

FOGLIO FEDERALE

Anno XLVI

Berna, 31 ottobre 1963

Volume I

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

8841

MESSAGGIO

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il disegno di legge su l'imposta preventiva

(Del 18 ottobre 1963)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo sottoporvi un messaggio e un disegno di legge federale sull'imposta preventiva.

Il decreto federale 31 gennaio 1958 che istituisce nuove disposizioni costituzionali sull'ordinamento delle finanze della Confederazione (RU 1958, 375), accettato dal popolo e dai Cantoni il giorno 11 maggio 1958, ha completato l'articolo 41 *bis* della Costituzione, che sino allora autorizzava la Confederazione a riscuotere soltanto delle tasse di bollo. Secondo il nuovo capoverso 1, lettera *b*, la Confederazione può riscuotere « un'imposta a titolo di precauzione (imposta preventiva) sul reddito di capitali mobili, sulle vincite alle lotterie e sulle prestazioni di assicurazioni ». La legge federale sull'imposta preventiva, che è l'oggetto del presente messaggio, ha per scopo di disciplinare l'esecuzione della disposizione costituzionale precitata (art. 41 *bis*, cpv. 3, della Costituzione). Conformemente all'articolo 8, capoverso 1, lettere *b* e *c*, delle disposizioni transitorie della Costituzione, la legge deve sostituire le disposizioni vigenti dell'imposta preventiva e dell'imposta intesa a garantire i diritti fiscali in materia di assicurazioni (la c. d. imposta di garanzia), le quali continueranno ad essere applicate sino all'entrata in vigore della legge d'esecuzione. In pari tempo, la legge deve far passare nella le-

gislazione ordinaria in materia di tasse di bollo il cosiddetto diritto di necessità ancora in vigore (art. da 34 a 40 e 48 del decreto federale del 22 dicembre 1938 concernente l'attuazione dell'ordinamento transitorio delle finanze federali, detto in seguito « decreto federale del 1938 », CS 6, 39), nella misura in cui deve essere mantenuto.

A. Osservazione d'ordine generale

I. Dell'imposta preventiva e dell'imposta di garanzia (cenno storico, natura, gettito)

1. L'imposta preventiva è riscossa dal 1° gennaio 1944 in base al decreto del Consiglio federale 1° settembre 1943, preso d'accordo con le commissioni parlamentari per i poteri straordinari, e fondato sull'articolo 3 del decreto federale 30 agosto 1939 su le misure da prendere per la protezione del paese e il mantenimento della sua neutralità (CS 6, 334; rapporto intermedio del Consiglio federale all'Assemblea federale, del 1° settembre 1943; sulle misure da esso prese in virtù dei suoi poteri straordinari, FF 1943, ed. in lingua francese, I, 721 e segg.). L'imposta preventiva, che costituiva un complemento dell'imposta per la difesa nazionale alla fonte, era riscossa all'origine con l'aliquota del 15 per cento. Essa fu portata al 25 per cento a partire dal 1° gennaio 1945, in relazione con l'amnistia allora concessa (DCF del 31 ottobre 1944 e rapporto intermedio del Consiglio federale del medesimo giorno; RU 1944, pag. 717 e segg.; FF 1944, ed. in lingua francese, I, 1148 e segg.) e con la soppressione dell'imposta per la difesa nazionale alla fonte. L'aliquota dell'imposta preventiva venne stabilita al 27 per cento, a partire dal 1° gennaio 1959, dopo che la tassa di bollo sulle cedole venne ridotta dal 5 al 3 per cento (art. 8, cpv. 1, lettere a e b, delle disposizioni transitorie della Costituzione). Per il resto, il decreto del Consiglio federale concernente l'imposta preventiva non ha subito modificazioni essenziali. Lo stesso dicasi del decreto del Consiglio federale 13 febbraio 1945 per garantire i diritti fiscali in materia di assicurazioni (CS 6, 353, pure fondato sui poteri straordinari). Questo decreto ha completato quello concernente l'imposta preventiva e che con esso è stato sempre prorogato.

2. Si può dare per ammesso che la struttura e l'applicazione delle imposte preventiva e di garanzia, che sono riscosse ormai da quasi venti anni, sono note e che non è necessario di spiegarle nei loro particolari. L'imposta preventiva è ritenuta dal debitore su redditi di determinati collocamenti di capitale che egli versa al creditore; quest'ultimo può ottenere il suo computo sulle imposte cantonali e comunali o il rimborso in contanti, se ha in Svizzera il domicilio o la dimora durevole e se denuncia nella dichiarazione ai fini delle imposte cantonali e comunali il reddito

del capitale che è stato colpito dall'imposta preventiva, ed anche il valore patrimoniale da cui esso proviene. E, dunque, l'imposta preventiva è un onere definitivo soltanto per il frodatore svizzero o per il creditore straniero. In quest'ultimo caso, l'imposta costituisce, da una parte, una controprestazione per i vantaggi che la Svizzera offre ai collocamenti di capitali esteri grazie alla sua stabilità politica ed economica e, d'altra parte, un oggetto di scambio importante durante le trattative per concludere le convenzioni internazionali intese ad evitare la doppia imposizione. Per quanto riguarda l'imposta di garanzia, l'assicuratore svizzero deve dichiarare all'Amministrazione federale delle contribuzioni, ad uso dell'autorità cantonale di tassazione, la prestazione d'assicurazione (capitale, rendita vitalizia, pensione) che ha fatto a un beneficiario in Svizzera; ma lo stipulante dell'assicurazione o l'avente diritto può opporsi alla notifica dell'assicuratore; questi, allora, deve decurtare la sua prestazione dell'ammontare dell'imposta di garanzia, che l'interessato può tuttavia richiedere all'Amministrazione federale delle contribuzioni.

In linea di principio, l'imposta preventiva e quella di garanzia non sono riscosse per gravare definitivamente il cittadino e per aiutare direttamente a coprire il fabbisogno finanziario della Confederazione; esse sono concepite in primo luogo come un mezzo tecnico fiscale inteso ad impedire che contribuenti soggetti alla sovranità fiscale svizzera sottraggano delle imposte cantonali e comunali dovute sui capitali mobili e loro redditi, sulle vincite alle lotterie e sulle prestazioni d'assicurazione. Tanto meglio queste imposte assolvono il loro compito, quanto minore è il loro gettito netto. E, dunque, sarebbe errato chiedere la soppressione dell'imposta di garanzia sotto pretesto del suo debole gettito. Non si può negare, d'altra parte, che l'imposta preventiva è divenuta sempre più per la Confederazione una fonte di proventi non trascurabile, benchè non si possa distinguere esattamente l'ammontare riscosso a carico di frodatori svizzeri (o stranieri) da quello che grava gli stranieri che non hanno diritto al rimborso dell'imposta in virtù di una convenzione per evitare la doppia imposizione.

Il fatto che in questi ultimi anni l'imposta preventiva ha fornito un gettito elevato non consente d'inferire che essa non può più conseguire il suo scopo principale, che è la prevenzione della frode. Anche se non è una panacea contro la frode, l'imposta preventiva contribuisce molto al fatto che i capitali e i loro redditi vengano dichiarati ai fini delle imposte cantonali e comunali.

3. Nel 1961, il gettito lordo dell'imposta preventiva ascese a 710 milioni di franchi, di cui 198 rimasero alla Confederazione, dopo rimborso di 512 milioni ai contribuenti. Nel 1962, il gettito lordo ammontò a 773 milioni, di cui 238 rimasero alla Confederazione, dopo un rimborso di 535 milioni.

Nel 1961, l'imposta di garanzia fruttò un gettito lordo di 530 329 franchi, di cui 515 619 rimasero alla Confederazione, mentre 14 710 furono rimborsati; le prestazioni in capitale dichiarate (dunque quelle non decurtate dell'imposta) sono state 23 900, pari cioè a 197 milioni. Per il 1962 i dati relativi furono i seguenti: gettito lordo 650 114 franchi, rimborsi 27 865 franchi, rimanenza per la Confederazione 622 249 franchi; sono state annunciate 26 800 prestazioni in capitale per un importo complessivo di 237 milioni di franchi. E, dunque, nel 1962 l'Amministrazione federale delle contribuzioni si è occupata di 70 300 dichiarazioni concernenti rendite vitalizie e pensioni.

II. Il disegno di legge nelle sue grandi linee

L'imposta preventiva e quella di garanzia, nella loro struttura in vigore, si sono ben introdotte e hanno dato buoni risultati. La commissione di studio per le tasse di bollo e l'imposta preventiva, costituita nel 1956 dal Dipartimento federale delle finanze e delle dogane, è giunta alla conclusione che — in linea di principio — la riscossione di queste due imposte dovrebbe essere continuata nella medesima misura e con la medesima procedura, (cfr. Publications concernant la réforme des finances fédérales, 3e cahier, p. 37 ss, 57 e 58). Per quanto riguarda l'imposta preventiva, la Commissione ha suggerito di modificare l'imposizione dei certificati di trust, di colpire i redditi fruttati dalle obbligazioni estere e, nella misura del possibile, di sostituire la deduzione d'imposta con una notifica della prestazione imponibile. Quanto all'imposta di garanzia, essa ha raccomandato di sopprimere la restrizione che la dichiarazione riguardi soltanto le assicurazioni suscettive di riscatto e di aumentare i limiti a partire dai quali si dà l'obbligo della notifica.

Durante le discussioni sinora avute in merito all'ordinamento delle finanze della Confederazione, nei preavvisi sul disegno di legge dati dai Cantoni e dalle associazioni e nelle discussioni pubbliche, sono state sollevate le questioni di principio seguenti: aumento dell'aliquota dell'imposta preventiva con conseguente soppressione della tassa di bollo sulle cedole; aumento dell'aliquota ed estensione dell'imposta preventiva ai redditi dei titoli esteri; estensione dell'imposta ai redditi di tutti i certificati di proprietà e di trust; esenzione completa per gli interessi dei libretti di risparmio, aumento dell'ammontare esentato da 40 sino a 300 franchi o, per converso, soppressione del cosiddetto privilegio dei libretti di risparmio; diritto al rimborso degli Svizzeri all'estero; indennità alle banche per l'incasso e il versamento dell'imposta preventiva; versamento di un interesse sugli importi da rimborsare; partecipazione dei Cantoni al gettito netto della imposta preventiva (cfr. messaggio 1° febbraio 1957 concernente il nuovo ordinamento costituzionale delle finanze della Confederazione, FF 1957, 425 e segg., in particolare 494 e segg., messaggio 18 maggio 1962

concernente la proroga dell'ordinamento delle finanze della Confederazione, FF 1962, 829 e segg., in particolare 841 e 842; rapporto del 25 maggio 1962 sulla mozione Eggenberger per potenziare la repressione dell'evasione fiscale, FF 1962, ed. in lingua francese, I, 1097 e segg., in particolare 1121, da 1132 a 1139, 1156 e 1157).

Nella sua essenza, il disegno si limita a codificare in modo nuovo il diritto vigente e non apporta modificazioni materiali di carattere fondamentale. Nuova è soltanto l'imposizione dei certificati di proprietà, mentre il privilegio degli interessi dei libretti di risparmio è stato soppresso. Per il rimanente, il disegno si sforza di suddividere la materia in modo più sistematico e di presentarla in modo più comprensibile della legislazione anteriore. A tale scopo, la legge sull'imposta preventiva è stata resa indipendente dalla legge relativa alla tassa di bollo sulle cedole e dal decreto concernente l'imposta per la difesa nazionale, ciò che rende necessario — mancando una legge sulla parte generale del diritto fiscale della Confederazione — una disciplina completa del diritto relativo alle autorità e alla procedura.

Il disegno di legge è stato sottoposto ai Cantoni e alle associazioni interessate e, in genere, ha avuto buona accoglienza; l'imposta preventiva, come tale, le sue funzioni e la sua struttura non sono state criticate da nessuno. L'incorporazione dell'imposta di garanzia nella legge sull'imposta preventiva è stata approvata. Soltanto un'associazione si è pronunciata per la soppressione dell'imposta di garanzia. La nuova disciplina prevista dalla imposta preventiva per i redditi fruttati dalle quote in fondi di investimento è stata pure approvata da una grande maggioranza. Per converso, la soppressione del privilegio di 40 franchi per gli interessi dei libretti di risparmio ha, talvolta, suscitato vive critiche; le opinioni sono molto discordi fra i Cantoni e le associazioni, ed anche fra le banche, quanto all'utilità e all'opportunità di tale soppressione. Inoltre, la maggior parte dei Cantoni si è pronunciata per una loro partecipazione al gettito dell'imposta preventiva. Infine, la più parte delle associazioni ha chiesto la soppressione della tassa di bollo sulle cedole, con un aumento simultaneo al 30 per cento dell'aliquota dell'imposta preventiva.

III. Dell'imposta di garanzia e della sua incorporazione nell'imposta preventiva

1. Secondo la lettera e lo spirito dell'articolo 41 bis, capoverso 1, lettera b, della Costituzione, l'imposta di garanzia vigente, disciplinata sinora in modo indipendente, deve in avvenire essere parte integrante della legislazione sull'imposta preventiva. Le due imposte si prefiggono il medesimo scopo e si fondano su un concetto identico, anche se per i redditi di capitali mobili e le vincite alle lotterie si opera la deduzione d'imposta (imposta preventiva attuale), mentre, per le prestazioni d'assicurazione, la noti-

fica della prestazione imponibile sostituisce generalmente la deduzione di imposta (imposta di garanzia attuale).

Un'associazione propone di sopprimere l'imposta di garanzia sulle prestazioni in capitale, per il fatto che l'imposta per la difesa nazionale non è più riscossa sulla sostanza delle persone fisiche. Non può essere dato corso a tale proposta. Visto che tutti i Cantoni riscuotono un'imposta sulla sostanza, essi hanno interesse ad essere informati sulle prestazioni in capitale provenienti dalle assicurazioni sulla vita.

Il disegno di legge mostra che la fusione delle due imposte, ora disciplinate separatamente, non soltanto è possibile salvaguardando interamente il loro carattere tradizionale, ma anche che essa ha il vantaggio di disciplinare l'imposta di garanzia in modo più chiaro e più semplice, in particolare per quanto riguarda il capitolo della riscossione. Le condizioni per il rimborso dell'imposta di garanzia hanno tuttavia dovuto essere disciplinate in modo speciale (art. 32), perchè in questo campo si danno differenze rispetto al rimborso dell'imposta preventiva. La disciplina separata delle due imposte in capitoli differenti della legge avrebbe implicato grandi complicazioni d'ordine legislativo (numerosi ripetizioni e numerosi rinvii; cfr. p. es. gli art. da 3 a 8 del decreto concernente l'imposta di garanzia) e la chiarezza della legge ne avrebbe sofferto. La fusione delle due imposte non impedirebbe però in alcun modo che nell'ordinanza le disposizioni d'esecuzione vengano trattate separatamente, se tale fatto dovesse facilitare l'applicazione tecnica della legge.

2. Le modificazioni dell'imposta di garanzia proposte non hanno alcun rapporto con la sua incorporazione nell'imposta preventiva.

Secondo quanto ha raccomandato la Commissione di studio, l'obbligazione fiscale (o l'obbligazione della notifica) è estesa alle prestazioni in capitale provenienti da assicurazioni sulla vita non suscettive di riscatto (art. 6, cpv. 1): si possono in tal modo colpire meglio le prestazioni delle istituzioni di previdenza sociale private, che versano prestazioni di capitali (indennità di partenza, ecc.), più sovente che rendite, ma che non concedono assicurazioni suscettive di riscatto (rapporto della Commissione di studio, pp. 42 e 58). È stato, inoltre, raccomandato di portare da 3000 a 5000 franchi l'ammontare delle prestazioni in capitale esente da imposta.

L'obbligazione dell'assicuratore di notificare la prestazione o di dedurre l'imposta dipende oggi dal fatto che l'avente diritto abbia il domicilio in Svizzera alla scadenza del diritto derivante dall'assicurazione. Invece che sulla scadenza, ci si fonderà d'ora innanzi sul momento in cui si verifica l'evento assicurato (art. 6, cpv. 1), che è più facile da determinare che la scadenza. Infatti, secondo l'articolo 41, capoverso 1, della legge federale sul contratto d'assicurazione, il credito derivante dal contratto scade quattro settimane dopo che l'assicuratore abbia ricevuto le informazioni dalle quali possa convincersi del fondamento della pretesa.

Dato che l'appartenenza dell'assicurazione a un portafoglio svizzero e il domicilio in Svizzera di un avente diritto sono le condizioni che fanno sorgere l'obbligazione per l'assicuratore di notificare la prestazione, la legge prevede (ciò che è nuovo) che la cessione di un'assicurazione a una persona domiciliata all'estero e (conformemente alla prassi in vigore) il trasferimento di un'assicurazione da un portafoglio svizzero a un portafoglio estero fanno pure sorgere l'obbligazione della notifica (art. 6, cpv. 2).

Una lacuna esiste nel diritto vigente, nel senso che i versamenti di averi provenienti da assicurazioni di risparmio ed altre istituzioni simili, versamenti che sono imponibili in tutti i Cantoni, non sono soggetti alla obbligazione della notifica. Colmando questa lacuna si può in pari tempo disciplinare in modo più chiaro e più semplice di quanto sia ora il caso l'esenzione dall'imposta preventiva degli interessi che sono accreditati sugli averi delle « assicurazioni-risparmio » (cfr. art. 6, cpv. 3, e art. 4, lett. c; cfr. anche le osservazioni all'art. 4, qui di seguito).

IV. Nuova disciplina dell'imposizione delle quote in fondi d'investimento (certificati di trust)

Al presente, la riscossione dell'imposta preventiva e delle tasse di bollo federali sulle quote in fondi d'investimento è straordinariamente complicata, non tanto nel tenore delle disposizioni di legge (art. 4 cpv. 1, lett. a e d; art. 7, cpv. 1, let. c, del decreto concernente l'imposta preventiva; art. 40 del decreto federale del 1938), quanto nei suoi effetti pratici. La disciplina in vigore presenta, inoltre, delle lacune gravi. Essa facilita la sottrazione d'imposta, specialmente quando trattasi di fondi immobiliari, le cui distribuzioni sono di regola colpite con un'imposta preventiva minima. Non è raro infatti che, su una distribuzione di 40 franchi, la tassa sulle cedole e l'imposta preventiva (che normalmente sono pari al 30%) siano inferiori a un franco. Ciò rappresenta un vero e proprio privilegio dei portatori di quote rispetto ai possessori di altri titoli svizzeri, come azioni, obbligazioni, ecc. Per tale ragione la frode sulle quote in fondi immobiliari è molto grande. Inoltre, i fondi stessi non sono considerati soggetti fiscali in proprio e, conseguentemente, non pagano imposte dirette (cosa che, d'altronde, sembra giusta, vista la natura di questi fondi). I vantaggi fiscali di cui fruiscono i portatori di quote, soprattutto in materia d'imposta preventiva, hanno certamente avuto una parte non trascurabile allo straordinario sviluppo dei fondi di investimento e più particolarmente dei fondi immobiliari. Alla fine del 1962 si contavano infatti 141 fondi, rappresentanti un patrimonio di circa 6 miliardi. I soli fondi immobiliari, i quali si occupano dell'acquisto, della gestione e persino della costruzione d'immobili, erano 79, con un patrimonio di 2,5 miliardi di franchi; nel 1949, invece, ve ne erano soltanto 4, con un patrimonio di 55 milioni di franchi. Le quote di fondi di investimento in titoli esteri (in particolare

azioni) divennero sempre più ricercate dagli stranieri. Dal 1949 al 1962 il numero dei fondi d'investimento in titoli esteri e dei fondi misti comprendenti titoli svizzeri ed esteri è salito da 8, con un patrimonio di 0,3 miliardi, a 53, con un patrimonio di 3 miliardi. Alla fine del 1962, su 14,5 milioni di quote in questi fondi che nel corso dell'anno hanno ottenuto delle distribuzioni (39 fondi), 8,9 milioni di quote, vale a dire più del 60 per cento, si trovavano in mano di persone straniere (in ogni caso alla scadenza della cedola). Durante il medesimo periodo, il numero dei fondi d'investimento in titoli esclusivamente svizzeri è rimasto costante (5); sempre alla fine del 1962 il loro patrimonio ammontava a 0,4 miliardi.

La legge d'esecuzione dell'imposta preventiva offre finalmente l'occasione di disciplinare a fondo e di adattare alla situazione l'imposizione delle quote in fondi d'investimento, come l'ha previsto il messaggio del Consiglio federale concernente la proroga dell'ordinamento delle finanze della Confederazione, del 18 maggio 1962 (FF 1962, 829).

Il Dipartimento delle finanze e delle dogane sta al presente mettendo a punto un disegno di legge federale sui fondi d'investimento, che è già stato sottoposto per preavviso alle cerchie interessate. I quesiti che tale legge deve risolvere (struttura dei fondi, rapporti giuridici fra gli interessati, pubblicità, tenuta dei conti e vigilanza) sono molto differenti da quelli che si pongono quando si tratta dell'imposizione delle quote in fondi d'investimento. Non è, quindi, necessario di trattare insieme i due oggetti o di soprassedere alla nuova disciplina sull'imposizione delle quote in fondi d'investimento, d'altronde prevista e preparata da lungo tempo, sino a quando sia entrata in vigore la legge concernente i fondi d'investimento. In ogni modo, non saranno sottoposti all'imposta preventiva soltanto i fondi contemplati dalla legge sui fondi d'investimento, ma anche quelli di carattere analogo che non soddisferanno alle condizioni poste dalla legge (p. es. offerta al pubblico per il collocamento delle quote, ecc.).

È opportuno imporre le quote in fondi d'investimento, e i loro redditi, nello stesso modo degli altri titoli d'investimento collettivo (azioni, obbligazioni), ai quali esse fanno concorrenza. Alcune cerchie sostengono che, dal profilo dell'imposta preventiva e in ogni modo da quello delle tasse di bollo, colui che investe i suoi risparmi nei fondi d'investimento dovrebbe essere trattato come se possedesse direttamente i valori patrimoniali appartenenti al fondo (investimento diretto); ma questa tesi non trova la sua giustificazione né secondo il diritto civile, né dal lato economico, e non è nemmeno giusta da quello fiscale.

Infatti, la quota in fondi d'investimento è un titolo al portatore, di modo che il suo proprietario può restare anonimo; egli fruisce del vantaggio di una larga ripartizione dei rischi; può investire piccole somme; non ha alcuna preoccupazione per l'amministrazione dei valori patrimoniali che compongono il fondo; ma non ha anche nessun diritto di disporre

degli stessi. Colui che investe i suoi risparmi in un fondo d'investimento si trova, dunque, in una posizione essenzialmente diversa da quella di colui che opera direttamente i suoi investimenti; la sua quota incorpora diritti che hanno un carattere proprio e che fanno di questo titolo una nuova cartavalore indipendente. Per questi motivi, derogando al diritto anteriore, che non corrisponde più alla situazione del momento, il disegno di legge non tiene più in considerazione i diversi elementi componenti la consistenza patrimoniale del fondo, nè la loro origine, ma si fonda unicamente sui diritti incorporati nei certificati. Tuttavia, alcune eccezioni sono state previste per tener conto della situazione in cui si trovano al presente i fondi e per evitare ripercussioni sfavorevoli sull'andamento dei loro affari. E così, per esempio, l'imposta preventiva sarà rimborsata ai portatori stranieri di quote composte essenzialmente di titoli esteri, come già ora si verifica (art. 7, cpv. 1, lett. c, del decreto concernente l'imposta preventiva), però secondo un sistema più semplice (art. 26, cpv. 1, del disegno). Inoltre, i profitti di capitale non saranno più imposti, qualora la loro distribuzione avvenga mediante cedola separata (art. 4, lett. b, del disegno).

L'imposizione delle quote in fondi d'investimento può essere facilmente disciplinata nel quadro del presente disegno di legge, senza che vi sia bisogno di una legge speciale. Oltre alla disposizione per designare e definire l'oggetto dell'imposta, occorre prevedere delle disposizioni speciali quanto alla esenzione dei profitti di capitale (art. 4, lett. b), al rimborso dell'imposta preventiva al fondo stesso (art. 25) e al rimborso agli stranieri (art. 26, cpv. 1).

Il nuovo sistema d'imposizione previsto per l'imposta preventiva obbliga ad adattare l'ordinamento in vigore per le tasse di bollo. Se tale ordinamento non venisse modificato, le complicazioni attuali, che sono divenute quasi intollerabili, sarebbero ancora aggravate dalla coesistenza di due sistemi d'imposizione riguardanti il medesimo oggetto. Le modificazioni indispensabili sono apportate nelle disposizioni finali e transitorie del disegno (art. 67, n.ri I e II). Gli articoli da 48 a 51 della legge federale sulle tasse di bollo non hanno più alcun scopo dopo la soppressione della tassa di bollo sui documenti di trasporto (art. 7 delle disposizioni transitorie della Costituzione), di modo che il vuoto prodotto nella legge (cap. VII, della legge sulle tasse di bollo) può essere occupato dalla regolamentazione completa della tassa di bollo d'emissione e della tassa di negoziazione sulle quote in fondi d'investimento. Si rende così possibile integrare in modo semplice e chiaro l'imposizione delle quote in fondi di investimento nel sistema delle tasse di bollo.

Per quanto riguarda la tassa sulle cedole, occorre completare su qualche punto la legge federale concernente la tassa di bollo sulle cedole, al fine di far concordare la tassa di bollo d'emissione e l'imposta preventiva. È stata prevista una disposizione speciale affinché la tassa

di bollo sulle cedole non costituisca un doppio onere (art. 67, n. II: art. 11 *bis* della legge concernente la tassa di bollo sulle cedole).

Infine, per facilitare la transizione dalla disciplina anteriore a quella nuova, è stata prevista anche una disposizione transitoria (art. 68). Il privilegio che essa istituisce andrà a vantaggio della maggior parte dei fondi immobiliari.

V. Del privilegio dei libretti di risparmio

Conformemente all'articolo 4, capoverso 1, lettera c, del decreto concernente l'imposta preventiva, sono esentati dalla stessa gli interessi di averi di clienti presso banche e casse di risparmio svizzere per i quali sono stati aperti libretti di risparmio nominativi o di deposito, se in un anno civile l'ammontare degli interessi non supera 40 franchi. Nel suo vecchio tenore, che è stato in vigore sino al 31 dicembre 1958, questa disposizione fissava il limite esente a 15 franchi. Al momento dell'istituzione della imposta preventiva si manifestarono delle perplessità a proposito di questo privilegio, in particolare per quanto riguarda il lavoro supplementare che ne risultava per le banche. Esso fu finalmente previsto per evitare le complicazioni della procedura di computo, sia al grande numero dei titolari di piccoli libretti di risparmio, sia alle amministrazioni delle contribuzioni.

Siffatto privilegio non ha dato buoni risultati, perchè ha fatto sorgere l'idea, largamente diffusa, che i libretti di risparmio e i loro interessi fossero in genere « esenti d'imposta » o che la frode sui piccoli libretti di risparmio fosse tollerata dallo Stato. Nel suo preavviso un'associazione ha persino dichiarato esplicitamente che oggigiorno, di regola, il contribuente medio considera il suo libretto di risparmio del tutto esente da imposta se gli interessi non superano 40 franchi.

Ciò dimostra, come meglio non si potrebbe, quanto sia stato mal compreso il significato dell'esenzione degli interessi sino alla quota di 40 franchi: come un vero e proprio privilegio estensibile anche alle imposte dirette sul reddito e sulla sostanza. Sopprimendo tale minimo esente, la situazione verrà normalizzata, senza pregiudizio per i risparmiatori — salvo quello di obbligarli a dichiarare i loro libretti di risparmio —, in quanto l'imposta preventiva è rimborsata a tutti coloro che soddisfano lealmente ai loro obblighi fiscali. Già di per se stesse, queste costatazioni militano a favore della soppressione di tale esenzione.

Inoltre, questo privilegio ha avuto come conseguenza che i risparmiatori, sia svizzeri sia stranieri, fanno i loro depositi su più libretti di risparmio, presso la medesima banca o presso più banche. In tal modo è loro possibile di profittare più volte del ripetuto privilegio fiscale e di sottrarre all'imposizione un reddito, che è un multiplo dei 40 franchi — e il relativo capitale —, senza avere un pregiudizio fiscale diretto. La soppressione di tale privilegio ha come scopo primo di chiudere questa breccia.

La soppressione del privilegio implica una semplificazione di lavoro, nel senso che non sarà più necessario fare una distinzione fra gli interessi dei libretti di risparmio esenti da imposta e quelli che, invece, ne sono colpiti. Tuttavia, le banche che prima si lamentavano delle complicazioni create da questo privilegio sono ora dell'opinione che la sua soppressione non porterebbe loro alcuna agevolazione ma, al contrario, un sovraccarico di lavoro, specialmente per le banche cantonali e le casse di risparmio. I Cantoni, per converso, sono in genere dell'opinione che la soppressione del privilegio faciliterebbe i loro controlli. In un altro ordine di idee si è espresso talvolta il timore che la soppressione del ripetuto privilegio intralci la formazione del risparmio o ne provochi modificazioni strutturali spiacevoli, e si mette in dubbio che la lotta contro la frode fiscale renda necessario un tale provvedimento.

Se è vero che la soppressione dell'esenzione dei 40 franchi è considerata un provvedimento nocivo per il risparmio, questo è dovuto al fatto che il senso del privilegio è stato alterato e che in pratica esso fa sentire i suoi effetti sulle imposte dirette. Ora, lo scopo primo dell'imposta preventiva è avantutto di far sì che i capitali e i redditi imponibili vengano regolarmente dichiarati. La legge sull'imposta preventiva non deve, perciò mantenere una disposizione che incoraggia il risparmio solo perchè facilita la frode fiscale. Per questa ragione, nonostante le obiezioni sollevate, sembra necessario sopprimere il privilegio dei 40 franchi, che costituisce una breccia nel sistema dell'imposta preventiva.

VI. Le proposte respinte

Alcune delle questioni che sono menzionate nel capo II hanno dato luogo a discussioni nel corso di questi ultimi anni, in particolare nel quadro della proroga dell'ordinamento delle finanze e della mozione Eggenberger. Esse sono state sottoposte ai Cantoni e alle associazioni interessate. Il loro esame ha dato i risultati seguenti:

1. Aumento dell'aliquota dell'imposta preventiva ed estensione dell'imposta ai redditi dei titoli esteri

Nel rapporto sulla mozione Eggenberger abbiamo detto che, nel quadro di una campagna generale contro la frode, l'aumento dell'imposta preventiva è necessario e giustificato (FF 1962, ed. in lingua francese, I 1135). Ma in pari tempo abbiamo spiegato che per impedire che ci si possa sottrarre troppo facilmente all'imposta, l'aumento dovrebbe essere accompagnato da altri provvedimenti, in particolare dall'estensione dell'imposta preventiva ai titoli esteri. I due provvedimenti sono strettamente collegati. L'aumento dell'imposta preventiva in tanto sarebbe più efficace nella lotta contro la frode fiscale in quanto più limitate e più scomode sono le

possibilità di rifugio in collocamenti non soggetti a questa imposta. Oggi tali possibilità esistono, perchè i titoli stranieri, in particolare, non sono colpiti dalla imposta preventiva. Abbiamo ancora una volta esaminato come questi titoli potrebbero essere assoggettati all'imposta, ma abbiamo dovuto convincerci che al presente il problema è insolubile. Sino a quando le cedole d'obbligazioni o d'azioni estere possono essere presentate all'incasso all'estero, non è possibile riscuotere l'imposta preventiva. Per chiudere questa breccia occorrerebbe introdurre una nuova norma di diritto in forza della quale l'emissione di prestiti esteri in Svizzera e l'ammissione di azioni straniere alle borse svizzere sarebbero consentite soltanto se le cedole possono essere incassate presso un ufficio di pagamento in Svizzera. Si limiterebbe in tal modo la libera circolazione dei capitali, ciò che potrebbe compromettere gravemente la situazione della Svizzera come centro finanziario internazionale; ciò sarebbe pure contrario agli sforzi di liberalizzazione sul piano internazionale, ai quali la Svizzera ha sempre dato il suo appoggio. Inoltre, una limitazione del genere non potrebbe affatto essere estesa ai prestiti esteri già emessi. Un tale provvedimento non potrebbe, dunque, far sentire tutti i suoi effetti sino a quando sul mercato vi siano quantitativi importanti di obbligazioni estere già emesse, situazione che durerebbe certo ancora da 10 a 15 anni, considerato il termine usuale di questi prestiti.

Anche se si riuscisse ad assoggettare all'imposta preventiva i prestiti esteri emessi in Svizzera, rimarrebbe sempre la possibilità di fare direttamente degli investimenti in titoli esteri per il tramite di banche estere. Intervenire in questo campo equivarrebbe praticamente a istituire una specie di controllo delle divise e richiederebbe una sorveglianza dell'esportazione delle cedole nel traffico dei viaggiatori e per mezzo della censura postale, provvedimenti questi che sono contrari alle idee di libertà in onore nel nostro paese. Senza siffatti provvedimenti protezionisti, gli investimenti verrebbero semplicemente fatti all'estero, senza alcun vantaggio per le imposte svizzere e a detrimento dell'economia del paese.

Se il rifugio in valori esteri non può essere impedito con l'estensione dell'imposta preventiva agli stessi, l'aumento della imposta preventiva diviene altamente problematico come mezzo di lotta contro la frode. Un aumento di qualche per cento, per esempio da 30 a 32 per cento, non avrebbe alcun effetto sul frodatore, soprattutto se questi ha acquistato i titoli a cagione non tanto del loro reddito — che per le azioni è oggi talvolta ancora inferiore all'uno per cento — quanto della sicurezza che offrono o delle possibilità di beneficiare degli aumenti del corso. Nel suo preavviso, dell'ottobre 1962, la Banca nazionale svizzera ritiene che, per essere efficace, l'aliquota dovrebbe essere aumentata al 40 sino al 50 per cento, cosa che la banca non ritiene attuabile. Come essa lo spiega, un aumento del genere potrebbe avere delle conseguenze molto gravi sul mercato svizzero dei capitali. Gli inconvenienti possibili sarebbero un aumento

del tasso dei prestiti pubblici e delle ipoteche, ed anche ripercussioni sulla formazione dei prezzi dei prodotti agricoli. Anche se si trattasse di un aumento modesto dell'aliquota dell'imposta preventiva, (e poco efficace per promuovere l'onestà fiscale) la Banca nazionale teme che si manifestino conseguenze non desiderate sul mercato dei capitali. Essa ritiene che gli svantaggi sarebbero maggiori dei vantaggi. Ricorda pure che, ad eccezione della Gran Bretagna, nessuno Stato, riscuote imposte alla fonte superiori al 30 per cento del reddito del capitale. L'Associazione svizzera dei banchieri manifesta i medesimi timori quanto agli effetti sfavorevoli sul mercato dei capitali, ma anche in generale quanto alla nostra situazione dal lato della concorrenza con l'estero.

Un aumento dell'imposta preventiva porrebbe anche il problema se una parte dell'imposta non debba essere eventualmente rimborsata agli stranieri che investono capitali, rimborso al quale la Confederazione dovrebbe procedere in modo autonomo (vale a dire al di fuori delle convenzioni di doppia imposizione). Occorrerebbe istituire a tal scopo una procedura anonima e accettare tutti gli inconvenienti e tutte le difficoltà tecniche che ne derivano, ed anche il rischio di doppi rimborsi nelle relazioni con gli Stati coi quali la Svizzera ha stipulato una convenzione intesa ad evitare la doppia imposizione.

In considerazione di tutte queste circostanze, e dopo nuovo esame del problema, non possiamo attualmente pronunciarsi a favore di un aumento dell'aliquota dell'imposta preventiva.

2. Rimborso agli Svizzeri all'estero

È stato approfonditamente esaminato il problema del rimborso dell'imposta preventiva ai nostri connazionali all'estero che possiedono capitali mobili in Svizzera. Il Consiglio federale ha sinora sempre respinto le richieste intese a concedere questo diritto ai nostri connazionali, l'ultima volta nella sua risposta all'interrogazione Büchi del 30 settembre 1957. Le ragioni che esistevano allora valgono ancora oggi.

L'imposta preventiva ha per scopo — oltre alla lotta contro la frode — di far partecipare alla copertura delle spese della Confederazione anche le persone che, vivendo all'estero, non sono tenute a pagare in Svizzera imposte dirette sulla sostanza e sul reddito. Gli Svizzeri all'estero, a cagione del loro domicilio, fanno parte di quella categoria di persone viventi all'estero che sono colpite dall'imposta preventiva. Se sono domiciliati in uno Stato con il quale la Confederazione ha stipulato una convenzione intesa ad evitare la doppia imposizione, che si estenda anche alle imposte alla fonte, essi — come gli altri abitanti di questo Stato — possono chiedere il rimborso dell'imposta preventiva, in tutto o in parte, secondo quanto prevede la convenzione. Non è possibile concedere, a titolo gene-

rale, un siffatto diritto a tutti gli Svizzeri all'estero per mezzo di disposizioni di legge che la Confederazione prenderebbe unilateralmente a loro favore. Gli Stati con i quali abbiamo stipulato convenzioni intese ad evitare la doppia imposizione potrebbero considerare tale modo di procedere come una violazione delle convenzioni.

Un alleviamento per i nostri connazionali che vivono in uno Stato con il quale non siamo legati da una convenzione di doppia imposizione può essere ottenuto soltanto mediante la stipulazione di una convenzione del genere. Il principio dell'uguaglianza di trattamento sancito da numerosi trattati di stabilimento e di amicizia vieta di fare delle differenze, soprattutto in materia fiscale, per le persone domiciliate all'estero fondandosi sul criterio della cittadinanza. L'applicazione, in questo campo, del principio del domicilio risparmia pure delle difficoltà supplementari agli Svizzeri all'estero che sono anche cittadini dello Stato del loro domicilio, vale a dire che hanno la doppia cittadinanza.

Sarebbe errato, come è stato talvolta chiesto, di computare l'imposta preventiva sulla tassa militare. Da un lato, la tassa militare non è un'imposta, ciò che esclude in linea di principio il computo; d'altro lato, un computo del genere andrebbe a svantaggio degli Svizzeri all'estero che vengono a fare il loro servizio militare in Svizzera e di coloro, oggi molto numerosi, che sono esentati dalla tassa militare. Inoltre, una siffatta procedura vantaggerebbe senza alcuna ragione i possessori di titoli svizzeri rispetto a coloro che non hanno alcuna sostanza o che l'hanno investita in beni immobili in Svizzera.

Circa tre quinti degli Svizzeri all'estero sono domiciliati in Stati con i quali la Confederazione ha stipulato una convenzione intesa ad evitare la doppia imposizione, ciò che consente loro di fruire del rimborso (completo o parziale) dell'imposta preventiva.

3. *Indennità alle banche, ecc.*

Le banche hanno chiesto, a più riprese, di essere indennizzate per lo « incasso » dell'imposta preventiva e per tutti gli altri lavori che devono svolgere in connessione con questa imposta. Abbiamo consultato in merito le associazioni, e solo una piccola minorità si è pronunciata a favore di una tale indennità.

È innegabile che l'imposta preventiva cagiona alle banche un sovraccarico di lavoro, ma tale fatto non giustifica ancora una remunerazione in contanti da parte della Confederazione.

In un regime di economia liberale come il nostro, l'ente pubblico, i cittadini e gli enti di diritto privato vengono a trovarsi in situazioni in cui, ora l'uno ora l'altro, è la parte che dà o che riceve. Numerose prestazioni reciproche non possono esprimersi in termini monetari e sarebbe

errato di voler aprire una specie di conto corrente per determinare l'equivalenza delle prestazioni e delle controprestazioni, e procedere in seguito al saldo della differenza eventuale. Questo fatto si verifica in particolare nelle relazioni della Confederazione con le banche, le compagnie d'assicurazioni, ecc. Certo, la Confederazione si avvale talvolta dei « servizi » di queste imprese, come anche per l'imposta preventiva, ma ciò accade nell'interesse della collettività di cui le dette imprese fanno anche parte; in più, gli obblighi addossatigli non sono estranei alla loro attività. Non è concepibile applicare un'imposta alla fonte sugli interessi di averi in banca e sulle prestazioni d'assicurazione — imposta che è stata considerata necessaria — senza costringere le banche e le compagnie di assicurazione a versare questa imposta. L'obbligazione fiscale non consiste sempre nel semplice obbligo di pagare l'imposta; essa comprende anche gli usuali obblighi procedurali, che cagionano sempre un lavoro più o meno grande, come deve pur fare qualsiasi contribuente che debba compilare la sua dichiarazione d'imposta. Quanto sarebbe concesso alle banche, lo dovrebbe essere anche ad altre grandi imprese che hanno obbligazioni fiscali ancora più diverse (si pensi, p. es. all'imposta sulla cifra d'affari, ai dazi doganali, alle tasse compensative ecc.), poi alle imprese di media importanza ecc. Non va dimenticato che, in ultima analisi, tutti i mezzi necessari per pagare indennità del genere vanno forniti dalle imposte.

Le banche e gli altri istituti finanziari soddisfano, d'altronde, a una obbligazione fiscale propria soltanto quando l'imposta colpisce redditi di averi di cui esse sono debtrici o di obbligazioni e azioni che esse stesse hanno emesso. In tutti gli altri casi, in particolare quando esse pagano delle cedole per conto di altre persone, le banche non lavorano per la Confederazione, ma per il debitore della cedola, che è un loro cliente. Infatti, secondo il diritto in vigore ed anche secondo il disegno di legge (art. 9), debitore dell'imposta non è la banca che paga la cedola, ma il debitore stesso della cedola.

4. *Interessi sugli importi da rimborsare*

Secondo gli articoli 7, capoverso 3, e 8, capoverso 1, *in fine*, del decreto concernente l'imposta preventiva, gli importi da computare o da rimborsare non fruttano alcun interesse. Il disegno di legge riprende questa norma, senza alcun cambiamento (art. 30, cpv. 3), nonostante le critiche rivolte a più riprese. Il vigente ordinamento è stato talvolta criticato, in quanto si è affermato che non è giusto che un interesse di mora venga calcolato al contribuente che si trova in ritardo con il pagamento delle sue imposte dirette, mentre nessun interesse gli viene bonificato per il pagamento anticipato da lui fatto sotto forma di deduzione dell'imposta preventiva riscossa a suo carico. Altre persone trovano urtante che, grazie

all'imposta preventiva, la Confederazione possa continuamente disporre di 400-500 milioni di franchi, senza dover pagare alcun interesse, mentre gli aventi diritto al rimborso subiscono una perdita d'interessi corrispondente.

Da questo profilo, può sembrare a prima vista incomprensibile, ed ispirato a puro fiscalismo, il fatto che l'imposta preventiva da rimborsare non frutti alcun interesse. Considerato da vicino, il problema assume però un altro aspetto. Infatti, è praticamente impossibile calcolare un interesse veramente esatto, in particolare oggi quando le autorità fiscali, in seguito al costante aumento del numero dei contribuenti, alla crescente complessità della legislazione fiscale e alla penuria di personale, non sono più in grado di assolvere completamente gli altri compiti che gli sono affidati. Per ottenere il rimborso dell'imposta, circa 70 000 istanti debbono rivolgersi alla Confederazione e circa 700 000 ai Cantoni. La maggior parte delle istanze riguardano redditi di averi e titoli diversi, con scadenze diverse. Sarebbe necessario calcolare separatamente gli interessi per ogni reddito e per ogni scadenza. I fautori del versamento di un interesse comprendono che questo è praticamente impossibile e, quindi, propongono che venga corrisposto un interesse globale medio dell'uno o dell'uno e cinque per cento.

Il pagamento di un interesse globale avrebbe come conseguenza che il diritto al rimborso non porterebbe più sul 27 per cento, come è la deduzione, ma sul 27,27 al 27,40 per cento del reddito lordo imponibile. Ci si può immediatamente domandare se sia giusto ed equo concedere a colui che ha dovuto attendere soltanto tre mesi per ottenere il rimborso il medesimo interesse come a colui la cui istanza, per esempio, è stata accolta quindici mesi dopo la deduzione dell'imposta. Le differenze che senza dubbio dovrebbero essere fatte in casi del genere implicherebbero altre complicazioni importanti, ritarderebbero i rimborsi e cagionerebbero nuove spese, le quali, come l'interesse bonificato, sarebbero per finire sopportate dai contribuenti stessi. Anche qui occorre rendersi conto che ogni credito che viene fatto valere nei confronti dello Stato deve, in definitiva, essere pagato dal cittadino.

Osserviamo, infine, che grazie ai rimborsi fatti in via di acconto, alla istituzione dei rimborsi prima del termine e senza previa istanza ed alla possibilità che offre il diritto federale di chiedere il rimborso ogni anno, anche nei Cantoni che hanno un periodo di tassazione di più anni (art. 30, cpv. 3, del disegno), è possibile tener conto in modo semplice ed equo dei casi in cui si tratta di grosse somme e di quelli in cui una lunga attesa sino al termine normale di rimborso implicherebbe conseguenze rigorose.

5. *Partecipazione dei Cantoni al gettito dell'imposta preventiva*

Da qualche anno, con l'aumento del gettito netto dell'imposta preventiva, si fanno sempre più numerose le voci dei Cantoni che chiedono di partecipare al gettito della imposta. Nei preavvisi dati sul disegno di legge, una maggioranza (a dir vero debole) dei Cantoni si è pronunciata a favore di una tale partecipazione, due Cantoni considerando tuttavia che sarebbe giustificata, per lo meno, una provvigione o un'indennità per coprire le loro spese. Per contro, le associazioni che hanno fatto conoscere la loro opinione in merito a questo problema si sono tutte opposte ad una partecipazione dei Cantoni al gettito dell'imposta preventiva; alcune ammettono tuttavia che se la tassa di bollo sulle cedole venisse soppressa, la perdita risultante per i Cantoni (nel 1962 la quota cantonale alla tassa di bollo sulle cedole è stata di 17 milioni) dovrebbe essere compensata da una loro partecipazione al gettito dell'imposta preventiva.

Nei casi in cui la Costituzione autorizza la Confederazione a riscuotere un'imposta al cui gettito i Cantoni partecipano, tale partecipazione è in genere espressamente prevista, come anche il modo di calcolare la quota o la provvigione (cfr. art. 32, cpv. 9; 36 *ter*, 41 *bis*, cpv. 1, lett. a; 41 *ter*, cpv. 3, lett. d, ed anche l'art. 6 delle disposizioni transitorie). L'articolo della Costituzione federale concernente l'imposta preventiva (art. 41 *bis*, cpv. 1, lett. b) non attribuisce ai Cantoni nè una quota al gettito netto di questa imposta, nè una provvigione sulle somme computate sulle imposte cantonali o rimborsate in contanti. Non esiste, quindi, un testo costituzionale che consenta d'inserire nella legge su l'imposta preventiva una disposizione che assicuri la partecipazione dei Cantoni al gettito di tale imposta.

Siamo del parere che la soluzione data nel 1958 dal nuovo articolo 41 *bis*, capoverso 1, lettera b, della Costituzione, il quale non prevede la partecipazione dei Cantoni all'imposta preventiva, è giusta ancor oggi per i motivi seguenti:

Nei nostri messaggi del 22 gennaio 1948 e del 1° febbraio 1957, concernenti rispettivamente la riforma costituzionale delle finanze federali e il nuovo ordinamento costituzionale delle finanze della Confederazione, abbiamo esposto delle considerazioni di principio sulle quote cantonali alle imposte federali; in tali occasioni abbiamo enumerato soprattutto gli argomenti seguenti contro una più ampia partecipazione dei Cantoni alle entrate della Confederazione (FF 1948, 457; 1957, 528):

- la partecipazione ha raggiunto un'importanza tale da non essere più conciliabile con il principio dell'autonomia finanziaria dei Cantoni e con quello della delimitazione netta delle competenze fiscali;
- la partecipazione può condurre a una malsana dipendenza finanziaria

dei Cantoni nei confronti della Confederazione e indurre i Cantoni a negligere le loro fonti fiscali;

- la partecipazione consente ai Cantoni di procurarsi mezzi finanziari evitando la decisione del popolo, la qualcosa equivale a una menomazione del diritto dei cittadini d'intervenire in questo settore.

I Cantoni partecipano al presente al gettito dell'imposta per la difesa nazionale e delle tasse di bollo e ricevono un emolumento per la riscossione della tassa d'esenzione dal servizio militare. Le circostanze che giustificano una tale partecipazione o un tale emolumento non esistono, manifestamente, per l'imposta preventiva:

Se i Cantoni continuano a non partecipare al gettito della imposta preventiva, essi non subiscono alcuna perdita di entrate che dovrebbero compensare con una revisione delle loro leggi tributarie o facendo capo a nuove fonti, come si darebbe se venissero soppresse le loro quote all'imposta per la difesa nazionale o alle tasse di bollo. La loro partecipazione all'imposta preventiva costituirebbe una nuova entrata, contro la quale le critiche mosse qui sopra acquisterebbero un valore particolare.

Contrariamente alle tasse di bollo, l'istituzione di un'imposta preventiva non ha neppure trasferito alla Confederazione una fonte di entrate che fosse riservata prima ai Cantoni, ciò che esigerebbe o giustificerebbe il versamento di un'indennità agli stessi. Al contrario, l'imposta preventiva ha proprio per scopo di garantire ai Cantoni le loro entrate fiscali tradizionali e di metterli in grado di colpire nel modo più completo che possibile la materia imponibile che loro appartiene. E per tale ragione, per esempio, che le prestazioni in capitale delle assicurazioni sono assoggettate all'imposta preventiva unicamente in considerazione delle imposte cantonali sulla sostanza. Si può dire che l'imposta preventiva assolve largamente la sua funzione a favore delle imposte cantonali, anche se si deve ammettere che nel corso degli anni, in seguito all'evoluzione favorevole della congiuntura, la frode fiscale è aumentata.

In ogni modo, il contribuente non ha il diritto di scegliere se debba sopportare l'imposta preventiva piuttosto che pagare le imposte cantonali o comunali. Colui che rinuncia a chiedere il rimborso dell'imposta preventiva non potrebbe allegare che tale imposta sostituisce le imposte dirette che avrebbe dovuto normalmente pagare (vale a dire se avesse dichiarato il reddito colpito dall'imposta preventiva e ottenuto il suo rimborso). Poichè l'imposta preventiva non sostituisce le imposte dirette, non si può chiederle di servire di copertura alle imposte che sfuggono ai Cantoni e ai Comuni. Decisivo è che i Cantoni non potrebbero, in ogni modo, assoggettare alle loro imposte i valori che non vengono loro dichiarati e che essi non scoprirebbero altrimenti. L'imposta preventiva, dunque, non diminuisce le entrate fiscali dei Cantoni e dei Comuni, ma, al contrario, le aumenta.

Si chiede talvolta che i Cantoni vengano indennizzati per la loro collaborazione all'applicazione dell'imposta preventiva, per esempio con una provvigione sulle somme che essi computano sulle imposte cantonali o che rimborsano in contanti. Per apprezzare esattamente questa richiesta, occorre ricordarsi qual è lo scopo dell'imposta preventiva e in qual modo i compiti connessi con la sua applicazione si ripartiscono tra la Confederazione e i Cantoni. I Cantoni si occupano delle istanze di rimborso delle persone fisiche, che sono loro contribuenti, attività questa che costituisce sia una preparazione, sia un elemento della tassazione delle imposte cantonali; infatti, come è stato sovente ripetuto, scopo dell'imposta preventiva è appunto quello di assicurare ai Cantoni un'imposizione per quanto possibile completa della materia fiscale. È principalmente per conseguire tale scopo che la Confederazione deve assumersi i compiti molto importanti che implica l'imposta preventiva (riscossione dell'imposta; rimborso alle persone giuridiche, alle società in nome collettivo o in accomandita, ecc., e agli stranieri). A parte questo, le spese cagionate ai Cantoni da questa collaborazione sono minime. Risulta da indagini che esse possono essere stimate a circa 2,5 milioni di franchi nel 1961, per tutti i Cantoni insieme. Queste spese sono certamente più che compensate da una migliore imposizione cantonale ottenuta grazie all'imposta preventiva.

Infine, occorre tenere conto del fatto che la situazione patrimoniale dei Cantoni e dei Comuni è, nel suo complesso, molto migliore di quella della Confederazione e che i Cantoni partecipano direttamente al gettito di diverse imposte federali e ricevono, in più, sussidi e rimborsi di spese per un importo considerevole (le quote dei Cantoni ai proventi della Confederazione, i rimborsi e i sussidi della Confederazione sono ascisi a circa 675 milioni di franchi nel 1961, vale a dire a quasi un quinto delle entrate complessive della Confederazione di 3406 milioni).

Ne consegue che una partecipazione dei Cantoni al gettito dell'imposta preventiva non è obbiettivamente giustificata, nè costituzionalmente consentita.

6. Soppressione della tassa di bollo sulle cedole

In questi ultimi anni, la soppressione della tassa sulle cedole è stata chiesta a più riprese. Discussioni approfondite in proposito si sono avute nel 1957 e nel 1958 in occasione dell'istituzione del nuovo ordinamento costituzionale delle finanze della Confederazione. Finalmente, le Camere federali si pronunciarono a una forte maggioranza per il mantenimento della tassa sulle cedole, ma con una riduzione della sua aliquota dal 5 al 3 per cento. L'articolo 41 bis della Costituzione venne persino precisato nel senso che esso cita espressamente le cedole fra i titoli che la Confederazione può colpire d'imposta. Più recentemente, nell'aprile del 1963, durante le discussioni avutesi in Consiglio nazionale sul futuro ordinamento

delle finanze 1965-1974, una nuova proposta di sopprimere la tassa di bollo sulle cedole è stata respinta a una grande maggioranza. Infine, durante la procedura di consultazione quanto all'avamprogetto di legge sull'imposta preventiva, nuovi attacchi sono stati rivolti contro la tassa di bollo sulle cedole. Si sostiene che questa tassa è una imposta ingiusta, che essa costituisce un anacronismo nel sistema fiscale svizzero e che, da lungo tempo, non assolve più il suo scopo originario in quanto oggi il reddito del capitale è già eccessivamente gravato delle imposte dirette e che non è più il compito della tassa sulle cedole, ma quello dell'imposta preventiva, di prevenire la frode.

Nei loro preavvisi, i Cantoni si sono pronunciati quasi unanimemente per il mantenimento della tassa sulle cedole. Essi partecipano per un quinto al suo gettito (come del resto al gettito di tutte le tasse di bollo); il quale viene ripartito in proporzione al numero della popolazione residente. La quota alla tassa sulle cedole costituisce per i Cantoni una fonte di entrate sicura; nel 1962, tale quota è stata di circa 17 milioni di franchi. La ripartizione secondo la popolazione residente contribuisce notevolmente alla perequazione finanziaria intercantonale.

Benchè la tassa sulle cedole e l'imposta preventiva colpiscano nella maggioranza dei casi i medesimi oggetti, le due imposte hanno natura e funzioni molto diverse. L'imposta preventiva costituisce innanzitutto un pagamento anticipato sulle imposte cantonali e comunali, una riscossione provvisoria (salvo per gli stranieri, per i quali l'onere è definitivo) e il suo scopo primo è di combattere la frode fiscale in Svizzera. La tassa sulle cedole costituisce un'imposizione preliminare di determinati redditi « *acquis sans travail* » (Messaggio del Consiglio federale del 26 dicembre 1919, FF 1919, ed. in lingua francese, V, 1062 e segg.).

Per riprendere i termini del messaggio del 1919, si può dire che questa tassa è « *le couronnement de la législation relative au timbre* » (FF cit., V, 1058). Le differenti tasse di bollo (emissione, negoziazione, cambiali, cedole) formano un sistema coerente in cui le funzioni e le incidenze di ciascuna tassa sono state armonizzate fra di loro. Non si può togliere una pietra importante a questo edificio senza comprometterne l'equilibrio. E, dunque, la tassa sulle cedole non deve essere esaminata in questa occasione, ma nel quadro della revisione di tutta la legislazione sulle tasse di bollo, che è prevista nel nostro programma legislativo (FF 1962, 846).

Quanto al problema in sè, non si deve apprezzare la tassa sulle cedole di per sè sola, né rilevare unicamente i suoi lati deboli; essa deve essere giudicata nell'ambito di tutto il sistema fiscale. Infatti, non vi è imposta che, presa isolatamente, sia senza difetti e che possa assolvere la sua funzione tenendo esattamente conto della capacità contributiva degli interessati, la quale è determinata da fattori sociali, economici e finanziari. La

tassa sulle cedole, come del resto l'imposta sul maggior valore immobiliare conosciuta in numerosi Cantoni, consente di fare una distinzione fra il reddito di lavoro e quello conseguito senza lavoro. In genere, si considera giusto che il reddito della sostanza sia colpito più fortemente di quello del lavoro. Ora, nel corso di questi ultimi venti anni, il reddito del lavoro è stato sempre più gravato, dalle quote all'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, dai contributi all'assicurazione per l'invalidità e alle casse per perdita di guadagno, senza che il reddito della sostanza abbia subito un onere supplementare corrispondente. Dopo che l'imposta per la difesa nazionale sulla sostanza delle persone fisiche è stata soppressa, l'abrogazione della tassa sulle cedole darebbe ancor più il tratto alla bilancia a pregiudizio del reddito di lavoro.

Non è fondato il rimprovero mosso sovente alla tassa sulle cedole di colpire duramente i piccoli redditieri. Senza contare che gli interessi dei libretti di risparmio non sono soggetti alla tassa sulle cedole, accadrà solo eccezionalmente che i piccoli redditieri abbiano investito tutta la loro sostanza in titoli colpiti dalla tassa sulle cedole. Le statistiche dimostrano, infatti, che le piccole sostanze sono principalmente costituite da proprietà immobiliari, libretti di risparmio e assicurazioni. Certamente, delle obbligazioni, i cui interessi sono soggetti a tale tassa, si trovano anche in mano di piccoli risparmiatori e di fondi di previdenza, ma questo non giustifica che si debba sopprimere la tassa sulle cedole di titoli che si riscontrano anche nelle grandi sostanze. Mentre nel 1962 la tassa sulle cedole di obbligazioni ha fornito 28 milioni, quella sulle cedole di azioni ne ha forniti 49. La tassa sulle cedole d'azioni non colpisce soltanto la distribuzione di dividendi, ma anche tutte le ripartizioni di utili, più o meno dissimulate, fatte agli azionisti. In questo campo, le verifiche in materia di tassa sulle cedole sono utili all'applicazione delle imposte cantonali, comunali e della difesa nazionale, in quanto i loro risultati sono comunicati ai Cantoni. La soppressione della tassa sulle cedole priverebbe la Confederazione di un importante mezzo di controllo, che nel corso di questi ultimi anni le ha consentito di scoprire frodi importanti commesse in società anonime e ripartizioni di utili dissimulate, le quali altrimenti sarebbero sfuggite per la più parte alle imposte dirette. Una tale soppressione, infine provocherebbe uno squilibrio fra le imposte dirette e le imposte, indirette, le quali ultime sono per tradizione riservate alla Confederazione, e questo anche se tale tassa fosse incorporata nell'imposta preventiva.

Il Consiglio federale è sempre fermamente opposto alla soppressione della tassa di bollo sulle cedole, tassa che l'ordinamento delle finanze 1957-1958 ha iscritto nella Costituzione come fonte di entrate permanente per la Confederazione.

B. Commento alle disposizioni del disegno

Introduzione

Sino ad ora, l'imposta in oggetto portava la designazione legale di « Imposta a titolo di precauzione (Imposta preventiva) », che però non è entrata nell'uso; infatti, l'imposta è conosciuta oggi soltanto come « Imposta preventiva », titolo che proponiamo di riprendere anche per la designazione ufficiale.

L'*articolo 1* definisce in termini concisi l'oggetto della legge e il sistema dell'imposta preventiva. L'ultima frase del capoverso 1 riguarda principalmente l'imposta dovuta sulle prestazioni d'assicurazione, per le quali, come è anche stato fatto sinora, la dichiarazione della prestazione imponibile è determinante (cfr. art. 10 e 18). Se il capoverso 2 e gli articoli 20 e seguenti parlano soltanto del rimborso dell'imposta, questo non significa che il computo sulle imposte cantonali debba essere abbandonato; il disegno considera il computo come uno dei modi per procedere al rimborso (cfr. art. 30, cpv. 1).

L'*articolo 2*, nel suo capoverso 1, riprende il principio sancito dall'articolo 41 *bis*, capoverso 2, della Costituzione (cfr. il messaggio, FF 1957, 549, cpv. 2). La ripetizione di questo principio e l'indicazione della procedura da osservare in caso di controversia sono nell'interesse del contribuente. Il capoverso 2 riprende il diritto in vigore (cfr. il combinato disposto degli art. 21 del decreto concernente l'imposta preventiva e 153 del decreto concernente l'imposta per la difesa nazionale, e l'art. 46 della legge federale sulla tassa militare).

Capo primo

Riscossione dell'imposta

Gli *articoli da 3 a 8* definiscono l'oggetto dell'imposta preventiva, gli articoli 3 e 4 riferendosi all'imposta sui redditi di capitali mobili, l'articolo 5 all'imposta sulle vincite fatte alle lotterie e gli articoli 6 e 7 all'imposta sulle prestazioni d'assicurazione. L'articolo 8 dà le definizioni necessarie.

L'*articolo 3, capoverso 1*, corrisponde materialmente al diritto in vigore, salvo per quanto riguarda la lettera c, che d'ora innanzi assoggetta all'imposta la totalità dei redditi fruttati da quote in fondi d'investimento senza che si tenga conto della provenienza, e ciò all'atto della distribuzione ai portatori. Secondo il diritto in vigore sono, invece, assoggettati all'imposta soltanto gli interessi, le rendite e le parti di utile dei titoli esteri appartenenti al patrimonio del fondo. Nella misura in cui titoli svizzeri

appartengono al fondo, l'imposta preventiva che colpisce il reddito di questi titoli è rimborsata per conto del fondo, al fine di evitare un doppio onere fiscale (art. 25). I portatori di quote in fondi d'investimento subiscono quindi sui redditi fruttati dalle stesse la medesima deduzione d'imposta preventiva che i portatori di altri titoli per interessi, dividendi, ecc. (cfr. a questo proposito il capitolo A, n. IV, qui sopra). L'oggetto dell'imposta è definito alla lettera c in modo tale che essa colpisca i redditi di tutti gli investimenti aventi, economicamente, il carattere di quote in fondi d'investimento, anche se il fondo di investimento non è espressamente designato come tale o non possa essere considerato tale ai termini della legge sui fondi d'investimento, che al presente è in preparazione. Le partecipazioni a società semplici, sindacati (bancari, e simili), ecc. non sono di regola considerate quote a un patrimonio « dello stesso genere » di un fondo d'investimento.

I redditi fruttati da quote in fondi esteri non sono soggetti all'imposta preventiva. Tuttavia, quando una persona domiciliata in Svizzera partecipa unitamente a una persona domiciliata all'estero all'emissione di quote, tali quote sono considerate titoli svizzeri e il loro reddito diviene allora soggetto all'imposta preventiva. Per contro, il domicilio eletto in Svizzera soltanto per la sottoscrizione delle quote non implica l'assoggettamento all'imposta.

La nuova disposizione del *capoverso 2* tiene conto del fatto che le società svizzere possono trasferire la sede all'estero senza procedere alla liquidazione, conformemente all'articolo 51 dell'ordinanza sul registro di commercio, ed essa deve impedire che con tal mezzo si cerchi di sottrarre l'imposta preventiva dovuta sulle riserve accumulate. Il credito fiscale sorge con la deliberazione di trasferire la sede (art. 11, cpv. 1). Il medesimo ordinamento è previsto per la tassa di bollo sulle cedole (cfr. art. 67, n.ri II e III).

Il *capoverso 2* non trova evidentemente applicazione quando una società delibera di trasferire la sede all'estero conformemente all'articolo 1 del decreto del Consiglio federale concernente le misure preventive di protezione delle persone giuridiche, società di persone e ditte individuali (RU 1957, 351; 1958, 424). Secondo l'articolo 10 di tale decreto, il trasferimento della sede diviene efficace soltanto a partire da una data che sarà stabilita dal Consiglio federale mediante decreto complessivo. Inoltre, secondo l'articolo 12, *capoverso 2*, le persone giuridiche in oggetto, ancorché la sede sia trasferita, rimangono ovunque assoggettate alle disposizioni del diritto svizzero (compresa la legislazione fiscale) in vigore al momento in cui è divenuto efficace il trasferimento. Per questi motivi non vi è alcuna ragione, sia per l'imposta preventiva, sia per le imposte dirette, di equiparare ad una liquidazione siffatti trasferimenti di sede.

Articolo 4: L'esenzione degli interessi dei libretti di risparmio non si trova più fra le eccezioni all'imposizione. Le relative ragioni sono già state spiegate (cfr., qui sopra, capitolo A, n. V).

L'eccezione prevista alla *lettera a* è conforme al diritto in vigore (art. 4, cpv. 1, lett. *a*, frase 2 del decreto concernente l'imposta preventiva), ma è stata estesa alla cosiddetta scissione di società e deve essere introdotta pure nella tassa sulle cedole (cfr. art. 67, n.ri II e III).

La *lettera b* dà soddisfazione ad una delle più importanti rivendicazioni dei fondi. I Cantoni sono piuttosto ostili all'esenzione dei profitti di capitale distribuiti dai fondi d'investimento. Si può tuttavia pensare che i profitti in capitale conseguiti in un fondo d'investimento saranno distribuiti mediante cedola separata soltanto se hanno una certa importanza. I piccoli profitti in capitale saranno piuttosto distribuiti come parte del reddito corrente delle quote, mediante cedola ordinaria, per migliorare questo reddito; essi saranno allora soggetti all'imposta preventiva.

Lettera c: Gli interessi dei depositi presso le casse d'assicurazione (c. d. assicurazione di risparmio e simili) sono, secondo il diritto in vigore (art. 4, cpv. 3, lett. *b*, del decreto concernente l'imposta preventiva), al presente esenti dall'imposta preventiva per il fatto che una cassa d'assicurazione non è considerata banca o cassa di risparmio nel senso del decreto che istituisce l'imposta preventiva, benchè essa accetti dei depositi. Questa esenzione che si fonda sulla persona del debitore dell'imposta non ha dato in pratica buoni risultati. Un'esenzione degli interessi come tali è più chiara e più indicata. Infatti, una cassa di depositanti è un istituto analogo all'assicurazione e deve sostituire o preparare la vera assicurazione del personale. I depositi sono obbligatori e il depositante non può disporre del suo avere e degli interessi che gli vengono accreditati prima che si verifichi il cosiddetto « evento assicurato » (salvo il caso in cui il rapporto di servizio prenda fine prima del tempo). Averli del genere non possono dunque essere considerati alla stregua degli averi di clienti presso banche e casse di risparmio. Tuttavia, per assicurare l'imposizione di questi averi, sovente molto importanti, il versamento dell'ammontare del deposito e dei suoi interessi sarà in avvenire, qualunque sia il motivo del versamento (per es. fine anticipata del rapporto di servizio), equiparato alle prestazioni d'assicurazione, che d'ora innanzi dovranno essere notificate (cfr. anche art. 6, cpv. 3, e, qui sopra, cap. A, n. III, 2). Questa disciplina porta alla distinzione desiderata, facile e chiara fra l'imposta sui redditi di capitale e l'imposta sulle prestazioni d'assicurazione, e costituisce una grande semplificazione.

L'*articolo 5* corrisponde al diritto in vigore, che ha dato buoni risultati (art. 4, cpv. 1, lett. *e*, del decreto concernente l'imposta preventiva).

Gli *articoli 6 e 7* riguardano l'imposta sulle prestazioni d'assicurazione. Le modificazioni rispetto al diritto in vigore (art. 1, cpv. 1, e art. 2,

lett. *a*, del decreto concernente l'imposta di garanzia; art. 1 dell'ordinanza d'esecuzione) sono già state motivate e spiegate al capitolo A, numero III e all'articolo 4, lettera *c*, del disegno. L'eccezione all'obbligo della notifica, o a quello di pagare l'imposta, di cui fruiscono le prestazioni delle assicurazioni federali per la vecchiaia e per i superstiti e per l'invalidità, è conforme alla prassi in vigore. Per le altre assicurazioni, la concordanza con le disposizioni d'esenzione dell'articolo 44, lettere *a* e *b*, della legge federale sulle tasse di bollo, già esistente per le rendite e le pensioni, è stata stabilita pure per le prestazioni in capitale, il cui limite esente è stato elevato da 3000 a 5000 franchi. Gli importi esenti debbono essere fissati in funzione dei bisogni delle imposte sul reddito e sulla sostanza. Essi non possono essere aumentati di più senza nuocere all'efficacia dell'imposta preventiva sulle prestazioni d'assicurazione.

Secondo le disposizioni dell'imposta di garanzia ora in vigore, tutte le rendite e pensioni di un medesimo assicuratore in corso su una medesima persona debbono essere cumulate per accertare la quota esente (500 franchi). Questa obbligazione è sempre stata considerata fonte di complicazioni amministrative dalle compagnie d'assicurazioni e, quindi, essa è ora soppressa; ma l'articolo 7, capoverso 2, dà all'Amministrazione federale delle contribuzioni la possibilità di disporre che venga proceduto a tale cumulo (anche per le prestazioni in capitale) in casi singoli, per impedire l'elusione dell'imposta preventiva. Se casi del genere dovessero presentarsi frequentemente, l'ordinanza d'esecuzione potrebbe prescrivere, a titolo generale, l'obbligo del cumulo.

L'articolo 8 dà alcune definizioni indispensabili. Il capoverso 1 definisce l'espressione di « domicilio in Svizzera ». Tale espressione vale soltanto per la riscossione dell'imposta, ciò che il testo italiano del disegno non consente di esprimere così chiaramente come il testo tedesco, che si serve della parola « Inländer ». Per il rimborso dell'imposta, lo scopo dell'imposta preventiva rende necessario fondarsi su altri elementi e fare certe distinzioni. La definizione data dall'articolo 8, capoverso 1, si scosta su due punti dal diritto in vigore (art. 4, cpv. 5, del decreto concernente l'imposta preventiva). La condizione dell'iscrizione nel registro di commercio, al presente richiesta, è troppo restrittiva in quanto le associazioni, le fondazioni di famiglia, ecc. non hanno bisogno di farsi iscrivere; per tale ragione si precisa ora che la sede statutaria dà pure qualità di persona domiciliata in Svizzera. D'altra parte, una persona giuridica non deve poter sfuggire all'assoggettamento all'imposta preventiva col stabilire (pro forma) la sede all'estero, mentre la sua direzione effettiva si trova in Svizzera, ed essa partecipa alla vita economica del paese, vale a dire vi fa i suoi affari, come per esempio accettando in modo continuo denari dietro pagamento di un interesse senza rivolgersi al pubblico, emettendo quote in fondi d'investimento, ecc. Scopo della se-

conda frase del capoverso 1 è d'impedire che ci si serva di questo mezzo per eludere l'imposta preventiva. Si considererà persona domiciliata in Svizzera, nel senso di questo capoverso, la succursale di una banca estera iscritta nel registro di commercio svizzero, per il campo d'attività di questa succursale, ma non la succursale di una banca svizzera all'estero, per il campo di attività all'estero.

Il capoverso 2 è conforme al diritto in vigore (art. 4, cpv. 3, introduzione e lett. a, del decreto concernente l'imposta preventiva); tuttavia con l'innovazione d'ordine redazionale che neanche le associazioni di risparmio e le casse di risparmio aziendali sono equiparate alle banche o alle casse di risparmio « se impiegano i denari affidatigli esclusivamente all'acquisto di valori il cui reddito è soggetto all'imposta preventiva » (p. es. obbligazioni). Trattasi di una estensione dell'eccezione, che è conforme alla prassi attuale.

Il capoverso 3 si prefigge di alleggerire il testo della legge e non ha bisogno di alcun commento.

Articolo 9: L'obbligazione fiscale in solido per la direzione del fondo e la banca depositaria, sancita dal capoverso 2, è necessaria in quanto il fondo d'investimento stesso non possiede la personalità giuridica e, come tale, non è considerato contribuente. La solidarietà si dà non soltanto per il pagamento dell'imposta, ma anche per il soddisfacimento di tutte le altre obbligazioni derivanti dal rapporto giuridico d'imposta, comprese quelle di procedura.

L'articolo 10, capoverso 1, indica chiaramente che l'obbligazione fiscale è soddisfatta non soltanto col pagamento dell'imposta, ma anche, nei casi previsti dalla legge, con la notifica della prestazione imponibile.

Il capoverso 2 autorizza il Consiglio federale a continuare la prassi del momento in materia d'imposizione dei redditi delle quote in fondi d'investimento, prassi che ha dato buoni risultati. Secondo l'articolo 26, capoverso 1, e l'articolo 29, capoverso 2, del disegno, i portatori domiciliati all'estero di quote in fondi d'investimento possono far valere nei confronti della Confederazione un diritto al rimborso dell'imposta preventiva, a condizione che almeno l'ottanta per cento del reddito provenga da fonte estera. Per evitare complicazioni inutili, l'imposta preventiva non sarà affatto riscossa a carico di questa categoria di portatori, a determinate condizioni che consentano di evitare ogni abuso, soprattutto quando i titoli si trovano in deposito presso una banca svizzera.

Gli articoli da 11 a 17 trattano del pagamento dell'imposta e, materialmente, corrispondono, nella loro essenza, al diritto vigente e allo sviluppo datogli dalla prassi. I motivi che militano contro un aumento dell'aliquota dell'imposta sui redditi di capitale e sulle vincite alle lotterie sono stati esposti nel capitolo A, numero VI, 1. L'articolo 14 è nuovo per l'imposta preventiva, ma esso si fonda — nella misura utile a questa imposta — sulla

disciplina del decreto concernente l'imposta per la difesa nazionale (art. 12 e 121) e del decreto che istituisce un'imposta sulla cifra d'affari (art. 12); tale disciplina ha dato buoni risultati e il suo scopo principale è d'indurre gli organi di una persona giuridica in liquidazione a soddisfare tempestivamente alle loro obbligazioni fiscali. Nuovo è pure l'articolo 15, capoverso 2, concernente l'interesse di mora. Il principio dell'uguaglianza di diritto, per rispetto ai contribuenti che pagano puntualmente, esige che quelli in mora con il pagamento dell'imposta versino un interesse sul loro debito fiscale.

L'articolo 18 disciplina la notifica delle prestazioni d'assicurazione conformemente al diritto in vigore. L'ordinanza provvederà a regolare i casi in cui converrà evitare una pluralità di notifiche, come per le assicurazioni di gruppo, ecc.

Articolo 19: Da anni, l'Amministrazione federale delle contribuzioni ha per prassi, nei casi in cui la riscossione dell'imposta preventiva con suo conseguente rimborso, cagioni complicazioni inutili o sproporzionate, o abbia conseguenze rigorose, di sostituire la riscossione dell'imposta con la notifica della prestazione imponibile, anche quando trattasi di redditi di capitale, come per esempio la distribuzione di eccedenze di liquidazione, di azioni gratuite, di dividendi in natura, ecc. La Commissione di studio propone di ampliare questa procedura (pag. 41 del rapporto in lingua francese). La raccomandazione dovrà essere seguita nella misura del possibile, per esempio in determinati casi di società finanziarie (società holding). Dei limiti sono tuttavia posti alla procedura della notifica. Da un lato non si deve scordare che essa costituisce un certo vantaggio per colui che riceve una prestazione non decurtata dell'imposta, rispetto a colui che deve attendere più mesi, dopo la deduzione d'imposta, prima di ottenerne il rimborso. D'altro lato, se essa può apparire come una semplificazione agli occhi del contribuente o dell'istante, tale procedura può nondimeno implicare complicazioni amministrative sproporzionate. È quindi opportuno lasciare all'ordinanza d'esecuzione la cura di disciplinare le questioni particolari, le quali potranno essere sempre adeguate alle necessità e alle esperienze fatte; è evidente che i Cantoni dovranno ancora essere consultati per quanto concerne le prestazioni imponibili concesse alle persone fisiche.

Capo secondo

Rimborso dell'imposta

La nuova codificazione dell'imposta preventiva offre l'occasione benvenuta di presentare in modo più chiaro e comprensibile le norme relative al rimborso, che ora sono disperse in diversi testi legislativi. Il capitolo concernente il rimborso non è più suddiviso secondo le autorità competenti a concederlo, come è il caso nel diritto vigente (fatto che si

spiega per ragioni storiche; relazione con l'imposta per la difesa nazionale riscossa alla fonte). Esso comincia col porre le condizioni generali del diritto al rimborso (art. 20), enumera, in seguito i diversi aventi diritto (art. da 21 a 27), per disciplinare infine l'esercizio e l'estinzione del diritto (art. da 28 a 31). L'articolo 32 ha per oggetto il rimborso dell'imposta che è stata ritenuta sulle prestazioni d'assicurazione in seguito ad una opposizione alla notifica. Quanto al fondo, il diritto vigente non è stato modificato nella sua essenza.

L'articolo 20 corrisponde al diritto in vigore. Per quanto riguarda il diritto al rimborso dell'imposta riscossa sulle vincite alle lotterie (epv. 1, lett. b), si precisa che determinante non è più il « diritto di godimento alla scadenza della prestazione imponibile », ma la proprietà del biglietto di lotteria al momento dell'estrazione, ciò che corrisponde alla giurisprudenza del Tribunale federale.

Nei casi di operazioni di borsa a termine e in quelli di determinate prestazioni imponibili, la norma dell'articolo 1 crea difficoltà praticamente insolubili o complicazioni inutili. L'ordinanza deve poter dare in questi casi una soluzione adeguata, salvaguardando però interamente lo scopo che si prefigge l'imposta preventiva (epv. 3).

Articolo 21: La disposizione di competenza prevista al capoverso 2, riguarda i casi che al presente sono disciplinati dall'articolo 1, capoverso 1, lettera e e dall'articolo 2 dell'ordinanza N. 1a, come pure dagli articoli 1 e 2 dell'ordinanza N. 3. Il rinvio all'ordinanza d'esecuzione è opportuno, perchè si tratta di casi speciali (Ticinesi all'estero, funzionari federali all'estero) o di particolarità dell'imposta per la difesa nazionale (imposizione globale), oppure di casi in cui il diritto al rimborso è limitato secondo il sostrato dell'imposizione e non deve essere maggiore delle imposte dirette pagate. Se questi casi complessi, ma relativamente poco importanti, venissero disciplinati nella legge, ciò complicherebbe il testo a pregiudizio della sua chiarezza. Materialmente, nulla deve essere cambiato al diritto in vigore.

L'articolo 22 mantiene l'obbligo attuale della dichiarazione (art. 8, epv. 3, del decreto concernente l'imposta preventiva), ma non riprende la disposizione secondo la quale, in caso di sovrimposta o di procedimento penale, l'imposta preventiva ritenuta sui redditi dissimulati non è dedotta all'atto dell'accertamento dell'ammontare d'imposta che il contravventore ha sottratto o cercato di sottrarre. Quando la sottrazione porta su titoli, si può far conto che i Cantoni salveranno il loro diritto ad esigere integralmente le proprie imposte (sovraimposte o imposte penali), senza che sia necessaria una disposizione espressa in proposito, poichè l'imposta preventiva dedotta dal reddito di titoli non sostituisce in alcun modo le imposte cantonali e comunali che non sono state pagate.

Articolo 23: I *capoversi da 1 a 4* corrispondono al diritto vigente (art. 7, cpv. 1, del decreto concernente l'imposta preventiva e art. 1, cpv. 1, lett. *a, b, f e i* dell'ordinanza N. 1 *a*), con qualche modificazione d'ordine redazionale. Il *capoverso 5* contiene una disposizione di competenza che consente di disciplinare nell'ordinanza il rimborso alle unioni di persone (art. 1, cpv. 1, lett. *c*, dell'ordinanza N. 1 *a*) e alle masse patrimoniali senza personalità giuridica, alle quali già oggi si ha per prassi di concedere il rimborso. Una disposizione di competenza del genere non è necessaria per quanto riguarda il diritto al rimborso dei banchieri privati, delle comunioni ereditarie, delle società di risparmio e delle casse di risparmio aziendali (art. 1, cpv. 1, lett. *d*, dell'ordinanza N. 1 *a*; art. 1 e 3 dell'ordinanza N. 2). In questi casi si tratta soltanto di designare l'autorità competente per il rimborso in deroga alla norma di cui all'articolo 29; il capoverso 3 di tale articolo dà il fondamento legale allo scopo.

L'*articolo 24*, che prevede l'obbligo della registrazione contabile (art. 7, cpv. 1, lett. *b*, del decreto concernente l'imposta preventiva), corrisponde all'obbligo della dichiarazione previsto all'articolo 22 del disegno. Il tenore della disposizione vigente, secondo cui la prestazione imponibile deve essere « allibrata come introito dell'azienda », si è appalesato troppo restrittivo, perchè esso ha condotto all'interpretazione errata (mai ammessa dall'Amministrazione federale delle contribuzioni) che un semplice allibramento nel libro di cassa fosse sufficiente. Ora viene precisato chiaramente che i redditi gravati dell'imposta preventiva devono essere registrati « regolarmente come reddito » (art. 957 e segg. CO). Vi sono, tuttavia, alcuni casi isolati in cui l'applicazione di questa norma, giusta in sè e per sè, non sarebbe più adeguata alla situazione di fatto o provocherebbe complicazioni inutili, per esempio nel caso delle azioni gratuite (le quali, per le società di capitali e le società cooperative, devono semplicemente figurare nell'inventario dei titoli) e di determinate distribuzioni d'utile dissimulate; conformemente al capoverso 2, l'ordinanza deve consentire di portare delle deroghe a tale norma, pur salvaguardando completamente lo scopo della imposta preventiva.

Articolo 25: Questa disposizione è nuova. Essa concede alla direzione del fondo, per conto dello stesso, il diritto di chiedere il rimborso della imposta preventiva ritenuta a carico del fondo sui redditi fruttati dai suoi titoli. Una disposizione del genere non era necessaria secondo il sistema d'imposizione vigente, perchè al presente i redditi del fondo gravati della imposta preventiva non sono soggetti a tale imposta quando sono distribuiti ai portatori di quote. Secondo la nuova disciplina, la distribuzione complessiva dei redditi subisce come tale la deduzione dell'imposta preventiva, senza riguardo alla sua composizione. Era, dunque, necessario dare al fondo la possibilità di ottenere il rimborso dell'imposta ritenuta a suo carico, al fine di evitare un doppio onere ingiustificato dei redditi provenienti da investimenti in titoli svizzeri. Un tale rimborso non è altro

che un mezzo d'ordine tecnico fiscale, che nulla modifica al fatto che il fondo non ha la personalità giuridica e che non è soggetto fiscale in proprio.

Gli articoli 26 e 27 corrispondono al diritto vigente. L'articolo 26, capoverso 1, riprende il principio in vigore (art. 7, cpv. 1, lett. c, del decreto concernente l'imposta preventiva), secondo il quale un diritto al rimborso è concesso ai portatori di quote domiciliati all'estero per il reddito proveniente di fonte estera. A titolo di semplificazione, tuttavia, il diritto al rimborso non è più limitato alla sola quota dei redditi provenienti da fonte estera. Esso è concesso a titolo generale e per tutto l'ammontare dell'imposta dedotta, a condizione che almeno l'ottanta per cento dei redditi distribuiti provenga da fonte estera. Il margine del 20 per cento consente che i mezzi liquidi (per pagamenti correnti, per conservare liquidità sufficienti, ecc.) possano essere investiti in averi presso banche svizzere o in titoli facilmente negoziabili, senza che venga messo in questione il diritto al rimborso dei portatori stranieri.

Articoli da 28 a 32: Le disposizioni relative all'esercizio del diritto al rimborso si scostano dalla legislazione in vigore soltanto sui punti seguenti: l'articolo 28, capoverso 3, garantisce, sulla base del diritto federale, il diritto al rimborso prima del termine (sinora, i Cantoni erano liberi di concederlo o no; cfr. art. 10 del decreto concernente l'imposta preventiva); conformemente all'articolo 30, capoverso 3, i Cantoni possono stabilire in proprio il termine utile per l'invio di una istanza di rimborso indipendente (cfr. art. 9, cpv. 3 del decreto concernente l'imposta preventiva, il quale prevede la data del 31 marzo); l'articolo 31, capoverso 2, offre, nei casi di rimborso che riguarda l'imposta preventiva richiesta in base a una procedura di controllo, una base legale al nuovo termine introdotto dalla prassi e che si ispira all'articolo 139 del Codice delle obbligazioni; il termine per chiedere il rimborso dell'imposta riscossa sulle prestazioni d'assicurazione è stato prolungato da uno a tre anni (art. 32, cpv. 2). Gli importi da rimborsare non fruttano alcun interesse (art. 30, cpv. 4) e i motivi di questo fatto sono già stati spiegati qui sopra, nel capitolo A, numero VI, 4.

Capo terzo

Autorità e procedura

Il decreto concernente l'imposta preventiva non contiene che poche regole speciali di procedura. Per l'essenziale, esso si limita a rinviare alle disposizioni relative delle tasse di bollo e dell'imposta per la difesa nazionale.

Il disegno ha rinunciato a questi rinvii, che sono particolarmente scomodi per il cittadino, e ha introdotto un sistema completo e coerente,

sforzandosi innanzitutto di disciplinare in modo semplice i rimedi giuridici secondo i principi consacrati dal diritto fiscale vigente. Esso corrisponde al bisogno di protezione giuridica del cittadino e a quello di sapere quali sono i diritti e i doveri delle autorità, dei contribuenti e di coloro che chiedono il rimborso dell'imposta preventiva.

Per mantenere l'unità del diritto, sia formalmente sia materialmente, il disegno si attiene per quanto possibile all'ordinamento della legge sulla tassa militare del 12 giugno 1959, che è la più recente legge fiscale della Confederazione. Questa concordanza faciliterà la formazione di una prassi uniforme.

Gli articoli da 33 a 36 trattano dell'organizzazione delle autorità e dei doveri d'ufficio. Essi non hanno bisogno di alcun commento, come del resto neanche gli articoli da 37 a 46 su la riscossione dell'imposta, i rimedi giuridici e l'esazione. Un'eccezione deve, tuttavia, essere fatta per gli articoli 35 e 45.

Articolo 35: L'amministrazione moderna, con la varietà dei suoi compiti, non può più svolgere i lavori affidategli senza che le autorità non si prestino reciproca assistenza. Un'assistenza del genere è anche nell'interesse del cittadino, il quale, altrimenti, deve sovente dare a più autorità, e a momenti diversi, informazioni su una medesima fattispecie, ciò che può creare complicazioni importanti e costituire una fonte di errori. Per tale ragione, numerose leggi amministrative della Confederazione e dei Cantoni, e in modo particolare le leggi fiscali, contengono disposizioni sull'assistenza amministrativa.

Le esperienze che sono state fatte sinora con le usuali disposizioni sull'assistenza reciproca fra le autorità e l'obbligo di osservare il segreto non sono state soddisfacenti. Le autorità amministrative sono sovente nell'incertezza quanto al loro obbligo di osservare il segreto nei confronti di un'altra autorità che domanda informazioni o chiede inserti. Accade pure che l'autorità sollecitata ricusi di fornire qualsiasi informazione allegando l'obbligo di osservare il segreto, se la legge sulla quale si fonda l'autorità che le richiede è più vecchia (prevalenza della *lex posterior*). Cittadini senza scrupoli sfruttano talvolta questa situazione, sia minacciando l'autorità disposta a fornire le informazioni di querela penale per violazione dell'obbligo di osservare il segreto, sia dando una versione differente dei medesimi fatti a due autorità, a seconda del diverso interesse, perchè sanno che in ogni modo esse ricuseranno di informarsi reciprocamente.

Si è appalesato, nel campo dell'assistenza amministrativa e dell'obbligo di osservare il segreto, che le norme di interpretazione formalista, le quali si fondano su la *lex posterior* e la *lex specialis*, non possono dare una soluzione soddisfacente al problema della concorrenza delle leggi. Ogni legge amministrativa può essere una legge speciale rispetto a un'altra legge amministrativa, e il fatto che una legge sia posteriore ad un'altra

dipende sovente da caso. Il risultato obiettivamente giusto può essere trovato soltanto apprezzando e soppesando gli interessi in giuoco.

L'articolo 35 del disegno si fonda su questa constatazione e reca una soluzione che potrebbe pretendere di essere elevata a principio generale. L'articolo dispone un'ampia assistenza fra le autorità, ma la limita sotto due aspetti per quanto riguarda gli obblighi di autorità che non sono autorità fiscali (cpv. 2). L'obbligo d'informare l'Amministrazione federale delle contribuzioni esiste soltanto « qualora le informazioni domandate possano essere di qualche momento nell'applicazione della presente legge »; se l'autorità alla quale vengono richieste le informazioni contesta la loro importanza, la controversia deve essere giudicata seguendo la procedura prevista al capoverso 3. Inoltre, l'autorità può ricusarsi di fornire informazioni se vi ostano interessi pubblici importanti o se, fornendole, l'autorità sollecitata dovesse essere intralciata in misura notevole nello svolgimento dei suoi compiti. Quando leggi o interessi divergenti si trovano in concorrenza, determinante non deve essere un criterio puramente formale, che sovente dipende dal caso (per es. il fatto che la nuova legge su l'imposta preventiva è posteriore a un'altra legge), ma un apprezzamento degli interessi che, a seconda delle circostanze, dovrà essere fatto dal Consiglio federale o dal Tribunale federale (cpv. 3).

L'articolo 45 costituisce una innovazione, che ha la sua spiegazione nel sistema dell'imposta preventiva, ma che non si giustificherebbe in altre imposte. Il diritto vigente dispone che quando una società anonima è dichiarata fallita, gli importi dell'imposta preventiva che essa ha addossati ai suoi azionisti od obbligazionisti, deducendoli dai dividendi o dagli interessi, senza tuttavia averli versati alla Confederazione, cadono nella massa del fallimento; la Confederazione, collocata in 5^a classe, non percepisce allora che il dividendo del fallimento. Lo stesso dicasi per i diritti di regresso che la società non ha ancora esercitati alla dichiarazione del fallimento per prestazioni imponibili già fatte. In ambedue i casi, i creditori dei dividendi o degli interessi sono gravati di tutta l'imposta preventiva del 27 per cento, ma la Confederazione creditrice nel fallimento non percepisce, se tutto va bene, che una frazione di questo percento. Questo fatto non giustificherebbe ancora l'ordinamento previsto all'articolo 45. Ma a ciò si aggiunge che il creditore dei dividendi e degli interessi ha, verso la cassa federale, un diritto al rimborso di tutto il 27 per cento che è stato ritenuto a suo carico. In altre parole, la Confederazione deve rimborsare degli importi d'imposta preventiva di cui essa ha ricevuto soltanto una frazione nella massa del fallimento. L'articolo 45 deve eliminare questa situazione che la Confederazione non può ammettere e che pone gli altri creditori del fallito in una posizione di privilegio (essi parteciperebbero all'imposta preventiva con il loro dividendo nel fallimento), cosa che non è giustificata. L'articolo 219 della legge federale sulla esecuzione e

sul fallimento sarà opportunamente completato dall'articolo 67, numero IV, del disegno.

Gli *articoli da 47 a 55* disciplinano la procedura di rimborso e concordano essenzialmente con il diritto vigente, di modo che non richiedono alcun commento.

Gli *articoli 56 e 57* trattano del regolamento dei conti tra la Confederazione e i Cantoni, ma toccano anche indirettamente la posizione giuridica delle persone fisiche a cui spetta un diritto al rimborso nei confronti del Cantone. La molteplicità degli interessi di cui si deve tenere conto spiega il contenuto e l'ampiezza dei due articoli.

Occorre mantenere il principio sancito dal diritto vigente (art. 14 del decreto concernente l'imposta preventiva), secondo il quale il cittadino che ha ricevuto a torto dal Cantone un rimborso d'imposta preventiva può essere costretto a restituirla, non direttamente dalla Confederazione ma dal Cantone in causa. Per tener conto delle esperienze fatte, la procedura è stata tuttavia modificata. Secondo l'ordinamento vigente, se la Confederazione contesta un rimborso operato da un Cantone, si aprono, di regola, due procedure parallele; il Cantone e la Confederazione partecipano alla prima (decisione di riduzione da parte della Confederazione), il Cantone e il cittadino alla seconda (decisione con la quale viene chiesta la restituzione dell'ammontare rimborsato). Le due procedure riguardano tuttavia il medesimo oggetto e possono essere proseguite sino in Tribunale federale. Secondo il disegno di legge, le due procedure sono riunite. La decisione di riduzione della Confederazione non ha in un primo tempo il carattere di una decisione formale, ma costituisce un semplice provvedimento di carattere provvisorio (art. 56, cpv. 3). Se non vuole perdere il suo diritto di regresso nei confronti del cittadino il Cantone deve chiarire i fatti nel termine di sei mesi e, a seconda del caso, chiedere mediante decisione la restituzione dell'imposta rimborsata a torto (art. 57, cpv. 1 del disegno). Fondandosi sul risultato dell'indagine, l'Amministrazione federale delle contribuzioni potrà annullare o modificare la riduzione provvisoria. L'interessato può ricorrere alla Commissione cantonale di ricorso contro la decisione con la quale l'ufficio cantonale chiede la restituzione dell'imposta. L'Amministrazione federale delle contribuzioni (art. 53, cpv. 3) e l'ufficio cantonale dell'imposta preventiva partecipano alla procedura di ricorso, quest'ultimo non essendo però vincolato nelle sue conclusioni al modo di vedere dell'Amministrazione federale delle contribuzioni. Le tre parti al litigio possono attaccare separatamente la decisione della Commissione di ricorso dinanzi al Tribunale federale; anche in questo caso ciascuna delle due amministrazioni può presentare liberamente le conclusioni che, secondo la sua convinzione, sono atte a condurre a un giudizio adeguato. Il passaggio in giudicato della decisione o del giudizio mette definitivamente termine al litigio con una sola procedura, che ha effetto per i tre interessati.

Se, in seguito a una riduzione provvisoria, il Cantone non esercita il suo diritto di regresso nei confronti del cittadino, per esempio perchè non ammette la giustezza della tesi sostenuta dall'Amministrazione federale delle contribuzioni, la riduzione provvisoria ha gli stessi effetti di una decisione, dopo che sia scaduto il termine di sei mesi. Questa decisione diviene definitiva a meno che, in un nuovo termine di tre mesi, il Cantone non reclami, mediante azione di diritto amministrativo al Tribunale federale, l'ammontare ritenutogli dalla Confederazione (art. 57, cpv. 4). Tuttavia, se la riduzione del rendiconto cantonale è dovuta ad un errore di calcolo o di scrittura, la procedura prevista all'articolo 59 diviene allora applicabile.

Due Cantoni hanno suggerito nel loro preavviso che sarebbe più semplice se, mediante decisione, l'Amministrazione federale delle contribuzioni chiedesse direttamente al cittadino la restituzione dell'imposta, invece di procedere alla riduzione provvisoria del rendiconto, concedendo sia al cittadino sia all'ufficio cantonale dell'imposta preventiva il diritto di reclamo e quello di ricorso di diritto amministrativo. La proposta seduce per la semplicità della soluzione, ma non può essere accolta. Infatti, il rimborso dell'imposta preventiva alle persone fisiche è affidato ai Cantoni. Non ci si deve scostare da questo principio, che ha dato buoni risultati, neanche quando il Cantone ha commesso un errore o le opinioni delle autorità cantonali e federali divergono. L'autorità federale non deve poter annullare o modificare le decisioni delle autorità cantonali passando in qualche modo oltre alle stesse. Il cittadino comprenderebbe difficilmente per quale ragione egli si troverebbe improvvisamente di fronte a un'autorità federale con la quale sino allora non aveva avuto niente a che fare. Inoltre, egli si vedrebbe privato della possibilità di adire la Commissione di ricorso del suo Cantone. Si deve, infine, dubitare che questa procedura sia in pratica più semplice; infatti, per chiarire la fattispecie l'Amministrazione federale delle contribuzioni dipenderebbe sempre dalla collaborazione delle autorità cantonali, di cui essa dovrebbe inoltre consultare gli inserti.

Articolo 58: Il rimedio giuridico straordinario della revisione di una decisione fiscale passata in giudicato si trova soltanto in poche leggi cantonali. Esso manca nella legislazione federale, salvo che nella legge sulla tassa d'esenzione dal servizio militare, dove la revisione è prevista nell'ordinanza d'esecuzione (art. da 46 a 48). Nel campo delle imposte federali, tuttavia, il Tribunale federale l'ammette, in genere, quando si diano motivi particolari di revisione. È opportuno che l'istituto della revisione venga disciplinato per legge. L'articolo 58 pone il principio e le condizioni generali della revisione. I particolari saranno precisati nell'ordinanza di esecuzione.

L'articolo 59 riguarda la rettificazione degli errori di calcolo e non ha bisogno di alcun commento; esso riprende le disposizioni dell'articolo 49 dell'ordinanza di esecuzione della legge sulla tassa militare.

Capo quarto

Disposizioni penali

Le disposizioni penali hanno ricevuto, in larga misura, una struttura nuova secondo il risultato a cui giunge nelle sue deliberazioni la commissione di periti istituita dal Dipartimento federale di giustizia e polizia per elaborare una nuova legge federale sul diritto penale amministrativo, commissione che ha terminato i suoi lavori nell'autunno del 1962. Questa legge federale persegue, in particolare, lo scopo di rivedere completamente il diritto penale contenuto nella legislazione fiscale della Confederazione, la cui applicazione è affidata alle autorità federali, e la procedura penale fiscale di cui agli articoli 279 e seguenti della legge federale sulla procedura penale. Le disposizioni transitorie della legge federale sul diritto penale amministrativo dovranno adattare a questa legge le disposizioni penali della legge sull'imposta preventiva. Il disegno tiene conto di questo fatto con la struttura particolare data alle disposizioni penali. Nello stato in cui si trovano ora i lavori legislativi concernenti il diritto penale amministrativo, l'adattamento potrebbe limitarsi alla soppressione dell'articolo 60, capoversi 2, 3 e 4, e degli articoli 64 e 65, mentre l'articolo 66, capoverso 1, dovrebbe avere un nuovo tenore.

Le singole disposizioni penali non hanno bisogno di un commento particolare. La pena della detenzione sino a un anno, prevista all'articolo 60, capoverso 2, è nuova nel senso che essa si applica anche alla procedura di riscossione dell'imposta; il diritto vigente, infatti, conosce questa disposizione soltanto per le infrazioni commesse nella procedura di rimborso (art. 16, cpv. 1 del decreto concernente l'imposta preventiva).

È opportuno rilevare l'innovazione introdotta dall'articolo 66, capoverso 3, che dà alle autorità cantonali, in sede di procedura cantonale di rimborso, la facoltà di infliggere esse stesse multe disciplinari; secondo il diritto in vigore, la competenza in materia di perseguimento penale compete alla sola Amministrazione federale delle contribuzioni.

Capo quinto

Disposizioni finali e transitorie

L'articolo 67, numeri da I a III apporta diverse modificazioni al diritto che regge le tasse di bollo federali. Una parte delle modificazioni è dovuta al fatto che alcune disposizioni relative alla tassa di bollo sulle cedole di titoli svizzeri devono essere adattate alla legislazione su l'imposta

preventiva, allo scopo di eliminare divergenze inutili fra queste due imposte che, in larga misura, sono riscalate parallelamente. Inoltre, in seguito all'abrogazione del decreto concernente l'imposta preventiva, l'aumento della tassa di bollo su l'emissione di azioni ed altri titoli di partecipazione (da 1,8 a 2 per cento), istituito dall'articolo 19 di questo decreto, deve essere ripreso nella legislazione ordinaria sul bollo. Infine, per le ragioni che sono già state esposte (cap. A, n. IV, qui sopra), le tasse di bollo sulle quote in fondi di investimento devono avere una nuova disciplina. Questa è l'occasione per riprendere nel diritto ordinario, per quanto siano ancora in vigore e debbano essere mantenute, le disposizioni del diritto di necessità relative al bollo, che figurano nel decreto federale del 22 dicembre 1938 concernente l'attuazione dell'ordinamento transitorio delle finanze federali (decreto federale del 1938; CS 6, 39; ultima proroga disposta dal DF 31 gennaio 1958, RU 1958, 375).

Le disposizioni relative alle tasse di bollo contenute nel decreto federale del 1938 perseguivano, principalmente, lo scopo di aumentare il gettito di queste tasse; inoltre, si voleva in pari tempo eliminare alcune possibilità di sfuggire all'imposta e tenere conto dell'apparizione di nuove forme di cartevalori (documenti concernenti diritti di comproprietà). Siamo del parere che il diritto di necessità del 1938 deve essere abrogato per quanto riguarda il suo scopo di aumentare le entrate e che si può rinunciare ai proventi, piuttosto minimi, che esso procura; tuttavia, esso deve invece essere ripreso nella legislazione ordinaria sul bollo nella misura in cui aveva per scopo di colmare delle lacune e di assoggettare ad imposta nuove forme di cartevalori (conosciute da allora sotto il nome di certificati di trust o di quote in fondi d'investimento).

Il decreto federale del 1938 ha completato le tasse di bollo per quanto riguarda le aliquote della tassa di bollo sulle cedole (art. 34), l'imposizione degli averi presso banche e dei mutui a lungo termine (art. 35 e 36), delle partecipazioni in accomandita (art. da 37 a 39) e dei documenti concernenti diritti di comproprietà (art. 40). L'articolo 34 è divenuto caduco già dopo l'aumento dell'imposta preventiva al 25 per cento, entrato in vigore il 1° gennaio 1945; a quell'epoca, l'aliquota della tassa di bollo sulle cedole di titoli svizzeri era stata uniformata al 5 per cento (art. 18 del decreto concernente l'imposta preventiva). L'imposizione delle partecipazioni in accomandita è stata istituita nel 1933 per aumentare le entrate fiscali, ma essa costituisce in qualche modo un corpo estraneo nel sistema presente delle tasse di bollo; infatti, le accomandite sono molto meno prossime alle partecipazioni azionarie che ai conferimenti (esenti dalla tassa di bollo) dei soci illimitatamente responsabili in una società in accomandita o dei soci in una società in nome collettivo; esse sono dunque un oggetto poco adatto per una tassa di bollo federale, come del resto è sempre e dappertutto il caso per la costituzione di capitale sociale in società di persone (il gettito di tale imposizione è stato in questi ultimi anni di circa 200 000 franchi,

in media). Conformandoci a quanto raccomanda la Commissione di studio (rapporto pp. 28, 56, dell'edizione in lingua francese), proponiamo dunque di sopprimere tale imposta. L'imposizione dei documenti concernenti i diritti di comproprietà riceve invece un ordinamento del tutto nuovo, come è già stato esposto. Rimangono, dunque, soltanto le disposizioni sugli averi presso banche e sui mutui a lungo termine; esse possono essere riprese senza difficoltà nell'articolo 11 della legge sulle tasse di bollo, ciò che consente di sostituire completamente con la legislazione ordinaria il diritto di necessità concernente le tasse di bollo. A tale occasione, l'articolo 35 del decreto federale del 1938 e l'articolo 11, capoverso 1, lettera c, della legge sulle tasse di bollo sono stati leggermente modificati, come verrà spiegato più oltre, per adattarli ai bisogni del momento. Qui non si devono prendere in considerazione i postulati di revisione che concernono la legislazione ordinaria sulle tasse di bollo. La revisione completa delle leggi sul bollo che prospettiamo (FF 1962, 846) offrirà l'occasione di modificare le disposizioni di queste leggi, dove ciò sarà necessario.

L'articolo 67, 1 disciplina le modificazioni della legge federale sulle tasse di bollo.

Articolo 1, lettera d: La soppressione di questa lettera non è altro che un semplice adattamento d'ordine redazionale alla situazione esistente dal 1959 (abrogazione della tassa di bollo sui documenti di trasporto); non occorre motivarla.

Articolo 11, capoverso 1, lettere b e c: Le due disposizioni riguardano gli averi presso banche e i mutui, a lungo termine. Esse hanno avuto un nuovo tenore per consentire l'abrogazione degli articoli 35 e 36 del decreto federale del 1938. Solo l'articolo 35, capoverso 1, lettera b, di tale decreto è stato ripreso nella lettera b, al fine di evitare un'elusione d'imposta. Per contro, è stata abbandonata l'estensione apportata dall'articolo 35 all'imposizione di averi presso banche la cui scadenza è « a più di tre mesi e a non più di sei mesi ». La situazione del mercato dei capitali si è modificata dall'epoca dell'anteguerra; essa mostra oggi che è indicato ritornare alla situazione esistente prima dell'istanza del diritto di necessità degli anni trenta e rinunciare all'imposizione di tali averi presso banche. Inoltre, il lavoro che questa imposizione implica per le banche e per l'Amministrazione federale delle contribuzioni non è più in relazione con il gettito piuttosto modesto di tale imposta. La lettera c inserisce nella legge sul bollo l'articolo 36 del decreto federale del 1938, con una modificazione la quale prevede che i mutui saranno assoggettati all'imposta soltanto se il loro importo è superiore a 50 000 franchi, invece che a 30 000 franchi come nella legge sul bollo in vigore, e questo per tener conto del deprezzamento della moneta.

Articoli da 48 a 51: Questi articoli danno un nuovo ordinamento alle tasse di bollo d'emissione e di negoziazione delle quote in fondi d'investi-

mento. I capoversi 1 e 2 dell'articolo 48 della legge costituiscono uno sviluppo dell'articolo 4, capoverso 4, del decreto concernente l'imposta preventiva e, in pari tempo, tengono conto dell'evoluzione prodottasi. La tassa di bollo d'emissione di titoli svizzeri è fissata, all'articolo 49, capoverso 1, della legge, a 0,6 per cento (contro 1,2 per cento per i titoli esteri; art. 50, cpv. 2). Questa deroga all'aliquota della tassa sulle obbligazioni (1,2 per cento) e sulle azioni (2 per cento), alle quali le quote in fondi d'investimento sono, dal profilo economico, perfettamente identiche per i sottoscrittori, si fonda sui motivi seguenti. Le azioni e le obbligazioni svizzere appartenenti al fondo d'investimento sono state colpite dalla tassa di bollo già all'atto dell'emissione; il mezzo più semplice per tenerne conto non è già quello di computare l'onere preliminare (come per la tassa di bollo sulle cedole), ma quello di applicare un'aliquota ridotta uniforme. Questa aliquota ridotta consente anche un'altra semplificazione. Secondo l'ordinamento in vigore, l'emissione di quote di un fondo d'investimento svizzero comprendente titoli esteri non è soggetta alla tassa d'emissione nella misura in cui le quote sono acquistate da stranieri. Affinchè i fondi d'investimento comprendenti titoli esteri non vengano messi in posizione di svantaggio sul mercato internazionale rispetto alla situazione di oggi e per eliminare le complicazioni presenti quanto alla riscossione della tassa (divisione dell'emissione in una parte svizzera e in una parte estera, con tutte le fonti d'errori e possibilità di frode che ne possono risultare), si ammette che l'aliquota del 0,6 per cento corrisponde all'onere medio di tutta l'emissione; secondo il nuovo articolo 49, capoverso 3, della legge, la tassa può, in tutto o in parte, essere trasferita apertamente ai primi acquirenti o, per contro, essere registrata in contabilità a carico del fondo.

Articolo 67, II: Le modificazioni alla legge concernente la tassa di bollo sulle cedole sono dovute in parte al nuovo ordinamento quanto alla imposizione delle quote in fondi d'investimento (art. 3; 5, cpv. 3; 5 bis, lett. b; 6; 11, cpv. 2 bis, e 11bis) e in parte all'adattamento della tassa sulle cedole alla imposta preventiva, come per esempio l'articolo 5, capoverso 4, della legge è adattato all'articolo 3, capoverso 2, del disegno, e l'articolo 5 bis della legge all'articolo 4, lettere a e b, del disegno.

L'articolo 8 della legge ha una redazione nuova e più semplice, ma non reca cambiamenti materiali al diritto vigente, salvo per quanto riguarda la soppressione dell'aliquota speciale sui premi delle obbligazioni a premi esteri, che non ha più alcun significato pratico (cfr. art. 24 e segg. della legge federale 8 giugno 1923 sulle lotterie e le scommesse professionalmente organizzate).

Il nuovo articolo 11 bis della legge si prefigge lo scopo di evitare che i fondi d'investimento subiscano un doppio onere da parte della tassa sulle cedole. Il fondo può computare la tassa sulle cedole di titoli svizzeri, ritenuta a suo carico durante un esercizio annuale, sulla tassa dovuta su

tutte le distribuzioni fatte dal fondo per il medesimo esercizio, sia che le distribuzioni vengano fatte con cedola annuale o con cedole semestrali. Se l'ammontare ritenuto a carico del fondo è superiore a quello che esso deve pagare per l'esercizio in questione, l'eccedenza non è rimborsata; essa non può nemmeno essere computata sulla tassa dovuta per le distribuzioni successive.

Articolo 67, III: Questa disposizione ha per scopo, nei riguardi delle società a garanzia limitata, di adattare la tassa sulle cedole all'imposta preventiva, come lo fa il numero II per le società anonime e le società cooperative.

Articolo 67, IV: Rinviamo alle spiegazioni date all'articolo 45 del disegno.

Articolo 68: Questa disposizione è stata motivata qui sopra, al capitolo A, numero IV, *in fine*. I portatori svizzeri di quote in fondi d'investimento, i cui redditi non sono oggi praticamente soggetti all'imposta preventiva (fondi immobiliari), hanno interesse che il passaggio dal vecchio al nuovo diritto non sia troppo subitaneo e che le amministrazioni dei fondi, obbligate a riprendere in breve termine e in grande quantità le quote possedute da stranieri, non abbiano difficoltà di liquidità e non siano costrette a realizzare dei valori patrimoniali.

Gli articoli da 69 a 71 non richiedono alcuna spiegazione.

* * *

Abbiamo l'onore di raccomandarvi di adottare il disegno di legge allegato. Vi proponiamo, in pari tempo, di cancellare il postulato del Consiglio degli Stati del 15 marzo 1962 (n. 8415, postulato Perréard), concernente l'imposizione dei fondi d'investimento e il postulato del Consiglio degli Stati del 3 ottobre 1962 (ad n. 8470, postulato della commissione), concernente l'aumento dell'imposta preventiva, collegato ad un'amnistia fiscale generale.

Gradite, onorevoli Signori, Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 18 ottobre 1963.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione: **Spühler.**

Il Cancelliere della Confederazione: **Ch. Oser.**

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente il disegno di legge su l'imposta preventiva (Del 18 ottobre 1963)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1963
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8841
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.10.1963
Date	
Data	
Seite	1541-1579
Page	
Pagina	
Ref. No	10 154 854

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.