

FOGLIO FEDERALE

Anno XII°.

Berna, 7 agosto 1929.

Volume I.

Si pubblica di regola una volta la settimana. Prezzo: Fr. 1 l'anno per gli abbonati paganti al Foglio ufficiale del Cantone Ticino e per gli abbonati di lingua italiana al Foglio ufficiale del Cantone dei Grigioni, e fr. 10 per i soli abbonati al Foglio Federale.

Amministrazione: *Tipografia Cantonale Grassi & C.*, Bellinzona.

2437

Messaggio

del •

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'imposizione sul tabacco.

(Del 4 maggio 1929.)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Introduzione.

Il 6 dicembre 1925 il popolo e gli Stati della Confederazione accettarono in massima l'istituzione dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e gl'invalidi. Questa decisione del popolo dava inoltre alla Confederazione il diritto di assoggettare il tabacco a un'imposizione fiscale. Il nuovo articolo costituzionale le imponeva pure l'obbligo di devolvere all'assicurazione suddetta, a contare dal 1° gennaio 1926, il gettito delle gravezze ond'è colpito il tabacco. Inoltre, esso disponeva che anche la quota spettante alla Confederazione sui proventi netti delle tasse sulle bevande alcoliche distillate dovesse servire alle assicurazioni sociali.

Per quanto concerne il primo punto, la volontà del popolo è già stata eseguita, poichè dal 1° gennaio 1926 il gettito dei dazi sul tabacco è versato al fondo d'assicurazione. Il 1° gennaio 1929 questo fondo ammontava a 67 milioni di franchi. Si tratta ora di fissare in una legge le norme generali per l'imposizione sul tabacco. Occorrerà inoltre, per uniformarsi alla volontà del popolo, preparare una revisione della legislazione sugli alcool presentemente in vigore.

Un postulato del 7 dicembre 1926 invitava il Consiglio federale a vedere se non fosse il caso di sottoporre a una revisione anche i dazi sui tabacchi, allo scopo di assicurare un'imposizione più uniforme e più equa. Il postulato chiedeva inoltre che si aumentassero immediatamente i proventi delle gravezze fiscali sul tabacco e si cercasse in pari tempo di tutelare gli interessi della produzione indigena proteggendola dalla concorrenza dei manufatti esteri.

Il Consiglio federale accolse il postulato e dichiarò di volersi occupare della questione dell'imposizione sul tabacco per vedere di regolarla con una legge fiscale. Già molto tempo prima che fosse presentato il postulato, il Dipartimento federale delle dogane si era accinto all'esame approfondito e generale dell'imposizione fiscale sul tabacco. Subito dopo l'accettazione dell'articolo costituzionale istituente l'assicurazione per i vecchi, i superstiti e gl'invalidi, esso prese a studiare la questione del modo come apprestare alla Confederazione i mezzi necessari per l'esecuzione di questa importante opera sociale. Il nuovo articolo costituzionale, non solo devolve a questo scopo i proventi che già si ricavano dalle tasse gravanti il tabacco e che devono ancora essere accresciuti con l'attuazione del presente disegno, ma vi destina anticipatamente il futuro reddito delle imposte sulle bevande alcoliche distillate.

Innanzi alle Camere federali si trova un disegno di revisione dell'articolo costituzionale concernente le bevande spiritose e presto ne sarà terminata la discussione. L'accettazione, da parte del popolo, della riforma della legislazione, sugli alcool assicura alla Confederazione un notevole reddito. Oltre che di questi proventi del tabacco e dell'alcool, la Confederazione dispone ancora, per le assicurazioni, degli interessi del fondo a cui sono già ora versati i dazi sui tabacchi. D'altra parte, dall'esame accurato e minuto delle condizioni finanziarie e fiscali della Confederazione risulta che sarebbe molto difficile trovare per questo scopo un'altra entrata regolare. In modo particolare, se vogliamo seguire una saggia politica finanziaria, dobbiamo astenerci, almeno per ora, dallo stanziare nel bilancio di previsione della Confederazione un contributo annuo per le assicurazioni. Se invece il conto consuntivo dovesse chiudere con un'eccedenza delle entrate, è superfluo dire che il Consiglio federale si stimerebbe felice di poter proporre alle Camere federali il versamento di una parte dell'eccedenza al fondo delle assicurazioni, in quanto non debba già essere usata per estinguere il debito pubblico o per sopperire alle spese straordinarie. Ma per giungere a questo è, ad ogni modo, necessario che in avvenire a tutte le spese ordinarie e straordinarie si possa provvedere con le entrate annue. L'assicurazione sociale non può quindi fare assegnamento assoluto su questi versamenti straordinari. Se è vero che, grazie, alle effi-

caci misure fiscali alle quali il contribuente ha consentito per vedere aumentate le entrate, e grazie alle limitazioni nelle spese, il preventivo della Confederazione ha potuto, dopo un lungo periodo di disavanzi, raggiungere nuovamente l'equilibrio, non dobbiamo dissimularci che gli manca ancora quell'elasticità che permetta di sopportare una diminuzione d'entrate o un aumento di spese senza ricadere nel disavanzo. L'esperienza insegna essere inevitabile una diminuzione delle entrate, specialmente dei dazi.

D'altra parte, le finanze della Confederazione sono continuamente chiamate a sopportare nuovi oneri. Ricordiamo in modo particolare la attuazione della legge sulla tubercolosi, il probabile aumento del sussidio alle scuole elementari, l'azione di soccorso in favore dell'agricoltura, l'assicurazione per la vecchiaia ecc. Come le condizioni presenti delle risorse finanziarie non permetteranno, probabilmente, di pagare un contributo annuo regolare alle assicurazioni sociali, così non si può neppure pensare ad aumentare le entrate dando maggiore estensione alle imposte dirette sulla sostanza o sul reddito del lavoro. Quest'onere tributario ha assunto nel nostro paese una proporzione che ormai tocca i limiti del sopportabile. Mentre nel 1913 il gettito delle imposte dirette per la Confederazione, i Cantoni e i comuni importava complessivamente fr. 173,756,547, questa somma era salita nel 1927 a franchi 546,865,938, cioè a più del triplo. Non debesi poi dimenticare che l'introduzione dell'assicurazione per i vecchi e i superstiti farà sentire la sua influenza sulle finanze dei Cantoni, addossando loro nuove e notevoli spese. È questa una ragione di più, per la Confederazione, di astenersi da qualsiasi nuova invasione nella sovranità fiscale dei Cantoni. Particolarmente, non si potrebbe pensare a trasferire alla Confederazione l'imposta successoria, dovendo questa, come prima, rimanere riservata esclusivamente ai Cantoni.

Quantunque in Svizzera le imposte sui consumi siano più basse che altrove, non è a desiderarsi che siano elevate, perchè ogni aumento significa un rincaro della vita. Solo un migliore sfruttamento fiscale del consumo dei generi di lusso è atto a far aumentare le entrate. Dalle nostre osservazioni risulta che per dare una solida base alle assicurazioni sociali, occorre mettere seriamente a contribuzione il tabacco e l'alcool. Devesi quindi rilevare in modo affatto particolare il fatto che i mezzi riservati dalla Costituzione a queste assicurazioni: imposizioni sul tabacco e sulle bevande spiritose, costituiscono fondi fiscali straordinariamente produttive. Il reddito fiscale di questi oggetti era finora piuttosto modesto, anche durante gli anni della guerra, quando sarebbe stato desiderabile un provento maggiore. In altri paesi le imposte sui consumi voluttuari, particolarmente del tabacco e delle bevande spiritose, hanno dato gettiti di gran lunga maggiori, come si può vedere dalle cifre qui sotto riportate:

Gravami fiscali sull'acquavite all'estero e in Svizzera.

Stati	Fonte	Imposizione totale in migliaia di franchi svizzeri	Proventi del fisco per ogni abitante, in franchi svizzeri
Germania . . .	Preventivo . 1928	334,800	5. 35
Belgio . . .	» 1929	45,500	5. 90
Danimarca . . .	» 1928/29	40,588 ¹⁾	11. 85
Francia . . .	» 1929	387,684 ²⁾	9. 85
Gran Bretagna	Consuntivo 1927/28	1,547,206 ³⁾	35. —
Norvegia . . .	Preventivo 1929/30	25,020 ⁴⁾	9. —
Paesi Bassi . . .	» 1929	93,600	12. 70
Polonia . . .	» 1927/28	185,812 ⁵⁾	6. 80
Svezia . . .	» 1928/29	52,820 ⁶⁾	8. 75
Svizzera . . .	Consuntivo 1927	7,855	2. —

1) Compresa le tasse sull'alcool denaturato, ma non computata l'imposta sul consumo nei ristoranti.
 2) Non compresa la tassa sugli scambi.
 3) Compresa la tassa di licenza dei produttori, venditori in grosso e al minuto.
 4) Non compresa la tassa sugli scambi.
 5) Reddito del monopolio, compresa la tassa sul consumo.
 6) Non compresa l'imposta sulla mesquita.

Proventi dei dazi sul tabacco.

1910—1928.

in migliaia di franchi

1910	2,720
1911	2,932
1912	3,193
1913	3,136
1914	3,496
1915	2,991
1916	4,042
1917	2,650
1918	1,886
1919 *)	4,163
1920 *)	11,376
1921	5,265

*) Nell'attesa dell'imminente aumento dei dazi, furono importati, così nel 1919 come nel 1920, 50,000 quintali in più della media degli anni precedenti.

	In migliaia di franchi
1922	11,740
1923	12,693
1924	15,089
1925	20,287
1926	18,726
1927	21,362
1928	21,357

Gravami fiscali sul tabacco all'estero e in Svizzera.

(Senza notevoli cambiamenti negli ultimi anni).

Stati	Fonte	Reddito dell'imposizione fiscale in franchi svizzeri	Provento del fisco, per ogni abitante in franchi svizzeri
A. Stati con imposte :			
Stato Germanico	Consuntivo 1927	984,443,564	15.57
Gran Bretagna ¹⁾	Preventivo 1928	942,400,000	15. —
	Consuntivo 1927/28	1,852,486,423	39.16
Stati Uniti	» 1927/28	2,061,540,213	19.50
Svezia	Preventivo 1928/29	84,790,000	14.40
Norvegia	» 1927/28	21,545,000	8.13
Danimarca	» 1928/29	29,190,000	9. —
B. Stati con monopolio :			
Francia	Consuntivo 1927	746,278,671	19. —
Italia	Preventivo 1927/28	864,000,000	22.32
Austria	» 1929	246,730,930	38.40
<i>Svizzera</i>	Consuntivo 1927	21.362,327	5.35

1) Dazi, imposte, tasse di patenti.

Da queste due tabelle si rileva che, per es., l'Inghilterra riscuote sul tabacco un dazio settuplo di quello vigente da noi e che là l'acquavite è colpita dal fisco quindici volte più che non in Svizzera. Questi raffronti ci permettono d'inferire che il tabacco e l'acquavite costituiscono, dal punto di vista fiscale, delle fonti atte a fornire alla Confederazione tutti i mezzi di cui ha bisogno per finanziare le opere d'assicurazione. Non dubitiamo punto che il popolo svizzero sia per mostrare degno dei benefici dell'assicurazione accettando l'imposta sul tabacco e le gravezze sull'acquavite.

Si è stimata a 15 milioni di franchi la quota spettante alla Confederazione sul futuro provento netto dell'alcool. Per poter procacciare una base finanziaria sufficiente alle assicurazioni sociali, l'imposta sui tabacchi deve rendere circa 30 milioni ogni anno. I dazi presentemente riscossi al confine sul tabacco greggio e su' suoi manufatti finiti danno già oggi un provento annuo superiore di qualche poco a 20 milioni di franchi. Noi possiamo, senza uno sforzo eccessivo, far salire questo gettito fino a 30 milioni, visto che non si tratta di creare una nuova entrata di quest'importo, ma solo di procurare un maggior reddito di 7 a 8 milioni. Il disegno di legge che vi sottoponiamo più avanti assicurerà regolarmente alla Confederazione, prendendo come base la quantità di tabacco consumato in media ogni anno, un provento il cui importo corrisponde press'a poco ai 30 milioni di franchi.

Ma prima di cominciare a illustrare partitamente il nostro disegno, stimiamo conveniente esporre le ragioni che ci hanno indotto ad adottare il sistema proposto.

I.

Cenni storici.

L'imposizione fiscale sul tabacco, che in tutti i paesi costituisce una notevole fonte d'entrate, è da lungo tempo oggetto d'esame minuzioso in Svizzera. Tutti i sistemi fiscali conosciuti sono stati studiati dal punto di vista della loro adattabilità alle condizioni del nostro paese. Ci sia lecito passare brevemente in rassegna questi progetti.

Già nel 1893 il Consiglio federale incaricò i dipartimenti delle finanze e dell'industria di presentargli un rapporto circa il reddito presuntivo di un monopolio dei tabacchi, nonchè sul modo come si sarebbe potuto istituirlo, tenendo nel debito conto l'industria indigena dei tabacchi. L'incarico di elaborare una perizia su questo argomento fu affidato ai signori dott. Milliet e cons. naz. dott. A. Frey.

I due periti raccolsero i risultati del loro esame in un « parere sul gettito presuntivo di un monopolio federale dei tabacchi ». Secondo questo rapporto, sarebbe stato possibile conseguire un gettito di 6 ½ milioni di franchi, creando però un esteso apparato burocratico.

Dal 1914 in poi, il periodo della guerra richiese grandi spese alla cassa federale, così che si dovette subito pensare a cercare nuovi cespiti d'entrate; ritornò quindi all'ordine del giorno la questione dell'imposizione fiscale sul tabacco.

Nel febbraio del 1915 i signori Milliet e Frey sottoposero al Dipartimento delle finanze un nuovo disegno fondantesi sul monopolio del tabacco. Il provento annuo era stimato a circa 20 milioni di fran-

chi. Un interessante rapporto fu pure presentato dai signori Rambert, ex direttore della Regia ottomana, e dal dott. Julius Lissner di Berlino.

Nel maggio dell'anno seguente il signor prof. Milliet presentò al Dipartimento federale delle finanze un nuovo progetto che comprendeva l'imposizione di una tassa sul tabacco manifatturato, con l'applicazione del sistema dell'anello doganale. Era prevista la riscossione di una tassa di consumo sui tabacchi manifatturati destinati alla vendita, da calcolarsi in base al prezzo di vendita al minuto. Il provento annuo era valutato a 10 milioni di franchi.

La grave ripercussione che la guerra ebbe sulle nostre finanze rese sempre più urgente la questione dell'imposizione sul tabacco. Il 2 marzo 1917 il Consiglio federale diresse all'Assemblea federale un messaggio con cui si mirava a istituire il monopolio del tabacco. La proposta di riforma doveva non solo assicurare alla Confederazione nuove fonti d'entrate, ma anche contribuire a promuovere le assicurazioni sociali. Ma la discussione di questo progetto in seno alla commissione del Consiglio nazionale provò subito con ogni evidenza che non era possibile ottenere la maggioranza per il monopolio del tabacco. Non si era sfavorevoli all'idea di assoggettarlo a un'imposizione fiscale, ma occorreva trovare un'altra forma. Il Consiglio federale rinunciò dunque al progetto di monopolio e cercò un'altra soluzione. Nel novembre del 1917 il signor prof. Milliet elaborò, per incarico del Consiglio federale, un nuovo disegno.

Dopo aver esaminato a lungo i diversi sistemi, il Consiglio federale si risolse finalmente, sotto la pressione dei bisogni finanziari, a uscire dalla fase degli studi e a mettersi per la via delle attuazioni. Esso rinunciò ai progetti presentati successivamente dai suoi periti e pensò di risolvere il problema aumentando i dazi sul tabacco greggio e sui tabacchi manifatturati importati dall'estero. Il 27 gennaio 1920 risolse di aumentare a 75 franchi per ogni 100 kg., il dazio uniforme di 25 fr. fino allora riscosso su tutti i tabacchi greggi di provenienza estera. Il 31 dicembre 1920 si procedette a una nuova modificazione della tariffa per introdurre i dazi differenziali e progressivi. Ciò costituiva il primo passo nella direzione del sistema che vi proponiamo ora di accettare definitivamente. Col decreto federale del 24 giugno 1921 il nostro provvedimento fu approvato. La tariffa differenziale permette di adattare l'imposizione fiscale ai diversi usi del tabacco. La sigaretta sopporta una gravezza molto più elevata che non il tabacco da pipa o il sigaro. I tabacchi in foglia destinati alla fabbricazione di sigarette sono quindi colpiti più fortemente dei tabacchi greggi da pipa o da sigari. Col sistema della progressione si possono tassare i tabacchi fini più fortemente degli ordinari e questi un po' più del tabacco scadente. Fino al 1921 la Confederazione riscoteva un dazio uniforme, applicabile tanto ai tabacchi cari quanto a quelli di poco prezzo.

Il 10 dicembre 1923, il Consiglio federale riordinò il raggruppamento e la classificazione dei tabacchi, allo scopo di assicurare un'imposizione più conveniente e fiscalmente più efficace. Il rispettivo decreto, messo in vigore il 1° gennaio 1924, fu approvato dalle Camere federali il 4 aprile 1924 ed è tuttora in vigore.

Il messaggio all'Assemblea federale, del 10 dicembre 1923, spiega minutamente il sistema proposto, che si fonda sul dazio del tabacco, riscosso al confine. La fissazione dei dazi sul tabacco greggio e su' suoi prodotti manifatturati finiti tien conto della necessità di proteggere la industria indigena dei tabacchi, soprattutto la fabbricazione dei sigari e del tabacco da pipa. Queste considerazioni economiche non possono valere nella stessa misura per l'industria delle sigarette. Queste ultime sono fabbricate prevalentemente col lavoro meccanico ed occupano quindi un numero relativamente scarso di operai.

Il dazio riscosso al confine colpisce particolarmente i tabacchi greggi. L'importazione dei prodotti finiti è di scarsissima importanza.

I provvedimenti suddetti ripartiscono il tabacco greggio importato in tre gruppi, secondo la lavorazione a cui sarà sottoposto.

La prima categoria comprende il tabacco greggio per la fabbricazione di sigari,

la seconda il tabacco greggio per la fabbricazione del tabacco da pipa e

la terza il tabacco greggio per la fabbricazione di sigarette.

Entro ciascun gruppo furono inoltre create diverse voci con dazi che variano secondo il valore e la sorta del tabacco greggio. Il tabacco greggio destinato alla fabbricazione del sigaro è colpito meno fortemente, quello con cui si prepara il tabacco da pipa è tassato un po' di più, mentre il dazio più alto colpisce il tabacco greggio destinato alla fabbricazione delle sigarette.

In tal modo si tengono nel debito conto i bisogni dei tre gruppi dell'industria del tabacco. Si può inoltre aver riguardo al valore di fabbricazione del tabacco greggio sottoponendo le qualità care a una tassazione più elevata in confronto delle sorte ordinarie. Le aliquote applicate variano dunque secondo i gruppi e sono ancora differenziate entro questi ultimi. Certo che questo sistema può funzionare bene solo se l'amministrazione riesce in pratica a invigilare sufficientemente l'uso del tabacco greggio importato. Contrariamente ai timori espressi dagli industriali quando si stava allestendo il progetto, il sistema dei dazi sui tabacchi applicato dal 1924 ha fatto ottima prova. Prima di tutto, ha dato il risultato finanziario previsto. Se non fu ricavato subito tutto l'importo che se ne attendeva, ciò non va attribuito a un difetto del sistema, bensì a una minore importazione di tabacco greggio,

che in fondo dipende da una forte saturazione del mercato svizzero, conseguenza delle notevoli importazioni del 1919 e del 1920. Inoltre, le misure di controllo dell'amministrazione delle dogane non hanno punto molestato il commercio e l'industria; infatti i fabbricanti non se ne sono mai lagnati. Alcuni tentativi di eludere le prescrizioni furono scoperti e puniti. Infine, non fu necessario creare un apparato burocratico. L'ordinamento vigente ha quindi il vantaggio di essere estremamente semplice, di esigere un minimo di personale e quindi di non essere caro.

I manufatti di tabacco finiti sono colpiti in modo da proteggere efficacemente l'industria indigena dalla concorrenza della merce estera. I dazi sono però stati calcolati in modo tale che questa concorrenza potrebbe farsi sentire con vantaggio del consumatore, non appena i fabbricanti indigeni elevassero troppo i loro prezzi. Delle circostanze favorevoli fecero sì che contemporaneamente all'applicazione del nuovo sistema, il quale avrebbe costituito un aggravio non indifferente, si ebbe un ribasso dei prezzi sul mercato del tabacco, così che il fumatore non sentì molto gli effetti dei nuovi dazi che portarono da 4 a 20 milioni il reddito dell'imposizione fiscale sul tabacco. Così non c'è alcun motivo, nè per le autorità, nè per il commercio e l'industria e neppure per il consumatore, di desiderare un cambiamento del sistema instaurato alcuni anni fa.

Il reddito fiscale del tabacco ammonta oggi a poco più di 20 milioni di franchi. Gli urgenti bisogni finanziari delle assicurazioni sociali esigono però che questo reddito sia portato a 30 milioni. In prima linea si affaccia la questione se il maggior gettito non possa essere ottenuto aumentando semplicemente i dazi riscossi al confine. Ci sono però delle ragioni economiche che si oppongono a un aumento considerevole dei dazi sul tabacco greggio destinato alla fabbricazione delle sigarette e la medesima riserva vale, sia pure in misura minore, anche per il tabacco da pipa. Il maggior rendimento dovrebbe dunque essere dato quasi esclusivamente dal tabacco greggio importato per la fabbricazione delle sigarette. Ma per ricavare dai dazi sui tabacchi destinati alla fabbricazione delle sigarette un aumento delle entrate che ammonti da 7 a 8 milioni di franchi, occorrerebbe crescere i dazi in una misura che renderebbe molto difficile la loro applicazione. Si avrebbe un'enorme differenza tra la tassazione del tabacco greggio da pipa e da sigaro e quello destinato alla fabbricazione delle sigarette. Ciò dovrebbe aumentare considerevolmente il pericolo che si abbia ad eludere la legge. Per ovviare a questo pericolo non resterebbe altro che esercitare continuamente una rigorosa vigilanza sulle fabbriche di sigarette, che riuscirebbe estremamente molesta ai fabbricanti.

● Fur riconoscendo che il maggior provento debba essere dato in prevalenza dalle sigarette, siamo tuttavia giunti alla convinzione che sia

impossibile ottenerlo aumentando la imposizione doganale, ancorchè sembri una cosa semplicissima. Si doveva quindi escogitare un'altra soluzione. Abbiamo fatto eseguire delle indagini il cui risultato è esposto nel capitolo III seguente. Esse ci hanno indotti a scegliere un sistema che vi proponiamo di adottare e che descriviamo minutamente nel capitolo IV.

II.

Nuovo ordinamento dell'imposizione sul tabacco.

a. Gettito dell'imposizione.

Nel messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale, del 21 giugno 1919, sono esposte diffusamente le ragioni per cui è assolutamente necessario devolvere all'assicurazione per gli invalidi, i vecchi e i superstiti il provento dell'imposizione fiscale sul tabacco. Gli studi sulle basi finanziarie dell'assicurazione sono ormai giunti a un punto che permette di avere una visione complessiva dei considerevoli mezzi finanziari richiesti dalla sua attuazione. Il disegno preliminare allestito dal Dipartimento federale dell'economia pubblica calcola a 70 milioni di franchi l'anno, la spesa che deriverà più tardi alla Confederazione dall'introduzione della sola assicurazione per i vecchi e i superstiti. Le considerazioni generali di natura finanziaria che abbiamo esposto più sopra ci consigliano di procacciare per mezzo dell'imposizione fiscale sul tabacco e sull'alcool quelle entrate regolari che devono garantire il funzionamento normale della nuova istituzione. Il tabacco deve quindi contribuire con 30 milioni di franchi al finanziamento di quest'opera. I periti incaricati a suo tempo di studiare il difficile problema avevano calcolato un reddito di 20 milioni in cifra tonda, prevedendo l'introduzione del monopolio. Essi erano giunti alla conclusione che il sistema dell'anello doganale non potrebbe rendere più di 10 milioni. Era quindi tutt'altro che facile trovare una soluzione di attuazione assolutamente sicura, che non esigesse un gran numero di funzionari e desse un provento di 20 milioni di franchi. Le esperienze fatte col presente sistema permettono di elevare a 30 milioni il reddito dell'imposizione sul tabacco, senza che si debba ricorrere nè al monopolio, nè all'anello doganale.

b. Modo di ottenere un gettito maggiore.

È fuori di dubbio che il gettito dei dazi sui tabacchi potrebbe essere aumentato di 7 od 8 milioni mediante una revisione della tariffa doganale da eseguirsi nel modo seguente:

1. Per le ragioni già esposte di sopra, i dazi degli attuali numeri 1—3 (tabacchi greggi destinati alla fabbricazione dei sigari) sarebbero, in generale, lasciati invariati.

2. I numeri 4-6 della tariffa (tabacchi greggi destinati alla preparazione del tabacco da pipa) sarebbero sostituiti da una voce unica con un dazio di fr. 280 per ogni 100 kg. I dazi ora vigenti importano rispettivamente 250, 300 e 360 franchi. L'esperienza ha dimostrato che questa tripartizione costituisce un intralcio alla riscossione e non è necessaria. I fabbricanti sono del parere che un dazio medio, applicabile a tutte le sorte di tabacco, permetterà loro di produrre sorte migliori, perchè potrebbero importare a un dazio di fr. 280 del tabacco per il quale finora pagavano fr. 360. Considerato dal punto di vista fiscale, un dazio uniforme di fr. 280 per il tabacco da pipa darà dei proventi un po' più elevati che non finora. Oggi il tabacco importato è costituito in massima parte da una sorta che paga il dazio minimo di fr. 250.

3. Invece gli attuali numeri 7-9 della tariffa (tabacchi greggi destinati alla fabbricazione delle sigarette) dovrebbero essere sostituiti da due voci i cui dazi odierni di fr. 610 e 800 sarebbero portati a fr. 1300 e fr. 1600. Questo aumento del dazio sul tabacco greggio destinato alla fabbricazione delle sigarette darebbe un maggior reddito non indifferente.

Tuttavia va osservato che colpendo in siffatta misura i tabacchi greggi destinati alla fabbricazione delle sigarette, si andrebbe incontro a grandi pericoli e inconvenienti. Come è già stato osservato, la forte differenza tra i dazi gravanti la fabbricazione dei sigari e quelli che colpirebbero i tabacchi per sigarette costituirebbe un grande incentivo ad eludere la legge. In secondo luogo l'importazione del tabacco greggio richiederebbe un troppo forte investimento di capitali che evidentemente costringerebbe i fabbricanti di sigarette a chiedere lunghi termini per il pagamento delle notevoli somme costituite dai dazi. Ma in tal caso le entrate doganali non sarebbero più sicure come ora. Per ovviare a siffatti inconvenienti non vi sarebbe altro rimedio che assoggettare tutte le fabbriche di sigarette alla continua vigilanza delle autorità doganali, cosa che vien fatta in alcuni Stati, ma che ripugna al sentimento svizzero.

Del resto, uno scambio di vedute del dipartimento delle dogane, particolarmente dell'amministrazione doganale, con i circoli interessati direttamente a questa questione ha pure rilevato che si gioverebbe meglio a questi ultimi rinunciando a un siffatto aumento dei dazi e scegliendo invece un sistema fiscale che presentasse metodi di riscossione più sopportabili e offrisse maggiori possibilità di lavoro. Per armonizzare gli interessi dello Stato con quelli dei fabbricanti e dei consumatori, l'amministrazione delle dogane si è indotta a cercare un'altra soluzione che non fosse quella del semplice aumento dei dazi tuttora vigenti.

In tutti i paesi il tabacco è in generale considerato come un genere di lusso e *costituisce un oggetto fiscale di prim'ordine*, che come nessun altro ha il vantaggio di non gravare se non in tenue misura sul consumatore e lascia inoltre al fumatore la facoltà di stabilire egli stesso il proprio contributo al fisco, sia rinunciando al tabacco, sia limitandone il consumo. Per queste ragioni, quindi, molti Stati vedono nel tabacco un oggetto fiscale per eccellenza e lo colpiscono fortemente. In tutti i ceti sociali si consuma tabacco, sotto forma di sigari o di sigarette o facendo uso della pipa.

La sigaretta è divenuta popolare anche da noi e il suo consumo ha subito un aumento superiore a ogni previsione. Grazie al tempo relativamente breve che una sigaretta mette a bruciare, il consumo raggiunge cifre relevantissime. Stimiamo che in avvenire esso salirà in Svizzera a circa 1500 milioni di sigarette l'anno, equivalenti a 16.000 q. di tabacco greggio. Con una quantità relativamente scarsa di tabacco greggio si ottiene dunque una cifra rilevante di prodotti manifatturati. Siccome quasi tutte le sigarette non contengono una sola sorta di tabacco, ma sono costituite di una miscela accuratamente scelta di tabacchi diversi, il fabbricante ha un'estesa possibilità di produrre sigarette delle più svariate qualità e prezzi scegliendo acconciamente le sorte gregge.

Una tenue imposta riscossa per ogni sigaretta non influirà in modo sensibile sul prezzo dei prodotti più fini o di qualità media, laddove per la sigaretta popolare ne risulterà un aumento sopportabile. Anche senza colpire fortemente i tabacchi greggi destinati alla preparazione del tabacco da pipa o alla fabbricazione delle sigarette, dovrebbe essere possibile in Svizzera ottenere un gettito complessivo di 30 milioni di franchi. Il grande consumo di sigarette consente di ottenere un aumento notevole del gettito anche con un'aliquota tenue. Un'imposizione media di $\frac{1}{2}$ centesimo per ogni sigaretta basta a ricavare quella maggior entrata di 7 a 8 milioni di franchi che, aggiunta ai proventi attuali, darebbe la somma complessiva di 30 milioni. Una legge fiscale che prevedesse delle aliquote calcolate in modo da dare in Svizzera un gettito di 28 milioni di franchi imporrebbe una gravezza di circa 7 fr. per ogni abitante. Ciò è molto meno che l'imposizione vigente nella maggior parte degli altri Stati, dove tuttavia il consumo a testa è molto minore che non da noi. In questi calcoli, poi, si muove dal presupposto che l'onere fiscale venga rimbalzato intieramente sul fumatore, il che, secondo noi, è probabile che non avvenga, visto che il fabbricante di sigarette ha interesse al maggior consumo possibile dei suoi prodotti e cercherà di crescerne lo smercio fornendoli al fumatore al più basso prezzo che gli sia consentito. È quindi da prevedersi che una parte dell'imposizione complessiva e in particolare dell'imposta sulle sigarette sarà assunta volontariamente dal fabbricante. L'imposta sulle si-

garette, che è oggetto di una delle nostre proposte, appare una contribuzione gravante in misura modesta sul fumatore, che si ripartisce in modo sopportabile sull'intera annata in rate tenuissime.

III.

Studi per la riforma dell'imposizione sul tabacco.

Prima di scegliere il sistema, importa formarsi un'idea quanto più possibile precisa del modo come andrà sviluppandosi in avvenire l'imposizione sul tabacco e ponderare i vantaggi e gl'inconvenienti che i diversi procedimenti recheranno al consumatore, all'industria e allo Stato. Le esperienze fatte dal 1924 in poi col sistema doganale vigente ci hanno forniti preziosissimi indizi per quanto concerne l'esecuzione dal punto di vista tecnico doganale e la portata economica. Abbiamo inoltre istituito delle inchieste sulle condizioni della coltura del tabacco indigeno, che non poteva essere toccata dal sistema doganale vigente.

1. Esperienze fatte dal 1924 in poi.

a. Dal punto di vista finanziario.

Le conseguenze finanziarie che si aspettavano dal nuovo regolamento dei dazi sui tabacchi, del 10 dicembre 1923 (messo in vigore il 1° gennaio 1924) non si sono avverate in modo intieramente soddisfacente. Il probabile rendimento fu allora calcolato in base a un'importazione annua di circa 60.000 quintali di tabacco greggio. Si è però stati ben lungi dal raggiungere questa cifra media. L'importazione durante il quadriennio 1924-1927 fu la seguente:

1924	.	.	.	.	.	18,976 q.
1925	.	.	.	.	.	43,910 q.
1926	.	.	.	.	.	57,880 q.
1927	.	.	.	.	.	61,678 q.

il che dà per il quadriennio una media di soli 45.000 quintali. Le entrate doganali, invece della media prevista di circa 21 milioni, presentano per il detto periodo una media di 18,8 milioni in cifra tonda, al qual proposito occorre ancora osservare che nelle entrate del 1924 è compresa una somma di circa 12 milioni di dazi riscossi provvisoriamente nel 1923 e conteggiati definitivamente nel 1924.

La causa della minore importazione va pure attribuita anzitutto alla circostanza che verso la fine del 1923, poco prima che entrasse in vigore il nuovo ordinamento dei dazi sui tabacchi, fu importata una quantità straordinaria di tabacco greggio pagandosi i vecchi dazi. Quest'importazione di carattere spiccatamente speculativo fa sentire ancora oggi la

sua influenza nel senso che i fabbricanti, ben rifornitisi allora, sono oggi meno proclivi ad importare nuovi quantitativi. L'importazione nel 1923 raggiunse la cifra di 103.491 quintali, laddove nel 1924 s'importarono soli 18.976 quintali (vedansi le tabelle 1, 4, 13).

L'andamento dell'importazione del tabacco greggio risenti pure delle perturbazioni intervenute nella valuta e dei provvedimenti proibitivi presi da alcuni Stati, onde l'esportazione di prodotti svizzeri in paesi esteri ove prima della guerra esistevano buoni mercati, fu ridotta pressochè a zero. Occorre poi tener presente che la crisi economica manifestatasi in alcune industrie e nell'agricoltura può aver prodotto una diminuzione del consumo del tabacco. La situazione nell'industria dei sigari e del tabacco da pipa accusa ancora un certo ristagno anche nel 1928. Si sente da circoli bene informati che alcune aziende furono costrette a ridurre la produzione così che nel prossimo avvenire non si potrà probabilmente contare su di un'importazione notevolmente più elevata e sur un aumento della produzione dei sigari. Forse nell'industria del tabacco da pipa si può notare una modesta ripresa. Invece, la cresciuta produzione delle sigarette cagionò un notevole aumento dell'importazione del tabacco greggio (vedasi la tabella 13).

Se si tien conto di queste circostanze, come pure del fatto oramai noto ed ovvio che l'industria dà sempre più la preferenza alle sorte di tabacco colpite da una minore imposizione, ciò che influisce sfavorevolmente sul risultato fiscale, si giunge alla conclusione che il tabacco greggio destinato alla fabbricazione dei sigari e dei trinciati da pipa deve essere assoggettato a un'imposizione relativamente minore che non il tabacco da sigarette. *Ove, quindi, si voglia aumentare di circa 10 milioni di franchi a favore delle assicurazioni sociali il gettito dell'imposizione, si deve fare in modo che l'aumento sia sensibile per le sigarette e tenue per i tabacchi greggi destinati alla pipa o alla fabbricazione delle sigarette.*

b. Dal punto di vista tecnico.

Come abbiamo già detto, la tariffa presentemente in vigore colpisce il tabacco greggio con dazi diversi secondo che è destinato alla fabbricazione di sigarette, di tabacco da pipa o di sigari, ed entro i tre gruppi sono state distinte delle voci con dazi fortemente progressivi.

Nel fissare i dazi si sono presi come norma i seguenti criteri :

1. Industria dei sigari.

L'industria dei sigari è diventata fiorentissima in Svizzera soprattutto per quanto concerne la qualità del prodotto. Molte sorta di sigari svizzeri possono, per qualità e fabbricazione, sostenere il confronto con tutti i prodotti dello stesso genere. La fabbricazione dei sigari di-

pende in massima parte da un abile lavoro manuale. In essa sono occupate migliaia di operai d'ambo i sessi e d'ogni età. Non si tratta qui di una produzione in massa compiuta con mezzi meccanici, ma di un articolo fabbricato con l'abilità della mano. L'industria dei sigari deve contare, dato il trattamento tecnico a cui occorre sottoporre le foglie di tabacco, con notevoli perdite e con residui in parte scadenti. Se si tien equo conto di tutte queste circostanze, si troverà giusto che nell'imposizione fiscale si faccia un trattamento di favore al sigaro, cosa che del resto fu sempre riconosciuta.

2. *Industria del tabacco da pipa.*

Un po' diversa appare la situazione dell'*industria del tabacco da pipa*. In essa le perdite dovute alla lavorazione sono minori, così che la quantità di prodotto manifatturato è addirittura eguale, e in certi casi, secondo il grado di umidità, un poco superiore alla quantità di tabacco greggio adoperata. L'industria del tabacco da fumare non trova assolutamente necessaria la triplice distinzione che si fa presentemente dal fisco nel colpire il tabacco da pipa, ma ha anzi espresso il desiderio che si abbia a studiare se non sia possibile introdurre una certa uniformità nell'imposizione, stabilendo un dazio unico per tutte le sorta destinate alla preparazione del tabacco da pipa, nonché di quello da masticare e da fiuto. Con questa semplificazione si otterrebbero certi vantaggi. Parificando, agli effetti doganali, tutti i tabacchi greggi destinati alla pipa, si migliorerebbe probabilmente la qualità dei prodotti forniti al fumatore, perchè la preoccupazione di evitare i dazi più elevati gravanti i tabacchi migliori non costringerebbe più il fabbricante a scegliere, per la lavorazione, le sorta più scadenti. Poichè nuovi considerevoli territori si stanno dischiudendo alla coltivazione del tabacco (Canada, Africa del Sud, Australia), dove si tratta quasi esclusivamente di sorte che si prestano alla preparazione del tabacco da pipa, l'industria del tabacco da fumare, potrà, grazie alla concorrenza che si farà sentire sul mercato dei tabacchi greggi, compere questi ultimi a prezzi sempre più bassi (vedansi le tabelle 6, 7, 16). Il prezzo medio al quintale del tabacco greggio importato nel 1927 accusa, in confronto del 1924, una diminuzione di nientemeno che il 18,9 %. Ciò permetterà ai fabbricanti di tabacco da pipa di fornire, mediante acconce miscele, i loro prodotti a più favorevoli condizioni. Ci si potrebbe quindi chiedere se non fosse possibile elevare leggermente l'imposizione fiscale sui tabacchi greggi destinati alla pipa senza che ne derivi un aumento di prezzo per il fumatore.

3. *Industria delle sigarette.*

Il gruppo dei tabacchi in foglia destinati alla fabbricazione delle *sigarette* è già oggi quello che sopporta il maggior onere fiscale e tale

resterà anche in avvenire. Tuttavia le esperienze raccolte sotto l'impero dell'ordinamento vigente in materia di dazi sui tabacchi portano a concludere che, procedendo in avvenire a un nuovo riordinamento, sarebbe opportuno fissare per le singole sorta di tabacco dei dazi meno distanti l'uno dall'altro che non siano oggi. Già sotto l'ordinamento vigente si è cercato, con provvedimenti amministrativi, di giungere a un certo conguaglio, assegnando a una classe meno colpita certi tabacchi chiari che prima erano stati messi nella categoria soggetta ai dazi più elevati. Il fatto che nelle sigarette il margine di guadagno lasciato alla vendita al minuto consente una elasticità non indifferente, e il grande sviluppo preso dal consumo delle sigarette ci hanno indotti a dedicare tutta la nostra attenzione a questo ramo di produzione dell'industria dei tabacchi straordinariamente interessante per il fisco. Esaminati tutti i fattori degni di considerazione, siamo giunti alla conclusione che *la sola sigaretta è in grado di dare al fisco l'aumento di gettito necessario all'attuazione delle assicurazioni sociali.*

Il sistema del *drawback* (dazio di ritorno), che rientra pure nel capitolo dei provvedimenti tecnici doganali ed è atto a fornire ottimi servizi all'industria del tabacco, dev'essere mantenuto nell'ordinamento futuro dell'imposizione sul tabacco.

La situazione presente non ci consente di sperare che l'esportazione svizzera dei prodotti del tabacco abbia a raggiungere l'estensione d'un tempo. Non soltanto la maggior parte dei paesi europei ha introdotto un'imposizione elevata o addirittura il monopolio del tabacco, ma ogni governo considera questo articolo come un oggetto fiscale. Sono quindi opposti ostacoli insormontabili all'esportazione svizzera dei prodotti del tabacco. È questa una ragione di più perchè si abbia a sostenere efficacemente l'industria d'esportazione accordando ai fabbricanti il dazio di ritorno per i tabacchi greggi che hanno servito a fabbricare merce esportata. Questo provvedimento doganale sembra tanto più giustificato in quanto si può constatare una confortante ripresa nell'esportazione dei sigari e delle sigarette, il che va senza dubbio attribuito alla qualità notoriamente eccellente dei prodotti svizzeri (vedi le tabelle 19, 20, 21).

La concessione di dazi differenziali per i tabacchi in foglia importati sotto la condizione di un determinato uso è subordinata al deposito d'un documento comprovante quest'uso e alla verifica della rispettiva contabilità concernente la fabbricazione. *Questa contabilità, introdotta dalla direzione generale delle dogane per l'industria dei tabacchi da sigari e da pipa*, si è dimostrata molto utile ed efficace.

anzi addirittura necessaria, tanto dal lato del controllo, quanto da quello della fabbricazione. Del resto, un'adeguata contabilità della fabbricazione esiste già nella maggior parte delle più importanti fabbriche di sigarette; non resterebbe che estendere quest'ordinamento anche per tutti gli altri fabbricanti, consentendo un sistema più semplice alle aziende di minore importanza. I fabbricanti sanno per esperienza che un controllo può essere sufficiente senza divenire molesto.

c. Dal punto di vista economico.

Non si può negare che la crisi nell'intera industria dei tabacchi non può ancora dirsi superata e che siamo ancora molto lontani dal grado di occupazione e di produzione dell'anteguerra; anzi, per quanto si può umanamente giudicare, quel periodo di prosperità deve pur troppo considerarsi come tramontato definitivamente. Mentre la statistica delle fabbriche, allestita per il 1911, dà ancora 167 aziende soggette al controllo sulle fabbriche, con 8694 tra operai ed impiegati, l'Ispettorato federale delle fabbriche registra, per il 1927, solo 122 di queste aziende, con 6353 persone occupate. L'effettivo del 1927 accusa quindi una diminuzione del 27 % per le aziende e del 26,9 % per il personale, di fronte al 1911 che segna un *record* (vedasi le tabelle 25, 26). La riduzione del numero delle aziende va attribuita anzitutto alla circostanza che importanti mercati esteri sono andati perduti per l'industria svizzera del tabacco. D'altra parte, anche per quest'industria va compendosi un processo analogo a quello che si può notare nelle altre: *molte aziende scompaiono per cessazione dell'esercizio o per assorbimento da parte di aziende maggiori*. Si può però dire che l'industria svizzera dei tabacchi, salve poche eccezioni regionali, sta rimettendosi in misura soddisfacente dai danni sofferti soprattutto nel dopoguerra ed è lecito sperare che la presente produzione potrà, se non avvengono casi improvisti, mantenersi.

Dacchè è in vigore il nuovo ordinamento dei dazi sui tabacchi, avvenuto il 1° gennaio 1924, i *prezzi dei tabacchi greggi* accusano, in generale, salvo poche eccezioni, un nuovo ribasso. Quest'ultimo non si è però fatto sentire nella stessa misura per tutti i tabacchi, rispettivamente per i diversi usi che se ne fanno. La maggiore stabilità nei prezzi del commercio mondiale è dimostrata dai tabacchi greggi destinati alla fabbricazione dei sigari. È qui caratteristico il rialzo sopraggiunto per alcune sorte preferite (vedi le tabelle 7, 15). I tabacchi da pipa accusano uno spiccato ribasso generale (vedansi le tabelle 7, 16). Le tabelle 6 e 7 danno un'idea dell'andamento dei prezzi dei tabacchi greggi importati in Svizzera e adoperati nel quadriennio 1924-1927. La tabella 6 ragguaglia in modo affatto generale intorno ai prezzi medi delle varie sorte di tabacco, distinte secondo i tre diversi usi che se ne

fanno, laddove la tabella 7 contiene i prezzi medi delle principali sorte di tabacco preferite in Svizzera.

Fatta astrazione da alcune sorte preferite di tabacchi in foglia greggi adoperati per la fabbricazione dei sigari, le quali hanno subito un lieve aumento, tutti i prezzi medi accusano una spiccata tendenza al ribasso. Di questo fatto ci siamo già occupati nel nostro messaggio del 10 dicembre 1923. In condizioni economiche più favorevoli, questo miglioramento del mercato dei tabacchi greggi avrebbe potuto portare una ripresa considerevole nella manifattura. Invece ne poté trarre un certo profitto solo la fabbricazione dei tabacchi da pipa e quella delle sigarette, perchè molti fumatori preferiscono oggi la pipa o si sono rivolti alla sigaretta. Questi due rami di fabbricazione furono perciò in grado di consumare in tempo relativamente breve le vecchie provviste di tabacco. Invece nell'industria dei sigari sono disponibili notevoli scorte di tabacco greggio, che in parte risalgono alle esagerate importazioni del 1920, 1921 e 1923, e per le quali furono naturalmente pagati, al tempo dell'acquisto, prezzi molto alti (cfr. tabella 4).

Le condizioni favorevoli del mercato dei tabacchi greggi permisero di prescindere da un aumento dei prezzi al minuto anche dopo l'entrata in vigore del nuovo regime doganale, avvenuta il 1° gennaio 1924. Del resto il margine di guadagno lasciato alla vendita al minuto subì una leggiera diminuzione, in confronto del 1923, come si può desumere dalla tabella 11, la quale prende come base i tre articoli di consumo principali: il sigaro ordinario detto « Stumpfen », il tabacco da pipa ordinario e la sigaretta di poco prezzo.

Ci sembra cosa non priva d'interesse indicare anche il margine esistente tra il prezzo di costo della materia prima, calcolato in base a 1 kg di tabacco greggio, sdaziato, franco al confine svizzero e il prezzo di vendita al minuto del rispettivo manufatto. In questo calcolo non si è tenuto conto dei cascami, come: costole, cimette (spuntature) di sigari, sugo ecc.

Stimiamo necessario fornire anzitutto alcuni dati sulle basi di questo calcolo.

Basi di calcolo.

<i>Sigari.</i>	Pezzi	Tabacco greggio adoperato
Virginia	1000	kg. 8,0
Toscani	1000	» 11,0
Tipo Svizzeri (« Stumpfen »)	doppio migliaio	» 12,6
Uso Avana (« Kopfzigarren »)	1000	» 10,6
<i>Sigarette.</i>		
scure	1000	kg. 0,947
chiare	1000	» 1,368
<i>Tabacco da pipa</i>		» 100,0

Prezzo di costo per 1 kg di tabacco greggio franco confine svizzero, sdaziato e prezzo al minuto del rispettivo manufatto.

	Rendimento di 1 kg. netto di tabacco greggio	Prezzo di costo della materia prima, franco, sdaziato al confine svizzero			Prezzo di vendita al minuto del manufatto
		Merco 1)	Dazio	Totale	
<i>Sigari:</i>	Pezzi	per kg. fr.	fr.	fr.	fr.
Virginia	125	2.47	1.70	4.17	18.75
Toscani	91	2.60	1.70	4.30	13.65
Tipo Svizzeri . .	160	2.70	1.80	4.50	12. —
Uso Avana . . .	94	8.46	2.60	11.06	37.60
<i>Sigarette:</i>					
scure (Maryland)	1056	6.01	6.10	12.11	26.40
chiare, Orient. ordin.	731	4.21	8. —	12.21	36.55
chiare, Orientali fine	731	6.98	12. —	18.98	54.82
<i>Tabacco da pipa</i>	0,950 kg.	1.51	2.50	4.01	7.12

1) Prezzo medio per kg calcolato in base al valore medio dichiarato dal fabbricante all'importazione.

Già nel nostro messaggio del 10 dicembre 1923 osservavamo come, secondo il parere dei circoli competenti, la causa del fenomeno noto nel commercio al minuto sotto il nome di « vendita a prezzi rovinosi », contro il quale si cerca di lottare energicamente, andasse ricercata nel margine di guadagno, troppo elevato che esiste ancora oggi su certi articoli, specialmente sulle sigarette d'Oriente ordinarie. Constatiamo ancora oggi che questo margine è un elemento importante della formazione dei prezzi e che dei margini esagerati potrebbero compromettere direttamente il rendimento dell'imposta.

2. Il tabacco indigeno e la sua importanza per il fisco.

a. La coltura del tabacco in Svizzera.

La coltura del tabacco in Svizzera è limitata a certe regioni. Esse sono: la valle vodese e friburghese della Broye, il Mendrisiotto nel Ticino, come pure la parte inferiore della valle di Poschiavo (Brusio, Campascio, Campocologno). Si annunciava recentemente che anche a Basilea Campagna si facevano sforzi straordinari per dare incremento alla coltura del tabacco. Il tabacco svizzero è povero di aroma; esso è particolarmente adatto solo alla preparazione del trinciato da pipa, e anche per questo uso è per lo più mescolato con una sorta aromatica estera di qualità migliore. Per i sigari il tabacco indigeno è adope-

rato in misura limitata, mentre per la sigaretta se ne fa un certo uso come materiale di ripieno. Quantunque nell'industria del tabacco da pipa ci sia forse da constatare un lieve aumento della produzione, non si può tuttavia negare che l'uso del tabacco indigeno resterà limitato. Non si sarà quindi mai consigliato abbastanza di guardarsi dalla sovrapproduzione, perchè questa dovrebbe necessariamente determinare un ribasso dei prezzi con le sue conseguenze spiacevoli. Solo per la regione della Broye abbiamo dati sicuri intorno all'entità della produzione indigena del tabacco, laddove le cifre relative al Ticino e alla Valle di Poschiavo si fondano su valutazioni (cfr. anche le tabelle 22, 23).

Produzione e valore medio del tabacco indigeno nel periodo 1910-1927.

	Quantità	Valore medio di 100 kg. di tabacco essiccato
	q.	fr.
1910-1914, media del quinquennio	4267	73. 48
1915-1919, » » »	4115	251. —
1920 	3358	126. —
1921 	3308	112. —
1922 	3967	136. —
1923 	5381	177. —
1924 	7869	163. —
1925 	7751	109. —
1926 	1507	216. —
1927 	5680	181. —

Il facile smercio che il tabacco indigeno trovò durante la guerra e nell'immediato dopoguerra, come pure i prezzi relativamente alti a cui si vendeva e, d'altra parte, l'imminenza del nuovo ordinamento dei dazi sui tabacchi incitarono i coltivatori ad aumentare notevolmente la superficie coltivata a tabacco. Una parte della responsabilità di questa intensificata coltura del tabacco, che più tardi doveva avere conseguenze disastrose, specialmente per la valle della Broye, ricade forse su alcuni circoli che, ignorando la qualità dei tabacchi svizzeri e l'uso a cui potevano essere impiegati, consigliavano di sfruttare con una coltura intensiva il terreno adatto a questo prodotto, per rendersi maggiormente indipendenti dai mercati esteri. La cresciuta coltivazione del tabacco indigeno doveva necessariamente avere per effetto una eccessiva produzione, così che *l'industria svizzera dei tabacchi non fu più in grado di assorbire tutto il tabacco greggio disponibile*. In principio del 1926 le condizioni dei coltivatori di tabacco che si trovavano nella impossibilità di smerciare le loro partite di merce erano tali che si dovette invocare l'aiuto della Confederazione. Il soccorso federale fu concesso ai colpiti dalla crisi, sotto forma di mutuo (decreto del Consiglio

federale del 3 marzo 1926). Con la convenzione dell'8 marzo 1926, e con la convenzione addizionale del 14 febbraio 1927, concluse tra il Dipartimento federale delle dogane, da una parte, e l'« Association des Planteurs de tabac de la Vallée de la Broye a Payerne », dall'altra parte, fu stipulato che la Confederazione concederebbe alla detta associazione un mutuo grazioso di fr. 1,200,000, rimborsabile entro due anni, per renderle possibile lo spaccio del tabacco raccolto negli anni dal 1923 al 1925. I coltivatori dovettero dal canto loro obbligarsi a non piantare tabacco nel 1926.

Questa convenzione permise di risanare il mercato del tabacco indigeno e preservò la popolazione della valle della Broye da danni incalcolabili. D'altra parte, questo caso ha fornito la prova evidente che la produzione deve mantenersi rigorosamente entro certi limiti che non è lecito oltrepassare.

b. Importanza fiscale del tabacco indigeno.

Il Consiglio federale ha studiato la questione se per ragioni fiscali non convenisse in una futura legge colpire con un'imposizione anche il tabacco indigeno. Pure ammesso che la produzione e l'uso del tabacco indigeno sono limitati a certe regioni, che questo tabacco è in generale buono solo da farne trinciato da pipa e che, data la sua qualità inferiore, non può essere smerciato sul mercato internazionale, non si può tuttavia negare che nelle presenti condizioni l'assoluta libertà di traffico del tabacco indigeno toglie al fisco una fonte d'entrate che altrove è adeguatamente sfruttata. Così, la Gran Bretagna, nonostante la sua tradizionale tolleranza, vieta la coltura del tabacco entro i confini del Regno Unito. L'Olanda, dove pure vigono tendenze liberali, sta presentemente esaminando la questione dell'imposizione fiscale sulla coltura indigena del tabacco.

Si ponderò anzitutto se non fosse possibile colpire il tabacco indigeno con una tenue tassa da calcolarsi sul peso. Ma bastò affacciare questa questione per far nascere una certa inquietudine nei centri della coltura del tabacco, cioè nella Valle della Broye e nel Ticino. In queste regioni, questa coltura si pratica da più di due secoli. Essa procaccia un guadagno remunerativo ai piccoli agricoltori e alle famiglie numerose di modesti giornalieri. Finora non era soggetta nè a prescrizioni nè a tasse. E quindi comprensibile l'inquietudine da cui fu invasa la popolazione dei paesi suddetti.

Tuttavia l'idea di assoggettare a un'imposizione la coltura indigena del tabacco o addirittura di vietarla intieramente, è tutt'altro che nuova. Già nel secolo decimottavo e nei primi anni del diciannovesimo troviamo in Svizzera un'imposizione sul tabacco. Nel 1869 il consigliere fed. Challet-Venel propose un'imposta federale sul tabacco giu-

sta il modello inglese, cioè col *divieto della coltivazione indigena*. La perizia Milliet-Frey del marzo 1895, concernente il reddito presuntivo di un monopolio federale del tabacco, prevedeva pure una *limitazione della produzione indigena*. Durante la guerra fu presa nuovamente in seria considerazione un'imposizione sul tabacco indigeno (relazione Milliet al capo del Dipartimento delle dogane, dell'11 novembre 1917). Il disegno di legge concernente l'imposizione sul tabacco, allestito da Milliet nel 1920 prevedeva, rispetto al tabacco indigeno, oltre all'imposizione, delle norme molto restrittive. Nel suo messaggio del 31 dicembre 1920, concernente l'aumento dei dazi sui tabacchi, il Consiglio federale si riservava di presentare più tardi, fondandosi sulle esperienze che si sarebbero fatte, un rapporto e una proposta sul trattamento fiscale da farsi alla coltura indigena del tabacco.

Prima della guerra si proteggeva dalla concorrenza estera il coltivatore svizzero di tabacco, riscotendo al confine una tassa di fr. 25 su tutti i tabacchi d'origine estera. Oggi la sorta di tabacco da pipa estero che presenta maggiore affinità con la nostra qualità svizzera è colpita con un dazio minimo di fr. 250, cioè con una gravezza almeno decupla di quella d'una volta. A tutta prima sembrerebbe che una protezione doganale così forte dovesse dare un potente impulso allo sviluppo della nostra coltura indigena del tabacco. Invece i coltivatori svizzeri stentano più di prima a spacciare il tabacco da loro prodotto. In fatto di qualità, il fumatore svizzero è diventato più difficile da contentare. Le miscele di tabacco da pipa preferite dal nostro consumatore contengono di regola tabacco indigeno solo in proporzione limitata. Questa è la ragione per cui il consumo del tabacco indigeno non può andar oltre certi limiti. Quantunque a questo proposito possiamo osservare che le raccolte del 1927 e del 1928 sono in generale state vendute a condizioni vantaggiose, non è però lecito inferirne che riuscirà facile anche in avvenire lo smercio di questo prodotto. L'estate del 1928 fu caratterizzato da un'eccezionale siccità. Le piogge sopravvenute al momento propizio fecero sì che la messe riuscisse copiosa e di buona qualità.

D'altra parte, in seguito al divieto del 1926 di coltivare tabacco nella valle della Broye, le scorte dei fabbricanti erano esaurite. Il coincidere di queste due circostanze ha facilitato lo smercio della raccolta del 1928. Ripetiamo però che le esperienze dell'ultimo ventennio non permettono di sperare che si ripetano congiunture così favorevoli. È invece da prevedere che anche in avvenire si dovrà, come già durante tutto il periodo postbellico, lottare continuamente con la difficoltà di smerciare il tabacco indigeno. Stando così le cose ed esaminata da vicino la difficile questione, non ci sembra ora conveniente assoggettare a un'imposizione fiscale il tabacco indigeno.

3. Risultati delle nostre indagini.

Dalle constatazioni e considerazioni che precedono si deducono le *direttive generali* seguenti per l'elaborazione di una legge concernente l'imposizione sul tabacco.

A) Il reddito dell'imposizione fiscale sul tabacco può essere aumentato senza pregiudizio della vitalità dell'industria, purchè il consumatore non ne sia gravato in misura eccessiva e non ne consegua una diminuzione del consumo. Un aumento di 7 a 10 milioni si mantiene ancora entro questi limiti. L'aggravio fiscale necessario per questo scopo resta notevolmente inferiore a quello che si riscontra nella maggior parte degli altri paesi.

B) *Il maggior reddito fiscale deve andare quasi esclusivamente a carico della sigaretta, che è un articolo di lusso*; l'industria dei sigari non può essere gravata maggiormente, la fabbricazione del tabacco da pipa può sopportare un lieve aumento dell'aggravio, mentre d'altra parte le sorte di tabacco da essa adoperate devono essere colpite con un'imposizione uniforme che permetta di usare liberamente qualsiasi tabacco. La procedura fiscale ne sarà sensibilmente semplificata e si otterrà anche una maggiore entrata, sia pure modesta.

C) Per ottenere dalla sigaretta l'aumento di gettito che si desidera non basta aumentare semplicemente i dazi sul tabacco greggio destinato alla fabbricazione di questo articolo; occorre istituire una imposta speciale sulla sigarette.

D) *Il controllo dell'autorità* dev'essere efficace, senza riuscire molesto e senza esigere un nuovo apparato burocratico. L'industria deve continuare a godere delle facilitazioni che le sono concesse con l'odierno ordinamento; occorre specialmente favorire l'esportazione.

E) Il sistema doganale presentemente in vigore per il tabacco rende ogni anno più di 20 milioni di franchi. Esso ha il grande vantaggio di essere semplice e riduce al minimo gl'inconvenienti derivanti al contribuente da qualsiasi misura fiscale. Bastano cinque funzionari per assicurarne l'esecuzione. Il sistema è economico e non riesce molesto; va quindi mantenuto.

F) Il tabacco indigeno non presenta per ora alcun pericolo dal punto di vista fiscale. Date le presenti condizioni dell'agricoltura e in considerazione del fatto che la coltura del tabacco offre una buona possibilità di lavoro ai piccoli agricoltori e a numerose famiglie di giornalieri, il coltivatore indigeno non dev'essere inquietato. Il fisco non ne risente del resto alcuna perdita notevole.

I circoli interessati hanno esposto al Dipartimento federale delle dogane diversi desideri e postulati in merito al nuovo ordinamento previsto per l'imposizione sul tabacco. Questi postulati furono discussi in diverse conferenze tanto con rappresentanti del commercio, della industria, delle arti e mestieri e dei consumatori, quanto con deputati al Parlamento, sia come membri della commissione delle dogane, sia come rappresentanti delle regioni interessate o dei diversi partiti politici.

Il 17 febbraio 1927 si ebbe a Berna un primo abboccamento con la commissione tecnica per i dazi sui tabacchi, composta di rappresentanti di tutti i rami dell'industria dei tabacchi e in esso furono fissate le linee fondamentali per il nuovo ordinamento dei dazi sui tabacchi e l'introduzione di un'imposta sulle sigarette.

La direzione generale delle dogane elaborò poi un disegno di legge concernente l'imposizione sui tabacchi, che fu sottoposto a una grande conferenza di periti riunita a Bulle dal 18 al 20 maggio 1927 e composta di rappresentanti dei ceti commerciali, industriali, agricoli e politici interessati. Si approvò il mantenimento, in massima, del sistema doganale seguito finora per i tabacchi e l'istituzione di una imposta sulle sigarette.

In un altro colloquio che si ebbe a Berna il 19 marzo 1928 con i membri della commissione per i dazi sui tabacchi fu approvato il disegno di legge ch'era stato ritoccato per tener conto dei desideri espressi alla conferenza di Bulle.

Questo disegno fu poi sottoposto alla seconda grande conferenza dei periti tenuta a Bulle il 17 e 18 agosto 1928, alla quale furono invitati esclusivamente dei membri del Parlamento.

Su queste considerazioni è fondato il *disegno di legge*, dei cui particolari ci occupiamo nel capitolo IV.

IV.

Il disegno di legge.

1. Struttura generale.

Devesi anzitutto rilevare che la Costituzione federale non consente il monopolio del tabacco e che quindi non si potrebbe introdurlo senza prima procedere a una revisione costituzionale la cui sorte sarebbe più che incerta. D'altra parte, le esperienze fatte in alcuni Stati col sistema dell'anello doganale non sono molto incoraggianti. Dall'esame approfondito dell'intera questione e dalle esperienze raccolte dal 1921 in poi, abbiamo tratto la convinzione di avere a portata di

mano una soluzione fiscale più efficace e più semplice del monopolio e dell'anello doganale. Il sistema attuale dei dazi differenziali e progressivi ha fatto ottima prova. Il disegno che vi sottoponiamo mantiene quindi in massima la procedura finora seguita, che prevede un dazio su tutti i tabacchi greggi e manifatturati, e che potremmo chiamare « il sistema svizzero », *ma la completa con un'imposta sulle sigarette fabbricate in Svizzera*.

Il tabacco greggio continua quindi, come prima, ad essere colpito al confine con un dazio che varia secondo la sorta e l'uso che si prova di volerne fare. Il tabacco greggio adoperato nella fabbricazione delle sigarette è inoltre assoggettato a un'imposta, da pagarsi dal fabbricante, dell'ammontare di mezzo centesimo o di un centesimo per sigaretta, secondo il prezzo di vendita al minuto.

Conformemente a questa partizione dell'imposizione in due tributi — dazio e imposta sulle sigarette — il disegno si divide in due parti principali; una regola la procedura doganale, l'altra la riscossione dell'imposta sulle sigarette. Il capitolo I del disegno mette in rilievo questa bipartizione. Il capitolo II regola la procedura doganale, mentre i capitoli III e IV concernono le disposizioni rese necessarie dall'istituzione dell'imposta sulle sigarette. Il capitolo IV contiene le disposizioni penali. Nel capitolo VI sono previste delle disposizioni transitorie intese a impedire le speculazioni nel periodo di passaggio da un sistema all'altro e in appendice è data la tariffa che fa stato per la riscossione dei dazi.

2. Chiarimenti agli articoli più importanti.

Il dazio colpisce tutti i tabacchi greggi o manifatturati di provenienza estera. Le aliquote sono progressive rispetto alla qualità e al valore della merce importata. Inoltre, i dazi riscossi sui tabacchi greggi variano secondo la lavorazione a cui questi sono destinati. Quelli previsti per i tabacchi da trasformare in sigarette sono più elevati dei dazi sul tabacco da pipa. Il tabacco greggio destinato alla fabbricazione di sigari è meno colpito delle altre sorte, perchè i sigari tipo Svizzeri (« Stumpfen ») e quelli uso Avana (« Kopfzigarren ») sono fatti quasi esclusivamente a mano; e questa industria occupa il maggior numero di lavoratori.

Gli articoli 2-9 confermano l'ordinamento vigente. Chi non può o non vuole fornire la prova richiesta circa l'uso che farà del tabacco greggio da lui importato non ha diritto all'applicazione dei dazi dei numeri 2-7 della tariffa (tabacco in foglia destinato alla fabbricazione di sigari, tabacco da pipa o sigarette), ma paga il dazio più alto della voce N. 1. L'impegno di garanzia circa l'uso e il requisito della pre-

stazione di una sicurtà sono conformi all'ordinamento attuale che, avendo fatto buona prova, resta immutato.

L'art. 4 consente che il dazio sul tabacco greggio sia calcolato in base al peso netto, laddove questo articolo è oggi daziato secondo il peso lordo. Per ridurre le spese di trasporto e di dogana gl'importatori di tabacco erano finora costretti a far sballare nei porti di sbarco europei i tabacchi grèggi provenienti dall'America, sostituendo la tela ai pesanti imballaggi originari. Non solo ne derivavano ingenti spese per il cambiamento d'imballaggio, ma i destinatari svizzeri dovevano sopportare anche il calo del peso dovuto alla perdita dei cascami del tabacco e la merce subiva un deterioramento che, quando si trattava di foglie per fasce di sigari, poteva costituire un danno considerevole per il destinatario. Il nuovo ordinamento porta così all'industria un vantaggio non indifferente in confronto del sistema attuale. Per quanto concerne gli effetti fiscali, rimandiamo alla tabella 9 allegata.

Se si consente che il tabacco sia sdaziato in base al peso netto, occorre pure poter sdaziare a parte l'imballaggio, secondo il materiale e la condizionatura, in conformità della legislazione doganale. Per i tabacchi manifatturati soggetti allo sdoganamento in base al peso lordo valgono le disposizioni ordinarie sulla tara addizionale, con le modificazioni richieste dalla natura della cosa.

Gli elevati dazi richiesti dalla necessità fiscale costringono l'industria del tabacco a investire capitali considerevoli che spesso non possono essere riconvertiti in danaro se non molto tempo dopo la vendita del manufatto finito. Il sistema finora seguito, col quale si cerca, per quanto possibile, di riscuotere l'imposta solo poco tempo prima che la merce sia fornita ai consumatori, si è rivelato razionale dal punto di vista economico ed è sviluppato ancora maggiormente nel disegno di legge, nel senso che chi fornisca un'adeguata sicurtà può ottenere per il pagamento del dazio d'entrata una dilazione fino a 90 giorni dallo sdoganamento (art. 6 del disegno).

Anche il presente disegno prevede la concessione di *magazzini privati*, cioè la possibilità di tenere, senza sdazarli, dei tabacchi grèggi nei magazzini delle fabbriche, così che il pagamento del dazio può essere differito fino al momento in cui la materia prima sarà lavorata (art. 7 del disegno).

Il sistema del pagamento di *dazi di ritorno per i tabacchi manifatturati* sarà mantenuto nell'estensione attuale. L'ammontare dei dazi di ritorno da pagarsi, che occorre fissare nella misura più favorevole possibile, allo scopo di facilitare l'incremento della nostra industria di esportazione, sarà stabilito con un'ordinanza del Consiglio federale (art. 8). L'art. 9 del disegno estende la restituzione parziale del dazio nel senso che prevede una quota di restituzione anche per le *costole*

di tabacco di cui si notifica l'esportazione o la denaturazione. Di questo provvedimento s'avvantaggerà senza dubbio in misura non trascurabile l'industria dei sigari. L'art. 5 prevede un trattamento di favore anche per i *campioni di commercio*.

Da questo procedimento l'industria indigena del tabacco potrà vedere che intendiamo cagionarle la minor molestia possibile. Se essa ha il dovere di agevolare la riscossione dell'imposta sul tabacco, l'amministrazione deve dal canto suo evitare tutto ciò che potesse riuscire d'ostacolo al promovimento dell'industria nazionale, che desideriamo vedere prosperare.

Infine, le esperienze fatte ci hanno convinti della necessità d'integrare il nuovo ordinamento con una disposizione sulla coltura del tabacco nella zona economica estera. *L'esenzione doganale* prevista nell'art. 14, numero 23, della legge sulle dogane per i prodotti *greggi* di fondi situati nella zona economica estera di 10 km. non è applicabile al tabacco. Questa restrizione appare necessaria per assicurare il reddito dell'imposta sul tabacco nella misura prevista dal disegno di legge. Inoltre non è nell'interesse del paese che si aumenti la produzione del tabacco indigeno nelle zone estere di confine.

Le prescrizioni sulla fabbricazione previste negli art. 20-21 servono unicamente a garantire l'imposizione sul tabacco. A questa garanzia provvede anche la disposizione che l'autorità debba conoscere le quantità di tabacco indigeno gettate annualmente sul mercato. Il tabacco indigeno è esente da imposizione. L'obbligo, per i coltivatori, di notificare le loro culture, serve esclusivamente a facilitare il controllo sulla fabbricazione speciale delle sigarette. I coltivatori indigeni non devono quindi inquietarsi di questa formalità.

3. Imposizione in base alla tariffa doganale.

Il sistema di tariffa che vi proponiamo non fa che consacrare nelle sue linee generali la pratica finora seguita. Ciononostante stimiamo necessario dare alcune spiegazioni sulla tariffa stessa.

L'attuale distinzione dei tabacchi greggi in tre categorie, secondo l'uso a cui sono destinati, è stata trovata opportuna dall'industria e però l'abbiamo mantenuta. Gli oneri fiscali gravano soprattutto il tabacco greggio. Ai tabacchi importati allo stato greggio senza che l'importatore assuma alcun impegno circa il loro uso, si applica il dazio più elevato (voce n. 1). L'applicazione dei dazi ridotti delle voci 2—7 (tabacchi in foglia destinati alla fabbricazione dei sigari, tabacco da pipa e sigarette) è subordinata al deposito, da parte dell'importatore o del fabbricante, di un impegno di garanzia circa l'uso del tabacco importato.

Il nuovo ordinamento distingue in tre categorie i tabacchi greggi importati verso deposito dell'impegno di garanzia:

- a) tabacchi greggi per la fabbricazione dei sigari: numeri 2—4 della tariffa;
- b) tabacchi greggi per la preparazione di tabacchi da pipa, tabacco da masticare o da fiuto: n. 5 della tariffa;
- c) tabacchi greggi per la fabbricazione delle sigarette: numeri della tariffa 6 e 7.

Come nel passato, nei gruppi *a* e *c* vi saranno delle sottodivisioni secondo le diverse sorte di tabacco. Ogni gruppo è rappresentato nella legge solo da tipi. Le sorte non menzionate dalla legge saranno classificate dal Consiglio federale giusta l'art. 2, secondo capoverso.

Comparando tra di loro le diverse aliquote si vede come la fabbricazione dei sigari sia la meno gravata dall'imposizione. Abbiamo già detto che con questo trattamento di favore si tende a facilitare le condizioni di vita all'industria dei sigari che si serve principalmente del lavoro manuale.

Nel prospetto seguente istituimo un confronto tra la tariffa vigente e il nuovo ordinamento (dazi ridotti).

Prospetto comparativo dei dazi del vecchio e del nuovo ordinamento.

Sorta di tabacco	Dazio attuale sul peso lordo	Nuovo dazio sul peso netto
	fr.	fr.
a. Sigari:		
Kentucky, Rio Grande	170. —	175. —
Giava, Brasile	220. —	225. —
Avana, Sumatra	280. —	285. —
b. Tabacco da pipa, da masticare e da fiuto:		
Kentucky, Rio Grande	250. —	280. —
Giava	300. —	
Burley	360. —	
c. Sigarette:		
Maryland	610. —	780. —
Virginia chiaro	800. —	780. —
Tabacchi dell'Oriente	1200. —	1000. —

a. Tabacchi greggi destinati alla fabbricazione dei sigari.

Per quanto concerne il tabacco greggio destinato all'industria dei sigari, l'aumento e la diminuzione degli oneri fiscali sono stati calcolati già tenendo conto del fatto che nuovi dazi sono applicati al peso netto, laddove i dazi vecchi sono riscossi sul peso lordo.

Se però si considerano tutte le facilitazioni che questa legge offre particolarmente all'industria dei sigari, come per es. il risparmio sulle spese derivanti dal cambiamento d'imballaggio del tabacco al suo arrivo nei porti europei di sbarco, e il risparmio sugli interessi risultante dalla concessione di una dilazione fino a 90 giorni al pagamento delle tasse doganali, il quadro muta notevolmente a favore dei fabbricanti di sigari, e questi, come si può vedere dalla tabella 9, vengono a fruire di un trattamento migliore in confronto del presente regime doganale. L'aumento apparente di 5 fr. per 100 kg. che viene a subire ciascuno dei dazi vigenti sarà quindi in realtà notevolmente ridotto, anzi intieramente compensato dai vantaggi che questa legge offrirà ai fabbricanti di sigari. E quindi da escludere affatto che il nuovo ordinamento sia per cagionare il benchè minimo aumento dei prezzi al minuto presentemente vigenti per i sigari di qualsiasi specie.

b. Tabacchi greggi destinati alla pipa.

Aderendo al desiderio dei *fabbricanti di tabacco da fumare*, si sono sostituite le tre aliquote della tariffa attuale (fr. 250, 300 e 360) con un dazio unico di fr. 280. Questo cambiamento avrà i seguenti effetti sulle diverse sorta di tabacco, rispetto alla tariffa attuale:

	per 100 kg.
Kentucky, Rio Grande, ecc.	+ fr. 24.90 = + 9,8 %.
Giava	— » 26.10 = — 8,5 %.
Burley, Virginia chiaro	— » 87.10 = — 23,7 %.

Calcolando a fr. 264,30 (peso netto) il dazio medio pagato fin qui dal tabacco greggio, destinato alla fabbricazione del trinciato da pipa, si vede come il nuovo sistema porti per questo tabacco un maggior aggravio di fr. 15,70 per 100 kg, pari al 5,9 %. Questo maggior aggravio è ancor accentuato di qualche unità se si tien conto che il Kentucky italiano da pipa, che finora era sdoganato a un dazio ridotto, pagherà in avvenire il dazio ordinario. Tuttavia questo tenue aumento è compensato dal ribasso continuo del prezzo delle foglie destinate alla fabbricazione del tabacco da pipa (vedi tabella n. 6).

Allo scopo di dare all'industria dei tabacchi da pipa la libertà di movimento necessaria, e considerato che l'importazione si concentra più principalmente sui tabacchi gravati dei dazi più bassi, fu creato un gruppo unico comprendente tutti i tabacchi greggi destinati alla fabbricazione dei tabacchi da pipa, da masticare e da fiuto. Il dazio medio verrà ad essere un po' più elevato di quello attuale, ma in compenso l'aliquota unica costituirà un vantaggio notevole per i fabbricanti dei tabacchi da pipa, i quali potranno importare le sorte più fini,

che finora erano quelle maggiormente gravate, pagando un dazio più basso dell'attuale, il che dovrebbe certamente contribuire a migliorare la qualità.

c. Tabacchi greggi destinati alla sigaretta.

È riservato alla sigaretta di fornire la maggior parte dell'aumento di reddito che si vuol ottenere dall'imposizione sul tabacco. I fabbricanti hanno espresso il desiderio che si avesse a ridurre la differenza tra il dazio minimo attuale, vigente per i tabacchi scuri e il dazio massimo sui tabacchi orientali (chiari); nella presente legge si è tenuto conto di questa richiesta sostituendo alle tre classi attuali (dazi di fr. 610, risp. 800 e 1200) due sole categorie con dazi di fr. 780, risp. 1000. La voce dei tabacchi scuri, che finora era la meno gravata, fu abolita e i rispettivi tabacchi messi nella stessa voce dei tabacchi chiari (non orientali). I tabacchi d'Oriente sono invece riuniti tutti nel num. 7 della tariffa.

Stimiamo opportuno osservare fin d'ora che l'imposta sulle sigarette colpirà il prodotto di lusso con un'aliquota doppia di quella gravante la sigaretta popolare.

d. Importazione dei prodotti manifatturati.

L'imposizione fiscale sui *prodotti finiti e semilabbricati* importati doveva naturalmente essere in una certa misura proporzionata ai dazi gravanti le materie prime. È giusto che il dazio d'entrata per questi prodotti debba essere calcolato in modo da accordare una certa protezione all'industria indigena, senza però diventare proibitivo. L'aumento dei dazi previsti per il tabacco da sigarette e le sigarette è in connessione con l'imposta che sarà riscossa sulle sigarette fabbricate in Svizzera.

A coloro che nell'interesse della produzione nazionale vorrebbero *s'impedisce l'importazione dei prodotti finiti esteri* gravandoli di dazi proibitivi, osserviamo che l'importazione di questi prodotti ha oggi un'importanza secondaria, rappresentando solo circa l'1% dell'importazione complessiva, pari a 1/20 delle entrate doganali sui tabacchi (vedi tavola 1). Inoltre l'esperienza dimostra che il dazio protettivo sui prodotti manifatturati finiti è reso illusorio dal fatto che le fabbriche estere impiantano stabilimenti propri in Svizzera, danneggiando quelle del paese che esistono già da molto tempo. Il dazio protettivo è un'arma a doppio taglio. Non ci conviene dunque favorire con dazi proibitivi un ulteriore sviluppo delle fabbriche estere di tabacchi esistenti in Svizzera o la nuova fondazione di siffatte fabbriche.

4. Imposta sulle sigarette.

L'innovazione principale dell'ordinamento proposto consiste nella *imposta sulle sigarette*, di cui è stata dimostrata più sopra la necessità fiscale. Questa nuova imposta è destinata a procurare in massima parte la maggior entrata che ci occorre.

Sono in massima soggette all'imposta tutte le sigarette fabbricate *industrialmente* in Svizzera, a macchina o a mano, qualunque sia il materiale adoperato (articolo 10 del disegno). I fattori determinanti per la riscossione di quest'imposta sono il *prezzo di vendita al minuto* della sigaretta e il *peso*. Ogni sigaretta deve portare impresso a stampa o con un bollo il prezzo di vendita al minuto, cioè il prezzo al quale è fornita al consumatore nel commercio al minuto. In esso s'intende già compresa l'imposta.

Chiunque prepara industrialmente sigarette è tenuto a presentare alla direzione generale delle dogane un prospetto della sorta di sigarette da lui preparate, indicando le marche da lui tenute e il peso di ciascuna marca, nonchè il prezzo di vendita al minuto. In pari tempo vanno sottoposti all'autorità suddetta dei campioni-tipi corrispondenti. La notificazione e presentazione delle marche deve farsi prima che sia messa in vendita la merce. Qualsiasi modificazione della marca, del peso e del prezzo di vendita al minuto delle sigarette va notificata alla direzione generale delle dogane federali, prima di mettere in commercio la rispettiva sorta (articolo 11 del disegno).

L'art. 12 prevede due aliquote d'imposta. Le *sigarette popolari* vendute al minuto a meno di 7 centesimi l'una sono soggette a una imposta di *mezzo centesimo*; per le *sigarette più care*, invece, si pagherà un'imposta di *1 centesimo*.

La determinazione e la riscossione dell'imposta sulle sigarette presuppongono la tenuta, da parte del fabbricante, di una registrazione inappuntabile e il controllo sull'esercizio della fabbrica, da parte di agenti della direzione generale delle dogane. L'imposta diventa esigibile all'atto stesso della sua determinazione e va pagata alla direzione generale al più tardi 30 giorni da che l'ammontare fissato è stato partecipato al contribuente. Il fabbricante può ricorrere alla commissione federale di ricorso in materia doganale contro qualsiasi determinazione dell'imposta fatta dalla direzione suddetta (articoli 14-16 del disegno).

Questo sistema, che è molto più semplice e meno costoso di quello dell'anello doganale, garantisce un'esecuzione rapida, sicura e integrale dell'imposizione fiscale. I fabbricanti l'hanno accettato. Le esperienze fatte dal 1924 in poi li hanno persuasi che le misure di controllo richieste per la garanzia dell'imposta non riescono moleste. Siamo

tanto più soddisfatti di questo consenso in quanto esso ci permette di sottoporvi finalmente la soluzione semplice ed economica di un problema difficile.

Una restituzione dell'imposta pagata è prevista per le sigarette mandate all'estero, come pure per quelle destinate al consumo interno che, per essere divenute invendibili, sono ritornate al fabbricante e, sotto il controllo dell'autorità, rese inutilizzabili (art. 17 del disegno).

La *garanzia dell'imposta* è trattata negli articoli 18 a 23. Essa si giustifica nell'interesse tanto del commercio quanto del fisco. Quest'ultimo deve avere una certa sicurezza di poter riscuotere in modo regolare e senza difficoltà l'imposta. A questo scopo furono introdotte negli articoli succitati delle disposizioni speciali concernenti il commercio del tabacco greggio, il commercio al minuto delle sigarette e del tabacco trinciato fine e la fabbricazione. L'esercizio del commercio del tabacco greggio, come pure la preparazione industriale dei manufatti di tabacco sono permessi solo alle persone e alle ditte commerciali che hanno in Svizzera un domicilio fisso o una filiale iscritta nel registro di commercio. Coloro che intendono dedicarsi a un'attività di questo genere dovranno informarne la direzione generale delle dogane.

Dalle discussioni con gli interessati è emersa la particolare importanza della questione della *vendita a prezzi rovinosi*, che è oggetto delle disposizioni dell'art. 19. Si tratta di decidere se lo Stato sia in grado ed abbia il diritto d'intervenire contro questo fenomeno nel commercio delle sigarette. Il fatto che alcune aziende spacciano sigarette a prezzi eccessivamente bassi, danneggia tanto i negozianti regolarmente stabiliti quanto i fabbricanti. I circoli interessati chiedono con insistenza che si approfitti della revisione della legge concernente l'imposizione sui tabacchi per provvedere anche a questo riguardo.

Rileviamo anzitutto come il fatto che per le sigarette sono previste aliquote diverse, così che la sigaretta più cara viene ad essere colpita in misura maggiore di quella ordinaria, renda indispensabile un controllo. Naturalmente, questo sarà più agevole se nella vendita al minuto si osserveranno i prezzi indicati sulle sigarette. Esso sarebbe invece più difficile se i venditori non dovessero tenersi ai prezzi notificati allo Stato. Quest'ultimo ha quindi interesse a che il prezzo indicato sulla sigaretta valga anche per il commercio al minuto. Del resto si comprenderebbe difficilmente che potessero essere ammessi due prezzi diversi, uno valevole di fronte allo Stato, l'altro per il fumatore.

Infine, l'obbligo di osservare i prezzi non danneggerebbe il consumatore nè farebbe rincarare la sigaretta. Del resto il fabbricante è assolutamente libero di fissare il prezzo che crede. I prezzi saranno certamente tenuti bassi più che sia possibile allo scopo di ottenere un grande smercio. È quindi probabile che si potrebbe vietare la vendita a prezzi

rovinosi senza temere di danneggiare alla lunga il consumatore. Qualcuno obietterà, forse, che il divieto di vendere le sigarette a un prezzo minore di quello segnato potrebbe indurre i fabbricanti ad accordarsi per procedere a un aumento generale dei prezzi, ma a quest'osservazione si può rispondere che in tal caso la sigaretta estera, che è colpita di un dazio adeguato all'imposizione gravante sulla sigaretta nazionale, giungerebbe in misura maggiore sul nostro mercato e neutralizzerebbe gli effetti della costituzione del cartello. Si tratta qui di constatazioni di fatto e di considerazioni economiche. Ma la questione va ancora esaminata da un altro lato. Ha diritto, la Confederazione, di vietare la vendita a prezzi troppo bassi e di ordinare tutte le misure restrittive previste nel nostro disegno?

Per risolvere la questione posta da coloro che domandano un provvedimento legale vietante la vendita delle sigarette a prezzi rovinosi, il Consiglio federale ha esaminato il lato costituzionale del problema. Esso ha prima cercato di stabilire se la progettata imposta sulle sigarette e le relative misure di controllo fossero compatibili con l'art. 31 della Costituzione federale. Fu consultato in proposito il signor prof. dott. E. Blumenstein. Secondo il parere di questo eminente specialista, lo stato presente della nostra legislazione e della giurisprudenza in materia amministrativa ci permettono di precisare come segue l'attitudine del Consiglio federale rispetto a questa questione delicata: il principio posto dall'art. 31 della Costituzione federale risale già alla Costituzione del 1848. Esso doveva particolarmente servire di direttiva ai Cantoni e attuare le tendenze del liberalismo economico per quanto concerne la ingerenza dello Stato nel commercio, nell'industria e nelle arti e mestieri.

Ma un'assoluta libertà di commercio e d'industria non è compatibile con lo Stato moderno e i suoi compiti. Infatti l'art. 31 della Costituzione federale contiene già una serie di eccezioni, molte delle quali concernono la riscossione di pubblici tributi (privativa del sale e della polvere, dazi, imposte sul consumo, cfr. l'art. 31, lett. a). Non c'è nessuna imposta la quale, dati i suoi rapporti necessari con l'attività economica, non restringa la libertà di commercio e d'industria. Inoltre, il legislatore stabilisce, di regola, certe misure atte ad assicurare la riscossione dell'imposta, le quali costituiscono alla loro volta una limitazione della libera attività economica.

Ne consegue che la Costituzione federale, dando alla Confederazione la facoltà d'introdurre con una legge una determinata imposta, le conferisce in pari tempo la competenza a ordinare i provvedimenti necessari per una retta tassazione e la riscossione sicura dell'imposta stessa. Anche quando queste misure importano una menomazione della libertà di commercio e d'industria, il diritto di ricorrervi è implicitamente contenuto nell'articolo costituzionale che introduce l'imposta. Un

siffatto articolo deroga quindi sempre, in un certo senso, al principio della libertà di commercio e d'industria stabilito nell'art. 31 della Costituzione federale.

Se quindi la Confederazione è, in forza dell'art. 41 *ter* della Costituzione federale, autorizzata a colpire con un'imposizione il tabacco greggio e manifatturato, esso avrà pure, in virtù della medesima disposizione costituzionale, la facoltà di prendere le misure necessarie per la riscossione, risp. per la garanzia dell'imposta sul tabacco, anche se così facendo si menomi l'integrità del principio stabilito dall'art. 31 della Costituzione stessa. Le misure di cui si tratta non hanno il carattere di un'inutile ingerenza poliziesca nell'industria, ma sono necessarie per impedire che si frodino i dazi sui tabacchi e particolarmente la imposta sulle sigarette. Ma, anche se nel controllo previsto si volesse vedere una mera misura poliziesca concernente l'industria del tabacco, essa non sarebbe perciò incostituzionale, visto che l'art. 34 *ter* della Costituzione federale, accettato nella votazione popolare del 5 luglio 1908, conferisce alla Confederazione il diritto di legiferare nel campo dell'industria. Quest'articolo, emanato 60 anni dopo l'accettazione della Costituzione del 1848, reca già l'impronta del profondo mutamento compiutosi nelle concezioni economiche. La libertà d'industria sussiste ancora, ma, quand'è necessario, dev'essere posta sotto controllo.

Devesi senz'altro riconoscere che la questione della garanzia del prezzo delle sigarette rappresenta un problema straordinariamente difficile, di cui presentemente si occupano anche i Governi di altri Stati. In suo favore si può addurre che l'imposizione sul tabacco costituisce un onere gravante un solo ramo d'industria in una misura in cui non è colpita nessun'altra attività economica. Non è dunque, secondo noi, contrario all'equità accordare per mezzo di questa stessa legge una certa protezione al commercio dei tabacchi manifatturati. Questa protezione potrebbe senza dubbio essere ottenuta con la misura legislativa prevista contro i prezzi troppo bassi nel commercio al minuto delle sigarette. La vendita a vil prezzo, che costituisce un procedimento di commercio sleale, può avere conseguenze catastrofiche, per il negoziante onesto. Essa ha inoltre immancabilmente certe ripercussioni economiche spiacevoli e produce talvolta delle perturbazioni nel commercio delle sigarette. Le anomalie che ne risultano possono essere sgradevoli per il fisco, potendo compromettere la riscossione regolare dell'imposta. Occorre però rilevare che spetta anzi tutto al commercio e all'industria combattere la vendita a prezzi rovinosi e, perchè questa lotta possa essere condotta con successo, occorre anzitutto che gli affari si svolgano in modo razionale e corretto. È tuttavia opportuno che lo Stato aiuti a compiere quest'opera di risanamento. Osserviamo, infine, che con le disposizioni relative alla garanzia del prezzo non s'intende toccare i ribassi e rimborsi d'uso, ma si mira solo a impedire gli abusi.

5. Disposizioni penali.

In quanto si tratti di reati doganali, fanno stato le disposizioni della legge sulle dogane, alle quali rimanda l'art. 24. Non si potevano invece reprimere le contravvenzioni alle disposizioni concernenti l'imposta sulle sigarette applicando senz'altro le disposizioni generali di detta legge. Si sono dovute quindi stabilire delle sanzioni speciali (art. 25 a 30 del disegno di legge). Tuttavia, il fatto che nell'art. 29 si è potuto rimandare agli articoli 80 a 100 e 103 della legge sulle dogane ha permesso di conseguire una semplificazione.

6. Disposizioni finali e transitorie.

Giusta le disposizioni finali e transitorie contenute negli art. 31-36, resta riservato al Consiglio federale di fissare la data di attuazione della presente legge. A contare da questa data, tutti i tabacchi di qualunque specie che si trovano, non ancora sdaziati, nei magazzini federali di deposito, nei punti franchi doganali e nei magazzini privati, sono soggetti alle disposizioni della legge. Per i tabacchi greggi importati in Svizzera e sdaziati dopo il 1° gennaio 1924 si pagherà la differenza tra il vecchio e il nuovo dazio, in quanto questa differenza superi fr. 30 per ogni 100 kg. e il tabacco non sia stato lavorato entro 30 giorni dall'entrata in vigore di questa legge.

Entrata che sia in vigore la nuova legge, le sigarette che non hanno soddisfatto agli obblighi delle sue disposizioni non potranno essere messe in commercio nè dai fabbricanti nè dai grossisti se non dopo aver pagato l'imposta. Il Consiglio federale fisserà le condizioni che devono essere adempite perchè siffatte sigarette trovantisi ancora in possesso dei fabbricanti e dei grossisti possano essere messe in commercio ancora dopo l'entrata in vigore della legge.

Le sigarette di fabbricazione svizzera, non conformi alle disposizioni della nuova legge, che si trovassero in possesso dei negozianti al minuto non potranno più essere vendute tre mesi dopo l'entrata in vigore della nuova legge se per esse non sia prima stata pagata l'imposta. Parimente, il tabacco trinciato a una larghezza di 1 mm e meno, la cui condizionatura non risponda alle disposizioni della nuova legge, non potrà più essere venduto al minuto tre mesi dopo l'entrata in vigore della nuova legge.

Per impedire un'eccessiva importazione di sigarette estere, si è stabilito, nelle disposizioni transitorie, che dopo l'entrata in vigore di questa legge gli imballaggi della merce importata debbono essere muniti, dalla amministrazione doganale, di un contrassegno ben visibile, che faciliterà il lavoro dei funzionari incaricati del controllo. Le sigarette impor-

tale il cui imballaggio non reca il contrassegno dell'amministrazione doganale non potranno più essere introdotte nel commercio al minuto, salvo che per esse non sia stata pagata la differenza tra il dazio vecchio e il nuovo.

È da sperare che le disposizioni testè accennate basteranno a impedire le speculazioni in grande stile, del genere di quelle che si sono constatate in occasione dei precedenti cambiamenti nelle disposizioni concernenti i dazi sui tabacchi, così che le nuove prescrizioni potranno spiegare i loro effetti fiscali fin dall'entrata in vigore della legge.

V.

Conclusioni.

a. Rendimento probabile delle imposizioni.

Il presente disegno assicura un'adequata distribuzione della gravanza su tutti i fumatori, proporzionata alla possibilità contributiva delle diverse sorte di tabacco e del loro uso.

Il rendimento è ciò che soprattutto importa al fisco, il quale deve dunque porsi la questione del provento complessivo ch'esso può ripromettersi dall'imposizione.

I dazi sui tabacchi e sui loro manufatti finiti rendono oggi 20 milioni di franchi. L'applicazione della tariffa allegata al presente disegno di legge garantisce un'entrata per lo meno eguale. Questa sarà anzi un po' più elevata, ma il maggior reddito non eccederà un milione.

D'altra parte è lecito supporre che l'imposta sulle sigarette renderà circa 7 milioni, essendo da prevedere che il consumo annuo ammonterà a circa un miliardo e mezzo di sigarette. Sulle sigarette ordinarie è prevista un'imposta di mezzo centesimo l'una, mentre la sigaretta venduta a 7 cent. o più pagherà 1 cent.. La maggior imposta ond'è colpita la sigaretta di lusso non influirà in modo sensibile sul reddito complessivo, essendone relativamente scarso il consumo.

Anche calcolando secondo un altro sistema, siamo giunti alle medesime conclusioni. Il gettito complessivo della nuova imposizione, compresa l'imposta sulle sigarette, è stato calcolato a 27 milioni di franchi, prendendosi come base, per il consumo interno, un'importazione complessiva di 55,000 quintali. Siccome il reddito annuo effettivo dipende dalla quantità di merce importata, la somma di 27 milioni di franchi sarà superata di quanto l'importazione eccede 55,000 quintali. La statistica doganale consente di concludere che si potranno ricavare somme maggiori di 27 milioni.

b. Ripercussioni dell'imposizione sul tabacco nel commercio al minuto.

L'imposizione sui tabacchi greggi per la fabbricazione dei sigari non subirà alcun aumento, o in ogni caso questo non sarà punto sentito. Per i tabacchi destinati alla pipa si avrà, piuttosto che un maggior aggravio, uno spostamento dell'onere fiscale, nel senso che l'aumento su certe sorte sarà compensato da una diminuzione su certe altre. La possibilità di adoperare quasi tutte le sorte, senza che l'imposizione varii, è un vantaggio così per il fabbricante come per il fumatore. I prezzi al minuto di questi due prodotti non saranno dunque aumentati. Un siffatto aumento non sarebbe nè comprensibile nè giovevole all'industria. Questa nostra convinzione è corroborata anche dal fatto che l'industria dei tabacchi, particolarmente per quanto concerne quelli da pipa, può contare su di un ribasso continuo dei prezzi delle materie prime (vedansi le tabelle 6, 7 e 16). Inoltre, specialmente l'industria dei tabacchi da pipa ha a sua disposizione anche il tabacco indigeno, di cui va aumentando la produzione, che dà un raccolto medio da 4500 a 5000 quintali, pari al 33-36 per cento del consumo complessivo del tabacco greggio importato dall'estero, destinato alla preparazione dei manufatti da pipa.

La tabella n. 8 dà un prospetto del maggiore o minore onere fiscale complessivo che graverà sul tabacco greggio in virtù della nuova legge, tenuto conto del miglioramento, in confronto dei dazi attuali, derivante dal fatto che i nuovi dazi saranno calcolati in base al peso netto. Esaminando questa tabella, potrete convincervi che il nuovo ordinamento non sarà tale da giustificare un aumento dei prezzi dei sigari e dei tabacchi da pipa.

Invece, l'imposta sulle sigarette farà probabilmente aumentare un poco il prezzo di vendita al minuto di questo articolo. Il maggior aggravio che dal nuovo ordinamento deriverà alle sigarette è stato calcolato come segue:

Sigarette:

Maryland	= 13 . cent.	} per scatola o pacchetto da 20 pezzi,
Virginia	= 9 »	
Oriente ordinarie . .	= 13,1 »	
Oriente fini	= 13,9 »	

di un peso medio, per mille, di 900 grammi per le sigarette scure e di 1300 grammi per le sorte chiare, compresa la carta delle sigarette, calcolandosi un rendimento di 95 kg. di prodotto manifatturato per 100 kg. di tabacco greggio.

Il disegno di legge qui allegato assicura dunque un notevole aumento delle entrate, pur risparmiando, per quanto è possibile, il consumatore. D'altra parte, poichè il nuovo regime si appoggia a condi-

zioni già esistenti, che hanno permesso di raccogliere preziose esperienze, l'industria dei tabacchi non ne risentirà alcuna perturbazione. Inoltre verrebbe regolata definitivamente per un certo tempo la questione dell'imposizione sul tabacco, ciò che faciliterebbe la conclusione di affari a termine.

L'esecuzione della legge sarebbe affidata all'amministrazione delle dogane che dispone già di personale fornito d'istruzione e di pratica speciale. Non sarebbe dunque necessario creare un nuovo apparato burocratico. Basterebbe trasferire a Berna tre o quattro funzionari delle dogane per assicurare la retta attuazione del nuovo ordinamento.

Fondandoci su quanto abbiamo esposto, vi raccomandiamo di accettare il disegno di legge seguente e profitiamo dell'occasione per esprimervi i sensi della nostra alta considerazione.

Berna, 4 maggio 1929.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Dr. HAAB.

Il Vicecancelliere:

LEIMERGUBER.

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'imposizione sul tabacco. (Del 4 maggio 1929.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1929
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2437
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.08.1929
Date	
Data	
Seite	647-684
Page	
Pagina	
Ref. No	10 148 837

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.