

COMITATO SVIZZERO D'AZIONE PER LA PROROGA
DELL'ORDINAMENTO FINANZIARIO DELLA CONFEDERAZIONE

Segretariato per la Svizzera italiana
Casella postale 731
6901 Lugano
tel. 091 23 14 01

DOCUMENTAZIONE SULLA VOTAZIONE FEDERALE
DEL 29 NOVEMBRE 1981

Proroga dell'ordinamento finanziario
della Confederazione

Sommario

1. La situazione di partenza
 - 1.1 Le finanze della Confederazione
 - 1.2 Gli sforzi di risanamento
 - 1.2.1 Misure di risparmi
 - 1.2.2 Nuove entrate
 - 1.3 Un ordinamento limitato nel tempo
2. La proroga dell'ordinamento finanziario
 - 2.1 Modifiche all'imposta federale diretta
 - 2.1.1 Aumento delle deduzioni sociali
 - 2.1.2 Riduzione d'imposta
 - 2.1.3 La progressione a freddo
 - 2.1.4 Le conseguenze delle misure proposte per la Confederazione e per il contribuente
 - 2.2 Le modifiche all'imposta sulla cifra d'affari
 - 2.2.1 L'aumento dei tassi
 - 2.2.2 Gli artisti non sono soggetti all'ICA
 - 2.2.3 Il sistema del tasso minimo
 - 2.2.4 Il problema della "tassa occulta"
 - 2.3 Le conseguenze finanziarie del progetto finanziario

3. I problemi a lunga scadenza
 - 3.1 Il risparmio costante
 - 3.2 Le proposte per nuove entrate
 - 3.2.1 La tassa sul traffico pesante
 - 3.2.2 La vignetta autostradale
 - 3.2.3 I pedaggi alle gallerie alpine
 - 3.2.4 Il sopraddazio sui carburanti
 - 3.2.5 L'imposizione dell'energia
 - 3.2.6 L'imposizione degli averi fiduciari
 - 3.3 La nuova ripartizione dei compiti fra Confederazione e cantoni
4. Le conseguenze di un rifiuto della proroga dell'ordinamento finanziario
 - 4.1 Proseguire con l'ordinamento attuale
 - 4.2 Proseguire col diritto di urgenza
5. Il testo del progetto
6. Riassunto

I - VIII Allegato statistico

1. La situazione di partenza

1.1 Le finanze della Confederazione

Dal 1971, la Confederazione chiude i suoi conti in rosso. Nel 1979, si è raggiunto il deficit massimo: 1,7 miliardi di franchi. Per il 1982, è previsto un disavanzo di 1,12 miliardi di franchi. I debiti che derivano da questi deficit annuali si fissano oggi a circa 20 miliardi di franchi, cioè 3350 franchi pro capite della popolazione. Gli interessi di questo debito causano alla Confederazione uscite annuali dell'ordine di un miliardo di franchi.

Nel suo rapporto sul piano finanziario per la legislatura 1981-83, il Consiglio federale mette come punto focale della politica finanziaria federale il risanamento delle finanze della Confederazione. Il Consiglio federale mette l'accento sulla sua volontà di intraprendere misure di risanamento, che dovrebbero portare a una durevole diminuzione delle uscite e a un aumento delle entrate, così da portare entro il 1983 il deficit di bilancio dello Stato a somme irrisorie.

1.2 Gli sforzi di risanamento

1.2.1 Misure di risparmio

Dall'inizio degli anni 70, la Confederazione cerca di riportare in equilibrio le sue finanze. L'8 giugno 1975, il popolo e i cantoni accettarono un primo "pacchetto di risparmi", che prevedeva una diminuzione delle sovvenzioni statali (dal 15 al 9%) a favore dell'Assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS). Queste sovvenzioni federali furono però di nuovo aumentate

a causa della nona revisione dell'AVS e nel 1982 torneranno allo stesso livello di prima.

Anche il "pacchetto di risparmio 1977", che modificava 35 decreti legislativi e permetteva risparmi dell'ordine di 650 milioni di franchi annui, fu accettato dal popolo, a seguito del referendum che ne voleva invece il rigetto. Ulteriori 100 milioni di franchi di risparmi risultarono dalla diminuzione delle sovvenzioni che servivano a tenere artificialmente basso il prezzo del pane e del burro e che fu decisa dal Parlamento.

Il "pacchetto di risparmi 1980" portò a una riduzione delle uscite di circa 530 milioni di franchi, e ciò soprattutto grazie all'eliminazione delle quote cantonali alle entrate sui diritti di bollo e a quelle dell'amministrazione federale dell'alcol, all'eliminazione completa delle sovvenzioni sul pane e a una decurtazione lineare del 10% delle sovvenzioni della Confederazione. Anche queste misure furono accettate dal popolo.

1.2.2 Nuove entrate

Gli sforzi della Confederazione per acquisire nuove entrate presentarono più difficoltà di quelle tese al risparmio. Nel 1975, furono aumentate le entrate fiscali sull'acquavite; nel 1977, le imposte sul tabacco, i diritti doganali sui cereali, i supplementi di prezzo sul grasso commestibile, sugli olii commestibili e il dazio sul burro d'importazione, ciò che portò a maggiori entrate per 150 milioni di franchi.

Nel 1975, il popolo accettò l'aumento dal 30 al 35% dell'imposta preventiva, un aumento dal 4,4 al 6,6 e dal 5,6 all'8,4% dell'imposta sulla cifra d'affari e un innalzamento del tasso massimo applicabile all'imposta per la difesa nazionale delle

persone fisiche all'11,5%. Queste tre misure portarono alla Confederazione entrate supplementari per 1,2 miliardi di franchi.

Non arrise per contro nessun successo ai due tentativi per introdurre un nuovo ordinamento finanziario: il popolo, nel 1977 e nel 1979, rifiutò le proposte che miravano a sostituire l'imposta sulla cifra d'affari con l'imposta sul valore aggiunto a un tasso più elevato. La proposta finanziaria del 1977 avrebbe portato alle casse federali 2,66 miliardi di franchi all'anno in più e quella del 1978 1,38 miliardi.

1,3 Un ordinamento limitato nel tempo

L'ordinamento finanziario del 1971, che rappresenta la base legale per più della metà delle entrate della Confederazione, scade il 31 dicembre 1982. L'imposta federale diretta (imposta sulla difesa nazionale) e l'imposta sulla cifra d'affari apportano oggi alla Confederazione 8,3 miliardi di franchi (cifra del budget 1981). Prima che scada il termine di queste due fonti d'entrata, deve dunque essere fissata una nuova base legale che permetta alla Confederazione di poter disporre anche in futuro di questi mezzi finanziari.

2. La proroga dell'ordinamento finanziario

Lo scopo principale del progetto sottoposto al popolo il prossimo 29 novembre è quello di assicurare alla Confederazione le due fonti principali di entrata: l'imposta sulla cifra d'affari e l'imposta federale diretta (imposta sulla difesa nazionale). Non vi sono contenute modifiche di rilievo rispetto al diritto attuale. Così, non si modifica il sistema delle

imposte di consumo, nè l'imposta federale diretta conosce un mutamento strutturale.

Cionondimeno, per ciò che concerne l'imposta federale diretta, è parzialmente corretta la progressione a freddo, mentre che la diminuzione di entrate collegate alle superiori deduzioni sociali possibili sono compensate dall'aumento dei tassi dell'imposta sulla cifra d'affari. Di conseguenza, alla fine dell'operazione, la Confederazione dovrebbe poter contare su una maggiore entrata annuale dell'ordine di 300 milioni di franchi.

2.1 Modifiche all'imposta federale diretta

2.1.1 Aumento delle deduzioni sociali

Rispetto all'ordinamento attuale, le deduzioni sociali sono aumentate in questo modo:

Deduzioni	Diritto attuale	Progetto 29.11.81
per i coniugati	2'500.-	4'000.-
per ogni figlio	1'200.-	2'000.-
per ogni persona bisognosa di assistenza	1'200.-	2'000.-
per i contribuenti vedovi, divorziati o non coniugati convivono nell'economia domestica con i figli o con persone bisognose di assistenza	-	3'000.-
per i premi di assicurazione e gli interessi sui risparmi		
- vedovi, divorziati, non coniugati	2'000.-	2'500.-
- coniugati	2'000.-	3'000.-
per il reddito del lavoro del coniuge	2'000.-	4'000.-

Il Consiglio federale e le Camere hanno chiaramente rifiutato di introdurre nel progetto la possibilità di dedurre importi fissi dal totale dell'imposta dovuta, mentre, così come succede oggi in ogni cantone, sono concesse deduzioni sul reddito. La prima soluzione avrebbe rappresentato una tale novità da sconvolgere l'idea iniziale di proseguire con meno variazioni possibili sulla strada già percorsa.

Il passaggio a importi fissi deducibili dal totale dell'imposta dovuta, sostenuto principalmente dai socialdemocratici, porterebbe a un massiccio inasprimento della progressione per gli alti redditi, ciò che non è giustificabile. Al contrario, le deduzioni sul reddito contribuiscono in una certa misura alla mitigazione delle conseguenze della progressione a freddo.

2.1.2 Riduzione d'imposta

I due progetti finanziari del 1977 e del 1979 prevedevano misure atte a correggere le conseguenze della progressione a freddo, tramite, in particolare, modifiche alle tariffe. La proposta di quest'anno rinuncia a una modifica delle tariffe, ma cerca di raggiungere un certo equilibrio attraverso le riduzioni d'imposta. La riduzione introdotta nel 1975 per le persone coniugate è soppressa, mentre sono introdotte queste nuove riduzioni:

- 30% sui primi 100 franchi d'imposta annua
- 20% sui successivi 300 franchi d'imposta annua
- 10% sui successivi 500 franchi d'imposta annua
- a partire da 900 franchi d'imposta annua, la riduzione massima è di 140 franchi.

2.1.3 La progressione a freddo

Sia l'aumento delle deduzioni sociali, sia le riduzioni d'imposta servono a compensare almeno parzialmente la progressione

a freddo. L'articolo 41 ter, paragrafo 5 della Costituzione federale prescrive che gli effetti della progressione a freddo devono essere compensati periodicamente. Con questo si vorrebbe ottenere che l'onere fiscale riconosciuto adeguato dal cittadino non sia involontariamente aumentato a causa dell'inflazione e della compensazione del reddito che ne deriva.

Nel 1973, in ossequio a questa norma costituzionale, si compensarono le conseguenze della progressione a freddo con una estensione della tariffa delle imposte sul reddito delle persone fisiche del 10%. Nel 1975, si attuò una parziale compensazione con la deduzione di 70 franchi al massimo sull'onere fiscale delle persone coniugate.

Anche i due progetti del 1977 e del 1979 prevedevano misure per compensare la progressione a freddo, ma, come già abbiamo visto, furono rifiutati dal popolo. Dal 1975, dunque, non si sono più avute misure di compensazione. In questo periodo, l'indice nazionale dei prezzi al consumo è aumentato da 165 a 187 punti. Una compensazione integrale della progressione a freddo comporterebbe oggi una diminuzione delle entrate della Confederazione di 800 milioni di franchi all'anno.

Appare poco opportuno, da una parte compensare integralmente la progressione a freddo per poi, dall'altra parte, dover compensare di nuovo integralmente queste minori entrate con aumenti di imposte. Così, considerata la precaria situazione delle finanze federali, non è sopportabile una diminuzione delle entrate di 800 milioni di franchi. D'altra parte, non possiamo dimenticare che, con le misure proposte, una volta di più i redditi medi e alti non sono sufficientemente sgravati.

2.1.4 Le conseguenze delle misure proposte
per la Confederazione e per il contribuente

Per la Confederazione, lo sgravio dei contribuenti in base alle misure proposte causa una minore entrata di 100 milioni di franchi all'anno per la parte delle riduzioni d'imposta e 310 milioni dal settore delle deduzioni sociali. Di questi 410 milioni di minori entrate totali, il 30%, cioè 123 milioni, sono a carico dei cantoni, a causa della riduzione della quota dei cantoni all'imposta sulla difesa nazionale, così che alla Confederazione verrebbero a mancare 287 milioni di franchi netti all'anno.

Per il contribuente, rispetto alla norma attuale, entrano in vigore i seguenti sgravi:

Reddito lordo del lavoro	non coniugato	coniugato con 2 figli	
		coniuge che non percepisce un reddito	coniuge che percepisce un reddito
fr.	%	%	%
15'000	100	già esentato	già esentato
20'000	34,38	100	già esentato
25'000	30,31	58,45	100
30'000	28,83	40,96	69,29
35'000	25,51	49,61	50,34
40'000	21,25	39,68	60,24
50'000	16,15	29,11	41,94
60'000	10,19	26,10	40,62
80'000	5,80	15,18	23,73
100'000	3,58	10,75	16,53
150'000	1,76	5,57	8,31
200'000	1,15	3,55	5,21

2.2 Le modifiche all'imposta sulla cifra d'affari

Le minori entrate causate dalla parziale compensazione delle conseguenze della progressione a freddo devono essere reintegrate. Inoltre, alla Confederazione, in misura limitata, devono essere fornite maggiori entrate atte a ridurre i suoi deficit. Il progetto finanziario 1981 prevede perciò un aumento dei tassi dell'imposta sulla cifra d'affari.

2.2.1 L'aumento dei tassi

Da anni, la quota delle imposte indirette rispetto al totale del gettito fiscale della Confederazione, dei cantoni e dei comuni continua a diminuire. Da una parte, il motivo ricercato nella progressiva sparizione dei diritti doganali a seguito degli accordi internazionali di libero scambio e, dall'altra, anche nell'aumento costante delle entrate derivanti dalle imposte dirette, a causa della parziale mancata compensazione della progressione a freddo.

Mentre nel 1960 le imposte indirette consistevano ancora nel 71% del totale delle entrate fiscali della Confederazione, nel 1980 raggiungevano ancora appena il 62%. Rispetto al totale delle entrate fiscali della Confederazione dei cantoni e dei comuni, la quota delle imposte indirette era, nel 1980, appena del 25%, mentre nel 1960 era ancora del 38%. Tutti i paesi che ci circondano incassano proporzionalmente molto di più in imposte indirette.

Questa evoluzione è da considerare negativa, poiché le imposte dirette, cioè sui redditi, dovrebbero essere tradizionalmente la più importante fonte di entrate per i cantoni e i comuni. Questa importante intrusione della Confederazione limita l'azione dei cantoni nel reperimento delle loro entrate fiscali.

Con il progetto che sarà sottoposto al popolo e ai cantoni il prossimo 29 novembre, il tasso dell'ICA per il commercio al minuto passa dall'attuale 5,6 al 6,2% e quello per il consumo all'ingrosso dall'8,4 al 9,3%. Questi nuovi tassi entreranno in vigore a partire dal 1.ottobre 1982.

Il Consiglio federale aveva proposto un aumento, rispettivamente, al 6,4 e al 9,6%, ciò che avrebbe portato, rispetto all'attuale progetto, maggiori entrate per 200 milioni di franchi all'anno. Il Parlamento aveva ridotto i tassi per non gravare ulteriormente sul progetto. In prima linea, bisogna assicurare alla Confederazione le sue principali fonti di entrate: solo in un secondo tempo, si può pensare ad accrescere le entrate.

2.2.2 Gli artisti non sono soggetti all'ICA

Come già per i progetti d'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto del 1977 e del 1979, gli artisti pittori e gli scultori saranno esenti dall'imposta sulla cifra d'affari per le opere prodotte da loro stessi. Dal 1973, anche queste categorie di persone erano soggette all'ICA; gli importi incassati annualmente erano dell'ordine di 300'000 franchi, ma la loro riscossione era collegata a un apparato burocratico assolutamente non indifferente. Per opere non create in proprio, l'assoggettamento all'ICA rimane invariato.

2.2.3 Il sistema del tasso massimo

Attualmente, l'articolo 41 ter, paragrafo 3 della Costituzione federale prescrive tassi fissi applicabili all'imposta sulla cifra d'affari. In futuro, nella Costituzione saranno fissati tassi massimi. Con questo, è creata la possibilità di ridurre i tassi d'imposta per mezzo di atti legislativi,

sempre che la situazione finanziaria lo permetta, e si potranno con lo stesso sistema anche ridurre i tassi per singole merci.

2.2.4 Il problema della "tassa occulta"

In occasione della votazione sui progetti finanziari del 1977 e 1979, ci si riferì spesso ai difetti strutturali insiti nel sistema dell'imposta sulla cifra d'affari. Naturalmente, attraverso l'imposizione fiscale degli investimenti e delle installazioni aziendali, sono create condizioni concorrenziali svantaggiose nei confronti dell'estero. L'aumento dei tassi dell'ICA non fa che inasprire questa situazione.

Le Camere federali, in occasione dei dibattiti sull'ordinamento finanziario, hanno approvato una mozione all'indirizzo del Consiglio federale. In essa, si dice che il Consiglio federale è incaricato di sottoporre il più presto possibile alle Camere una revisione dell'imposizione sulla cifra d'affari. Con questa revisione devono essere eliminate le deficienze dell'attuale imposta sulla cifra d'affari, in particolare la tassa occulta, così da ridurre lo svantaggio concorrenziale dell'economia svizzera. Nel frattempo, il Consiglio federale ha istituito una commissione di esperti incaricata di studiare il problema.

2.3 Le conseguenze finanziarie del progetto finanziario

A seguito delle modifiche relative all'imposta federale diretta e all'imposta sulla cifra d'affari, nei prossimi tre anni si avranno le seguenti minori, rispettivamente maggiori entrate.

	1983	1984	1985
<u>E N T R A T E</u>	in milioni di franchi		
<u>Imposta sulla cifra d'affari</u> (aumento dei tassi)	+ 570	+ 600	+ 630
<u>Imposta federale diretta</u> (imposta sulla difesa nazionale)		- 410	- 410
di cui:			
- riduzione d'imposta		(- 100)	(- 100)
- aumento delle deduzioni sociali		(- 310)	(- 310)
<u>Maggiori entrate totali</u>	+ 570	+ 190	+ 220
<u>U S C I T E</u>			
<u>Minore spesa</u> Riduzione della quota ai cantoni come conseguenza delle minori entrate fornite dall'imposta federale diretta (30% di 410 milioni di franchi)		- 123	- 123
<u>MIGLIORAMENTO NETTO</u>			
Maggiori entrate	570	190	220
Minori uscite		123	123
<u>Apporto netto del progetto finanziario</u>	<u>570</u>	<u>313</u>	<u>343</u>

Nel 1983, si hanno molto maggiori entrate, poichè le modifiche che riducono le entrate dell'imposta sulla difesa nazionale entrano in vigore con il periodo fiscale che si inizia il 31 dicembre 1982 e cominciano dunque a produrre effetti solo nel 1984 (diminuzione delle entrate a partire dal 22. periodo fiscale).

3. I problemi a lunga scadenza

3.1 Il risparmio costante

Diverse misure di risparmio contenute nel "pacchetto 1980" sono limitate nel tempo, così che nei prossimi anni vi saranno nuove difficoltà finanziarie. Per questo, le Camere federali hanno approvato una mozione che incarica il Consiglio federale di proporre alle Camere, entro la fine del 1982 e allacciandosi alle misure finora adottate per il risanamento delle finanze federali, nuove misure di risparmio con caratteristiche più durature. Il Consiglio nazionale ha approvato la mozione con 92 voti contro 43 e il Consiglio degli Stati con 22 voti contro 14.

Poichè una parte straordinariamente importante delle uscite della Confederazione è legata a compiti particolari, i risparmi a lungo termine possono essere attuati solo attraverso modifiche delle basi legali. I due terzi di tutte le uscite della Confederazione (circa 12 miliardi di franchi all'anno) sono destinati per legge, o comunque praticamente, a scopi ben precisi: pagamento degli interessi sui debiti, assunzione del deficit delle FFS, compensazione del rincaro al personale, quote dei cantoni alle entrate della Confederazione, sovvenzioni alle assicurazioni sociali, sovvenzioni all'agricoltura, traffico, insegnamento, ricerca, ecc.

Anche da un punto di vista psicologico è urgente ridurre i deficit della Confederazione. In periodi di prosperità economica, i deficit della mano pubblica ostacolano la propensione al risparmio della popolazione. Rinuncie personali sono mal digerite, quando lo Stato fa debiti così vistosi. Si difonde così la mentalità secondo cui è assolutamente inutile

risparmiare. Senza uno sforzo serio per ridurre le uscite non si riuscirà a riportare l'equilibrio nelle finanze della Confederazione.

3.2 Le proposte per nuove entrate

Attualmente, è in discussione tutta una serie di progetti per procurare alla Confederazione nuove entrate. Anche se non toccano minimamente l'ordinamento finanziario sottoposto a votazione, è utile schizzarne le caratteristiche. Sull'utilità della loro accettazione sarà l'elettore a decidere.

3.2.1 La tassa sul traffico pesante

A seguito di una mozione delle Camere federali del 1978, il Consiglio federale, con il messaggio del 16 gennaio 1980, propone l'introduzione di un'imposta sul traffico pesante. Scopo dell'imposta è in primo luogo quello di coprire i costi stradali causati dal traffico pesante. I veicoli pesanti coprono le spese causate nella misura di solo il 50%. Il Consiglio federale propone così di adottare un articolo costituzionale (36 quater), secondo cui la Confederazione è autorizzata a percepire una tassa sul traffico pesante, commisurata ai costi stradali causati e non coperti.

Secondo il Consiglio federale, questa tassa dovrebbe colpire i veicoli pesanti in base al loro peso e al chilometraggio percorso. Dovrebbe portare alle casse federali 350 milioni di franchi all'anno. Il Consiglio nazionale, nella sessione autunnale di quest'anno, ha discusso il progetto e lo ha modificato, introducendo una tassa unica, indipendentemente dal chilometraggio percorso. Ha poi rinunciato a un definitivo ancoramento della tassa sul traffico pesante nella Costituzione, per convergere su una soluzione transitoria limitata fino al 1990.

Con questo, dovrebbe essere evitato un pregiudizio alla concezione globale dei trasporti. Il Consiglio nazionale ha accettato questa versione con 106 voti contro 12. La soluzione dovrebbe portare alle casse federali 150-200 milioni di franchi all'anno. Dopo che il Consiglio degli Stati, in una sessione precedente a quella del Nazionale, aveva deciso la non entrata in materia, il destino della tassa sul traffico pesante è ancora incerto.

3.2.2 La vignetta autostradale

Con lo stesso messaggio del 16 gennaio 1980, il Consiglio federale raccomandava alle Camere di rinunciare all'introduzione di una tassa sull'uso delle autostrade, poichè la copertura dei costi causati dalle strade nazionali è già assicurata dai mezzi finanziari esistenti legati a tale scopo. Inoltre, la riscossione e il controllo della vignetta sarebbero collegati a importanti spese amministrative.

In contrasto con la raccomandazione del Consiglio federale; in occasione della sessione autunnale di quest'anno, il Consiglio nazionale, con 107 voti a favore e 38 contrari, ha deciso l'entrata in materia sulla vignetta autostradale. Secondo il Nazionale, la vignetta dovrebbe costare 30 franchi all'anno, così da portare alle casse della Confederazione un'entrata supplementare annua di 200-300 milioni di franchi. Anche su questo problema, per contro, il Consiglio degli Stati aveva deciso a suo tempo la non entrata in materia, così che il Parlamento non ha ancora detto l'ultima parola.

3.2.3 I pedaggi alle gallerie alpine

In Consiglio nazionale, un'iniziativa parlamentare che postulava l'introduzione di pedaggi alle gallerie alpine è stata

rifiutate con 118 voti contrari e 12 favorevoli. E' probabile che il problema non sia però risolto, visto che i democristiani argoviesi proseguono nella raccolta di firme per un'iniziativa popolare che appunto vuole la riscossione di questi pedaggi. Il termine per la consegna delle firme alla Cancelleria federale scade nell'agosto del 1982.

3.2.4 Il sopraddazio sui carburanti

Le entrate della Confederazione provenienti dal dazio sulla benzina e dal sopraddazio sui carburanti sono, secondo il diritto vigente, legati nell'utilizzazione alla costruzione delle strade nazionali. A partire dal 1983, questi mezzi finanziari non saranno più usati integralmente. Il Consiglio federale ha intenzione di proporre alle Camere la liberazione del dazio sulla benzina e un ampliamento dello scopo del sopraddazio. Di queste due fonti d'entrata affluiscono attualmente alle casse federali 1,8 miliardi di franchi all'anno.

Il Consiglio degli Stati aveva adottato una mozione secondo cui le entrate provenienti dal sopraddazio sui carburanti fossero destinate alla costruzione di strade in generale, cioè anche alle strade cantonali e comunali, ma il Consiglio nazionale ha rifiutato questa soluzione. La proposta del Nazionale è invece quella di usare in futuro la metà dei proventi del dazio e del sopraddazio per la costruzione e la manutenzione delle strade nazionali, per le strade in generale e per misure atte a diminuire la concentrazione di traffico sulle strade.

Il Consiglio federale intende inviare un messaggio su questo problema nella primavera del 1982. Certo è che l'eliminazione della costruzione nell'utilizzazione di queste importanti somme costituirebbe per la Confederazione un'ingente nuova entrata.

3.2.5 L'imposizione dell'energia

Sulla base del piano finanziario per la legislatura, il Consiglio federale, nel suo messaggio del 25 giugno del 1980, propone di imporre con l'ICA anche quegli agenti energetici che finora ne erano esclusi: il gas, l'elettricità, i combustibili solidi e liquidi. Questa misura porterebbe alle casse federali 300 milioni di franchi di entrate annue.

Il Consiglio federale si dice disposto a riesaminare la sua proposta di tassazione degli agenti energetici qualora, in connessione con la realizzazione della concezione globale dell'energia, si imponesse l'introduzione di un'imposta sull'energia collegata a scopi specifici. La commissione consultiva del Consiglio nazionale comunque ha ritenuto che la connessione fra l'imposizione dell'energia e la concezione globale dell'energia sia così stretta che si è astenuta dal dibattere il problema specifico. Essa desidera occuparsi del problema assieme al messaggio per l'introduzione nella Costituzione di un articolo sull'energia.

3.2.6 L'imposizione degli averi fiduciari

Con il messaggio del 25 giugno 1980, il Consiglio federale prende posizione in merito al desiderio delle Camere di studiare le possibilità di ulteriore imposizione del settore bancario. Per procurare nuove entrate e per combattere l'evasione fiscale, il Consiglio federale propone una revisione della legge sull'imposta preventiva che prevede anche l'imposizione degli interessi sugli averi fiduciari presso banche e casse di risparmio svizzere. Il tasso d'imposizione dovrebbe essere del 5% e la misura dovrebbe portare alle casse federali dai 150 ai 250 milioni di franchi all'anno, a seconda della consistenza degli averi fiduciari e dei tassi d'interesse praticati.

Il Consiglio degli Stati, nella sessione primaverile di quest'anno, ha deciso la non entrata in materia. Per contro, il Consiglio nazionale, in contrasto con le proposte della sua commissione, ha deciso, con 101 voti favorevoli e 88 contrarie, l'entrata in materia. Al momento, il progetto è analizzato nei dettagli dalla commissione del Nazionale.

3.3 La nuova ripartizione dei compiti fra Confederazione e cantoni

Il progetto di nuova ripartizione dei compiti fra Confederazione e cantoni dovrebbe portare a un alleggerimento degli impegni della Confederazione. In prima linea, vi è però l'intenzione di rafforzare l'ordinamento confederale e di restituire ai cantoni, in singoli settori, la responsabilità completa, incluso il compito di reperire il necessario finanziamento.

Con il primo pacchetto di nuova ripartizione dei compiti, per la Confederazione dovrebbero verificarsi una minore uscita di 200 milioni di franchi all'anno. Poichè per questa operazione devono essere modificate la Costituzione e alcune norme legali, il popolo avrà modo di esprimersi anche su questo oggetto. Un secondo pacchetto, che comprende altre nuove ripartizioni dei compiti, è in preparazione e dovrebbe essere pronto all'inizio del 1982.

4. Le conseguenze di un rifiuto della proroga dell'ordinamento finanziario

Se il progetto posto in votazione popolare il 29 novembre dovesse essere rifiutato, a partire dal 1983 alla Confederazione verrebbe a mancare più della metà delle sue entrate,

ciò che avrebbe conseguenze insopportabili, specie se consideriamo l'attuale stato deficitario e di indebitamento. Si avrebbero due possibilità di uscita:

4.1 Proseguire con l'ordinamento attuale

Nel corso del 1982, la Confederazione potrebbe indire una nuova votazione popolare per il rinnovo puro e semplice dell'ordinamento finanziario, rinunciando così a qualsiasi modifica. Se dovesse ossequiare integralmente il postulato costituzionale della compensazione della progressione a freddo, le verrebbero a mancare 800 milioni di franchi all'anno.

4.2 Proseguire col diritto di urgenza

Se non si dovesse approdare a nessuna soluzione praticabile nel corso del 1982, la Confederazione dovrebbe far ricorso al diritto di urgenza, da una parte per mantenere le sue fonti di entrata e dall'altra per limitare le uscite. I decreti urgenti entrerebbero in vigore senza che l'elettore possa esprimere il suo parere, ciò che non è molto positivo. D'altra parte, non sarebbe pensabile di accettare senza batter ciglio un deficit di 10 miliardi di franchi, così come risulta dalle cifre di budget, nel caso in cui venissero a mancare la maggior parte delle entrate della Confederazione. E' infatti inconcepibile che la Confederazione possa, a breve scadenza, ridurre della metà le sue spese.

5. Il testo del progetto

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 41^{ter} cpv. 1 e 3

- 1 La Confederazione può riscuotere oltre alle imposte che le competono secondo l'articolo 41bis:
 - a. un'imposta sulla cifra d'affari;
 - b. imposte speciali di consumo sulla cifra d'affari e sull'importazione di merci delle specie designate al capoverso 4;
 - c. un'imposta federale diretta.
- 2 La competenza a riscuotere le imposte di cui alle lettere a e c è limitata sino a fine 1994.
- 3 L'imposta sulla cifra d'affari conformemente al capoverso 1 lettera a può gravare le operazioni di smercio, l'importazione di merci e i lavori eseguiti a titolo professionale su cose mobili, costruzioni e terreni, eccettuata la lavorazione del suolo per la produzione naturale. La legge designa le merci esentate d'imposta o gravate secondo un'aliquota ridotta. L'imposta ammonta al massimo al 6,2 per cento per le forniture al minuto e al 9,3 per cento per le forniture all'ingrosso.

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 8

- 1 Con riserva della legislazione federale secondo l'articolo 41^{ter}, rimangono valide le disposizioni vigenti il 31 dicembre 1981 concernenti l'imposta sulla cifra d'affari, l'imposta federale diretta (ex imposta per la difesa nazionale) e l'imposta sulla birra, con le modificazioni seguenti.
- 2 L'imposta sulla cifra d'affari, con effetto dal 1^o ottobre 1982, è disciplinata come segue:
 - a. l'imposta ammonta al 6,2 per cento della controprestazione per le forniture al minuto e al 9,3 per cento per le forniture all'ingrosso;
 - b. gli artisti pittori e gli scultori sono esclusi dall'assoggettamento per le opere d'arte che loro stessi hanno creato.

3 L'imposta federale diretta è disciplinata come segue per gli anni fiscali successivi al 31 dicembre 1982:

- a. le deduzioni sul reddito delle persone fisiche ammontano a:
 - 4000 franchi per le persone coniugate;
 - 2000 franchi per ogni figlio;
 - 2000 franchi per ogni persona bisognosa;
 - 3000 franchi per i contribuenti vedovi, divorziati o celibi che vivono in comunione domestica con figli o persone bisognose;
 - per i premi assicurativi e gli interessi di capitali a risparmio, complessivamente:
 - 2500 franchi per i contribuenti vedovi, divorziati o celibi;
 - 3000 franchi per le persone coniugate;
 - 4000 franchi per il reddito di lavoro del coniuge, se ambo i coniugi esercitano un'attività lucrativa;
- b. l'imposta dovuta dalle persone fisiche è ridotta come segue:
 - del 30 per cento per i primi 100 franchi d'imposta annua,
 - del 20 per cento per i successivi 300 franchi di imposta annua,
 - del 10 per cento per i successivi 500 franchi di imposta annua;
- c. la riduzione d'imposta accordata sino alla fine del 1982 alle persone coniugate è soppressa;
- d. alla Commissione federale di condono dell'imposta federale diretta è aggiunto un vicepresidente. Le autorità cantonali competenti statuiscono sulle domande di condono dell'imposta federale diretta sino a concorrenza di un ammontare d'imposta di 1000 franchi.

4 Il Consiglio federale adegua i decreti concernenti l'imposta sulla cifra d'affari e l'imposta per la difesa nazionale alle modificazioni dei capoversi 2 e 3. In materia d'imposta sulla cifra d'affari, disciplina per il periodo transitorio anche gli effetti derivanti dal trasferimento dell'imposta. Alla designazione "imposta per la difesa nazionale" è ovunque sostituita la designazione "imposta federale diretta".

6. Riassunto

Lo scopo principale del progetto posto in votazione popolare è di assicurare alla Confederazione le sue due principali fonti di entrata dal momento in cui il vecchio ordinamento finanziario verrà a scadenza. Infatti, la base costituzionale che permette di percepire l'imposta sulla difesa nazionale e l'imposta sulla cifra d'affari scade alla fine del 1982.

Le due fonti d'entrata portano alle casse federali 8,5 miliardi di franchi all'anno, cioè circa la metà del totale delle entrate. Il progetto prevede le necessarie correzioni atte ad attenuare parzialmente le conseguenze della progressione a freddo, e questo da una parte grazie a un massiccio aumento delle deduzioni sociali e, d'altra parte, con riduzioni dell'imposta dovuta. L'imposta sulla difesa nazionale diviene così più sociale.

Per compensare queste diminuzioni di entrate e per procurare alle casse federali qualche entrata in più, sono aumentati di circa il 10% i tassi dell'imposta sulla cifra d'affari. Nel progetto non è dunque prevista nessuna modifica del sistema fiscale.

Alla Confederazione, in fin dei conti, andrebbero all'anno 350 milioni di franchi in più. Ciononostante, il deficit della Confederazione rimane considerevole, così che le misure di risparmio mantengono il loro carattere di priorità. In questo senso, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di preparare adeguate proposte.

Un aumento ulteriore dell'indebitamento statale è pure intollerabile a causa dei suoi effetti negativi sul costo del credito. Sul problema delle nuove entrate della Confederazione, l'elettore dovrà pronunciarsi in un secondo tempo, poichè

i progetti sono attualmente allo studio delle commissioni delle due Camere federali. Comunque, esse non sono messe in pericolo da questo progetto di ordinamento finanziario.

Il progetto di ordinamento finanziario sottoposto a votazione popolare il prossimo 29 novembre è equilibrato. Esso corregge pure parzialmente il distorto rapporto fra imposte dirette e indirette. Il progetto merita l'appoggio del popolo e dei cantoni.

Le finanze federali in cifre1. EntrateStruttura delle entrateEntrate fiscali (90% del totale) (nel 1960 l'85%)

Imposte sul reddito e sulla sostanza	35%	
di cui: imposta difesa nazionale		22%
imposta preventiva		8%
altre (bollo, tassa militare)		5%
Imposte sui consumi	55%	
di cui: imposta cifra d'affari		27%
imposta sui carburanti		14%
dazi doganali		6%
altre imposte sui consumi (tabacco, birra, vino)		8%

Altre entrate (10% del totale) (nel 1960 il 15%)

Prestiti e vendite di prodotti	1,0%	
Reddito del patrimonio della Confederazione	2,5%	
Altre entrate	6,5%	
di cui: regia degli alcool		1,0%
utile delle PTT		1,0%
contributi e rimborsi		1,3%
tasse		2,5%
ricavi da vendite		0,7%

L'imposta sulla cifra d'affari e l'imposta per la difesa nazionale costituiscono il 50% delle entrate globali della Confederazione.

L'imposta per la difesa nazionale proviene per i 2/3 dalle persone fisiche e per 1/3 dalle persone giuridiche.

I dazi doganali costituiscono il 20% delle entrate (nel 1960 rappresentavano ancora il 32%)

- dazi d'entrata	1980: 6%	1960: 20%
- dazi sui carburanti compresa soprattassa	1980: 14%	1960: 9%

L'imposta preventiva costituisce dal 7 al 10% delle entrate.

Essa proviene da:	- dividendi	35%
	- cedole obblig.	35%
	- interessi bancari	25%
	- altre fonti	5%
<u>Restituzioni</u>	- oltre il 50% a persone giuridiche	
	- il 40% circa ai cantoni (persone fisiche)	
	- il 6% circa a stranieri (accordi sulla doppia imposizione)	

La tassa sul bollo fornisce il 4% delle entrate.

Essa proviene:	- da emissioni di partecipazioni	23%
	- dai premi	17%
	- dal commercio di borsa	60%

Il 20% delle entrate fiscali federali deve essere destinato a scopi ben definiti.

Il 25% delle entrate federali viene usato direttamente per singoli compiti.

2. UsciteLe spese della Confederazione (secondo le categorie)

(in milioni e %, conti del 1980)

	<u>milioni</u>	<u>%</u>
Sussidi federali	5'591	32,2
Previdenza sociale diretta della Conf.	2'572	14,8
Terreni e veicoli	1'965	11,3
Autorità e personale	1'876	10,8
Spese generali	1'515	8,7
Partecipazione ai cantoni	1'310	7,5
Strade nazionali	1'050	6,0
Interessi	881	5,1

I sussidi federali (1/3 circa delle spese) vanno

- per circa 1/4 ognuno all'agricoltura e alimentazione, come pure al traffico
- per circa 1/6 ognuno alle casse malati riconosciute e a istruzione e ricerca.

La valorizzazione dei prodotti lattieri assorbe tuttora circa la metà dei sussidi all'agricoltura.

Le FFS e le ferrovie private ricevono l'80% dei sussidi destinati al traffico.

Le spese per il personale raggiungono il 10% delle spese totali.

Le spese per terreni e veicoli vengono assorbite per i 2/3 dal materiale di guerra.

Le spese della Confederazione (secondo le funzioni)

(in milioni e %, conti del 1980)

	<u>milioni</u>	<u>%</u>
<u>Previdenza sociale</u>	3'581	20,6
di cui: assic. invalidità	4,9	
assic. malattia e infort.	5,1	
AVS	9,2	
<u>Difesa nazionale</u>	3'533	20,3
di cui: gestione e manutenzione	4,3	
formaz. dell'amministr.	5,3	
materiale e costruzioni	9,5	
<u>Traffico ed energia</u>	2'722	15,7
di cui: ferrovie	7,1	
strade	7,7	
<u>Agricoltura e alimentazione</u>	1'573	9,1
di cui: misure di sostegno	7,2	
<u>Istruzione e ricerca</u>	1'511	8,7
di cui: ricerca	2,4	
università	4,3	
<u>Relazioni con l'estero</u>	687	4,0
di cui: aiuto allo sviluppo	2,5	
<u>Altre spese</u> (12 compiti)	1'536	8,7
<u>Spese finanziarie</u>	2'246	12,9
di cui: servizio del debito	5,2	
partecipazioni dei cantoni	7,5	

Sei compiti della Confederazione assorbono i 4/5 delle spese totali.

- insieme con le spese finanziarie non modificabili a breve scadenza esse coprono il 90% delle spese della Confederazione.

Classificazione economica delle spese della Confederazione

(in milioni e %, conti del 1980)

	<u>milioni</u>	<u>%</u>
<u>Per uso proprio (35% del totale)</u>		
- consumi	2'921	16,8
di cui: spese d'investimento del dipart.militare	10,1	
altri consumi	6,7	
- salari	1'935	11,1
- interessi	881	5,1
- investimenti	308	1,8
<u>Per trasferimenti (65% del totale)</u>		
- a enti pubblici	4'678	26,9
di cui: sussidi per investimenti	10,2	
sussidi per spese correnti	9,0	
partecipazioni dei cantoni	7,5	
- a terzi	3'478	20,0
di cui: a produttori	8,2	
a casse malati	5,1	
all'estero	2,9	
altri	3,8	
- ad aziende federali	3'086	17,7
di cui: all'AVS/AI	12,6	
alle FFS	5,1	
- prestiti e partecipazioni	102	0,6

Le spese di investimento della Confederazione, compresi sussidi a investimenti e prestiti, ma senza spese per materiale militare, raggiungono il 15% del totale delle spese.

Gli investimenti propri della Confederazione costituiscono

- il 2% del totale delle spese
- il 5% del totale delle spese degli enti pubblici; i cantoni spendono il 47% e i comuni il 48% del totale.

Le entrate della Confederazione

	1960	1970	1980
<u>Entrate globali</u>	<u>3'316</u>	<u>7'975</u>	<u>16'318</u>
<u>Entrate fiscali</u>	<u>2'806</u>	<u>7'241</u>	<u>14'619</u>
Imposte su reddito e sostanza	814	2'275	5'468
- imposta difesa nazionale	449	1'175	3'420
- imposta preventiva	189	740	1'249
- tassa sul bollo	174	308	696
- tassa militare	2	52	103
Imposte sui consumi	<u>1'992</u>	<u>4'966</u>	<u>9'151</u>
- imposta sulla cifra d'affari	663	1'688	4'772
- imposta sul tabacco	126	625	633
- dazi doganali	667	1'116	921
- dazi sui carburanti	313	739	955
- sopraddazio sui carburanti	-	471	1'263
- tasse dirigeristiche	121	260	542
- altre	102	67	65
Prestiti e vendite di prodotti	<u>128</u>	<u>93</u>	<u>130</u>
Reddito del patrimonio	<u>107</u>	<u>215</u>	<u>406</u>
Altre entrate	<u>275</u>	<u>426</u>	<u>1'163</u>

Le spese della Confederazione

<u>Spese globali</u>	<u>2'601</u>	<u>7'765</u>	<u>17'389</u>
- previdenza sociale	326	1'322	3'581
- difesa nazionale	969	2'014	3'533
- traffico	160	1'257	2'722
- agricoltura	346	778	1'573
- istruzione e ricerca	113	660	1'511
- relazioni con l'estero	82	317	687
- spese finanziarie (interessi, parti dei cantoni)	357	740	2'245
- altre spese	248	677	1'537

Economie attraverso i "pacchetti di risparmio" dal 1975

	risparmio in milioni
1. <u>Pacchetto di risparmi 1975 (DF 31.1.1975)</u>	
Riduzione del contributo all'AVS dal 15 al 9%	615
Ripristino all'11% nel 1978 e al 13% nel 1980 (9.revisione AVS), quindi risparmio netto di 2 punti percentuali (verrà di nuovo soppresso entro il 1982)	215
Rinuncia definitiva all'aumento del contributo federale al 18,75% (ritorno all'8.revisione)	400
2. <u>Pacchetto di risparmi 1977 (LF 5.5.77)</u>	
Riparto delle precedenti riduzioni nel diritto ordinario a partire dal 1.1.78; riduzione dei sussidi federali	650
3. <u>Riduzione dei sussidi federali da parte del Consiglio federale sulla base di ordinanze</u>	30
4. <u>Misure finanziarie 1977 (DF 29.9/7.10.77)</u>	113
- soppressione sussidio panificazione	93
- soppressione sussidio sul burro	20
5. <u>Personale</u>	
- Blocco del personale Non quantificabile. Per circa 750 posti non occupati, compresi costi per posto di lavoro, si verifica un risparmio di circa 45 milioni	45
- Nuova regolamentazione della compensazione del rincaro a partire dal 1976. Soppressione del rincaro per lavoro notturno. Non quantificabile	
6. <u>Pacchetto di risparmi 1980</u>	531
- soppressione parti dei cantoni alla tassa sul bollo	135
- riduzione lineare dei sussidi	366
- diverse modifiche di leggi	30
<u>Risparmi in totale (arrotondato)</u>	<u>2'000</u>

Miglioramento delle finanze attraverso un aumento delle
 entrate fiscali dal 1975 -----

	Decisione del -----	Maggiori entrate in milioni nel 1981 -----
1. <u>Aumento della fiscalità sull'alcool</u>	8.1.75	20
2. <u>Aumento del tasso dell'imposta preventiva dal 30 al 35%</u>	31.1.75	180
3. <u>Aumento delle entrate fiscali dal 1976</u>	31.1.75	1'090
- IDN aumento dei tassi massimi, compensazione della progressione, aumento dell'imposta sugli utili del 10%		50
- ICA: aumento dei tassi al 5,6 e all'8,4%		1'040
4. <u>Misure finanziarie 1977</u>	7.10.77	287
- Tassa sul bollo: aumento del 50% netto dopo deduzione delle parti dei cantoni		152
- Imposta sul tabacco: aumento del tasso dal 20%	10.5.78	80
- Aumento del dazio sui cereali	24.8.77	25
- Aumento dei supplementi di prezzo su grassi e oli com- mestibili	24.8.77	25
- Tasse sul burro importato maggiori entrate per aumento prezzo burro	24.8.77	5
5. <u>Misure di risparmio 1980</u>		
- Riduzione della parte dei cantoni all'utile netto della Regia degli alcool al 5%		130
6. <u>Estensione dell'ICA</u>		100
- al commercio dell'oro	14.12.79	50
- al tabacco con aliquota intera	3.7. 80	50
<u>Maggiori entrate globali (arrotondate)</u>		<u>1'800</u>