

02.078

Messaggio concernente il nuovo ordinamento finanziario

del 9 dicembre 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il decreto federale concernente un nuovo ordinamento finanziario e il decreto federale concernente un'aliquota speciale dell'imposta sul valore aggiunto per le prestazioni del settore alberghiero.

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

9 dicembre 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Le principali fonti di introiti della Confederazione – l'imposta federale diretta (IFD) e l'imposta sul valore aggiunto (IVA) – sono limitate nel tempo, ovvero sino alla fine del 2006. Il nuovo ordinamento finanziario (NOF) ha anzitutto lo scopo di sostituire talune disposizioni costituzionali introducendo una nuova base costituzionale che garantisca le entrate delle finanze federali dopo il 2006.

Il nuovo ordinamento finanziario si prefigge tre obiettivi:

- consolidare le due principali fonti di introiti: imposta sul valore aggiunto e imposta federale diretta,*
- aggiornare la Costituzione federale,*
- semplificare e migliorare il sistema fiscale.*

Le modifiche proposte riguardano unicamente l'imposta sul valore aggiunto e l'imposta federale diretta. A livello costituzionale il nuovo ordinamento finanziario prevede in pratica:

- 1. l'abrogazione della limitazione nel tempo dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta federale diretta,*
- 2. la soppressione dell'imposta federale diretta sul capitale delle persone giuridiche,*
- 3. l'adeguamento dell'aliquota massima dell'imposta federale diretta per le persone giuridiche all'aliquota vigente dell'8,5 per cento,*
- 4. l'aggiornamento e l'abrogazione delle disposizioni transitorie relative all'imposta sul valore aggiunto,*
- 5. la limitazione dell'imposta sul valore aggiunto a un'aliquota normale e un'aliquota ridotta, sopprimendo l'aliquota speciale per il turismo.*

Il primo provvedimento rientra nel primo obiettivo citato, mentre i provvedimenti 2–4 rientrano nel secondo obiettivo. La soppressione dell'aliquota speciale dovrebbe contribuire a fare in modo che le imposte risultino neutre dal profilo concorrenziale e a semplificare il sistema fiscale. Si tratta del terzo obiettivo.

La questione dell'aliquota speciale per le prestazioni nel settore alberghiero è delicata e non sarà integrata nella votazione sul nuovo ordinamento finanziario, ma sarà oggetto di una votazione separata.

Il nuovo ordinamento finanziario è un disegno ridotto all'essenziale, soprattutto a causa del no pronunciato il 24 settembre 2000 dal popolo e dai Cantoni all'articolo costituzionale sulla tassa d'incentivazione sull'energia per l'ambiente. Dopo questo verdetto popolare, il Consiglio federale non ritiene opportuno presentare già adesso una nuova versione di ordinamento finanziario con incentivi ecologici.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Necessità di una nuova base costituzionale

Le principali fonti di introiti della Confederazione – l'imposta federale diretta (IFD) e l'imposta sul valore aggiunto (IVA) – sono limitate fino alla fine del 2006. Il nuovo ordinamento finanziario (NOF) ha anzitutto lo scopo di sostituire talune disposizioni costituzionali introducendo una nuova base costituzionale che garantisca le entrate delle finanze federali dopo il 2006.

Nelle linee direttive delle finanze federali del 4 ottobre 1999, avevamo rilevato che la realizzazione del nuovo ordinamento finanziario permette «di avviare ulteriori riforme del sistema fiscale» e in particolare di «introdurre degli incentivi ecologici.»¹ Si trattava di introdurre una tassa speciale sull'energia non rinnovabile il cui ricavato avrebbe dovuto essere impiegato per ridurre i costi salariali accessori. Una simile tassa avrebbe costituito un'incentivazione a preservare le risorse naturali e avrebbe permesso di ampliare la base imponibile. L'articolo costituzionale sulla tassa d'incentivazione sull'energia per l'ambiente, che avrebbe permesso di realizzare tale obiettivo, è stato respinto dal popolo e dai Cantoni il 24 settembre 2000. Abbiamo quindi deciso di rispettare questa decisione nell'elaborazione del disegno di nuovo ordinamento finanziario e di non presentare una nuova versione di riforma fiscale ecologica. Pensiamo tuttavia di rilanciare il dibattito più tardi. Di conseguenza, il numero delle innovazioni introdotte nell'ordinamento finanziario della Confederazione è nettamente inferiore a quello previsto inizialmente.

1.1.2 Definizioni

Il capitolo 3 del Titolo terzo della Costituzione federale del 18 aprile 1999 si intitola «Ordinamento finanziario». Il disciplinamento costituzionale delle finanze federali (art. 126–135) comprende tre pilastri, descritti qui appresso:

¹ Linee direttive delle finanze federali: obiettivi, principi e strumenti per la politica finanziaria del Consiglio federale, 4 ottobre 1999, pag. 29.

Ordinamento finanziario della Confederazione

Art. 126–135 e 196–197 Cost.

| | | |
|---|---|--|
| Gestione finanziaria (art. 126 Cost.) <ul style="list-style-type: none">– Equilibrio del conto finanziario– Ammortamento del disavanzo di bilancio– Meccanismo del freno all'indebitamento | Disegno di nuovo ordinamento finanziario (NOF) Principi dell'imposizione fiscale (art. 127–134 Cost.) <ul style="list-style-type: none">– Principi generali (art. 127 Cost.)– Basi giuridiche per le imposte riscosse dalla Confederazione (art. 128, 130–134 Cost.)– Armonizzazione fiscale (formale) per la riscossione delle imposte dirette (art. 129 Cost.)– Disposizioni transitorie sulla destinazione delle entrate dell'IVA e iscrizione dell'aliquota speciale temporanea per le prestazioni del settore alberghiero (art. 196–197 Cost.) | Perequazione finanziaria (art. 135 Cost.) tra i Cantoni prendendo in considerazione: <ul style="list-style-type: none">– la capacità finanziaria e– le particolarità geotopografiche e sociodemografiche |
|---|---|--|

Nel presente disegno, la definizione di ordinamento finanziario si riferisce solo alla seconda colonna dello schema illustrato, ossia le basi costituzionali degli introiti fiscali della Confederazione nonché l'armonizzazione (formale) degli introiti fiscali dei Cantoni. Nel messaggio, salvo indicazione contraria, per «nuovo ordinamento finanziario» (NOF) si intende l'ordinamento finanziario della seconda colonna.

Il NOF si fonda sulla Costituzione federale e quindi su norme e disciplinamenti quadro relativamente generali dell'imposizione. A livello della Costituzione, la limitazione del numero di aliquote dell'IVA può essere compresa come la realizzazione di questi principi delle linee direttive. Ciononostante, un certo numero di obiettivi formulati nelle linee direttive delle finanze federali sono troppo concreti per essere oggetto del NOF. In altri termini, la maggior parte degli obiettivi possono essere raggiunti mediante la legge, come illustrato dai due esempi seguenti.

Pacchetto fiscale 2001

Il 28 febbraio 2001, abbiamo adottato il messaggio concernente il pacchetto fiscale 2001. Questa riforma esaustiva, che tiene conto di numerosi interventi parlamentari, si prefigge di introdurre miglioramenti strutturali del sistema fiscale nell'ambito dell'imposizione della coppia e della famiglia, della tassa di negoziazione e dell'imposizione della proprietà d'abitazione ad uso proprio.

Imposizione delle imprese

La riforma 1997 dell'imposizione delle imprese ha permesso di raggiungere importanti obiettivi (in particolare nel settore dell'imposizione delle holding) e di migliorare sensibilmente le condizioni quadro fiscali dell'economia svizzera. A livello federale, la riforma ha esteso agli utili delle partecipazioni la vigente deduzione per il ricavo da partecipazioni. Tale modifica era connessa all'introduzione di un'imposta proporzionale sugli utili dell'8,5 per cento (rispett. del 4,25 % per le associazioni, le fondazioni ecc.) e alla soppressione della tariffa a tre livelli che svantaggiava in modo particolare le società con un modesto capitale proprio, segnatamente le PMI. Nel gennaio 2000, il DFF ha istituito una commissione peritale incaricata di confrontare l'attuale onere fiscale globale delle imprese organizzate corporativamente e dei loro azionisti con quello dei titolari di imprese di persone. La commissione è stata inoltre incaricata di elaborare un sistema di imposizione delle imprese indipendente dalla forma giuridica. La commissione è giunta alla conclusione che nel sistema fiscale svizzero non è possibile realizzare un'imposizione delle imprese completamente indipendente dalla forma giuridica. Sarebbe per contro possibile, integrando il trattamento delle assicurazioni sociali, secondo la forma giuridica eliminare le distorsioni della concorrenza tra società d'investimento in capitale e società di persone. Abbiamo quindi incaricato l'Amministrazione federale delle contribuzioni di redigere un avamprogetto di riforma in tal senso. Sottoporremo al Parlamento, verosimilmente nel secondo semestre 2003, un messaggio sulla *seconda riforma dell'imposizione delle imprese*, che prevede di attenuare la doppia imposizione introducendo un'imposizione parziale degli utili conseguiti dagli investitori di capitale di rischio (azionisti, soci ecc.). L'obiettivo consiste quindi nell'ottenere una maggiore neutralità d'imposizione a livello della presa di decisione e di diminuire il peso dell'aspetto fiscale sulla decisione di reinvestire o distribuire gli utili.

Per conseguire tale risultato, intendiamo sopprimere la distinzione tra redditi del capitale e guadagni in capitale.

Inoltre, sono previste altre misure di accompagnamento a favore delle società di persone. Il quadro finanziario per introdurre innovazioni in questo campo è tuttavia limitato.

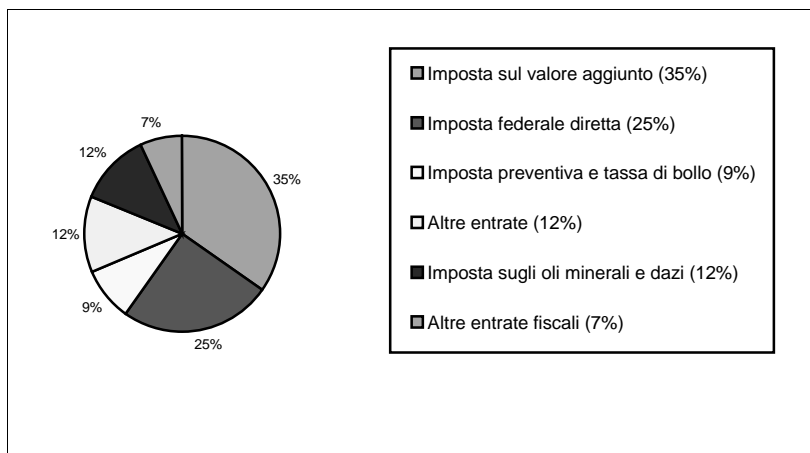
1.2 Ordinamento finanziario vigente

1.2.1 Sintesi dello status quo

1.2.1.1 Situazione a livello degli introiti

La Costituzione federale prevede espressamente la competenza della Confederazione di riscuotere determinati tributi. È il caso della tassa d'esonazione dal servizio militare o civile (art. 59 cpv. 3), delle imposte dirette (art. 128), dell'imposta sul valore aggiunto (art. 130), di diverse imposte speciali di consumo (art. 131 cpv. 1), della tassa di bollo (art. 132 cpv. 1), dell'imposta preventiva (art. 132 cpv. 2) e dei dazi doganali (art. 133). Inoltre, la Costituzione federale autorizza implicitamente la Confederazione a riscuotere, a certe condizioni, tasse di incitamento, contributi causali e contributi particolari quali le tasse di vigilanza sulle banche e sulle assicurazioni private. La Costituzione menziona anche le entrate federali destinate a finanziamenti speciali, come la tassa sugli introiti dei casinò (art. 106), la tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (art. 86) o la tassa sul traffico pesante (art. 85).

Entrata nella Confederazione nel 2001



L'imposta federale diretta (IFD) e l'imposta sul valore aggiunto (IVA) costituiscono le fonti principali delle entrate della Confederazione. Queste due imposte forniscono circa il 60 per cento delle entrate federali globali. La competenza conferita alla Confederazione di riscuotere queste due imposte è limitata nel tempo dalle disposizioni transitorie della Costituzione, ossia fino alla fine del 2006 (art. 196 n. 13 e 14 cpv. 4 Cost.). Per poter garantire il finanziamento dei compiti della Confederazione oltre il 2006, è quindi necessario rivedere tali disposizioni.

Vista la loro grande importanza politica, le aliquote massime di queste imposte sono stabilite nella Costituzione. Per l'imposta federale diretta, l'aliquota massima è attualmente fissata all'11,5 per cento per il reddito delle persone fisiche e al 9,8 per cento per il reddito netto delle persone giuridiche (art. 128 Cost.). Al momento della sua introduzione, l'aliquota massima dell'IVA era del 6,5 per cento (art. 130 Cost.). Il 1° gennaio 1999, è stata aumentata di un punto percentuale per assicurare il finan-

ziamento dell'AVS e il 1° gennaio 2000 è stata portata al 7,6 per cento per coprire i costi dei grandi progetti d'infrastrutture dei trasporti pubblici (tra cui le nuove linee ferroviarie transalpine). Mentre le imposte di consumo sono riscosse innanzitutto dalla Confederazione, l'imposta sul reddito è prelevata anche dai Cantoni e dai Comuni. La Confederazione riscuote l'IFD non soltanto per il fatto che non può fare a meno delle entrate che ne derivano, ma anche perché utilizza tale imposta per finanziare la perequazione finanziaria intercantonale.

1.2.2 Il sistema fiscale svizzero nel confronto internazionale

1.2.2.1 Struttura federalista

Il sistema fiscale svizzero è caratterizzato da una marcata decentralizzazione basata sul federalismo. Il diritto di prelevare imposte di ogni ente pubblico, ossia la Confederazione, i 26 Cantoni e i circa 2900 comuni, è sancito nella Costituzione federale. La Confederazione ha un diritto esclusivo di prelevare talune imposte o tasse. Condivide con i Cantoni il diritto di prelevare imposte dirette sul reddito delle persone fisiche e sul reddito netto delle persone giuridiche. La Confederazione non può prelevare imposte che non sono previste espressamente dalla Costituzione federale. Anche i Cantoni in virtù della loro sovranità fiscale prelevano imposte dirette o altre imposte o tasse nella misura in cui non siano riservate alla Confederazione. I Comuni possono riscuotere imposte solo nei limiti accordati loro dalla Costituzione del loro Cantone.

Negli ultimi anni, la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) ha permesso di armonizzare le imposte dirette. Al fine di un'armonizzazione verticale, tale legge quadro corrisponde ampiamente alla legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD), adottata lo stesso giorno. La LAID contempla i principi generali relativi alle imposte sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche, un'imposta sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche nonché l'imposta sugli utili da sostanza immobiliare. Tale armonizzazione, detta «formale», concerne in particolare l'assoggettamento all'imposta, l'oggetto dell'imposta, la procedura e le disposizioni penali in materia fiscale e in una certa misura le basi temporali. Non concerne tuttavia la determinazione delle tariffe, delle aliquote e degli importi esenti da imposta, che restano di competenza dei Cantoni. Non vi è quindi armonizzazione materiale, e le differenze tra gli oneri fiscali dei Cantoni sussistono. La LAID, entrata in vigore il 1° gennaio 1993, accordava ai Cantoni un termine di otto anni, ossia fino alla fine del 2000, per adeguare la loro legislazione fiscale. La LIFD è invece entrata in vigore il 1° gennaio 1995. Attualmente, la maggior parte dei Cantoni ha messo in atto l'armonizzazione delle imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

1.2.2.2 Imposte dirette e indirette

Questa organizzazione federalista, tipica della fiscalità elvetica, determina anche un'altra particolarità di questo sistema, ossia la preponderanza delle imposte dirette (imposte sul reddito e la sostanza) rispetto alle imposte indirette (imposte di consumo). Di conseguenza, il fatto che la competenza dei Cantoni e dei Comuni in materia fiscale sia per la maggior parte limitata alle imposte sul reddito e sulla sostanza e che i loro introiti fiscali totali siano superiori a quelli della Confederazione fa sì che la Svizzera ricavi la maggior parte delle sue risorse dall'imposizione diretta. Nel confronto internazionale², nel 1999 la Svizzera figurava nel gruppo dei Paesi dell'OCSE con il più alto rapporto imposte dirette/imposte indirette con il 69,1 per cento delle sue imposte provenienti dalle imposte dirette. La Svizzera era preceduta soltanto dagli USA (78,5 %) e dall'Australia (75,0 %) e seguita dal Giappone (67,6 %). La media dell'OCSE era del 55,4 per cento e quella dell'UE del 56,0 per cento.

1.2.2.3 L'onere fiscale globale

Il metodo maggiormente utilizzato attualmente per misurare il carico fiscale nel confronto internazionale consiste nell'esaminare il rapporto tra gli introiti fiscali totali (imposte e contributi obbligatori alle assicurazioni sociali) di uno Stato e il prodotto interno lordo (PIL). Secondo le ultime statistiche disponibili dell'OCSE³, nel 1999 la Svizzera presenta una aliquota fiscale (34,4 %) ampiamente inferiore alla media dei Paesi membri dell'UE (41,6 %), al di sopra della media degli Stati Uniti (28,9 %) e del Giappone (26,2 %), ma al di sotto della media degli Stati membri dell'OCSE (37,3 %).

Le successive modifiche del calcolo del PIL nel corso degli ultimi anni hanno comportato per i Paesi dell'UE una diminuzione di questo rapporto in seguito all'aumento del valore ottenuto per il PIL (posto al denominatore). La Danimarca ha registrato in tal modo un aumento significativo del suo PIL che ha generato una riduzione della sua aliquota fiscale di 2,5 punti. La Svizzera non ha ancora portato a termine queste modifiche. Alla fine del 2003, il nostro Paese procederà alla revisione della contabilità nazionale per passare al sistema attualmente in vigore per l'insieme dei Paesi dell'UE (SEC 95). Si può quindi prevedere una riduzione della percentuale del carico fiscale in Svizzera. Inoltre, la nuova delimitazione delle amministrazioni pubbliche svizzere, inclusa in questo contesto, comporterà una riduzione supplementare pari al 4,5 per cento dovuta all'esclusione dei premi dell'assicurazione malattia e dell'INSAI.

² Fonte: Revenues statistics of OECD member countries 1965-2000, OECD Parigi 2001.

³ Fonte: OECD 1999 Revenue Statistics.

1.3 Trascorsi dell'attuale ordinamento finanziario

1.3.1 Sintesi dei progetti di riforma più recenti

I lavori preliminari per il vigente ordinamento finanziario sono iniziati alla fine degli anni Ottanta. Il Consiglio federale presentò la sua concezione di un nuovo ordinamento delle finanze federali nel programma di legislatura 1987--1991 (FF 1988 I 339). I principali elementi erano la modernizzazione dell'imposta sulla cifra d'affari, in particolare l'abolizione della cosiddetta tassa occulta, e l'inclusione di determinate prestazioni di servizi, nonché l'introduzione di una tassa sull'energia non rinnovabile.

In occasione del dibattito parlamentare sulle linee direttive della politica governativa, il progetto di una tassa sull'energia non rinnovabile sollevò una viva opposizione. Il 21 novembre 1988, il Consiglio federale mise in consultazione quattro varianti di nuovo ordinamento delle finanze federali. La prima variante prevedeva la modernizzazione dell'imposta sulla cifra d'affari e l'introduzione di una tassa sull'energia. La seconda consisteva in una revisione dell'imposta sulla cifra d'affari senza modifica costituzionale. La terza variante prevedeva la modernizzazione dell'imposta sulla cifra d'affari e altre proposte intese a rafforzare l'imposizione dell'energia. La quarta variante, infine, prevedeva l'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto. Un'accurata analisi dei risultati della consultazione aveva evidenziato che numerosi partecipanti erano favorevoli al passaggio all'imposta sul valore aggiunto. Ritenemmo tuttavia che fosse politicamente troppo rischioso sottoporre a votazione popolare questo nuovo sistema e preferimmo presentare al suo posto un articolo costituzionale aperto che avrebbe permesso d'introdurre l'imposta sul valore aggiunto in un secondo tempo. Nel contempo proponemmo la modernizzazione dell'imposta sulla cifra d'affari nell'ambito delle disposizioni transitorie.

Le Camere federali giudicarono troppo vago e incompleto questo progetto. Dalle deliberazioni parlamentari risultò infine un pacchetto che proponeva l'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto, una revisione della tassa di bollo e il passaggio all'imposizione proporzionale delle persone giuridiche nell'ambito dell'imposta federale diretta. Il nuovo ordinamento delle finanze federali fu respinto abbastanza nettamente dal popolo e dai Cantoni nella votazione popolare del 2 giugno 1991. Una delle ragioni principali di questo voto negativo risiedeva probabilmente nella forma del pacchetto e nella complessità delle proposte ivi contenute.

Di conseguenza, con il messaggio del 18 dicembre 1991 (FF 1992 I 672), abbiamo presentato un disegno volutamente semplice. L'obiettivo principale di questo nuovo disegno era quello di assicurare la riscossione dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta federale diretta anche dopo il 1994, data di scadenza dell'ordinamento finanziario allora in vigore. A nostro avviso, il sistema fiscale doveva essere in un primo tempo mantenuto praticamente invariato. Era innanzitutto necessario istituire a livello costituzionale le basi di una moderna imposizione del consumo. Le nuove disposizioni costituzionali sarebbero state proposte successivamente nell'ambito della legislazione d'esecuzione. Abbiamo inoltre rinunciato a legare tra di loro le singole questioni; la sostituzione dell'ordinamento finanziario e la trasformazione dei dazi fiscali, in particolare le imposte di consumo, sono state presentate mediante due decreti federali separati.

Nel corso del dibattito parlamentare, il disegno del Consiglio federale è stato adeguato in diversi punti. Il Parlamento ha segnatamente deciso di sottoporre al voto del popolo e dei Cantoni il passaggio dall'imposta sulla cifra d'affari a quella sul valore aggiunto adottando quattro disegni separati, ossia il passaggio dall'imposta sulla cifra d'affari a quella sul valore aggiunto un aumento dell'aliquota dell'imposta sulla cifra d'affari di 0,3 punti percentuali, la facoltà di aumentare l'aliquota dell'IVA di un punto percentuale per contribuire al finanziamento dell'AVS/AI nonché la conversione dei dazi in imposte di consumo interne. Il 28 novembre 1993 i quattro decreti sono stati approvati dal popolo e dai Cantoni e da allora costituiscono la base giuridica per il vigente ordinamento finanziario valido fino alla fine del 2006.

1.3.2 Insegnamenti del passato

La storia delle finanze federali mostra chiaramente che le modifiche dell'ordinamento finanziario della Confederazione incontrano difficoltà nelle votazioni popolari. Numerosi progetti finanziari sono stati respinti, l'ultima volta in occasione della votazione del 1991. Anche se le ragioni che hanno determinato il rigetto non sono le stesse per tutti i progetti, possiamo tuttavia trarre diversi insegnamenti dal passato.

Le finanze federali rappresentano un sistema complesso che ha molteplici ripercussioni sull'economia e la società. Soprattutto in caso di ampi adeguamenti dell'ordinamento finanziario, possono verificarsi sensibili trasferimenti dell'onere fiscale. In progetti del genere ci sono sempre vincitori e vinti. Per questo motivo occorre vegliare affinché eventuali ridistribuzioni dell'onere fiscale siano equilibrate sotto diversi aspetti. Sono, per esempio, determinanti gli effetti della ripartizione tra economie domestiche private e imprese, tra le diverse classi di reddito nonché tra settori economici e regioni.

Va inoltre rilevato che più le modifiche sono numerose, più è difficile prevederne le conseguenze e comunicarle al pubblico. Di conseguenza, è opportuno che i progetti di nuovo ordinamento finanziario contengano un numero per quanto possibile limitato di innovazioni. Un simile approccio permette di garantire la trasparenza: in tal modo le proposte non danno l'impressione di essere troppo complesse, facilitandone l'accettazione da parte del popolo e dei Cantoni.

Per concludere, in sede di votazione i disegni che prevedono aumenti delle aliquote fiscali incontrano maggiori ostacoli rispetto alle riforme che non influiscono sui redditi. Sebbene la votazione relativa all'ultimo ordinamento finanziario del 1993 abbia approvato un aumento delle imposte, in casi simili occorre sempre prevedere una maggiore opposizione da parte dell'economia e della popolazione. Quest'ultima deve in effetti avere la possibilità di capire di poter trarre un beneficio tangibile da un aumento delle imposte, come fu il caso nella votazione sulla percentuale dell'IVA intesa a finanziare l'AVS/AI.

Il nuovo ordinamento finanziario che vi presentiamo tiene pienamente conto dei tre aspetti citati, poiché non prevede uno spostamento sensibile dell'onere fiscale e propone solo qualche adeguamento dell'ordinamento vigente. Si tratta quindi di un disegno ridotto all'essenziale. Le entrate supplementari per la Confederazione sono limitate alla soppressione dell'aliquota speciale IVA per il turismo. L'obiettivo della

riforma consiste nel garantire alla Confederazione le sue fonti principali di introiti anche dopo la scadenza del vigente ordinamento finanziario.

Il fatto di preparare gli adeguamenti il più presto possibile permette di elaborare in modo rigoroso le proposte, di assicurare tempo sufficiente per il dibattito parlamentare e la campagna in vista della votazione.

1.4 Obiettivi del nuovo ordinamento finanziario

Il nuovo ordinamento finanziario (NOF), presentato qui di seguito, prevede cinque modifiche costituzionali, che perseguono tre finalità:

- consolidare a livello costituzionale le principali fonti di introiti della Confederazione;
- adeguare l'ordinamento finanziario alle condizioni effettive per quanto riguarda il settore fiscale (aggiornamento della Costituzione federale);
- ottimizzare e semplificare il sistema fiscale in modo mirato.

Questi obiettivi possono essere classificati come segue in funzione delle modifiche costituzionali:

- | | | |
|--|---|--|
| 1. Soppressione del limiti temporale vigente per l'IFD e l'IVA | } | Garantire le principali fonti di introiti |
| 2. Abolizione dell'IFD sul capitale delle persone giuridiche | | |
| 3. Adeguamento dell'aliquota massima dell'IFD dell'imposta sull'utile netto delle persone giuridiche all'aliquota vigente | } | Aggiornare la Costituzione federale |
| 4. Adeguamento delle disposizioni transitorie relative all'IVA e abrogazione di altre disposizioni | | |
| 5. Limitazione a due aliquote IVA. Iscrizione temporanea dell'aliquota speciale dell'IVA per le prestazioni del settore alberghiero fino al 2006 senza possibilità di proroga. | | |
| | } | Ottimizzare e semplificare il sistema fiscale |

Nelle linee direttive delle finanze federali del 4 ottobre 1999, abbiamo definito in maniera vincolante i contorni della politica finanziaria della Confederazione, ossia gli obiettivi, i principi e gli strumenti necessari all'attuazione della politica federale in materia di bilancio. Tali linee direttive formulano strategie di politica finanziaria fondate su principi scientifici riconosciuti e indicano la via da seguire per giungere a una politica finanziaria moderna e idonea a far fronte alle nuove sfide. Esse costituiscono quindi il quadro al quale dovrà conformarsi anche il nuovo ordinamento finanziario.

I tre obiettivi del NOF sono in sintonia con le esigenze formulate nelle linee direttive delle finanze federali, segnatamente con le seguenti condizioni:

- neutralità di bilancio,
- obiettivo in materia di aliquota fiscale,
- principi dell'imposizione.

Qui di seguito una breve spiegazione di questi obiettivi:

Neutralità di bilancio: a questo riguardo le linee direttive delle finanze federali stabiliscono i due obiettivi prioritari seguenti:

1. la politica finanziaria favorisce la stabilità e la crescita economica, e dunque l'occupazione, il benessere e la coesione sociale;
2. per realizzare durevolmente gli obiettivi di politica sociale ed economica, la Confederazione provvede al mantenimento di finanze pubbliche sane.

Un bilancio equilibrato è quindi una condizione quadro essenziale in materia di politica finanziaria che la riforma dell'ordinamento finanziario non deve mettere in discussione. Le agevolazioni fiscali sono possibili unicamente se non rischiano di fare precipitare le finanze pubbliche in disavanzi strutturali. Nell'ottica odierna non vi è alcun margine di manovra per ridurre l'onere fiscale. In altri termini: un obiettivo essenziale del nuovo ordinamento finanziario consiste nell'impostare quest'ultimo nel modo più neutrale possibile dal profilo del bilancio, e nell'assicurare alla Confederazione le principali fonti di introiti per finanziarne i compiti.

Obiettivo in materia di aliquota fiscale: a proposito del carico fiscale, un importante obiettivo secondario delle linee direttive delle finanze federali concerne l'aliquota fiscale. L'onere fiscale deve rimanere tra i più bassi rispetto a quello degli Stati dell'OCSE comparabili alla Svizzera. Per questo motivo intendiamo mantenere nella Costituzione federale la determinazione di aliquote massime per l'imposta sul valore aggiunto e l'imposta federale diretta. L'ostacolo da superare per aumentare l'onere fiscale deve rimanere il più alto possibile, allo scopo di arginare in modo decisivo il rischio di decisioni discrezionali in materia di entrate. Il meccanismo del freno all'indebitamento ha lo scopo di estendere a livello delle spese questa restrizione applicabile a livello delle entrate. Confermando lo statu quo per quanto riguarda l'onere massimo previsto dalla Costituzione federale per l'IFD (aliquota dell'imposta sull'utile, soppressione dell'imposta sul capitale), il nuovo ordinamento finanziario elimina l'attuale margine di manovra costituzionale in materia di aumento delle imposte. Contribuirà quindi a mantenere un'aliquota fiscale bassa.

Principi dell'imposizione: le linee direttive delle finanze federali rilevano la necessità di riforma e indicano una serie di principi dell'imposizione (equità fiscale, onere fiscale per quanto possibile esiguo, neutralità concorrenziale, rendimento dell'imposizione), ma anche principi inerenti al diritto fiscale e alla tecnica fiscale.

Rispetto alle richieste delle diverse cerchie interessate e alle proposte di riforma formulate dagli esperti, le modifiche presentate in questa sede potrebbero sembrare modeste. Esse si giustificano tuttavia per quattro ragioni:

- in alcuni casi la legge e non la Costituzione è la sede giusta in cui realizzare adeguatamente richieste di natura fiscale,

- per quanto concerne l'entità dell'onere fiscale, riteniamo che attualmente manchi un margine di manovra per operare sgravi fiscali che vadano al di là di quanto proposto nel pacchetto fiscale 2001,
- in linea generale, la limitazione temporale degli ordinamenti finanziari sfavorisce l'attuazione di riforme fondamentali della politica fiscale. Di conseguenza, riteniamo che una riflessione approfondita su questo tema non dipenderà dallo statuto temporaneo dell'IVA e dell'IFD, ma dall'esistenza di una volontà politica sostenuta da numerosi attori politici intesa a rivedere in modo esauriente il sistema fiscale svizzero. Per il momento la maggioranza non sostiene questa richiesta. Inoltre, l'IVA e l'IFD costituiscono le due fonti principali di entrate indispensabili alla Confederazione per adempiere i suoi compiti. La soppressione della limitazione temporale va vista soprattutto sotto questo aspetto. Infine, l'IFD deve svolgere un ruolo chiave nel progetto di riforma della perequazione finanziaria. Da un lato, l'indice delle risorse si fonda sulla statistica dell'IFD; d'altro lato, 13/30 della quota del gettito dell'imposta attualmente destinata ai Cantoni finanzieranno la preparazione finanziaria in senso stretto,
- le esperienze del passato hanno evidenziato che i disegni di riforma dell'ordinamento finanziario troppo complessi incontrano generalmente parecchie difficoltà. Occorre quindi procedere con prudenza nell'introdurre un nuovo ordinamento.

Per questa ragione abbiamo scelto di proporre una soluzione semplice. In occasione della procedura di consultazione, tutti i Cantoni e la maggioranza dei partiti (ad eccezione del Partito socialista (PS) e del Partito cristiano sociale (PCS)) hanno convenuto che il disegno debba limitarsi all'essenziale per non comprometterne il successo nella votazione popolare. Numerose associazioni professionali condividono tale parere. Per contro, la Federazione svizzera dei sindacati cristiani (FSSC) e le organizzazioni padronali hanno criticato la mancanza di un programma globale. Queste ultime hanno deplorato il fatto che la Confederazione non abbia tenuto conto in maggior misura del «Programma fiscale per la Svizzera» redatto dalle cerchie economiche.

1.5 Elementi del nuovo ordinamento finanziario

Le modifiche e gli adeguamenti previsti riguardano unicamente l'imposta federale diretta e l'imposta sul valore aggiunto. Le aliquote massime di queste due imposte continueranno ad essere fissate nella Costituzione federale. Per quanto concerne l'imposta federale diretta per le persone giuridiche, l'aliquota massima è adeguata a quella vigente di 8,5 per cento e l'imposta sul capitale è abrogata. Dalla Costituzione sarà invece stralciata la limitazione temporale della facoltà della Confederazione di riscuotere le due imposte in questione. Per l'imposta sul valore aggiunto, sono previste un'aliquota normale e una ridotta. Alla fine del 2006, l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero sarà soppressa. Infine, la maggioranza delle disposizioni transitorie relative all'IVA sarà abrogata o aggiornata.

1.5.1 Adegumento e determinazione delle aliquote massime nella Costituzione

Un mezzo efficace per limitare il reddito fiscale globale e la pressione fiscale sui contribuenti consiste nel determinare le aliquote massime nella Costituzione. In questo modo diventa difficile modificarle. L'attrattiva della piazza economica svizzera ne profitta. Fissando l'aliquota massima nella Costituzione federale, si segnala che il costituente (ovvero il popolo e i Cantoni) – e quindi il contribuente – intende esprimersi anche in futuro sulle proposte di aumentare l'onere delle imposte federali oltre tali valori.

1.5.1.1 Imposta federale diretta

Per quanto riguarda l'IFD, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni si contendono il medesimo substrato fiscale. Dall'entrata in vigore dell'ultima proroga dell'ordinamento finanziario della Confederazione, l'aliquota massima dell'imposta sul reddito netto è stata ridotta, mediante modifica di legge, dal 9,8 all'8,5 per cento, in seguito alla sostituzione della tariffa a tre livelli con un'imposta proporzionale sull'utile. Il nuovo ordinamento finanziario tiene conto di questa riduzione adeguando l'aliquota massima a quella vigente dell'8,5 per cento.

Dalla procedura di consultazione è risultato che tutti i Cantoni, la maggioranza dei partiti (PLR, PPD, UDC, Partito evangelico, Partito cristiano sociale, Giovani radicali) e gli altri partecipanti sostengono la nostra proposta di iscrivere l'aliquota massima dell'IFD e dell'IVA nella Costituzione federale. Per la maggior parte dei Cantoni, le imposte dirette rientrano essenzialmente nella competenza cantonale e comunale, per questo motivo ritengono essenziale continuare a limitare nella Costituzione le possibilità fiscali della Confederazione. Altri rilevano che l'IFD svolge un ruolo importante nella perequazione finanziaria intercantonale ed è quindi utile.

L'insieme dei Cantoni, il PLR, il PPD e i partiti cristiani non rappresentati nel governo sostengono la proposta di allineare all'aliquota attualmente in vigore, l'aliquota massima dell'imposta sull'utile netto delle persone giuridiche. L'UDC e le organizzazioni centrali dell'economia preferirebbero che tale aliquota fosse diminuita all'8 per cento come deciso dal Consiglio nazionale nell'ambito del dibattito sul pacchetto fiscale 2001. Il PS e l'USS chiedono invece di mantenere l'aliquota massima in vigore, ossia il 9,8 per cento. Nel corso delle deliberazioni della sessione autunnale 2002 sul pacchetto fiscale, il Consiglio degli Stati ha deciso con 31 voti contro 11 di mantenere l'aliquota all'8,5 per cento.

Abbiamo quindi deciso di adeguare l'aliquota massima dell'imposta sul reddito netto delle persone giuridiche all'aliquota vigente di 8,5 per cento. La situazione attuale di bilancio non permette di effettuare riduzioni d'imposta più ampie

In fase di consultazione, il PLR, Economiesuisse, l'USAM e Gastroisuisse ci hanno chiesto di attenuare la progressione dell'IFD per le persone fisiche. Il pacchetto sull'imposizione della famiglia permetterà a un determinato numero di contribuenti di beneficiare di un'attenuazione della progressione dell'IFD. Inoltre, prossimamente procederemo a una compensazione della progressione a freddo dell'IFD. Le nuove tariffe permetteranno a un certo numero di contribuenti di beneficiare di un'imposizione meno marcata.

1.5.1.2 Imposta sul valore aggiunto

Il sistema delle aliquote massime consente al legislatore federale di prevedere un'aliquota d'imposta più bassa per determinate operazioni. L'imposta svizzera sul valore aggiunto comporta fondamentalmente due aliquote d'imposta, una normale e una ridotta; l'aliquota normale è già limitata verso l'alto dalla Costituzione federale. Accanto a tali aliquote, la Confederazione ha accordato temporaneamente un'aliquota speciale fino alla fine di dicembre del 2003 per le prestazioni del settore alberghiero. L'aliquota normale del 7,6 per cento è applicabile a tutte le operazioni imponibili alle quali non siano applicabili l'aliquota ridotta o quella speciale. L'elenco delle prestazioni soggette all'aliquota ridotta è esaustivo. L'aliquota normale è quindi l'aliquota d'imposta regolare, mentre l'applicazione dell'aliquota ridotta e dell'aliquota speciale costituisce un'eccezione che andrebbe utilizzata in maniera restrittiva. Affinché vi sia una sola aliquota ridotta limitata nel tempo, il nuovo ordinamento finanziario fissa un limite inferiore dell'aliquota ridotta. In tal modo, in caso di ulteriore adeguamento dell'aliquota normale, il rapporto tra quest'ultima e l'aliquota ridotta non sarà più prescritto dalla Costituzione. Il legislatore avrà quindi la possibilità di decidere se mantenere una differenza relativa o assoluta tra queste due aliquote.

La proposta di iscrivere l'aliquota massima dell'IVA nella Costituzione federale è stata approvata da tutti i Cantoni, dalla maggioranza dei partiti (PLR, PPD, UDC, Partito evangelico, Partito cristiano sociale e Giovani radicali) e dagli altri partecipanti alla consultazione. Solo il PS e la CSC si sono opposti.

1.5.2 Abrogazione dell'imposta sul capitale

La riforma 1997 dell'imposizione delle imprese ha abolito l'imposta riscossa sul capitale e sulle riserve delle persone giuridiche. Il Consiglio federale ne aveva chiesto l'abolizione nel messaggio del 26 marzo 1997 (FF 1997 II 992), segnatamente per i seguenti motivi:

«Le persone giuridiche che sono tenute a pagare l'imposta sul capitale pur non realizzando alcun utile devono utilizzare il loro capitale proprio per estinguere questo debito fiscale. Tuttavia, in un sistema fiscale fondato sull'efficienza economica non dovrebbero in principio essere ammesse imposte che intaccano la sostanza del contribuente. [...] Fatte salve talune eccezioni, nessuno Stato estero riscuote un'imposta sul capitale delle persone giuridiche. Con l'abolizione a livello federale di una siffatta imposta, la Svizzera eliminerebbe uno degli svantaggi fiscali finora esistenti nel nostro Paese.»

Per questi motivi, escludiamo che l'imposta sul capitale possa essere ripristinata a livello federale. Un futuro fabbisogno supplementare di entrate, transitorio o permanente, dovrebbe essere finanziato con altri mezzi.

L'insieme dei partecipanti alla consultazione si è espresso a favore dell'abrogazione della disposizione costituzionale relativa all'imposta sul capitale delle persone giuridiche.

Proponiamo quindi di rinunciare alla vigente base costituzionale relativa a un'imposta sul capitale.

1.5.3

Soppressione della limitazione temporale dell'imposta federale diretta e dell'imposta sul valore aggiunto

La facoltà della Confederazione di riscuotere l'imposta federale diretta e l'imposta sul valore aggiunto è limitata alla fine del 2006 (art. 196 n. 13 e 14 cpv. 4 Cost.). Per quanto concerne l'imposta sulle operazioni (precedentemente «imposta sulla cifra d'affari», attualmente «imposta sul valore aggiunto») e dell'imposta federale diretta, la facoltà della Confederazione di riscuotere l'imposta è sempre stata limitata nel tempo. Originariamente l'idea di limitare nel tempo le competenze costituzionali per la riscossione di imposte era fondata sui pieni poteri accordati al Consiglio federale nel corso della Seconda guerra mondiale. Tale restrizione è stata mantenuta e dal 1959 la limitazione temporale della durata di riscossione delle due imposte principali della Confederazione è sancita nella Costituzione. Lo scopo di tale disposizione consisteva nel contenere entro limiti ragionevoli la pressione fiscale sui cittadini. L'idea era di riesaminare a scadenze regolari la politica fiscale e di permettere al popolo e ai Cantoni di decidere, a intervalli di diversi anni, in merito alle basi dell'ordinamento finanziario della Confederazione.

Secondo i risultati della procedura di consultazione, la grande maggioranza dei Cantoni, il PS e la maggior parte dei partiti non governativi ritengono necessario abolire la limitazione temporale dell'IFD e dell'IVA. Essi sottolineano che in effetti queste due imposte costituiscono le due fonti principali di entrate indispensabili per la Confederazione. Per contro, l'Unione democratica di centro (UDC), il Partito popolare democratico (PPD), il Partito liberale radicale (PLR) e il Partito liberale si sono opposti. Alla stregua delle organizzazioni centrali dell'economia e della maggioranza delle associazioni professionali, hanno ritenuto opportuno mantenere la possibilità di riflettere sul sistema fiscale a intervalli regolari.

Oggi ci si può chiedere se questa limitazione temporale, giustificata in tempo di guerra, sia ancora auspicabile e adeguata, in considerazione del fatto che la Confederazione trae il 60 per cento dei suoi introiti fiscali da queste due imposte. L'IVA è di competenza esclusiva della Confederazione (art. 134 Cost.) e non entra in concorrenza con il substrato fiscale dei Cantoni e dei Comuni. Vista la situazione internazionale e la priorità data dagli altri Paesi dell'OCSE alla fiscalità indiretta, non è auspicabile rimettere in discussione il principio dell'imposta al consumo. Per quanto riguarda l'IFD, in occasione della discussione relativa all'iniziativa popolare «per l'abolizione dell'imposta federale diretta» sono stati proprio i Cantoni a esprimersi a favore del mantenimento dell'imposta federale diretta, in particolare a causa del ruolo importante che tale imposta svolge per la perequazione intercantonale. L'IFD dovrebbe per di più svolgere un ruolo chiave nell'attuazione della nuova perequazione finanziaria.

Le esperienze del passato hanno dimostrato che la limitazione temporale non ha rafforzato la volontà di attuare riforme. A tale scopo esistono altri meccanismi. Un freno contro l'eventualità di una crescita smisurata delle imposte della Confederazione è costituita dal referendum facoltativo (art. 141 Cost.) o, come già detto, dalla fissazione nella Costituzione federale di aliquote massime. Al popolo è così garantita la possibilità di partecipare alle decisioni relative agli introiti. L'assetto democratico delle procedure decisionali obbliga quindi efficacemente le istituzioni statali ad agire con moderazione anche se la facoltà di riscuotere imposte non è limitata nel

tempo. Le riforme devono poter essere attuate indipendentemente da limiti temporali, ossia quando i tempi sono maturi e vi è una giustificazione oggettiva, e non perché casualmente si avvicina la scadenza di un termine imposto. Una pianificazione finanziaria efficace e ragionevole deve essere impostata a lungo termine tenendo conto delle priorità politiche, della situazione economica e degli sviluppi internazionali.

Di conseguenza, nonostante l'opposizione dei partiti borghesi e delle organizzazioni padronali, abbiamo deciso di sopprimere la limitazione temporale dell'IFD e dell'IVA. Il Consiglio federale non potrebbe infatti fare a meno di questi introiti. Per il momento, non abbiamo trovato alternative valide all'imposta federale diretta per assicurare introiti equivalenti, senza effettuare importanti modifiche della ripartizione dell'onere fiscale dei contribuenti.

1.5.4 Numero di aliquote dell'imposta sul valore aggiunto

1.5.4.1 Limitazione a due aliquote

Aliquota normale e aliquota ridotta

L'articolo 1 della legge federale del 2 settembre 1999 sull'imposta sul valore aggiunto (LIVA) menziona esplicitamente i principi della neutralità concorrenziale e della trasferibilità dell'imposta, nonché il principio della redditività della riscossione. Conformemente a quest'ultimo principio, l'IVA deve essere riscossa secondo modalità il più semplici e razionali possibili che comportino oneri amministrativi e costi minimi sia per l'amministrazione sia per i contribuenti. L'onere degli imprenditori e dell'amministrazione delle contribuzioni deve rimanere contenuto rispetto al gettito fiscale. L'auspicato onere amministrativo minimo per le imprese non è altro che una conseguenza logica del carattere d'imposta di consumo dell'IVA. Secondo la volontà del costituente e del legislatore, non sono le imprese soggette all'imposta che devono assumersi l'imposta, bensì i consumatori.

Un sistema fiscale dall'assetto semplice e trasparente costituisce anche un fattore importante per l'attrattiva di una piazza finanziaria. Il numero limitato di aliquote contribuisce ad aumentare la trasparenza. Diverse aliquote d'imposta comportano una distorsione dei prezzi relativi: tendenzialmente i beni e servizi soggetti a un forte carico fiscale sono prodotti in quantità insufficiente, mentre quelli fiscalmente poco o affatto gravati conoscono una produzione eccessiva.

Sulla base di considerazioni inerenti al rendimento dell'imposizione e alla politica economica, è opportuno che accanto all'aliquota normale, vi sia una sola aliquota ridotta. Quest'ultima deve inoltre essere applicata in modo restrittivo e l'elenco delle prestazioni che le sono assoggettate deve essere definito in maniera esaustiva. L'articolo 36 capoverso 1 LIVA stabilisce infatti che soltanto i beni destinati al consumo quotidiano (acqua, prodotti commestibili, medicinali, giornali) e alcune prestazioni di servizi (talune prestazioni culturali o a carattere sociale, l'educazione) sono assoggettati all'aliquota ridotta.

Per quanto concerne le operazioni esenti dall'imposta, di cui all'articolo 19 LIVA, l'imposta sul valore aggiunto comprende una vera e propria aliquota zero, applicabile tuttavia soltanto alle esportazioni. Per queste prestazioni, elencate in modo esaustivo, da un lato l'operazione stessa è esente dall'imposta, dall'altro per tutte le

forniture e prestazioni di servizi utilizzate per la realizzazione di tali prestazioni è dedotta l'imposta precedente.

Occorre distinguere tra le operazioni esenti dall'imposta e quelle escluse dalla stessa secondo l'articolo 18 LIVA, che non sono imponibili, ma che non danno diritto al rimborso dell'imposta precedente. Nella LIVA sono disciplinate in modo esaustivo sia le operazioni esenti dall'imposta sia quelle che ne sono escluse.

Nuove rivendicazioni

Taluni partecipanti alla consultazione hanno criticato la limitazione dell'IVA a due aliquote e suggeriscono una maggiore differenziazione delle aliquote al fine di rispondere alla critica secondo cui l'IVA è un'imposizione antisociale. L'USAM ha rivendicato un'aliquota speciale per i settori ad alta intensità di lavoro, Gastrouisse un'aliquota speciale per la ristorazione, l'Associazione dei trasporti pubblici e gli impianti di risalita un'aliquota speciale per i trasporti pubblici e turistici.

L'USAM ha fatto riferimento all'Unione europea, in cui diversi Paesi applicano attualmente un'aliquota ridotta per certi settori ad alta intensità di lavoro. L'obiettivo di tale direttiva consiste nel lottare contro la disoccupazione e le sacche di povertà. Riducendo sensibilmente gli oneri per i lavoratori non qualificati, l'Unione europea vuole incitare i datori di lavoro ad assumere personale poco qualificato. Auspica anche che questo provvedimento faccia emergere indirettamente una parte delle attività svolte in nero. In Svizzera, il tasso di disoccupazione non raggiunge le proporzioni dell'UE e oltre il 60⁴ per cento dei disoccupati sono lavoratori qualificati. L'obiettivo non può quindi essere uguale. È inoltre opportuno rilevare che questa direttiva è opzionale, su quindici Stati membri solo nove hanno deciso di attuarla. Due partner economici importanti (Germania e Austria) non la applicano. Si tratta di una direttiva attuata in via sperimentale per un periodo di tre anni che dovrebbe terminare il 31 dicembre 2003. Alla fine di questo periodo, gli Stati membri e la Commissione valuteranno i risultati in termini di creazione di posti di lavoro e di efficienza nonché delle implicazioni sul sistema stesso dell'IVA.

La direttiva europea prevede un'aliquota ridotta di IVA per i servizi ad alta intensità di lavoro a condizione che adempiano quattro criteri: avere una alta densità di lavoro, essere in gran parte forniti direttamente ai consumatori finali, essere essenzialmente locali e non suscettibili di causare distorsioni della concorrenza e stabilire un legame stretto tra la diminuzione di prezzo derivante dalla riduzione dell'aliquota e l'aumento prevedibile della domanda e dell'impiego. Gli Stati membri hanno definito cinque tipi di servizi a forte intensità di lavoro che corrispondono a tali criteri.⁵

L'USAM rivendica un'aliquota speciale per tre settori compresi nella direttiva: parrucchieri, la riparazione di abitazioni private e la pulizia di abitazioni. Ma rivendicando un'aliquota speciale anche per la costruzione di abitazioni private, la pulizia dei tessuti e la ristorazione, le rivendicazioni dell'USAM superano sensibilmente quelle dell'UE.

⁴ Fonte: Seco, il mercato del lavoro e l'assicurazione disoccupazione, giugno 2002.

⁵ Si tratta di piccoli servizi di riparazione (biciclette, calzature e articoli in pelle, indumenti e biancheria per la casa), delle riparazioni e ristrutturazioni di abitazioni private (ad esclusione dei materiali), della pulizia dei vetri e di abitazioni private, del servizio di cure a domicilio e dei parrucchieri.

Di conseguenza, abbiamo deciso di non entrare nel merito di queste rivendicazioni. In effetti, esse sono contrarie ai principi, previsti nelle linee direttive, del rispetto della neutralità in materia di concorrenza, del miglioramento e della semplificazione del sistema fiscale. Per non avvantaggiare un ramo economico rispetto a un altro, abbiamo deciso di non entrare nel merito delle rivendicazioni di Gastrosuisse relative a un'aliquota speciale per la ristorazione. Per le stesse ragioni, non entreremo in materia nemmeno sulle rivendicazioni dell'Unione dei trasporti pubblici e degli impianti di risalita, che chiede un'aliquota speciale per i servizi di trasporti pubblici e turistici.

1.5.4.2 L'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero

Il vigente articolo 130 capoverso 1 della Costituzione federale è formulato in maniera molto aperta; prescrivendo l'aliquota massima ma non il numero di aliquote, la disposizione non esclude affatto l'introduzione di aliquote speciali. Su questa base, il legislatore ha previsto nell'articolo 36 capoverso 2 LIVA un'aliquota ridotta per le prestazioni turistiche⁶. L'aliquota speciale ammonta al 3,6 per cento per le prestazioni del settore alberghiero e la prima colazione. Detta aliquota resta in vigore fino al 31 dicembre 2003.

Nell'avamprogetto posto in consultazione, abbiamo proposto di sopprimere l'aliquota speciale. Tale aliquota era stata concepita come un provvedimento temporaneo per tener conto della situazione critica del settore in un determinato momento. Per questo motivo era stata iscritta nelle disposizioni transitorie dell'articolo costituzionale relativo all'IVA e in seguito nella legge sull'IVA. Attualmente, l'aliquota speciale costituisce di fatto un aiuto finanziario motivato da considerazioni di politica strutturale. Secondo l'articolo 7 lettera g della legge sui sussidi, di norma si deve prescindere da aiuti finanziari in forma di agevolazioni fiscali. L'aliquota speciale fa parte dei provvedimenti intesi a promuovere il turismo in Svizzera. Diversamente da altri provvedimenti di questo tipo, non costituisce un provvedimento mirato. Infatti è applicata all'insieme del settore, indipendentemente dalle necessità (sussidio erogato secondo il principio dell'annaffiatoio). Nondimeno l'abolizione dell'aliquota speciale non può essere valutata in maniera isolata, ma va considerata nel contesto degli altri provvedimenti intesi a promuovere il turismo.

Il 20 settembre il Consiglio federale ha approvato un pacchetto di provvedimenti di promozione del turismo per permettere alle regioni turistiche di migliorare le loro strutture alberghiere e la qualità della loro offerta. I provvedimenti previsti permetteranno di sopprimere la carenza strutturale del settore in modo più mirato ed efficace rispetto all'agevolazione fiscale forfettaria. Il programma si estenderà sull'arco di cinque anni (2003–2007) e comprenderà tre elementi:

1. La proroga del progetto Innotour per un periodo di cinque anni. Tale progetto di 25 milioni di franchi ha lo scopo di incitare e promuovere l'innovazione e la collaborazione nel settore turistico.

⁶ Prima dell'entrata in vigore dell'IVA il 1° gennaio 2001, l'autorizzazione esplicita a stabilire un'aliquota speciale per talune prestazioni turistiche fornite sul territorio svizzero era iscritta nelle Disposizioni transitorie della Costituzione federale (art. 196 n. 14 cpv. 3).

2. La concessione di un credito di 100 milioni di franchi senza interessi suddivisi su cinque anni alla Società svizzera degli albergatori (SSA). Grazie a questo importo la SSA potrà dotare un certo numero di alberghi di capitale di rischio mediante «prestiti mezzanini» per permettere loro di colmare le lacune in capitale proprio. Per prestiti mezzanini si intendono i finanziamenti misti che combinano capitali di terzi ed elementi di capitale proprio. I crediti saranno accordati in funzione del cash flow disponibile o della capacità di indebitamento di questi alberghi. Il modello federale farà assegnamento su un livello d'indebitamento degli alberghi superiore a quello preso in considerazione dalle banche. Chiederà un ammortamento sull'arco di 20-25 anni al posto dei 15 anni chiesti dalle banche. Questo meccanismo permetterà agli stabilimenti considerati redditizi di migliorare la qualità delle loro offerte per far fronte ai nuovi bisogni della clientela.
3. La partecipazione della Confederazione, con un importo di 10 milioni di franchi suddivisi su cinque anni, al lancio di una campagna a favore della qualificazione nell'ambito della formazione professionale.

Poiché il nuovo ordinamento finanziario potrebbe essere sottoposto a votazione popolare nel 2004, vi è un certo rischio che questi provvedimenti non abbiano ancora avuto il tempo per esplicitare i loro effetti al momento della soppressione dell'aliquota speciale. Tenuto conto di queste incertezze, l'avamprogetto posto in consultazione proponeva due varianti, l'abolizione dell'aliquota speciale alla fine del 2003 (variante 1) e la proroga temporanea dell'aliquota speciale fino alla fine del 2006 (variante 2), la scadenza ultima dell'ordinamento finanziario vigente.

Nel corso della procedura di consultazione, una decina di Cantoni, come pure il PS e la maggior parte dei partiti non governativi hanno riconosciuto che l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero costituiva un aiuto finanziario motivato da considerazioni di politica strutturale della Confederazione. Solo alcuni partecipanti hanno sostenuto la variante 1. Un buon numero di Cantoni, il PLR, il PPD, i partiti non governativi cristiani e alcune organizzazioni centrali (ad eccezione dell'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)) hanno dato la preferenza alla proroga per via legislativa dell'aliquota speciale fino al 2006 (variante 2) affinché il settore alberghiero svizzero possa adeguarsi al nuovo contesto e beneficiare dei provvedimenti di accompagnamento previsti. Invece, l'UDC, la CDF, i Cantoni turistici e quelli delle regioni di montagna, l'USAM e tutte le associazioni legate in un certo qual modo allo sviluppo del turismo (settore alberghiero, ristorazione, camere di commercio regionali, edilizia, trasporti pubblici, ecc.) hanno respinto categoricamente la soppressione dell'aliquota speciale dopo il 2006.

Secondo gli oppositori della soppressione dell'aliquota speciale, la rinuncia a quest'ultima svantaggerebbe gli albergatori svizzeri rispetto alla situazione attuale. Ma per valutare la competitività del settore alberghiero svizzero nei confronti della concorrenza europea, occorre esaminare singolarmente i diversi argomenti presentati dalle cerchie legate al turismo.

L'introduzione dell'aliquota speciale era stata motivata tra l'altro dal fatto che il turismo avrebbe carattere di bene d'esportazione e che andava applicato il principio del Paese di destinazione. I Cantoni e le cerchie favorevoli all'aliquota speciale ritengono che il carattere d'esportazione del turismo giustifichi ancora tale aliquota. Le statistiche alberghiere degli ultimi venti anni evidenziano in effetti una predomi-

nanza dei turisti esteri (59 %) rispetto a quelli svizzeri. È opportuno però rilevare che, contrariamente ai beni d'esportazione, il consumo di tali prestazioni non avviene all'estero, ma in Svizzera, motivo per cui in caso di agevolazione fiscale in Svizzera esse non vengono tassate in nessun altro Paese. Di conseguenza, l'applicazione del «principio del Paese di destinazione» con un'aliquota speciale nel settore alberghiero conduce a un'agevolazione fiscale definitiva di cui beneficiano nella stessa misura i consumatori svizzeri e stranieri.

Dodici Paesi dell'Unione europea su quindici hanno introdotto un'aliquota dell'IVA ridotta per l'economia alberghiera. Tuttavia tale aliquota è generalmente più elevata dell'aliquota normale svizzera. Essa ammonta attualmente al 10 per cento in Italia, al 7 per cento in Spagna, al 5,5 per cento in Francia, al 16 per cento in Germania, al 10 per cento in Austria e al 17,5 per cento in Gran Bretagna. Ciononostante learchie turistiche insistono a metterla in relazione con l'onere fiscale totale. Ma, nel confronto internazionale, l'onere fiscale rispetto al prodotto interno lordo svizzero resta uno dei più bassi dell'OCSE. Secondo le ultime statistiche disponibili⁷, nel 1999 la Svizzera presenta una aliquota fiscale del 22,2 per cento. Nessun Paese dell'UE ha un'aliquota fiscale così bassa. La media dell'Unione europea è del 30,2 per cento e i concorrenti più importanti come la Francia (29,3 %), l'Italia (30,9 %) o l'Austria (28,9 %) hanno tutti un carico fiscale più elevato. Di conseguenza, anche portando l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero al livello dell'aliquota normale, il settore alberghiero svizzero non dovrebbe sopportare un onere fiscale globale superiore a quello dei suoi concorrenti europei.

Learchie legate al turismo chiamano in causa anche la situazione concorrenziale e in particolare la forza del franco svizzero per giustificare l'aliquota speciale. L'esame del rapporto tra il numero dei pernottamenti di stranieri e la situazione economica e il tasso di cambio ha messo in evidenza l'importanza di quest'ultimo (cfr. i grafici concernenti il rapporto tra tasso di cambio e numero di pernottamenti di Tedeschi e Americani)⁸.

Dopo la rivalutazione del franco svizzero rispetto a queste due monete, i pernottamenti erano diminuiti del 4 per cento nel 1986, mentre nel 1989 e nel 1997, erano aumentati del 4 rispettivamente del 7 per cento in seguito al deprezzamento del franco svizzero. Di conseguenza, l'aumento rilevante dei pernottamenti nel 1997 era dovuto essenzialmente all'introduzione al tasso di cambio particolarmente favorevole a quel momento, come era avvenuto nel 1989. Tale aumento del 1997 non è principalmente merito dell'introduzione dell'aliquota speciale per le prestazioni alberghiere, ma va ascritto a un concorso di circostanze particolarmente favorevoli in cui il deprezzamento del franco svizzero ha svolto un ruolo determinante. Inoltre, il settore alberghiero non è l'unica industria che dipende dai tassi di cambio; questa dipendenza è comune a tutte le industrie d'esportazione. Ebbene, le due principali industrie d'esportazione svizzere non beneficiano di sussidi speciali per far fronte alle fluttuazioni del franco svizzero nei confronti del dollaro o dell'euro e ai rischi dei cicli economici.

⁷ Fonte: Revenues statistics of OECD Member Countries 1965-2000, OECD Parigi 2001.

⁸ Fonte: Revenues statistics of OECD Member Countries 1965-2000, OECD Parigi 2001.

Grafico sulla relazione tra il tasso di cambio CHF/DM e il numero di pernottamenti di cittadini tedeschi

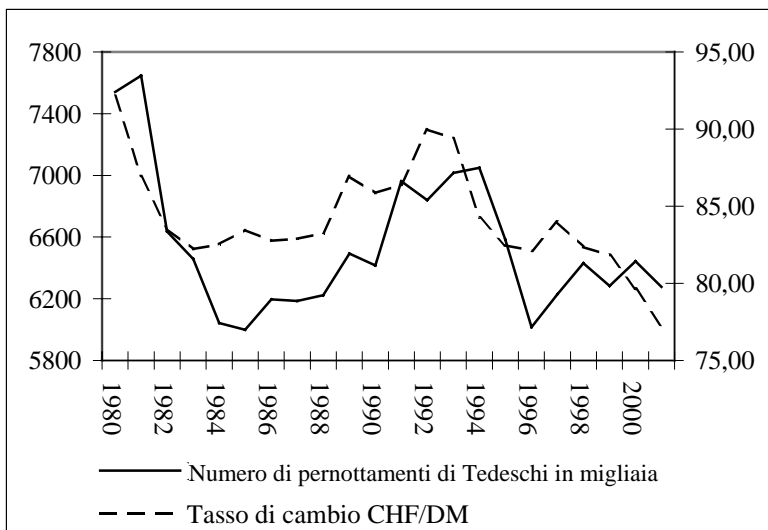
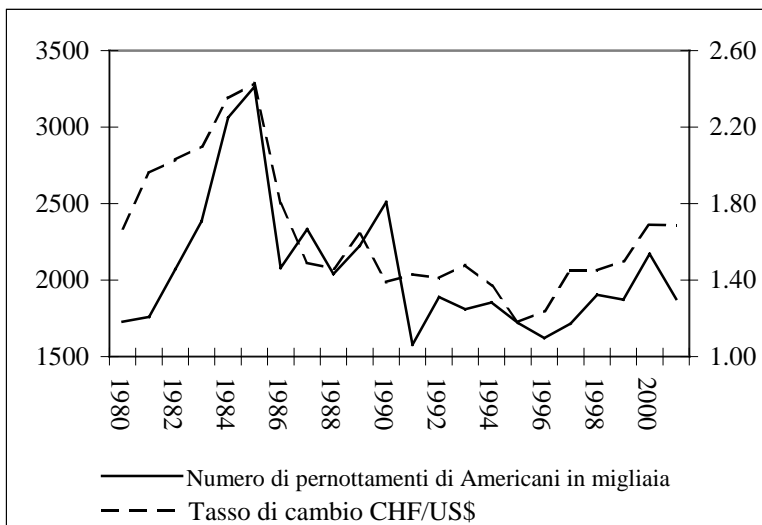


Grafico sulla relazione tra il tasso di cambio CHF/US\$ e il numero di pernottamenti di Americani



I fautori del mantenimento dell'aliquota ridotta argomentano spesso che in Svizzera il livello dei prezzi è elevato. Il confronto tra, da un lato, il numero dei pernottamenti e, dall'altro lato, l'evoluzione dei prezzi in Svizzera e il tasso di cambio del DM, poi dell'euro, e del dollaro statunitense mostra l'influenza considerevole esercitata dal tasso di cambio. Questo risultato è facile da spiegare. È chiaro che, quando paragona la destinazione svizzera con un'altra destinazione, al turista straniero interessa poco sapere se il costo della vita è aumentato in Svizzera. Egli si limiterà a calcolare nella sua moneta il costo finale della vacanza in Svizzera (tenendo conto del tasso di cambio e del livello dei prezzi in Svizzera) e lo confronterà con le altre offerte.

Le cerchie legate al turismo ricordano che il sistema dell'IVA impone un onere particolarmente pesante ai rami economici ad alta intensità di lavoro. Sottolineano che il 40 per cento della cifra d'affari imponibile del settore alberghiero è utilizzato per pagare i costi del personale, e che l'imposta anticipata non può essere dedotta. In linea generale, le imprese hanno la possibilità di addossare una parte dell'IVA ai consumatori, ai fornitori e agli impiegati. In quale misura possono farlo dipende dall'elasticità dell'offerta e della domanda dei mercati dei fattori e dei beni. Per quanto possano addossare l'IVA ai consumatori, i settori ad alta intensità di lavoro non sono più svantaggiati dei settori a forte intensità di capitale.

Le cerchie legate al turismo sottolineano pure che i Paesi europei dispongono di un budget più elevato per la promozione del turismo rispetto alla Svizzera (42,5 mio di euro). Citano l'esempio della Spagna con 141,7 milioni di euro, la Francia con 58,2 milioni e l'Austria con 57,3 milioni. Questi dati si basano sul rapporto dell'Organizzazione mondiale del turismo (World Tourism Organisation) del 1997. Quest'ultima mette giustamente in guardia i suoi lettori, rilevando che i budget dei diversi Paesi non possono essere paragonati, poiché la loro struttura dei costi è fondamentalmente diversa. In certi casi, le spese delle regioni non sono integrate, in altri è contabilizzata anche la partecipazione del settore privato, ecc.

Preso conoscenza dei risultati della procedura di consultazione, la Commissione dell'economia e dei tributi ha rilevato che il settore alberghiero doveva adeguarsi alle nuove esigenze della clientela, che chiede maggiori comodità e quindi investimenti per un'infrastruttura più moderna. Simili spese sono connesse a un importante fabbisogno di finanziamento e, dalla fine degli anni Novanta, gli istituti bancari sono diventati molto più esigenti nella concessione di prestiti. Questa situazione non tocca solo il settore alberghiero, ma numerosi altri settori economici. A lungo termine, nessuno ha interesse che la Confederazione sussidi in modo forfettario un settore intero dell'economia, le cui infrastrutture non sono necessariamente tutte valide. È imperativo attuare un processo di ristrutturazione, per quanto doloroso sia, per assicurare l'esistenza nel tempo del turismo svizzero. Per contro il Consiglio federale può aiutare il settore alberghiero nel processo di modernizzazione della sua infrastruttura grazie al pacchetto inteso a promuovere il turismo.

Considerati gli imperativi menzionati in precedenza, ossia rispettare la neutralità concorrenziale, prevedere un numero minimo di aliquote e strutturare l'imposta nel modo più semplice e trasparente possibile, proponiamo di non prorogare l'aliquota speciale nell'ambito del nuovo ordinamento finanziario. Per fare in modo che le regioni turistiche abbiano il tempo di beneficiare dei provvedimenti di accompagnamento del pacchetto sulla promozione del turismo, proponiamo di prorogare l'aliquota speciale fino alla fine del 2006, e non fino alla fine del 2003 come pre-

visto inizialmente. Si tratta di una misura eccezionale che sarà iscritta nelle disposizioni transitorie e non potrà essere prorogata oltre il 2006. Non sarebbe infatti giustificabile dal punto di vista sia economico sia politico incoraggiare la ristrutturazione di questo settore mediante una serie di provvedimenti di promozione turistica e mantenere un'aliquota speciale, la quale non è altro che un sussidio erogato secondo il principio dell'annaffiatoio.

Va tuttavia sottolineato che, nel caso in cui l'aliquota normale dell'IVA fosse aumentata in modo rilevante per preparare l'adesione della Svizzera all'Unione europea, esamineremo di nuovo la questione tenendo conto delle aliquote speciali di IVA accordate al settore alberghiero in altri Paesi europei.

Attualmente la LIVA prevede un'aliquota speciale fino al 2003. Nella sua seduta del 3 maggio 2002, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati ha presentato un'iniziativa in cui propone di modificare l'articolo 36 capoverso 2 LIVA per prorogare la validità di questa aliquota speciale fino al 31 dicembre 2006. Essa ritiene che questo periodo di tempo sia necessario per permettere al settore alberghiero di ristrutturarsi grazie ai provvedimenti di accompagnamento previsti nell'ambito del pacchetto sulla promozione del turismo. Nella sessione autunnale, il 19 settembre 2002, il Consiglio degli Stati ha deciso di prorogare l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero fino alla fine del 2006.

Trattandosi di un argomento delicato, la questione dell'aliquota speciale non sarà integrata nella votazione sul nuovo ordinamento finanziario (disegno A). L'aliquota speciale sarà iscritta nelle disposizioni transitorie della Costituzione e la sua abrogazione sarà oggetto di una votazione separata (disegno B).

1.5.5 Abrogazione e aggiornamento delle disposizioni transitorie relative all'IVA

Nell'ambito del NOF le disposizioni transitorie della Costituzione federale applicate per l'introduzione tempestiva dell'IVA nel 1995 saranno abrogate.

1.5.5.1 Disposizioni d'esecuzione

Per quanto riguarda le voluminose disposizioni d'esecuzione (art. 196 n. 14 cpv. 1 Cost.), l'abrogazione delle disposizioni transitorie è già avvenuta materialmente all'inizio del 2001 con l'entrata in vigore della legge sull'imposta sul valore aggiunto. Le norme in questione possono quindi essere stralciate a titolo di aggiornamento della Costituzione federale.

1.5.5.2 Provvedimenti a favore delle classi di reddito inferiori

Nella vigente disposizione transitoria (art. 196 n. 14 cpv. 2) la Costituzione federale prevede che nel periodo 1995–1999 il 5 per cento del gettito dell’imposta è impiegato per ridurre i premi dell’assicurazione contro le malattie a favore delle classi di reddito inferiori. Il Parlamento ha prorogato questa destinazione sino alla fine del 2003⁹. L’avamprogetto posto in consultazione proponeva di trasferire questa disposizione transitoria nella Costituzione. Questa proposta ha tuttavia suscitato critiche. Alcuni Cantoni, i partiti cristiani non governativi e alcune associazioni l’hanno approvata. L’UDC, il Partito liberale, i Giovani radicali, la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF), un buon numero di Cantoni e di organizzazioni patronali si sono opposti ritenendo che il finanziamento delle assicurazioni sociali (AVS/AI e assicurazione malattie) costituisce uno dei compiti fondamentali dello Stato al quale quest’ultimo non può sottrarsi, con o senza introiti destinati a tale scopo.

Nel 1999, il Parlamento ha accettato senza discussione di prolungare lo status quo. Non è quindi il caso di lanciare una nuova discussione su un fatto acquisito. Di conseguenza, proponiamo di aggiornare la disposizione transitoria che prescrive di impiegare il 5 per cento del gettito dell’IVA per ridurre i premi dell’assicurazione contro le malattie a favore delle classi di reddito inferiori, in modo che questa disposizione sia prorogata con l’entrata in vigore del nuovo ordinamento finanziario e che il Parlamento sia chiamato a decidere cinque anni più tardi le ulteriori modalità di utilizzazione di questa quota dell’IVA.

1.6 Strategia a lungo termine

1.6.1 Riforma fiscale ecologica

Il 24 settembre 2000, il popolo e i Cantoni hanno respinto la norma di base sulla quale si fondava il nuovo ordinamento finanziario con incentivi ecologici. Per motivi politici, nel corso della presente legislatura, non presenteremo una nuova riorganizzazione dell’ordinamento fiscale con incentivi ecologici. In seguito al rigetto della norma di base in votazione popolare consiglia di procedere con una certa prudenza. Il trasferimento dell’onere fiscale verso l’energia resta tuttavia un elemento importante della politica governativa in materia ambientale, climatica ed energetica. Abbiamo pertanto ritenuto giustificato riesaminare questa questione tra alcuni anni.

Nell’ambito della consultazione, abbiamo proposto di rilanciare il dibattito sulla riforma fiscale ecologica in occasione della discussione sull’eventuale introduzione di una tassa. Questo punto non faceva parte del nuovo ordinamento finanziario, ma volevamo conoscere il parere dei partecipanti per elaborare la nostra strategia a lungo termine. Il PPD, il Partito liberale, l’insieme dei Cantoni e un gran numero di associazioni professionali hanno sostenuto questa proposta. Il Partito socialista, l’Unione sindacale svizzera (USS), la FSSC e la Società svizzera per la protezione

⁹ Ordinanza dell’Assemblea federale del 16 dicembre 1999 sull’impiego del prodotto dell’IVA negli anni 2000-2003.

dell'ambiente avrebbero auspicato che la Confederazione studiasse il problema immediatamente, mentre l'UDC, il PLR, le organizzazioni padronali e quelle legate al settore dell'automobile erano contrari al fatto che il Consiglio federale riesamini prossimamente tale questione.

Esamineremo di nuovo la situazione verso la fine della presente legislatura. Alla fine del 2003, presenteremo al Parlamento un rapporto sull'analisi della situazione e i provvedimenti previsti. Tale rapporto esaminerà due assi: l'asse ecologico e l'asse di politica economica. In primo luogo, si sforzerà di considerare l'eventuale necessità di agire conformemente alla legge sul CO₂ già in vigore. In effetti, se gli obiettivi perseguiti in materia di emissioni non possono essere realizzati mediante provvedimenti specifici come quelli previsti sul piano della politica energetica (SuisseEnergie), la legge sul CO₂ è uno strumento adeguato per conseguirli. La tassa sul CO₂ che potrebbe essere introdotta a partire dal 2004 costituirebbe la prima tappa verso un sistema fiscale più ecologico. In secondo luogo, il rapporto esaminerà l'evoluzione del dibattito a livello europeo per non svantaggiare le imprese svizzere rispetto ai loro concorrenti europei. I Paesi dell'UE si sono impegnati a trovare un accordo sul progetto di direttiva sulla fiscalità dell'energia prima della fine del 2002. Per la Svizzera ne risulterà una nuova situazione che occorrerà esaminare in dettaglio. In conclusione, il rapporto analizzerà anche l'esperienza fatta in materia di riforma fiscale ecologica da altri Stati europei come la Germania.

1.6.2 Armonizzazione delle imposte sulle successioni e sulle donazioni

Nelle linee direttive delle finanze federali, abbiamo definito gli obiettivi e il modo di procedere: «Occorre inoltre perseguire un'armonizzazione formale delle imposte cantonali sulle successioni e sulle donazioni. L'armonizzazione fiscale formale può essere realizzata solo in stretta collaborazione con i Cantoni». Negli ultimi anni sono stati presentati diversi interventi parlamentari che chiedevano l'introduzione di un'imposta federale sulle successioni e le donazioni oppure un'armonizzazione delle relative imposte cantonali. Riteniamo che le imposte cantonali sulle successioni e sulle donazioni non debbano essere eliminate a favore di un'imposta federale. Di conseguenza, entra in linea di conto unicamente l'ipotesi di un'armonizzazione delle imposte cantonali sulle successioni e sulle donazioni. Per analogia con il diritto in materia di imposte dirette, era possibile solo un'armonizzazione formale, realizzabile ai livelli dell'assoggettamento e dell'oggetto fiscale, della procedura e del diritto penale in materia fiscale, tralasciando di intervenire sulle tariffe, sulle aliquote e sugli importi esenti da imposta. Tale armonizzazione formale presuppone comunque l'iscrizione di una corrispondente competenza federale nella Costituzione, sulla base della quale potrebbe essere successivamente elaborata una legge quadro vincolante per i Cantoni.

In procedura di consultazione, il Partito socialista e i partiti cristiani non governativi hanno sostenuto l'idea di istituire una base costituzionale sull'armonizzazione formale delle imposte cantonali sulle successioni e sulle donazioni per bloccare l'erosione di questi introiti e la corsa tra Cantoni per offrire al possibile contribuente le condizioni più favorevoli. Ciononostante, la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, la maggioranza dei Cantoni, il PLR, il PPD, l'UDC, il Partito liberale, i

Giovani radicali, le organizzazioni padronali e la maggioranza delle associazioni professionali si sono opposti. I Cantoni hanno in effetti rilevato che un'armonizzazione formale delle imposte cantonali sulle successioni e donazioni li priverebbe di una parte importante di sovranità fiscale. Visto che non è possibile intraprendere una simile riforma senza il consenso dei Cantoni e che, inoltre, l'ipotesi di una riforma è respinta dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione, abbiamo deciso di non trattare questa questione.

2 Parte speciale: Dettagli sulle nuove disposizioni costituzionali

Qui di seguito commentiamo brevemente le singole modifiche della Costituzione federale. Il tenore delle nuove disposizioni proposte è riportato nel numero 7.

2.1 Imposta federale diretta

2.1.1 Aliquota massima sul reddito netto delle persone giuridiche (art. 128 cpv. 1 lett. b)

Le aliquote massime dell'imposta federale diretta devono rimanere iscritte nella Costituzione federale. Secondo la legislazione vigente relativa all'*imposta federale diretta*, l'aliquota massima applicabile all'imposta sull'utile netto delle persone giuridiche risulta inferiore al 9,8 per cento. A partire dall'entrata in vigore della riforma sull'imposizione delle imprese, il 1° gennaio 1998, il sistema tariffale a tre livelli in funzione degli utili è stato sostituito da una tariffa proporzionale. La stessa ammonta all'8,5 per cento per le società di capitali e le società cooperative; per le associazioni, le fondazioni, le persone giuridiche e i fondi d'investimento rimanenti, al 4,25 per cento dell'utile netto.

L'aliquota massima del 9,8 per cento attualmente sancita dalla Costituzione federale non risulta quindi più conforme alla legislazione vigente. Dato che in base all'attuale tendenza generale non è possibile ipotizzare – anche per motivi di concorrenza – un aumento delle aliquote fiscali a breve termine, riteniamo che, ai fini della coerenza e di una maggiore trasparenza giuridica, occorra iscrivere nella Costituzione federale l'aliquota dell'8,5 per cento attualmente vigente.

2.1.2 Imposizione del capitale delle persone giuridiche (art. 128 cpv. 1 lett. c)

Benché cancellata – sul piano legislativo – dalla riforma del 1997 dell'imposizione delle imprese, l'imposta sul capitale e sulle riserve delle persone giuridiche è ancora iscritta nella Costituzione federale. Le argomentazioni suesposte lasciano desumere che un ripristino di tale imposta sia improbabile; di conseguenza se ne impone lo stralcio definitivo della norma costituzionale.

2.1.3 Soppressione della limitazione temporale (art. 196 n. 13)

Affinché la facoltà di riscuotere l'imposta federale diretta non sia più limitata nel tempo, è sufficiente stralciare in modo definitivo il numero 13 dell'attuale disposizione transitoria (art. 196 Cost.). La seconda fonte d'entrata della Confederazione in ordine d'importanza risulta in tal modo durevolmente iscritta nella Costituzione.

2.2 Imposta sul valore aggiunto

2.2.1 Aliquota massima e aliquota minima (art. 130 cpv. 1)

Il nuovo articolo 130 capoverso 1 della Costituzione federale conferisce esplicitamente alla Confederazione la competenza di riscuotere un'imposta sul valore aggiunto con un'aliquota normale massima del 6,5 per cento e un'aliquota ridotta non inferiore al 2,0 per cento. Questo significa che è possibile prevedere soltanto un'aliquota ridotta, aspetto che semplifica notevolmente il sistema fiscale. Il modo d'imposizione risulta di conseguenza limitato verso l'alto e anche verso il basso.

2.2.2 Supplemento demografico AVS/AI (art. 130 cpv. 2)

Per la destinazione vincolata AVS/AI, si riprende il meccanismo vigente: iscrizione nel testo principale della Costituzione federale, citazione esplicita della condizione demografica, delega al legislatore. Tale meccanismo permette di mantenere l'efficacia del decreto federale del 20 marzo 1998 sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI (RS 641.203). A quel momento l'aliquota normale (6,5 %) era stata maggiorata di 1 punto percentuale, l'aliquota ridotta (2 %; cfr. art. 196 n. 14 cpv. 1 lett. e Cost.) dello 0,3 per cento e l'aliquota speciale per le prestazioni alberghiere (inizialmente del 3 %; cfr. decreto federale del 22 marzo 1996 che istituisce un'aliquota speciale dell'imposta sul valore aggiunto per le prestazioni alberghiere; RU 1996 2379) dello 0,5 per cento. L'Assemblea federale può abrogare, su proposta del Consiglio federale, il decreto federale del 20 marzo 1998 se le condizioni di cui all'articolo 41^{ter} capoverso 3^{bis} vCost. (corrisponde all'art. 130 cpv. 3 Cost. vigente) non sono più adempiute.

2.2.3 Supplemento per grandi progetti ferroviari (art. 196 n. 3 cpv. 2 lett. e)

Per la destinazione vincolata relativa ai grandi progetti ferroviari si potrebbe di per sé adottare un sistema analogo a quello applicato attualmente per l'AVS/AI. Tuttavia, mentre il fabbisogno finanziario nelle assicurazioni sociali determinato dall'evoluzione demografica è di durata indeterminata e ha un carattere potenzialmente ricorrente, i grandi progetti ferroviari, dopo la loro realizzazione, non necessiteranno

2.3.2 Stralcio delle disposizioni d'esecuzione provvisorie (art. 196 n. 14 cpv. 1)

Nella votazione del 28 novembre 1993, Popolo e Cantoni avevano approvato un nuovo ordinamento delle finanze della Confederazione che consente a quest'ultima di riscuotere un'imposta sul valore aggiunto sulle forniture di beni e di servizi, inclusi il consumo proprio e le esportazioni. Per motivi d'urgenza, l'incarico di adottare l'imposta sul valore aggiunto non è stato assegnato al legislatore ordinario bensì al Consiglio federale, che è stato autorizzato a emanare le disposizioni di esecuzione, applicabili fino all'entrata in vigore della legislazione federale (cfr. disposizione transitoria art. 8 vCost.; periodo introduttivo della disposizione transitoria vigente art. 196 n. 14 cpv. 1 Cost.). L'attribuzione di questa facoltà al Consiglio federale ha reso possibile la sostituzione tempestiva del vecchio ordinamento finanziario, la cui durata di validità era limitata alla fine del 1994. Tuttavia, nel definire l'imposta sul valore aggiunto, non eravamo pienamente liberi bensì vincolati a una serie di principi (soggetto e oggetto dell'imposta, operazioni escluse dall'imposta, esenzioni fiscali, aliquota fiscale, imposta precedente), iscritti nella Costituzione federale (art. 196 n. 14 cpv. 1 disposizioni transitorie Cost.). Siffatti principi non valgono tuttavia per il legislatore ordinario, il quale deve unicamente attenersi a quanto previsto dall'articolo 130 Cost. (versione vigente e nuova), in particolare riguardo all'aliquota d'imposizione. Per tale motivo, l'articolo 196 numero 14 capoverso 1 delle vigenti disposizioni transitorie Cost. dev'essere definitivamente stralciato.

2.3.3 Soppressione della limitazione temporale (art. 196 n. 14 cpv. 4)

Come nel caso dell'imposta federale diretta, affinché la facoltà di riscuotere l'imposta sul valore aggiunto non sia più limitata nel tempo, è sufficiente stralciare definitivamente l'articolo 196 numero 14 capoverso 4 delle disposizioni transitorie.

2.4 Aliquota speciale dell'IVA per le prestazioni alberghiere (art. 197 n. 2 cpv. 2)

La limitazione a due aliquote descritta nell'ultima sezione implica l'abrogazione dell'aliquota speciale per le prestazioni alberghiere ancora in vigore. Come spiegato nella parte generale, un'abrogazione immediata potrebbe essere svantaggiosa per il settore alberghiero, segnatamente se l'effetto dei previsti provvedimenti di accompagnamento dovessero tardare. Al posto dell'immediata abrogazione, proponiamo perciò di mantenere l'aliquota speciale fino alla fine del 2006. Questo punto è disciplinato in una nuova disposizione transitoria dell'articolo 130 della Costituzione federale che si ispira all'articolo 36 capoverso 2 LIVA, completata con la suddetta limitazione temporale. La disposizione non stabilisce l'aliquota in modo preciso, ma indica essa deve situarsi tra l'aliquota normale e l'aliquota ridotta.

La procedura di consultazione ha evidenziato che la questione dell'aliquota speciale per il settore alberghiero è controversa. La nostra opinione secondo cui l'aliquota speciale favorisce in blocco l'intero settore, ma contribuisce poco a risolvere i suoi problemi strutturali non ha raccolto un consenso unanime. Per non compromettere l'intero pacchetto, ma anche per poter consultare direttamente il popolo anche su questa questione, proponiamo di sottoporre l'aliquota speciale al voto sotto forma di un decreto federale separato (disegno B).

3 Consequenze

3.1 Consequenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

La proroga dell'imposta federale diretta non ha ripercussioni sulle finanze e sull'effettivo del personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. La proroga dell'imposta sul valore aggiunto non si ripercuote sull'effettivo del personale. Dal punto di vista finanziario, invece, l'abbandono dell'aliquota speciale sul valore aggiunto per le prestazioni del settore alberghiero comporta un incremento annuo degli introiti fiscali dell'ordine di 150 milioni di franchi. La semplificazione dovuta alla riscossione di due aliquote al posto di tre genererà uno sgravio degli oneri amministrativi per l'Amministrazione federale delle contribuzioni e i contribuenti. Il settore alberghiero dovrà inizialmente adeguare i suoi formulari, ma in seguito non avrà più problemi di delimitazione tra l'aliquota normale e quella speciale e dovrà quindi affrontare meno lavoro.

3.2 Consequenze in materia informatica

Il nuovo ordinamento finanziario non causa costi supplementari per il settore informatico, sia nel contesto dell'imposta federale diretta, sia in quello dell'imposta sul valore aggiunto.

3.3 Consequenze per l'economia

Il nuovo ordinamento finanziario ha una portata contenuta e si prefigge essenzialmente di mantenere lo status quo, ad eccezione della soppressione dell'aliquota speciale. L'adeguamento dell'aliquota dell'IFD sull'utile netto delle persone giuridiche all'aliquota vigente e la soppressione dell'imposta sul capitale corrispondono allo status quo e non avranno quindi ripercussioni economiche.

3.3.1 Soppressione del carattere temporaneo dell'IFD e dell'IVA

L'imposta federale diretta, denominata originariamente imposta per la difesa nazionale, e l'imposta sulla cifra d'affari (ICA), sostituita nel 1995 dall'IVA, sono state istituite nel 1941. Siffatte imposte, che costituiscono le due principali fonti di risorse della Confederazione, esistono quindi da 60 anni. La competenza di riscuoterle da parte della Confederazione è tuttavia limitata nel tempo ed è stata rinnovata a più riprese. La soppressione di tale limitazione non modifica pertanto il sistema fiscale in vigore da molti anni e a priori non dovrebbe generare effetti economici.

Non è escluso che in passato il carattere temporaneo di tali imposte sia stato d'ostacolo alla realizzazione di riforme strutturali in tempo utile. La soppressione della limitazione temporale permetterà di focalizzare l'attenzione sugli adeguamenti che s'impongono in un mondo in costante evoluzione, evitando lunghe discussioni sulla pertinenza di queste due imposte. Una tale decisione servirà inoltre a rafforzare l'immagine di stabilità politica di cui beneficia il nostro Paese all'estero e potrebbe in tal senso rendere ulteriormente attrattiva la Svizzera quale sede di attività e investimenti.

3.3.2 Riduzione del numero di aliquote dell'IVA

L'imposta sul valore aggiunto raccoglie generalmente ampio consenso, comportando soltanto una lieve distorsione della concorrenza. Questo vale comunque soltanto nel caso di un'imposizione uniforme. L'applicazione di aliquote diverse modifica infatti i prezzi relativi favorendo singoli rami di produzione rispetto ad altri. In generale e in un'ottica macroeconomica, l'imposizione della cifra d'affari mediante aliquote che si scostano da quella ordinaria va evitata nella misura del possibile; la soppressione di aliquote speciali esplica effetti benefici sull'insieme dell'economia, aumentandone l'efficienza.

La riduzione del numero di aliquote dell'IVA comporterà la soppressione dell'aliquota speciale applicata alle prestazioni del settore alberghiero, che rimarrà in vigore fino alla fine del 2006. Il turismo costituisce l'unico settore dell'economia per il quale è stata prevista un'aliquota speciale. Di fatto l'aliquota speciale serve a sussidiare un settore economico, mentre l'aliquota ridotta persegue piuttosto obiettivi sociali o di politica istituzionale. Inoltre, la perdita di competitività del settore alberghiero che giustificava l'aliquota speciale risulta in parte già compensata dall'evoluzione positiva osservata dopo l'introduzione dell'IVA. L'aliquota speciale è uno strumento piuttosto discutibile dal profilo della politica di bilancio e dell'ordinamento economico. La sua soppressione permetterà d'imporre in modo più uniforme l'insieme dell'economia e di semplificare il sistema fiscale, ma comporterà indubbiamente svantaggi per il settore alberghiero. Il pacchetto sulla promozione del turismo permetterà alle regioni turistiche di migliorare le loro strutture alberghiere e la qualità della loro offerta per far fronte alla scadenza dell'aliquota speciale alla fine del 2006. Contribuirà a proseguire e ad accelerare il processo di ristrutturazione avviato da alcuni anni. Tutti questi punti sono esaminati in dettaglio nel numero 1.5.4.2 relativo all'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero.

4

Programma di legislatura

La presentazione del messaggio sul nuovo ordinamento finanziario è stata annunciata nel programma di legislatura 1999-2003. Il nuovo ordinamento finanziario si prefigge di garantire le basi della riscossione dell'IVA e dell'IFD anche dopo il 2006. In origine, era prevista anche una riforma fiscale con incentivi ecologici. Ma in considerazione del fatto che nel settembre 2000 il popolo e i Cantoni hanno respinto l'articolo costituzionale relativo a una tassa d'incentivazione per le energie rinnovabili, abbiamo deciso di non integrare nel NOF una nuova versione di riforma fiscale ecologica.

5

Rapporti con il diritto europeo

Visto che la Svizzera non è membro dell'UE, il diritto fiscale europeo non esplica effetti diretti sulla legislazione fiscale svizzera. Ciononostante, quest'ultima è sempre più influenzata dall'evoluzione della legislazione europea. In tal senso, il costituente ha avvicinato consapevolmente l'imposizione del consumo svizzera a quella dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

La Sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra di affari (GU L 145 del 13 giugno 1977, pag. 1 segg.) ha istituito un sistema comune di imposta sul valore aggiunto con una base imponibile uniforme. Nell'ottica di un ravvicinamento delle aliquote dell'IVA, la Direttiva 92/77/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, che completa il sistema comune di imposta sul valore aggiunto e modifica la Direttiva 77/388/CEE (GU L 316 del 31 ottobre 1992, pag. 1 segg.), ha definito per la prima volta le aliquote minime vincolanti per tutti gli Stati membri. Siffatte aliquote minime sono rimaste in vigore fino al 31 dicembre 1996, dopodiché sono state ridefinite ogni biennio, l'ultima volta mediante la Direttiva 2001/41/CE del Consiglio, del 19 gennaio 2001, che modifica, in relazione alla durata di applicazione dell'aliquota minima in materia di aliquota normale, la sesta direttiva 77/388/CEE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto (GU L 022 del 24 gennaio 2001, pag. 1 segg.) fino al 31 dicembre 2005. In virtù di quest'ultima direttiva, l'aliquota normale è fissata da ciascun Stato membro in una percentuale della base imponibile e non può essere inferiore al 15 per cento. Gli Stati dell'UE possono inoltre applicare una o due aliquote ridotte. Le stesse vanno parimenti definite in una percentuale della base imponibile, non possono essere inferiori al 5 per cento e sono ammissibili soltanto per la fornitura di determinati beni e servizi, designati nell'Allegato H della sesta direttiva 77/388/CEE (p. es. beni di prima necessità e prestazioni culturali).

Il disciplinamento svizzero concernente l'imposta sul valore aggiunto si attiene alle disposizioni delle direttive europee per quanto riguarda l'oggetto imponibile. Le aliquote svizzere sono tuttavia nettamente inferiori a quelle dell'UE. In caso di adesione all'Unione europea, la Svizzera dovrebbe modificare la Costituzione per fissare l'IVA all'aliquota minima richiesta dall'Unione europea, ossia il 15 per cento. Lo stesso dicasi per l'aliquota ridotta, che dovrebbe essere fissata almeno al 5 per cento per essere conforme alla legislazione comunitaria.

Il diritto comunitario attualmente non disciplinerà in modo generale l'imposizione degli utili delle persone giuridiche. La determinazione delle aliquote è lasciata agli Stati membri. Le modifiche costituzionali proposte in materia di imposta federale diretta non pongono dunque problemi rispetto al diritto europeo.

6 Fondamenti giuridici

6.1 Del principio dell'unità della materia

L'introduzione di un nuovo ordinamento finanziario implica una revisione parziale della Costituzione federale (Cost.). Secondo l'articolo 194 capoverso 2 Cost., ogni revisione parziale deve, fra l'altro, rispettare il principio dell'unità della materia.

Il principio dell'unità della materia è un limite formale che deve essere osservato per ogni revisione parziale della Costituzione federale. Si applica sicuramente anche a un'iniziativa che emana dalle autorità. Secondo l'articolo 75 capoverso 2 della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici «l'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse».

Il principio dell'unità della materia ha lo scopo di garantire che gli aventi diritto di voto possano effettivamente esprimere la loro volontà liberamente e fedelmente, in particolare nelle votazioni. In caso di votazione, occorre quindi fare in modo di non sottoporre al voto un'iniziativa contenente diversi oggetti che non sono sufficientemente connessi.

Il costituente e il legislatore hanno una concezione molto ampia del principio dell'unità della materia e pongono quindi relativamente pochi ostacoli alla libera interpretazione. In base agli sviluppi recenti si può tuttavia presupporre una pratica più restrittiva.

Uno dei due oggetti che prevediamo di sottoporre al voto (disegno A) riguarda sia l'imposta federale diretta, sia l'imposta sul valore aggiunto. Viste le differenze manifeste tra queste due imposte, è lecito chiedersi se siano sufficientemente connesse ai sensi dell'articolo 194 capoverso 2 Cost. (come esposto in precedenza).

Riteniamo tuttavia che il principio dell'unità della materia non sia violato dal disegno A: l'unica modifica materiale proposta è la soppressione della limitazione temporale. Nonostante concerna sia l'imposta federale diretta sia l'imposta sul valore aggiunto, tale modifica costituisce, dal punto di vista degli obiettivi di politica finanziaria, un provvedimento legislativo unico inteso ad assicurare a lungo termine le principali fonti di introiti della Confederazione.

6.2

Forma dell'atto giuridico

L'adozione del nuovo ordinamento finanziario necessita di una revisione parziale della Costituzione federale (modifica degli art. 128, 130, 196 e introduzione di un nuovo art. 197 n. 2 Cost.). Prevediamo a tal fine due decreti federali separati: il decreto federale concernente un nuovo ordinamento finanziario (disegno A) e il decreto federale concernente un'aliquota speciale dell'imposta sul valore aggiunto per le prestazioni del settore alberghiero (disegno B). I due decreti sottostanno al referendum obbligatorio e dovranno entrare in vigore al più tardi entro il 1° gennaio 2007.

Il decreto B dipende dall'accettazione del decreto A da parte del popolo e dei Cantoni. Potrà entrare in vigore solo se il decreto A è accettato in votazione popolare. Di conseguenza, il decreto B, anche se approvato, non potrebbe entrare in vigore se non lo fosse pure il decreto A. Il popolo e i Cantoni voteranno separatamente sui due decreti. Questa procedura di voto è compatibile con il principio costituzionale della libera formazione della volontà dei cittadini e dell'espressione fedele del voto (art. 34 cpv. 2 Cost.) nella misura in cui si parta dal presupposto che il decreto B concerna una materia di importanza subordinata rispetto al decreto A. Se così non fosse, i due decreti dovrebbero essere confrontati l'un l'altro sotto forma di varianti dal contenuto parzialmente diverso; la procedura di voto dovrebbe svolgersi sul modello della votazione relativa a un'iniziativa popolare e a al controprogetto (art. 139 cpv. 6 Cost.), anche se il diritto federale non la prevede (cfr. a questo proposito Pierre Tschannen, "Stimmrecht und politische Verständigung", 1995, n. 214 e 720).