relativi alla costituzione di *investimenti fiduciari* da parte di negoziatori svizzeri di titoli. Sono considerati investimenti fiduciari ai sensi della legge sulle tasse di bollo gli averi provenienti da crediti da mutui o da crediti analoghi che il negoziatore di titoli costituisce in nome proprio, ma per il conto di terzi. Come già nel caso dei prestiti in franchi svizzeri di debitori esteri, il nostro Collegio deve disporre della competenza di sopprimere l'imposizione qualora l'evoluzione della situazione monetaria o del mercato dei capitali lo esiga.

L'*articolo 13 capoverso 3* enumera i negoziatori di titoli tenuti al pagamento della tassa di negoziazione (cfr. allegato 2). La *lettera a* indica in primo luogo

le persone che si occupano professionalmente, per il loro proprio conto o per il conto di terzi, dell'acquisto e della vendita di titoli ai sensi del capoverso 2. Le banche, le società finanziarie di carattere bancario, come pure gli altri negoziatori professionali, hanno sempre appartenuto alla categoria dei *negoziatori di titoli «professionali»*. I gerenti di patrimoni sono parimenti contribuenti nella misura in cui svolgono professionalmente l'attività di mediatori³⁹. Per garantire la sicurezza del diritto vi proponiamo di definire la nozione di negoziatore professionale di titoli in modo più preciso e più concreto. Si tratta di specificare che solo i veri e propri negoziatori di titoli (non invece i mediatori professionali e gli altri negoziatori) possono beneficiare dell'esenzione che l'articolo 14 capoverso 3 del disegno di legge prevede a favore degli stock commerciali. È necessario dare una definizione precisa per non correre il rischio che le società holding e le società industriali contribuenti si considerino come «negoziatori professionali di titoli» per poter beneficiare in questo modo di un'esenzione della tassa di negoziazione, anche se le loro operazioni si limitano alla gestione del patrimonio, attività che la giurisprudenza consente di qualificare professionale. Per questa ragione proponiamo all'articolo 13 capoverso 3 lettera a di designare prima di tutto come negoziatori di titoli le banche e le società finanziarie di carattere bancario ai sensi della legge sulle banche. La *lettera b* deve in seguito menzionare i negoziatori e i mediatori professionali che non figurano nella lettera a. Si considerano negoziatori o mediatori professionali di titoli le persone la cui attività consiste esclusivamente o essenzialmente nell'esercizio del commercio di documenti imponibili per il conto di terzi (negoziatori) o nella mediazione della compravendita di documenti imponibili (mediatori). Come menzionato più sopra, le definizioni contenute nelle lettere a e b sono inoltre destinate a concretizzare la legislazione vigente. La cerchia delle persone contribuenti in funzione dell'esercizio di un'attività professionale non è dunque allargata.

L'*articolo 13 capoverso 3 lettera c* corrisponde alla regolamentazione vigente (art. 13 cpv. 3 lett. b). Le *banche di deposito* non devono più essere menzionate espressamente, visto che il loro assoggettamento risulta dall'articolo 13 capoverso 3 lettera a del disegno di legge.

L'*articolo 13 capoverso 3 lettera d* contiene la nuova definizione degli «*altri*» *negoziatori di titoli* già ampiamente commentata al numero 173.3 qui sopra. Tutte le società i cui attivi giusta l'ultimo bilancio sono composti per oltre 10 milioni di franchi da documenti imponibili devono essere assoggettate alla tassa di negoziazione. A tale scopo non è il valore venale, bensì il valore contabile di questi documenti attribuito a bilancio che è determinante.

L'*articolo 14 capoverso 1 lettera a* dispone che l'*emissione di diritti di partecipazioni svizzeri e di quote di fondi di investimento svizzeri* non è assoggettata alla tassa di negoziazione. In questo modo si vuole evitare un cumulo con la tassa di emissione stabilita dall'articolo 5 capoverso 1. La tassa di emissione viene d'ora in poi estesa alle obbligazioni e ai portafogli sconto svizzeri (cfr. n. 173.1/2). Pertanto l'emissione di questi titoli non è più assoggettata alla tassa di negoziazione.

³⁹ Cfr. la DTF del 4 marzo 1985 in Archives de droit fiscal suisse, vol. 54 pag. 599.

L'*articolo 14 capoverso 1 lettera c* esenta l'acquisto di effetti cambiari e di effetti analoghi da parte di una banca svizzera. Tuttavia l'acquisto di obbligazioni da parte di una banca svizzera non è più esentato dalla tassa di negoziazione. Visto che la tassa di negoziazione deve essere riscossa sui soli effetti cambiari aventi il carattere di obbligazioni (cfr. il commento dell'art. 4 cpv. 3 del disegno di legge), vi proponiamo di abrogare la lettera c. Viene così eliminata la discriminazione che colpiva taluni negoziatori di titoli non sottoposti alla legge sulle banche (in particolare le società di forfait).

L'*articolo 14 capoverso 1 lettera f* esenta dalla tassa di negoziazione l'*emissione di euro-obbligazioni e di diritti di partecipazione a società estere* (cfr. le spiegazioni al n. 172.2). Visto che l'emissione di prestiti in franchi svizzeri da parte di debitori esteri rimane assoggettata alla tassa di negoziazione, è necessario definire le euro-obbligazioni nella legge. Nel caso contrario si corre il rischio che i debitori esteri emettano prestiti in franchi svizzeri sotto forma di prestiti in doppia valuta per evitare la tassa di negoziazione. Giusta la nostra proposta si considerano unicamente euro-obbligazioni i titoli i cui versamenti di interessi e il cui rimborso di capitale vengono effettuati in valuta estera.

L'*articolo 14 capoverso 1 lettera g* dispone l'esenzione del mercato secondario di portafogli sconto svizzeri, già richiamata nel numero 172.3.

L'*articolo 14 capoverso 1 lettera h* disciplina l'esenzione citata al numero 172.4 qui sopra delle operazioni «estero/estero» nel settore del commercio di obbligazioni svizzere o estere. È data un'operazione «estero/estero» se un negoziatore di titoli svizzero interviene come mediatore tra due contraenti esteri. Pertanto giusta il nostro disegno l'intervento come mediatore in un'operazione di compera o di vendita di obbligazioni tra due parti contraenti estere non deve più sottostare alla tassa di negoziazione.

L'*articolo 14 capoverso 2* dispone che la Banca nazionale svizzera è esentata dalla quota di tasse che la concernono nella misura in cui la tassa di negoziazione colpisce operazioni concluse in esecuzione della sua politica monetaria e di credito. Vi proponiamo l'abrogazione di questo capoverso tenuto conto del nuovo capoverso 3 che esenta tutti i negoziatori professionali di titoli dalla (mezza) tassa a condizione che vendano titoli del loro stock commerciale o che ne acquistino per approvvigionare detto stock. La Banca nazionale continuerà ad essere esentata dalla tassa in virtù della nuova regolamentazione.

Come già menzionato più sopra, l'*articolo 14 capoverso 3* disciplina l'esenzione degli stock commerciali dei negoziatori professionali di titoli. Si considerano stock commerciali gli stock di titoli provenienti dall'attività commerciale dei negoziatori professionali di titoli, non però le partecipazioni e gli stock aventi il carattere di investimento. In virtù della nuova disposizione i negoziatori «professionali» di titoli non devono versare per sé stessi la tassa se vendono o acquistano titoli nell'ambito della loro attività commerciale.

L'*articolo 16a* può essere abrogato tenuto conto del nuovo articolo 16b.

L'*articolo 16b capoverso 1* disciplina il *calcolo della tassa di negoziazione sui portafogli sconto esteri*. Per questo genere di titoli non è possibile limitare l'assoggettamento ai documenti di nuova emissione, visto che in genere questi titoli

rimangono depositati all'estero: di massima in caso di alienazione non si può quindi stabilire se si tratta di un nuovo documento o di un documento emesso anteriormente. Per poter contenere l'onere fiscale entro limiti sopportabili, proponiamo di non calcolare la tassa sulla durata contrattuale, bensì proporzionalmente al saldo della durata del titolo, in ragione di 1/360 al giorno con l'aliquota del 3 mille in vigore per i documenti esteri. L'onere effettivo della tassa dovrebbe essere attenuato in molti casi dall'articolo 19, visto che i venditori di titoli esteri sono spesso banche o agenti di cambio esteri.

L'articolo 16b capoverso 2 disciplina il calcolo della tassa di negoziazione sui certificati emessi da una persona domiciliata in Svizzera e relativi alla costituzione di un investimento fiduciario. Vi proponiamo di calcolare la tassa in proporzione della durata con l'aliquota dell'1,5 per mille applicabile ai titoli svizzeri.

L'articolo 18 capoverso 3 prevede che i negoziatori di titoli sono parimenti considerati parti contraenti ai sensi del capoverso 1 se emettono certificati relativi alla costituzione di *investimenti fiduciari* o a *sottopartecipazioni a crediti da mutui* ai sensi dell'articolo 13 capoverso 2 lettera c. Questo significa che il negoziatore di titoli deve versare al momento della costituzione di un avere fiduciario o della cessione di una sottopartecipazione a un credito una mezza tassa di negoziazione per sé stesso e per il suo cliente (art. 17 cpv. 2 lett. b). In questo modo si evita che il negoziatore di titoli intervenga tra il cliente e il debitore facendo valere che è un semplice mediatore che deve soltanto la metà della tassa (per il cliente) invece della tassa intera.

L'articolo 19 prevede un'esenzione per le operazioni concluse con le banche o gli agenti di cambio esteri. Giusta la regolamentazione attuale, la mezza tassa concernente la banca o l'agente di cambio estero non è dovuta se l'operazione è stata conclusa all'estero. Il negoziatore svizzero di titoli che funge da mediatore tra due banche o due agenti di cambio esteri deve comunque pagare la mezza tassa. Vi proponiamo di abrogare la seconda parte del periodo dell'articolo 19 capoverso 1. Nel caso dell'intervento come mediatore tra due banche o due agenti di cambio esteri il negoziatore non dovrà più versare alcuna tassa. Vi proponiamo nel contempo di *sopprimere la restrizione* in virtù della quale l'articolo 19 non è applicabile se l'operazione è conclusa all'estero, visto che si tratta di un'importante semplificazione per tutti i partecipanti. Dal momento che i titoli svizzeri sono sempre più sovente trattati all'estero risulta molte volte difficile stabilire se la conclusione dell'operazione ha avuto luogo in Svizzera o all'estero. Unitamente al nuovo articolo 14 capoverso 3, la nuova lezione dell'articolo 19 consente ai negoziatori professionali svizzeri di titoli di effettuare operazioni senza prelievo della tassa fra di loro e con partner esteri.

245 Tassa sui premi di assicurazione

Giusta l'articolo 21 della legge sulle tasse di bollo il pagamento dei premi d'assicurazione e quindi dei premi dell'assicurazione sulla vita è assoggettato di massima alla tassa. Per questa ragione devono essere definite unicamente le eccezioni. *L'articolo 22 lettera a* dispone che i *premi dell'assicurazione sulla vita*

sono esentati dalla tassa sui premi d'assicurazione se questa assicurazione è destinata alla previdenza professionale o ad un'altra forma di previdenza riconosciuta ai sensi degli articoli 81 e 82 LPP. La nuova regolamentazione non tocca dunque la previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

L'articolo 24 capoverso 1 disciplina l'aliquota della tassa. Per i premi dell'assicurazione sulla vita vi proponiamo un'aliquota del 2,5 per cento.

3 Riperussioni finanziarie e sul personale

31 Riperussioni finanziarie

Con il presente messaggio vi sottoponiamo un nuovo regime finanziario le cui riperussioni finanziarie possono essere riassunte nella *tavola 7*. Le cifre menzionate qui sotto si riferiscono a stime fondate sul prodotto dell'ICA e sulle entrate di tasse di bollo del 1987. Per stimare le entrate provenienti dall'imposizione dei servizi non disponiamo di alcun valore di riferimento, ragione per la quale le nostre valutazioni hanno un carattere aleatorio.

Per quanto concerne le *tasse di bollo*, la maggior difficoltà consisteva nella valutazione delle operazioni con l'estero, di modo che non possiamo escludere ampi scarti tra le nostre stime e la realtà. Le cifre delle diverse rubriche non provengono da statistiche, bensì da vaste ricerche condotte dall'Amministrazione federale delle contribuzioni, che ha proceduto a inchieste presso cerchie più o meno rappresentative e a estrapolato questi dati sull'insieme della piazza finanziaria svizzera. Questi dati si sono rivelati affidabili nella misura in cui sono stati verificati in una fase ulteriore; non si può tuttavia escludere la presenza di errori di valutazione in seno alle singole rubriche.

Per quanto riguarda l'*imposta sulla cifra d'affari* i dati forniti sono lordi. In altri termini, le perdite di entrate dovute all'eliminazione della tassa occulta non sono state ventilate fra le diverse categorie di servizi imponibili. Nel medesimo ordine di idee, le entrate relative all'imposizione dei servizi non tengono conto delle perdite dovute all'eliminazione della tassa occulta. In taluni settori di servizi, come per esempio il trasporto di merci, le perdite dovute all'eliminazione della tassa occulta dovrebbero superare le entrate, di modo che ne risulterà una diminuzione netta.

I portafogli sconto saranno nuovamente assoggettati alle *tasse di bollo* proporzionalmente alla loro durata. I portafogli svizzeri sono esentati dalla tassa di negoziazione e assoggettati a una tassa di emissione calcolata proporzionalmente alla loro durata. La tassa di negoziazione sui portafogli sconto esteri è nuovamente calcolata proporzionalmente alla loro durata.

Per facilitare la lettura della tavola, la rubrica *portafogli sconto* contiene unicamente importi netti. In altri termini, le minori entrate che risultano dalla soppressione o dalla modificazione delle tasse esistenti e le entrate provenienti dalla nuova regolamentazione si compensano reciprocamente (cifre nette). Gli altri provvedimenti si riferiscono sia a nuove imposizioni, sia all'abrogazione di tasse esistenti.

Stima delle maggiori (+) e minori entrate (—) per l'esercizio 1987
(in mio di fr.)

1. Imposta sulla cifra d'affari	— 130
Eliminazione della tassa occulta per le imprese assoggettate ...	—1710
Soppressione dell'aliquota applicabile ai grossisti e aumento del limite di cifra d'affari	— 20
ICA sull'energia	+ 560
Aliquota normale applicabile ai lavori di costruzione	+ 535
Servizi	+ 505
2. Tasse di bollo	+ 90
Stock commerciali esentati dalla tassa di negoziazione	+ 220
Euro-emissioni e operazioni «estero/estero» esentate dalla tassa di negoziazione	— 280
Imposizione proporzionale alla durata dei portafogli sconto esteri ..	— 80
Tassa di negoziazione sull'emissione di obbligazioni svizzere ..	— 65
Tassa di emissione sulle obbligazioni svizzere	+ 230
Tassa di negoziazione sugli investimenti fiduciari	+ 330
Tassa di bollo sui premi delle assicurazioni sulla vita	+ 105
Altri provvedimenti (in particolare nuova definizione del negoziatore di titoli)	+ 70
3. Imposta sulla cifra d'affari e tasse di bollo, insieme	— 40

Con un totale di 1,7 miliardi di franchi di perdite, l'*imposta sulla cifra d'affari* registra la più forte diminuzione di entrate (eliminazione della tassa occulta). Le minori entrate dipendono dal numero dei contribuenti, visto che in futuro essi potranno procurarsi i beni di investimento e i mezzi operativi in franchigia di imposta, eccezione fatta degli agenti energetici. La nuova regolamentazione dell'imposta sulla cifra d'affari proposta in questa sede aumenta il numero dei contribuenti dalle attuali 125 000 unità a circa 155 000 unità. Visto che si prospetta di imporre solo taluni servizi, le perdite di entrate sono maggiori rispetto a quelle dovute ad una riforma limitata alla semplice modificazione di leggi (mozione sulle Linee direttive IV), ma comunque meno elevate che nell'ambito di un'imposizione globale dei servizi conformemente al modello europeo di IVA.

Le *minori entrate* sono compensate sino a concorrenza di oltre 100 milioni di franchi e in ragione di un terzo da ognuno dei tre seguenti provvedimenti: introduzione dell'ICA sull'energia, adozione dell'aliquota normale per i lavori di costruzione e imposizione di taluni servizi. L'ICA sull'energia produce circa 560 milioni di franchi, mentre l'onere netto dovuto a questo provvedimento ammonta, per le imprese contribuenti, a 220 milioni di franchi circa.

Nell'analisi delle ripercussioni finanziarie del nuovo regime occorre tenere presente che la tavola qui sopra è il *frutto di un'osservazione in un preciso momento* e risponde alla seguente domanda: quali sono le ripercussioni di una riforma fiscale che entra in vigore nel 1987 sull'aumento e sulla diminuzione delle entrate fiscali? Dal profilo della politica finanziaria sono invece determinanti le future tendenze che caratterizzano il nuovo regime finanziario. Non è possibile affermare già oggi che la dinamica di evoluzione dei provvedimenti di compensazione sarà eguale a quella delle attuali entrate provenienti dall'imposizione dei beni di investimento e dei mezzi operativi.

Per quanto concerne le *tasse di bollo*, i provvedimenti di sgravio in vista del potenziamento dell'attrattiva della piazza finanziaria svizzera concernono soprattutto le operazioni con l'estero. Le probabili perdite di entrate ammontano a circa 650 milioni di franchi e devono essere compensate per il tramite di entrate supplementari provenienti dall'imposizione delle operazioni effettuate sul mercato interno. Si noti che la soppressione eventuale delle *norme di sindacazione* della Banca nazionale svizzera – l'emissione di prestiti in franchi svizzeri da parte di debitori esteri è riservata agli istituti bancari svizzeri – provocherebbe la soppressione della tassa di negoziazione su queste operazioni, con una conseguente ulteriore minore entrata di circa 200 milioni di franchi, non compresa nella tavola qui sopra.

32 Ripercussioni sull'effettivo di personale

Per poter valutare le ripercussioni sull'effettivo del personale dovute all'adozione del nuovo regime finanziario, va rammentato che la riforma provoca l'*assoggettamento di circa 30 000 nuovi contribuenti* e che, d'altra parte, un numero crescente di imprese non assoggettate perché fornisce merci della lista franca chiederà l'assoggettamento volontario per beneficiare dell'acquisto in franchigia di imposta dei beni di investimento e dei mezzi operativi. Altri provvedimenti invece, come per esempio l'eliminazione della tassa occulta, l'abbandono della graduazione delle aliquote e l'aliquota speciale per i lavori di costruzione, dovrebbero facilitare i compiti dei contribuenti e dell'Amministrazione federale delle contribuzioni. Tutto sommato, il numero di *agenti supplementari* necessari per l'attuazione della riforma può essere stimato in 80 unità. Si tratta di una stima prudente, visto che già oggi giorno la collaborazione con il contribuente – molto importante in un sistema di autotassazione come quello dell'imposta sulla cifra d'affari – è tutt'altro che soddisfacente. In particolare i controlli sul posto vengono effettuati in media a un intervallo di 15-20 anni, mentre il termine di prescrizione è di 5 anni. A prescindere dalle minori entrate fiscali che ne risultano, simili intervalli sono incompatibili con la riscossione conforme alla legge.

4 Programma di legislatura

La riforma è stata annunciata nel rapporto sul Programma di legislatura 1987-1991⁴⁰⁾. Si tratta di un disegno nell'ambito delle Linee direttive della po-

⁴⁰⁾ FF 1988 I 400, n. 3.1

litica di Governo che si prevedeva di sottoporre alle vostre Camere nel corso della prima metà della legislatura. Giusta il rapporto precitato, le necessarie modificazioni costituzionali e di legge saranno oggetto di unico messaggio.

5 Rapporti con il diritto internazionale

51 Comunità europee

L'articolo 99 capoverso 1 del Trattato del 25 marzo 1957 che istituisce la Comunità economica europea (detto comunemente *Trattato di Roma*) incarica la Commissione delle CE di esaminare in quale modo le legislazioni dei diversi Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte sul consumo e ad altre imposte indirette, compresi i provvedimenti di compensazione degli scambi tra Stati, possano essere *armonizzate* nell'interesse del mercato comune. Fondandosi su questa disposizione e su proposta della Commissione delle CE, il Consiglio delle CE ha emanato l'11 aprile 1967 la *prima Direttiva in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulle cifre d'affari*⁴¹⁾. Considerando che l'obiettivo essenziale del Trattato di Roma era di stabilire nell'ambito di un'unione economica un mercato comune dominato da una sana concorrenza e avente caratteristiche analoghe a quelle di un mercato interno, questa Direttiva prescrive agli Stati membri la sostituzione del loro sistema di imposte sulla cifra d'affari con un *sistema comune di imposta sul valore aggiunto*, definito dall'articolo 2 della Direttiva. A quell'epoca nei diversi Stati erano in vigore sistemi di imposte cumulative a cascata. Nella *seconda Direttiva*, pure datata dell'11 aprile 1967, il Consiglio delle CE ha definito la struttura e le modalità di applicazione di questo sistema di imposta⁴²⁾. Istituendo come imposta sulla cifra d'affari obbligatoria per la Comunità un sistema di imposizione a tutti gli stadi con deduzione dell'imposta precedente (*ossia l'imposta sul valore aggiunto*), queste due Direttive hanno consentito agli Stati membri di compiere un primo passo in vista dell'armonizzazione dei loro sistemi di imposta sulla cifra d'affari.

Nel pubblicare la sesta Direttiva del 17 maggio 1977⁴³⁾, il Consiglio delle CE ha avviato la seconda fase di questa armonizzazione. Il punto di partenza di questa Direttiva, sia dal profilo politico che da quello giuridico, era costituito dalla decisione del 21 aprile 1970 del Consiglio delle CE relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con le risorse proprie delle Comunità⁴⁴⁾. Giusta questa decisione, il bilancio delle Comunità è finanziato a partire dal 1° gennaio 1975 con le risorse proprie delle Comunità, senza pregiudizio delle altre entrate. Queste risorse comprendono tra l'altro le entrate provenienti dall'*imposta sul valore aggiunto* ottenute dagli Stati membri per il tramite dell'applicazione uniforme di un'*aliquota comune* ad un determinato substrato fiscale. Per poter riscuotere queste entrate secondo un piano uniforme, era necessario procedere all'unificazione di massima di tutte le disposi-

⁴¹⁾ GU n. 71 del 14 aprile 1967, pag. 1301. segg.

⁴²⁾ GU n. 71 del 14 aprile 1967, pag. 1303, segg.

⁴³⁾ GU n. L/145 del 13 giugno 1977, pag. 1 segg.

⁴⁴⁾ GU n. L/94 del 28 aprile 1970, pag. 19 segg.

zioni legali concernenti l'imposta sulla cifra d'affari, eccettuate quelle relative al *numero e alla percentuale delle aliquote*. La decisione del 21 aprile 1970 perseguiva quindi due diversi scopi: da un canto, trattandosi del contributo finanziario degli Stati membri alle risorse proprie della Comunità, stabiliva una chiave di ripartizione fondata sul consumo privato, ossia sulla capacità economica di ogni Stato membro; d'altro canto, imponeva a questi medesimi Stati una forte armonizzazione delle loro imposte sulle cifre d'affari.

La sesta Direttiva, che ha per oggetto l'adozione di *basi di calcolo tributario uniformi* in vista del sistema comune di imposta sul valore aggiunto, ha lo scopo di imporre un'armonizzazione dettagliatissima delle legislazioni degli Stati membri, per poter raggiungere un'aliquota uniforme e impedire deviazioni della chiave di ripartizione. Questa Direttiva, come d'altronde tutte le altre, vincola gli Stati membri – per quanto concerne il rispetto delle riforme che istituisce – unicamente dal profilo del risultato da raggiungere (art. 189 cpv. 3 del Trattato di Roma), di modo che ogni Stato membro mantiene la propria legislazione sull'imposta sulla cifra d'affari. La competenza affidata alle istanze nazionali quanto alla forma e ai mezzi è tuttavia fortemente limitata per il fatto che lo scopo da raggiungere è troppo sovente fissato in modo dettagliato. Inoltre la relativa libertà nella strutturazione dell'imposta è ulteriormente frenata dall'obbligo di concertarsi.

Nelle sue grandi linee, la sesta Direttiva prevede che il sistema dell'imposta sul valore aggiunto deve essere strutturato nel seguente modo:

Oggetto dell'imposta: le forniture di beni e di servizi effettuate a titolo oneroso all'interno del Paese da un contribuente che agisce come tale, nonché le importazioni di beni. A questo va aggiunto il cosiddetto *consumo privato*, per esempio il prelievo da parte di un contribuente di un bene appartenente alla sua impresa e non gravato dall'imposta per il suo fabbisogno personale oppure per consegnarlo gratuitamente, come pure i servizi effettuati a titolo gratuito dal contribuente per scopi estranei alla sua impresa. La sesta Direttiva contiene una particolare caratteristica, nel senso che non definisce il consumo proprio quale cifra d'affari imponibile – come la fanno per esempio la legislazione sulla cifra d'affari della Svizzera e della Germania – ma lo assimila a una fornitura o a un servizio effettuati a titolo oneroso.

La nozione di *fornitura* comprende da un canto il trasferimento del potere di disposizione di un bene corporale come proprietario (ossia le molteplici forme di vendita) e, d'altro canto, la consegna di un prodotto fabbricato in funzione di un contratto d'opera, come pure la fornitura di lavori di costruzione. Sono parimenti considerati beni corporali l'elettricità, il gas, il calore, il freddo e altre cose simili.

Si considerano «*servizi*» – la nozione è oggetto di una descrizione negativa – tutte le operazioni che non costituiscono una fornitura di beni. Ne consegue che di *massima tutte le cifre d'affari che hanno per oggetto un servizio* sono assoggettate, tra l'altro i servizi dell'industria alberghiera, dei parrucchieri e degli estetisti, le consulenze, i servizi degli architetti e degli ingegneri, il trasporto di persone e di merci e i servizi delle agenzie di viaggio. Non esistono eccezioni all'assoggettamento, a meno che la legislazione delle CE le preveda espressa-

mente. Sono soprattutto esentate talune *attività di interesse generale*, fra le quali citiamo:

- le prestazioni dei servizi pubblici postali (eccettuati tuttavia il trasporto di persone e le telecomunicazioni),
- i servizi nel settore sanitario (le cure in un ospedale, nonché le cure mediche e dentarie),
- i servizi strettamente vincolati all'assistenza sociale e alla gioventù, nonché quelli forniti nel settore dell'educazione e dell'insegnamento (ossia in particolare i convitti, gli ostelli per la gioventù, gli stabilimenti di aiuto alla gioventù), l'insegnamento scolastico o universitario, la formazione e il perfezionamento professionale,
- i servizi vincolati alla pratica dello sport o all'educazione fisica, nonché taluni servizi culturali (per esempio teatro, concerti, corali, musei, archivi, biblioteche, giardini botanici e zoologici).

Sotto la denominazione di «altre esenzioni» sono segnatamente escluse dall'assoggettamento:

- le operazioni di assicurazione e di riassicurazione,
- le operazioni sul denaro e sui capitali (la concessione di crediti, la negoziazione e l'assunzione di impegni, di cauzioni e di altre fidejussioni e garanzie, le operazioni concernenti il deposito di fondi, i conti correnti, i pagamenti e le girate, le operazioni relative ai mezzi di pagamento legali, come le divise, i biglietti di banca e le monete, come pure le transazioni sui titoli, eccettuato il loro deposito, la custodia e la gestione),
- le scommesse, le lotterie e altri giochi d'azzardo o con il denaro,
- la locazione e la conduzione di immobili.

Gli Stati membri possono tuttavia accordare ai loro contribuenti la facoltà di optare a favore dell'assoggettamento di taluni dei servizi enumerati qui sopra; in questo caso i contribuenti rinunciano l'esenzione prevista per sopprimere al livello dei servizi forniti ad altri contribuenti l'*onere precedente* che risulta dall'esenzione di imposta. Infatti, a causa dell'esenzione dei servizi in causa, le imprese che li forniscono non possono recuperare l'imposta precedente che grava le loro spese:

Contribuenti: si considerano contribuenti le persone che svolgono un'attività economica a titolo *indipendente* (forniture e servizi), qualunque siano gli scopi o i risultati di questa attività. Le attività economiche che rientrano in questa definizione sono tutte le *attività di produzione* (fabbricazione), di *commercio* e di *fornitura di servizi*, comprese le attività di estrazione, le attività agricole e forestali, nonché le professioni liberali o assimilate (tuttavia ai produttori agricoli, come per esempio alle aziende dell'agricoltura e della selvicoltura, può essere applicato un regime forfettario che li libera dagli obblighi incombenti ai contribuenti).

Aliquota di imposta: la sesta Direttiva *non armonizza ancora* il numero e la percentuale delle aliquote e nemmeno delimita le categorie di merci e di servizi imponibili con la medesima aliquota. Oltre all'aliquota normale, gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire aliquote maggiorate e aliquote ridotte. La norma esige che l'aliquota applicabile all'importazione di un bene sia quella

applicata all'interno del Paese per le forniture del medesimo genere. Viene così garantito che le merci di origine indigena o importate sono colpite in modo uniforme dal fisco.

Deduzione dell'imposta precedente: le cifre d'affari realizzate all'esportazione (in particolare la fornitura di beni all'estero, come pure i servizi forniti all'estero) sono al beneficio di una *vera e propria franchigia*: infatti viene loro applicata l'aliquota zero, visto che nonostante la franchigia di imposta l'imprenditore che effettua le forniture e i servizi ha il diritto di dedurre l'imposta precedente.

Esportazioni: le cifre d'affari realizzate nell'ambito delle esportazioni (segnatamente le forniture di beni e di servizi all'estero) godono di una vera e propria *franchigia*. Infatti viene loro applicata l'aliquota zero, visto che nonostante l'esenzione di imposta, l'impresa che effettua la fornitura può dedurre l'imposta precedente.

Nel suo Libro bianco del 14 giugno 1985, la Commissione delle CE ha presentato un programma dettagliato e esattamente pianificato per l'*attuazione del mercato interno*. Giusta l'articolo 8a del Trattato di Roma, nella lezione modificata dall'Atto unico entrato in vigore il 1° luglio 1987, l'attuazione del mercato interno è prevista per il *31 dicembre 1992*. La Commissione delle CE stabilisce come principio che il mercato interno implica la soppressione di tutte le barriere, comprese quelle fiscali, e che l'*armonizzazione delle imposte indirette deve essere seguita su larga scala*. Nella terza parte del Libro bianco, la Commissione propone un ravvicinamento più stretto delle strutture e delle aliquote in materia di imposte indirette (imposta sul valore aggiunto, imposte speciali sul consumo sulle sigarette e gli altri manufatti di tabacco, sulle bevande alcoliche e sugli oli minerali).

Il 15 luglio 1987 la Commissione delle CE ha deciso quali provvedimenti riteneva necessari a livello di imposta sulla cifra d'affari per raggiungere questo scopo e li ha poi presentati il 7 agosto 1987 al Consiglio delle CE per il tramite della sua comunicazione globale «Attuazione del mercato interno - ravvicinamento delle aliquote e armonizzazione delle strutture delle imposte indirette». Si tratta di un complesso che comprende diverse proposte di Direttive, nonché un documento di lavoro in vista dell'introduzione di un meccanismo di compensazione dell'IVA per le vendite fra Stati membri⁴⁵.

Le *proposte della Commissione* possono essere riassunte come segue:

- Tra gli Stati membri non viene più operata la *compensazione dell'imposta sulla cifra d'affari alle frontiere*. Questo significa che per le esportazioni fra Stati membri l'esenzione di imposta è soppressa nel Paese esportatore e che per le importazioni fra Stati membri nessuna imposta sulla cifra d'affari è riscossa nel Paese importatore.
- Viene mantenuto il *principio del Paese di destinazione o di consumo*. Nonostante la soppressione dell'esenzione di imposta per le cifre d'affari realizzate con esportazioni all'interno delle Comunità e l'introduzione del diritto alla

⁴⁵ GU n. C/250 del 18 settembre 1987, pag. 2 e 3 e segg. e GU n. C/252 del 22 settembre 1987, pag. 2 segg.

deduzione dell'imposta precedente, nel caso di operazioni tra Stati membri la totalità dell'imposta deve essere trasferita nel Paese dove ha luogo in definitiva il consumo.

- Per poter mantenere il principio del Paese di destinazione e di consumo anche dopo l'attuazione del mercato interno, l'introduzione di un *meccanismo di compensazione* deve consentire di rimborsare al Paese importatore l'imposta riscossa nel Paese esportatore. I dettagli di questo sistema devono ancora essere stabiliti.
- Gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare un sistema a *due aliquote*, ossia un sistema con un'aliquota normale e un'aliquota ridotta. In questo campo la Commissione non propone ancora un'unificazione completa, ma unicamente un ravvicinamento delle aliquote dell'IVA entro i limiti di determinate *variazioni*, ovvero per l'*aliquota normale* una forchetta che va dal 14 al 20 per cento e per l'*aliquota ridotta* una forchetta compresa tra il 4 e il 9 per cento. Gli Stati membri avranno quindi la possibilità di fissare le aliquote di imposta all'interno di questi limiti. Non è tuttavia escluso che nel caso dell'aliquota normale venga previsto un tasso minimo al posto della forchetta più sopra menzionata.

La Commissione ha proposto che l'*aliquota ridotta* (tra il 4 e il 9%) venga applicata alle operazioni che concernono i beni e servizi seguenti:

- prodotti alimentari (eccettuate le bevande alcoliche),
- prodotti energetici per il riscaldamento e l'illuminazione,
- forniture di acqua,
- libri, giornali e periodici,
- trasporto di persone.

Tutte le altre operazioni devono sottostare all'aliquota normale.

Va aggiunto che giusta il disegno iniziale di Direttiva, la *vera e propria aliquota zero* (ossia l'esenzione dell'imposta per il tramite della deduzione dell'imposta precedente) che gli Stati membri possono applicare a talune cifre d'affari realizzate all'interno del Paese durante un periodo transitorio, ma al più tardi sino all'eliminazione delle frontiere fiscali all'interno della Comunità, non potrà più essere utilizzata dopo l'attuazione del mercato interno. La Commissione delle CE ha tuttavia dichiarato recentemente di essere disposta ad accettare l'aliquota zero per tutta una serie di prodotti (in particolare per taluni prodotti alimentari di base).

Le proposte della Commissione hanno suscitato e suscitano ancora un intenso dibattito e vive controversie, sia negli Stati membri che in seno agli organismi comunitari, al punto che sussisteva una certa incertezza sulla loro sorte definitiva. Se si considera questa evoluzione, non è possibile prospettare un allineamento del nostro sistema di imposizione indiretta sulle attuali proposte della Commissione.

Nondimeno le *proposte di riforma* che vi sottoponiamo costituiscono un *importante passo in direzione degli obiettivi perseguiti dalle CE*, in particolare sui punti seguenti:

- Sopprimendo l'imposizione dei beni di investimento e dei mezzi operativi, ossia eliminando la tassa occulta, compiamo un passo importante in dire-

zione del miglioramento della neutralità concorrenziale e, al di là, in direzione di un ravvicinamento tra l'imposta sulla cifra d'affari secondo il modello svizzero e il sistema di imposizione a tutti gli stadi con deduzione dell'imposta precedente (IVA) in vigore nelle CE. Questo provvedimento consente di per sé di attuare una *parità di trattamento* tra le imprese svizzere e quelle che sono impiantate negli Stati membri delle CE.

- Il piano di riforma proposto dal nostro Collegio mantiene il sistema dell'*imposizione a stadio unico* che caratterizza il diritto vigente e rinuncia quindi al passaggio al sistema utilizzato dalle CE. Sta di fatto che giusta uno studio pubblicato dall'OCSE nel 1988 («Taxing Consumption»/«L'imposta sul consumo»), l'introduzione di una moderna imposta sulla cifra d'affari è concepibile secondo i due sistemi, quello a stadio unico e quello multistadio. Nell'ipotesi di un'adesione della Svizzera alle CE, il nostro Paese sarebbe tenuto a introdurre un'imposta sul valore aggiunto già sulla base della sola Direttiva dell'11 aprile 1967 del Consiglio delle CE. Non ci si deve comunque aspettare che questa possibilità si concretizzi in un futuro più o meno prossimo.
- La *soppressione della graduazione delle aliquote*, ovvero della doppia aliquota per le forniture all'ingrosso e le forniture al dettaglio, unitamente all'*assoggettamento dei dettaglianti*, corrisponde alle disposizioni della sesta Direttiva.
- Sebbene proponiamo di includere nell'assoggettamento soltanto taluni servizi, si può comunque considerare questa estensione dell'oggetto dell'imposta come un ravvicinamento al sistema delle CE che comporta dal canto suo una vasta gamma di servizi imponibili.
- Le disposizioni della nuova legislazione sull'imposta sulla cifra d'affari prevedono un'*aliquota unica* che può essere ritenuta normale. Questa aliquota sarebbe parimenti applicabile alle transazioni sugli *agenti energetici*. Sussiste d'altra parte una lista di *merci che beneficiano di un'esenzione generale di imposta*. Per quanto concerne le basi di calcolo, esse si scostano da quelle delle CE nel senso che le proposte di Direttive delle CE per l'attuazione del mercato interno prevedono due aliquote, una normale e l'altra ridotta, intendono imporre con l'aliquota ridotta le transazioni sui prodotti energetici utilizzati per il riscaldamento e l'illuminazione e di massima non autorizzano più l'aliquota zero. Rimane aperta la questione di sapere in quale misura queste proposte di Direttive saranno in definitiva adottate dalle CE. Va notato inoltre che l'aliquota unica del 6,2 per cento che proponiamo si situa al di sotto del livello previsto dalla Commissione delle CE per l'aliquota normale.

Un ulteriore ravvicinamento tra le nostre disposizioni e quelle delle CE è costituito dal fatto che intendiamo imporre i *lavori di costruzione* con l'aliquota normale.

- Per concludere bisogna constatare che il progetto di vietare alle imprese assoggettate di *acquistare in franchigia di imposta gli agenti energetici* utilizzati per le loro attività imponibili ci allontana dal disciplinamento delle CE.

Per quanto concerne le *imposte sulle transazioni di titoli* va notato che anche gli Stati membri delle CE si preoccupano di questo problema. Sin dall'inizio il Consiglio delle CE ha presentato un disegno di armonizzazione⁴⁶⁾. In un disegno ulteriore è stata giudicata auspicabile la soppressione delle imposte indirette sulle operazioni su titoli⁴⁷⁾. Le discussioni sull'armonizzazione o la soppressione di queste imposte non sono ancora terminate. Sinora una forte maggioranza delle CE ha manifestato un'opposizione a queste proposte.

Attualmente *tutti e 12 gli Stati membri* delle CE riscuotono imposte indirette sulle transazioni di titoli. La tassa sugli apporti nelle società riscossa nell'ambito dell'emissione di titoli è espressamente esclusa dai negoziati in vista della soppressione di queste imposte dirette⁴⁸⁾.

La Svizzera si è impegnata convenzionalmente nei confronti delle CE (cfr. n. 163.1) a *trasformare i diritti doganali fiscali in imposte interne sul consumo*. Sembra quindi escluso che l'attuazione del presente disegno di riforma possa creare una situazione di conflitto con il diritto europeo. Sta comunque di fatto che l'armonizzazione delle imposte speciali sul consumo non è ancora stata attuata in seno alle CE.

52 AELS

Nei Paesi membri dell'AELS l'*imposta generale sulla cifra d'affari* è disciplinata in ogni singolo Stato da una *legislazione autonoma*. Nondimeno gli esperti dei Paesi dell'AELS e della Commissione delle CE esaminano nell'ambito del cosiddetto programma di Lussemburgo per l'attuazione dello spazio economico dinamico europeo le possibilità di cooperazione nel settore dell'*imposizione indiretta del traffico transfrontaliero*. Attualmente gli argomenti seguenti sono in fase di discussione: *esenzione* dell'imposta sulla cifra d'affari e dei dazi doganali sulle merci nel *traffico internazionale dei viaggiatori* (franchigia limitata, segnatamente per i manufatti di tabacco e le bevande alcoliche), *esenzione dell'importazione temporanea di veicoli privati*, *esenzione di altri beni* (per esempio gli attrezzi usati, gli oggetti destinati all'insegnamento e alla ricerca), *esenzione dei beni facenti parte di un trasloco e rimborso* di imposte sulla cifra d'affari alle imprese contribuenti che hanno acquistato beni e altri servizi produttori di cifra d'affari nello Stato di acquisto.

Il problema delle imposte indirette sulle transazioni su titoli non è attualmente dibattuto in seno all'AELS.

53 Consiglio dell'Europa e OCSE

Non esistono in seno al consiglio dell'Europa e nell'ambito dell'OCSE strumenti giuridici aventi forza obbligatoria per gli Stati membri ai fini della strut-

⁴⁶⁾ GU n. C/133 del 14 giugno 1977, pag. 1 segg.

⁴⁷⁾ GU n. C/115 del 30 aprile 1987, pag. 93.

⁴⁸⁾ GU n. C/115 del 30 aprile 1977, pag. 10 ad art. 2 della Direttiva proposta dal Consiglio delle CE.

turazione dei loro sistemi di imposta sulla cifra d'affari. L'OCSE dispone tuttavia di un *Comitato degli affari fiscali* che si occupa dei problemi in relazione con l'imposizione indiretta, effettuando studi e pubblicando rapporti a tale scopo⁴⁹⁾.

54 GATT

L'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT), concluso il 30 ottobre 1947 e al quale il nostro Paese ha aderito con effetto a contare dal 1° agosto 1966⁵⁰⁾, stipula segnatamente nella sua Parte II all'articolo II numero 2 che i *prodotti* del territorio di ogni parte contraente *importati* sul territorio di un'altra parte contraente non possono essere colpiti direttamente o indirettamente da tasse o altre imposte interne, qualunque sia la loro natura, superiori a quelle che colpiscono direttamente o indirettamente i prodotti *indigeni simili*. Le disposizioni costituzionali e legislative proposte dal nostro Collegio non contengono alcun elemento discriminatorio.

Spetta al legislatore provvedere affinché la legge d'esecuzione relativa all'imposta riveduta sulla cifra d'affari sia parimenti in ossequio con questa disposizione del GATT.

L'articolo II numero 1*b* dell'Accordo stabilisce inoltre che le tasse sull'importazione di merci le cui voci di tariffa doganale sono vincolate senza altra compensazione⁵¹⁾ non possono essere aumentate. Bisognerà tener conto di questa disposizione al momento della conversione dei dazi doganali sulle automobili, calcolati d'ora in poi in funzione del valore e non più del peso.

6 Basi legali

Riteniamo che il regime finanziario debba essere trattato come un *tutto* per poter garantire la neutralità nei confronti del bilancio. Questo è possibile soltanto se gli alleviamenti e gli oneri supplementari di compensazione potranno essere esaminati, dibattuti, decisi e messi in vigore contemporaneamente. Si potrà così *valutare nel suo insieme* il nuovo regime finanziario e evitare nella misura del possibile che i suoi obiettivi vengano pregiudicati da un'analisi eccessivamente limitata di taluni settori durante le diverse fasi della riforma.

Per questa ragione vi sottoponiamo nell'ambito di questo disegno:

- una revisione della Costituzione e una delega di competenza a livello costituzionale a favore del nostro Collegio per la *strutturazione dell'imposta sulla cifra d'affari*,
- una revisione della Costituzione per la conversione in *imposte sul consumo* dei diritti doganali sul petrolio, sul gas naturale e i loro derivati, nonché sulle automobili,
- una revisione legislativa per modificare la legge sulle *tasse di bollo*.

⁴⁹⁾ In particolare il rapporto pubblicato a Parigi nel 1988 su «L'impôt sur la consommation/Taxing Consumption».

⁵⁰⁾ RS 0.623.21

⁵¹⁾ Cfr. art. XXVII dell'Accordo.

Per quanto concerne l'*imposta sulla cifra d'affari*, la proposta di revisione dell'articolo 41^{ter} della Costituzione comporta unicamente la competenza della Confederazione di riscuotere detta imposta (cpv. 1 lett. a), nonché una breve descrizione generale dell'oggetto fiscale e l'aliquota massima (cpv. 3). Le *disposizioni transitorie* accordano al nostro Collegio la competenza di emanare disposizioni di esecuzione in deroga alla procedura legislativa ordinaria. La Costituzione definisce in particolare dettagliatamente la cerchia dei contribuenti, le eccezioni all'assoggettamento, gli oggetti fiscali e le esenzioni, l'aliquota dell'imposta sulla cifra d'affari e la soprattassa. Le disposizioni di esecuzione emanate dal nostro Collegio dovrebbero essere applicabili sino all'entrata in vigore della legislazione di esecuzione ordinaria.

La revisione può pertanto entrare in vigore senza che sia necessario aspettare la fine della procedura legislativa ordinaria, visto che il *tempo a disposizione è limitato*. Infatti il *regime finanziario attualmente in vigore spira alla fine del 1994*. La votazione popolare sulla riforma dovrebbe essere indetta sufficientemente presto, per poter disporre di tempo per presentare un nuovo disegno in caso di rigetto, possibilmente prima dell'anno elettorale del 1991. Similmente ai due disegni di IVA che sono stati respinti e prevedevano la medesima procedura legislativa semplificata⁵²⁾, esiste un forte grado di urgenza che giustifica una deroga dalla procedura legislativa ordinaria. Visto che l'attuale imposta sulla cifra d'affari è tuttora disciplinata dal decreto del Consiglio federale del 29 luglio 1941, bisogna fare capo a detta procedura per modificare tutta la legislazione relativa a questa imposta e non soltanto i punti proposti in revisione. Il tempo necessario a tale scopo supera i limiti che il nostro Collegio si è assegnato.

La modifica dell'articolo 41^{ter} della Costituzione crea nel contempo le basi per un eventuale *ulteriore passaggio* dall'imposta sulla cifra d'affari all'*imposta sul valore aggiunto*; questo passaggio dovrebbe essere effettuato per il tramite di una *nuova legislazione*.

Contrariamente a quanto previsto per l'imposta sulla cifra d'affari, per convertire i diritti doganali in *imposte sul consumo* vi proponiamo la procedura legislativa ordinaria visto che in questo caso disponiamo di tempo sufficiente per elaborare e emanare la legge d'applicazione.

Le revisioni costituzionali relative all'imposta sulla cifra d'affari e alla trasformazione dei diritti doganali in imposte sul consumo, sul petrolio, il gas naturale e loro derivati, nonché sulle automobili saranno oggetto di un solo e unico decreto federale. Ci si può chiedere se questo modo di procedere è compatibile con il principio dell'unità della materia, giusta il quale deve esistere un vincolo materiale tra le diverse regolamentazioni. La conversione dei diritti doganali in imposte sul consumo corrisponde certamente a un cambiamento di sistema. Ciò non toglie che ambedue sono contributi pubblici destinati al finanziamento delle spese della Confederazione tant'è vero che l'intero disegno può essere riassunto con il titolo di «*ristrutturazione delle finanze federali*». Il vincolo naturale che abbiamo testé evocato è quindi sufficientemente provato.

⁵²⁾ Cfr. FF 1976 I 1367 e 1495 e 1978 I 833.

Giusta l'articolo 41^{ter} della Costituzione, la competenza della Confederazione in materia di *tasse di bollo* si estende ai titoli, comprese le cedole, agli effetti cambiari e effetti analoghi, alle quietanze dei premi di assicurazione e ad altri documenti concernenti operazioni commerciali.

Le *obbligazioni* sono titoli: per questa ragione l'emissione di obbligazioni è già stata assoggettata alla tassa sotto l'impero della vecchia legge sulle tasse di bollo. Inoltre i certificati relativi alla costituzione di *investimenti fiduciari* sono documenti concernenti operazioni commerciali. Come l'Ufficio federale della giustizia lo ha confermato in un suo parere di diritto del 28 aprile 1982, essi possono essere considerati come «altri documenti concernenti operazioni commerciali»⁵³). I premi dell'*assicurazione sulla vita* possono parimenti essere assoggettati a una tassa di bollo giusta l'articolo 41^{ter} della Costituzione. L'economia di imposte che il contraente dell'assicurazione può realizzare per il tramite della deduzione dei premi d'assicurazione nell'ambito della previdenza riconosciuta non è toccata dalla nuova tassa di bollo che proponiamo. La norma dell'articolo 34^{quater} capoverso 5 della Costituzione non è quindi violata.

2582

⁵³) Il testo tedesco dell'art. 41^{bis} Cost. parla di «Urkunden des Handelsverkehrs» e quello francese di «autres documents concernant des opérations commerciales».

Revisione delle tasse di bollo

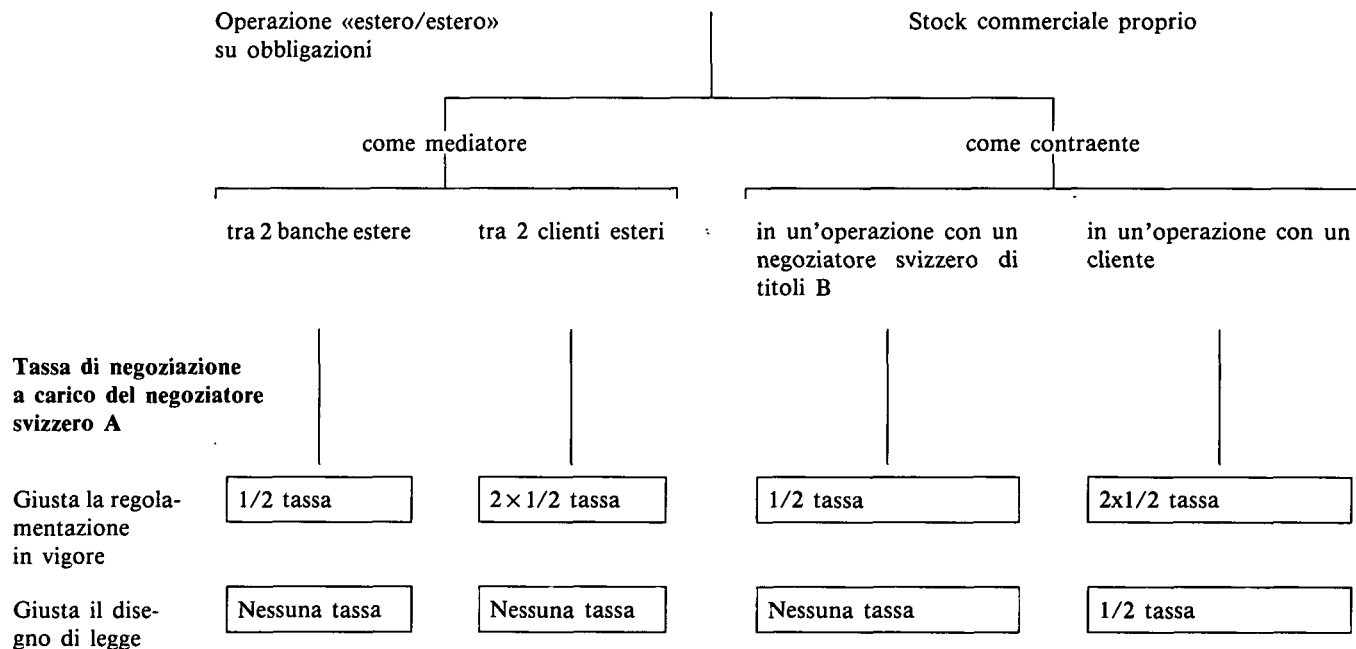
Prospetto delle tasse di bollo giusta la regolamentazione in vigore e il disegno di legge

		Aliquota della tassa	
		Attuale in per mille	Nuova in per mille
<i>Tassa di emissione</i>			
[	- Obbligazioni svizzere:		
	- Obbligazioni di prestiti	0	1,2
	- Obbligazioni di cassa	0	0,6
→	Portafogli sconto svizzeri	0	0,6 all'anno (proporzionalmente alla durata)
<i>Tassa di negoziazione</i>			
- Esenzione degli stock commerciali dei negozianti professionali di titoli: ¹⁾			
	- Titoli svizzeri	0,75	0
	- Titoli esteri	1,5	
- Obbligazioni:			
- Commercio di obbligazioni nelle operazioni «estero/estero»: ^{2) 3)}			
	- Titoli svizzeri	1,5/0,75	0
	- Titoli esteri	3,0/1,5	
[	- Emissione di obbligazioni svizzere:		
	- Obbligazioni di prestiti ⁴⁾	1,5/3,0	0
	- Obbligazioni di cassa	1,5	
	- Emissione di obbligazioni estere in valuta estera (euro-bonds) ³⁾	3,0/1,5	0
	- Emissione di obbligazioni estere in franchi svizzeri ^{4) 5)}	3,0/6,0	3,0/6,0
- Portafogli sconto:			
→	- Svizzeri: durata ≤ 3 mesi	1,0	0
	durata > 3 mesi	1,5	
	- Esteri: durata ≤ 3 mesi ³⁾	2,0/1,0	3,0/1,5 per anno (proporzionalmente alla durata)
	durata > 3 mesi ³⁾	3,0/1,5	
	- Certificati relativi alla costituzione di investimenti fiduciari presso banche svizzere	0	1,5 per anno (proporzionalmente alla durata)
<i>Tasse sui premi delle assicurazioni sulla vita</i>			
	- Premi dell'assicurazione sulla vita (nell'ambito della previdenza individuale libera)	0	25

- ¹⁾ Giusta la regolamentazione in vigore, il negoziatore di titoli deve al momento dell'acquisto e della vendita una mezza tassa per sé stesso se non è in grado di acquistare e di vendere i titoli durante lo stesso giorno. Per quanto riguarda il nuovo regime finanziario, cfr. l'*allegato 2*.
- ²⁾ Operazioni «estero/estero»: transazioni nelle quali un negoziatore di titoli interviene come mediatore tra due parti contraenti estere.
- ³⁾ Regolamentazione in vigore: se una delle parti contraenti è una banca estera o un agente di cambio estero, la tassa relativa a questo contraente non è dovuta. Una (mezza) tassa per un contraente deve nondimeno essere versata se il negoziatore di titoli è intervenuto come mediatore tra le due banche o i due agenti di cambio esteri. Per quanto riguarda il nuovo regime finanziario, cfr. l'*allegato 2*.
- ⁴⁾ Al momento delle emissioni con assunzione a fermo sono dovute due tasse.
- ⁵⁾ Nuovo: competenza del Consiglio federale di esentare dalla tassa di negoziazione l'emissione di titoli esteri e di certificati relativi alla costituzione di investimenti fiduciari se la situazione monetaria o del mercato dei capitali lo esige.

Revisione delle tasse di bollo

Obbligo fiscale del negoziatore professionale di titoli A giusta la regolamentazione in vigore e il disegno di legge



Lista delle abbreviature

CE	Comunità europee
Cost.	Costituzione federale
Disp. trans.	Disposizioni transitorie della Costituzione federale
DICA	Decreto concernente l'imposta sulla cifra d'affari
DIFD	Decreto concernente l'imposta federale diretta
GU	Gazzetta ufficiale delle Comunità europee
LPP	Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
LTB	Legge federale sulle tasse di bollo
OPP 3	Ordinanza sulla legittimazione alle deduzioni fiscali per i contributi a forme di previdenza riconosciute

Decreto federale concernente il nuovo regime delle finanze federali

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 5 giugno 1989¹⁾,
decreta:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 36^{ter} cpv. 1, introduzione e cpv. 2

¹ La Confederazione utilizza come segue, per compiti in relazione con il traffico stradale, la metà del prodotto netto dell'imposta sugli oli minerali utilizzati come carburanti e l'intero provento di una soprattassa.

² La Confederazione riscuote una soprattassa nella misura in cui il prodotto della quota assegnata dell'imposta sugli oli minerali non risulti sufficiente a garantire la realizzazione dei compiti di cui al capoverso 1.

Art. 41^{ter} cpv. 1 a 4

¹ La Confederazione può inoltre riscuotere le imposte seguenti:

- a. un'imposta sulla cifra d'affari;
- b. imposte speciali di consumo sulla cifra d'affari e sull'importazione di merci delle specie designate al capoverso 4;
- c. un'imposta federale diretta.

² Le cifre d'affari che la Confederazione grava o esenta da un'imposta secondo il capoverso 1 lettere a e b, non possono essere sottoposte, nei Cantoni e nei Comuni, a un'imposta del medesimo genere.

³ L'imposta sulla cifra d'affari conformemente al capoverso 1 lettera a può gravare le operazioni di smercio e i servizi, nonché le importazioni. L'imposta ammonta al massimo al 6,2 per cento. Per garantire il finanziamento dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, l'aliquota dell'imposta può essere aumentata temporaneamente di 1,3 punti al massimo.

⁴ Le imposte speciali di consumo conformemente al capoverso 1 lettera b possono gravare:

¹⁾ FF 1989 III 1

- a. il petrolio, altri oli minerali, il gas naturale e i prodotti delle loro raffinzioni, nonché i carburanti ricavati da altre materie (imposta sugli oli minerali e soprattassa, art. 36^{ter});
- b. la birra. L'onere complessivo che grava la birra proporzionalmente al prezzo e che comprende l'imposta sulla birra, i sopraddazi sulle materie prime birriere e sulla birra, nonché l'imposta sulla cifra d'affari, permane allo stato del 31 dicembre 1970;
- c. le automobili e le loro componenti; il legislatore può integrare nell'imposta sulle automobili l'imposta sui pezzi di ricambio.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 8

Fatta salva la legislazione federale secondo l'articolo 41^{ter} rimangono valide le disposizioni vigenti il concernenti l'imposta federale diretta.

Art. 9

¹ In deroga all'articolo 41^{ter} capoverso 6, il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione concernenti l'imposta sulla cifra d'affari secondo l'articolo 41^{ter} capoversi 1 lettera a e 3. Queste disposizioni d'esecuzione vigono sino all'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione.

² Le disposizioni seguenti si applicano a quelle da emanare dal Consiglio federale:

- a. Sono contribuenti le imprese per le seguenti transazioni in Svizzera (compreso il consumo proprio):
 1. le transazioni su merci;
 2. i lavori professionali su merci, costruzioni e fondi, esclusa la coltura del suolo ai fini della produzione naturale;
 3. la cessione a titolo oneroso di merci per l'uso o il godimento;
 4. il trasporto o lo stoccaggio di merci, nonché i servizi delle ditte di spedizione;
 5. i lavori di architetti e di ingegneri;
 6. le prestazioni degli imprenditori generali dell'edilizia;
 7. la fornitura di manodopera per servizi assoggettati all'imposta;
 8. i servizi pubblicitari o i servizi d'informazione senza scopo pubblicitario.
- b. Sono inoltre imponibili l'importazione di merci nonché gli acquisti in provenienza dall'estero dei servizi designati alla lettera a se l'importo di questi acquisti supera 10 000 franchi all'anno.

c. Sono esenti dall'assoggettamento per le transazioni effettuate sul territorio svizzero:

1. gli imprenditori la cui cifra d'affari annuale non supera 75 000 franchi. Per gli imprenditori che esercitano unicamente il commercio al dettaglio di merci nuove e per le piccole aziende idroelettriche questo limite può essere aumentato;
2. gli agricoltori, selvicoltori, orticoltori e viticoltori che forniscono unicamente prodotti della loro propria azienda;
3. i mercanti di bestiame;
4. i veterinari e le cliniche veterinarie per i loro esami, trattamenti e cure di animali;
5. gli artisti pittori e scultori per le opere d'arte eseguite personalmente.

d. Sono esentati dall'imposta:

1. le forniture e i servizi di contribuenti ad altri contribuenti, nonché l'importazione di merci e di servizi da loro effettuata, nella misura in cui utilizzano le merci, le costruzioni, i fondi o i servizi per effettuare su territorio svizzero o all'estero transazioni ai sensi della lettera a; l'esenzione non si applica al gas, all'elettricità, ai combustibili e ai carburanti (compreso il calore proveniente da impianti di riscaldamento a distanza);
2. l'esportazione di merci e i servizi forniti all'estero, alle condizioni da stabilire;
3. i servizi da designare e che sono in relazione con l'esportazione o il transito di merci;
4. le transazioni e le importazioni delle seguenti merci, che possono essere designate in modo più dettagliato:
 - acqua in condotte,
 - legna da ardere, nuove energie rinnovabili (in particolare l'energia solare, il calore ambientale, l'energia geotermica, il biogas e le altre biomasse, nonché l'energia eolica),
 - saponi e prodotti per liscive,
 - commestibili e bevande, escluse le bevande alcoliche,
 - bestiame, pollame, pesci,
 - cereali,
 - sementi, tubercoli e cipolle da semenza, piante vive, talee, innesti, nonché fiori recisi e rami, anche in mazzi, corone e arrangiamenti simili,
 - foraggi, acidi per l'insilamento, strame, concimi e prodotti per la protezione delle piante,
 - medicinali,
 - giornali, riviste e libri, nonché altri stampati da designare dal Consiglio federale.

e. L'imposta ammonta al 6,2 per cento.

- f. L'imposta è calcolata sulla controprestazione senza l'imposta dovuta sulla transazione e, ove non esista controprestazione o si tratti di importazione, sul valore della merce o del servizio.
- g. Il periodo di conteggio dell'imposta corrisponde di norma al trimestre civile.
- h. Il Consiglio federale può:
 - 1. autorizzare in taluni casi l'assoggettamento o il pagamento volontario dell'imposta per transazioni diverse da quelle menzionate alla lettera a, con diritto ad acquisti in franchigia d'imposta, per evitare importanti distorsioni in materia di concorrenza o facilitare considerevolmente al contribuente la determinazione dell'imposta;
 - 2. prendere speciali disposizioni per quanto concerne l'imposizione delle transazioni su territorio svizzero e delle importazioni di merci già gravate da speciali oneri;
 - 3. stabilire prescrizioni speciali per l'imposizione delle transazioni e delle importazioni di oro monetato e di oro fino;
 - 4. esentare dall'imposta le transazioni e l'importazione di monete e di francobolli;
 - 5. ordinare semplificazioni a condizione che non provochino sensibili maggiori entrate o uscite di imposta, notevoli distorsioni della concorrenza o eccessive complicazioni nel calcolo dell'imposta per gli altri contribuenti.
- i. Il Consiglio federale può decidere che la regolamentazione speciale concernente la punibilità delle aziende, prevista dall'articolo 7 della legge federale sul diritto penale amministrativo¹⁾, sia applicata anche nei casi passibili di una multa superiore ai 5000 franchi.

Art. 9^{bis} (nuovo)

¹ Fatta salva la legislazione federale ai sensi dell'articolo 41^{ter}, rimangono in vigore le disposizioni applicabili il 31 dicembre 1994 all'imposta sulla birra.

² Il Consiglio federale fissa l'imposta sulla birra in modo da mantenere l'onere complessivo sulla birra conformemente all'articolo 41^{ter} capoverso 4 lettera b.

Art. 9^{ter} (nuovo)

Il Consiglio federale fissa l'imposta sul tabacco in modo da mantenere l'onere complessivo sul tabacco in vigore il 31 dicembre 1994.

Art. 16

Fatte salve le modificazioni da parte del legislatore, la sopratassa sugli oli minerali utilizzati come carburanti ammonta a 30 centesimi per litro.

III

Le disposizioni del regime finanziario attuale vigono sino all'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione del presente decreto.

IV

Il presente decreto è sottoposto al voto del popolo e dei Cantoni.

2583

Modificazione del

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 5 giugno 1989¹⁾,
decreta:*

I

La legge federale del 27 giugno 1973²⁾ sulle tasse di bollo è modificata come segue:

Art. 1 cpv. 1 lett. a e b

¹ La Confederazione riscuote tasse di bollo su:

a. l'emissione dei seguenti titoli svizzeri:

1. azioni,
2. quote sociali di società a garanzia limitata e di società cooperative,
3. buoni di godimento,
4. quote di fondi di investimento,
5. obbligazioni,
6. portafogli sconto;

b. la negoziazione dei seguenti titoli svizzeri e esteri:

1. obbligazioni,
2. azioni,
3. quote sociali di società a garanzia limitata e di società cooperative,
4. buoni di godimento,
5. quote di fondi di investimento,
6. certificati relativi alla costituzione di investimenti fiduciari,
7. documenti che giusta la presente legge sono assimilati ai titoli designati ai numeri 1 a 6.

Art. 4 cpv. 3 e 4 (nuovi)

³ Sono obbligazioni i riconoscimenti di debito scritti, concernenti importi fissi e emessi in più esemplari, per procacciarsi collettivamente capitale o offrire possibilità collettive di investimento oppure in vista del consolidamento di impegni. Sono considerate obbligazioni in questo senso le obbligazioni di prestito,

¹⁾ FF 1989 III 1

²⁾ RS 641.10

compresi i titoli di prestito garantiti da un pegno immobiliare giusta l'articolo 875 del Codice civile¹⁾, i titoli di rendita, le cartelle ipotecarie, le obbligazioni di cassa, i certificati di cassa e di deposito, nonché i crediti iscritti nel libro dei debiti. Gli effetti cambiari, i riconoscimenti di debito analoghi ai titoli obbligazionari e gli altri effetti scontabili emessi in più esemplari sono parimenti considerati obbligazioni se sono destinati ad essere offerti al pubblico. Sono assimilati alle obbligazioni i certificati concernenti sottopartecipazioni a crediti da mutui, nonché i crediti contabili emessi in più esemplari per procacciarsi collettivamente capitale.

⁴ Sono portafogli sconto le obbligazioni con una durata contrattuale fissa che non supera dodici mesi.

Art. 5, titolo e cpv. 2 lett. c

Diritti di partecipazione

² Alla costituzione di diritti di partecipazione giusta il capoverso 1 lettera a sono assimilati:

- c. il trasferimento in Svizzera, senza nuova costituzione, di una società anonima o di una società cooperativa straniera (art. 161 della legge federale del 18 dicembre 1987²⁾ sul diritto internazionale privato).

Art. 5a (nuovo) Obbligazioni e portafogli sconto

¹ La tassa di emissione sulle obbligazioni e i portafogli sconto ha per oggetto:

- a. l'emissione, da parte di persone domiciliate in Svizzera, di obbligazioni (art. 4 cpv. 3) e di certificati concernenti sottopartecipazioni a crediti da mutui nei confronti di debitori svizzeri;
- b. l'emissione di portafogli sconto (art. 4 cpv. 4) da parte di persone domiciliate in Svizzera.

² Il rinnovo di obbligazioni e di portafogli sconto è assimilato all'emissione. Si considerano rinnovo l'aumento del valore nominale, la proroga della durata contrattuale e, per i titoli rimborsabili unicamente su disdetta, la modifica delle condizioni di interesse.

Art. 6 cpv. 1 lett. g

(Concerne unicamente il testo tedesco)

Art. 7 cpv. 1 lett. f (nuovo)

¹ Il credito fiscale sorge:

- f. quanto alle obbligazioni e ai portafogli sconto: all'atto dell'emissione.

¹⁾ RS 210

²⁾ RU 1988 1813

Art. 8, titolo

Diritti di partecipazione

Art. 9 cpv. 1 lett. c

¹ La tassa è:

- c. in caso di trasferimento in Svizzera, senza nuova costituzione, della sede di una società anonima o di una società cooperativa straniera: dell'1,5 per cento della sostanza netta di cui dispone la società anonima o la società cooperativa all'atto del trasferimento, calcolato almeno sul valore nominale dei diritti di partecipazione esistenti;

Art. 9a (nuovo) Obbligazioni e portafogli sconto

¹ La tassa sulle obbligazioni (art. 4 cpv. 3) è calcolata sul valore nominale e ammonta:

- a. per le obbligazioni di prestiti, i titoli di rendita, le cartelle ipotecarie e i crediti iscritti nel libro dei debiti, all'1,2 per mille per ogni anno intero o iniziato della durata massima;
- b. per le obbligazioni di cassa, i certificati di cassa e di deposito, allo 0,6 per mille per ogni anno intero o iniziato della durata massima;

² La tassa sui portafogli sconto svizzeri (art. 4 cpv. 4) ammonta allo 0,6 per mille. Essa è calcolata sul valore nominale in ragione di un trecentosessantesimo di questa aliquota per ogni giorno della durata contrattuale.

Art. 10 cpv. 1 primo per., cpv. 2 primo per., nonché cpv. 3 e 4 (nuovi)

¹ Per i diritti di partecipazione l'obbligo fiscale incombe alla società anonima o alla società cooperativa.

² Per i fondi di investimento l'obbligo fiscale incombe alla direzione del fondo.

³ Per le obbligazioni e i portafogli sconto l'obbligo fiscale incombe al debitore svizzero che li emette. Le banche che collaborano all'emissione sono solidalmente responsabili del pagamento della tassa.

⁴ Per i certificati concernenti sottopartecipazioni a crediti da mutui nei confronti di debitori svizzeri l'obbligo fiscale incombe alla persona domiciliata in Svizzera che li emette.

Art. 11 lett. b

La tassa è esigibile:

- b. sulle obbligazioni di cassa, i portafogli sconto, i buoni di godimento e le quote di fondi di investimento emessi correntemente: 30 giorni dopo la fine del trimestre nel corso del quale è sorto il credito fiscale (art. 7);

Art. 13 cpv. 2 lett. a, primo e secondo trattino, lett. b, c, nonché d e e (nuove), e cpv. 3

² Sono documenti imponibili:

- a. i titoli seguenti emessi da persona domiciliata in Svizzera:
 - obbligazioni (art. 4 cpv. 3);

Quarto trattino abrogato

- b. i titoli emessi da persona domiciliata all'estero, equiparabili nella loro funzione economica a quelli di cui alla lettera a. Il Consiglio federale può esentare dalla tassa l'emissione di titoli esteri ove l'evoluzione monetaria o del mercato dei capitali lo esiga;
- c. i certificati concernenti sottopartecipazioni a titoli del genere indicato alle lettere a e b;
- d. i portafogli sconto emessi da una persona domiciliata all'estero (art. 4 cpv. 4);
- e. i certificati di costituzione di investimenti fiduciari da parte di negozianti svizzeri di titoli. Sono investimenti fiduciari ai sensi della presente legge gli averi da mutui o da crediti analoghi che il negoziante di titoli costituisce in nome proprio, ma per il conto di terzi. Il Consiglio federale può esentare questi certificati dalla tassa ove l'evoluzione monetaria o del mercato dei capitali lo esiga.

³ Sono negozianti di titoli:

- a. le banche e le società finanziarie affini alle banche ai sensi della legge federale dell'8 novembre 1934¹⁾ sulle banche e le casse di risparmio, nonché la Banca nazionale svizzera;
- b. le persone fisiche e giuridiche e le società di persone svizzere, gli stabilimenti e succursali svizzeri di imprese straniere che non rientrano nella definizione della lettera a e la cui attività consiste esclusivamente o essenzialmente
 - nell'esercizio del commercio di documenti imponibili per il conto di terzi (negoziatori), oppure
 - nella mediazione della compravendita di documenti imponibili come consulenti in investimenti o gerenti di patrimoni (mediatori);
- c. le direzioni dei fondi di investimento;
- d. le società anonime, le società a garanzia limitata e le società cooperative che non rientrano nella definizione delle lettere a e b e i cui attivi, conformemente all'ultimo bilancio, sono composti per oltre 10 milioni di franchi da documenti imponibili giusta il capoverso 2.

¹⁾ RS 952.0

Art. 14 cpv. 1 lett. a, c, nonché f, g e h (nuove), cpv. 2 e 3 (nuovo)

¹ Non soggiacciono alla tassa:

- a. l'emissione di azioni, quote di società a garanzia limitata e di società cooperative, buoni di godimento, quote di fondi di investimento, obbligazioni e portafogli sconto svizzeri, comprese l'assunzione definitiva di titoli da parte di una banca o di una società di partecipazione e l'assegnazione di titoli in occasione di un'emissione successiva;
- c. *abrogata*
- f. l'emissione di obbligazioni di debitori stranieri in valuta estera (euro-obbligazioni), nonché i diritti di partecipazione a società straniere. Si considerano esclusivamente euro-obbligazioni i titoli i cui versamenti di interessi e il cui rimborso di capitale vengono effettuati in una valuta estera. L'esenzione non si applica ai portafogli sconto ai sensi dell'articolo 4 capoverso 4;
- g. il commercio di portafogli sconto svizzeri;
- h. la mediazione nella compera e nella vendita di obbligazioni svizzere e straniere tra due contraenti stranieri.

² *Abrogato*

³ Il negoziatore professionale di titoli giusta l'articolo 13 capoverso 3 lettere a e b trattino 1 è esentato dalla quota di tassa che lo concerne quando vende titoli facenti parte del suo stock commerciale e ne acquista per aumentarlo. Si considera stock commerciale lo stock di documenti imponibili che risulta dall'attività commerciale del negoziatore professionale, non però le partecipazioni e gli stock aventi il carattere di investimento.

Art. 16a

Abrogato

Art. 16b (nuovo) Portafogli sconto e investimenti fiduciari

¹ La tassa sui portafogli sconto emessi da uno straniero (art. 4 cpv. 4) ammonta per ogni giorno del saldo della durata ad un trecentosessantesimo dell'aliquota stabilita dall'articolo 16 capoverso 1 lettera b.

² La tassa sui certificati concernenti la costituzione di investimenti fiduciari emessi da una persona domiciliata in Svizzera ammonta per ogni giorno della durata contrattuale ad un trecentosessantesimo dell'aliquota stabilita dall'articolo 16 capoverso 1 lettera a.

Art. 18 cpv. 3 (nuovo)

³ Il negoziatore di titoli è inoltre considerato Parte contraente se emette certificati concernenti la costituzione di investimenti fiduciari o la sottopartecipazione a crediti da mutui.

Art. 19, titolo

Negozi conclusi con banche o agenti di borsa stranieri

Se al momento della conclusione di un negozio una delle Parti contraenti è una banca o un agente di borsa straniero la (mezza) tassa dovuta da detta Parte contraente è caduca.

Art. 22 lett. a

Non soggiacciono alla tassa i pagamenti di premi per l'assicurazione:

- a. sulla vita (assicurazione di un capitale o di una rendita), nella misura in cui è destinata alla previdenza professionale o ad un'altra forma di previdenza riconosciuta ai sensi degli articoli 81 e 82 della legge federale del 25 giugno 1982¹⁾ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

Art. 24 cpv. 1

¹ La tassa è calcolata sul premio netto a contanti ed è del 5 per cento; è del 2,5 per cento per l'assicurazione di responsabilità civile e dell'1,25 per cento per l'assicurazione casco dei veicoli.

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Messaggio concernente un decreto federale istituente un nuovo regime finanziario e una modificazione della legge sulle tasse di bollo del 5 giugno 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.041
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.08.1989
Date	
Data	
Seite	1-100
Page	
Pagina	
Ref. No	10 116 079

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.