

FOGLIO FEDERALE

Anno XXXVI

Berna, 5 marzo 1953.

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 11.—; semestre fr. 6.50, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi all'Amministrazione delle pubblicazioni federali. — S. A. Arti grafiche Grassi e Co. a Bellinzona (Telefono 5 18 71) - Conto chèques postali XI 690.

6356

MESSAGGIO

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il nuovo ordinamento costituzionale delle finanze della Confederazione

(Del 20 gennaio 1953)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

Il tentativo fatto nel 1948 di introdurre nella Costituzione nuove disposizioni sull'ordinamento finanziario della Confederazione è naufragato in votazione popolare il 4 giugno 1950. Per contro, il popolo e i Cantoni hanno approvato, il 3 dicembre 1950, l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954. In tal modo, è stato concesso alle autorità legislative il tempo necessario per elaborare un nuovo disegno di decreto federale che potesse essere sottoposto a votazione popolare prima dello scadere dell'ordinamento dal 1951 al 1954 e che permettesse nel contempo di emanare o almeno di preparare le necessarie leggi d'esecuzione.

Il compito che siamo chiamati ad affrontare oggi è, di massima, identico a quello esposto dal Consiglio federale nel suo messaggio del 22 gennaio 1948 (FF 1948, pag. 229 e segg.). Esso consiste essenzialmente nel garantire alla Confederazione, mediante disposizioni costituzionali, i mezzi che le occorrono per l'adempimento dei suoi compiti. Si tratta inoltre di fissare nella Costituzione le norme per una sana gestione delle finanze.

Sebbene il decreto federale del 21 marzo 1950, inteso a risolvere siffatto difficile problema, non abbia trovato l'approvazione del popolo e dei Cantoni, esso può, nelle sue grandi linee, servire di base per il nuovo disegno. Numerose importanti disposizioni di tale decreto federale furono accettate nel corso delle discussioni parlamentari, e si può ammettere che gli articoli non contestati dalle Camere non siano stati la causa del rigetto del decreto. D'altra parte, non v'è dubbio che la sostituzione dei contingenti in denaro all'imposta d'ammortamento, questione circa la

quale già nell'assemblea federale s'erano manifestate profonde divergenze, ha contribuito in modo determinante alla caduta del decreto. Poichè il disegno di decreto del 22 gennaio 1948, eccettuate le disposizioni relative all'imposta d'ammortamento, era in gran parte stato accettato dalle Camere, non occorre esaminare di nuovo nei loro particolari tutte le questioni che sono oggetto del riordinamento delle finanze federali.

La commissione di periti per la riforma delle finanze federali istituita nel 1945 ha studiato a fondo tutti i problemi finanziari e fiscali di una certa importanza e ha riassunto i risultati delle sue deliberazioni nel rapporto finale del 14 marzo 1947. Su taluni punti particolari sono stati compilati dei rapporti completivi. A sua volta, il Consiglio federale ha già esposto esaurientemente nel suo messaggio del 1948 l'evoluzione delle finanze della Confederazione nel passato e il loro sviluppo probabile come pure i problemi principali della revisione costituzionale, in particolare quello della forma giuridica del nuovo ordinamento delle finanze. In due rapporti complementari (FF 1948, ed. frane., II 69, III 533), il Consiglio federale si è poi pronunciato su varie questioni che si erano poste nel corso della discussione parlamentare del disegno di decreto. Siffatta ricca documentazione conserva tutto il suo valore per il giudizio dei problemi trattati nel presente messaggio. Per evitare ripetizioni, ci limiteremo perciò a rimandare qui di seguito alle esposizioni precedenti, per quanto tale modo di procedere possa apparire opportuno. Vogliamo invece ricordare ancora una volta, in breve sintesi, i più importanti fatti della nostra politica finanziaria dopo il 1914.

I. EVOLUZIONE DELLA POLITICA FINANZIARIA DOPO IL 1914.

1. Il periodo dal 1914 al 1932

La prima guerra mondiale segnò la fine dell'evoluzione pacifica della politica finanziaria federale. Durante le ostilità e negli anni del dopoguerra, l'equilibrio dei conti fu notevolmente compromesso. I proventi delle dogane, che costituivano in quei tempi la principale fonte d'introiti della Confederazione, diminuirono costantemente. Allo scopo di alleggerire il conto d'amministrazione, le spese di mobilitazione furono trattate a parte e iscritte a debito di un conto speciale. La stessa soluzione fu adottata per le altre spese cagionate dalla guerra: spese per ridurre il costo della vita, per combattere la disoccupazione, ecc. Compito della politica finanziaria era quello di ristabilire l'equilibrio del conto ordinario e di ammortizzare le spese di mobilitazione e le altre spese iscritte a debito di conti speciali. Vi si aggiunse, dopo la fine della guerra, il finanziamento della progettata assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti.

Il ripristinamento dell'equilibrio dei conti fu in un primo tempo perseguito mediante economie e l'accrecimento delle entrate esistenti. Ma era sin dall'inizio evidente che occorreva trovare nuove fonti d'entrate. Tra le misure prese durante le ostilità e negli anni del dopoguerra per sopprimere ai *bisogni correnti*, rieordiamo le seguenti:

- 1917 Istituzione delle tasse di bollo sui documenti concernenti operazioni commerciali;
- 1920/1921 Modificazione della tariffa doganale. L'aumento delle aliquote della tariffa avvenne per considerazioni di politica economica ma influi nel contempo favorevolmente sui proventi doganali;
- 1920 Dapprima aumento e poi riordinamento dei dazi sui tabacchi mediante l'introduzione di aliquote progressive e differenziali;
- 1921 Estensione delle tasse di bollo alle cedole di titoli;
- 1923 Aumento dei dazi sulla benzina e sul benzolo per motori;
- 1927 Istituzione di dazi supplementari sull'orzo, sul malto e sulla birra, in luogo e vece di una tassa sulla birra; nuovo sviluppo delle tasse di bollo.

Siffatte misure e la favorevole situazione economica che fece seguito alla depressione del dopoguerra condussero, a contare dal 1923, a una distensione nella situazione finanziaria della Confederazione. Il disavanzo del conto di Stato della Confederazione che nel 1921 era di 218 milioni di franchi diminuì gradatamente per ridursi, nel 1925, a 12 milioni di franchi. Negli anni dal 1926 al 1932 si registrò un'eccedenza delle entrate sulle uscite.

Per ammortizzare le *spese straordinarie*, furono prese le seguenti misure:

- 1915 Istituzione della prima imposta federale diretta, chiamata « imposta federale di guerra riscossa una volta tanto » (riscossa negli anni 1916 e 1917);
- 1916 Istituzione di un'imposta federale sui profitti di guerra (riscossa negli anni dal 1915 al 1920);
- 1919 Ripetizione dell'imposta di guerra, sotto la designazione di « nuova imposta di guerra straordinaria » (3 periodi di riscossione: 1921-1924, 1925-1928, 1929-1932);
- 1927 Elaborazione di un piano d'ammortamento del debito, in base al quale il saldo passivo, di 1567 milioni di franchi all'inizio del 1926, doveva essere ammortizzato in 40 anni.

Le spese di mobilitazione, fissate a 1 miliardo e 200 milioni di franchi dal decreto federale del 14 giugno 1923, poterono essere ammortizzate entro la fine del 1932 mediante il provento delle imposte di guerra riservate a questo scopo. Tuttavia, la situazione patrimoniale della Confederazione era notevolmente peggiorata rispetto al periodo d'anteguerra. Invece dei 103 milioni di franchi di patrimonio netto esistenti nel 1913 si ebbe un indebitamento che raggiunse il suo punto culminante nel 1925 con 1567 milioni e che ascendeva ancora a 1322 milioni alla fine del 1932. Tale aggravamento della situazione patrimoniale fu la conseguenza in particolare delle spese straordinarie cagionate dalle misure intese a ridurre il costo della vita, dall'assistenza ai disoccupati e dalla lotta contro la

crisi negli anni di guerra e in quelli del dopoguerra, e infine dal riporto dei saldi passivi dei conti negli anni dal 1913 al 1925.

Per il finanziamento dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, erano in un primo tempo state previste imposte sulla birra e sul tabacco, come pure un'imposta sulle masse successorie, sulle quote ereditarie e sulle donazioni. In fine, la soluzione fu trovata nel destinare alla assicurazione vecchiaia e superstiti i proventi provenienti dall'imposizione del tabacco e la quota parte della Confederazione al ricavo del monopolio dell'alcool.

2. Il periodo dei programmi finanziari dal 1933 al 1938 e l'ordinamento transitorio dal 1939 al 1941

La crisi economica del 1930 cominciò a spiegare i suoi effetti sulle finanze federali nel 1933, inducendo le autorità a prendere misure straordinarie per garantire l'equilibrio finanziario. Siffatte misure costituirono il contenuto del primo programma finanziario (decreto federale del 13 ottobre 1933 concernente i provvedimenti straordinari e temporanei destinati a ristabilire l'equilibrio delle finanze federali) e del secondo programma finanziario (decreto federale del 31 gennaio 1936 concernente nuovi provvedimenti straordinari destinati a ristabilire l'equilibrio delle finanze federali negli anni 1936 e 1937). Le misure prese nel 1933 e nel 1936 non si distinguono soltanto per l'estensione delle disposizioni fiscali, ma altresì per la forma giuridica loro conferita, che è quella del decreto federale urgente senza possibilità di referendum. Esse avevano per scopo di permettere economie e di accrescere gli introiti, poichè si voleva assolutamente evitare ogni nuovo indebitamento. Per la prima volta, furono comprese nel risanamento anche le Ferrovie federali.

Furono conseguite economie rinunciando ad accrescere determinati fondi e sospendendo il pagamento di interessi per gli stessi, riducendo i sussidi federali, gli stipendi e il soldo militare, come pure diminuendo le spese per gli immobili, il materiale e le spese d'amministrazione. Fu deciso di attingere a nuove fonti d'introiti: istituzione di una contribuzione di crisi, aumento ed estensione delle tasse di bollo, istituzione di un'imposta sul tabacco, aumento del dazio sul tabacco, sul caffè, sul tè, sullo zucchero, sui carburanti per motori e sulle materie prime per la fabbricazione della birra, istituzione di un'imposta sulle bevande, di una tassa di bollo sulle quietanze doganali e di supplementi di prezzo sugli oli e sui grassi commestibili, prelevamenti dal fondo dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e dal fondo delle assicurazioni.

Grazie a queste misure, il risultato dei conti d'amministrazione degli anni dal 1934 al 1938 poté essere migliorato di circa 750 milioni di franchi. I disavanzi dei conti si mantennero entro limiti moderati. L'indebi-

tamento aumentò di soli 200 milioni di franchi circa, nonostante il prestito per la difesa nazionale del 1936. Ma le spese non poterono essere comprese. Esse passarono, tra il 1933 e il 1938, da 513 a 703 milioni di franchi.

La validità dei due programmi, che spirava alla fine del 1937, dovette essere prorogata di un anno, in seguito alla lunga durata della crisi economica e agli effetti, difficili da giudicare, della svalutazione decisa nel 1937 (decreto federale del 28 ottobre 1937 che proroga e adatta i programmi finanziari per il 1938). Nel frattempo, si trattava di preparare per l'inizio del 1939 nuove disposizioni costituzionali da sostituire ai programmi finanziari. Purtroppo il tentativo, intrapreso nel 1938, di riformare le finanze federali in virtù di disposizioni inserite nella Costituzione non fu coronato da successo per l'opposizione del Consiglio nazionale. La necessità di prorogare le misure previste nei programmi finanziari e il desiderio di trovare una soluzione entro i limiti della Costituzione condussero all'adozione dell'ordinamento fiscale detto transitorio; lo stesso garantiva la continuazione su base costituzionale (votazione popolare del 27 novembre 1938) dei provvedimenti straordinari per gli anni dal 1939 al 1941. Il ricavo della contribuzione di crisi fu riservato, fino alla istituzione di un'imposta per la difesa nazionale di durata limitata, al servizio degli interessi e all'ammortamento delle spese straordinarie per la difesa del paese.

3. Il periodo della seconda guerra mondiale e dei primi anni del dopoguerra (dal 1939 al 1949)

La seconda guerra mondiale scoppiò mentre era in corso la riorganizzazione costituzionale delle finanze federali. Alla fine del 1939, la tassa d'esenzione dal servizio militare fu raddoppiata, e all'inizio del 1940 fu istituita un'imposta sui profitti di guerra. In seguito, il Consiglio federale propose alle Camere l'introduzione di provvedimenti intesi ad ammortizzare le spese militari straordinarie e a ordinare le finanze federali. Essi concernevano l'ammortamento del debito e la copertura delle spese, la competenza dell'Assemblea federale in materia di spese, la proroga dei provvedimenti finanziari allora in vigore, le prestazioni federali per l'assistenza vecchiaia e superstiti e l'istituzione di nuove imposte, come il sacrificio e l'imposta per la difesa nazionale, nonché l'imposta sulla cifra d'affari. L'Assemblea federale approvò le proposte del Consiglio federale, con talune modificazioni di scarsa importanza (decreto federale dell'11 aprile 1940). Tuttavia, la situazione era nel frattempo peggiorata a tal punto che si dovette rinunciare a sottoporre il decreto al voto del popolo e dei Cantoni. Con l'approvazione dell'Assemblea federale, il Consiglio federale, fondandosi sui poteri straordinari che gli erano stati conferiti, mise in vigore i nuovi provvedimenti finanziari, con effetto dal 30 aprile

1940 (decreto del Consiglio federale del 30 aprile 1940 che prescrive provvedimenti per l'assestamento delle finanze federali). Era previsto che il decreto rimanesse applicabile fino al 31 dicembre 1945.

Al primo sacrificio, all'imposta per la difesa nazionale e all'imposta sulla cifra d'affari, istituite conformemente al programma finanziario di guerra del 30 aprile 1940, si aggiunse nel 1942 l'imposta sul lusso. Ma con il perdurare della guerra le nuove entrate non bastarono più ad ammortizzare le spese straordinarie per la difesa del paese. Per questo motivo, il Consiglio federale prese nel novembre 1942 misure complementari, decretò cioè un aumento dell'imposta generale sul reddito per la difesa nazionale, la ripetizione del sacrificio per la difesa nazionale e un aumento delle aliquote dell'imposta sulla cifra d'affari. Inoltre nel 1943 fu istituita l'imposta preventiva.

Nel 1944, l'imposta preventiva fu aumentata e in questa occasione fu concessa un'amnistia fiscale. Nel contempo, le aliquote della tassa di bollo sulle cedole, dipendenti fino allora dalla natura degli investimenti di capitali, furono fissate in modo uniforme e la tassa di bollo sull'emissione delle azioni fu aumentata.

I provvedimenti fiscali presi dopo il 1938 erano più energici e per conseguenza più efficaci di quelli della prima guerra mondiale. Dal 1939 al 1945, le entrate della Confederazione provenienti dalle nuove imposte furono di 2,7 miliardi di franchi. Durante lo stesso periodo, le spese per la difesa militare ed economica del paese e per le altre misure rese necessarie dalla guerra ammontarono a 8,4 miliardi, così che il disavanzo raggiunse la somma di 5,7 miliardi di franchi. Sino alla fine del 1945, le spese furono sempre più elevate delle entrate, ma nel 1946 il rapporto si rovesciò, poichè il disavanzo annuo si era trasformato in un'eccedenza attiva. Gli effetti decisivi della seconda guerra mondiale sulle finanze federali si manifestano nell'evoluzione dell'indebitamento. L'indebitamento (eccedenza del passivo sull'attivo) era di 1,5 miliardi di franchi nel 1938 e di 8,5 miliardi alla fine del 1945. Esso è diminuito negli anni successivi, ma alla fine del 1951 era ancora di 7,8 miliardi di franchi.

La durata della validità del programma finanziario di guerra del 1940 e dei suoi complementi era limitata alla fine del 1945. Poichè non era possibile procedere a un riordinamento costituzionale delle finanze prima della fine della guerra, siffatte misure furono prorogate sino alla fine del 1949 dai decreti del Consiglio federale del 20 novembre 1942 (imposta per la difesa nazionale e imposta sulla cifra d'affari) e del 31 ottobre 1944 (imposta preventiva), come pure dal decreto federale del 21 dicembre 1945 che proroga nuovamente il regime finanziario 1939-1941.

Quando nel 1946 l'imposta sui profitti di guerra fu soppressa, si decise di sostituirla con un'imposta supplementare, riscossa a titolo d'imposta per la difesa nazionale sui redditi commerciali eccedenti un dato ammontare. Ma l'imposta non fu riscossa nella forma prevista. In sua vece fu

aggiunta all'imposta per la difesa nazionale una soprattassa speciale, che doveva essere pagata in due rate (1949 e 1950).

Il Dipartimento federale delle finanze e delle dogane aveva intanto iniziato i preparativi per la riorganizzazione delle finanze. Esso era già stato autorizzato dal Consiglio federale, il 5 ottobre 1945, a far capo a periti per lo studio delle questioni relative alla riforma delle finanze. Fu perciò istituita una commissione di periti che comprendeva rappresentanti dei diversi partiti politici e circoli economici. La commissione presentò il suo rapporto finale il 14 marzo 1947. Il 22 gennaio 1948, il Consiglio federale presentò all'Assemblea federale il suo messaggio, al quale era allegato un disegno di decreto federale concernente la riforma costituzionale delle finanze della Confederazione.

II. IL DISEGNO COSTITUZIONALE DEL 1948 E GLI ORDINAMENTI FINANZIARI DAL 1950 AL 1954.

1. Il piano finanziario per gli anni 1950 e seguenti

Dei 1800 milioni di franchi di entrate iscritti nel bilancio di previsione del 1948, circa due terzi provenivano da mezzi che non spettavano alla Confederazione in forza della Costituzione. Scopo principale della riforma delle finanze era dunque di trasformare in diritto costituzionale ordinario, nella misura richiesta per garantire le entrate necessarie, il diritto di necessità fondato su decreti federali urgenti o decreti del Consiglio federale emanati in virtù dei poteri straordinari e la cui durata di validità era limitata al 31 dicembre 1949.

Le spese assunte dalla Confederazione per la difesa militare ed economica del paese a motivo della seconda guerra mondiale erano valutate, alla fine del 1948, a circa 10,5 miliardi di franchi, dei quali 5,3 ancora da estinguere. A questa somma si aggiungevano i debiti ordinari della Confederazione: 4 miliardi di franchi, dei quali un miliardo e mezzo esisteva già nel 1939, all'inizio della guerra. Per questo motivo, la riforma delle finanze doveva parimente comprendere una riorganizzazione dell'ammortamento del debito pubblico.

La commissione di periti per la riforma delle finanze aveva stabilito un piano finanziario per gli anni 1950 e seguenti. Essa valutava a 1300 milioni di franchi le uscite e le entrate della Confederazione. In seguito a un riesame del piano finanziario e al suo adattamento alle nuove contingenze si giunse alla conclusione che le uscite e le entrate sarebbero state di 1350 milioni per la media degli anni 1950 e seguenti. Tra le entrate era prevista l'imposta detta d'ammortamento, per 180 milioni di franchi (FF 1948, pagg. 524 e 525).

Per espresso desiderio della commissione del Consiglio degli Stati, il Consiglio federale allestì un piano finanziario senza imposta d'ammortamento: le spese previste erano di 1330 milioni di franchi e le entrate di 1183 milioni, ciò che dava un disavanzo di 147 milioni. D'accordo con

la sua commissione, il Consiglio degli Stati ridusse le spese a 1235 milioni di franchi, decurtando i crediti per l'amministrazione civile, la difesa del paese, i sussidi federali e le riserve accantonate per lottare contro le crisi economiche. Nel contempo, il conto di previsione delle entrate fu aumentato a 1239 milioni di franchi. In particolare, nel preventivo furono iscritte varie maggiori entrate provenienti dalle dogane, dall'imposta sulla cifra d'affari e dalle poste, dai telegrafi e dai telefoni. Ne risultava, in tal modo, un'eccedenza d'entrate di 4 milioni di franchi.

La commissione del Consiglio nazionale prevedeva che le spese annue sarebbero ascese in media a 1310 milioni di franchi.

2. Contenuto del disegno

Il disegno di decreto presentato dal Consiglio federale prevedeva le seguenti misure:

- a. il conferimento di una base costituzionale al diritto dei Cantoni di partecipare al prodotto dei dazi d'entrata riscossi sui carburanti per motori e un aumento delle indennità speciali concesse ai Cantoni che provvedono alla manutenzione di strade internazionali alpine;
- b. un nuovo disciplinamento della competenza fiscale della Confederazione in virtù della Costituzione. In particolare, la Confederazione doveva essere dichiarata competente a riscuotere l'imposta preventiva, l'imposta sulla cifra d'affari e un'imposta diretta destinata al pagamento degli interessi e all'ammortamento di una somma di 5 miliardi di franchi in conto dell'eccedenza del debito di guerra (imposta d'ammortamento in luogo e vece dell'attuale imposta per la difesa nazionale);
- c. la fissazione di norme per l'ammortamento dei debiti, il pagamento dei sussidi federali e la limitazione delle spese;
- d. la soppressione della partecipazione dei Cantoni al prodotto della tassa d'esenzione dal servizio militare, delle tasse di bollo come pure all'utile della Banca Nazionale;
- e. l'emanazione di prescrizioni contro i privilegi ingiustificati concessi a singoli contribuenti.

In un'appendice al messaggio, il Consiglio federale fissava dei principi generali per l'ordinamento delle imposte previste. Rispetto al disciplinamento fino allora in vigore, il disegno prevedeva, in particolare, le seguenti modificazioni.

Imposta d'ammortamento: rinuncia all'imposizione della sostanza delle persone fisiche, delle associazioni e delle fondazioni; sostituzione dell'imposta progressiva sul reddito delle società anonime e delle società a garanzia limitata con un'imposta proporzionale sul reddito netto;

riduzione dal 30 al 10 per cento della partecipazione dei Cantoni al ricavo di questa imposta.

Tassa d'esenzione dal servizio militare: ammodernamento mediante l'applicazione delle norme disciplinanti l'imposta federale diretta sul reddito.

Tasse di bollo: estensione in particolare ai biglietti delle lotterie, agli assegni postali e ai documenti in uso nei trasporti professionali mediante automobili; aumento delle aliquote di determinate tasse.

Tasse di bollo sulle cedole: fusione con l'imposta preventiva.

Imposta sulla cifra d'affari: inclusione dell'imposta sul lusso e di una imposta sulle bevande; estensione dell'elenco delle merci esenti da imposta.

3. La discussione del disegno davanti alle Camere federali

La priorità per discutere il disegno di decreto federale fu assegnata al Consiglio degli Stati, che se ne occupò la prima volta durante la sessione di giugno del 1948. Esso respinse l'imposta d'ammortamento con 25 voti contro 13 e la sostituì con i cosiddetti contingenti fondati sull'imposta preventiva. Circa le altre questioni importanti, il Consiglio degli Stati approvò nei punti essenziali il disegno preparato dal Consiglio federale.

Il Consiglio nazionale discusse per la prima volta il disegno nella sessione straordinaria di febbraio del 1949. Esso respinse con 100 voti contro 69 i contingenti fondati sull'imposta preventiva, decisi dal Consiglio degli Stati e approvò con 101 voto contro 79 l'imposta d'ammortamento, non senza averne però in precedenza ridotto le aliquote e limitato la durata di riscossione a 20 anni. Esso fissò parimente a 20 anni la durata di riscossione dell'imposta sulla cifra d'affari. I particolari delle due imposte dovevano essere disciplinati in una disposizione addizionale della Costituzione.

Ambedue le Camere mantennero le loro rispettive decisioni nel corso delle sessioni di maggio e giugno del 1949 e le dichiararono definitive, così che occorre far capo alla procedura di conciliazione prevista nella legge federale del 9 ottobre 1902 sui rapporti fra il Consiglio nazionale, il Consiglio degli Stati e il Consiglio federale.

La conferenza di conciliazione si riunì per la prima volta nel mese di agosto del 1949 e incaricò una sottocommissione di preparare un progetto di conciliazione. Nella sua seconda sessione, nel mese di febbraio del 1950, la conferenza accolse la proposta della maggioranza della sottocommissione e risolse di sostituire all'imposta d'ammortamento prevista dal Consiglio federale dei contingenti cantonali in denaro e un'imposizione delle persone giuridiche (FF 1950, ed. fr., I 566 e segg.). Il Consiglio degli Stati approvò il progetto di conciliazione con 32 voti contro 9 (2 astensioni) e il Consiglio nazionale con 95 voti contro 68 (19 astensioni).

Nella votazione popolare del 4 giugno 1950, il progetto di conciliazione accettato dalle Camere il 21 marzo 1950 fu respinto dalla maggioranza dei votanti (486 381 no contro 267 770 sì) e dei Cantoni (16 contro 6).

Il rigetto a schiacciante maggioranza del disegno faticosamente elaborato nella procedura di conciliazione non dev'essere interpretato come un rifiuto in blocco del tentativo di riordinare le finanze federali. Le Camere hanno approvato senza essenziali modificazioni le proposte del Consiglio federale, escluse quelle concernenti l'imposta d'ammortamento. La loro idea di sostituire all'imposta d'ammortamento, come già abbiamo osservato, il sistema dei contingenti cantonali in denaro e un'imposta sull'utile ripartito, nonchè sul capitale e sulle riserve palesi delle società di capitali e delle società cooperative non si è rivelata felice; senza dubbio, il risultato negativo dello scrutinio popolare dev'essere ascritto in primo luogo a questa parte del progetto. L'intesa sugli altri punti del decreto non presentò invece nessuna particolare difficoltà, ciò che conferma il seguente riassunto del risultato dei dibattiti:

- Sin dall'inizio le due Camere ammisero la soppressione della partecipazione dei Cantoni al prodotto della tassa d'esenzione dal servizio militare, delle tasse di bollo e all'utile della Banca Nazionale. Solo la commissione del Consiglio nazionale aveva deciso di mantenere la partecipazione dei Cantoni al prodotto della tassa d'esenzione dal servizio militare, ma il Consiglio nazionale non accolse su questo punto le proposte della sua commissione.
- Fu riconosciuta la necessità di mantenere l'imposta compensativa, l'imposta preventiva, l'imposta di garanzia in materia d'assicurazioni, le tasse di bollo e l'imposizione sul tabacco.
- Riconosciuta fu parimente la necessità di concedere la competenza al Consiglio federale di prendere provvedimenti contro le convenzioni fiscali dei Cantoni e contro le ingerenze fiscali dell'estero (imposta di ritorsione).
- Di massima, le due Camere approvavano anche l'introduzione di norme costituzionali per l'ammortamento dei debiti, la concessione dei sussidi federali e la limitazione delle spese. Contrariamente all'idea del Consiglio federale e del Consiglio degli Stati, il Consiglio nazionale non volle tuttavia prevedere la maggioranza assoluta per tutti i decreti concernenti l'aumento di spese proposte dal Consiglio federale, bensì unicamente per l'adozione di decreti che autorizzassero una spesa unica di oltre un milione di franchi o spese periodiche di oltre 100 000 franchi, se per tali decreti non fosse stato possibile chiedere la votazione popolare. La conferenza di conciliazione riprese il testo del Consiglio nazionale.
- Il nuovo disciplinamento della partecipazione dei Cantoni al prodotto netto dei dazi d'entrata sui carburanti per motori fu motivo di lunghe discussioni. Mentre il Consiglio degli Stati era del parere

che la quota parte dei Cantoni dovesse essere fissa e cioè pari alla metà del prodotto netto, il Consiglio federale e il Consiglio nazionale avrebbero voluto che la parte dei Cantoni fosse stabilita da una legge d'esecuzione, in modo che l'aliquota potesse essere anche inferiore al 50 per cento. La conferenza di conciliazione fece suo il modo di vedere del Consiglio degli Stati.

- Entrambe le Camere erano d'accordo, di massima, che l'imposta sulla cifra d'affari e l'imposta sul lusso fossero inserite nella Costituzione. Tuttavia, i rappresentanti del partito socialista fecero dipendere il loro voto dalla condizione che gli oneri in tal modo imposti ai consumatori fossero controbilanciati da un'adeguata imposizione del reddito e della sostanza. D'altra parte, mentre il Consiglio degli Stati approvò l'imposta sulla cifra d'affari come una durevole fonte di entrate, il Consiglio nazionale si pronunciò per una durata di validità limitata a 20 anni e per l'esenzione dall'imposta non solo delle derrate alimentari di prima necessità, ma altresì degli articoli indispensabili d'uso corrente e delle materie ausiliarie necessarie alla produzione agricola. Il progetto di conciliazione prevedeva il conferimento di una base costituzionale all'imposta sulla cifra d'affari senza limitazioni di durata, ma faceva una concessione al Consiglio nazionale prevedendo che le cifre d'affari risultanti dalla fornitura di articoli indispensabili d'uso corrente e di materie ausiliarie necessarie alla produzione agricola non avrebbero potuto essere gravate da un'imposta superiore al 4 per cento del prezzo al minuto.
- L'inclusione dell'imposta sul lusso nell'imposta sulla cifra d'affari non fu contestata, l'inclusione di un'imposta sulle bevande urtò invece contro resistenze. Secondo il disegno di decreto presentato dal Consiglio federale, la Costituzione doveva prevedere la possibilità di gravare in misura maggiore non solamente gli oggetti di lusso bensì anche le bevande. Le Camere vollero introdurre nel testo una disposizione limitativa, grazie alla quale fosse possibile tenere equamente conto della capacità di concorrenza dei prodotti indigeni, in particolare del vino. Ma la conferenza di conciliazione rinunciò a prevedere espressamente la possibilità di una maggiore imposizione delle bevande.

4. L'ordinamento finanziario degli anni 1950 e 1951 e l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954

Quando i dibattiti parlamentari concernenti il disegno del 1948 si rivelarono più lunghi di quanto era stato previsto e quando apparve evidente che non sarebbe stato possibile discutere alle Camere e sottoporre al popolo prima della fine del 1949 le nuove disposizioni costituzionali e le relative leggi d'esecuzione, s'impose la necessità di garantire la continuità delle finanze federali prorogando sino alla fine del 1951 la durata

di validità della legislazione fiscale straordinaria, ciò che fu fatto mediante il decreto federale urgente del 21 dicembre 1949 (FF 1949, 569 e segg.; RU 1949, 1841). L'ordinamento finanziario per il 1950 e il 1951 entrò in vigore il 1° gennaio 1950. La sua validità per il 1951 dipendeva dalla approvazione del popolo e dei Cantoni, dovendo il decreto federale essere sottoposto a votazione entro il 1950 conformemente all'articolo 89 *bis* della Costituzione federale.

Il rigetto del progetto costituzionale del 21 marzo 1950 nella votazione popolare del 4 giugno 1950 creò una situazione nuova nel senso che la riforma delle finanze doveva essere ristudiata nel suo complesso. Ma il termine di un anno e mezzo concesso nella migliore ipotesi dal regime finanziario per il 1950 e il 1951 sarebbe stato assolutamente insufficiente. Per questo motivo, il decreto concernente il regime finanziario per il 1950 e il 1951 non fu sottoposto a scrutinio popolare ma sostituito da un decreto federale concernente l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954 (FF 1950, 549 e segg.; RU 1950, 1473 e segg.). Tale decreto fu approvato dalle Camere il 23 settembre 1950 e accettato, il 3 dicembre 1950, dal popolo (516 704 sì contro 227 131 no) e dai Cantoni (20 contro 2).

Il regime finanziario per il 1950 e il 1951 costituiva essenzialmente una proroga, di durata limitata, dell'ordinamento finanziario dal 1939 al 1941 e delle imposte istituite in virtù dei poteri straordinari del Consiglio federale. Si tenne adeguatamente conto delle critiche mosse all'imposta per la difesa nazionale e all'imposta sulla cifra d'affari. In materia d'imposta per la difesa nazionale, la deduzione dal reddito netto (deduzione di rincaro) istituita nel 1949 fu aumentata da 1000 a 2000 franchi; in materia d'imposta sulla cifra d'affari, le derrate alimentari di prima necessità furono dichiarate esenti da imposta.

L'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954 ha parimente per scopo sopra tutto di conservare le fonti d'entrate esistenti. Esso conferisce alla Assemblea federale il diritto di modificare talune disposizioni dei decreti fiscali, semprechè le modificazioni non abbiano come conseguenza un aumento del gettito, e non sia proceduto ad aumenti di aliquote tariffali che implicherebbero un onere supplementare per il contribuente. D'altra parte, il decreto prevede esso stesso diverse agevolazioni. In materia di imposta per la difesa nazionale, esso istituisce una deduzione dalla sostanza (20 000 franchi). In materia d'imposta sulla cifra d'affari, sono state inserite nell'elenco delle merci esenti da imposta tutte le derrate alimentari, compreso il caffè e il tè; è stata inoltre prevista una riduzione dell'imposta sulle cifre d'affari conseguite con lo smercio di materie ausiliarie dell'agricoltura.

Come il decreto concernente il regime finanziario per gli anni 1950 e 1951, quello concernente l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954 contiene disposizioni circa una migliore perequazione finanziaria nel campo delle strade (parte dei Cantoni al prodotto dei dazi d'entrata sui carburanti per motore; indennità speciale ai Cantoni che provvedono alla

manutenzione di strade internazionali alpine) e circa la limitazione delle spese (« freno » delle spese). Esso prevede inoltre disposizioni per rimediare alle misure fiscali prese da Stati esteri. Infine, esso indica — a titolo precauzionale — i crediti e i fondi che dovrebbero essere usati se durante l'applicazione del decreto dovessero diventare necessari dei provvedimenti per la lotta contro le crisi. L'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954 ha perciò ripreso nel loro tenore essenziale quelle parti del progetto costituzionale respinto il 4 giugno 1950 che nel corso dei dibattiti parlamentari erano state approvate senza notevoli difficoltà.

III. LE SPESE DELLA CONFEDERAZIONE.

Osservazioni preliminari

Nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948 avevamo tentato di allestire un piano delle spese della Confederazione per gli anni 1950 e seguenti. Questo piano ebbe grande importanza al momento della discussione del progetto. Si procedette a talune correzioni e si cercò di mettere in concordanza le spese e le uscite in base ad altre ipotesi. Tuttavia, lo scopo che ci si era prefissi, e cioè la riforma delle finanze, non potè essere conseguito in questo primo tentativo.

Se anche questa volta è stato previsto un piano delle spese, dobbiamo sin d'ora dire chiaramente che tutti i piani di questa natura sono destinati unicamente a fornire delle indicazioni circa le spese future. Occorre rendersi conto che il risultato finale può differire notevolmente dalle previsioni fatte nel piano delle spese. Come spiegavamo nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948, le spese pubbliche servono a soddisfare i bisogni della comunità e non sono che il riflesso di una volontà politica espressa nelle decisioni dell'Assemblea federale e del popolo. Ora, non è possibile prevedere già sin d'ora in quale direzione si manifesterà questa volontà negli anni futuri. Si può perciò fare un certo affidamento sui piani di questa natura solo se le condizioni economiche e politiche non si modificano notevolmente. Ma in pratica proprio questa condizione non sarà mai interamente adempiuta.

L'enumerazione dei bisogni finanziari nel messaggio del 22 gennaio 1948 corrispondeva a quella del conto di Stato. Nel bilancio di previsione per il 1951 è stata introdotta una nuova enumerazione, che ci sembra debba essere mantenuta per l'esame dell'evoluzione probabile delle finanze federali. Nell'intento di permettere dei confronti per quanto possibile attendibili, abbiamo adattato al nuovo piano i risultati del conto di Stato degli anni dal 1946 al 1950 come pure le cifre del piano finanziario a suo tempo preparato per gli anni 1950 e seguenti. Tuttavia, sono state prese in considerazione soltanto le cifre del *conto finanziario*, cioè le spese vere e proprie. Non abbiamo tenuto conto delle variazioni patrimoniali, perchè l'ammortamento di elementi del patrimonio e i versamenti alle ri-

serve costituiscono spese che influiscono senza dubbio sulla situazione del patrimonio, ma presentano solo un interesse secondario quando si tratta di giudicare se siano necessarie nuove fonti d'entrate.

In considerazione del fatto che occorre procedere a una valutazione per quanto possibile sicura per un periodo di lunga durata, abbiamo suddiviso le spese del passato in spese correnti e in spese straordinarie uniche, nelle quali sono incluse anche quelle relative al programma d'armamento. Per determinare quale sarà probabilmente la situazione finanziaria a contare dal 1955, abbiamo senz'altro rinunciato a procedere a una valutazione media uniforme, come avevamo invece fatto nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948. Poichè le finanze federali dipendono in larga misura dalla situazione economica, siamo del parere che convenga valutare le spese separatamente per i due opposti periodi economici: periodi di prosperità e periodi di depressione.

1. Il servizio del debito

Le spese per il servizio degli interessi del debito federale hanno potuto, dopo il 1948, essere notevolmente ridotte, grazie ai risultati favorevoli dei conti dal 1948 al 1950. Siffatte spese, che erano ancora di 298 milioni nel 1948, sono scese a una somma che oscilla tra 275 e 285 milioni di franchi. Tale rallegrante evoluzione non ci dispensa tuttavia dal dovere di studiare sempre nuove possibilità d'economie. In unione con questo problema, dovrà poi essere riesaminata la questione di un ammortamento sistematico dei debiti.

a. *Le economie possibili.*

Siamo del parere che la soppressione graduale delle misure di « sterilizzazione » e le conversioni permetteranno nei prossimi anni di conseguire economie nel servizio del debito.

Le misure di « sterilizzazione », in forma di riprese d'oro e di accumulazione di forti averi presso la Banca Nazionale, avevano per scopo di combattere le tendenze al rialzo dei prezzi che si erano manifestate dopo la guerra e come conseguenza del periodo di prosperità. Esse costituiscono senza dubbio una buona arma contro l'inflazione, ma cagionano spese considerevoli allo Stato, che deve provvedere al servizio degli interessi nella misura della « sterilizzazione » e rinunciare all'ammortamento. Poichè il periodo d'espansione economica ha evidentemente raggiunto il suo punto massimo e non sono probabili nuovi aumenti dei prezzi, sembra giunto il momento di abolire successivamente le misure di « sterilizzazione » e di destinare i mezzi divenuti disponibili all'ammortamento dei debiti, ciò che permetterebbe di attuare economie nel servizio degli interessi. Alcuni circoli interessati vorrebbero ciò nonostante che la Confederazione rinunci per il momento alla soppressione graduale delle misure di « sterilizzazione », affinchè non ne risulti una pressione sul saggio d'interesse. Tuttavia,

non può essere compito dello Stato quello di praticare per questo solo motivo una politica di « sterilizzazione », poichè la stessa potrebbe facilmente divenire un'istituzione permanente, destinata in tempo di prosperità a combattere il rialzo dei prezzi e nei periodi di depressione, nei quali il mercato dei capitali manifesta una maggiore liquidità, a consolidare il saggio d'interesse.

Le conversioni dei prestiti in nuovi prestiti con interesse inferiore sono parimente un mezzo per ridurre le spese relative al servizio degli interessi. La maggior parte dei prestiti attuali fruttano un interesse del $3 \frac{1}{4}$ e del $3 \frac{1}{2}$ per cento. Poichè sembra da escludere che il saggio d'interesse tenderà ad aumentare nei prossimi anni, si può ammettere che la Confederazione non sarebbe obbligata a pagare un interesse superiore al 3 per cento il giorno in cui i suoi debiti a lunga scadenza dovessero essere convertiti. Il saggio medio dell'interesse dei prestiti della Confederazione e delle Ferrovie federali svizzere è attualmente del $3 \frac{1}{4}$ per cento circa. Le economie derivanti dalla conversione sarebbero perciò di $\frac{1}{4}$ per cento circa, ciò che equivarrebbe, per un debito di 7 miliardi di franchi, a una riduzione delle spese di circa 15 milioni di franchi.

Per conseguire questo risultato, occorre tuttavia che il rapporto tra debiti con interesse elevato e debiti con interesse basso (debiti a breve scadenza, debiti a lunga scadenza, debiti verso la cassa d'assicurazione, ecc.) non si modifichi in misura notevole. D'altra parte, variazioni importanti del volume dei nostri crediti verso l'estero possono parimente influire in un modo o nell'altro su questo conto. Una diminuzione permetterebbe di procedere a un più forte ammortamento dei debiti e di attuare economie nel servizio degli interessi, mentre un aumento avrebbe come conseguenza un accrescimento del debito interno della Confederazione. È d'altra parte evidente che la situazione sarebbe parimente diversa, se il debito per il quale la Confederazione paga un interesse dovesse aumentare o diminuire in seguito a disavanzi o a eccedenze attive dei conti. Il beneficio di eventuali economie conseguite mediante le conversioni sarà largamente annullato dai disavanzi del periodo d'armamento, dall'aumento probabile dei crediti concessi all'estero e dagli averi presso la cassa federale di assicurazione.

Così stando le cose, pensiamo che sia opportuno prevedere in avvenire, per il servizio del debito, una spesa di circa 280 milioni di franchi.

b. L'ammortamento dei debiti.

Nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948, avevamo previsto di ridurre il debito federale di 5 miliardi in 60 anni. Sapevamo evidentemente che i debiti possono essere estinti soltanto nella misura in cui il conto di Stato chiude con un saldo attivo. Ora, le eccedenze attive possono generalmente essere conseguite solo nei periodi di prosperità, quando le entrate sono abbondanti. Non si hanno eccedenze nei periodi di depres-

sione, sempre caratterizzati per la Confederazione da una diminuzione delle entrate e da un aumento delle spese cagionate dalle misure intese a combattere la crisi.

Nella Svizzera non meno che all'estero, è stato sempre più riconosciuto, in questi ultimi anni, che occorre rinunciare a stabilire piani di ammortamento rigidi, almeno quando il debito pubblico non è sproporzionato al patrimonio nazionale, in altre parole quando le spese per il servizio degli interessi sono sufficientemente proporzionate al reddito nazionale. Come abbiamo rilevato nel nostro messaggio concernente il conto di Stato per il 1951, il forte accrescimento del debito federale durante la guerra non ha modificato molto il rapporto esistente prima della guerra tra le spese per il servizio degli interessi e il reddito nazionale, per il motivo che quest'ultimo è notevolmente aumentato mentre il saggio d'interesse è simultaneamente diminuito. Nel 1930, le spese della Confederazione per il servizio degli interessi rappresentavano l'1,02 per cento del reddito nazionale, mentre l'aliquota non era che del 0,96 per cento nel 1938 e dell'1,13 per cento nel 1951. Si può perciò ammettere che il debito attuale della Confederazione non costituisce un onere insopportabile. Si tratta tuttavia d'impedire che esso aumenti ancora. A questo scopo, occorre che le spese militari straordinarie non abbiano come conseguenza dei disavanzi in periodo di prosperità e che i disavanzi dei tempi di crisi siano compensati da eccedenze attive negli anni di buona congiuntura.

Ciò che induce poi in particolare il Consiglio federale a non stabilire un piano d'ammortamento è il fatto che un grande numero di debiti pubblici (si tratta di prestiti in obbligazioni) sono stati trasformati, in questi ultimi anni, e saranno trasformati in ancora maggiore misura in avvenire in debiti verso il fondo dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti. È naturale che i debiti verso questo fondo non possano essere estinti, cioè rimborsati al fondo; si tratta infatti d'investimenti offerti al fondo dalla Confederazione in mancanza di altre possibilità.

Ciò non significa che noi non attribuiamo importanza all'ammortamento del debito della Confederazione. Nostra intenzione è esclusivamente quella di rinunciare all'allestimento di un piano d'ammortamento rigido, che si rivelerebbe poi ineseguibile in tempo di depressione economica o in caso di nuove spese straordinarie per l'armamento. Siamo invece del parere che il piano finanziario debba essere elaborato in modo che la Confederazione possa estinguere i suoi debiti quando la situazione economica è favorevole; in tal modo, la Confederazione potrà prepararsi a far fronte ai nuovi inevitabili debiti che dovrebbero essere contratti in caso di crisi. Questa elasticità nell'ammortamento dei debiti avrà nel contempo grande importanza per la lotta contro le crisi. Torneremo su questo punto al numero 7.

2. Le spese per il personale

a. L'evoluzione degli stipendi dopo il 1948

Nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948 avevamo valutato le spese per il personale a 230 milioni di franchi circa per gli anni 1950 e seguenti, presupposto un effettivo di 19 800 agenti. Secondo il conto del 1950, queste uscite furono di 230,3 milioni di franchi.

Dopo quell'anno, le spese per il personale sono aumentate in modo imprevisto, quantunque il numero degli agenti sia restato pressochè invariato:

	Anni	Numero degli agenti	Uscite in milioni di fr.
Consuntivo	1950	20 888	230
Consuntivo	1951	20 990	246
Preventivo	1952	21 656	259 ⁽¹⁾
Preventivo	1953	21 638	262 ⁽¹⁾

A ciò si aggiungono ogni anno circa 10 milioni di franchi per spese delle autorità e per le indennità di rincaro versate ai beneficiari di pensioni della cassa di assicurazione del personale.

L'aumento delle spese per il personale è dovuto a ragioni varie.

Le nuove disposizioni della legge sull'ordinamento dei funzionari, applicabile dal 1950, hanno garantito anche ai funzionari delle classi medie e superiori uno stipendio che compensa l'aumento del costo della vita. Esse hanno parimente condotto a un miglioramento degli stipendi nel modo da noi particolareggiatamente esposto nel nostro messaggio del 20 dicembre 1948. I provvedimenti presi per adeguare alla nuova legge le disposizioni applicabili agl'impiegati e agli operai hanno avuto effetti analoghi. Importanti indennità suppletive sono pure state versate al personale delle nostre rappresentanze diplomatiche e consolari senza che sia intervenuta alcuna modificazione dei corsi di cambio che entrano in considerazione per noi.

L'aumento degli stipendi è pure stato provocato da condizioni d'ordine interno. Negli anni postbellici, il corpo degli agenti della Confederazione ha subito una trasformazione profonda che non è completamente cessata. Nel 1946, i servizi dell'economia di guerra occupavano ancora circa 6 000 agenti. La maggior parte di essi era compresa nelle classi inferiori di stipendio, di modo che le spese risultavano ridotte in conformità. Il licenziamento di questo personale ausiliario ha condotto al rialzo automatico del livello degli stipendi nell'amministrazione centrale. Tale aumento continua perchè un gran numero di agenti non hanno ancora raggiunto il massimo della loro classe di stipendio e perchè, per

(1) Non compresa l'indennità suppletiva di rincaro.

ridurre l'effettivo del personale, è stata sospesa l'assunzione di elementi giovani e quindi meno retribuiti.

I crediti per il personale iscritti nei bilanci di previsione del 1952 e del 1953 non tenevano conto delle indennità suppletive di rincaro poichè non esistevano ancora le disposizioni legali per farlo. L'evoluzione del costo della vita indica già attualmente che gl'importi necessari nel 1953 non saranno inferiori a quelli dell'anno scorso. In tal modo, la spesa complessiva per il personale dell'amministrazione centrale ascenderà a circa 269 milioni di franchi.

Anche le modificazioni che si intende introdurre nella classificazione delle funzioni potranno cagionare certe spese suppletive, quantunque esse non peseranno oltremodo sull'amministrazione centrale.

Non è facile dire fin d'ora quali saranno le spese per il personale in un più lontano avvenire. Poichè esse dipendono dalle disposizioni legali, si possono valutare più o meno alte o più o meno basse a seconda dei bisogni. È inoltre estremamente difficile, per non dire impossibile, prevedere quale sarà in futuro l'effettivo necessario. Per quanto concerne l'amministrazione militare, la questione dipende intimamente dall'evoluzione della situazione internazionale, mentre nell'amministrazione civile sono determinanti la situazione economica e la legislazione. In ambedue le amministrazioni, misure di razionalizzazione e di semplificazione permettono di ridurre le spese soltanto in modo assai limitato.

*b. La possibilità di conseguire nuove economie
sulle spese per il personale.*

Il fatto di non aver potuto ridurre l'effettivo del personale nella proporzione prevista dal nostro messaggio del 22 gennaio 1948 è dovuto esclusivamente a circostanze per così dire ineluttabili. Tanto da noi come all'estero, si sono prodotti nel mondo economico degli avvenimenti che hanno reso più difficile ai poteri pubblici di rinunciare a prendere provvedimenti, ciò che ha ritardato la riduzione dell'effettivo del personale. Dopo il 1950, l'amministrazione militare si è vista in obbligo di aumentare il suo personale; tale aumento ha di lunga superato le riduzioni fatte negli altri Dipartimenti.

Si deve tuttavia riconoscere che l'amministrazione ha spontaneamente fornito un grande sforzo per ridurre il numero dei suoi agenti. L'effettivo del personale, che nel 1944 aveva raggiunto il massimo con una punta di 29 842 agenti, è attualmente di 21 558, ciò che rappresenta una riduzione di circa 8 300 unità. La riduzione generalmente auspicata è tuttavia ancora lontana. Una tale riduzione non potrebbe essere attuata senza ignorare la realtà dei fatti; che cioè all'amministrazione incombono sempre ancora compiti molto importanti. Solo a costo di grandi sacrifici, che non solo l'amministrazione ma anche e sopra tutto le autorità legislative dovrebbero consentire, sarà possibile giungere alla riduzione del personale nella misura desiderata.

Nello stato attuale delle cose, si prevedono nei vari servizi le possibilità di riduzione seguenti:

Misure di razionalizzazione possono avere minimi effetti sulla somma di lavoro del *Tribunale federale* e del *Tribunale federale delle assicurazioni*. La *Cancelleria federale*, compresa la Centrale degli stampati e del materiale, ha adeguato l'effettivo del personale alle circostanze. Le possibilità di riduzione rimangono perciò minime fintanto che non sarà diminuito il volume degli affari trattati dai vari Dipartimenti.

Il *Dipartimento politico* continuerà ad affrontare i numerosi compiti che non hanno cessato di aumentare dopo il 1948. Si studiano attualmente le possibilità di ridurre maggiormente l'effettivo del personale e di conseguire delle economie nell'ambito delle nostre rappresentanze all'estero.

Nel *Dipartimento dell'interno*, il previsto licenziamento di 220 agenti circa del Servizio del censimento della popolazione (Ufficio di statistica) permetterà di conseguire economie. Ma sarà per contro molto più difficile ridurre l'effettivo del personale della Scuola politecnica federale e dei vari istituti annessi. L'aumento del numero degli studenti, ancorchè negli ultimi tempi si sia fatto più lento, ha reso necessaria l'assunzione di nuovi insegnanti e l'ampliamento degli istituti e dei laboratori con conseguente impiego di nuovi agenti. Il Laboratorio per la prova dei materiali deve continuamente adeguare l'effettivo del suo personale al volume dei lavori che gli sono affidati dalle aziende industriali, lavori che richiedono una pronta e accurata esecuzione. Si deve osservare a questo proposito che l'aumento del lavoro corrisponde all'aumento delle tasse, le quali coprono, almeno in parte, le maggiori spese per il personale. Il Laboratorio, come del resto gl'istituti di ricerche del Politecnico federale, deve tenere conto delle nuove necessità e dei nuovi compiti di carattere tecnico.

Il *Dipartimento di giustizia e polizia* ha già proceduto a una severa riduzione del suo personale e prevede di poter operare ancora qualche licenziamento nel corso dei prossimi anni.

Gli effettivi del *Dipartimento militare* potranno essere considerevolmente ridotti soltanto dopo l'attuazione del programma d'armamento. Il Dipartimento cerca in ogni modo di semplificare il suo apparato amministrativo.

Nel *Dipartimento delle finanze e delle dogane* la riduzione del personale è ormai definitivamente attuata. Se le circostanze non si opporranno, potrà essere licenziato ancora qualche agente dell'Ufficio centrale di compensazione. L'Amministrazione dei cereali non può invece ridurre il suo effettivo. Per l'Amministrazione delle contribuzioni poi, la situa-

zione dipenderà sopra tutto dalla sorte che sarà serbata alle misure legislative proposte nel presente messaggio.

Nel *Dipartimento dell'economia pubblica* è prevista la riduzione di circa 20 agenti del Servizio di controllo dei prezzi. Poichè i decreti emanati in virtù dei poteri straordinari non sono più applicabili, i 29 funzionari e impiegati ancora occupati alla Sezione del contenzioso diverranno superflui.

Il *Dipartimento delle poste e delle ferrovie*, il cui personale è relativamente esiguo, non prevede di ridurre maggiormente i suoi effettivi, anzi, a fatica, può esimersi dall'aumentarli.

Se nei prossimi tempi la situazione economica e politica dovesse consolidarsi, sarebbe forse possibile procedere ancora a qualche riduzione dell'effettivo del personale che, nel settembre del 1952, ascendeva a 21 558 agenti. Per conseguenza, valutiamo a 255 milioni di franchi le spese complessive per il personale a contare dal 1955. Se a questa somma si aggiungono le spese suppletive per le autorità e i provvedimenti per il personale in pensione, che importano circa 10 milioni, raggiungiamo un totale di 265 milioni di franchi in cifra tonda, di cui 165 milioni per le autorità e il personale civile e 100 milioni per l'amministrazione militare. Non sarà possibile diminuire queste spese se non si riuscirà a sgravare considerevolmente la Confederazione dei compiti che attualmente le incombono.

c. Le misure intese a garantire un impiego più razionale degli agenti della Confederazione.

L'ampiezza raggiunta dall'apparato amministrativo è dovuta in primo luogo ai compiti imposti dalle autorità politiche. Poichè non sarebbe facile — sopra tutto per l'amministrazione — rimediare a tale stato di cose, si dovrà dare la massima importanza alle misure intese a favorire un'organizzazione e dei metodi di lavoro più razionali.

Gli accertamenti e le raccomandazioni fatte dai periti incaricati di studiare le conseguibili economie dimostrano che è ancora possibile organizzare più razionalmente il lavoro nell'amministrazione centrale. Questi periti propongono segnatamente:

1. di semplificare i servizi di registratura e di ridurre i controlli e le revisioni di carattere interno;
2. di sorvegliare il grado d'intensità di lavoro e l'impiego appropriato degli agenti;
3. di semplificare gli scambi di corrispondenza, di ridurre il numero eccessivo dei rapporti interni (in senso verticale e orizzontale) e di assegnare il servizio dattilografico a cancellerie accentrate;
4. di ripartire meglio gli uffici tra i servizi che lavorano in collaborazione;

5. di procedere a una ricapitolazione delle attribuzioni e di provocare proposte sul modo di esercitare, limitare o sopprimere determinate attribuzioni, o di delegarle a organizzazioni economiche.

Per rendere il servizio sempre più razionale, prevediamo l'istituzione di uno speciale ufficio con il compito di occuparsi delle misure intese a ridurre il numero del personale dell'amministrazione centrale, di studiare i possibili miglioramenti in fatto d'organizzazione e di metodi di lavoro, di determinare e sorvegliare l'effettivo del personale necessario nei vari servizi. Questo nuovo ufficio svolgerà le sue funzioni in collaborazione con il controllo delle finanze, con l'Ufficio del personale e, ove occorra, con specialisti in materia d'organizzazione scelti nell'amministrazione, o con periti privati.

3. Le spese generali correnti (escluse le spese militari)

Il piano finanziario per gli anni 1950 e seguenti indicava, per il materiale dell'amministrazione civile, un'uscita di 52 milioni di franchi. Gli studi fatti in seguito, in base al nuovo piano dei conti, sulla composizione delle spese a contare dal 1946 hanno dimostrato che questa valutazione era eccessivamente bassa.

Le sole spese concernenti *i locali e il materiale, le pigioni e le indennità* si sono aggirate, in questi ultimi anni, tra i 42 e i 58 milioni di franchi. Il recente rincaro del materiale e la tendenza generale al continuo aumento delle pigioni e delle indennità ci hanno indotti ad aumentare la valutazione a 55 milioni circa, nonostante le economie che si cercherà di conseguire.

Le spese per *le costruzioni civili e la mobilia* sono gradatamente aumentate, tra il 1947 e il 1950, da 21 a 33 milioni. Nel 1951 esse sono bruscamente salite a 51 milioni; è vero che di quest'importo, 10 milioni sono stati destinati all'acquisto di aeroplani per la Swissair. Nel preventivo per il 1953, le spese di cui si tratta sono fissate a 45 milioni. Il sempre maggior numero d'immobili di proprietà della Confederazione sarà per lungo tempo ancora cagione di spese superiori a quelle del passato. Se, in periodo di prosperità economica, si può limitare l'attività edilizia della Confederazione alle costruzioni assolutamente necessarie, possono bastare 40 milioni circa. Ma se dovesse sopravvenire una crisi, il limite di 50 milioni sarebbe rapidamente superato in conseguenza dell'esecuzione di lavori che erano stati differiti.

Gli *obblighi contrattuali* della Confederazione nel paese e all'estero hanno in questi ultimi anni provocato delle spese che si aggirano tra i 14 e i 24 milioni. Crediamo di mantenerci nei limiti della realtà, valutando la media di queste spese future a circa 15 milioni.

Le indennità per perdita di salario e di guadagno dipendono innanzitutto dal numero dei militari chiamati in servizio. Dal 1948 al 1952 tali spese sono oscillate tra i 31 e i 51 milioni. Tenuto conto del fatto che l'esecuzione del programma d'armamento domanderà un più alto grado di preparazione militare e considerato l'aumento generale della retribuzione del lavoro, dobbiamo prevedere per gli anni 1955 e seguenti l'assegnazione di circa 40 milioni annui al pagamento delle indennità per perdita di salario e di guadagno.

Le spese generali correnti negli anni dal 1947 al 1952 hanno raggiunto importi compresi tra 92 e 167 milioni. Come abbiamo già detto, ci si deve aspettare, specialmente nell'eventualità di una crisi, un nuovo aumento delle spese cagionate dagli obblighi contrattuali e dalle costruzioni. Per tale motivo, erediamo opportuno valutarle, per gli anni 1955 e seguenti, a 150 milioni di franchi, in caso di prosperità economica e a 160 milioni di franchi in caso di crisi.

4. I sussidi federali

Autorità e pubblico discutono da lungo tempo, criticandolo, il problema dei sussidi federali. La conclusione è generalmente nel senso che in questo campo siano ancora possibili importanti economie senza che la Confederazione sia costretta a venir meno agli obblighi contrattati. La realtà è tuttavia diversa. Si esigono sempre maggiori aiuti dalla Confederazione e si oppone la massima resistenza a qualsiasi riduzione dei sussidi. Nel primo programma finanziario del 1933, tutto si era limitato a una riduzione il più uniforme possibile dei sussidi, da cui facevano eccezione soltanto quelli previsti dalla Costituzione o da una convenzione e quelli compensati da entrate straordinarie. In modo generale, tale regime è sussistito fino a oggi. In occasione della discussione del preventivo per il 1953, le Camere non hanno creduto che fosse opportuno procedere a nuove riduzioni uniformi.

Per farsi un'idea esatta dell'evoluzione dei sussidi nel corso degli ultimi anni, occorre distinguere tra le somme assegnate all'assicurazione vecchiaia e superstiti e quelle intese a ridurre il costo della vita, fra quelle destinate a opere di soccorso internazionali e quelle versate ai Cantoni come quote o prodotto dei dazi d'entrata sui carburanti. Questi gruppi di sussidi hanno tale importanza da far passare gli altri in secondo piano. La quota parte dei Cantoni ai dazi d'entrata sui carburanti per motori si adegua oggi automaticamente al prodotto di tali dazi. Ne può conseguire un aumento del sussidio senza che le basi legali siano per ciò modificate. I sussidi all'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, come sono indicati nel conto di Stato, comprendono i contributi dei Cantoni, come pure prelevamenti dalle riserve speciali. I sussidi intesi a ridurre

il costo della vita e quelli versati a opere di soccorso internazionali, segnatamente al « Dono svizzero » e all'« Ainto all'Europa », gradatamente soppressi in questi ultimi anni, non sono compresi nell'insieme dei sussidi normali. In base allo stato di cose sopra descritto, abbiamo allestito la tavola seguente:

Evoluzione dei sussidi federali						
	Importo complessivo	AVS	Riduzione del costo della vita	Opere di soccorso internazionali	Quota di dazi d'entrata doganali sui carburanti	Altri sussidi
	in milioni di franchi					
Conto di Stato 1946	416	—	151	41	9	215
» » » 1947	440	—	223	18	15	184
» » » 1948	636	168	274	—	15	179
» » » 1949	489	168	101	—	16	204
» » » 1950	466	168	61	2	29	206
» » » 1951	445	170	27	3	36	209
Preventivo . . 1952	445	169	7	—	38	231
» . . 1953	447	170	—	1	50	227

Gli « altri sussidi », già notevolmente diminuiti dopo la guerra, hanno raggiunto successivamente il livello di prima.

Essi erano composti come segue:

	In per mille del reddito della popolazione	In per cento delle spese del conto di Stato	In per cento rispetto al 1946, tenuto conto del costo della vita
1946	14	10	100
1947	11	9	82
1948	10	9	77
1949	11	12	89
1950	11	12	91
1951	10	11	88

Da questi dati risulta che non si può parlare di una esagerazione generale delle spese cagionate dai sussidi federali. Tenuto conto delle oscillazioni del valore del denaro, si può anzi considerare moderato il nuovo aumento delle spese verificatosi dopo il 1948. Poichè la quota dei salari supera generalmente il 50 per cento delle spese che formano oggetto di sussidio, è da meravigliarsi che i sussidi non siano aumentati maggiormente, nonostante la diminuzione del valore del denaro.

Tuttavia, queste richieste d'economia devono essere accolte. Oggi siamo ancora in un periodo di prosperità nel quale i ceti economici non dovrebbero chiedere l'aiuto dello Stato. Basterebbe infatti che la situazione ridiventasse normale o che sopraggiunga una crisi per far aumentare le spese cagionate dall'assegnazione dei sussidi ordinari, oltre che dall'applicazione di provvedimenti per combattere la crisi stessa. Tale prospettiva è ancora più preoccupante quando si pensi che non è possibile conseguire eccedenze attive nei conti della Confederazione.

Per tali motivi s'impone un esame scrupoloso di tutte le possibilità di economie in materia di sussidi, nonostante le difficoltà che si oppongono a una riduzione di queste spese. I sussidi « storici » per opere comuni sono giustificati anche oggi, particolarmente quelli a favore di regioni che hanno partecipato all'incremento economico del paese. Lo stesso dicasi dei sussidi nel campo sociale i quali possono essere ridotti soltanto in modo assai esiguo. Tutti gli sforzi devono invece essere intesi alla riduzione dei sussidi giustificati soltanto in tempo di crisi, di guerra o d'avviamento di un'istituzione, e dei sussidi non assolutamente indispensabili ai loro beneficiari.

In sede di discussione del preventivo per il 1953, le Camere federali hanno, con vari postulati, invitato il Consiglio federale a presentare un rapporto sull'insieme del problema dei sussidi. Tale rapporto ci porgerà l'occasione di trattare la questione in modo approfondito, per cui non vogliamo addentrarci ora in particolari.

Nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948, avevamo fissato a 155 milioni di franchi il limite massimo dei sussidi per gli anni 1950 e seguenti. Il conto di Stato, nella sua nuova forma, non tratta più come sussidi le somme assegnate alle misurazioni catastali e alla sistemazione del Reno fra Basilea e Strasburgo. Questi sussidi sono ora compresi nelle spese generali. Si possono perciò prendere in considerazione soltanto qualora si voglia fare un confronto con i risultati dei conti presentati fin qui. Viste le considerazioni che precedono, si deve pure fare astrazione dai sussidi per l'assicurazione vecchiaia e superstiti, per le opere di soccorso internazionali, come pure dai sussidi per le strade rappresentati da una parte dei proventi dei dazi d'entrata sui carburanti per motori; il limite del 1948 si abbassa in tal modo di 122 milioni di franchi. Ai fini di un confronto, le poste dei conti degli ultimi due anni e dei preventivi per il 1952 e il 1953 si presentano come segue:

	Spese per i sussidi in milioni di franchi				
	Piano finanziario del 1948 per gli anni 1950 e seguenti	Conto		Preventivo	
		1950	1951	1952	1953
<i>Importo dei sussidi federali</i>	121,8	206,7	209,2	230,5	227,0
Turismo	8,0	15,0	16,6	20,0	13,7
Industria, artigianato e commercio	5,6	6,0	6,5	6,2	6,4
Agricoltura	47,7	48,1	53,4	68,3	69,3
Approvvigionamento del paese con cereali . . .	—	33,2	43,3	43,1	38,2
Foreste, caccia e pesca, correzione di corsi d'acqua	6,9	18,9	8,6	10,7	12,5
Politica sociale, opere di pubblica utilità, igiene	33,0	58,3	53,7	53,9	56,2
Cultura, scienze, insegnamento e formazione professionale	18,6	23,2	23,3	24,1	27,0
Istruzione fuori servizio, tiro e sport	1,6	3,1	2,8	3,1	2,8
Amministrazione della giustizia	0,4	0,9	1,0	1,1	0,9

Se fino a oggi le spese effettive hanno superato di oltre 100 milioni l'anno quelle previste nel messaggio del 1948, si deve tuttavia rilevare particolarmente che i mezzi indicati in quel messaggio per giungere alla prevista limitazione non sono stati usati. Le poche economie conseguite sui sussidi sono state controbilanciate, anzi superate, dalle spese fatte in base a nuove disposizioni decretate dall'Assemblea federale (risanamento di ferrovie private, premi di coltivazione dei foraggi, assegni familiari ai lavoratori agricoli, aiuto agli Svizzeri dell'estero, ecc.); a queste spese devono essere aggiunte quelle previste da disposizioni anteriori e imposte da un'evoluzione della situazione (regime dei cereali, viticoltura, lotta contro la tubercolosi bovina, casse malati, ecc.). Queste esperienze dimostrano quanto possano essere aleatorie le previsioni.

La Confederazione non può fare assegnamento su prossime nuove entrate; per qualche anno ancora dovrà provvedere a spese militari particolarmente grandi. Per evitare un progressivo indebitamento, la politica dei sussidi deve ispirarsi ai seguenti principi:

1. per il momento devono essere respinte le domande intese ad aumentare l'importo dei sussidi precedentemente concessi;
2. nuove prestazioni della Confederazione devono essere limitate ai casi in cui l'aiuto è assolutamente indispensabile;

3. per sopperire ai nuovi bisogni, si dovranno ridurre o sopprimere gli attuali sussidi la cui necessità non è ormai più provata o che, nelle attuali circostanze, non si possono ragionevolmente esigere dalla Confederazione.

In materia di sussidi, due forze opposte agiscono contemporaneamente: una vorrebbe porre un freno alle spese e l'altra tende a provarle. La prima, sulla quale possiamo generalmente contare, è costituita dall'opinione pubblica che, nella gran maggioranza, è propensa alle economie. La rigidezza delle disposizioni giuridiche è pure un elemento frenatore e ad essa particolarmente si deve la debole ripercussione che hanno sull'insieme dei sussidi le oscillazioni subite dal valore del denaro e le decisioni di carattere politico prese in determinati settori. Agiscono parimente da freno gli atti legislativi speciali intesi a contenere le spese, come gli ordinamenti finanziari (prorogati) che permettono di versare sussidi inferiori a quelli previsti dalla legge, segnatamente quando ciò è compatibile con la situazione finanziaria dei beneficiari. Facciamo infine osservare che, secondo la natura del provvedimento, molti sussidi rappresentano un onere transitorio; ciò è segnatamente il caso di quelli concessi per l'ampliamento di piazze d'aviazione o per i penitenziari costruiti, trasformati o ampliati tra il 1919 e l'anno dell'entrata in vigore del Codice penale svizzero, come pure degli aiuti concessi per la riparazione dei danni cagionati dalla siccità, dalle valanghe o dalle piene. Anche il numero dei sanatori sarà tra poco sufficiente e i sussidi federali saranno assegnati soltanto per la loro trasformazione e non più per costruzioni di grande mole. La durata di validità di un certo numero di decreti concernenti l'assegnazione di sussidi è stata espressamente limitata, metodo questo di cui si dovrà generalizzare l'applicazione. La limitata validità di numerosi decreti dovuta alla natura stessa delle cose o a disposizione espressa ha permesso l'assegnazione di nuovi sussidi senza che, nel loro insieme, i crediti abbiano dovuto essere aumentati. Il fatto però che i sussidi nuovi sono più numerosi di quelli stralciati deve far riflettere seriamente.

Le forze che, in materia di sussidi spingono alle spese, sono oggi più evidenti che nel passato. L'evoluzione sociale, economica e culturale pone incessantemente e naturalmente continui problemi di cui non sembra potersi trovare la soluzione all'infuori dall'assegnazione di sussidi federali.

Nel 1948 avevamo voluto limitare a 122 milioni di franchi annui i sussidi complessivi, eccettuate le somme da assegnare per le strade (quota dei proventi doganali sui carburanti) e per l'assicurazione vecchiaia e superstiti. Questa valutazione, fatta in base alle esperienze dei due primi anni susseguenti alla guerra, è stata troppo ottimista. Considerata l'evoluzione ulteriore, abbiamo concluso che si doveva valutare a 220 milioni di franchi in periodo di prosperità economica e a 270 milioni di franchi in tempo di crisi il totale dei sussidi federali, senza quelli per le strade e

per l'assicurazione vecchiaia e superstiti. Le spese di crisi vere e proprie, cagionate dai provvedimenti intesi a procurare occasioni di lavoro, non sono più prese in considerazione come neppure quelle per altre opere di soccorso.

Tra i 231 milioni di franchi spesi nel 1952 e i 220 milioni ammessi per il tempo di prosperità economica, la differenza è invero minima. Siamo tuttavia del parere che questo sforzo, se pur modesto, può avere buon esito soltanto qualora ognuno si renda meglio conto di quanto può essere ragionevolmente chiesto allo Stato. Fino a tanto che autorità, partiti, associazioni e singoli cittadini considerano unicamente i loro propri interessi e non già quelli generali della collettività, i sussidi federali non potranno essere contenuti neppure in questi nuovi limiti.

5. La difesa nazionale

a. Sviluppo dalla fine della seconda guerra mondiale

Nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948 abbiamo trattato a fondo il problema delle spese militari, che è sempre stato oggetto di vive discussioni sia nei consigli legislativi sia nel pubblico. Nel suo rapporto del 14 marzo 1947, la commissione di periti per la riforma delle finanze aveva espresso il parere che con l'andare del tempo le spese militari — se superassero sempre l'importo annuo di 300 milioni di franchi — non sarebbero più sopportabili in quanto impedirebbero alla Confederazione di adempiere altri compiti capitali.

Il Dipartimento militare si pronunciò sulla tesi della commissione in una memoria particolareggiata (libro azzurro), presentata il 28 giugno 1947 al Consiglio federale. Nella stessa era detto che l'esercito doveva poter disporre, nonostante le più severe economie, di una somma media annua di 400 milioni di franchi. Noi condividemmo il parere del Dipartimento militare e nel nostro messaggio del 1948 proponemmo tale somma. Osservammo allora espressamente che non si trattava in nessun caso di fissare per sempre le spese militari a 400 milioni di franchi l'anno. L'importo di 400 milioni era il risultato di una valutazione dei crediti considerati necessari per gli anni 1950 e seguenti; era chiaro che siffatti crediti avrebbero subito in realtà notevoli fluttuazioni. Le quote annue dovevano come nel passato essere fissate dalle Camere in sede di discussione del conto di previsione. La nostra valutazione si fondava sulla supposizione che le spese ordinarie annue ascenderebbero a 317 milioni di franchi mentre quelle cagionate dal rafforzamento della difesa nazionale raggiungerebbero in media l'importo di 95 milioni di franchi. Le spese per la sostituzione di aeroplani erano comprese in quest'ultima ca-

tegoria, e non nelle spese ordinarie. La somma superiore ai 400 milioni di franchi era compensata dalle entrate.

La valutazione dei crediti militari annui dipendeva dalla condizione esplicita che essa poteva valere solo per tempi normali e si fondava inoltre sull'ipotesi che la struttura dell'esercito non fosse modificata. Poco dopo la pubblicazione del messaggio, la situazione politica internazionale peggiorò tuttavia a tal segno che già nel 1949 le spese effettive per la difesa nazionale furono di 468 milioni di franchi. Precisiamo che in più di questa somma furono spesi vari milioni per gli acquisti: le somme provenivano da diversi fondi speciali del Dipartimento militare. Il 4 giugno 1950, giorno nel quale il popolo respinse la riforma delle finanze, le spese militari annue previste nel disegno di decreto federale respinto erano già state superate di circa 70 milioni di franchi.

L'evoluzione della situazione politico-militare indusse il Dipartimento militare a riprendere l'esame del problema dei crediti futuri. Dopo approfonditi studi nel corso dell'inverno 1949/50, esso ci sottopose, nell'aprile del 1950 e dunque prima dell'inizio della guerra di Corea, un nuovo rapporto finanziario, chiamato « libro bianco ». Il rapporto fu esaminato con cura nel 1950 dalla commissione di studio per le spese militari, istituita il 23 dicembre 1949. Nel suo rapporto del 15 gennaio 1951, la commissione constatò che per gli anni dal 1951 al 1955 le spese correnti dovevano essere fissate a 470 milioni di franchi e che per lo stesso periodo i crediti per il rafforzamento della difesa nazionale dovevano ascendere a 1464 milioni di franchi. Il « libro bianco » e il rapporto della commissione di studio costituivano la base del nostro disegno di decreto federale concernente il programma d'armamento e il suo finanziamento, presentato con messaggio del 16 febbraio 1951. Siffatta valutazione risultò dunque superiore di 70 milioni di franchi alle previsioni del 1948 già per quanto concerne le sole spese militari correnti (media annua).

Ma l'evoluzione non era terminata. Il bilancio di previsione per il 1952 prevedeva infatti spese militari correnti per un importo di 519 milioni di franchi; per il 1953, la somma iscritta nel preventivo è di 495 milioni. L'importo previsto nel messaggio concernente il programma d'armamento è in tal modo stato superato di 50 milioni di franchi nel primo caso, e di 25 milioni nel secondo. Le spese normali per il 1953 sono relativamente esigue, per il fatto che le truppe della landwehr non saranno chiamate ai corsi di complemento, che l'equipaggiamento personale sarà prelevato dalle scorte e che soltanto 31 milioni di franchi saranno destinati alla sostituzione di aeroplani, sebbene per questo scopo fossero previsti in media 56 milioni di franchi.

Comprendiamo senz'altro che tale evoluzione sia seguita con inquietudine dalle Camere e dal popolo. D'altra parte, non ignoriamo quanto il problema sia importante sotto il doppio aspetto delle finanze

federali e degli altri compiti d'interesse vitale che la Confederazione deve adempiere. Chi considera soltanto le cifre prese a sè può facilmente dimenticare che la loro rapida progressione è dovuta a fattori che sfuggono in larga misura al nostro influsso. Esse sono la conseguenza fatale di un'evoluzione tragica della situazione politica internazionale — evoluzione che i cittadini di un piccolo Stato pacifico come il nostro deplo- rano profondamente — e della necessità di adeguare la nostra difesa alle esigenze del momento.

Esamineremo qui di seguito i motivi più importanti dell'aumento delle spese militari.

b. Le cause dell'aumento delle spese militari.

Gli *elementi costitutivi delle spese militari* si sono fortemente modificati nel corso degli ultimi 25 anni. Così, l'acquisto, la manutenzione e la sostituzione del materiale rappresentavano, nel 1925, il 26 per cento delle spese complessive, mentre l'aliquota era salita, nel 1952, al 76 per cento. Nello stesso periodo, le spese per l'istruzione sono scese dal 50 al 16 per cento. Siffatta evoluzione ha avuto per conseguenza — come dimostreremo in seguito — un aumento delle spese.

Le cause generali.

La prima causa dell'aumento delle spese rispetto agli anni dal 1930 al 1940 è stata *l'aumento dei prezzi e dei salari*. È evidente che neppure le spese militari possono sfuggire a siffatto aumento. Se come anno di confronto si prende il bilancio di previsione del Dipartimento militare per il 1932 — ciò che noi abbiamo fatto nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948 — si constata che già nel 1947, cioè 15 anni più tardi, le spese erano aumentate del 53 *per cento* circa. Dopo il 1947, come del resto dopo l'allestimento del preventivo di 470 milioni di franchi per gli anni 1950/1951, i prezzi e i salari hanno subito un nuovo rialzo. La evoluzione dei prezzi e dei salari assume più grande importanza che nel passato poichè le spese per il materiale costituiscono una parte sempre maggiore del costo complessivo della difesa nazionale. Tale aumento dipende forzatamente dalla meccanizzazione dell'esercito, che neppure un piccolo Stato può evitare se vuole mantenere la sua preparazione militare efficiente entro i limiti del possibile.

Un secondo motivo sta nell'*aumento del materiale da guerra*, aumento che negli ultimi 20 anni e ancora dalla fine della seconda guerra mondiale è notevole non solo nelle truppe tecniche, ma altresì nella fanteria. La quale rimane pur sempre l'elemento principale dell'esercito. Nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948 abbiamo trattato sotto questo aspetto lo sviluppo del reggimento di fanteria (FF 1948, pagg. 290 e 296). Siffatto sviluppo ha assunto proporzioni ancora maggiori — segnatamente

nel campo delle armi anticarro — da quando l'organizzazione delle truppe del 1951 ha sostituito, all'inizio del 1952, l'organizzazione del 1947. Il valore del materiale di corpo di un reggimento di fanteria, pari a circa 400 000 franchi all'inizio della prima guerra mondiale, era già aumentato a 1,2 milioni nel 1932 e con la nuova organizzazione delle truppe del 1951 ascende a circa 4,5 milioni (senza gli autoveicoli, i cavalli e le munizioni). Le cifre corrispondenti per la dotazione in munizioni di questo corpo di truppa sono, espresse in franchi: 80 000, 110 000 e 1 000 000. Quand'anche l'aumento delle spese sia in parte dovuto al rincaro, il solo accrescimento del materiale implica spese press'a poco doppie (2,4) per il periodo dal 1932 al 1947. Queste cifre dimostrano chiaramente come l'armamento e l'equipaggiamento dell'esercito si sono sviluppati in questi ultimi 15-20 anni.

Il materiale da guerra è stato non soltanto aumentato, bensì anche perfezionato, fatto questo che ha parimente influito su gli acquisti, la sostituzione e la manutenzione del materiale stesso. Anche se i prezzi e i salari dovessero stabilizzarsi nel corso dei prossimi dieci anni, il progresso tecnico cagionerà spese sempre maggiori, come insegnano le esperienze fatte dopo la fine dell'ultima guerra. Ciò non significa naturalmente che noi dobbiamo accettare la situazione senza cercare di porvi rimedio. Sarà al contrario opportuno tenere continuamente conto delle necessità e sforzarsi di eseguire per quanto possibile razionalmente i compiti imposti dalla difesa nazionale. Torneremo ancora su questo problema.

L'aumento delle spese militari è dovuto inoltre al *prolungamento dei periodi d'istruzione*, ciò che è particolarmente evidente quando si confronti la situazione attuale con quella del 1932. La maggiore durata dei corsi è infatti del 70 per cento per le scuole reclute, del 90 per cento per le scuole dei quadri, e della metà circa per i corsi di ripetizione. In più, le nuove disposizioni sull'organizzazione militare prevedono corsi più numerosi per le truppe della landwehr e di altre formazioni, ciò che contribuisce ad aumentare le spese. Le nuove munizioni di cui sono dotate le scuole e i corsi costano parimente molto di più delle vecchie (un obice di 10,5 cm costa oggi 170 franchi, mentre il vecchio obice di 7,5 cm costava solo 50 franchi).

Infine, l'aumento degli *effettivi dell'esercito* a contare dal 1943 cagiona maggiori spese sia per l'istruzione sia per l'acquisto, la manutenzione e la sostituzione del materiale. L'attiva, la landwehr e la landsturm, che nel 1932 contavano circa 430 000 uomini, dispongono, dopo l'organizzazione delle truppe del 1951, di circa 650 000 uomini, e cioè della metà in più.

I perfezionamenti tecnici

L'aumento delle spese militari è dovuto in parte, come abbiamo rilevato, al rincaro, all'aumento del materiale, al prolungamento dei pe-

riodi d'istruzione e all'accrescimento degli effettivi. Ma l'elemento determinante è costituito dal perfezionamento incessante dei mezzi tecnici. Dal lato finanziario, le sue ripercussioni sono se non più, almeno tanto importanti quanto quelle già esposte. Portiamo qui di seguito alcuni esempi:

L'aviazione

Già nel periodo tra le due guerre, per l'arma aerea furono necessarie notevoli somme. Autorizzando l'acquisto di aeroplani da caccia « Vampire » e « Venom » (DF del 23 settembre 1947, del 24 marzo 1949 e del 12 aprile 1951)¹⁾, le Camere hanno deciso il mantenimento di quest'arma. La sostituzione dell'aeroplano con motore a pistoncini mediante l'aeroplano a reazione ha fatto di questo mezzo uno strumento di combattimento estremamente efficace e ha permesso di ridurre d'un quinto il numero degli apparecchi. Nonostante la riduzione, l'aviazione costa tuttavia assai più caro di prima, per ciò che concerne sia l'acquisto degli apparecchi sia la loro manutenzione e l'uso. Nel 1930, un caccia costava 84 000 franchi, 20 anni dopo, 430 000 franchi. Gli aeroplani moderni, sempre più perfezionati, esigono spese di manutenzione assai elevate, senza contare quelle per il loro impiego, che si sono moltiplicate. Così, le spese per il consumo di carburanti sono aumentate da 42 franchi per ora di volo nel 1930 a 350 franchi nel 1951. Per i nuovi apparecchi « Venom », la spesa sarà di 500 franchi.

Per la manutenzione del parco di aerei, la direzione degli aerodromi militari impiegava, nel 1930, 230 agenti; lo scorso anno il numero degli impiegati e operai era salito a circa 1720.

Affinchè la nostra aviazione possa seguire il progresso tecnico, gli apparecchi usati devono continuamente essere sostituiti con nuovi modelli, sempre più potenti. Le spese per il rinnovamento del parco aumentano in tal modo di anno in anno. Nel messaggio del 12 aprile 1951 erano previsti a questo scopo 56 milioni di franchi. In avvenire saranno necessari, se il numero degli apparecchi rimarrà immutato, non meno di 96 milioni di franchi.

La motorizzazione dell'esercito

In materia di motorizzazione continuerà anche in avvenire a valere il principio che soltanto gli autoveicoli assolutamente indispensabili devono essere acquistati e mantenuti in efficienza come materiale di corpo. La maggior parte degli autoveicoli necessari all'esercito (circa i quattro quinti) dovranno essere procurati mediante la requisizione in caso di mobilitazione di guerra. Ciò nonostante, la motorizzazione occupa oggi un posto importante nelle spese per la difesa nazionale. Valga a confermare la nostra affermazione il fatto significativo che all'inizio della

¹⁾ RU 1947, 1066; FF 1949, 257; FF 1951, 334.

seconda guerra mondiale l'esercito possedeva in proprio soltanto 600 autoveicoli circa, mentre oggi ne possiede circa 12 000 (senza i veicoli di servizio dei militari). Nel medesimo periodo, l'effettivo del personale dei parchi passò da 20 a 560 persone. Per alloggiare, mantenere in efficienza e riparare questi autoveicoli, fu necessario procedere a varie costruzioni; le relative spese andarono a carico del programma d'armamento, ma all'utilizzazione e alla manutenzione è provveduto ricorrendo ai crediti correnti. Nè si deve dimenticare che un gran numero dei 12 000 autoveicoli sono veicoli speciali; come tali cagionano rilevanti spese d'utilizzazione e di manutenzione e devono d'altra parte continuamente essere sostituiti a causa dell'usura. Le esperienze fatte nel passato dimostrano che per 100 autoveicoli ordinari devono essere impiegate in modo permanente 5 persone, mentre per lo stesso numero di veicoli speciali occorrono 10 persone, e 20 per i carri.

I mezzi blindati

Finora, il nostro esercito non disponeva di carri armati veri e propri. Per questo motivo non è possibile fornire in questo campo cifre fondate sull'esperienza. Quando saranno introdotti il carro leggero AMX 13 e, se è il caso, il carro medio, occorrerà prevedere considerevoli spese per l'impiego, la manutenzione e la sostituzione del materiale. A questo proposito vogliamo soltanto ricordare che le Camere, votando il programma d'armamento, non hanno di massima autorizzato che le spese per il primo acquisto. Per il momento, non possiamo perciò fornire indicazione alcuna circa le ripercussioni che con il tempo i mezzi blindati potrebbero avere in materia di spese militari ordinarie. Comunque è certo che si tratterebbe di spese annue assai elevate.

* * *

Da un esame della situazione attuale risulta perciò che l'importo delle nostre spese militari dipende essenzialmente dalle decisioni che le Camere hanno preso e prenderanno nel campo della difesa nazionale. Le esperienze finora fatte insegnano che occorrerà in avvenire tenere meglio conto delle *ripercussioni lontane* di siffatte decisioni. Ciò vale in particolare per i possibili futuri acquisti di nuove armi e di nuovi apparecchi. Le spese uniche sono soltanto una parte delle conseguenze finanziarie, in quanto altre spese vengono in seguito a gravare ogni anno il preventivo militare. Prima di decidere un nuovo acquisto, è perciò necessario che siano esaminate nel loro insieme le conseguenze che ne deriverebbero per le finanze della Confederazione.

c. Le spese militari rispetto all'insieme delle spese pubbliche e al reddito nazionale

Poichè le spese militari costituiscono le più forti spese della Confederazione, è senz'altro interessante esaminare la parte che esse hanno rispetto alle spese pubbliche complessive e al reddito nazionale. La di-

scussione su questo punto non è nuova, essa rimane tuttavia più attuale che mai.

Se le spese militari sono confrontate con le altre spese della Confederazione, non si può fare a meno di tener conto avantutto della struttura federalistica del nostro Stato, poichè le spese dei Cantoni rivestono praticamente una grande importanza. Nel loro insieme, le spese cantonali equivalgono più o meno a quelle federali. Se il confronto con le spese militari è limitato alle spese federali, otteniamo il seguente specchietto:

	In per cento delle spese complessive (nette)					
1936	.	.	.	.	.	25
1938	.	.	.	.	.	38
1948	.	.	.	.	.	23
1950	.	.	.	.	.	34
1952 (preventivo)	.	.	.	.	.	44

Ma se alle spese federali sono aggiunte quelle dei Cantoni, la percentuale si riduce naturalmente di circa la metà.

Ci sembra opportuno determinare la parte di reddito nazionale che la Svizzera destina alle sue spese militari. Negli anni dal 1920 al 1930, l'aliquota è stata dell' 1 per cento del reddito, verso il 1935 dell' 1,5 per cento e poco prima dello scoppio della seconda guerra mondiale del 2,4 per cento. In seguito alle rilevanti spese che sono fatte a contare dal 1950, la proporzione è aumentata da 2,8 nel 1950 a 3,2 nel 1951.

d. La difesa nazionale considerata nell'ambito dei compiti dello Stato

Per i motivi indicati più sopra, i calcoli del Dipartimento militare nell'ambito del progetto d'ordinamento finanziario della Confederazione a contare dal 1955 dimostrano che ci si deve attendere un nuovo aumento delle spese correnti. Come abbiamo rilevato, tali calcoli non comprendono le spese che deriverebbero dall'acquisto di carri medi. Alle cifre ottenute s'aggiungono d'altra parte le spese straordinarie di 1464 milioni di franchi cagionate dall'esecuzione del programma d'armamento e dal relativo supplemento di spese (valutato a circa 200 mila franchi) dovuto al rincaro, alla revisione della stima di determinate costruzioni progettate e alle maggiori spese per le misure di sicurezza in materia di depositi di munizioni. Tali spese suppletive saranno oggetto di un messaggio speciale con relativo disegno. Già nel nostro messaggio del 16 febbraio 1951 concernente il programma d'armamento abbiamo rilevato che nel programma erano esclusivamente previsti gli acquisti più urgenti. Nuovi acquisti e nuove costruzioni dovranno perciò essere previsti anche in avvenire. Per il momento non siamo in grado di fornire indicazione alcuna. Rimane comunque inteso che ci limiteremo a domandare lo stretto necessario.

Il Consiglio federale non dimentica che i bisogni dell'esercito occupano un posto di primo piano nelle spese generali dello Stato. La difesa nazionale si prefigge lo scopo di garantire il mantenimento della nostra indipendenza. Le sue necessità non possono tuttavia essere considerate sotto questo unico aspetto. Pur non potendo le spese militari essere fissate in modo rigido per un grande numero di anni, occorre sempre tener conto anche delle esigenze della nostra vita economica e delle spese civili alle quali uno Stato moderno deve far fronte. Quando si tratta di stabilire i limiti delle spese per la difesa nazionale, le decisioni devono bensì essere prese in base alle necessità militari, ma la situazione deve essere giudicata nel suo insieme. Ne consegue che i bisogni militari devono essere adeguati alle condizioni economiche, finanziarie e monetarie. La forza di resistenza di un popolo non dipende soltanto dall'armamento. Un'economia sana, una moneta stabile, oneri fiscali moderati e misure sociali giudiziose sono infatti elementi di grande importanza. Spetta in primo luogo al governo di fissare, tenuto conto di tutti questi fattori, i limiti entro i quali le spese militari devono rimanere per essere sopportabili.

Il Consiglio federale considera che è suo dovere trovare la via che permetta di adeguare la difesa nazionale alle possibilità finanziarie del nostro piccolo Stato. Esso reputa che le spese militari non dovrebbero, per quanto possibile, superare o non dovrebbero in ogni modo superare di molto l'importo di 500 milioni, oggi raggiunto. *

Come appare dalle considerazioni che precedono, l'importo di 500 milioni sarebbe superato di molto in un prossimo avvenire se tutte le misure previste per la difesa nazionale dovessero essere prese senza limitazioni. Giungiamo perciò alla conclusione che un nuovo aumento delle spese non potrà essere evitato se il problema della difesa nazionale non sarà sottoposto a un ulteriore approfondito esame, in rapporto all'insieme delle nostre finanze.

Evidentemente, un esame di questa natura esige molto tempo e le decisioni da prendere devono essere accuratamente studiate. Per questo motivo, siamo costretti a rinunciare a un'esposizione particolareggiata, nel presente messaggio, delle misure che intendiamo prendere o proporre. Dobbiamo limitarci, per il momento, ad alcune indicazioni generali.

Constatiamo avantutto che nel campo militare non meno che in quello civile devono essere incrementati gli sforzi intesi a permettere, con la razionalizzazione e con severe economie, l'adempimento dei compiti con un minimo di spesa. Dovrà inoltre essere stabilito a quali misure possa essere rinunciato senza troppo danno per la preparazione dell'esercito. In fine, dovranno essere esaminate le spese che rivestono una particolare importanza a motivo del loro aumento costante. Indichiamo qui tre esempi: l'aviazione, i mezzi blindati e la motorizzazione.

Abbiamo incaricato il Dipartimento militare di rivedere le sue spese nel senso indicato e vi presenteremo, circa le misure che saranno prese, un rapporto e delle proposte.

Per tutti questi motivi, abbiamo deciso di fondarci, per la valutazione dei bisogni finanziari futuri nel campo militare, su un preventivo normale di 500 milioni di franchi.

La possibilità che nuove spese straordinarie siano necessarie per la difesa nazionale qualora la situazione politica si aggravasse non può essere esclusa. Come già abbiamo detto, prevediamo inoltre di decidere spese speciali nei periodi di depressione economica, ciò che ci ha indotti a inscrivere un determinato importo nel piano delle spese. L'esperienza ci insegna infatti che le ordinazioni di materiale militare sono particolarmente adatte alla conservazione del grado d'impiego nelle aziende e nei rami economici minacciati dalla crisi, in quanto garantiscono il lavoro a una larga cerchia di persone.

6. La partecipazione alle organizzazioni internazionali

Piccolo Stato pacifico e partecipe di tre diverse civiltà, la Svizzera ha dato in ogni tempo grande importanza alle relazioni internazionali. Se Consiglio federale e Camere hanno ognora gelosamente vigilato al rispetto del principio della nostra provata neutralità tradizionale, la nostra politica estera si è tuttavia sempre ispirata alla norma che si debba partecipare a tutti i tentativi intesi a promuovere la collaborazione internazionale. Dopo l'isolamento patito durante l'ultimo conflitto armato, importava particolarmente, nel dopoguerra, profittare di tutte le occasioni per dar prova di solidarietà con la comunità dei popoli mediante una collaborazione fattiva, in misura compatibile con il nostro statuto di neutralità.

Tale politica, di una grande importanza per la situazione e la reputazione del nostro paese, ha tuttavia cagionato, in questi ultimi anni, numerose nuove spese che hanno contribuito notevolmente ad aumentare le uscite federali. Oltre alle sempre maggiori spese per l'estensione dei nostri servizi diplomatici, sono vieppiù numerosi i contributi versati alle varie organizzazioni speciali delle Nazioni Unite, nelle quali la Svizzera è entrata a far parte in questi ultimi anni, come pure le spese per le opere di mutuo soccorso internazionale.

Già prima della guerra la Svizzera faceva parte delle seguenti organizzazioni internazionali, assorbite poi dall'ONU: Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), Unione postale universale (UPU), Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Dopo la fine della guerra, essa ha aderito alle organizzazioni speciali seguenti: Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI), Organizzazione mondiale della sanità (OMS), Corte internazionale di giustizia (CIG), Organizzazione meteorologica mondiale (OMM), Organizzazione delle Nazioni Unite per la educazione, le scienze e la cultura (UNESCO). Ricordiamo ancora l'Orga-

nizzazione internazionale per i rifugiati (OIR), che ha cessato la sua attività alla fine di gennaio 1952. La Svizzera contribuisce inoltre all'attuazione del programma d'assistenza tecnica delle Nazioni Unite a favore dei paesi insufficientemente sviluppati.

Oltre che di queste organizzazioni speciali dell'ONU, la Svizzera è membro di numerose altre organizzazioni e istituzioni internazionali, come l'Ufficio centrale dei trasporti internazionali per ferrovia, gli Uffici internazionali riuniti per la protezione della proprietà industriale, letteraria ed artistica, l'Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE), l'Unione europea di pagamenti (UEP), come pure il Comitato intergovernativo per le migrazioni europee (CIME), che ha sostituito l'OIR. Infine, si prevede l'entrata della Svizzera nel Consiglio europeo delle ricerche nucleari (CERN), che dovrà essere ancora costituito.

Si pretende da certuni che la Svizzera versi alle organizzazioni internazionali dei contributi troppo alti in confronto di quelli di altri Stati. E' invero, noi ci preoccupiamo del problema e approfittiamo di tutte le occasioni per adeguare la partecipazione della Svizzera in modo che le sue quote siano fissate conformemente a basi proporzionate e per un importo non troppo alto. Così, per esempio, la contribuzione all'UNESCO, fissata dapprima all'1,71 per cento, ha potuto essere ridotta all'1,35 per cento e quella versata alla CIG ridotta da 1,65 a 1,50 per cento. L'argomento sostenuto da altri Stati secondo cui la Svizzera, essendo stata risparmiata dalla guerra, è in grado di pagare quote maggiori, perde ogni consistenza con l'allontanarsi del periodo bellico e con l'accentuarsi della concorrenza internazionale sul mercato mondiale. Potremo perciò insistere oltre perchè le aliquote dei contributi applicate al nostro paese siano meglio adeguate all'esiguità del suo territorio e alle sue capacità finanziarie.

La Svizzera ha inoltre partecipato in modo considerevole alla ricostruzione dell'Europa e alle numerose opere di soccorso internazionale. Oggi ancora, stanZIA per questi scopi somme molto importanti. Tale collaborazione si estende in parte a organizzazioni di mutuo soccorso patrocinata dall'ONU, come quella del Fondo internazionale delle Nazioni Unite per il soccorso alla fanciullezza (UNICEF). Siamo tuttavia sempre stati del parere che in fatto di soccorso internazionale, la Confederazione può agire soltanto temporaneamente e soltanto laddove le risorse private non bastano. Ma fintanto che possono affacciarsi situazioni eccezionali, si deve prevedere l'assegnazione di fondi a tale scopo.

Dal 1946 al 1952 sono stati versati da 4 a 21 milioni di franchi l'anno per la partecipazione alle organizzazioni internazionali: nel bilancio di previsione per il 1953, una posta di 10 milioni è iscritta per fini del genere. Noi dobbiamo calcolare anche per l'avvenire una spesa annua media di 10 milioni per la nostra partecipazione alle opere internazionali.

7. Le misure di previdenza per il tempo di crisi

La conoscenza dei rapporti tra situazione economica e finanze pubbliche, particolarmente approfondita in seguito alle esperienze fatte durante la crisi degli anni 1930 e seguenti, ha trovato la sua espressione giuridica nel 1947, anno in cui furono inseriti nella Costituzione i nuovi articoli di ordine economico per cui la Confederazione è tenuta a prendere, « insieme con i Cantoni e l'economia privata, le misure intese a prevenire crisi economiche e, se occorre, a combattere la disoccupazione » (art. 31 *quinquies* della Costituzione federale). Nel campo della politica finanziaria, ciò significa che la Confederazione deve allestire un preventivo che tenga conto della situazione economica, un preventivo che le permetta, in periodo di depressione, di far eseguire il maggior numero possibile di lavori e, dato il caso, di prendere con i Cantoni e con l'economia privata, altri provvedimenti per procurare lavoro. Ne consegue che, durante gli anni di crisi, le finanze federali non possono raggiungere l'equilibrio, poichè le entrate che dipendono dalla situazione economica, sopra tutto i proventi doganali e le imposte sulla cifra d'affari, hanno proprio in tali periodi un rendimento inferiore. I disavanzi non possono essere coperti dall'aumento delle aliquote d'imposta o dall'introduzione di nuovi oneri fiscali, cosa che indebolirebbe la capacità di consumo e frustrerebbe i provvedimenti per combattere la crisi; in siffatti casi non resta altra via che quella del prestito. I debiti in tal modo contratti devono essere ammortizzati con l'eccedenza delle entrate degli anni prosperi futuri, a meno che non siano già state costituite riserve per questo scopo.

Fortunatamente, la Confederazione dispone di riserve speciali destinate a finanziare i provvedimenti per combattere un'eventuale crisi, sia direttamente con la creazione di occasioni di lavoro, sia mediante esecuzione di progetti tenuti in serbo, in gran parte, per i giorni in cui la situazione economica dovesse diventare precaria. Le riserve speciali ascendevano, alla fine del 1951, a circa 400 milioni di franchi, provenienti in gran parte dalle riserve costituite coi gettiti dell'imposta preventiva e dell'imposta sui profitti di guerra. I fondi di cui si tratta devono, in virtù dell'articolo 9 del decreto del 29 settembre 1950 concernente l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954, essere impiegati per la lotta contro le crisi che dovessero sorgere. Non crediamo dover riprendere questa disposizione transitoria negli articoli finanziari della Costituzione, poichè il diritto vigente potrà essere mantenuto, per quanto concerne questo punto, con il solo mezzo della legislazione d'esecuzione. Le somme disponibili saranno sufficienti, con ogni probabilità, per i primi provvedimenti da prendere in caso di crisi o di disoccupazione e tanto più basteranno in quanto l'economia privata, dal canto suo, ha già costituito, conformemente alla legge federale del 3 ottobre 1951, delle riserve di crisi che alla fine del 1952 si aggiravano intorno agli 80 milioni

di franchi. Se in seguito occorreranno fondi suppletivi, essi dovranno essere costituiti seguendo la via del bilancio ordinario.

Come abbiamo già fatto osservare, una simile politica corrisponde alle nuove concezioni teoriche e pratiche della missione dello Stato economico moderno. Accanto ai motivi indicati nel capitolo sul servizio del debito pubblico, questa politica rende impossibile l'esecuzione di un piano d'ammortamento mediante quote annue fissate in anticipo, cosa del resto che non si è mai praticata fin qui per il fatto che il bilancio non ha mai registrato eccedenze durante i periodi di crisi, anche quando lo Stato non aveva preso da sé provvedimento alcuno per procurare occasioni di lavoro. Ci sembra perciò opportuno rinunciare all'elaborazione di piani e all'enunciazione di supposizioni che, presumibilmente, non potranno mai essere attuati. Le esperienze fatte negli ultimi decenni hanno sufficientemente provato che predizioni e calcoli troppo arditi sono superati in breve volger di tempo, senza che nessuno possa esserne reso responsabile. Per le stesse considerazioni non intendiamo, in periodo di prosperità, fissare un determinato importo per le misure destinate alla lotta contro le crisi, ma c'impegniamo invece a iscrivere nel bilancio un importo annuo di 200 milioni per i provvedimenti da prendere in periodi di crisi (comprese le opere internazionali); rimane inteso che quote di questo importo dovranno segnatamente essere destinate a spese militari suppletive atte a procurare occasioni di lavoro.

8. Ricapitolazione

Sulla scorta dei dati sopra esposti, diamo nella tavola qui appresso un riassunto delle spese totali della Confederazione. Oltre alle quote spettanti ai Cantoni dei proventi federali e degli investimenti, che non possono essere considerate come spese effettive, le uscite della Confederazione sono le seguenti:

	In milioni di franchi
Ordinamento finanziario del 1948	1403
Media effettiva dal 1947 al 1951	1569
Preventivo per il 1952	1876
Preventivo per il 1953	1820

Dopo quanto abbiamo esposto, prevediamo per l'avvenire le seguenti uscite:

	In milioni di franchi
Periodo di prosperità	1555
Periodo di crisi	1795

Le spese federali

(in milioni di franchi)

	Piano 1950 e seguenti	Media dal 1947 al 1951	Preventivo		Valutazione 1955 e seguenti	
			1952	1953	Prospe- rità	Crisi
<i>Spese civili normali</i>	853	922	1055	1043	1035	1095
Servizio del debito pubblico . .	346	287	284	286	280	280
Autorità e personale	140	155	167	166	165	165
Spese generali	52	126	166	144	150	160
Sussidi { generali	122	197	231	227	220	270
federali { sussidi provenienti dai dazi sui car- buranti	33	22	38	50	50	50
AVS	160	135	169	170	170	170
<i>Spese militari normali</i>	400	438	512	489	500	500
Personale	90	86	102	104	100	100
Spese generali	310	352	410	385	400	400
<i>Spese normali, totale</i>	1253	1360	1567	1532	1535	1595
Spese { generali ¹⁾	150	163	11	10	20	} 200
speciali { spese d'armamento	—	46	298	278	—	
<i>Spese effettive, totale</i>	1403	1569	1876	1820	1555	1795
Investimenti	—	182	37	8	—	—
Quote parti cantonali alle entrate federali	33	124	160	103	88	78
<i>Spese contabili, totale</i>	1436	1875	2073	1931	1643	1873

Il fatto che le nuove valutazioni sono più alte di 150 milioni per il periodo di prosperità e di 400 milioni per il periodo di crisi dell'importi previsti nel piano sul quale poggiava il messaggio del 22 gennaio 1948 dimostra chiaramente la problematicità di queste valutazioni.

(1) Riduzione dei prezzi, lotta contro la crisi, disavanzo d'esercizio, opere internazionali.

IV. LE ENTRATE FEDERALI

1. I mezzi attuali di copertura

a. In base alla Costituzione attualmente in vigore, la Confederazione dispone delle seguenti fonti fiscali, *non limitate nel tempo*:

	1947	1948	1949	1950	1951	Media 1947-1951
<i>Imposte e dogane</i>						
	In milioni di franchi					
Tassa militare	15	16	16	16	16	16
Tasse di bollo	71	69	62	71	73	70
Imposizione sul tabacco . .	87	109	108	116	118	108
Dogane	395	387	344	430	447	400
Altri tributi	2	2	4	14	20	8
<i>Quote ed eccedenze</i>						
Regia degli alcool	31	27	19	21	18	23
Banca Nazionale	3	3	3	3	3	3
Amministrazione delle PTT .	25	30	40	50	50	39
Altre	27	11	11	12	1	12
<i>Redditi patrimoniali</i>	85	75	62	42	46	62
<i>Altre entrate</i>	124	209	160	170	142	161
Totale	865	938	829	945	934	902
Quote dei Cantoni	41	40	33	36	34	38
Quota della Confederazione .	824	898	796	909	900	864

Durante le discussioni che si sono svolte sinora sul riordinamento delle finanze federali, le due Camere hanno concordemente affermato che modificando in modo appropriato le leggi d'esecuzione si potrebbe aumentare il gettito di alcune delle fonti qui sopra indicate. Nello stato attuale delle cose, le possibilità di sviluppare le entrate federali iscritte nella Costituzione senza limitazione di tempo possono essere giudicate nel modo seguente:

La *tassa d'esenzione dal servizio militare* potrebbe, forse, essere ancora leggermente sviluppata, tenuto conto dell'aumento degli obblighi imposti ai militari e dell'evoluzione della situazione economica, e la quota parte dei Cantoni al suo gettito potrebbe essere ridotta al 20 per cento. In tale modo dovrebbe essere possibile di aumentare a 20 milioni di franchi, nelle buone annate, e a 18 milioni di franchi, nelle annate sfavorevoli, il rendimento netto della tassa per la Confederazione.

Per le *tasse di bollo* è stato considerato opportuno di aumentare le tasse sui titoli negoziati, svizzeri o stranieri, il bollo sulle cambiali e il bollo sulle quietanze dei premi d'assicurazione sulla vita, come pure di estendere l'assoggettamento ai biglietti delle lotterie. Sebbene i circoli che sarebbero colpiti da queste misure abbiano dichiarato di opporvisi, dovrebbe essere possibile di aumentare il gettito delle tasse di bollo di circa 5 milioni di franchi.

L'*imposizione sul tabacco* si rivela più redditizia di quanto fosse stato supposto a suo tempo. Si potrà senza dubbio contare su un'entrata costante di circa 100 a 110 milioni di franchi l'anno.

Molto più difficile è stimare il gettito futuro delle *dogane*, il quale può modificarsi bruscamente anche se i cambiamenti della situazione economica siano apparentemente insignificanti. Mentre nel 1949 le entrate doganali erano scese a 344 milioni, esse salirono rapidamente a 430 milioni nel 1950 e rimasero da allora a questa quota. Ammesso che la tariffa rimanga immutata, si deve supporre che le entrate doganali diminuiranno notevolmente non appena la situazione economica accennerà a divenire meno favorevole. La prospettata revisione della tariffa doganale permette, tuttavia, di prevedere un aumento del gettito delle entrate doganali. In definitiva, si può ammettere che in tempi di prosperità economica le entrate federali provenienti dai dazi d'entrata e d'uscita, dai dazi sui carburanti e dai sopradazzi potranno essere mantenute alla loro quota attuale, mentre — come lo mostrano i risultati del 1949 — ci si deve aspettare, se la situazione economica diviene meno favorevole, una diminuzione delle entrate di circa 100 milioni di franchi, che nella migliore delle ipotesi potrebbe essere attenuata dalla revisione della tariffa doganale.

Gli *altri tributi*, principalmente i supplementi di prezzo per congruare i prezzi esteri e svizzeri, sono stati iscritti in questi ultimi anni come entrate nei conti della Confederazione per un importo da 2 a 20 milioni. Per l'avvenire, noi stimiamo questa entrata a un importo medio compreso tra 15 e 20 milioni.

Per quanto riguarda le *eccedenze delle aziende in regia* non ci si deve aspettare di ottenere in avvenire somme più elevate di quelle attuali. Nella discussione relativa alla modificazione della legge sul servizio delle poste si è affermata l'idea che le aziende di trasporto della Confederazione non debbano essere considerate come fonti d'entrate fiscali. Non ci si deve perciò aspettare dall'amministrazione delle poste, dei telegrafi e dei telefoni, anche in periodi di prosperità economica, dei versamenti di utile superiori ai 50 milioni di franchi. Con ciò, l'ammontare complessivo delle quote parti al rendimento e delle eccedenze che la Confederazione riceve è limitato in ogni modo, qualunque sia la situazione economica, a un'entrata annuale di 75 milioni al massimo.

I redditi patrimoniali sono in continua diminuzione dal 1947 perchè la Confederazione ha fortemente ridotto i suoi averi fruttanti interesse e perchè l'estero ha rimborsato in gran parte i prestiti e anticipi concessi dalla Confederazione. I futuri redditi patrimoniali dipenderanno sopra tutto dalla parte che la Svizzera assumerà col tempo nell'Unione europea dei pagamenti. Possiamo senza dubbio supporre che sarà mantenuta la sua attuale condizione di Stato creditore. Inoltre, nei prossimi anni, ci si deve attendere per un certo tempo a entrate suppletive provenienti dalla convenzione con la Germania. I redditi patrimoniali della Confederazione saliranno perciò nuovamente, nei prossimi anni, a una media di circa 60 milioni.

Le altre entrate sono diminuite, in questi ultimi anni, da 200 milioni a circa 140 milioni. Questo fatto deve essere considerato sopra tutto come la conseguenza della graduale soppressione delle misure dell'economia di guerra, come pure delle tasse ed entrate amministrative che ne risultavano. Utilizzando tutte le possibilità per fissare in modo appropriato le entrate amministrative e le tasse, le «altre entrate» possono essere valutate complessivamente per il futuro a un importo oscillante tra 130 e 145 milioni di franchi.

Da quanto abbiamo esposto risulta che l'ammontare lordo delle entrate complessive provenienti dalle fonti finanziarie di cui la Confederazione dispone in modo illimitato nel tempo in forza della Costituzione ascenderebbe, in periodo di prosperità economica, a circa 935 milioni l'anno e, in tempi economicamente sfavorevoli, a 785 milioni l'anno.

b. Per il periodo che va *sino alla fine del 1954*, la Confederazione può utilizzare, in base al decreto federale del 29 settembre 1950 concernente l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954, le seguenti fonti fiscali:

	1947	1948	1949	1950	1951	Media 1947-1951
	In milioni di franchi					
Tasse di bollo	27	30	28	29	29	29
Imposta per la difesa nazionale	141	325	134	428	219	249
Imposta preventiva	62	76	71	77	74	72
Imposta sulla birra	10	10	11	12	13	11
Imposta sulla cifra d'affari	436	463	435	415	427	435
Imposta sul lusso	17	19	18	18	20	18
Totale	693	923	697	979	782	814
Quota dei Cantoni	48	103	49	122	69	78
Quota della Confederazione	645	820	648	857	713	736

La media delle entrate dei due ultimi esercizi finanziari (comprendenti una fase intera dell'imposta per la difesa nazionale, vale a dire un anno di forte gettito e un anno di debole gettito) ammontava a 880 milioni di franchi, di cui 785 milioni come quota della Confederazione.

c. Fra le *fonti* d'entrate attualmente ancora produttive, ma che *saranno esaurite nel 1955*, occorre citare in primo luogo l'*imposta compensativa*. Il decreto federale del 6 aprile 1939 concernente un maggiore rafforzamento della difesa nazionale e la lotta contro la disoccupazione, che è la base costituzionale per la riscossione dell'imposta compensativa, cesserà d'essere in vigore non appena il gettito di questa imposta avrà raggiunto la somma di 140 milioni di franchi. Sino alla fine del 1952, l'imposta compensativa ha prodotto circa 110 milioni. Poichè le entrate ascendono attualmente a 14 o 15 milioni l'anno, l'ammontare complessivo di 140 milioni, previsto nel decreto federale, sopra indicato, sarà raggiunto al più tardi nel 1955.

Dal *sacrificio per la difesa nazionale* e dall'*imposta sui profitti di guerra* ci si può ancora attendere sino alla fine del 1954 il regolamento di alcuni arretrati (preventivo del 1953: 1,3 milioni di franchi).

2. I mezzi di copertura necessari per l'avvenire

Non occorre esporre più a lungo che le entrate di cui si dispone attualmente, in base alla Costituzione, senza limitazione di tempo non basteranno a coprire i bisogni finanziari del futuro. Le spiegazioni date al capo III mostrano al contrario che, anche facendo la più stretta economia e usando il più grande riserbo nell'assegnare nuovi compiti alla Confederazione, bisognerà trovare, a contare dal 1955, delle entrate che non siano in alcun modo inferiori a quelle attuali. Dovranno perciò essere create delle basi costituzionali durevoli, sia per continuare la riscossione delle imposte indicate nel decreto sull'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954, sia per istituire nuove imposte che assicurino almeno il medesimo gettito. Come risulta dalle precedenti discussioni sul riordinamento delle finanze, il problema principale è quello dell'imposta federale diretta. Nessuno contesta che una parte dei bisogni della Confederazione debba essere coperta mediante il gettito d'imposte dirette. Indubbiamente, nè l'Assemblea federale nè il popolo ammetterebbero uno spostamento essenziale e durevole nel rapporto tradizionale fra gli oneri che colpiscono il possesso e il consumo (v. allegato 5, b). Nelle discussioni degli anni dal 1948 al 1950, si è sempre insistito sul fatto che per larghe cerchie l'imposta sulla cifra d'affari può essere accettata solo alla condizione e fintanto che il reddito sia sottoposto parallelamente a un appropriato onere progressivo. La soluzione di ripiego dei contingenti provenienti dal gettito delle imposte cantonali dirette è stata respinta nella

votazione popolare del 4 giugno 1950. Rimane perciò soltanto da studiare quale forma debba rivestire una imposta federale diretta o se una imposta federale diretta del tipo dell'imposta d'ammortamento che aveva proposto il Consiglio federale possa essere sostituita da un sistema di imposte particolari che, dal lato del rendimento e della ripartizione degli oneri, abbia effetti identici o analoghi a quelli dell'imposta d'ammortamento. Le esigenze circa il rendimento fiscale, se si vuole giudicare la situazione in modo realistico, dovrebbero essere senza dubbio fissate a un minimo di 200 milioni di franchi per la Confederazione.

3. Ricapitolazione

Se si ammette che, oltre alle entrate già iscritte nella Costituzione, la Confederazione continui a mantenere nella loro forma attuale le tasse di bollo, l'imposta preventiva, l'imposta sulla cifra d'affari e l'imposta sul lusso e che essa istituisca, in luogo e vece dell'attuale imposta per la difesa nazionale, un'imposta federale diretta supplementare con un gettito lordo di circa 250 milioni l'anno, il complesso delle entrate federali si presenta nel modo indicato nella ricapitolazione seguente. Sono state dedotte le quote dei Cantoni, che ascendono al 20 per cento del gettito lordo dell'imposta federale diretta, della tassa militare e delle tasse di bollo.

Comparate ai risultati degli anni anteriori, le entrate effettive della Confederazione sarebbero le seguenti:

		In milioni di franchi
Piano del messaggio del 1948		1384
Entrate effettive 1947-1951		1701
» » preventivo per il 1952		1688
» » » » » 1953		1622
Valutazione per gli anni favorevoli		1652
» » » » » di crisi		1407

Comparando le entrate e le spese in queste valutazioni per l'avvenire, si giunge al risultato finale seguente:

	Periodo favorevole	Periodo di crisi
	In milioni di franchi	
Spese effettive	1555	1795
Entrate effettive	1652	1407
Eccedenza delle spese	—	388
Eccedenza delle entrate	97	—

Le entrate federali

(in milioni di franchi)

	Piano per il 1950 e segg.	Media 1947-1951	Preventivo		Valutazione 1955 e segg.	
			1952	1953	Periodo favo- revole	Periodo di crisi
<i>Entrate illimitate nel tempo . . .</i>	701	902	887	930	935	785
Entrate fiscali	482	602	640	672	655	533
Quote al reddito ed eccedenze	78	77	82	67	75	62
Redditi patrimoniali	39	62	40	45	60	60
Altre entrate	102	161	125	146	145	130
<i>Entrate suppletive</i>	716	923	961	795	805	700
Tasse di bollo	—	29	29	32	30	25
Imposta e sacrificio per la dife- sa nazionale	200	297	401	201	250	225
Imposta preventiva	102	72	75	75	75	65
Imposta sulla cifra d'affari . .	330	435	410	440	430	370
Altre imposte ¹⁾	84	90	46	47	20	15
<i>Investimenti</i>	—	189	12	93	—	—
<i>Entrate contabili, totale</i>	1417	2014	1860	1818	1740	1485
Di cui: Quote dei Cantoni alle entrate federali	33	124	160	103	88	78
Investimenti	—	189	12	93	—	—
<i>Entrate effettive</i>	1384	1701	1688	1622	1652	1407

Risultato (in milioni di franchi)

Spese effettive	1403	1569	1876	1820	1555	1795
Entrate effettive	1384	1701	1688	1622	1652	1407
Eccedenza delle spese (—) . . o	—19		—188	—198		—388
Eccedenza delle entrate (+) .		+132			+97	

¹⁾ Imposta sui profitti di guerra, imposta sulla birra, imposta sul lusso, imposta compensativa.

Se sono accettate le nostre proposte per consolidare le fonti finanziarie della Confederazione, ci si può aspettare che, in tempi di prosperità economica, la Confederazione disponga liberamente ogni anno di circa 100 milioni di franchi per ammortizzare l'eccedenza del suo debito o per accantonare riserve per i tempi di crisi, qualora essa non debba assumersi compiti speciali di grande estensione, segnatamente nuove spese supplementari d'armamento. Nei tempi in cui la situazione economica è meno buona, un nuovo indebitamento, multiplo di queste eccedenze, sarebbe tuttavia inevitabile. Come si vede, le finanze federali possono essere equilibrate in modo durevole solo se il numero delle annate realmente buone sorpassa di gran lunga quello delle annate di crisi.

V. IL PROBLEMA DELL'IMPOSTA FEDERALE DIRETTA IN PARTICOLARE

1. La situazione di partenza

Le due guerre mondiali, come pure le trasformazioni e le complicazioni sopravvenute nella politica e nell'economia del nostro mondo, hanno avuto come conseguenza, anche in Svizzera, un aumento notevole degli oneri pubblici, che furono addossati sopra tutto alla Confederazione. Per tale motivo, nel rapporto fra i bisogni finanziari della Confederazione, da una parte, e quelli dei Cantoni e dei comuni, dall'altra, si sono prodotti, a svantaggio della Confederazione, dei mutamenti che non consentiranno più, per molto tempo, di seguire il principio di diritto pubblico rispettato sino al 1914 e secondo il quale la Confederazione deve limitarsi a riscuotere i dazi doganali e le imposte dirette (v. su questo problema le spiegazioni del messaggio del 22 gennaio 1948: FF 1948, pagg. da 366 a 369). Questo fatto, confermato di nuovo dalle spiegazioni date al capo III, non è stato seriamente contestato da nessuno nelle discussioni svoltesi finora sul riordinamento delle finanze federali. Diversità di opinioni si sono manifestate solo sulla questione di sapere se le prestazioni a titolo d'imposte dirette a favore della Confederazione debbano assumere la forma d'una imposta federale diretta, quella di una combinazione di più imposte federali o quella dei contingenti cantonali.

La soluzione dei contingenti non può più essere presa in considerazione, poichè il risultato della votazione popolare del 4 giugno 1950 è stato interpretato tanto dagli oppositori quanto dai fautori dei contingenti come un suo rigetto assoluto. D'altra parte, considerato che i contingenti cantonali non devono in alcun caso, anche secondo l'opinione dei loro fautori, superare i 70 milioni l'anno, essi non sarebbero sufficienti, anche con la più stretta economia, a coprire il disavanzo delle entrate.

Occorre invece studiare nei particolari quali generi d'imposizione diretta da parte della Confederazione possano essere presi in considera-

zione. Si dovrà tenere conto nella misura del possibile delle critiche e delle obiezioni mosse all'imposta per la difesa nazionale. Dovremo perciò fare in modo che la concorrenza fiscale della Confederazione non restringa esageratamente la libertà d'azione di cui godono i Cantoni e i comuni in materia tributaria, in quanto essi devono ricorrere sopra tutto all'imposizione diretta; dovremo inoltre prevenire, nell'interesse dei contribuenti, le conseguenze svantaggiose di pressioni sovrapposte, in particolare un onere eccessivo a carico del reddito del capitale, e scegliere una procedura per quanto possibile razionale.

2. Le soluzioni possibili

A nostra richiesta, il Dipartimento delle finanze e delle dogane ha sottoposto i problemi relativi alla revisione degli articoli finanziari a una conferenza consultiva composta di rappresentanti parlamentari dei partiti politici e, in seguito, a una conferenza delle associazioni economiche centrali. In queste conversazioni sono state discusse le seguenti misure fiscali:

- a. imposta federale sulle successioni secondo il modello degli Stati Uniti;
- b. ripartizione della competenza fiscale secondo gli oggetti imponibili (Confederazione: i titoli e il loro reddito; Cantoni: l'altra sostanza e il suo reddito);
- c. ripartizione della competenza fiscale secondo i soggetti imponibili (Confederazione: persone giuridiche; Cantoni: persone fisiche);
- d. imposta federale sui redditi elevati (« Supertax »);
- e. imposta federale sul reddito con un'imposta complementare sulla sostanza (tipo dell'imposta per la difesa nazionale);
- f. imposta federale sul reddito (tipo imposta d'ammortamento secondo il messaggio del 22 gennaio 1948).

a. *Imposta federale sulle successioni.* Secondo le esperienze fatte sino ad ora, non si può pensare di circoscrivere i campi fiscali riservando ai Cantoni l'imposizione normale del reddito e della sostanza e alla Confederazione l'imposizione della sostanza al decesso del suo possessore. L'idea di un'imposta federale sulle successioni ha urtato contro un'opposizione talmente violenta che tutti i progetti dovettero essere abbandonati al loro stadio iniziale. L'ultimo caso risale al 1946. A motivo dell'opposizione suscitata, nonostante il suo scopo, fu giocoforza rinunciare allora all'imposta sulle successioni, prevista per finanziare i contributi della Confederazione all'assicurazione vecchiaia e superstiti.

Se non come imposta isolata, l'imposta sulle successioni secondo il modello americano prevista dalla commissione di periti per la riforma delle finanze (FF 1948, pag. 396) potrebbe essere considerata come elemento d'una combinazione d'imposte federali dirette.

Negli Stati Uniti esiste un disciplinamento che attenua il cumulo delle imposte progressive sulle successioni riscosse simultaneamente dallo Stato federale e dagli Stati dell'Unione, senza che siano violati i diritti sovrani di quest'ultimi. Lo Stato federale riscuote un'imposta sulla massa successoria consistente in una «Basic Tax» (da 1 a 20 %) e in una «Additional Tax» (da 3 a 77 %). I contribuenti possono, però, dedurre dalla «Basic Tax» le imposte sulle successioni prelevate parallelamente dagli Stati membri, nella misura in cui queste imposte non superino l'80 per cento della «Basic Tax».

Se si volesse applicare questo sistema in Svizzera, si dovrebbe perciò istituire un'imposta federale sulle successioni la cui tariffa sarebbe press'a poco analoga a quella riprodotta nell'allegato 12. Qualora fosse deciso che le imposte cantionali sulle successioni gravanti lo stesso oggetto possono essere dedotte dall'imposta federale a condizione che esse non superino il 50 per cento di questa imposta, alla Confederazione rinarrebbe, su un rendimento annuale valutato a 90 milioni, un'entrata di 45 milioni. Questa imposta non potrebbe dunque sostituire da sola l'imposta per la difesa nazionale.

Considerando le possibilità di sviluppare l'imposizione delle successioni e sopra tutto facendo paragoni con l'estero, non si deve dimenticare che in Svizzera, contrariamente a quanto accade in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, la sostanza è già colpita da imposte gravose. Questo fatto c'impone dei limiti, che non conoscono gli Stati in cui non esiste un'imposizione corrente della sostanza.

b. Imposta federale sul reddito dei titoli e dei crediti bancari svizzeri. Un modo di ripartire la competenza fiscale secondo gli oggetti imponibili è stato studiato in relazione alla proposta d'istituire un'imposta federale riscossa alla fonte sul reddito dei titoli e dei crediti bancari svizzeri (FF 1948, pag. 392). Questa imposta, che potrebbe essere fissata per esempio al 30 per cento dei redditi imponibili, costituirebbe la sola e unica imposizione dei titoli e crediti bancari svizzeri e del loro reddito. Con la sua introduzione, questi elementi della sostanza e il loro reddito non sarebbero più colpiti dall'imposta preventiva e dalle tasse di bollo sulle cedole, riscosse dalla Confederazione, come pure da tutti gli oneri fiscali che i Cantoni e i comuni riscuotono a titolo d'imposta sulla sostanza e sul reddito.

Il grande vantaggio di questa imposta sarebbe la sua semplicità. La sua riscossione non comporterebbe spese maggiori di quelle che sono necessarie per riscuotere l'attuale tassa sulle cedole. Il suo gettito ascenderebbe a circa 350 milioni di franchi. In seguito alla soppressione della quota parte della Confederazione all'attuale imposta preventiva (72 milioni di franchi) e della tassa di bollo sulle cedole (54 milioni di franchi), l'aumento d'entrate per la cassa federale ammonterebbe a 224 milioni di franchi.

Se, da un lato, l'imposta offre indubbi vantaggi a motivo della sua grande semplicità, dall'altro però non si può ignorare la sua insopportabile crudezza. È assolutamente impossibile, in un sistema che tende sopra tutto a ben equilibrare l'imposizione diretta, di dissociare un importante oggetto d'imposizione e di sottoporlo a norme d'imposizione completamente diverse (i titoli a un'aliquota proporzionale sul reddito lordo, gli altri valori a un'aliquota progressiva sul reddito netto). Per molti contribuenti, in modo particolare per le banche, compagnie d'assicurazioni, consorzi di valori mobiliari (trust), ecc., che si procurano mediante il credito i fondi necessari all'acquisto dei titoli, gli oneri ascenderebbero a un multiplo dell'utile netto. Coloro che collocano la loro sostanza in titoli sarebbero imposti in modo del tutto diverso dai proprietari d'immobili. Chi possiede pochi titoli sarebbe gravato in modo eccessivo, mentre chi possiede una grande sostanza in titoli lo sarebbe troppo poco.

I promotori di questi progetti hanno riconosciuto l'impossibilità di sostenere la loro primitiva soluzione e proposto in seguito vari miglioramenti, come il rimborso dell'imposta ai possessori di sostanze non superiori ai 100 000 franchi, l'introduzione di soprattasse da aggiungere alle imposte cantonali per i possessori di grandi sostanze in titoli, il rimborso totale alle persone giuridiche, ecc. Tuttavia, queste concessioni non solo annullerebbero il vantaggio della semplicità dell'imposta (la procedura non sarebbe più semplice, bensì ancor più complicata di quella dell'imposta preventiva), ma ridurrebbero altresì il gettito a favore della Confederazione, gettito che rimarrebbe al disotto dell'attuale quota degli introiti provenienti dalla tassa di bollo sulle cedole e dalla quota parte federale all'imposta preventiva.

Qualora si istituisse un'imposta federale di questo genere, i Cantoni e i comuni dovrebbero procedere a una revisione delle loro legislazioni fiscali per coprire la diminuzione delle entrate risultante dal divieto di imporre i titoli e il loro reddito e dalla soppressione delle quote parti al gettito dell'imposta per la difesa nazionale (v. allegato 13).

c. Imposta federale dovuta dalle persone giuridiche. Nel messaggio del 22 gennaio 1948 (FF 1948, pagg. 395 e 396) e nel corso delle successive deliberazioni, è stata anche discussa in modo approfondito la questione della ripartizione della competenza fra la Confederazione e i Cantoni secondo i soggetti dell'imposizione. Questa ripartizione avrebbe il vantaggio di evitare la sovrapposizione d'imposte della medesima natura. È stata rilevata in modo particolare l'idea di escludere la Confederazione dall'imposizione del reddito e della sostanza delle persone fisiche e di lasciare, invece, ad essa sola la competenza d'imporre le persone giuridiche, specialmente le società di capitali e le società cooperative. Questa soluzione avrebbe il vantaggio di poter tassare uniformemente le società anonime e le società cooperative, il cui campo d'attività s'estende oltre i confini del Cantone in cui esse hanno la loro sede, ciò che eliminerebbe le numerose ripartizioni intercantionali dell'imposta. Una

imposta federale delle persone giuridiche potrebbe produrre, senza che sia necessario aumentare in media le aliquote delle tariffe attuali (imposte federali, cantonali e comunali prese insieme), un gettito di poco inferiore a quello dell'attuale imposta per la difesa nazionale (225 milioni di franchi; v. allegato 14).

Come per ogni ripartizione secondo i soggetti e gli oggetti imponibili, l'inconveniente di questa ripartizione della competenza fiscale sta nel fatto che i Cantoni sono colpiti in modo troppo disuguale da queste restrizioni in materia d'imposizione. Le società di capitali e le società cooperative non sono ripartite fra i Cantoni nè in modo uniforme nè in proporzione alla capacità contributiva totale. Ancor più disuguale è la loro distribuzione fra i comuni. Molti comuni sarebbero fortemente colpiti e altri non lo sarebbero affatto, se essi perdessero la competenza d'imporre le società di capitali (v. in merito le spiegazioni date nel rapporto 12/19 ottobre 1948: FF 1948, III, ed. franc., pagg. da 592 a 598). Per questi motivi, i Cantoni si sono sino ad ora opposti che l'imposizione delle società di capitali e delle società cooperative venga attribuita esclusivamente alla Confederazione. Un'imposta federale che colpisca le persone giuridiche potrebbe perciò essere presa in considerazione solo se una parte importante (il terzo o la metà) degli introiti fosse lasciata, come indennità almeno parziale per la diminuzione delle loro entrate, ai Cantoni e ai comuni dove le società tassate hanno la loro sede. Ne consegue che la quota parte della Confederazione al gettito d'una tale imposta potrebbe essere valutata al massimo a un importo oscillante tra 110 e 150 milioni di franchi.

Per i Cantoni e i comuni questa soluzione presenterebbe l'inconveniente che essi dovrebbero procedere a una revisione della loro legislazione tributaria per coprire la perdita di entrate proveniente non solamente dalla rinuncia all'imposizione delle persone giuridiche con sede sul loro territorio (che sarebbe solo parzialmente compensata da quanto essi riceverebbero come quota parte all'imposta federale che colpisce le persone giuridiche), ma anche dalla soppressione delle quote parti all'imposta per la difesa nazionale. L'allegato 15 dà un'idea approssimativa dell'importanza di questi disavanzi.

d. Imposta federale sui redditi elevati. Nel corso delle deliberazioni del 1948-1950 sul riordinamento delle finanze federali, era stato proposto di sostituire l'imposta per la difesa nazionale con una specie di « supertax », vale a dire mediante un'imposta del genere di quella sul reddito (imposta d'ammortamento), di cui è cenno alla lettera *f* qui appresso, ma che lascerebbe esenti tutti i redditi inferiori a 10 000 franchi. Rispetto all'imposta d'ammortamento, questa imposta offrirebbe il vantaggio che la Confederazione non dovrebbe più occuparsi della gran massa delle persone con piccoli redditi e rinunzierebbe a far concorrenza, in questo campo, alle imposte cantonali. Alla tassazione sarebbero sottoposte solo 180 000 persone invece di 1 000 000 (imposta per la difesa nazionale).

Secondo questo progetto, le persone giuridiche sarebbero trattate in modo analogo a quello previsto nel progetto d'imposta federale, conformemente alla lettera *f*, qui appresso.

Questa imposta potrebbe essere determinata in modo da fornire press'a poco lo stesso gettito dell'imposta federale descritta alla lettera *f* (allegato 17).

Ciò che dà da pensare è però il fatto che una simile imposta colpirebbe unilateralmente e in modo molto gravoso una minoranza di persone: i beneficiari di redditi elevati. In teoria si potrebbe bensì stabilire la perequazione degli oneri, se i Cantoni e i comuni, per i quali l'imposizione dei piccoli redditi è in ogni modo importante, adattassero le loro tariffe d'imposta agli oneri supplementari e agli sgravi dovuti all'imposizione diretta federale. In pratica, però, queste modificazioni non potrebbero essere che difficilmente attuate e non senza spiacevoli discussioni politiche.

e. Imposta federale sul reddito con imposta complementare sulla sostanza. La prima soluzione che si presenta alla mente sarebbe quella d'iscrivere nella Costituzione l'attuale *imposta per la difesa nazionale*. Questa imposta è riscossa dal 1941. Ci si è abituati. L'apparato amministrativo esiste e la giurisprudenza è stabilita. L'onere è ripartito in egual misura fra i contribuenti secondo la loro capacità contributiva e per conseguenza anche secondo la capacità finanziaria dei Cantoni. Le leggi e le prassi cantonali in materia fiscale si sono largamente adattate all'esistenza dell'imposta per la difesa nazionale e in complesso sono state da essa influenzate in modo non sfavorevole. Con le aliquote attualmente in vigore e nelle condizioni economiche del momento, questa imposta produce 274 milioni di franchi (gettito normale del V periodo per l'anno 1950; v. allegati 3 e 10) di cui circa 192 o 220 milioni rimarrebbero alla Confederazione, dopo deduzione delle quote parti cantonali, a seconda delle aliquote di quest'ultime (70 o 80 %).

L'imposta per la difesa nazionale è sempre stata criticata per il fatto che l'onere federale progressivo, sovrapposto a un onere cantonale della stessa natura, avrebbe come conseguenza che in alcuni Cantoni la sostanza e il suo reddito sarebbero imposti in modo eccessivo. Le stesse obiezioni sono state fatte contro la progressione dell'imposta per la difesa nazionale dovuta dalle società di capitali, progressione che crea inoltre delle disparità nei confronti delle società cooperative.

f. Imposta federale sul reddito. Per tener conto di queste obiezioni, avevamo proposto, nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948 (FF 1948, pag. 412), di sostituire l'imposta della difesa nazionale con un'imposta d'*ammortamento* consistente, per le persone fisiche, in un'imposta sul solo reddito e, per le persone giuridiche (società di capitali e società cooperative), in un'imposta proporzionale uniforme sull'utile, con un'imposta complementare proporzionale sul capitale.

Un'imposta di questo genere offrirebbe gli stessi vantaggi dell'imposta per la difesa nazionale, ma si adatterebbe meglio al sistema generale dell'imposizione in Svizzera, poichè terrebbe equamente conto dell'aggravio relativamente pesante che colpisce attualmente i possessori di sostanza (sopra tutto le persone con piccoli redditi). La diminuzione del gettito fiscale sarebbe compensata da un aumento della progressione della tariffa per i redditi elevati.

Colpendo proporzionalmente gli utili delle persone giuridiche, si eviterebbe non solamente la sovrapposizione delle progressioni, particolarmente contestabile per questo gruppo di contribuenti (data la doppia imposizione della società anonima e dell'azionista), ma si stabilirebbe anche un'eguaglianza approssimativa degli oneri tra le società anonime e le società cooperative.

Sulla base della tariffa riprodotta nel messaggio del 22 gennaio 1948 e fondandoci sugli elementi imponibili nel V periodo dell'imposta per la difesa nazionale, si otterrebbe un gettito annuale di circa 250 milioni di franchi, di cui 200 milioni rimarrebbero alla Confederazione, dopo deduzione del 20 per cento come quota parte dei Cantoni. La tariffa e i suoi effetti fiscali sono esposti nell'allegato 18.

Nonostante il progresso essenziale rappresentato da queste modificazioni dell'imposta per la difesa nazionale, si dovrebbe tuttavia tenere sempre conto della ripugnanza dei circoli federalisti a conferire alla Confederazione il diritto costituzionale illimitato di riscuotere imposte dirette progressive e considerare in particolare se e come questo diritto debba essere limitato nella sostanza e nel tempo (v. capo VI, qui appresso).

3. Risultati della conferenza consultiva e della discussione con le associazioni economiche

a. I membri della *conferenza consultiva*, che in due sedute (3 settembre e 15/16 ottobre 1952) hanno discusso i problemi relativi alla revisione degli articoli finanziari della Costituzione, furono unanimi nell'ammettere che fra le misure descritte al numero 2, qui sopra, le seguenti non potevano essere prese in considerazione per il riordinamento delle finanze federali:

l'imposta federale sulle successioni (lettera a);

l'imposta federale sul reddito dei titoli e averi in banca svizzeri (lettera b);

l'imposta federale dovuta dalle persone giuridiche (lettera c).

Tutte queste differenti imposte non potrebbero sostituire, per quanto riguarda il gettito, un'imposta della natura di quella per la difesa nazionale o di quella d'ammortamento o, allora, esse avrebbero una ripercussione spiacevole sul pareggio dei conti cantonali e comunali. I rap-

presentanti della conferenza dei direttori cantonali delle finanze, segnatamente, si sono espressi energicamente contro ogni soluzione che obbligherebbe anche i Cantoni e i comuni a modificare profondamente la loro legislazione tributaria.

La grande maggioranza dei partecipanti alla conferenza fu dell'opinione che, dato questo stato di cose e visto il rigetto del sistema dei contingenti nella votazione popolare del 4 giugno 1950, alla lacuna del piano finanziario può essere supplito solo con un'imposta federale diretta del tipo dell'imposta d'ammortamento prevista nel messaggio del 22 gennaio 1948 (numero 2, lettera f, qui sopra), e che solo questa soluzione ha probabilità di essere accettata dal popolo. Secondo la maggioranza, questa imposta non dovrebbe tuttavia avere il carattere di una « super-tax », la quale, fatta astrazione dagli utili e dal capitale delle persone giuridiche, colpirebbe solo i redditi elevati delle persone fisiche (v. numero 2, lettera d, qui sopra).

La conferenza ha studiato a fondo se e in quale modo l'imposta federale diretta possa essere limitata, per facilitare l'adesione a questa soluzione a tutti coloro che vi sono opposti per principio. Sono state indicate come possibili:

- una limitazione circa lo *scopo*: limitazione della competenza fiscale a scopi precisi (finanziamento di spese straordinarie per la difesa del paese e per la lotta contro le crisi, come pure per l'ammortamento del debito di guerra);
- una limitazione circa l'*oggetto*: rinuncia all'imposta complementare sulla sostanza delle persone fisiche, per le società di capitali e le società cooperative, sostituzione dell'attuale imposizione degli utili conseguiti con un'imposizione degli utili ripartiti;
- una limitazione circa il *tempo*: adozione d'una disposizione costituzionale che limiti la durata di riscossione dell'imposta o che permetta di emanare solo leggi d'esecuzione limitate nel tempo;
- una limitazione circa l'*importo*: adozione di una disposizione costituzionale che limiti l'imposizione, sia per la sola imposta federale diretta, sia per l'onere complessivo costituito dalle imposte federali, cantonali e comunali.

Coscienti dell'interesse che offrirebbe un'elasticità sufficiente delle norme costituzionali, ma considerando anche il problema sotto il profilo politico e in relazione al referendum, i partecipanti alla conferenza non hanno fatto proposte determinate. Essi hanno invitato il Consiglio federale a esporre nel messaggio la sua opinione e a lasciare in seguito alla Assemblea federale la cura di prendere una decisione (v. capo VI).

Non tutti i membri della conferenza hanno potuto risolversi ad ammettere senza riserva la necessità di mantenere un'imposta federale diretta. È stata invero scartata la proposta d'esaminare se non si dovessero prevedere a favore della Confederazione dei supplementi alle impo-

ste dirette cantonali (« centesimi addizionali »), in luogo e vece d'una imposta diretta, poichè si riporterebbero in tal modo in campo federale le grandi sperequazioni nell'imposizione esistenti fra Cantone e Cantone, e ciò a tutto detrimento dei contribuenti che già ora sono fortemente colpiti.

D'altra parte, è stato espresso il desiderio che vengano fatti altri studi per stabilire se un sistema d'imposte sul reddito non sia preferibile a un'imposta federale diretta del tipo di quella d'ammortamento; il nostro messaggio dovrebbe esporre i risultati di questi studi.

b. Anche nella *conferenza con i delegati delle associazioni economiche* (19 novembre 1952), principale oggetto della discussione fu l'imposta federale diretta. I rappresentanti del commercio, della banca, dell'industria, dell'artigianato richiamarono l'opposizione di principio diffusa in vaste cerchie contro l'iscrizione nella Costituzione dell'imposta federale diretta. Essi raccomandarono di esaminare ancora una volta se non fosse possibile pareggiare il bilancio sia mediante economie, sia mediante una revisione della tariffa doganale o con provvedimenti analoghi e, in particolare, se non si dovesse riprendere l'idea dei contingenti fondati sull'imposta preventiva. Se questi provvedimenti dovessero rivelarsi inadeguati o insufficienti, si dovrebbe in ogni caso far conto che i commercianti e gl'industriali accetterebbero l'imposta federale diretta solo se essa avesse una portata di gran lunga minore di quella dell'imposta per la difesa nazionale, vale a dire qualora si rinunciassero all'imposta complementare sulla sostanza delle persone fisiche senza modificare in pari tempo le attuali aliquote dell'imposta sul reddito, si autorizzasse la deduzione delle imposte dirette cantonali e comunali sul reddito delle persone fisiche e si stabilisse nella Costituzione un limite all'onere fiscale complessivo delle imposte dirette prelevate dalla Confederazione, dai Cantoni e dai comuni.

I delegati della Lega svizzera dei contadini, delle associazioni d'impiegati e delle cooperative di consumo espressero la convinzione che, accanto alle misure d'economia parimente approvate da queste cerchie, l'imposta diretta si dimostrerà indispensabile e che essa dovrebbe costituire, con le dogane e l'imposta sulla cifra d'affari, una delle principali colonne delle finanze federali.

Si troveranno qui di seguito (numeri 4 e 5) gli studi richiesti circa l'idea di un sistema d'imposte sul reddito e sul problema dei contingenti fondati sull'imposta preventiva.

4. L'idea di un sistema d'imposte sul reddito e sulla sostanza

a. Le *grandi linee* del sistema. Nell'intento di trovare un mezzo per sostituire l'imposta per la difesa nazionale, vari comitati di partiti politici si sono chiesti se la soluzione non possa essere offerta da una com-

binazione di diverse imposte che colpiscano determinati complessi di reddito e di sostanza. Essi partivano dall'idea che non è possibile evitare di sottoporre anche alle imposte federali la materia già sottoposta alle imposte cantonali dirette, vale a dire il reddito e la sostanza. A loro modo di vedere, valeva tuttavia la pena di studiare con cura se non fosse possibile giungere almeno approssimativamente allo scopo prefisso non con un'imposta federale diretta riscossa in base a una tassazione speciale, ma attribuendo alla Confederazione una scelta d'oggetti la cui imposizione potrebbe combinarsi con la riscossione di tributi già esistenti; si eviterebbero in tal modo spese e complicazioni supplementari.

Fondandosi su queste considerazioni, fu lanciata l'idea di una combinazione di tre imposte sul reddito e di due imposte sulla sostanza, che permetterebbe forse di sostituire un'imposta generale sul reddito delle persone fisiche e un'imposta sull'utile netto e sul capitale delle società di capitali e delle società cooperative. Le cinque imposte combinate sarebbero le seguenti:

- aa.* un'imposta, a carico del creditore, sul reddito di azioni, di quote di capitale sociale e d'obbligazioni svizzere, come pure sugli interessi di averi di clienti presso banche svizzere, attualmente già sottoposti all'imposta preventiva;
- bb.* un'imposta sul reddito conseguito con l'esercizio d'una attività dipendente o indipendente, da riscuotere contemporaneamente alle quote per l'assicurazione vecchiaia e superstiti;
- cc.* un'imposta, a carico delle società di capitali e delle società cooperative svizzere che distribuiscono un utile, sull'ammontare lordo delle ripartizioni d'utile, attualmente già sottoposte alla tassa di bollo sulle cedole. Questa imposta sarebbe prelevata contemporaneamente alla tassa di bollo sulle cedole riscossa a carico del beneficiario del reddito;
- dd.* un'imposta sul capitale e sulle riserve palesi di tutte le persone giuridiche. Nella misura in cui essa colpisce le società di capitali e le società cooperative, questa imposta sarebbe riscossa, con una sola procedura d'accertamento, insieme con la tassa di bollo sulle cedole. Le altre persone giuridiche pagherebbero l'imposta in base a speciali nuove dichiarazioni d'imposta;
- ee.* un'imposta sulla massa ereditaria delle successioni indivise delle persone decedute in Svizzera. Alla tassazione e all'esazione dell'imposta provvederebbero i Cantoni per conto della Confederazione.

La scelta non sarebbe difficile se fosse possibile trovare dei provvedimenti fiscali che permettano, con una procedura poco molesta per i contribuenti e poco onerosa, di ottenere un gettito e un adattamento alla capacità individuale dei contribuenti che corrispondano almeno approssimativamente a quanto ci si attende da un'imposta federale diretta.

Un'imposta federale diretta riscossa in base a una tassazione speciale presenterà sempre dei difetti tanto dal lato politico quanto da quello della procedura d'accertamento; i suoi fautori non lo disconoscono. Essi raccomandano tale imposta unicamente perchè essa permette di completare in modo adeguato gli oneri indiretti, cresciuti in seguito all'aumento dei bisogni finanziari, con una imposizione progressiva — graduata secondo la capacità complessiva dei contribuenti — del solo reddito o del reddito e della sostanza. Qualora risultasse che altri mezzi permetterebbero di giungere per via più semplice all'identico risultato o a un risultato almeno approssimativamente analogo, essi sarebbero senza alcun dubbio preferibili all'imposizione diretta. La proposta messa in discussione merita perciò di essere seriamente e accuratamente esaminata.

b. Apprezzamento del sistema. Se, per quanto concerne la ripartizione degli oneri, una combinazione d'imposte sul reddito e sulla sostanza deve avere ripercussioni analoghe a quelle d'una imposta federale diretta, può allora trattarsi solamente d'una imposizione che preveda un onere progressivo, graduato secondo la capacità complessiva dei contribuenti. Per tale motivo, con una combinazione che tenga conto di tali esigenze, è impossibile evitare che con l'imposta federale diretta le pretese fiscali della Confederazione non entrino di fatto in concorrenza con gli oneri progressivi dei Cantoni e dei comuni. I soli vantaggi che si possano far valere a favore di una simile combinazione d'imposte singole sono quelli che si riferiscono alla procedura d'accertamento.

È incontestabile che le imposte sul reddito attualmente riscosse dalla Confederazione, vale a dire la tassa sulle cedole e l'imposta preventiva sul reddito dei titoli e dei crediti bancari svizzeri, offrono grandi vantaggi di procedura. Certo è anche che le quote versate all'assicurazione vecchiaia e superstiti dalle persone di condizione indipendente, quote calcolate in per cento del reddito del lavoro, sono riscosse con un procedimento molto razionale. Queste imposte e quote, che sono a carico d'un numero considerevole di beneficiari di redditi di capitali o di salari, sono trattenute alla fonte da un numero relativamente piccolo di debitori di redditi (società anonime, debitori di prestiti, banche) e di datori di lavoro con grande esperienza degli affari. Il metodo della trattenuta fatta dal debitore della prestazione tassata (alla fonte) assicura non solamente in modo ampio l'entrata delle imposte e delle quote; esso costituisce anche una facilitazione per il beneficiario della prestazione, gravato indirettamente, poichè non gli è imposta formalità alcuna e l'onere immediato della deduzione operata sul reddito al momento della sua riscossione è risentito meno gravosamente dell'obbligo di pagare successivamente un'imposta diretta. Quando si tratta di riscuotere imposte proporzionali, come le tasse di bollo sulle cedole, o quote d'assicurazioni proporzionali sulla retribuzione del lavoro, questo metodo offre grandi vantaggi.

L'applicazione di tale metodo d'imposizione diviene però problematica quando si abbia in mira di giungere a un onere progressivo, graduato secondo la capacità complessiva del contribuente. Al debitore della prestazione imponibile non è nota questa capacità, perchè ordinariamente essa non si manifesta nelle relazioni giuridiche tra debitore e creditore. Non si può del resto esigere che il debitore del salario o del reddito di capitali accerti la capacità complessiva del creditore delle prestazioni imponibili o sottoposte al pagamento di quote, nè che egli penetri nella sfera privata dei suoi creditori facendo delle inchieste speciali sul loro reddito e sulla loro sostanza. Perchè rimanga sopportabile, il lavoro che i debitori dei redditi di capitali o dei salari debbono fare per il fisco quando essi hanno l'obbligo di trattenere l'imposta o la quota deve essere ridotto al minimo. Se i beneficiari di prestazioni devono essere sottoposti a una imposizione che tenga conto della loro capacità complessiva, gli importi d'imposta trattenuti alla fonte, come è attualmente il caso per l'imposta preventiva, possono essere considerati solo come pagamenti anticipati fatti a conto d'una imposta che deve in seguito essere determinata dalle autorità fiscali in base a una tassazione speciale.

I circoli che si sono occupati del problema di combinare le diverse imposte sul reddito hanno effettivamente in mira l'impiego di siffatto metodo. Essi prevedono dapprima, è vero, delle trattenute proporzionali sul reddito dei titoli e dei crediti bancari svizzeri e sul salario delle persone di condizione dipendente, ma vorrebbero che in seguito, almeno per le persone fisiche, le trattenute siano trasformate in oneri progressivi mediante un sistema di rimborsi e di soprattasse.

Nei suoi particolari, la procedura sarebbe la seguente:

- aa. l'imposta preventiva costituirebbe la base della riscossione dell'imposta sul reddito dei titoli e dei crediti bancari svizzeri. Il 25 per cento già attualmente trattenuto alla fonte sulle ripartizioni imponibili sarebbe conteggiato non solamente come pagamento anticipato delle imposte cantonali, ma anche come pagamento a conto della nuova imposta federale. L'imposta calcolata secondo una tariffa progressiva (si è parlato di aliquote che vanno dal 2,5 % al 12 o 15 %) sarebbe perciò pagata in forma d'una riduzione corrispondente dell'ammontare d'imposta preventiva, computabile secondo il diritto in vigore nelle imposte cantonali. La Confederazione dovrebbe diminuire dall'ammontare della nuova imposta le somme che essa retrocede ai Cantoni a titolo dell'imposta preventiva;
- bb. l'imposta sul reddito prelevata dal prodotto del lavoro potrebbe essere trattenuta a favore della Confederazione dagli organi dell'assicurazione vecchiaia e superstiti in forma di soprattasse proporzionali aggiunte alle quote da versare per questa assicurazione. Si è parlato d'una trattenuta del 2 per cento del reddito determinante per il calcolo delle quote. Per i contribuenti che, in base a una

tariffa dell'imposta federale sul reddito allestita a tale scopo e graduata progressivamente secondo la trattenuta complessiva, non fossero sottoposti ad alcun onere fiscale o dovessero sopportare un onere inferiore al 2 per cento, i Cantoni dovrebbero, addebitando la Confederazione, computare nell'imposta cantonale la differenza tra l'imposta sul reddito trattenuta alla fonte e l'imposta dovuta conformemente alla tariffa; oppure, qualora l'imposta non sia dovuta, rimborsare la trattenuta alla fonte. Quando l'imposta sul reddito dovuta conformemente alla tariffa sia superiore al 2 per cento del prodotto del lavoro, i Cantoni dovrebbero riscuotere a favore della Confederazione, contemporaneamente all'imposta cantonale, delle sopratasse corrispondenti. Nelle discussioni preliminari è stata indicata come conveniente una tariffa allestita secondo i principi della progressione per scaglioni. I primi 5000 franchi di reddito sarebbero esonerati. La parte del prodotto del lavoro superiore a 5000 franchi, ma inferiore a 20 000 franchi sarebbe colpita in base all'aliquota del 2 per cento, e in base a quella del 5 per cento la parte del prodotto del lavoro superiore a 20 000 franchi;

- cc. l'imposta da riscuotere a carico della società di capitali e delle società cooperative sugli utili ripartiti (dividendi, eccedenze di liquidazione, ecc.) è concepita come una sopratassa proporzionale semplice aggiunta all'imposta sulle cedole. Si è parlato di un'aliquota del 7,5 per cento del reddito delle ripartizioni;
- dd. l'imposta sul capitale e sulle riserve palesi di tutte le persone giuridiche, per le quali si è trovato conveniente un'aliquota proporzionale del 2 per mille, potrebbe essere riscossa in base alla dichiarazione agli effetti delle tasse di bollo sulle cedole, modificata in modo adeguato quando si tratti di società di capitali e di società cooperative. Le altre persone giuridiche dovrebbero pagare l'imposta in base a una speciale dichiarazione d'imposta;
- ee. l'imposta sulla massa successoria (1 a 3 % delle successioni indivise, secondo il loro ammontare) dovrebbe essere fissata e riscossa dai Cantoni a favore della Confederazione, per quanto possibile insieme con gli oneri cantonali sulle successioni.

La procedura di riscossione delle imposte proporzionali indicate alle lettere cc e dd sarebbe semplice. Essa prevederebbe unicamente la consegna della dichiarazione d'imposta e il contemporaneo versamento dell'importo dovuto all'Amministrazione federale delle contribuzioni. Anche l'imposta sulla massa successoria (lettera ee) non presenterebbe difficoltà tecnica alcuna. I Cantoni in cui non esiste ancora l'imposta sulle successioni o quelli in cui l'imposta non colpisce tutte le successioni potrebbero adattarsi rapidamente a una procedura di tassazione per essi nuova. Per assicurare un'imposizione uniforme, occorrerebbe designare un'autorità federale di vigilanza, il cui compito sarebbe del resto più semplice che se si trattasse di vigilare la riscossione d'una imposta federale diretta.

Molto maggiori difficoltà, complicazioni e spese comporterebbe la correzione posticipata delle prestazioni fiscali originariamente proporzionali nel caso dei generi d'imposta indicati alla lettere *aa* e *bb*. Senza dubbio, la correzione potrebbe tecnicamente farsi con una procedura analoga a quella che è attualmente seguita per l'imposta preventiva. Ma se ci si può rassegnare a queste complicazioni quando si tratta di una imposta alla fonte tanto elevata come l'imposta preventiva *e*, considerate le sue ripercussioni, tanto importunte per i Cantoni stessi, ci si deve chiedere se queste complicazioni si giustificerebbero anche quando si tratta d'imposte relativamente basse e molto meno interessanti per i Cantoni. Il lavoro supplementare che s'imporrebbe alle autorità fiscali cantonali sarebbe molto grande (determinare per tutti i contribuenti gli elementi del reddito sottoposti all'imposta sul reddito; calcolare la differenza tra l'ammontare d'imposta dovuto conformemente alla tariffa progressiva e l'ammontare trattenuto alla fonte, tenuto conto del reddito complessivo e degli oneri di famiglia; iscrivere nel conteggio d'imposta gli importi da rimborsare o da esigere posticipatamente, con tutte le discussioni a cui possono dar luogo fra autorità fiscali e contribuenti; regolare i conti con la Confederazione). La somma di lavoro appare in tutta la sua ampiezza quando si pensi che per l'imposta sul prodotto del lavoro sarebbero previsti — secondo la tariffa messa in discussione — dei computi, dei rimborsi o delle soprattasse per tutti i contribuenti il cui reddito complessivo non superi i 23 000 franchi, ciò perchè l'imposta federale dovuta sarebbe inferiore al 2 per cento per tutti i redditi più piccoli, e superiore al 2 per cento per tutti i redditi più elevati. Va osservato che rimborsi d'imposta dovrebbero essere fatti anche a tutti i beneficiari di reddito che non giungono al limite inferiore dell'onere fiscale cantonale, a meno che non s'invitino i datori di lavoro a rinunciare a trattenere alla fonte l'imposta sul reddito di quei dipendenti che presentano loro una dichiarazione del fisco, comprovante che il loro reddito complessivo dell'anno precedente non ha raggiunto un determinato limite. In ogni modo, il maggior lavoro cui dovrebbero sobbarcarsi le amministrazioni cantonali delle pubbliche contribuzioni sarebbe tale da indurci a pensare se non sia più razionale tentare di conseguire subito lo scopo prefisso mediante la riscossione diretta d'una imposta federale, calcolata in base alle dichiarazioni d'imposta cantonali, e che colpisca i redditi dei titoli e dei crediti bancari, come pure il reddito del lavoro.

Nonostante la sua importanza, ricordiamo solo di sfuggita il fatto che la riduzione degli ammontari d'imposta preventiva suscettibili d'essere computati, riduzione che oscillerebbe tra l'1,5 e il 12 o il 15 per cento del reddito dei titoli e dei crediti bancari, paralizzerebbe in una certa misura gli effetti dell'imposta preventiva sulla dissimulazione di tali valori.

Alla combinazione d'imposte sul reddito, nella forma che è stata messa in discussione, può tuttavia essere mossa un'obiezione più grave

di quella dei motivi tecnici, e cioè che il reddito sarebbe colpito in modo molto incompleto.

Se un'imposta di questo genere deve sostituire, nei suoi effetti, una imposta del tipo di quella per la difesa nazionale o di quella d'ammortamento proposta a suo tempo dal Consiglio federale, occorre in primo luogo che essa colpisca interamente o quasi la materia di queste imposte dirette. La combinazione d'imposte sul reddito dovrebbe praticamente, come è il caso per esempio per le imposte cedolari inglesi, estendersi a tutti gli elementi del reddito e costituire in tal modo un sistema completo; altrimenti, considerato il carattere estremamente composito del reddito dei diversi contribuenti, si giungerebbe a urtanti disparità degli oneri fiscali.

Come risulta dalla tavola della pagina seguente, la combinazione di imposte sul reddito messa in discussione non soddisfa tale esigenza.

Da questa tavola si rileva che il beneficiario di rendite il quale ha investito in titoli svizzeri una sostanza di 500 000 franchi e riscuote una rendita di 15 000 franchi l'anno, già sottoposta a una tassa di bollo sulle cedole del 5 per cento (750 franchi), dovrebbe pagare in più un'imposta federale sul rendimento di circa il 4 per cento (600 franchi). Un altro beneficiario di rendite possessore di una sostanza eguale, ma investita in terre, ipoteche, partecipazioni in accomandita o in titoli esteri, non sarebbe invece tenuto a fare alcuna prestazione al fisco federale.

Non è dovuto al caso se la scelta delle imposte sul rendimento è così limitata. Infatti, solo le prime tre rubriche della tavola possono essere collegate con delle imposte federali sul rendimento già esistenti; per gli altri elementi del reddito non vi è alcuna possibilità di unire la procedura con quella d'altre imposte sul rendimento.

Rimane dunque da esaminare se non sia possibile di supplire a queste deficienze istituendo altre imposte sul rendimento o un legame qualsiasi con imposte cantonali già esistenti.

Fra gli oggetti enumerati nella tavola che non sarebbero toccati dalla combinazione d'imposte sul reddito messa in discussione, non ve ne è alcuno (a parte le vincite nelle lotterie, già sottoposte all'imposta preventiva, e forse le pensioni, i cui debitori potrebbero essere tenuti a versare una trattenuta d'imposta proporzionale) che possa essere sottoposto a un'imposta riscossa alla fonte e per conseguenza colpito da un'imposta sul reddito del genere dell'imposta preventiva, delle tasse di bollo sulle cedole o delle quote all'assicurazione vecchiaia e superstiti. Nelle condizioni esistenti in Svizzera, sarebbe assurdo d'imporre il rendimento dei mutui garantiti o no da pegni immobiliari non già presso i creditori meno numerosi e in genere più esperti delle operazioni commerciali (banche, compagnie d'assicurazioni, ecc.), bensì, per via indiretta, presso un gran numero di debitori, a carico di questi creditori, oppure di voler imporre

il rendimento degli immobili, nella misura in cui ciò fosse possibile, presso i locatari o gli affittuari, a carico del proprietario. L'imposizione alla fonte del reddito è opportuna solo se più prestazioni imponibili possono

**Onere del reddito e della sostanza nel caso di una combinazione d'imposta
sul reddito, nel caso dell'imposta per la difesa nazionale
e nel caso di una imposta d'ammortamento**

	Combinazione d'imposte sul reddito	Imposta per la difesa nazionale	Imposta d'ammortamento secondo il messaggio del 1948
<i>Reddito delle persone fisiche:</i>			
Reddito del lavoro delle persone di condizione di- pendente	0-5%	} 0,4-9,75%	} 2-20%
Reddito del lavoro delle persone di condizione in- dipendente (reddito commerciale, mo- no 4% del capitale inve- stito nell'azienda)	0-5%		
Rendita dei titoli o dei cre- diti bancari svizzeri . . .	2½-12%		
Capitale investito nell'a- zienda del contribuente o in società di persone . .	nessun onere		
Rendita dei titoli esteri . .	nessun onere		
Rendimento dei mutui con o senza garanzia ipoteca- ria	nessun onere		
Rendimento degli immobili	nessun onere		
Pensioni	nessun onere	} 0,5-3,5‰ ¹⁾	nessun onere
Utili in capitale delle per- sone obbligate a tenere dei libri commerciali	nessun onere		
Vincite alle lotterie . . .	nessun onere		
<i>Sostanza delle persone fisiche</i>	0,4-1,2‰ ²⁾	0,5-3,5‰ ¹⁾	nessun onere
<i>Utile delle persone giuridiche</i>	7,5‰ ³⁾	3-12‰ ⁴⁾	5‰ ⁴⁾
<i>Capitale e riserve delle per- sone giuridiche</i>	2‰ ³⁾	0,75‰ ⁵⁾	1‰ ⁵⁾

¹⁾ 1/25 dell'imposta sulle successioni

²⁾ Sull'utile ripartito

³⁾ Sul capitale e sulle riserve palesi

⁴⁾ Sull'utile conseguito

⁵⁾ Sul capitale e sulle riserve palesi e tacite

essere colpite insieme in un medesimo luogo (p. es. una banca, il debitore d'un prestito diviso in numerose parti, una società anonima rispetto ai suoi azionisti, un datore di lavoro per i salari dei suoi operai e per gli stipendi dei suoi impiegati).

Considerato questo fatto, ci si è chiesti se il rendimento di mutui, immobili, ecc. non potesse essere accertato in base alle dichiarazioni fatte agli effetti delle imposte cantonali dirette, e sottoposto quindi a una imposizione progressiva mediante un'imposta sul rendimento. È incontestabile che siffatto modo di procedere è possibile. Il valore della proprietà fondiaria dei crediti risultanti da mutui e dei titoli esteri, calcolato secondo le norme del diritto tributario cantonale, è noto alle amministrazioni cantonali delle pubbliche contribuzioni, per quanto questi oggetti possano essere colpiti da imposta; lo stesso dicasi del rendimento di questi valori, nei 18 Cantoni in cui è tassato il reddito complessivo. Si potrebbe perciò immaginare di addossare ai Cantoni l'obbligo di riscuotere a profitto della Confederazione un'imposta sul rendimento di questi elementi della sostanza. Date le diversità dei sistemi cantonali e le differenze di prassi in materia di valutazione, siffatto modo darebbe tuttavia luogo a complicazioni imprevedibili e condurrebbe, per finire, a una procedura che, senza assicurare lo stesso adeguamento preciso della prestazione fiscale alla capacità dei contribuenti, cagionerebbe più complicazioni e spese della tassazione per un'imposta diretta. Sarebbe sopra tutto necessario che le autorità fiscali esercitino una sorveglianza non meno estesa e non meno costosa, qualora non si voglia già sin dall'inizio rinunciare alla parità di trattamento di tutti i contribuenti. Ricordiamo che 7 Cantoni non prelevano un'imposta generale sul reddito comprendente le rendite d'immobili, di mutui e di altri investimenti di capitali, ma solo delle imposte sulla sostanza e sul prodotto del lavoro.

Quando le sue lacune essenziali fossero colmate, la combinazione d'imposte sul reddito del genere di quella messa in discussione permetterebbe di rinunciare a esigere in molti casi la presentazione di una speciale dichiarazione per l'imposta federale, ma non sopprimerebbe l'obbligo di procedere a due tassazioni distinte in base a tariffe diverse. Se a ciò si aggiungono i necessari computi, rimborsi e riscossioni d'imposta posticipate, come pure le compensazioni e le girate tra le autorità fiscali della Confederazione e quelle dei Cantoni, questa procedura non cagionerebbe in alcun caso minori spese e complicazioni della tassazione agli effetti dell'imposta federale diretta del tipo di quella per la difesa nazionale o di quella d'ammortamento. Il sistema tributario non ne sarebbe semplificato e non guadagnerebbe certamente in chiarezza.

Di fronte a questi inconvenienti, non può più avere una grande importanza il fatto che i contribuenti con un reddito annuo determinato (5000 franchi per le persone coniugate, 4000 franchi per i celibi) dovrebbero presentare ogni due anni, come è il caso attualmente, una di-

chiarazione d'imposta, sopra tutto se si considera che già oggi 14 Cantoni hanno introdotto una dichiarazione unica combinata per l'imposta per la difesa nazionale e per l'imposta cantonale, che il numero di questi Cantoni aumenterà a 16 nel 1953 e che la stabilizzazione del diritto federale sulla base di nuove disposizioni costituzionali accentuerà la tendenza delle legislazioni tributarie cantionali ad adattarvisi e, per conseguenza, faciliterà la riunione delle dichiarazioni d'imposte in una sola.

Inoltre, una combinazione d'imposte sul reddito del tipo di quella messa in discussione nelle conversazioni preliminari non potrebbe sostituire, per quanto riguarda il gettito, un'imposta del genere di quella per la difesa nazionale o di quella d'ammortamento, se essa non venisse estesa anche ad altri elementi del reddito. Ciò risulta già comparando gli oneri indicati nella tavola della pagina 169. I proventi lordi annuali potrebbero essere approssimativamente i seguenti:

Imposta sul prodotto del lavoro	50 milioni di franchi
Imposta sulla rendita dei titoli e crediti bancari svizzeri	25 » » »
Imposta sulla massa successoria	25 » » »
Imposta sugli utili ripartiti delle società di capitali e delle società cooperative	30 » » »
Imposta sul capitale e sulle riserve palesi delle persone giuridiche	25 » » »
Totale	155 milioni di franchi

Se si giungesse a integrare la combinazione di cui si tratta in modo da farne un sistema completo che si estenda a tutti gli elementi del reddito, non sarebbe naturalmente escluso d'ottenere, con aliquote appropriate, un gettito di 200 milioni a favore della Confederazione. In questo caso non si potrebbero invero, come è previsto nella combinazione di cui si tratta, applicare aliquote differenziate secondo le specie di reddito. In particolare, sarebbe difficile trovare una giustificazione al fatto che le rendite di titoli e di crediti bancari svizzeri, già imposte in precedenza a favore della Confederazione con la tassa di bollo sulle cedole, sarebbero colpite da un'imposta più elevata che le altre parti del reddito. Ciò che è decisivo per stabilire un'imposizione a carattere progressivo nei suoi effetti fiscali non può essere un solo elemento del reddito, bensì il reddito complessivo del contribuente.

Per concludere, constatiamo che se può apparire seducente l'idea di giungere indirettamente, in unione con le esistenti contribuzioni sul reddito, al risultato cui tende un'imposta federale diretta della natura di quella per la difesa nazionale o di quella d'ammortamento, ben proble-

matiche si dimostrano all'esame le sue possibilità di successo nei limiti dell'ordinamento tributario in vigore in Svizzera. Troppo stretta è la base a disposizione, costituita dalle tasse di bollo sulle cedole, dall'imposta preventiva e dalle quote all'assicurazione vecchiaia e superstiti. La conversione delle trattenute proporzionali alla fonte in prestazioni fiscali progressive, mediante computi, rimborsi e soprattasse rimosse posticipatamente, urterebbe contro notevoli difficoltà e cagionerebbe alle amministrazioni cantonali delle pubbliche contribuzioni grandi complicazioni e spese. Queste difficoltà aumenterebbero non appena si volessero estendere le basi d'imposizione e comprometterebbero il conseguimento dello scopo previsto, vale a dire l'istituzione d'un sistema tributario per quanto possibile chiaro e semplice.

Il fatto che questa proposta costituisce una novità incontestabile e che la sua attuazione assumerebbe valore di vera e propria « riforma », in quanto non si tratterebbe di un semplice inserimento nella Costituzione, con qualche modificazione, di disposizioni già esistenti, non devono influire in modo decisivo sulla scelta di un mezzo di finanziamento. La introduzione di una nuova legislazione tributaria in sostituzione di quella tuttora in vigore, cui siamo abituati da lunghi anni nel corso dei quali fu migliorata e perfezionata, si può giustificare solamente se il nuovo ordinamento offrisse vantaggi veramente importanti. Ora, per i motivi esposti un sistema d'imposte sul reddito non si dimostrerebbe nè superiore nei suoi effetti nè più semplice nella procedura.

5. Il problema dei contingenti fondati sull'imposta preventiva

Discussa per la prima volta nel 1946, la proposta di prendere l'imposta preventiva come base dei contingenti cantonali a favore della Confederazione fu esposta nei suoi particolari nel messaggio del 1948 (FF 1948, pagg. da 375 a 381).

Questo progetto si fondava sul presupposto che l'attuale imposta preventiva sarebbe stata iscritta nella Costituzione e attuata anche in futuro secondo gli stessi principi. I suoi promotori ammettevano dunque che le rendite dei titoli e dei crediti bancari svizzeri sarebbero continuate a essere sottoposte a una trattenuta alla fonte del 25 per cento a carico dei creditori; quest'ultimi, se domiciliati in Svizzera, avrebbero conservato il diritto di computare nelle imposte cantonali gli ammontari d'imposta preventiva dedotti a loro carico o di chiederne il rimborso. I fautori dei contingenti fondati sull'imposta preventiva consigliavano tuttavia di migliorare il conto di Stato della Confederazione di circa 120 milioni di franchi l'anno, esonerando la Confederazione dal suo obbligo di risarcire ai Cantoni le perdite fiscali subite a causa dei computi e rimborsi loro imposti dalla legislazione federale. I Cantoni fornirebbero perciò, in forma di rinuncia all'indennità che la Confederazione deve loro ogni anno, un contingente pari all'ammontare dei diritti di computo e di rimborso fatti valere nei loro confronti.

Nel messaggio sopra indicato avevamo riconosciuto la seducente semplicità di una tale soluzione del problema dei contingenti. Abbiamo però anche ricordato che, se questa proposta fosse attuata, la difficoltà di trovare dei fondi per i compiti federali sarebbe semplicemente trasferita, come in un qualsiasi sistema di contingenti, dalla Confederazione ai Cantoni; quest'ultimi si vedrebbero infatti costretti a colmare, mediante le imposte, un disavanzo d'entrate di circa 120 milioni di franchi. In particolare, avevamo insistito sul fatto che il metodo proposto per la ripartizione dei contingenti non soddisferebbe sufficientemente alla condizione necessaria di un'equa ripartizione degli oneri. Dal confronto dei sacrifici domandati ai Cantoni in forma di contingenti fondati sull'imposta preventiva con le prestazioni fiscali dei contribuenti cantonali risultava come le relazioni degli oneri sarebbero grandemente trasformate. Per far fronte alla diminuzione d'entrate cagionate dai computi e dai rimborsi d'imposta preventiva che essi dovrebbero assumere a loro carico, alcuni Cantoni sarebbero obbligati a chiedere ai loro contribuenti delle prestazioni superiori a quanto è necessario per giungere a un totale di 120 milioni di franchi d'imposta per la difesa nazionale. In altri Cantoni sarebbe invece il contrario. Non convince l'obiezione secondo cui le prestazioni assolute, anche per i Cantoni che hanno un onere relativamente gravoso, sarebbero inferiori alle prestazioni attuali delle persone fisiche a titolo d'imposta per la difesa nazionale (circa 200 milioni di franchi). Se la Confederazione potesse accontentarsi di 120 milioni di franchi, le prestazioni a titolo d'imposta per la difesa nazionale potrebbero naturalmente ridursi nella proporzione di 200 a 120 e gli oneri rimarrebbero allora adeguati alla capacità effettiva. Questo paragone con l'imposta per la difesa nazionale non può essere seriamente contestato. Anche se questa imposta non costituisce una misura assoluta della capacità contributiva, essa rappresenta il miglior mezzo che sia attualmente a nostra disposizione per giudicare la capacità fiscale relativa dei Cantoni. Le Camere lo hanno riconosciuto quando, contrariamente alla primitiva decisione del Consiglio degli Stati tendente a costituire dei contingenti fondati sull'imposta preventiva, esse ammisero nel decreto federale del 21 marzo 1950 (art. 42 *ter* CF) dei contingenti cantonali di 70 milioni di franchi e vollero, di massima, imporre ai Cantoni questa prestazione complessiva annua in proporzione alle somme versate dalle persone fisiche per il 1947, 1948 e 1949 a titolo d'imposta per la difesa nazionale.

Da quando è stato pubblicato il messaggio del 22 gennaio 1948, la situazione non si è modificata in modo essenziale. Come risulta dall'allegato 16, se si pongono le medesime esigenze circa il gettito complessivo, i contingenti fondati sull'imposta preventiva si scosterebbero fortemente in molti Cantoni, anche secondo le inchieste più recenti, dalle prestazioni fatte a titolo d'imposta per la difesa nazionale. Essi oscillerebbero

tra il 75 per cento di quest'ultime (Ginevra, Cantone più favorito) e 193 per cento (Untervaldo Sottoselva, Cantone meno favorito).

Pur prescindendo dalla considerazione secondo cui, visti i risultati della votazione del 4 giugno 1950, siffatto progetto ben difficilmente sarebbe accettato dal popolo, i contingenti fondati sull'imposta preventiva non potrebbero essere raccomandati, nemmeno se un gettito di 120 milioni di franchi dovesse dimostrarsi sufficiente per il futuro programma finanziario.

VI. LA SOLUZIONE PREVISTA

Fondandoci sulle considerazioni che precedono, siamo giunti alla convinzione che non è possibile rinunciare negli anni futuri a un'imposta federale diretta. Questa imposta, diretta e generale, non è soltanto preferibile agli altri tentativi di soluzione perchè attua una perequazione degli oneri; per il fatto che applica norme uniformi d'accertamento del reddito imponibile, essa costituisce anche una base insostituibile per determinare altre prestazioni, ad esempio le quote all'assicurazione vecchiaia e superstiti versate dalle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente o le sovvenzioni che devono essere graduate secondo la capacità finanziaria dei Cantoni e dei comuni. Essa contribuisce inoltre, segnatamente con le aliquote d'imposta progressive, alla perequazione finanziaria intercantonale la quale prevede un trattamento di riguardo per i Cantoni finanziariamente deboli.

Nel fissare la struttura dell'imposta federale diretta, dovrà tuttavia essere tenuto conto, per quanto possibile, delle obiezioni sollevate nel corso delle discussioni preliminari.

1. Rinunzia all'imposta complementare sulla sostanza

La prima e la seconda imposta di guerra (1916 e 1917, e dopo il 1921) furono rimosse sulla sostanza e sul prodotto del lavoro delle persone fisiche; l'imposizione della sostanza era però stata l'elemento più importante. Queste imposte furono sostituite dalla contribuzione di crisi (dopo il 1934) e dall'imposta per la difesa nazionale (dopo il 1941), le quali avevano tutte e due per oggetto il reddito complessivo delle persone fisiche e colpivano la sostanza solo a titolo di complemento. A cagione delle elevate imposte cantonali e comunali sulla sostanza e sul rendimento della stessa, l'evoluzione tende ad aggravare ancora di più l'onere sul reddito. Per i motivi esposti nel messaggio del 22 gennaio 1948 (FF 1948, pag. 412 e segg.), si dovrà perciò prevedere per la futura imposta federale diretta, oltre a un'imposta sul reddito netto e sul capitale e le riserve delle società di capitali e delle società cooperative, anche un'imposta progressiva limitata al reddito netto delle persone fisiche. Per que-

st'ultima categoria di contribuenti, si deve rinunciare interamente all'imposta complementare sulla sostanza, come già lo prevedeva il disegno dell'imposta d'ammortamento del 1948.

2. Imposizione proporzionale delle società di capitali e delle società cooperative

A titolo dell'imposta per la difesa nazionale, le società di capitali sono attualmente sottoposte a una imposizione progressiva dell'utile, graduata secondo il rapporto tra l'utile netto e la sostanza investita (capitale azionario o capitale sociale e riserve), come pure a un'imposizione complementare proporzionale del capitale e delle riserve. A questo stesso titolo, le società cooperative devono pagare un'imposta proporzionale sul reddito netto e un'imposta complementare parimente proporzionale sul capitale e sulle riserve.

Come era stato già previsto per l'imposta d'ammortamento proposta nel 1948, la futura legislazione d'esecuzione dovrà istituire uniformemente, tanto per le società di capitali quanto per le società cooperative, un'imposizione proporzionale del reddito netto, del capitale e delle riserve. Già nel messaggio del 22 gennaio 1948 (FF 1948, pag. 424) si afferma che un simile modo d'imposizione sembra indicato per garantire la parità di trattamento di queste due forme di società. Il passaggio dall'imposizione progressiva all'imposizione proporzionale degli utili delle società di capitali si giustifica per il fatto che questi utili sono colpiti dall'imposta non solamente presso la società, ma anche, dopo la loro ripartizione, presso gli azionisti e i soci nell'ambito dell'imposta progressiva sul reddito delle persone fisiche.

3. Il problema di un'imposta sull'utile ripartito delle società di capitali e delle società cooperative

Nelle discussioni preliminari suscitate dal Dipartimento delle finanze e delle dogane è stato proposto di non conferire all'imposta delle società di capitali e delle società cooperative una struttura simile a quella dell'imposta per la difesa nazionale, bensì la forma prevista nel decreto federale del 21 marzo 1950. In base a questo decreto si sarebbe dovuto iscrivere all'articolo 42 bis, primo capoverso, lettera f, della Costituzione, una disposizione secondo la quale le società di capitali e le società cooperative non dovrebbero più pagare un'imposta sull'utile netto *conseguito* durante il periodo di computo dell'imposta, ma un'imposta sull'utile *ripartito* tra gli azionisti o i soci durante il periodo fiscale.

Questa soluzione è stata raccomandata per la semplicità del metodo d'esazione e perchè essa offre la possibilità d'incassare l'imposta, senza

complicazioni e spese notevoli, insieme con la tassa di bollo sulle cedole, che colpisce i medesimi oggetti. La rinuncia a imporre gli utili destinati alla costituzione di riserve e di accantonamenti speciali, resa necessaria dall'adozione di siffatto metodo d'imposizione, avrebbe favorevoli ripercussioni nel campo della politica economica. Si promuoverebbe in tal modo la formazione di riserve da utilizzare poi in tempi di crisi e si faciliterebbe il consolidamento delle giovani aziende. Questo metodo d'imposizione incoraggerebbe una politica di stabilità dei dividendi e contribuirebbe, per conseguenza, alla stabilità delle entrate fiscali. Poichè gli utili conseguiti (in quanto non servano a compensare perdite ulteriori) dovranno un giorno essere ripartiti, al più tardi al momento della liquidazione, la Confederazione non ne risentirebbe alla lunga alcun svantaggio.

È ben vero che a questi vantaggi s'opporrebbero degli inconvenienti che non si possono negligenza o minimizzare.

Poichè l'imposizione degli utili ripartiti sarebbe applicabile solamente alle società di capitali e alle società cooperative, ne risulterebbero delle disparità nel modo di trattare fiscalmente le aziende economiche, secondo che esse siano esercitate da società di capitali o da società cooperative, da una parte, o da ditte individuali o da società di persone, dall'altra. Alle prime sarebbe permesso di costituire, per un ammontare che esse possono fissare a loro piacimento, riserve tacite e palesi e riserve speciali esenti dall'imposta federale; le ditte individuali e le società di persone dovrebbero invece pagare l'imposta sugli utili versati alle riserve nell'anno stesso del loro conseguimento, qualunque sia la sorte delle riserve tassate. Le società di capitali e le società cooperative prospere, cui torna facile mettere in riserva la maggior parte degli utili, sarebbero privilegiate rispetto alle aziende dello stesso genere, ma aventi un rendimento meno buono. Per le giovani aziende che sono obbligate a fare delle ripartizioni a conto di utili futuri (interessi di costruzione, ecc.), l'imposta sugli utili ripartiti avrebbe conseguenze sfavorevoli.

L'esecuzione dell'imposta sugli utili conseguiti non offre (come attualmente in materia d'imposta per la difesa nazionale) alcuna notevole difficoltà, poichè essa è il modo d'imposizione usuale nei Cantoni. Uno solo, il Cantone d'Argovia, applica il sistema dell'imposta sugli utili ripartiti. D'altra parte, l'esecuzione dell'imposta sugli utili ripartiti non sarebbe tanto semplice come lo pensano i suoi fautori, poichè non sarebbe affatto possibile imporre in Svizzera per gli utili complessivamente ripartiti le società di capitali e le società cooperative che possiedono all'estero sedi stabili o che, come « holding », partecipano in grande misura a filiali straniere. Se, come in materia d'imposta per la difesa nazionale (art. 55 del decreto) concernente quest'imposta, non si volesse tenere conto degli utili conseguiti all'estero, occorrerebbe in questo caso accertare con una tassazione l'utile netto complessivo e le quote dello stesso conseguite all'estero. Non si semplificherebbe in tal modo l'attuale metodo d'imposi-

zione. Inversamente, l'imposta dovrebbe essere completata da una contribuzione speciale dovuta dalle sedi stabili esercitate in Svizzera da aziende straniere, vale a dire che occorrerebbe esigere per giusta compensazione dalle società straniere che hanno sedi stabili in Svizzera e che quivi conseguono degli utili, facendo in tal modo concorrenza alle aziende nazionali, un'imposta sull'utile netto che colpisca il rendimento delle sedi stabili in Svizzera di queste società straniere.

Dalle discussioni preliminari suscitate dal Dipartimento delle finanze e delle dogane si può rilevare che i circoli economici non sono unanimi circa il metodo d'imposizione da preferire.

Il Consiglio federale è dell'opinione che occorre sottoporre a imposizione gli utili *conseguiti* nel periodo di computo dell'imposta. Con questo metodo si ottiene una ripartizione più uniforme degli oneri, e perciò più equa, di quella dell'imposizione degli utili ripartiti che sinora è istituita da un solo Cantone.

Per tener conto delle considerazioni di politica economica presentate dai fautori dell'imposta sugli utili ripartiti, si potrebbero ammettere degli ammortamenti adeguati, come è già il caso in materia d'imposta per la difesa nazionale (v. allegato 23); ciò tornerebbe allora di vantaggio a tutti i proprietari d'aziende commerciali e non solo alle società di capitali e alle società cooperative.

4. Altre limitazioni della competenza in materia d'imposizione

Se, da un lato, sempre più diffusa è la convinzione che non sarà possibile riordinare le finanze della Confederazione senza un'imposta federale diretta, larghe cerchie esitano tuttavia, d'altro lato, a conferire alla Confederazione la facoltà di legiferare in modo illimitato nel campo dell'imposta diretta. In materia finanziaria i Cantoni devono ricorrere sopra tutto al gettito delle imposte dirette. Essi non devono, nel loro principale dominio tributario, soffrire che la concorrenza della Confederazione sia più forte e duri più a lungo di quanto lo esigano le circostanze. Il Consiglio federale ha sempre riconosciuto la loro prerogativa su questo punto (v. messaggio del 22 gennaio 1948: FF 1948, pag. 366 e segg., pag. 404 e segg.).

Il disegno costituzionale del 22 gennaio 1948 aveva previsto una limitazione nella sostanza, e per conseguenza indirettamente anche nel tempo, della competenza a riscuotere l'imposta d'ammortamento. Quest'ultima doveva procurare esclusivamente i fondi per il pagamento degli interessi e per l'ammortamento, secondo un piano prestabilito, di una somma di 5 miliardi di franchi in conto dell'eccedenza del debito di guerra; conseguito questo scopo, l'imposta avrebbe dovuto essere soppressa. Secondo la normale evoluzione delle cose, ciò avrebbe richiesto praticamente una

complicazioni e spese notevoli, insieme con la tassa di bollo sulle cedole, che colpisce i medesimi oggetti. La rinuncia a imporre gli utili destinati alla costituzione di riserve e di accantonamenti speciali, resa necessaria dall'adozione di siffatto metodo d'imposizione, avrebbe favorevoli ripercussioni nel campo della politica economica. Si promuoverebbe in tal modo la formazione di riserve da utilizzare poi in tempi di crisi e si faciliterebbe il consolidamento delle giovani aziende. Questo metodo d'imposizione incoraggerebbe una politica di stabilità dei dividendi e contribuirebbe, per conseguenza, alla stabilità delle entrate fiscali. Poichè gli utili conseguiti (in quanto non servano a compensare perdite ulteriori) dovranno un giorno essere ripartiti, al più tardi al momento della liquidazione, la Confederazione non ne risentirebbe alla lunga alcun svantaggio.

È ben vero che a questi vantaggi s'opporrebbero degli inconvenienti che non si possono negligenza o minimizzare.

Poichè l'imposizione degli utili ripartiti sarebbe applicabile solamente alle società di capitali e alle società cooperative, ne risulterebbero delle disparità nel modo di trattare fiscalmente le aziende economiche, secondo che esse siano esercitate da società di capitali o da società cooperative, da una parte, o da ditte individuali o da società di persone, dall'altra. Alle prime sarebbe permesso di costituire, per un ammontare che esse possono fissare a loro piacimento, riserve tacite e palesi e riserve speciali esenti dall'imposta federale; le ditte individuali e le società di persone dovrebbero invece pagare l'imposta sugli utili versati alle riserve nell'anno stesso del loro conseguimento, qualunque sia la sorte delle riserve tassate. Le società di capitali e le società cooperative prospere, cui torna facile mettere in riserva la maggior parte degli utili, sarebbero privilegiate rispetto alle aziende dello stesso genere, ma aventi un rendimento meno buono. Per le giovani aziende che sono obbligate a fare delle ripartizioni a conto di utili futuri (interessi di costruzione, ecc.), l'imposta sugli utili ripartiti avrebbe conseguenze sfavorevoli.

L'esecuzione dell'imposta sugli utili conseguiti non offre (come attualmente in materia d'imposta per la difesa nazionale) alcuna notevole difficoltà, poichè essa è il modo d'imposizione usuale nei Cantoni. Uno solo, il Cantone d'Argovia, applica il sistema dell'imposta sugli utili ripartiti. D'altra parte, l'esecuzione dell'imposta sugli utili ripartiti non sarebbe tanto semplice come lo pensano i suoi fautori, poichè non sarebbe affatto possibile imporre in Svizzera per gli utili complessivamente ripartiti le società di capitali e le società cooperative che possiedono all'estero sedi stabili o che, come « holding », partecipano in grande misura a filiali straniere. Se, come in materia d'imposta per la difesa nazionale (art. 55 del decreto) concernente quest'imposta, non si volesse tenere conto degli utili conseguiti all'estero, occorrerebbe in questo caso accertare con una tassazione l'utile netto complessivo e le quote dello stesso conseguite all'estero. Non si semplificherebbe in tal modo l'attuale metodo d'imposi-

zione. Inversamente, l'imposta dovrebbe essere completata da una contribuzione speciale dovuta dalle sedi stabili esercitate in Svizzera da aziende straniere, vale a dire che occorrerebbe esigere per giusta compensazione dalle società straniere che hanno sedi stabili in Svizzera e che quivi conseguono degli utili, facendo in tal modo concorrenza alle aziende nazionali, un'imposta sull'utile netto che colpisca il rendimento delle sedi stabili in Svizzera di queste società straniere.

Dalle discussioni preliminari suscitate dal Dipartimento delle finanze e delle dogane si può rilevare che i circoli economici non sono unanimi circa il metodo d'imposizione da preferire.

Il Consiglio federale è dell'opinione che occorre sottoporre a imposizione gli utili *conseguiti* nel periodo di computo dell'imposta. Con questo metodo si ottiene una ripartizione più uniforme degli oneri, e perciò più equa, di quella dell'imposizione degli utili ripartiti che sinora è istituita da un solo Cantone.

Per tener conto delle considerazioni di politica economica presentate dai fautori dell'imposta sugli utili ripartiti, si potrebbero ammettere degli ammortamenti adeguati, come è già il caso in materia d'imposta per la difesa nazionale (v. allegato 23); ciò tornerebbe allora di vantaggio a tutti i proprietari d'aziende commerciali e non solo alle società di capitali e alle società cooperative.

4. Altre limitazioni della competenza in materia d'imposizione

Se, da un lato, sempre più diffusa è la convinzione che non sarà possibile riordinare le finanze della Confederazione senza un'imposta federale diretta, larghe cerchie esitano tuttavia, d'altro lato, a conferire alla Confederazione la facoltà di legiferare in modo illimitato nel campo dell'imposta diretta. In materia finanziaria i Cantoni devono ricorrere sopra tutto al gettito delle imposte dirette. Essi non devono, nel loro principale dominio tributario, soffrire che la concorrenza della Confederazione sia più forte e duri più a lungo di quanto lo esigano le circostanze. Il Consiglio federale ha sempre riconosciuto la loro prerogativa su questo punto (v. messaggio del 22 gennaio 1948: FF 1948, pag. 366 e segg., pag. 404 e segg.).

Il disegno costituzionale del 22 gennaio 1948 aveva previsto una limitazione nella sostanza, e per conseguenza indirettamente anche nel tempo, della competenza a riscuotere l'imposta d'ammortamento. Quest'ultima doveva procurare esclusivamente i fondi per il pagamento degli interessi e per l'ammortamento, secondo un piano prestabilito, di una somma di 5 miliardi di franchi in conto dell'eccedenza del debito di guerra; conseguito questo scopo, l'imposta avrebbe dovuto essere soppressa. Secondo la normale evoluzione delle cose, ciò avrebbe richiesto praticamente una

durata di riscossione di 60 anni, limitazione che per l'attuale generazione non avrebbe avuto una grande importanza. Il Consiglio degli Stati respinse questa imposta d'ammortamento e volle sostituirla con dei contingenti fondati sull'imposta preventiva. È vero che il Consiglio nazionale approvò in linea generale, in una prima discussione, un'imposta d'ammortamento, ma volle però prevedere una tariffa massima e limitare la durata di riscossione a 20 anni, nell'idea che spirato questo periodo un nuovo decreto federale costituzionale avrebbe deciso della sorte ulteriore dell'imposta (decisione del Consiglio nazionale del 10 giugno 1949).

Non neghiamo che sarebbe in sè desiderabile stabilire norme costituzionali che diano alla Confederazione, per un periodo di una certa durata, la possibilità di organizzare le sue finanze mediante la legislazione ordinaria. Sappiamo essere dubbio che si possa giungere a questo scopo con disposizioni costituzionali che limitino troppo la competenza della Confederazione in materia d'imposizione e che siano troppo strettamente adattate ai bisogni che possono essere conosciuti nel momento in cui esse sono emanate. D'altra parte, non possiamo disconoscere che i Cantoni, obbligati a sopperire ai loro bisogni finanziari con il gettito delle imposte dirette, insisteranno affinchè la competenza della Confederazione in questo campo sia delimitata nel modo più preciso possibile e che il problema di circoscrivere simili competenze può diventare il punto critico per la sorte politica del progetto costituzionale. Dopo uno studio approfondito della questione abbiamo acquistato la convinzione che occorre rassegnarsi a limitare in modo abbastanza considerevole, nella sostanza e nel tempo, la competenza a riscuotere un'imposta federale diretta, se si vuol giungere in tempo a una soluzione che abbia probabilità di essere accettata dal popolo e dai Cantoni e che permetta infine alle finanze federali di uscire dal regime del provvisorio a breve scadenza.

Si potrebbe prevedere di limitare sostanzialmente la competenza autorizzando la riscossione dell'imposta federale diretta solamente per coprire via via o posticipatamente le spese straordinarie per la difesa del paese e per la lotta contro le crisi. La sua delimitazione urterebbe tuttavia contro difficoltà, poichè spesso si porrà l'interrogativo se, per es., una spesa militare entra nelle spese ordinarie o straordinarie. Una distinzione delle spese in categorie di tal genere costringerebbe, inoltre, a tenere conti separati e a stabilire piani d'ammortamento il cui significato pratico sarebbe minimo, poichè l'ammortamento dei debiti non ha valore pratico sino a quando il conto generale si chiude in disavanzo. Siffatta limitazione della competenza secondo lo scopo avrebbe praticamente soltanto una portata minima, considerato l'ammontare delle spese di questa natura già accumulate e che attendono di essere ammortizzate. Come la determinazione dello scopo prevista per l'imposta d'ammortamento nel disegno del Consiglio federale del 22 gennaio 1948, essa non significherebbe altro che un riconoscimento formale delle prerogative dei Cantoni nel campo delle imposte dirette.

Ben maggiore importanza deve essere attribuita a una limitazione *nel tempo*. Questa può essere attuata sia prevedendo un termine di scadenza per le norme costituzionali stesse, sia limitando nella Costituzione a un numero d'anni anticipatamente fissato la durata di validità delle leggi d'esecuzione. Nel primo caso sarebbe necessario procedere a una nuova revisione costituzionale, qualora, spirato il termine fissato, la continuazione della riscossione dell'imposta dovesse rivelarsi indispensabile. Nel secondo caso il popolo avrebbe la possibilità di esercitare periodicamente per mezzo del referendum il suo diritto d'approvare le imposte, senza che sia necessario, oltre al rinnovo della legge d'esecuzione, di rivedere la Costituzione. Si potrebbero perciò prevedere termini più brevi di quelli necessari per il caso in cui si tratti di limitare nel tempo una disposizione costituzionale.

Abbiamo preferito limitare la durata di validità della disposizione costituzionale. Crediamo indicato, conformandoci in tal modo alla decisione del Consiglio nazionale del 10 giugno 1949, di prevedere per l'imposta federale diretta una durata di riscossione fissata costituzionalmente a 20 anni (art. 3, numero I, preambolo e lettera *b*, del disegno di decreto).

Le discussioni preliminari suscitate dal Dipartimento delle finanze e delle dogane, l'eco che esse hanno avuto nel pubblico e le esperienze fatte nel corso delle deliberazioni intorno al disegno del 22 gennaio 1948 ci inducono a concludere che non si può evitare di fissare anche nella Costituzione il *limite dell'onere fiscale*. Può senza dubbio rinerescere che la legislazione tributaria perda in tal modo una parte della sua elasticità; le realtà politiche non possono però essere trascurate, se si vuole che il nuovo ordinamento giunga al suo scopo. Per tale motivo, il disegno di decreto prevede, per l'imposta federale diretta dovuta dalle persone fisiche e dalle persone giuridiche, delle aliquote massime e degli importi minimi di reddito imponibile (art. 3, numero III, del disegno di decreto). Questi minimi e massimi devono essere fissati in modo tale da permettere l'istituzione di un'imposta federale diretta con un gettito lordo di circa 250 milioni di franchi, supposto che la situazione economica rimanga quella che è attualmente.

Limitazioni dello stesso genere devono essere previste in materia di imposta sulla cifra d'affari. Dalle esperienze fatte sino ad ora e dalle deliberazioni parlamentari dal 1948 al 1950, in particolare dalla decisione del Consiglio nazionale del 10 giugno 1949, si deve inferire che, anche a questo proposito, politicamente l'imposta federale diretta e l'imposta sulla cifra d'affari non possono essere separate (art. 3, numero I, preambolo e lettera *a*, e numero II, del disegno di decreto).

5. Deduzione delle imposte cantonali e comunali

Nelle discussioni preliminari suscitate dal Dipartimento delle finanze e delle dogane è stato proposto di prendere come base dell'imposta federale diretta dovuta dalle persone fisiche l'importo del reddito diminuito delle imposte dirette cantonali e comunali.

Il problema di questa deduzione degli oneri fiscali cantonali è stato studiato in modo approfondito nelle deliberazioni svoltesi dal 1948 al 1950. Il Consiglio federale ha espresso il suo modo di vedere su questo punto nel messaggio del 22 gennaio 1948 (FF 1948, pag. 428) e in modo speciale nel suo rapporto del 12/19 ottobre 1948 alla Commissione del Consiglio nazionale (FF. ed. franc. 1948, III, pag. 617 e da 656 a 667). Esso ricordava che, se queste deduzioni fossero ammesse, la diminuzione delle entrate sarebbe superiore al 30 per cento. Siffatta diminuzione dovrebbe essere compensata aumentando la tariffa di almeno il 40 per cento, qualora si voglia ottenere il gettito fiscale desiderato.

In entrambe le pubblicazioni sopra indicate è stato dimostrato con esempi che lo spostamento degli oneri risultanti dall'applicazione della tariffa corretta nel senso indicato non sarebbe in razionale rapporto con l'aumento delle difficoltà di procedura che i contribuenti e le autorità fiscali dovrebbero subire se fossero ammesse queste deduzioni d'imposta.

Il problema di cui si tratta è, propriamente parlando, un problema della legislazione d'esecuzione. Esso non deve tuttavia essere trascurato durante la preparazione delle disposizioni costituzionali che devono prevedere un limite superiore delle aliquote d'imposta, poichè la sua soluzione non può non influire sulla struttura della tariffa.

Il Consiglio federale s'attiene all'opinione che ha sostenuto nel 1948 e raccomanda di non ammettere la deduzione delle imposte cantonali e comunali. Sarebbe contrario alle esigenze d'economia delle pubbliche finanze se si concedessero degli sgravi fiscali che, dovendo essere compensati da un aumento delle aliquote d'imposta, costituirebbero per i contribuenti solo un vantaggio apparente, complicherebbero inoltre, necessariamente, la procedura e aumenterebbero in modo corrispondente le spese amministrative. Nella legislazione tributaria futura si deve, al contrario, cercare di semplificare la procedura e di evitare le spese amministrative, rinunciando a soluzioni fors'anche eleganti, ma prive di ogni valore pratico o almeno di qualsiasi efficacia.

6. La determinazione dell'imposta

Il Consiglio federale è dell'opinione che sia opportuno osservare il più grande riserbo nelle esigenze da imporre ai contribuenti. Per l'imposta sul reddito delle persone fisiche, esso crede che potrà tener fermo, di massima, sulle aliquote attuali dell'imposta per la difesa nazionale sul reddito e compensare solo parzialmente la soppressione dell'imposta complementare; basterebbe in tal caso estendere sino a una aliquota massima del 15 per cento la scala della progressione dell'imposta per la difesa nazionale. Questa progressione si ferma attualmente a una imposta massima del 9,75 per cento sul reddito superiore a 60 000 franchi, per i celibi, e a 77 000 franchi, per le persone coniugate. L'aliquota

massima del 15 per cento sarebbe raggiunta dalle persone che fruiscono d'un reddito imponibile di 95 000 franchi, per i celibi, e di 124 000 franchi, per le persone coniugate. Gli effetti di una tariffa di questo genere sono esposti negli allegati 20 e 21.

Con un'imposta che colpisca le società di capitali e le società cooperative, che dovrebbe essere fissata (al 7 % del reddito netto e all' 1 % del capitale e delle riserve) in modo che il suo gettito corrisponda a quello dell'imposta per la difesa nazionale prevista per le persone giuridiche, si otterrebbero delle entrate fiscali per complessivi 250 milioni di franchi. Dedotte le quote parti cantonali, che ascendono al 20 per cento del gettito lordo, alla Confederazione rimarrebbe un'entrata netta di 200 milioni l'anno.

7. Principi generali della legge d'esecuzione

Nell'allegato 19 sono esposti i principi generali per la determinazione dell'imposta federale diretta.

La tariffa prevista in questi principi generali suppone che la partecipazione dei Cantoni ascenda al 20 per cento del gettito lordo. Se, secondo un suggerimento fatto, essa dovesse essere aumentata al 25 o al 30 per cento, le aliquote della tariffa dovrebbero essere maggiorate del 7 o del 14 per cento, affinché alla Confederazione rimanga un'entrata netta di 200 milioni di franchi.

VII. LA PEREQUAZIONE FINANZIARIA

Il problema della perequazione finanziaria tra i Cantoni non è esclusivamente di natura economica e sociale. Esso concerne parimente la ripartizione della popolazione sul territorio del paese e, più ancora, la politica generale. Noi l'abbiamo trattato in modo particolareggiato nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948, e quanto abbiamo allora esposto vale tuttora. Se il nostro paese, nel quale le risorse economiche variano da regione a regione, deve rimanere composto di Stati sovrani, sarà anche in avvenire necessario uno scambio costante di prestazioni tra lo Stato centrale e i Cantoni e tra i Cantoni stessi.

1. La determinazione della capacità finanziaria dei Cantoni

Le camere federali e i Governi cantonali hanno in generale approvato le nostre proposte di mantenere e se necessario di rafforzare la perequazione tradizionale mediante la concessione di sussidi differenziati ai singoli Cantoni. In seguito, apparve necessario stabilire determinate direttive per garantire l'esecuzione di siffatta perequazione indiretta. La difficoltà principale consisteva nella determinazione della capacità finanziaria dei Cantoni. A questo scopo, si tentò ripetutamente di prendere in

considerazione vari aspetti e di combinare più criteri. Si cercò per esempio di tener conto, in un piano ideale, della situazione finanziaria, della capacità fiscale, dell'imposizione fiscale, della situazione economica e geografica, degli oneri sociali e dei sussidi federali. Tuttavia, nella valutazione delle singole componenti era lasciato sempre un campo tale al libero apprezzamento che i risultati dovevano forzatamente essere assai contrastanti. Fondandoci sulle esperienze fatte, giungemmo perciò alla conclusione che per il momento la più sicura soluzione consisteva nel determinare la capacità finanziaria dei Cantoni in base al gettito per abitante dell'imposta per la difesa nazionale.

Finchè non si fu in possesso di nuove cifre, la capacità finanziaria dei Cantoni fu generalmente determinata in base al prodotto dell'imposta per la difesa nazionale, secondo periodo. In seguito, si fece uso delle cifre valedoli per il terzo periodo. Poichè per questo periodo non era prevista un'imposta federale sulla sostanza, all'imposta sul reddito fu aggiunto — per il calcolo — un decimo del prodotto del sacrificio per la difesa nazionale, secondo periodo. Ora che sono disponibili, dalla primavera del 1952, i risultati del quinto periodo dell'imposta per la difesa nazionale (imposizione delle persone fisiche e giuridiche, imposta complementare sulla sostanza), i sussidi sono graduati, in generale, secondo la capacità finanziaria determinata in base ai nuovi risultati. Anche se questo criterio non è assolutamente sicuro e non tiene conto di tutti i fattori nella misura voluta, occorre pur tuttavia riconoscere che esso si è rivelato come l'unica base utilizzabile, il solo criterio che abbia potuto essere approvato di massima dai Cantoni.

Ciò non significa, naturalmente, che si debba rinunciare ad apportare a questo metodo di determinazione della capacità finanziaria dei Cantoni i miglioramenti necessari. Noi cerchiamo attualmente un criterio che permetta di accertare non solo la capacità fiscale dei Cantoni, ma anche la loro capacità finanziaria. Il rendimento per abitante dell'imposta per la difesa nazionale comprende forzatamente il gettito complessivo medio dell'imposizione delle persone fisiche e delle persone giuridiche. L'aliquota del rendimento per abitante non dice perciò se la popolazione di un Cantone comprende una classe media vasta oppure se un Cantone conta un grande numero di persone senza mezzi e solo poche persone con un reddito elevato o con una forte sostanza. D'altra parte, l'imposta dovuta dalle persone giuridiche dipende dalla loro forma. Le società anonime sono tassate sull'utile netto e sul capitale, le società cooperative sul reddito netto e sulla sostanza. Le associazioni e le fondazioni sono invece trattate come le persone fisiche, mentre gli enti di diritto pubblico sono imponibili soltanto sul patrimonio. Si vede in tal modo come il rendimento per abitante dell'imposta federale per la difesa nazionale dipenda non soltanto dal numero delle persone giuridiche, ma altresì dalla forma che le diverse persone giuridiche rivestono. Quando si tratterà di emanare le disposizioni legislative d'esecuzione, avremo senz'altro an-

cora l'occasione di trattare questo problema a fondo e, per quanto possibile, di presentare proposte concrete.

Poichè oggi occorre ancora fondarsi sui risultati dell'imposta per la difesa nazionale, quinto periodo, riassumiamo qui di seguito in uno specchio le varie capacità finanziarie dei Cantoni, determinate secondo siffatto criterio.

Rendimento per abitante dell'imposta per la difesa nazionale, quinto periodo, 1950

Persone fisiche e persone giuridiche

Senza la soprattassa speciale

Cantone	Per abitante 1950
1. Basilea Città	150.45
2. Ginevra	98.55
3. Zurigo	86.—
4. Neuchâtel	80.20
5. Basilea Campagna	71.60
6. Glarona	70.15
7. Zugo	63.80
8. Soletta	56.10
9. Berna	55.35
10. Untervaldo Sottoselva	53.75
11. Sciaffusa	53.60
12. Argovia	49.55
13. Vaud	47.35
14. Appenzello Esterno	39.—
15. San Gallo	38.50
16. Turgovia	36.85
17. Lucerna	33.—
18. Ticino	26.20
19. Uri	25.45
20. Svitto	23.95
21. Grigioni	23.40
22. Friburgo	18.80
23. Vallese	17.35
24. Untervaldo Soprasselva	13.65
25. Appenzello Interno	9.90
Media della Svizzera	58.05

In base a questo specchietto, i Cantoni possono facilmente essere suddivisi in tre gruppi principali. Le cifre del rendimento per abitante, che si distinguono in generale per una gradazione assai regolare, differiscono notevolmente tra i Cantoni di Vaud e d'Appenzello Esterno e tra quelli di Lucerna e del Ticino. Il Cantone di Vaud e i Cantoni che lo precedono nella graduatoria devono essere considerati come finanziariamente forti. I Cantoni d'Appenzello Esterno, di San Gallo, Turgovia e Lucerna hanno una capacità finanziaria media. Gli altri devono invece essere situati tra i Cantoni finanziariamente deboli. Fondandoci su questa suddivisione in tre gruppi, cercheremo mediante la concessione di sussidi differenziati di rafforzare per quanto possibile la perequazione indiretta e di permettere ai Cantoni meno favoriti finanziariamente di adempiere i compiti di loro competenza. Affinchè la Confederazione possa aiutare in tale guisa i Cantoni finanziariamente deboli, occorre tuttavia che siano essi stessi disposti ad aiutarsi da sè. Si dovrebbe, per esempio, poter esigere dai Cantoni i quali domandano un aumento dei sussidi che usino interamente le loro riserve fiscali. Un confronto tra la tassazione concernente l'imposta per la difesa nazionale (uniforme in tutti i Cantoni) e le tassazioni per le imposte cantonali e comunali può fornire, su questo punto, preziosi ragguagli. La tavola qui di seguito dimostra come taluni Cantoni fissino le loro imposte a un'aliquota ben inferiore alla media della Svizzera. L'interesse generale esige che questi Cantoni usino meglio le loro possibilità fiscali prima di pretendere che la Confederazione destini nuovi mezzi alla perequazione finanziaria.

Rapporto tra il rendimento per abitante delle imposte cantonali e comunali per il 1950 e quello dell'imposta per la difesa nazionale, quinto periodo (1950)

Cantoni	Imposta per la difesa nazionale 5° periodo (1950) per abitante	Imposte cantonali e comunali 1950 per abitante	Imposte cantonali e comunali in multiplo dell'imposta per la difesa nazionale
	fr.	fr.	fr.
Appenzello Interno	9.90	121.10	12,23
Vallese	17.35	173.20	9,98
Ticino	26.20	246.60	9,41
Grigioni	23.40	198.20	8,47
Untervaldo Sopraselva	13.65	107.50	7,88
Friburgo	18.80	145.—	7,71
Turgovia	36.85	258.10	7,00
Lucerna	33.—	223.20	6,76
San Gallo	38.50	257.50	6,69
Sciaffusa	53.60	319.40	5,96
Svitto	23.95	139.30	5,82
Vaud	47.35	273.50	5,78
Berna	55.35	317.10	5,73
Soletta	56.10	299.50	5,34
Appenzello Esterno	39.—	202.90	5,20
Zugo	86.—	421.10	4,90
Neuchâtel	80.20	384.10	4,79
Ginevra	98.55	459.20	4,66
Uri	25.45	116.60	4,58
Argovia	49.55	226.40	4,57
Basilea Campagna	71.60	293.50	4,10
Glarona	70.15	247.80	3,53
Zugo	63.80	206.20	3,23
Basilea Città	150.45	480.90	3,20
Untervaldo Sottoselva	53.75	109.20	2,03
Media della Svizzera	58.05	302.60	5,21

2. I risultati finora conseguiti dalla perequazione finanziaria

Gli sforzi del passato intesi a ottenere una perequazione indiretta hanno certamente dato buoni risultati per i Cantoni finanziariamente deboli, in particolare per i Cantoni di montagna. Tuttavia, soltanto dopo un certo tempo le misure di questa natura producono i loro effetti. Ciò

nonostante, può essere rilevato, per esempio, che nella media degli anni dal 1946 al 1949 le quote parti di tutti i Cantoni finanziariamente deboli alle entrate della Confederazione e i sussidi loro concessi rappresentano, per abitante, una somma più elevata del prodotto delle imposte e altre tasse riscosse sul loro territorio per la Confederazione. La tavola qui di seguito fornisce in proposito utili indicazioni.

Tavola comparativa delle quote parti della Confederazione alle imposte federali e altre tasse e delle quote parti dei Cantoni alle entrate della Confederazione, compresi i sussidi

Cantoni	Quote del Cantoni alle entrate della Confederazione		Sussidi e contributi della Confederazione alle spese cantonali		Partecipazione complessiva del Cantoni alle entrate della Confederazione e sussidi		Quote della Confederazione alle imposte federali e tasse speciali		Differenza tra le colonne 8 e 6 + o -	
	per ablt. fr.	Rango	per ablt. fr.	Rango	per ablt. fr.	Rango	per ablt. fr.	Rango	per ablt. fr.	Rango
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Grigioni	18.65	20	69.60	2	88.25	4	37.10	21	+51.15	1
Uri	19.80	18	74.95	1	94.75	3	47.20	18	+47.55	2
Untervaldo Sopr. .	15.20	24	47.55	7	62.75	15	27.15	23	+35.60	3
Ticino	19.45	19	54.05	4	73.50	8	40.50	19	+33.—	4
Vallese	17.90	22	44.40	9	62.30	17	31.40	22	+30.90	5
Appenzello Interno	13.45	25	32.30	19	45.75	25	16.20	25	+29.55	6
Friburgo	15.85	23	38.—	16	53.85	22	26.80	24	+27.05	7
Sciaffusa	28.70	11	53.80	5	82.50	6	71.65	11	+10.85	8
Svitto	18.65	21	29.90	22	48.55	24	37.80	20	+10.75	9
Lucerna	24.05	14	43.—	10	67.05	11	56.75	14	+10.30	10
Glarona	32.45	6	67.30	3	99.75	2	90.05	5	+ 9.70	11
Untervaldo Sottos. .	22.60	17	40.—	13	62.60	16	54.—	16	+ 8.60	12
Vaud	23.10	15	33.15	17	56.25	20	55.70	15	+— .55	13
Appenzello Esterno.	23.—	16	27.35	24	50.35	23	50.05	17	+— .30	14
Turgovia	24.75	13	38.70	15	63.45	14	65.30	12	— 1.85	15
Berna	20.30	9	41.70	11	71.—	10	76.95	9	— 5.95	16
San Gallo	26.—	12	28.10	23	54.10	21	64.90	13	—10.80	17
Basilea Campagna .	29.25	10	31.80	20	61.05	19	74.60	10	—13.55	18
Argovia	30.35	8	40.85	12	71.20	9	85.90	7	—14.70	19
Soletta	31.15	7	32.70	18	63.85	13	80.35	8	—16.50	20
Zugo	33.55	5	30.55	21	64.10	12	90.—	6	—25.90	21
Zurigo	40.25	2	45.85	8	86.10	5	113.85	3	—27.75	22
Neuchâtel	40.10	3	39.90	14	80.—	7	122.30	2	—42.30	23
Ginevra	37.20	4	24.55	25	61.75	18	105.50	4	—43.75	24
Basilea Città . . .	55.80	1	48.40	6	104.20	1	163.75	1	—59.55	25
Media della Svizzera	29.75		41.05		70.80		78.05		— 7.25	

Tenuto conto del fatto che a contare dal 1950 i sussidi federali sono sempre più calcolati secondo la capacità finanziaria dei Cantoni, si può ammettere che tale tendenza in avvenire sarà ancora maggiormente accentuata. Non è però possibile fornire già oggi cifre comparative, poichè sono noti solo i risultati del 1950 e l'esperienza insegna che i risultati dei singoli anni possono essere compensati soltanto dopo un periodo più o meno lungo.

Per il rimanente, vogliamo ancora aggiungere che il modo in cui il nostro Stato centrale riesce a procurarsi oggi le risorse necessarie costituisce già un aspetto importante della compensazione indiretta tra Cantoni finanziariamente forti e i Cantoni finanziariamente deboli. La tavola a pagina 188 indica le somme versate dai Cantoni alla Confederazione, dopo deduzione delle loro quote parti, a titolo d'*imposte federali* (imposta per la difesa nazionale, sacrificio per la difesa nazionale, imposta sui profitti di guerra) nel periodo dal 1946 al 1949.

Quote parti della Confederazione alle imposte federali

Media degli anni dal 1946 al 1949

Cantoni	Imposte federali				
	Imposta per la difesa nazionale	Sacrificio per la difesa nazionale	Imposta sul profitto di guerra	Totale	
				assoluto	per abitante
1	2	3	4	5	6
	(1 000 fr.)	(1 000 fr.)	(1 000 fr.)	(1 000 fr.)	fr.
Basilea Città	14 642	9 189	3 591	27 422	161.35
Neuchâtel	6 102	4 023	4 032	14 157	120.10
Zurigo	37 476	30 042	7 848	75 366	111.75
Ginevra	8 414	7 020	2 592	18 026	103.10
Zugo	1 668	1 404	180	3 252	88.75
Glarona	1 405	1 080	585	3 070	88.30
Argovia	9 668	8 667	4 482	22 817	84.35
Soletta	6 102	3 717	2 358	12 177	78.60
Berna	25 555	19 395	9 945	54 895	75.30
Basilea Campagna . .	3 430	2 259	1 206	6 895	73. —
Sciaffusa	1 869	1 710	180	3 759	69.90
Turgovia	3 470	3 852	1 467	8 789	63.65
San Gallo	8 449	6 597	3 096	18 142	63.40
Lucerna	5 295	4 401	1 692	11 388	55.10
Vaud	8 172	9 117	1 332	18 621	54.25
Untervaldo Sottos. .	411	450	54	915	52.75
Appenzello Esterno .	1 171	810	198	2 179	48.70
Uri	471	369	414	1 254	45.95
Ticino	2 949	2 655	756	6 360	39.30
Svitto	1 136	981	315	2 432	36.54
Grigioni	2 184	2 079	342	4 605	35.90
Vallese	2 511	1 512	450	4 473	30.15
Untervaldo Sopr. .	203	207	117	527	25.90
Friburgo	1 631	1 908	306	3 845	25.30
Appenzello Interno	112	72	18	202	15.10
Totale	154 496	123 516	47 556	325 568	76.30

Appare da questa tavola che sul prodotto delle imposte federali riscosse secondo un'imposizione uniforme in tutto il paese i Cantoni hanno versato in media una somma di fr. 76,30 per abitante come contributo alle spese dello Stato centrale. Il Cantone finanziariamente più debole, quello di Appenzello Interno, ha versato fr. 15,10 per abitante, mentre Basilea Città, il Cantone finanziariamente più forte, ha versato franchi 161,35.

Oltre al prelevamento differenziato di una parte dei mezzi necessari alla Confederazione, saranno prese altre misure per il rafforzamento della perequazione.

Menzioniamo qui gli oneri assunti da taluni Cantoni per le scuole superiori e gli ospedali che non sono riservati ai loro cittadini ma sono aperti a tutti. Ricordiamo inoltre la compensazione attuata nella forma del *finanziamento dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti*. Le Camere federali sono state informate in proposito dal messaggio complementare del 24 settembre 1946. Per il 1951, i Cantoni hanno pagato per l'assicurazione vecchiaia e superstiti contributi che oscillano, per abitante, da un importo minimo di fr. 1,80 per Appenzello Interno a un importo massimo di fr. 14,65 per Ginevra. La tavola a pagina 190 indica i contributi effettivamente pagati dai Cantoni. Precisiamo però che si tratta esclusivamente dei contributi cantonali e non delle quote degli assicurati e dei datori di lavoro. Quest'ultime non possono infatti essere ripartite per Cantoni, poichè le casse di compensazione professionali riscuotono le quote dai loro membri non di rado dispersi in tutta una regione e talvolta sull'intero territorio della Confederazione.

Osserviamo d'altra parte che il programma di miglioramento della *rete delle strade di pianura e delle strade alpine* servirà a rafforzare la perequazione finanziaria. I sussidi per la sistemazione di tale rete saranno prelevati dalle quote parti cantonali al prodotto dei dazi d'entrata sui carburanti. Il prodotto di questi dazi dipende in misura preponderante dal numero dei veicoli a motore immatricolati nei Cantoni finanziariamente forti. Quest'ultimi sono in generale Cantoni di pianura e hanno per conseguenza un particolare interesse alla sistemazione delle strade di pianura. Dal 1951 al 1952, i sussidi federali per le strade di pianura sono stati, in media, solo del 33,7 per cento. Per la sistemazione delle strade alpine, che è compito sopra tutto dei Cantoni finanziariamente deboli, fu concesso un sussidio federale del 65,7 per cento. Siffatta fissazione differenziata dei sussidi federali costituisce un rafforzamento notevole della perequazione.

A contare dal 1950, i Cantoni finanziariamente deboli ricevono una parte speciale del prodotto dei dazi d'entrata sui carburanti; il 10 per cento del prodotto netto è infatti destinato alla perequazione diretta. Ciò significa che ai Cantoni di montagna sono stati pagati supplementi che ascendono a 9,5 milioni per il 1950 e a 10 milioni per il 1951. Un esempio dimostrerà come l'aiuto in materia di strade dia oggi risultati assai soddisfacenti. Il Cantone di Untervaldo Sopraselva, ricevendo le sue quote parti per il 1950 e il 1951, ha potuto sopperire interamente alle sue spese lorde medie dei tre anni precedenti. La portata della perequazione resa possibile dalla ripartizione del prodotto dei dazi d'entrata sui carburanti appare in particolare dalle tavole delle pagine 191 e 192. Esse

indicano, rispetto al numero degli autoveicoli e al numero della popolazione residente nei Cantoni, le quote parti cantonali ai prodotti dei dazi generali d'entrata e i sussidi destinati alla perequazione finanziaria.

Contributi dei Cantoni all'AVS nel 1951

in franchi

Cantoni	Contributi dei Cantoni prima dello sgravio	Sgravio mediante gli interessi del fondo	Quote parti che rimangono ai Cantoni	
			numeri assoluti	per abitante
Ginevra	2 973 355	—	2 973 355	14.65
Basilea Città	2 818 288	—	2 818 288	14.35
Zurigo	10 398 256	—	10 398 256	13.40
Neuchâtel	1 670 875	—	1 670 875	13.05
Sciaffusa	713 338	—	713 338	12.40
Glarona	426 927	—	426 927	11.35
Soletta	1 915 195	—	1 915 195	11.25
Berna	8 917 321	—	8 917 321	11.10
Basilea Campagna	1 159 666	—	1 159 666	10.80
Vaud	4 289 094	279 085	4 010 009	10.60
Argovia	2 996 527	—	2 996 527	9.95
Zugo	389 234	—	389 234	9.20
San Gallo	3 290 428	777 533	2 512 895	8.15
Turgovia	1 581 093	379 029	1 202 064	8.05
Appenzello Esterno . . .	516 962	162 288	354 674	7.40
Lucerna	2 199 292	627 652	1 571 640	7.05
Untervaldo Sottoselva . .	154 922	23 344	131 578	6.80
Ticino	1 828 668	801 608	1 027 060	5.85
Grigioni	1 294 038	626 338	667 700	5.60
Svitto	638 751	312 084	326 667	4.60
Uri	265 639	158 595	107 044	3.75
Vallese	1 219 568	637 628	581 940	3.65
Friburgo	1 378 558	854 517	524 041	3.30
Untervaldo Sopraselva . .	176 451	131 734	44 717	2.—
Appenzello Interno . . .	120 987	96 599	24 288	1.80
Svizzera	53 333 333	5 868 034	47 465 299	10.05

**Quote parti ai dazi sui carburanti 1948, rispetto al numero
degli autoveicoli e al numero della popolazione
residente nei Cantoni**

Cantoni	Numero degli autoveicoli	Quote parti ai dazi sui carburanti (quote ordinarie, più fondo di compensazione)				
		numeri assoluti	per autoveicolo		per abitante 1941	
		fr.	fr.	Rango	fr.	Rango
Zurigo	34 488	1 243 385	36.05	23	1.85	24
Berna	28 109	2 476 964	88.10	14	3.40	14
Lucerna	6 551	233 584	35.65	24	1.15	25
Uri	544	304 684	560.10	1	11.15	1
Svitto	1 790	220 369	123.10	9	3.30	17
Untervaldo Sopr. .	555	89 143	160.60	6	4.40	9
Untervaldo Sottos. .	572	74 977	131.10	8	4.30	10
Glarona	980	147 079	150.10	7	4.20	12
Zugo	1 494	118 239	79.15	16	3.20	19
Friburgo	4 784	588 438	123. —	10	3.85	13
Soletta	5 744	324 305	56.45	22	2.10	23
Basilea Città	9 505	578 341	60.85	20	3.40	15
Basilea Campagna . .	4 992	317 205	63.55	19	3.35	16
Sciaffusa	2 295	178 068	77.60	17	3.30	18
Appenzello Esterno .	1 569	287 965	183.55	4	6.45	4
Appenzello Interno	218	69 177	317.30	3	5.15	5
San Gallo	9 726	753 567	77.50	18	2.65	21
Grigioni	3 035	1 241 170	408.95	2	9.70	2
Argovia	10 467	610 764	58.35	21	2.25	22
Turgovia	5 949	680 723	114.45	12	4.90	7
Ticino	9 173	1 068 261	116.45	11	6.60	3
Vaud	18 225	1 705 330	93.60	13	4.95	6
Vallese	3 729	651 234	174.65	5	4.40	8
Neuchâtel	6 166	507 923	82.35	15	4.30	11
Ginevra	18 102	513 580	28.35	25	2.95	20
Totali o medie per la Svizzera	188 762	14 984 475	79.40		3.50	

**Quote parti ai dazi sui carburanti 1951 rispetto al numero
degli autoveicoli e al numero della popolazione
residente nei Cantoni**

Cantoni	Numero degli autoveicoli	Quote parti ai dazi sui carburanti (quote ordinarie, più fondi di compensazione)				
		numeri assoluti	per autoveicolo		per abitante 1950	
		fr.	fr.	Rango	fr.	Rango
Zurigo	59 945	1 969 402	32.85	23	2.55	23
Berna	45 709	3 042 314	66.55	17	3.80	16
Lucerna	11 440	317 771	27.80	24	1.40	25
Uri	982	664 058	676.25	2	23.25	3
Svitto	2 999	753 898	251.40	7	10.60	8
Untervaldo Sopr. .	875	412 897	471.90	4	18.65	4
Untervaldo Sottos. .	1 247	93 059	74.60	15	4.80	15
Glarona	1 619	211 228	130.45	10	5.60	12
Zugo	2 501	228 660	91.45	11	5.40	14
Friburgo	7 889	1 392 860	176.55	9	8.80	9
Soletta	9 543	526 842	55.20	18	3.10	18
Basilea Città . . .	16 967	584 984	34.50	22	3.—	22
Basilea Campagna .	9 021	325 131	36.05	21	3.—	21
Sciaffusa	3 926	176 479	44.95	20	3.05	19
Appenzello Esterno.	2 674	664 445	248.50	8	13.85	7
Appenzello Interno	467	209 945	449.55	5	15.65	6
San Gallo	15 852	1 103 573	69.70	16	3.55	17
Grigioni	5 120	4 582 176	894.95	1	33.40	1
Argovia	18 735	906 726	48.40	19	3.—	20
Turgovia	9 786	826 464	84.45	13	5.50	13
Ticino	14 020	4 559 523	325.20	6	26.05	2
Vaud	29 432	2 224 118	75.55	14	5.90	11
Vallese	5 672	2 879 279	507.65	3	18.10	5
Neuchâtel	10 005	881 265	88.10	12	6.90	10
Ginevra	30 610	442 802	14.45	25	2.20	24
Totali e medie per la Svizzera . . .	317 036	29 979 899	94.55		6.35	

3. I provvedimenti per l'avvenire

Le due ultime tavole dimostrano che la nuova ripartizione del prodotto dei dazi d'entrata sui carburanti ha permesso di migliorare notevolmente la situazione dei Cantoni finanziariamente deboli. Il fatto che le spese di taluni Cantoni per la loro rete stradale sono in tal modo coperte sia parzialmente sia interamente segna tuttavia anche i limiti della perequazione in questo campo. Essa potrebbe difficilmente assumere proporzioni maggiori.

La riforma delle finanze dovrebbe tuttavia permettere di attuare l'idea, primitivamente manifestata, secondo la quale tutti i sussidi concessi per le strade aperte al traffico automobilistico dovrebbero in avvenire essere prelevati dalla quota dei dazi d'entrata sui carburanti spettante ai Cantoni. Per questo motivo prevediamo che i sussidi pagati ai quattro Cantoni per le loro strade internazionali debbano in avvenire parimente essere prelevati dalla quota parte comune dei Cantoni ai dazi d'entrata sui carburanti. La disposizione costituzionale attuale, in virtù della quale i Cantoni di Uri, dei Grigioni, del Ticino e del Vallese ricevono un'indennità annua per le loro strade alpine internazionali fu emanata quando il provento dei dazi spettava ancora tutto alla Cassa federale. La disposizione era intesa a garantire ai quattro Cantoni di montagna una certa compensazione per i dazi che essi non potevano più riscuotere sulle loro strade alpine internazionali. Poichè tutti i Cantoni fruiscono attualmente, per le spese stradali, di prestazioni annue prelevate dal provento netto dei dazi d'entrata sui carburanti, le indennità speciali devono esse pure logicamente essere prelevate dalla stessa fonte.

Con l'affermazione che la perequazione finanziaria in materia di strade non deve oltrepassare determinati limiti, non è nostra intenzione porre in dubbio l'opportunità e la possibilità di un ulteriore sgravio dei Cantoni più deboli finanziariamente in questo campo. Per tale motivo, prevediamo che dovranno essere prese misure complete intese a permettere di usare il più efficacemente possibile le risorse disponibili per la perequazione finanziaria. Mentre per la perequazione indiretta basta che le aliquote dei sussidi siano fissate secondo la capacità finanziaria dei Cantoni, occorrerà, per migliorare la perequazione diretta, modificare determinate disposizioni legislative in vigore o emanare nuove disposizioni.

Con ciò pensiamo in primo luogo al nuovo ordinamento dei sussidi alle scuole primarie. Il sussidio di 1 franco per abitante, aumentato di 60 centesimi per i Cantoni di montagna d'Uri, Svitto, Untervaldo Sopraselva e Sottoselva, Appenzello Interno ed Esterno, Grigioni, Ticino e Vallese in virtù della legge federale del 25 luglio 1903/15 marzo 1930, può essere considerato come una misura di perequazione diretta. Il supplemento di 60 centesimi pagato al Cantone Ticino in base al numero

della sua popolazione e a quello dei Grigioni in base al numero dei suoi abitanti di lingua romancia o italiana deve parimente essere considerato come inteso a rafforzare la perequazione diretta. Nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948, abbiamo già esposto che in questo campo la perequazione finanziaria doveva se possibile essere migliorata. Proposte in questo senso sono nel frattempo già state discusse con i rappresentanti dei Governi cantonali. Compito della legislazione d'esecuzione sarà quello di trovare una soluzione adatta.

Durante i dibattiti concernenti il progetto del 22 gennaio 1948, le Camere avevano deciso, contrariamente alle nostre proposte, un altro rafforzamento della perequazione finanziaria (art. 42 *quinquies*, secondo capoverso, della Costituzione federale). Per conseguire una migliore perequazione finanziaria, la Confederazione doveva essere autorizzata a trattenere il 5 per cento al massimo degli importi delle imposte riscosse alla fonte che essa avrebbe dovuto restituire ai Cantoni, per il rimborso ai contribuenti.

Non abbiamo ripreso tale disposizione nel nostro disegno di decreto, poichè secondo il nostro modo di vedere basterà sfruttare interamente le fonti d'entrate esistenti e disciplinare con nuove prescrizioni la ripartizione dei mezzi disponibili per conseguire una perequazione finanziaria soddisfacente tra i Cantoni.

L'aumento insperato del prodotto dei dazi d'entrata sui carburanti e la possibilità per la Confederazione di assumere quasi interamente a suo carico le spese per le strade dei Cantoni finanziariamente deboli permetteranno di risolvere molto più facilmente il problema della perequazione finanziaria. Un provvedimento consistente nel trattenere una parte del prodotto delle imposte riscosse alla fonte allo scopo di migliorare la perequazione sarebbe inoltre assolutamente ingiustificato. I fondi sarebbero infatti forniti sopra tutto dai Cantoni che fruiscono in misura maggiore delle restituzioni d'imposte riscosse alla fonte; la conseguenza sarebbe che i Cantoni nei quali il fisco è meno frodato dovrebbero contribuire più degli altri alla perequazione finanziaria. Tale considerazione ci induce a non includere nel nuovo progetto l'articolo 42 *quinquies*, secondo capoverso, già previsto nel decreto federale del 21 marzo 1950. Tanto più siamo convinti di poter rinunciare a questa misura in quanto dovrebbe pur essere possibile, se le altre misure indicate saranno approvate, di porre i Cantoni finanziariamente deboli in grado di adempiere i loro compiti dopo avere interamente sfruttato le loro entrate.

VIII. CONCLUSIONI

1. Il catalogo delle imposte

Nel nostro disegno di decreto federale che istituisce nuove disposizioni costituzionali sull'ordinamento delle finanze federali sono nuovamente previste, di massima, le misure proposte nel progetto del 22 gen-

naio 1948, tenuto conto delle modificazioni accettate dalle Camere nel corso dei dibattiti dal 1948 al 1950. Il nuovo progetto corrisponde perciò in larga misura anche al decreto federale del 21 marzo 1950. La principale differenza consiste nel fatto che le disposizioni inserite nel decreto federale del 1950 circa i contingenti in denaro dei Cantoni (ai quali si aggiungeva un'imposta sull'utile ripartito, nonchè sul capitale e sulle riserve palesi delle società di capitali e delle società cooperative) sono state sostituite da una disposizione costituzionale che autorizza la Confederazione a riscuotere un'imposta federale diretta (art. 3, numero I, lettera b, e numero III, del disegno di decreto).

I vari tributi che la Confederazione potrà riscuotere accanto ai dazi sono i seguenti:

- a. *la tassa d'esenzione dal servizio militare*, che è una tassa compensativa da fissare in base al reddito, dovuta dai cittadini svizzeri che non adempiono i loro obblighi militari prestando un servizio personale (servizio militare);
- b. *tasse di bollo su cartevalori*, compresi le cedole, le quietanze di premi d'assicurazione, i documenti per il trasporto di cose e altri documenti relativi a operazioni commerciali;
- c. *imposte preventive*, quelle cioè che colpiscono alla fonte i redditi dei capitali, le prestazioni d'assicurazioni come pure le vincite nelle lotterie e che, per i beneficiari domiciliati in Svizzera, devono essere computate nelle imposte cantonali o comunali, oppure rimborsate;
- d. *imposizioni sul tabacco greggio e manufatto*, nella loro forma attuale e con la riserva che continueranno ad essere destinate all'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti;
- e. *un'imposta sulla cifra d'affari*, da riscuotere negli anni dal 1955 al 1974, concernente le cifre d'affari risultanti da operazioni di smercio su territorio svizzero, le prestazioni connesse con dette operazioni e l'importazione delle merci. La tariffa sarà studiata in modo che possa essere colpito in misura adeguata anche il consumo non indispensabile, e ciò allo scopo di sostituire l'attuale imposta sul lusso e l'imposta sulla birra;
- f. *un'imposta federale diretta*, da riscuotere negli anni dal 1955 al 1974, sul reddito netto, sul capitale e sulle riserve delle società di capitali e delle società cooperative, come pure sul reddito delle persone fisiche e delle persone giuridiche loro parificate (associazioni, fondazioni, ecc.).

Tali imposte frutteranno ogni anno all'incirca le seguenti entrate:

	Periodo di prosperità			Periodo di crisi		
	Rendimento lordo	Quote dei Cantoni	Rendimento per la Confederazione	Rendimento lordo	Quote dei Cantoni	Rendimento per la Confederazione
	in milioni di franchi					
Tassa militare	20	4	16	18	4	14
Tasse di bollo	105	21	84	85	17	68
Imposta preventiva	75	—	75	65	—	65
Imposizione sul tabacco	110	—	110	100	—	100
Imposta sulla cifra d'affari (compresa l'imposta sul lusso e l'imposta sulla birra)	450	—	450	385	—	385
Imposta federale diretta	250	50	200	225	45	180
	1010	75	935	878	66	812

2. Le quote parti dei Cantoni alle entrate federali

Nel 1951, furono versate ai Cantoni le seguenti quote parti alle entrate federali:

<i>Imposte federali</i>	Quote dei Cantoni in milioni di franchi	
Tasse di bollo (20 per cento)	20,1	
Tassa militare (54 per cento)	8,4	
Imposta per la difesa nazionale (30 per cento)	61,1	
Soprattassa speciale (10 per cento) ¹⁾	1,6	
2° sacrificio per la difesa nazionale (10 per cento) ²⁾	0,3	
Imposta sui profitti di guerra (8 per cento) ³⁾	1,0	92,5
<i>Altre entrate federali</i>		
Tasse fiscali sulle bevande distillate (50 per cento)	9,0	
Quote ai dazi sui carburanti	50,0	59,0
Le quote parti cantonali alle entrate federali sono perciò state nel 1951 complessivamente di		151,5
Devono esservi aggiunte le quote parti dei Cantoni all'utile netto della Banca Nazionale, di	3,4	3,4
Totale		154,9

¹⁾ La soprattassa speciale è stata riscossa per il 1949 e doveva essere pagata in due rate annuali (1949 e 1950).

²⁾ In corso di liquidazione. Giorno determinante per la stima della sostanza: il 1° gennaio 1945.

³⁾ In corso di liquidazione. Riscossa per gli anni dal 1940 al 1946.

A motivo della loro notevole portata finanziaria, le partecipazioni dei Cantoni alle entrate federali e all'utile della Banca Nazionale sono già state oggetto di un esame nelle precedenti discussioni relative alla riorganizzazione delle finanze federali. Nel messaggio del 22 gennaio 1948, avevamo rilevato che talune partecipazioni apparivano dubbie e avevano suscitato critiche nell'opinione pubblica sopra tutto per quanto concerne l'importo di determinate quote parti cantonali alle entrate federali (FF 1948, pag. 457 e segg.). Riconoscendo che l'ordinamento attuale non delimita con chiarezza sufficiente la competenza fiscale, che esso è contrario all'autonomia fiscale dei Cantoni, che ha inoltre come conseguenza una dipendenza finanziaria non irrilevante dei Cantoni nei confronti della Confederazione e presenta infine il pericolo che le risorse fiscali dei Cantoni siano meno sfruttate, le Camere avevano deciso di seguire la proposta del Consiglio federale di sopprimere le quote parti cantonali al prodotto della tassa militare, a quello delle tasse di bollo e all'utile netto della Banca Nazionale (art. 3 del decreto federale del 21 marzo 1950).

Il nostro nuovo disegno di decreto federale prevede circa questi punti le seguenti modificazioni.

La quota parte dei Cantoni all'*utile netto della Banca Nazionale* dev'essere mantenuta.

D'altra parte, dev'essere parimente mantenuta la partecipazione attuale dei Cantoni al rendimento delle *tasse di bollo federali*. Se si vuole che la riorganizzazione delle finanze federali non obblighi i Cantoni a far capo per i loro propri bisogni a nuove fonti di entrate di grande rendimento occorre usare prudenza nella riduzione delle quote parti cantonali al prodotto delle imposte federali, in particolare di quelle iscritte nella Costituzione. Ciò è avantutto il caso per la partecipazione dei Cantoni al prodotto delle tasse di bollo federali, poichè la ripartizione dell'importo che spetta ai Cantoni (19,3 milioni annui, nella media degli anni dal 1947 al 1951) non è fatta secondo la provenienza dell'imposta, ma in base alla popolazione di residenza, ed è perciò un fattore della perequazione finanziaria intercantonale (art. 42 *bis*, primo capoverso, lettera a, del disegno di decreto).

Per i motivi esposti nel messaggio del 22 gennaio 1948 (FF 1948, 462 e segg.), occorre invece sopprimere la partecipazione dei Cantoni al prodotto netto della *tassa d'esenzione dal servizio militare* (art. 42, lettera c, del disegno di decreto). In compenso, i Cantoni riceveranno un'*indennità adeguata* per le spese che loro cagioneranno in avvenire la fissazione e la riscossione di tale tassa. La determinazione dell'indennità, che in nessun caso potrà essere superiore al 20 per cento delle entrate lorde, è lasciata alla legislazione d'esecuzione.

La quota parte dei Cantoni al prodotto dei *dazi d'entrata sui carburanti*, che è fissata al 50 per cento nell'articolo 7 del decreto federale concernente l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954 e che nel 1951 ha raggiunto l'importo di 50 milioni di franchi, non deve essere nè soppressa nè modificata.

Tenuto conto delle critiche fatte alla partecipazione dei Cantoni, relativamente elevata, al prodotto dell'imposta federale per la difesa nazionale, siamo del parere che la questione della quota da assegnare ai Cantoni sul gettito di una nuova *imposta federale diretta* debba essere esaminata con particolare attenzione. A suo tempo, la partecipazione era stata giustificata dai maggiori oneri imposti ai Cantoni dalla guerra. Ma la situazione è oggi diversa e tale giustificazione non può più essere opposta al rimprovero che la quota parte spettante ai Cantoni permette a questi di sopperire a una parte notevole delle loro spese mediante imposte che i cittadini dei Cantoni non hanno approvato. Del resto, una riduzione dell'aliquota del 30 per cento è opportuna anche perchè, considerati i bisogni finanziari della Confederazione, la partecipazione dei Cantoni ha necessariamente per effetto, quando non sia contenuta entro determinati limiti, di aumentare in più o meno forte misura le aliquote della tariffa fiscale.

Le quote parti che dovevano finora essere pagate ai Cantoni sulle imposte federali rimesse con la loro collaborazione erano le seguenti: il 20 per cento per le due imposte di guerra; il 40 per cento per il contributo di crisi; il 35 per cento (1941) e il 30 per cento (a contare dal 1942) in materia d'imposta per la difesa nazionale; il 10 per cento per i due sacrifici (1940 e 1945) nonchè per la soprattassa speciale aggiunta all'imposta per la difesa nazionale (10 per cento). Dall'esame di questi dati riassuntivi risulta che occorre senz'altro tornare all'aliquota del 20 per cento. La riduzione ci appare sopportabile anche per il fatto che i Cantoni continueranno a partecipare al prodotto delle tasse di bollo federali come pure all'utile netto della Banca Nazionale e continueranno inoltre a ricevere intera la loro quota parte ai dazi d'entrata sui carburanti per motori (art. 3, numero III, lettera c, del disegno di decreto).

Riassumendo, si constata perciò che il nuovo progetto è notevolmente più favorevole ai Cantoni di quello del 1948. Non soltanto esso lascia loro, contrariamente al decreto federale del 21 marzo 1950, la loro quota parte del 20 per cento al prodotto delle tasse di bollo e la loro partecipazione all'utile netto della Banca Nazionale, ma prevede altresì un'indennità più elevata per la fissazione e la riscossione della tassa militare (20 per cento, invece dell'8 per cento), nonchè una maggiore partecipazione al prodotto dell'imposta federale diretta (20 per cento invece del 10 per cento, secondo il progetto del 1948). È in tal modo tenuto conto dei bisogni dei Cantoni nella maggiore misura possibile e in ogni caso sufficientemente affinché il nuovo ordinamento non renda necessarie revisioni troppo estese delle legislazioni fiscali cantonali.

3. Divieto delle convenzioni fiscali

Negli ultimi anni, l'opinione pubblica si è ripetutamente occupata del fatto che vari Cantoni fanno capo alla procedura delle convenzioni fiscali, impongono cioè determinati contribuenti in base a convenzioni spe-

ciali contrarie all'ordinamento legale generale. In tali convenzioni si è scorto una violazione del principio dell'eguaglianza davanti alla legge e un abuso, poichè i vantaggi fiscali concessi a un singolo contribuente sono accordati a spese della comunità e danno adito a una concorrenza sleale tra i Cantoni. È stato domandato che la legislazione federale vieti tali convenzioni per il fatto che favoriscono l'evasione fiscale; a sostegno della richiesta, è stato fatto valere che la Costituzione federale, la quale protegge i cittadini contro la doppia imposizione, deve parimente garantire ai Cantoni il rispetto della loro sovranità fiscale mediante una disposizione intesa a vietare le offerte di facilitazioni fiscali da parte di altri Cantoni.

La questione se la Confederazione debba anche in questo campo regolare le relazioni intercantionali era già stata posta in discussione al momento dei dibattiti parlamentari intorno al nostro disegno del 22 gennaio 1948 (FF 1948, 534). Le Camere avevano allora approvato il nostro modo di vedere (art. 2 del decreto federale del 21 marzo 1950). Qualcuno — è vero — era stato del parere che misure di questa natura sarebbero state superflue se gli abusi fossero eliminati durevolmente con un concordato al quale aderissero tutti i Cantoni. Nel frattempo, i Governi di quattordici Cantoni hanno concluso un concordato « allo scopo di applicare uniformemente e senza limitazioni le disposizioni fiscali a tutti i contribuenti e a tutti i beni imponibili e di evitare, con riserva delle clausole del concordato, la concessione di vantaggi fiscali ». Ma undici Cantoni non hanno dato la loro adesione. D'altra parte i Cantoni che sono acceduti al concordato hanno il diritto di disdirlo liberamente. Così stando le cose, sia al Consiglio nazionale sia al Consiglio degli Stati è stato sostenuto, nel corso dei dibattiti concernenti il progetto di riforma delle finanze, che era giustificato autorizzare la Confederazione a vietare le convenzioni fiscali, quand'anche esistesse un concordato intercantonale, poichè questo non ne sarebbe stato che confermato e rafforzato.

Non può essere indifferente per la Confederazione, se nel campo fiscale gli Stati federati hanno riguardo gli uni per gli altri o se invece mancano di solidarietà. La Confederazione delimita e protegge nella sua Costituzione la competenza dei Cantoni in materia fiscale, ne agevola anzi l'esercizio con misure speciali (imposta preventiva, imposta di garanzia delle assicurazioni, ecc.). Essa deve considerare d'interesse generale il fatto che i singoli cittadini siano tenuti a pagare le imposte secondo le leggi fiscali del Cantone a ciò competente. Per questi motivi, reputiamo che l'articolo 2 del decreto federale del 21 marzo 1950, in virtù del quale l'articolo 46 della Costituzione federale era completato da un terzo capoverso autorizzante la Confederazione a prendere, per via legislativa, provvedimenti contro la pratica delle convenzioni fiscali, debba essere ripreso nel nuovo progetto costituzionale (art. 2 del disegno di decreto). Nel messaggio del 22 gennaio 1948 è già stato detto in quale modo la Confederazione potrebbe, se necessario, fare uso di questa competenza.

IX. IL DISEGNO DI DECRETO

1. Considerazioni generali

Il disegno di decreto si propone, come quello del 1948-1950, di regolare le seguenti questioni: le entrate federali (in particolare disciplinamento della competenza fiscale della Confederazione), le relazioni finanziarie dei Cantoni con la Confederazione e tra i Cantoni stessi (partecipazione al prodotto delle imposte federali e delle dogane, perequazione finanziaria), la gestione delle finanze federali (equilibrio dei conti, sussidi federali, limitazione delle spese). Poichè gli oggetti del decreto sono gli stessi, possono essere mantenute varie disposizioni che erano in generale state trovate buone nelle discussioni anteriori e non furono criticate durante la campagna relativa alla votazione popolare.

Altre disposizioni del decreto federale del 21 marzo 1950 non potevano invece essere riprese nel disegno senza che il loro contenuto fosse modificato. Particolare importanza rivestono necessariamente le modificazioni della disposizione fondamentale, e cioè dell'articolo 42 *bis*, inteso a delimitare la competenza fiscale della Confederazione; il testo dato a detto articolo il 21 marzo 1950 ha senza dubbio suscitato l'opposizione del popolo nella votazione popolare del 4 giugno 1950.

2. Le varie disposizioni

Art. 1.

L'articolo 1 del disegno di decreto contiene le nuove disposizioni concernenti le finanze della Confederazione, che saranno inserite nella Costituzione federale.

Art. 30 della Costituzione. Nel suo testo attuale, questo articolo prevede soltanto che il prodotto dei dazi è devoluto alla Cassa federale e che i Cantoni tenuti a mantenere strade alpine internazionali ricevono un'indennità annua di 100 000 (Vallese), 160 000 (Uri) e 400 000 franchi (Grigioni e Ticino). Il progetto del 1948-1950 non si limitava a prevedere un aumento del 50 per cento di tali indennità. L'articolo 30 era infatti completato da una disposizione in virtù della quale a tutti i Cantoni sarebbe stata ceduta una parte del prodotto netto dei dazi d'entrata sui carburanti per motori. Secondo il disegno del Consiglio federale, tale parte sarebbe stata fissata dalla legislazione d'esecuzione, ma non avrebbe dovuto essere superiore al 50 per cento; il decreto federale del 21 marzo 1950 concedeva invece ai Cantoni un'aliquota fissa, e cioè il 50 per cento del prodotto netto dei dazi d'entrata sui carburanti. L'articolo 7 del decreto federale concernente l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954 garanti ai Cantoni, per gli anni dal 1951 al 1954, la metà del prodotto netto. Il presente disegno di decreto federale non modifica il disciplinamento vigente.

L'articolo 7 del decreto concernente l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954, che ha aumentato le indennità alle quali hanno diritto, in virtù dell'articolo 30, terzo capoverso, della Costituzione federale, i Cantoni di Uri, dei Grigioni, del Ticino e del Vallese « per riguardo alle loro strade internazionali alpine », non precisa se le indennità debbano essere prelevate dalla metà che spetta ai Cantoni del prodotto netto dei dazi di entrata sui carburanti. Il nostro disegno dice perciò chiaramente che i sussidi speciali (1 590 000 franchi complessivamente) per la manutenzione delle strade internazionali alpine saranno compresi nella quota parte cantonale al prodotto dei dazi d'entrata sui carburanti (art. 30, secondo capoverso, lettera a).

Art. 42 della Costituzione. In quest'articolo sono riassunte, come nel passato, le entrate principali della Confederazione (messaggio del 22 gennaio 1948: PF 1948, 527). Il testo proposto si distingue da quello dell'articolo 42 del decreto federale del 21 marzo 1950 in quanto non menziona l'utile netto della Banca Nazionale.

Lettera g. Il testo della corrispondente disposizione del decreto federale del 21 marzo 1950 era il seguente: « Con i contingenti in denaro dei Cantoni (art. 42^{ter}) »; l'articolo 42^{ter} fissava i contingenti cantonali a 70 milioni di franchi l'anno e stabiliva le norme concernenti il sistema di ripartizione dei contingenti. Poichè il decreto federale del 21 marzo 1950 è stato respinto, nella votazione popolare del 4 giugno 1950, in primo luogo appunto a motivo dei previsti contingenti in denaro, si tratta di esaminare se i contingenti in denaro debbano ancora essere indicati nell'elenco delle fonti di entrate federali previste nella Costituzione. Dopo uno studio approfondito del problema dei contingenti cantonali (FF 1948, pagg. da 369 a 392), il Consiglio federale giunse alla conclusione — nel suo messaggio del 22 gennaio 1948 — che non fosse opportuno rinunciare a menzionare nella Costituzione siffatte fonti di entrate, quant'anche i contingenti non siano sufficienti a soddisfare al considerevole fabbisogno finanziario della Confederazione (FF 1948, 528). Tale modo di vedere può tuttora essere considerato giustificato, poichè è sempre possibile ammettere che i contingenti cantonali servano un giorno a soddisfare bisogni speciali che non siano troppo considerevoli (per esempio, il finanziamento della perequazione finanziaria intercantonale). Per questo motivo la lettera g è mantenuta nel disegno di decreto. La frase addizionale intesa a precisare che la legislazione federale determinerà i contingenti dei Cantoni « ritenuta principalmente a norma la condizione delle rispettive forze imponibili (art. 42, lettera f, della Costituzione federale; art. 42, lettera g, nel testo del disegno di decreto del 22 gennaio 1948) appare superflua, se alla Costituzione è aggiunta una disposizione nel senso dell'articolo 42^{quater} del progetto.

Art. 42 bis della Costituzione. Tutti gli sforzi per il riordinamento del sistema fiscale federale hanno dimostrato che limitata è la scelta delle

imposte atte a soddisfare il fabbisogno finanziario della Confederazione. Secondo noi, i risultati conseguiti nel corso delle discussioni del passato inducono — e l'evoluzione storica lo conferma — a mettere a disposizione della Confederazione, oltre ai contributi che la Costituzione ha introdotto già prima del 1950, l'imposta preventiva, l'imposta sulla cifra d'affari e un'imposta diretta che colpisca il reddito delle persone fisiche, come pure l'utile netto, il capitale e le riserve delle società di capitali e delle società cooperative. Noi crediamo che siffatto disciplinamento della competenza fiscale permetta di ripartire gli oneri in modo equo sotto il profilo sociale e di sopperire in misura sufficiente alle spese della Confederazione.

A questo proposito occorre evidentemente tener presente che il fabbisogno finanziario della Confederazione non è costante e che, per tener conto delle sue fluttuazioni, la struttura dell'ordinamento fiscale costituzionale dev'essere per quanto possibile elastica, in modo che non siano compromesse le singole leggi d'applicazione. Se si vuole rispettare tale esigenza, le imposte alle quali la Confederazione intende far capo in modo stabile devono avere la loro base legale nell'articolo 42 *bis*. Per contro, la competenza a riscuotere l'imposta sulla cifra d'affari e un'imposta federale diretta dev'essere non solo limitata nel tempo e per conseguenza essere inserita in una disposizione addizionale della Costituzione, ma deve altresì essere sottoposta alle limitazioni materiali che vasti circoli considerano oggi come una condizione perchè il popolo e i Cantoni l'approvino (art. 3 del disegno di decreto).

Primo capoverso, lettera a; tasse di bollo. Le tasse di bollo federali sono imposte sulle operazioni commerciali. La designazione di « tasse di bollo » è oggi solo ancora giustificata come espressione tradizionale; infatti nel disciplinamento vigente, il subordinamento di questa tassa a determinati documenti non ha praticamente più senso quanto alla sostanza e l'uso di stampiglie ha soltanto un'importanza secondaria (bollo sulle cambiali).

In virtù dell'articolo 41*bis*, primo capoverso, della Costituzione federale nel suo testo attuale, la Confederazione può riscuotere « tasse di bollo su cartevalori, quietanze di premi d'assicurazione, cambiali e titoli affini, documenti in uso nei trasporti e altri documenti relativi ad operazioni commerciali ». Nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948, avevamo osservato che la definizione della competenza poteva essere limitata, nell'articolo 42 *bis*, primo capoverso, lettera *a*, della Costituzione, alla seguente espressione di carattere generale « documenti concernenti le operazioni commerciali »; poteva essere tralasciata l'enumerazione esemplificativa di oggetti fiscali, in quanto la legislazione d'esecuzione ha sottoposto, per esempio, alle tasse sui titoli anche documenti relativi a rapporti di credito e di partecipazione che non sono cartevalori (documenti concernenti i crediti iscritti, gli averi in banca a lunga scadenza e i pre-

stili commerciali, le partecipazioni in accomandita, ecc.); d'altra parte, la tassa di bollo sui premi d'assicurazione e la tassa di bollo sulle cedole sono nel passato sempre state riscosse, anche nei casi in cui non erano rilasciate quietanze di premi oppure quando il pagamento d'interessi o di dividendi non aveva luogo verso presentazione delle cedole (FF 1948, pag. 529 e segg.).

Al testo dell'articolo 42 *bis*, primo capoverso, lettera *a*, proposto nel nostro messaggio del 22 gennaio 1948 « tasse di bollo sui documenti relativi ad operazioni commerciali » è stata fatta l'aggiunta, nel decreto federale del 21 marzo 1950, « compresi le cedole e i documenti affini ». Nel nostro progetto per la lettera *a*, non avevamo menzionato espressamente le cedole, in quanto eravamo del parere che la riscossione della tassa di bollo sulle cedole potesse essere fondata sulla lettera *b* (imposta alla fonte sui redditi dei capitali). Poichè le Camere volevano iscrivere nella lettera *b* il diritto al computo dell'imposta preventiva nelle imposte cantonali ma non intendevano estendere siffatta possibilità alla tassa di bollo sulle cedole, è stato necessario precisare, completando la lettera *a*, che i redditi dei capitali possono essere sottoposti non soltanto all'imposta preventiva, ma altresì alla tassa di bollo sulle cedole.

Nel nuovo progetto vorremmo reinserire a titolo illustrativo, accanto alla disposizione generale, la menzione delle principali tasse di bollo tradizionali. Ciò nonostante, la legislazione potrà continuare in avvenire a parificare altri documenti a quelli specificati nella Costituzione, quando si tratti di garantire un trattamento fiscale eguale di fatti della stessa natura, e prevedere la tassazione qualora anche non sia fatto eccezionalmente uso di determinati documenti, ciò che solitamente avviene per le operazioni commerciali.

Secondo l'articolo 41 *bis* attuale, la competenza della Confederazione a riscuotere tasse di bollo « non si estende ai documenti relativi ad operazioni fondiari e di pegno immobiliare ». Come già il progetto del 22 gennaio 1948, il nostro nuovo disegno di decreto non prevede più questa aggiunta. Nel nostro messaggio del 1948 avevamo in merito esposto quanto segue (FF 1948, pagg. 301 e 302):

« Questa disposizione è stata emanata partendo dalla considerazione che l'imposizione fiscale delle operazioni immobiliari deve essere riservata ai Cantoni, mentre alla Confederazione spetta quella concernente il traffico dei valori mobiliari che circolano ovunque e che sono diffusi partendo da una località su tutto il territorio del paese (Messaggio dell'11 dicembre 1916 concernente l'aggiunta di un articolo 41 *bis* e di un articolo 42, lettera *g*, alla costituzione federale, F.F. 1916, ediz. franc., IV, 570). La legislazione sulle tasse di bollo ha precisato questa limitazione come segue: i riconoscimenti di debito, che hanno il carattere di documenti concernenti operazioni commerciali, restano soggetti alla sovranità fiscale della Confederazione an-

che se in pari tempo attestano un diritto di pegno immobiliare, sia che questo diritto venga ad aggiungersi accessoriamente al diritto di credito (obbligazioni di un prestito con garanzia immobiliare, art. 875 C.C.S.), sia che i documenti attestanti il debito adempiano, come titoli di pegno immobiliare (cartelle ipotecarie o rendite fondiari emesse per serie, art. 876 C.C.S.), la funzione di obbligazioni di prestito, vale a dire che siano emessi sotto una forma conveniente alle operazioni commerciali e servano alla creazione di un capitale collettivo. Per decidere se questi documenti siano soggetti alla sovranità fiscale della Confederazione, si deve unicamente esaminare se si tratta di documenti relativi ad operazioni commerciali; per conseguenza, il disegno non menziona le operazioni fondiari e di pegno immobiliare. Dal lato materiale ciò non significa una modificazione. Le competenze della Confederazione non sono ampliate ed i Cantoni possono, come finora, continuare a riscuotere le loro imposte sulle operazioni immobiliari ».

Nel suo secondo capoverso, l'articolo 41 *bis* attuale dispone: « Un quinto del prodotto netto della tassa di bollo è devoluto ai Cantoni ». In virtù del progetto del 22 gennaio 1948, siffatta partecipazione avrebbe dovuto cessare alla fine del 1949 e, in virtù del decreto federale del 21 marzo 1950, « alla fine dell'anno civile per il quale l'imposta per la difesa nazionale sarà riscossa per l'ultima volta ». Per i motivi esposti nel capo VIII, 2, siamo oggi del parere che la partecipazione dei Cantoni al prodotto delle tasse di bollo debba essere mantenuta e che la disposizione costituzionale debba contenere una norma speciale per la fissazione del piano di ripartizione, compito questo che fino a oggi spettava esclusivamente alle leggi d'esecuzione.

Primo capoverso, lettera b, imposta preventiva. Il mantenimento dell'imposta preventiva sui redditi di capitali svizzeri e dell'imposta riscossa sulle prestazioni di assicurazioni s'impone oggi come al momento delle deliberazioni dal 1948 al 1950. In base alle esperienze del passato, è desiderabile e conforme agli interessi fiscali dell'insieme della Svizzera che la Confederazione sia autorizzata, anche in avvenire, a prelevare dai redditi di capitali e dalle vincite delle lotterie un'imposta riscossa alla fonte, poichè la stessa si è rivelata preziosa nella lotta contro la frode fiscale e permette, nonostante l'applicazione di aliquote proporzionali, una ripartizione degli oneri equa dal lato sociale, in quanto è computata in imposte progressive la cui tassazione avviene individualmente. Del pari occorrerà assicurare anche in avvenire, mediante misure della stessa natura, l'imposizione delle prestazioni d'assicurazioni.

Primo capoverso, lettera c; imposizione sul tabacco. La disposizione che autorizza la Confederazione a imporre il tabacco è parimente tolta dal decreto federale del 21 marzo 1950. Essa è destinata a sostituire l'ar-

ticolo 41 *ter* attuale, del seguente tenore: « La Confederazione ha facoltà di riscuotere imposizioni sul tabacco greggio e sul tabacco manifatturato ».

Primo capoverso, lettera d; imposte di ritorsione. La legislazione fiscale svizzera osserva in generale, anche rispetto all'estero, i limiti fissati dal divieto della doppia imposizione intercantonale. Tuttavia, in numerosi Stati esteri con i quali la Svizzera si trova in strette relazioni economiche prevalgono, sopra tutto nei tempi attuali, altre concezioni circa i limiti territoriali della sovranità fiscale e l'appartenenza fiscale delle persone e delle cose. Ne consegue che la nostra economia deve sempre più far fronte a esigenze di Stati esteri che nel nostro paese sono considerate ingiuste. Fino a quando la Svizzera non sarà in grado di rispondere con misure adeguate alle ingerenze fiscali dell'estero, non serviranno molto neppure i suoi sforzi per proteggere i propri cittadini mediante convenzioni internazionali. Tenuto conto dell'evoluzione della situazione, urge per conseguenza rimediare alle misure fiscali estere contrarie alla nostra tradizionale concezione della limitazione territoriale della competenza in materia d'imposizione, conferendo alla Confederazione la facoltà di ordinare misure fiscali di ritorsione. Tale è appunto lo scopo della lettera *d*.

La possibilità di prevedere imposte federali speciali per rimediare alle misure fiscali estere esisteva, fino al 1950, soltanto in materia di tasse di bollo (art. 9 *bis* della legge sulle tasse di bollo). La base legale manca quando si tratta di rimediare all'imposizione estera del reddito e della sostanza, contro la quale la nostra economia domanda di essere protetta. Sono questi i motivi che hanno indotto l'Assemblea federale, durante i dibattiti relativi alla riforma delle finanze, ad accettare la proposta di un disciplinamento più largo della competenza in questo campo. Il decreto federale del 21 marzo 1950 si limitava — è vero — a concedere la competenza per la riscossione di speciali imposte alla fonte (art. 42 *bis*, primo capoverso, lettera *c*, del progetto d'articolo costituzionale); l'imposizione, a titolo di misura di ritorsione, della sostanza appartenente a stranieri, intesa come un elemento dell'imposta d'ammortamento (capo II, art. 4, primo capoverso, lettera *e*, della decisione del Consiglio nazionale), era infatti caduta con quest'ultima imposta. Una competenza più estesa è invece stata concessa alla Confederazione dal decreto concernente l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954: l'articolo 6 di questo decreto prevede che l'Assemblea federale può essa stessa ordinare oppure incaricare il Consiglio federale di ordinare qualsiasi imposta di ritorsione, in particolare imposte che colpiscono i redditi di origine svizzera e la sostanza collocata nella Svizzera.

Scopo delle imposte di protezione e di ritorsione non è quello di procurare nuove fonti d'introiti alla Confederazione, bensì di rimediare alle ingerenze fiscali commesse dall'estero. Secondo le esperienze fatte nel corso delle trattative per la conclusione di convenzioni intese a evitare

i casi di doppia imposizione internazionale, si può ammettere che già la sola esistenza di una disposizione costituzionale o legale che permetta la riscossione d'imposte di questa natura ha un notevole effetto preventivo. Ora, si può presumere che questo effetto sarà ancora più sicuro quando la facoltà di riscuotere imposte di ritorsione sia definita in modo più largo, così da poterne fare uso, se necessario, nel più breve tempo. Ecco perchè secondo il nostro progetto la Confederazione dev'essere pienamente libera di prendere le misure fiscali di ritorsione considerate opportune nelle relazioni con gli Stati esteri, per quanto concerne sia la scelta del genere d'imposta, sia le condizioni d'assoggettamento, o ancora le aliquote dell'imposizione.

Secondo capoverso; esclusività della sovranità fiscale federale. Si tratta di una disposizione già contenuta nel decreto federale del 21 marzo 1950. Essa sostituisce, per le tasse di bollo, la disposizione attuale dell'articolo 41 bis, primo capoverso, seconda frase, della Costituzione federale. Tuttavia, essa non è meno necessaria per l'imposta preventiva e per l'imposta sul tabacco.

Terzo capoverso; legislazione d'esecuzione. Nell'articolo 42 bis, terzo capoverso, prima frase, del decreto federale del 21 marzo 1950, erano riservati, per evitare i casi di doppia imposizione, gli accordi internazionali. L'aggiunta è superflua.

La seconda frase del terzo capoverso contiene una disposizione speciale circa la fissazione delle imposte di ritorsione, analoga a quella prevista nell'articolo 6 del decreto federale concernente l'ordinamento transitorio dal 1951 al 1954. Essa conferisce all'Assemblea federale la facoltà di stabilire le disposizioni sulle imposte secondo il primo capoverso, lettera d; allo scopo di rendere possibile un intervento rapido quando le circostanze lo esigono, le Camere potranno delegare la loro competenza al Consiglio federale.

Art. 42 ter, della Costituzione. Il testo del primo capoverso di questo articolo è identico a quello del decreto federale del 21 marzo 1950. Per le spiegazioni ci riferiamo a quelle date nel capo III, 1, b, circa i rapporti tra le misure contro le crisi e l'ammortamento elastico del debito.

L'articolo costituzionale inserito nel decreto federale del 21 marzo 1950 prevedeva in proposito un capoverso, in virtù del quale gli scopi per cui potevano essere concessi sussidi dalla Confederazione, nonché i requisiti, l'importo e le condizioni di essi dovevano in ogni modo essere regolati da leggi o da decreti federali. Tale disposizione non è stata ripresa nel nuovo disegno di decreto. Essa era infatti stata ispirata dall'impressione che cagionavano le somme elevate per sussidi fondati sul diritto di necessità. Attualmente questi sussidi sono per così dire interamente soppressi. Rimangono soltanto ancora per lo più i sussidi per scopi culturali, concessi in via d'approvazione del preventivo.

Il *secondo capoverso* contiene la disposizione intesa a porre un freno alle spese. Pensiamo che si tratti qui di una questione da risolvere mediante una disposizione costituzionale, insieme con quella del nuovo ordinamento finanziario. Tuttavia, l'interpretazione di siffatta disposizione nel testo del decreto federale concernente l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954 ha continuamente cagionato discussioni e divergenze d'opinione, in quanto il testo non indica chiaramente a quali decreti il « freno delle spese » è applicabile.

Fondandoci sugli insegnamenti del passato, abbiamo cercato di trovare una soluzione che presentasse minori difficoltà d'interpretazione. Tuttavia, la natura dei decreti finanziari delle Camere è talmente diversa da un caso all'altro che le difficoltà non possono essere superate modificando la redazione della disposizione attuale; in particolare non è possibile enumerare nella Costituzione federale le diverse specie di decreti parlamentari ai quali è applicabile il freno delle spese. Se il freno delle spese deve avere effetti pratici, l'unica soluzione consiste nel disciplinare i particolari di questa materia complicata in un atto legislativo speciale emanato in esecuzione della disposizione costituzionale. E se non si vuole sminuire l'importanza attuale del freno delle spese, occorrerà conferire a detto atto la forma di una legge federale.

Il secondo capoverso dell'articolo 42 *ter* che vi proponiamo non è contrario alla disposizione dell'articolo 88 della Costituzione federale in virtù del quale il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati prendono le loro decisioni alla maggioranza assoluta dei votanti; la norma sul freno delle spese può infatti essere considerata una disposizione speciale che deroga alla disposizione generale dell'articolo 88.

Art. 42 quater della Costituzione. Abbiamo ripreso questo articolo nel testo del decreto federale del 21 marzo 1950. Le disposizioni che esso contiene sono state discusse nel capo VII concernente la perequazione finanziaria intercantonale e non richiedono certo maggiori spiegazioni.

Art. 2.

La proposta di aggiungere un terzo capoverso all'articolo 46 della Costituzione era già contenuta nel progetto del 22 gennaio 1948 e motivata nel relativo messaggio (FF 1948, 306 e 307). Essa risale al postulato Bachmann del 1942 e all'iniziativa del Cantone di Zurigo del 1945 e vuole conferire alla Confederazione la facoltà d'intervenire contro la concorrenza che i Cantoni si fanno mediante l'offerta di riduzioni fiscali e di prendere misure per impedire che determinati contribuenti siano favoriti in modo contrario ai principi dell'eguaglianza davanti alla legge. L'aggiunta era stata approvata dalle Camere nei dibattiti dal 1948 al 1950 (art. 2 del decreto federale del 21 marzo 1950).

La ripresa di questa proposta nel nuovo disegno è in particolare giustificata dagli sforzi dei Cantoni per rimediare alla concorrenza fiscale

sale mediante un concordato, sforzi che, fino a oggi, non sono però stati coronati da un successo completo (cfr. capo VIII, 3).

Art. 3.

Il risultato dei tentativi finora fatti per riordinare le finanze federali su base costituzionale ci induce a considerare giustificate le molte esitazioni che si nutrono ancora oggi a conferire alla Confederazione il diritto di riscuotere imposte dirette, se l'unica limitazione di siffatto diritto deve consistere nel referendum legislativo facoltativo. D'altra parte, occorre tener conto dell'opinione, sostenuta in vasti circoli, secondo cui l'imposta sulla cifra d'affari si giustifica solamente accanto a una imposta federale diretta e deve perciò essere sottoposta alle stesse limitazioni — quanto alla competenza federale — che l'imposta federale diretta.

Poichè scopo della limitazione è avantutto quello di restringere nel tempo la competenza fiscale conferita dalla Costituzione, la disposizione con la quale la Confederazione è autorizzata a riscuotere un'imposta sulla cifra d'affari e un'imposta diretta non può essere inserita nell'articolo 42 *bis*, bensì in un complemento (« disposizione transitoria ») alla Costituzione. L'articolo 3 del nostro disegno contiene il testo di tale complemento e indica chiaramente il carattere sussidiario delle due fonti di introiti di cui si tratta.

Numero 1. La competenza della Confederazione è definita e fissata per una durata di 20 anni (dal 1955 al 1974), conformemente alla decisione del Consiglio nazionale del 10 giugno 1949.

Lettera a. Questa disposizione definisce l'oggetto dell'imposta sulla cifra d'affari. Essa designa come tale le cifre d'affari risultanti da operazioni di smercio come pure le prestazioni connesse con dette operazioni. Essa riprende in tal modo la definizione data nel decreto federale del 21 marzo 1950. Siffatta definizione permetterà un disciplinamento adeguato della materia e anche, per più di un aspetto, una semplificazione dell'imposizione delle varie forme di cifre d'affari (segnatamente le forniture per le costruzioni).

D'altra parte, la lettera *a* statuisce che la competenza fiscale federale è esclusiva: le cifre d'affari dichiarate dalla legislazione federale imponibili o espressamente esenti da imposta non possono essere colpite dai Cantoni con un'imposta sulla cifra d'affari.

Lettera b. Questa disposizione concerne l'imposta federale diretta, designata come « imposta per la difesa nazionale ». Il mantenimento di tale termine divenuto d'uso corrente è giustificato dal fatto che esso permette di fare la distinzione necessaria tra l'imposta federale diretta e le imposte cantonali grazie a un'espressione facile da ricordare. Ma

il mantenimento del termine è consigliabile anche perchè la nuova imposta federale proposta costituisce materialmente soltanto una modificazione dell'imposta attuale per la difesa nazionale e il fabbisogno finanziario al quale l'imposta deve sopperire ha la sua origine sopra tutto nelle spese cagionate dalla difesa nazionale.

Per i motivi esposti nel capo VI, la lettera *b* prevede che le persone fisiche e le persone giuridiche che non sono società di capitali o società cooperative (associazioni, fondazioni, enti e istituti di diritto pubblico o ecclesiastico, e enti di diritto cantonale nel senso dell'articolo 59 del codice civile) pagheranno un'imposta federale diretta sul reddito, ma non sulla sostanza. È chiaro che per reddito si intende, come attualmente in materia d'imposta per la difesa nazionale e come per l'imposta d'ammortamento, il reddito complessivo, provenga esso dal lavoro, dalla sostanza o da altre fonti d'entrate. Le società di capitali (società anonime, società in accomandita per azioni, società a garanzia limitata) e le società cooperative devono invece essere assoggettate all'imposta federale diretta sia sul reddito netto sia sul capitale e sulle riserve.

Numero II. Questa disposizione stabilisce, nella sostanza, limiti notevoli alla legislazione d'esecuzione in materia d'imposta sulla cifra d'affari. Tale imposta, che frutta annualmente oltre 400 milioni di franchi, è un elemento fondamentale delle finanze federali. La sua riscossione non può perciò più essere rimessa in discussione. Non per nulla il popolo svizzero ha respinto con 552 122 no contro 129 243 sì e con voto negativo di tutti i Cantoni l'iniziativa del partito del lavoro intesa a vietare la riscossione d'imposte sulla cifra d'affari. Il risultato di quella votazione dev'essere interpretato nel senso che all'imposta sulla cifra d'affari non devono essere apportate modificazioni essenziali e che il disciplinamento vigente deve nelle sue grandi linee essere mantenuto, in particolare per ciò che concerne la determinazione degli oggetti imponibili, le eccezioni all'assoggettamento e la fissazione dell'imposta.

Lettera a. Ne consegue che, come già nel decreto federale del 21 dicembre 1950, la presente disposizione obbliga il legislatore a esentare le cifre d'affari risultanti dalla fornitura di derrate alimentari di prima necessità. Inoltre, la legislazione d'esecuzione potrà prevedere altre esenzioni, in particolare le esenzioni all'assoggettamento precisate oggi nell'articolo 14, primo capoverso, lettera *b*, del decreto che istituisce una imposta sulla cifra d'affari.

Lettera b. Analogamente a quanto era previsto nel decreto federale del 21 marzo 1950, è anche qui stabilito che le cifre d'affari risultanti dalla fornitura di articoli indispensabili d'uso corrente e di materie ausiliarie necessarie alla produzione agricola non potranno essere gravate da un'imposta superiore al 4 per cento del prezzo al minuto. È evidente che il consumo d'articoli indispensabili debba essere imposto mediante aliquote per quanto possibile moderate. La legislazione d'esecuzione non

potrà però evitare certe difficoltà cagionate dal trattamento speciale delle cifre d'affari risultanti dalla fornitura « di articoli indispensabili d'uso corrente »; le difficoltà deriveranno sopra tutto dal fatto che numerosi oggetti d'uso corrente possono essere definiti indispensabili non in senso assoluto, ma soltanto per una determinata categoria di consumatori (per esempio, l'automobile per il tassametrista, l'apparecchio fotografico per il fotografo di professione); altre difficoltà deriveranno dal fatto che molti oggetti, pur essendo d'uso corrente, possono divenire, a seconda dell'esecuzione e del prezzo, oggetti di lusso (mobili, tappeti, scarpe, orologi, ecc.).

Lettera c. Si tratta qui di una disposizione concernente l'imposta sull'importazione, non prevista nel decreto federale del 21 marzo 1950. Poichè l'importazione delle merci, cioè il passaggio attraverso il confine di merci, non è per sè una operazione commerciale e non è necessariamente nè preceduta nè seguita da una operazione siffatta, dev'essere menzionata nella Costituzione accanto alle operazioni commerciali, se si vuole che formi oggetto di un'imposizione, ciò che è opportuno a motivo della concorrenza.

Numero III. In questo numero sono riunite le norme generali per la determinazione dell'imposta federale diretta (imposta per la difesa nazionale).

Lettera a. Questa disposizione fissa le aliquote massime sul reddito netto e sulla sostanza che devono essere pagate dalle società di capitali e dalle società cooperative. Mediante queste aliquote, il rendimento fiscale voluto può essere conseguito soltanto se l'imposizione colpisce il reddito netto intero (e non solo quello ripartito) e, oltre al capitale, tutte le riserve (e non solo le riserve palesi). Per conseguenza, come base di calcolo dell'imposta sul reddito è definito nel progetto il reddito netto conseguito. I motivi determinanti per l'adozione di questo criterio sono segnatamente quelli esposti nel capo VI, numero 3, contro l'imposta sugli utili ripartiti.

Lettera b. È qui stabilito il principio dell'imposizione progressiva per il reddito dei contribuenti non compresi nella lettera *a*; l'aliquota massima è fissata al 15 per cento. L'applicazione dell'aliquota massima sarà necessaria, se si vuole che l'imposta sul reddito secondo la lettera *b* e le imposte previste nella lettera *a* fruttino insieme un gettito annuo lordo di 250 milioni di franchi. Inoltre, la lettera *b* prevede una deduzione generale di almeno 2 000 franchi e una deduzione per ogni figlio di almeno 500 franchi. L'importo minimo del reddito imponibile è fissato a 2 000 franchi per i celibi e a 3 000 franchi per le persone coniugate. Infine, è precisato che l'assoggettamento ha inizio quando il reddito netto ascende a 4 000 franchi per i celibi e a 5 000 franchi per le persone

coniugate (cfr. allegato 19). Tale ordinamento corrisponde a quello attualmente in vigore in materia d'imposta per la difesa nazionale.

Lettera c. Conformemente a quanto è previsto per le imposte di guerra, per la contribuzione di crisi e per l'attuale imposta per la difesa nazionale, la riscossione della nuova imposta federale diretta dev'essere affidata ai Cantoni. Ciò vale parimente per le imposte che devono essere pagate dalle società di capitali e dalle società cooperative, visto che l'imposta sugli utili ripartiti non è stata accettata. Inoltre, la lettera c fissa al 20 per cento la quota parte dei Cantoni (cfr. capo VIII, 2).

Art. 4.

Secondo l'articolo 3 del decreto federale del 21 marzo 1950, la partecipazione dei Cantoni al prodotto della tassa d'esenzione dal servizio militare e delle tasse di bollo, come pure all'utile della Banca Nazionale avrebbe dovuto cessare alla fine dell'anno civile per il quale l'imposta per la difesa nazionale fosse stata riscossa per l'ultima volta.

Poichè il nuovo progetto mantiene la quota parte dei Cantoni al prodotto delle tasse di bollo e all'utile netto della Banca Nazionale (capo VIII, 2) e prevede d'altra parte la riscossione di un'imposta federale diretta in luogo e vece dell'attuale imposta per la difesa nazionale, la cessazione dei diritti cantonali di partecipazione al prodotto netto della tassa militare può senz'altro essere fissata per il momento in cui spirerà l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954.

Art. 5.

Questa disposizione transitoria è analoga a quella dell'articolo 4, primo capoverso, del decreto federale del 21 marzo 1950. Come quest'ultima, essa è intesa a garantire alla Confederazione, nel periodo necessario per l'esecuzione del nuovo ordinamento costituzionale, la conservazione di una parte essenziale dei suoi mezzi finanziari. Finchè non potrà fare capo alle nuove risorse fiscali, la Confederazione continuerà perciò a disporre delle entrate che sono previste nell'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954; del pari, le misure temporanee previste per diminuire le spese devono rimanere in vigore ancora per una certa durata.

L'articolo 5 del disegno di decreto dichiara applicabili, dopo il 1954, le disposizioni di precedenti ordinamenti finanziari che secondo il decreto federale del 29 settembre 1950 avrebbero dovuto cessare i loro effetti alla fine del 1954. La nuova proroga concerne le disposizioni seguenti:

1. le disposizioni relative all'ordinamento finanziario dal 1939 al 1941 (decreto federale del 22 dicembre 1938 concernente l'attuazione dell'ordinamento transitorio delle finanze federali), modificato dal re-

gime finanziario dal 1946 al 1949 (decreto federale del 21 dicembre 1945 che proroga nuovamente il regime finanziario 1939-1941). Siffatte disposizioni, che sono menzionate nell'articolo 1, primo capoverso, del decreto federale concernente l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954, devono essere prorogate per quanto non siano state abrogate o non siano divenute nel frattempo prive d'oggetto. Come era esposto in modo particolareggiato nel nostro messaggio del 22 luglio 1949 (FF 1949, ed. franc., II, pag. 79 e segg.; 90 e segg.), si tratta qui di determinate economie, di modificazioni e di complementi vari in materia di tasse di bollo e d'imposta sulla birra, nonché di misure per il mantenimento del credito nazionale;

2. le disposizioni del decreto federale del 20 giugno 1947 che istituisce misure intese a ridurre immediatamente le spese della Confederazione, indicate nell'articolo 1, secondo capoverso, del decreto federale concernente l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954. Si tratta qui di economie attuate mediante la rinuncia a iscrivere determinate rate d'ammortamento e la riduzione del sussidio all'Ufficio svizzero d'espansione commerciale;
3. le disposizioni indicate nell'articolo 2 del decreto federale concernente l'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954, e cioè i decreti emanati dal Consiglio federale in virtù dei poteri straordinari e concernenti l'imposta per la difesa nazionale, l'imposta sulla cifra d'affari, l'imposta sul lusso, l'imposta preventiva e l'imposta riscossa alla fonte sulle prestazioni fatte in virtù di assicurazioni sulla vita.

Conformemente all'articolo 5 del nostro disegno di decreto, tutte queste disposizioni rimarranno in vigore anche dopo il 31 dicembre 1954 fino all'entrata in vigore delle nuove leggi se devono essere sostituite da leggi d'esecuzione delle nuove disposizioni costituzionali, e fino al 31 dicembre 1956 al più tardi negli altri casi. Tra le leggi d'esecuzione che in virtù della nuova disposizione costituzionale devono sostituire i decreti menzionati nel numero 3, ricordiamo in particolare quelle concernenti le tasse di bollo (secondo il regime finanziario 1939-1941), l'imposta preventiva (compresa l'imposta riscossa sulle prestazioni d'assicurazioni), l'imposta sulla cifra d'affari (compresa l'imposta sul lusso e l'imposta sulla birra) e la nuova imposta per la difesa nazionale destinata a sostituire quella in vigore. Inoltre, dovrà essere studiata la revisione della legge federale sulla tassa d'esenzione dal servizio militare e dovrà essere preparata una legge federale nella quale siano contenute le disposizioni generali della legislazione fiscale della Confederazione.

OSSERVAZIONI FINALI

Le spiegazioni che precedono dimostrano che sono nuovamente state esaminate tutte le possibilità atte a garantire l'equilibrio delle finanze federali dopo lo spirare dell'ordinamento finanziario dal 1951 al 1954.

Se proponiamo un decreto che nelle sue grandi linee non differisce molto dall'ordinamento attuale nè dal progetto del 1948 non è perchè partiamo da un'idea preconcepita, ma perchè tutte le altre possibili soluzioni presentano inconvenienti tali e urtano contro difficoltà tanto considerevoli che in definitiva nè le Camere nè il popolo le accetterebbero. Così stando le cose, c'è chi potrebbe obiettare che la revisione costituzionale proposta non merita il nome di « riforma delle finanze ». Se per riforma si dovesse intendere un ordinamento del tutto nuovo del sistema fiscale, il rimprovero sarebbe evidentemente fondato. Tuttavia, il nostro scopo non poteva consistere nel trovare a qualsiasi costo qualcosa di nuovo: si trattava per noi di cercare una soluzione che garantisse l'equilibrio dei conti e nel medesimo tempo fosse politicamente possibile. D'altra parte, occorre tenere conto in primo luogo della situazione finanziaria dei Cantoni. Una modificazione fondamentale del sistema fiscale oggi in vigore, con una separazione completa della competenza fiscale tra la Confederazione e i Cantoni, avrebbe avuto per conseguenza di obbligare quest'ultimi a una riforma generale della loro legislazione fiscale, ciò che nelle presenti circostanze non sarebbe attuabile.

Neppure per ciò che concerne la forma, il nostro disegno costituisce una revisione vera e propria, poichè contrariamente ai progetti del 1938 e del 1948 esso non contiene un articolo che fissi esclusivamente la competenza. Esso prevede soltanto una disposizione costituzionale della durata di vent'anni per le due imposte principali, disposizione che stabilisce anche un certo limite sostanziale. Scopo della stessa è quello di precisare che le due imposte non possono essere aumentate a piacimento. D'altra parte, le disposizioni devono però essere sufficientemente elastiche da permettere quelle modificazioni e quegli adattamenti dell'imposta che dovessero risultare necessari nel corso dei prossimi vent'anni. L'articolo costituzionale dovrebbe dunque contenere per quanto possibile poche disposizioni particolareggiate, per lasciare sufficiente latitudine alla legislazione, nel cui campo il diritto del popolo di esprimere il suo parere è parimente salvaguardato.

Se il progetto di riordinamento delle finanze federali corrisponde in larga misura all'ordinamento provvisorio attuale, occorre ricordare che quest'ultimo non è dovuto al caso, ma è il risultato delle esperienze di lunghi anni. Esso si fonda politicamente sul rapporto delle forze nel nostro paese; in particolare, esso segue tra l'imposizione diretta e indiretta o, se si vuole, tra gli oneri che colpiscono il possesso e il consumo, una linea che s'è rivelata come la giusta via di mezzo e che deve essere mantenuta anche nel nuovo progetto. Nel corso della loro evoluzione, le imposte dei due gruppi sono state a poco a poco ritoccate allo scopo di attuare sempre meglio l'idea della ripartizione equa degli oneri. Ricordiamo per esempio l'aumento delle deduzioni esenti dall'imposta per la difesa nazionale e l'estensione dell'elenco delle merci esenti dal-

l'imposta sulla cifra d'affari. Nello stesso ordine di idee abbiamo proposto ora di rinunciare all'imposta complementare sulla sostanza delle persone fisiche: tale rinuncia appare giustificata a motivo dell'onere relativamente forte a carico del reddito della sostanza nei Cantoni e nei comuni.

Abbiamo esaminato se il nuovo ordinamento delle finanze dovesse contenere una disposizione con la quale sia autorizzata la riscossione di un supplemento speciale per il finanziamento del programma straordinario d'armamento. Ce ne siamo astenuti perchè non volevamo rendere troppo complicato il presente progetto. Si tratta infatti oggi in primo luogo di dare alla Confederazione, per un periodo di tempo abbastanza lungo, la base giuridica che le permetta di procurarsi i mezzi finanziari necessari. Senza dubbio sarebbe buona cosa ammortizzare interamente le spese cagionate dal programma d'armamento durante gli anni in cui la situazione economica è favorevole; purtroppo, ciò non è però permesso dalla decisione popolare del 6 luglio 1952.

Se la situazione economica attuale durerà ancora alcuni anni e non sarà necessario imporre alla Confederazione nuovi oneri, dovrebbe essere possibile compensare, almeno parzialmente, nei prossimi anni l'aumento dei debiti cagionato dalle spese suppletive per l'armamento. Se invece il grado d'occupazione e il reddito nazionale diminutissero o altre spese straordinarie si rendessero necessarie a motivo dei pericoli di natura economica o politica, occorrerebbe rassegnarsi a un notevole aumento del disavanzo del conto di Stato.

È impossibile prendere già oggi tutti i provvedimenti finanziari necessari per tutte le eventualità. Il fine essenziale deve consistere nel garantire alla Confederazione, almeno per tempi più o meno normali, le risorse indispensabili. Noi speriamo che le Camere e il popolo riconosceranno tale necessità e contribuiranno a far riuscire questo terzo tentativo di ordinare le finanze federali in modo durevole.

Ci pregiamo raccomandarvi di approvare il disegno di decreto federale allegato che istituisce nuove disposizioni costituzionali sull'ordinamento delle finanze della Confederazione, e vi preghiamo di gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra più alta considerazione.

Berna, 20 gennaio 1953.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Etter.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

MESSAGGIO del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il nuovo ordinamento costituzionale delle finanze della Confederazione (Del 20 gennaio 1953)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1953
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6356
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.03.1953
Date	
Data	
Seite	109-214
Page	
Pagina	
Ref. No	10 152 600

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.