



16.053

Messaggio concernente il nuovo ordinamento finanziario 2021

del 22 giugno 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il decreto federale concernente il nuovo ordinamento finanziario 2021.

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

22 giugno 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il nuovo ordinamento finanziario 2021 (NOF 2021) intende prorogare di 15 anni la facoltà della Confederazione di riscuotere l'imposta federale diretta e l'imposta sul valore aggiunto. Attualmente questa facoltà è limitata al 2020. Le due imposte costituiscono le principali fonti di entrata della Confederazione e rappresentano oltre il 60 per cento delle entrate federali. Per questa ragione sono di centrale importanza per i conti della Confederazione e per i compiti finanziati con queste entrate. Occorre inoltre stralciare la disposizione transitoria e ormai desueta concernente la riscossione dell'imposta sulla birra.

Situazione iniziale

La facoltà di riscuotere le due principali fonti di entrata della Confederazione, ovvero l'imposta federale diretta (IFD) e l'imposta sul valore aggiunto (IVA), decade alla fine del 2020. Il NOF 2021 ha dunque l'obiettivo di stralciare le relative disposizioni costituzionali e di assicurare alle finanze federali, sul fronte delle entrate, una nuova base costituzionale per il periodo successivo al 2020.

Contenuto del progetto

Affinché la Confederazione possa continuare a riscuotere le sue due principali entrate anche dopo il 2020, occorre prorogare di 15 anni la competenza necessaria. Le due imposte rappresentano oltre il 60 per cento delle entrate federali. Per questa ragione sono fondamentali per i conti della Confederazione e per i compiti finanziati con queste entrate.

Nell'avamprogetto relativo al decreto federale concernente il NOF 2021, il Consiglio federale si era espresso a favore di uno stralcio integrale del limite temporale dell'IFD e dell'IVA. Questo avrebbe consentito alla Confederazione di riscuotere le due imposte durevolmente e quindi di garantire a tempo indeterminato il finanziamento dei compiti federali grazie a una nuova base costituzionale. Il risultato della consultazione ha tuttavia mostrato che tale proposta non avrebbe presumibilmente ottenuto una maggioranza politica in Parlamento.

Per questo motivo s'intende unicamente prorogare il limite temporale della riscossione dell'IVA e dell'IFD. A tal fine è necessario modificare l'articolo 196 numeri 13 e 14 capoverso 1 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale (Cost.). Questa modifica consente di riscuotere fino al 31 dicembre 2035 le due principali fonti di entrata della Confederazione.

Oltre all'abolizione del limite temporale dell'IFD e dell'IVA, occorre abrogare la disposizione transitoria e ormai desueta concernente la riscossione dell'imposta sulla birra (art. 196 n. 15 Cost.).

Poiché contiene una modifica costituzionale, il testo sottostà al referendum obbligatorio.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La facoltà di riscuotere le due principali fonti di entrata della Confederazione, ovvero l'imposta federale diretta (IFD) e l'imposta sul valore aggiunto (IVA), decade alla fine del 2020. Il NOF 2021 ha dunque l'obiettivo di stralciare le relative disposizioni costituzionali e di assicurare alle finanze federali, sul fronte delle entrate, una nuova base costituzionale per il periodo successivo al 2020.

L'articolo 196 numero 15 della Costituzione federale¹ contiene una disposizione transitoria concernente la riscossione dell'imposta sulla birra, divenuta caduca con l'entrata in vigore della legge federale del 6 ottobre 2006² sull'imposizione della birra.

1.1.1 Necessità di intervento

Se non si modifica la Costituzione federale, a partire dal 2021 l'IFD e l'IVA non potranno più essere riscosse. Le due imposte rappresentano oltre il 60 per cento delle entrate federali. Per questa ragione sono fondamentali per i conti della Confederazione e per i compiti finanziati con queste entrate. Senza queste entrate la Confederazione non sarebbe più in grado di svolgere gran parte dei suoi compiti.

Con la proroga del limite temporale della riscossione dell'IVA e dell'IFD, la Confederazione ottiene la facoltà di riscuotere le due imposte anche dopo il 2021. Il presente progetto non si prefigge di riformare il sistema fiscale.

1.1.2 Storia dell'ordinamento finanziario

Costituzione dell'ordinamento finanziario e del limite temporale dell'IVA e dell'IFD

Fino alla Prima guerra mondiale la Confederazione conseguiva le proprie entrate quasi esclusivamente attraverso i dazi. La prima imposta diretta introdotta a livello federale fu l'imposta di guerra durante la Prima guerra mondiale. Essa venne accettata a larga maggioranza nella votazione popolare del 6 giugno 1915 e riscossa un tantum (1916/1917).

Successivamente sono state riscosse ripetutamente imposte dirette per finanziare le crescenti uscite delle Confederazione, ad esempio l'imposta di guerra straordinaria (1921–1932) e il tributo federale di crisi (dal 1934).

¹ RS 101

² RU 2007 2895

Il primo ordinamento finanziario fu deciso dal Parlamento il 30 settembre 1938. Nel 1940, in virtù dei poteri straordinari che gli erano stati conferiti, il Consiglio federale introdusse l'imposta per la difesa nazionale e, nel 1941, l'imposta sulla cifra d'affari. L'imposta per la difesa nazionale e quella sulla cifra d'affari furono mantenute anche dopo la fine della Seconda guerra mondiale.

Solo con la votazione popolare dell'11 maggio 1958 fu possibile sancire nella Costituzione federale le diverse fonti di entrata della Confederazione, originariamente basate sul diritto di necessità. Sin dalla Prima guerra mondiale si era lottato per ottenere questo regime finanziario fondato sulla Costituzione. A causa delle forti resistenze contro l'abolizione del limite temporale dell'imposta per la difesa nazionale e dell'imposta sulla cifra d'affari, la competenza di riscuotere queste imposte fu ristretta sia mediante limiti temporali sia mediante aliquote massime. Il 1° gennaio 1959 l'ordinamento finanziario entrò in vigore.

Nel 1982 l'imposta per la difesa nazionale cambiò la sua denominazione in imposta federale diretta. Nel 1995 l'IVA prese il posto dell'imposta sulla cifra d'affari.

Nascita del vigente ordinamento finanziario 2007

Il 9 dicembre 2002³ il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente il nuovo ordinamento finanziario (NOF). Il progetto era incentrato principalmente sull'abolizione del limite temporale per la riscossione dell'IFD e dell'IVA. Esso proponeva inoltre l'abolizione dell'aliquota speciale IVA applicabile alle prestazioni nel settore alberghiero.

Nelle votazioni finali del 19 marzo 2004, il decreto federale concernente un nuovo ordinamento finanziario (02.078) fu approvato con i seguenti punti chiave:

- *IVA/IFD*: la facoltà di riscuotere l'IVA e l'IFD resta limitata nel tempo ed è prorogata fino alla fine del 2020;
- *imposta sull'utile (IFD)*: sul reddito netto delle persone giuridiche può essere riscossa un'imposta con un'aliquota massima dell'8,5 per cento;
- *imposta sul capitale (IFD)*: l'imposta sul capitale e sulle riserve delle persone giuridiche è soppressa;
- *IVA*: l'aliquota normale resta in vigore come aliquota massima, l'aliquota ridotta come aliquota minima;
- *IVA*: per l'imposizione delle prestazioni del settore alberghiero, la legge può stabilire un'aliquota superiore a quella ridotta e inferiore a quella normale;
- *IVA*: il 5 per cento del gettito d'imposta la cui destinazione non è vincolata è impiegato per la riduzione dei premi dell'assicurazione malattie a favore delle classi di reddito inferiori, per quanto non si stabilisca per legge un'altra utilizzazione volta a sgravare queste classi di reddito.

In occasione della votazione popolare del 28 novembre 2004 il NOF è stato accettato dal 73,8 per cento dei votanti e da quasi tutti i Cantoni. Il NOF e la proroga

³ FF 2003 1361

dell'aliquota IVA speciale per le prestazioni del settore alberghiero (05.428) sono entrati in vigore il 1° gennaio 2007.

1.1.3 L'attuale ordinamento finanziario

Assetto dell'ordinamento finanziario

L'ordinamento finanziario è descritto nel terzo capitolo del titolo terzo della Costituzione federale (Cost.) ed è articolato in più parti. Le modifiche proposte con il presente messaggio concernono solo le disposizioni transitorie di cui all'articolo 196 Cost.:

- *gestione finanziaria (art. 126 Cost.):* l'articolo 126 della Costituzione federale stabilisce che la Confederazione è tenuta a equilibrare a lungo termine le sue uscite ed entrate. I deficit congiunturali sono ammessi, ma devono essere compensati con corrispondenti eccedenze in periodi economicamente favorevoli. Il freno all'indebitamento, deciso nel 2001 dall'Assemblea federale e mediante votazione popolare, costituisce una regola secondo cui le uscite della Confederazione devono orientarsi alle entrate stimate, tenuto conto della situazione economica. I dettagli relativi al freno all'indebitamento sono disciplinati nella legge federale del 7 ottobre 2005⁴ sulle finanze della Confederazione;
- *principi dell'imposizione fiscale (art. 127 e 129 Cost.):* secondo l'articolo 127 capoverso 2 Cost. l'imposizione fiscale deve avvenire in osservanza dei principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure del principio dell'imposizione secondo la capacità economica. L'articolo 129 Cost. disciplina l'armonizzazione formale della riscossione delle imposte dirette;
- *imposte e dazi della Confederazione (art. 128, 130–133 e 196 Cost.):* questo settore contiene un elenco esaustivo delle imposte federali e dei dazi (art. 128 e 130–133 Cost.) nonché le disposizioni transitorie relative a singole imposte (art. 196 Cost.). Le disposizioni transitorie disciplinano tra l'altro il limite temporale dell'IFD (art. 196 n. 13 Cost.) e dell'IVA (art. 196 n. 14 cpv. 1 Cost.);
- *ordinamento federale (art. 134 e 135 Cost.):* le competenze in materia di imposizione in relazione ai Cantoni sono disciplinate all'articolo 134 Cost. L'articolo 135 Cost. riguarda la perequazione finanziaria, che si prefigge, tenendo conto delle particolarità topografiche e sociodemografiche, di ridurre le differenze tra i Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria, di garantire ai Cantoni risorse finanziarie minime e di mantenere la concorrenzialità fiscale dei Cantoni senza compromettere gli incentivi nella produzione delle entrate.

4 RS 611.0

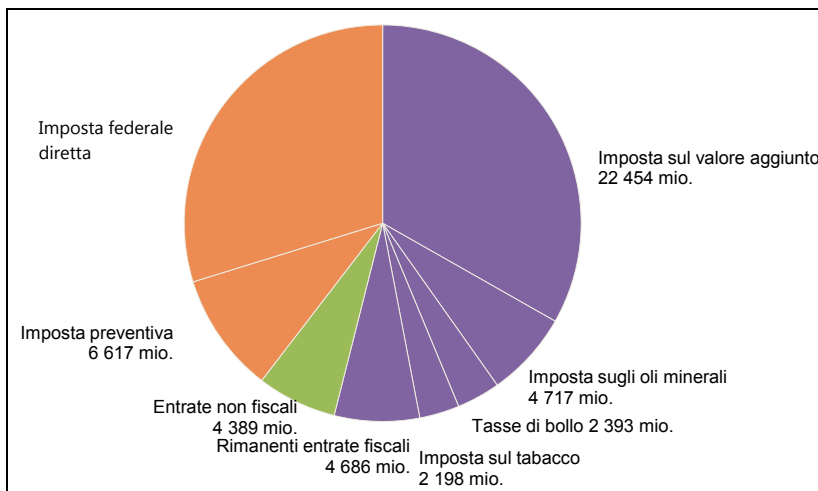
Le entrate della Confederazione

Alla Confederazione sono posti limiti nell'imposizione fiscale, in quanto può riscuotere unicamente le imposte che le sono espressamente attribuite dalla Costituzione federale. Il diritto esclusivo della Confederazione di riscuotere imposte si concentra essenzialmente su una parte delle imposte indirette. Nel caso dell'imposta sul reddito e sull'utile, sia la Confederazione che i Cantoni e i Comuni esercitano la propria sovranità fiscale.

Le imposte riscosse dalla Confederazione hanno un peso fiscale molto diverso. L'IFD e l'IVA costituiscono le principali fonti di entrata della Confederazione (figura 1). Le disposizioni transitorie della Costituzione federale limitano la facoltà di riscuotere queste imposte al 2020. Oltre al limite temporale per la riscossione delle due imposte, alla Confederazione sono imposti ulteriori limiti, dato che la Costituzione federale fissa anche aliquote massime per l'IFD e l'IVA. Le prime ammontano al massimo all'11,5 per cento del reddito imponibile delle persone fisiche (art. 128 n. 1 lett. a Cost.) e all'8,5 per cento del reddito netto delle persone giuridiche (art. 128 n. 1 lett. b Cost.). Da parte sua l'aliquota IVA normale ammonta fino al 31 dicembre 2017 all'8 per cento (art. 130 cpv. 1, 3 e 3^{bis} nonché art. 196 n. 14 cpv. 2 lett. a Cost.; art. 25 cpv. 1 legge sull'IVA⁵). L'entità del tasso dell'aliquota IVA normale dal 2018 dipende dai risultati delle deliberazioni sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020⁶.

Figura 1

Ripartizione delle entrate della Confederazione nel 2015



Fonte: DFF

⁵ RS 641.20

⁶ Messaggio del 19 novembre 2014 sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, FF 2015 1

1.1.4 Il sistema fiscale svizzero nel confronto internazionale

La struttura federalista

Rispetto a molti altri Stati, il sistema fiscale svizzero è caratterizzato da una spiccata decentralizzazione dettata dal federalismo. La Confederazione condivide con i Cantoni e i Comuni il diritto di riscuotere imposte sul reddito delle persone fisiche e sull'utile netto delle persone giuridiche.

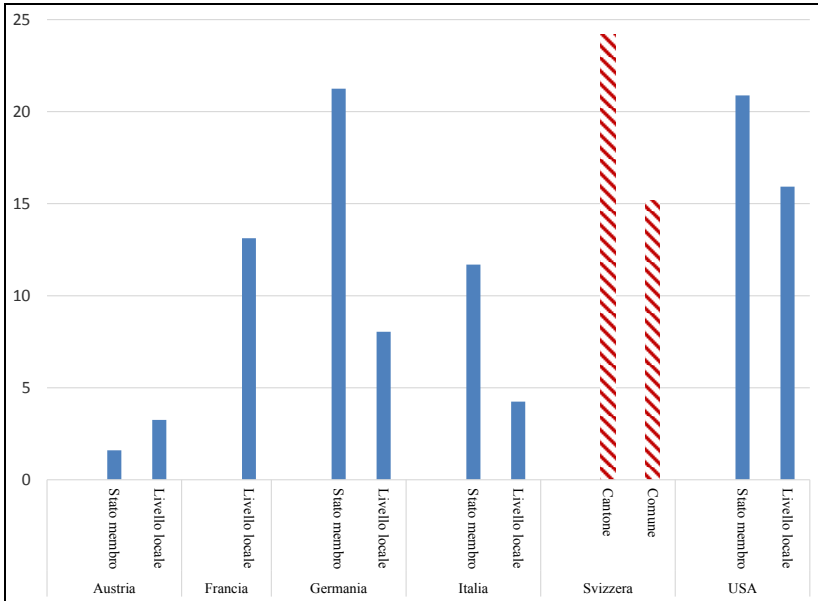
Una conseguenza della struttura federalista è un notevole grado di decentralizzazione a livello di entrate fiscali, poiché sia i Cantoni che i Comuni dispongono della competenza di riscuotere imposte (vedi figura 2). A prima vista, il sistema fiscale svizzero sembra somigliare a quello tedesco per quanto riguarda il suo grado di decentralizzazione. In Germania vige tuttavia un sistema integrato per quanto concerne l'imposta sul reddito, sull'utile e sul valore aggiunto che nel settore dell'imposizione fiscale limita sensibilmente la sovranità legislativa dei livelli statali sottostanti. In Svizzera, per contro, i Cantoni e i Comuni non solo partecipano alle entrate, ma possiedono anche competenze legislative. La spiccata autonomia dei Cantoni e dei Comuni riguardo alle uscite va dunque di pari passo con una competenza legislativa sul fronte delle entrate. Per questo motivo in Svizzera regna congruenza nell'autonomia in fatto di entrate e uscite.

I Cantoni sfruttano questa autonomia per riscuotere imposte dirette o altre imposte e tasse sempre che queste non siano riservate alla Confederazione. Le competenze dei Comuni di riscuotere imposte sono disciplinate nel rispettivo diritto cantonale. Nel caso dell'imposta sul reddito e sull'utile, la Confederazione condivide la propria competenza fiscale con i Cantoni e i Comuni. L'IFD, riscossa sia sugli utili delle persone giuridiche che sul reddito delle persone fisiche, affluisce nelle casse della Confederazione, ma i Cantoni beneficiano delle entrate dell'IFD nella misura del 17 per cento. Il gettito dell'IVA affluisce per contro interamente alla Confederazione, anche se parti di esso sono destinate in maniera vincolata a scopi specifici.

In virtù della loro spiccata autonomia fiscale, Cantoni e Comuni possono entrare in concorrenza tra loro nell'attrarre contribuenti mobili. Nel sistema federalista l'IFD assume tuttavia la funzione di un importante correttivo, poiché non assoggetta all'imposta i contribuenti con un reddito basso e inoltre presenta un andamento estremamente progressivo della tariffa. In considerazione di queste caratteristiche dell'IFD e nonostante la spiccata concorrenza fiscale in Svizzera, i contribuenti con una capacità finanziaria particolarmente significativa partecipano in misura più che proporzionale al finanziamento dello Stato.

Figura 2

Quote percentuali dei livelli statali inferiori alle entrate fiscali complessive in alcuni Paesi OCSE nel 2011



Fonte: OCSE

Struttura fiscale

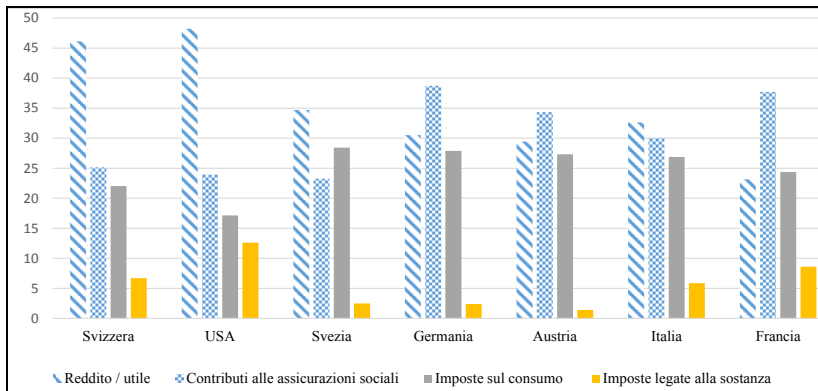
La figura 3 illustra come le entrate provenienti dalle imposte sul consumo, dai contributi a favore delle assicurazioni sociali, dalle imposte legate alla sostanza nonché dai redditi dei lavoratori, dagli utili e dai redditi da capitale si ripartiscono rispetto ai tributi complessivi. Per quanto concerne le entrate a titolo di contributi a favore delle assicurazioni sociali, la Svizzera presenta un quadro poco appariscente, mentre i Paesi limitrofi (Austria, Germania, Italia e Francia) si finanziano in misura leggermente superiore attraverso i contributi a favore delle assicurazioni sociali. Più vistosa è invece la modesta quota alle entrate a titolo di imposte sul consumo, dovuta soprattutto alle aliquote IVA più basse. In contrapposizione al minor peso delle imposte sul consumo, le entrate dell'imposta sul reddito e sugli utili delle persone giuridiche rivestono una grande importanza per la Svizzera. Soltanto negli Stati Uniti il peso di queste entrate è pressoché uguale a quello registrato in Svizzera.

Rispetto agli altri Paesi considerati, le imposte legate alla sostanza – che comprendono l'imposizione del suolo (ad es. imposta immobiliare), della sostanza e dei trasferimenti di patrimonio (ad es. imposta sulle successioni e imposta sui diritti di mutazione) – rivestono una certa importanza per i Cantoni e i Comuni. Nel 2014 le

entrate risultanti dalle imposte legate alla sostanza hanno rappresentato il 6,7 per cento del gettito fiscale. Questa categoria di imposte riveste un'importanza maggiore unicamente negli Stati Uniti e in Francia. In questi due Paesi è però l'imposta immobiliare a costituire il vettore principale del gettito fiscale, mentre in Svizzera, con un gettito fiscale medio di oltre 5,5 miliardi di franchi negli ultimi anni, è l'imposta sulla sostanza riscossa dai Cantoni e dai Comuni a fornire un contributo significativo. Questo aspetto merita attenzione in quanto – a parte Francia, Norvegia e Spagna – nessun Paese europeo genera più entrate della Svizzera dall'imposta sulla sostanza.

Figura 3

Struttura fiscale in alcuni Paesi OCSE nel 2014 (in percento delle entrate fiscali)



Fonte: OCSE

Conclusioni

Concludendo è possibile osservare quanto segue:

- la Svizzera presenta un elevato grado di decentralizzazione che – a differenza di altri Stati federalisti – va di pari passo con un'ampia competenza legislativa di tutti e tre i livelli statali;
- la spiccata autonomia fiscale dei Cantoni e dei Comuni determina una concorrenza fiscale volta ad attirare i contribuenti mobili. Al riguardo l'IFD svolge una funzione correttiva, poiché assicura che anche i contribuenti con un'elevata capacità economica contribuiscano adeguatamente al finanziamento dello Stato;
- nonostante l'onere fiscale relativamente modesto che grava sul reddito delle persone fisiche e sull'utile delle persone giuridiche, il gettito derivante da queste imposte è significativo in rapporto al PIL;

- l'imposizione delle basi di calcolo degli immobili, della sostanza e dei trasferimenti patrimoniali contribuisce in misura significativa al finanziamento dei Cantoni e dei Comuni.

1.2 La nuova normativa proposta

Il NOF 2021 si prefigge di garantire la riscossione delle due principali fonti di entrata della Confederazione, ovvero l'IVA e l'IFD, anche dopo il 2020. Il limite temporale della riscossione dell'IVA e dell'IFD deve essere pertanto prorogato al 31 dicembre 2035. Il NOF 2021 mira a garantire la continuità della politica fiscale. Esso non si prefigge di riformare il sistema fiscale.

Oltre all'abolizione del limite temporale dell'IFD e dell'IVA, occorre abrogare anche la disposizione transitoria e ormai desueta concernente la riscossione dell'imposta sulla birra (art. 196 n. 15 Cost.).

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Vantaggi e svantaggi di un limite temporale dell'IFD dell'IVA

La riscossione dell'IVA e dell'IFD è stata più volte limitata nel tempo. La pratica dei limiti temporali sanciti da leggi o disposizioni costituzionali non è esclusiva della Svizzera. I fautori delle clausole dei limiti temporali («sunset legislation») citano diversi vantaggi:

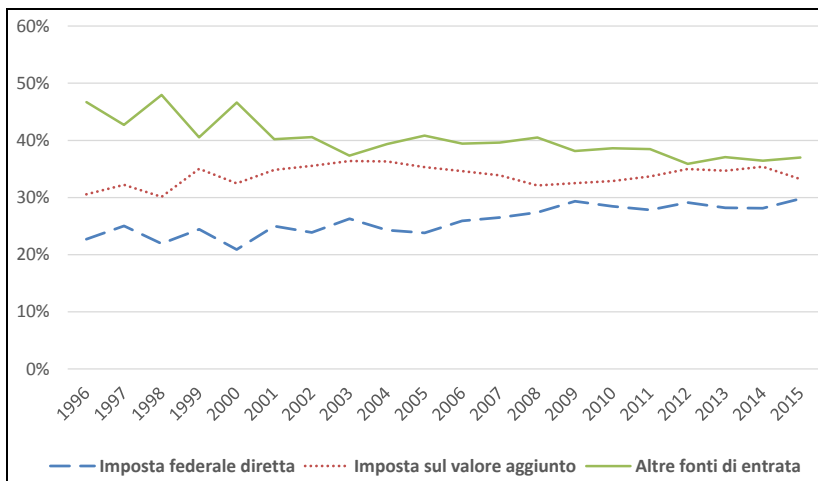
1. i limiti temporali sono uno strumento adeguato per reagire a situazioni finanziarie straordinarie ma temporanee;
2. i limiti temporali aumentano la quota di consenso quando il beneficio netto di una misura è incerto o è oggetto di discussioni controverse;
3. le clausole dei limiti temporali determinano tendenzialmente un'inversione dell'onere della prova, poiché invitano gli attori che nutrono un interesse nei confronti dell'imposta a illustrarne il vantaggio netto positivo;
4. i limiti temporali possono contribuire ad evitare un aumento della burocrazia;
5. i limiti temporali fissati per le imposte possono attenuare la propensione dello Stato a spendere;
6. il fatto che l'ordinamento finanziario venga sottoposto a una verifica vincolante e periodica da larghe fasce della popolazione assicura il rispetto della democrazia diretta. La possibilità di pronunciarsi periodicamente e in modo vincolante sul sistema fiscale mediante il referendum obbligatorio rafforza la legittimazione di tale modello.

Per quanto concerne le principali fonti di entrata della Confederazione, anziché una nuova proroga sarebbe ipotizzabile anche l'abolizione del limite temporale. Questa possibilità è stata proposta pure dal Consiglio federale nell'avamprogetto relativo al decreto federale concernente il NOF 2021.

In occasione dell'introduzione dell'imposta di guerra, il limite temporale era senz'altro opportuno: il nome stesso di «imposta di guerra» suggerisce che non avrebbe dovuto trattarsi di un tributo obbligatorio da riscuotere permanentemente. Considerate le condizioni attuali, una limitazione temporale dell'IFD e dell'IVA basata sugli argomenti 2 e 3 non è invece più giustificabile. Infatti, sia l'IVA sia l'IFD assumono una posizione di rilievo nel preventivo della Confederazione (cfr. n. 1.1.3) e la loro importanza è aumentata in modo significativo negli ultimi anni. Le quote dell'IFD e dell'IVA alle entrate ordinarie della Confederazione sono ad esempio aumentate da poco più del 55 per cento nel 1996 a circa il 63 per cento nel 2015. Occorre osservare che l'IFD costituisce circa il 30 per cento e l'IVA circa il 33 per cento delle entrate ordinarie (vedi figura 4). Queste entrate sono importanti anche per i Cantoni che attualmente percepiscono il 17 per cento del gettito fiscale dell'IFD. Inoltre, le entrate risultanti dall'IVA sono in parte vincolate a lungo termine. Se la Confederazione deve continuare ad adempiere i suoi compiti nella misura attuale, l'abolizione di queste due imposte senza una equivalente sostituzione deve essere esclusa.

Figura 4

Evoluzione dell'IFD e dell'IVA in percento delle entrate della Confederazione



Fonte: Amministrazione federale delle finanze

L'impiego di clausole di limitazioni temporali intese anche come contrappeso a uno sgravio burocratico (argomento 4) non convince. Attraverso il limite temporale vengono ripetutamente vincolate risorse per preparare e attuare il processo legislativo. Il limite temporale di queste due imposte genera dunque un carico di lavoro burocratico superiore, anche se non in misura significativa.

Un argomento a favore della limitazione temporale risiede invece nel fatto che costituisca uno strumento adatto per attenuare la propensione dello Stato a spendere. Tuttavia, a livello federale esistono già diversi meccanismi in grado di arginare più efficacemente un simile comportamento, ad esempio il freno all'indebitamento, le aliquote massime per l'IFD e l'IVA nonché l'elenco esaustivo delle competenze della Confederazione in materia di imposizione, sancite nella Costituzione federale, come pure la compensazione automatica delle conseguenze della progressione a freddo.

Il principale argomento a favore di un limite temporale delle imposte si fonda sul fatto che in uno spirito democratico sia utile riflettere regolarmente sull'ordinamento finanziario e sul sistema fiscale (argomento 6). Per operare riforme su singoli dettagli di un'imposta non è necessaria alcuna limitazione temporale. Tuttavia, la limitazione temporale costituisce uno strumento adeguato per discutere della necessità fondamentale di un'imposta o dell'assetto della struttura fiscale. Ciò implica che il legislatore sottoponga periodicamente a un esame critico la distribuzione di compiti, uscite ed entrate a tutti i livelli statali.

La verifica periodica dell'ordinamento finanziario da parte della politica e la possibilità concessa a larghe fasce della popolazione di pronunciarsi sulle proposte mediante il referendum obbligatorio assicurano il rispetto della democrazia (diretta). Questa partecipazione rafforza la legittimazione dell'ordinamento finanziario agli occhi della popolazione.

Ponderando i singoli vantaggi e svantaggi, il limite temporale delle imposte può rivelarsi vantaggioso se si accorda un'importanza particolare all'argomento relativo alla valorizzazione della democrazia diretta e se si diffida degli attuali automatismi a disposizione per limitare l'attività dello Stato.

1.3.2 Abrogazione della disposizione transitoria concernente l'imposta sulla birra

L'articolo 196 numero 15 Cost. prevede che fino all'emanazione della nuova legge federale l'imposta sulla birra sia riscossa «secondo il diritto anteriore» (all'epoca: un decreto del Consiglio federale fondato sui pieni poteri). Con l'introduzione, il 1° luglio 2007, della legge sull'imposizione della birra questa disposizione transitoria concernente l'imposta sulla birra è divenuta caduca.

1.3.3 Rinuncia a ulteriori elementi di riforma

La storia delle finanze federali evidenzia come le modifiche dell'ordinamento delle finanze federali non abbiano avuto un destino facile nelle votazioni popolari. Numerosi progetti finanziari sono stati bocciati, l'ultima volta nel 1991. Anche se le ragioni della bocciatura variavano da un progetto all'altro, è comunque possibile trarre alcuni insegnamenti dal passato.

Il presente progetto NOF 2021 tiene conto di tali insegnamenti. Le modifiche non prevedono né un aumento d'imposta né una redistribuzione dell'onere fiscale.

1.3.4 Risultati della consultazione

Nell'avamprogetto relativo al NOF 2021 il Consiglio federale aveva proposto l'abolizione del limite temporale dell'IFD e dell'IVA. Nel quadro della procedura di consultazione sono pervenuti complessivamente 57 pareri. Le dichiarazioni più importanti formulate in occasione della consultazione sono le seguenti:

abolizione del limite temporale: quasi tutti i Cantoni si esprimono a favore di un'abolizione definitiva del limite temporale per la riscossione dell'IVA e dell'IFD (un Cantone approva l'abolizione del limite temporale solo per l'IVA, mentre un altro Cantone è per principio contrario all'abolizione). I pareri delle associazioni divergono invece maggiormente: il numero dei sostenitori è pressoché uguale a quello degli oppositori. Per contro, la maggior parte di tutti i partiti e dei partiti di Governo che si è espressa in merito al NOF 2021 è contraria all'abolizione del limite temporale. Solo due partiti accolgono tale soppressione, mentre un altro partito approva solo l'abrogazione del limite temporale per l'IVA, ma non per l'IFD;

complementi materiali: solo pochi partecipanti auspicano anche modifiche a livello di contenuto. Sono richiesti l'abrogazione dell'aliquota speciale IVA sulle prestazioni nel settore alberghiero, il condono dell'IVA sugli acquisti effettuati da città e Comuni, a meno che questi non siano in relazione ad attività imprenditoriali, l'abrogazione della quota dei Cantoni all'IFD, l'aumento delle aliquote massime per l'IFD, la riduzione delle aliquote massime per l'IFD nonché la soppressione totale dell'IFD controfinanziandola mediante imposte meno dannose;

disposizione transitoria concernente l'imposta sulla birra: tutti i partecipanti sono favorevoli allo stralcio della disposizione transitoria concernente l'imposta sulla birra o non hanno formulato riserve in merito.

La maggior parte dei partecipanti non intende quindi sovraccaricare il progetto con complementi materiali. Nessun partecipante è contrario a stralciare la disposizione transitoria concernente l'imposta sulla birra. Le opinioni divergono invece per quanto riguarda l'abrogazione del limite temporale dell'IFD e dell'IVA, appoggiata dall'avamprogetto. Le principali argomentazioni degli oppositori sono le seguenti:

1. il limite temporale fornirebbe un contributo importante per disciplinare il comportamento dello Stato in materia di uscite;

2. la competenza di riscuotere imposte dirette dovrebbe spettare esclusivamente ai Cantoni e non sarebbe quindi possibile approvare l'abrogazione del limite temporale dell'IFD senza discutere della ripartizione dei compiti;
3. in linea di principio sarebbe inoltre utile riflettere a intervalli regolari sull'impostazione dell'ordinamento finanziario.

Sebbene quasi tutti i Cantoni e pur sempre la metà delle associazioni siano favorevoli all'abrogazione del limite temporale, questa non otterrebbe presumibilmente una maggioranza politica in Parlamento. Per tale motivo, contrariamente a quanto esposto nell'avamprogetto, il Consiglio federale si esprime a favore del mantenimento temporaneo delle due imposte fino al 31 dicembre 2035.

1.4 Diritto comparato, in particolare con il diritto europeo

Una serie di Stati impiega i limiti temporali in svariati settori tematici. La legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*) prevede ad esempio, in caso di emergenza, una clausola di decadenza di sei mesi dopo la fine dello stato di emergenza per le leggi e le ordinanze emanate dal comitato congiunto nella sua funzione di Parlamento di emergenza. In singoli casi in Germania anche le leggi dei *Länder* e le leggi federali vengono emanate con una clausola di decadenza. Inoltre, negli ultimi anni alcuni Stati hanno adottato una simile clausola anche per le leggi che servono o sono servite a lottare contro attività terroristiche (ad es. il «Patriot Act» negli USA). Nell'UE il trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio era limitato a 50 anni ed è giunto a scadenza il 23 luglio 2002.

Anche nell'ambito della politica fiscale esistono clausole di decadenza (ad es. nel «Economic Growth and Tax Reconciliation Act» degli USA). Tuttavia, le leggi fiscali che contengono simili clausole tematizzano di regola aumenti o riduzioni d'imposta. È invece insolito dotare di una clausola l'imposta in sé e, oltretutto, un'imposta fiscale così importante.

1.5 Attuazione

L'entrata in vigore della modifica costituzionale è prevista per il 1° gennaio 2021. Per quanto concerne l'esecuzione, il NOF 2021 non necessita di alcuna modifica, per cui la riscossione dell'IFD spetterà ancora ai Cantoni e la sovranità amministrativa dell'IVA continuerà a incombere all'Amministrazione federale delle contribuzioni e all'Amministrazione federale delle dogane.

2 Commento alle nuove disposizioni costituzionali

Imposta federale diretta

Il NOF 2021 si prefigge di riscuotere l'IFD anche dopo il 2020. A tal fine è necessario modificare l'articolo 196 numero 13 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale. Questa modifica consentirà alla Confederazione di riscuotere l'IFD fino al 31 dicembre 2035.

Imposta sul valore aggiunto

Anche in questo caso occorre modificare la disposizione transitoria sancita all'articolo 196 numero 14 capoverso 1 della Costituzione federale. Questa modifica autorizza la Confederazione a riscuotere l'IVA fino al 31 dicembre 2035.

Imposta sulla birra

Con l'entrata in vigore, il 1° luglio 2007, della legge del 6 ottobre 2006 sull'imposizione della birra, l'articolo 196 capoverso 15 della Costituzione federale è divenuto caduco e può essere abrogato.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

La mancata proroga del limite temporale avrebbe conseguenze gravi perché riguarderebbe oltre il 60 per cento delle entrate fiscali. Non sarebbe nemmeno più possibile svolgere i compiti cantonali nella forma attuale, dato che i Cantoni beneficiano delle entrate dell'IFD. La proroga del limite temporale dell'IFD e dell'IVA non ha ripercussioni finanziarie né per la Confederazione né per i Cantoni e i Comuni. Il regime fiscale esistente viene semplicemente mantenuto.

3.2 Ripercussioni per l'economia

La proroga del limite temporale delle due fonti principali di entrata della Confederazione non ha ripercussioni economiche.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

Lo spunto per la revisione della Costituzione federale è dato dal limite temporale delle due principali fonti di entrata della Confederazione. Il progetto è inoltre annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016⁷ sul programma di legislatura 2015–2019. In questo messaggio il Consiglio federale sottolinea la volontà di preservare

⁷ FF 2016 909, in particolare 965

l'equilibrio delle finanze federali e di garantire prestazioni statali efficienti. La garanzia delle due principali fonti di entrata della Confederazione mediante la proroga del limite temporale fino al 31 dicembre 2035 permette di conseguire questi obiettivi e, in un'ottica realistica, costituisce un presupposto necessario per soddisfare le esigenze del freno all'indebitamento, secondo cui nell'arco di un ciclo congiunturale le uscite non possono superare le entrate.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

In virtù del principio federativo (art. 3 Cost., sovranità dei Cantoni), la Costituzione federale stabilisce quali imposte può riscuotere la Confederazione e quali principi è tenuta a rispettare al riguardo. Con la prosecuzione della riscossione dell'IFD e dell'IVA si intende garantire a tempo determinato, fino alla fine del 2035, le due principali fonti di entrata della Confederazione, ponendole quindi su una nuova base costituzionale.

5.2 Conformità con gli impegni internazionali della Svizzera

Dato che la Svizzera non è uno Stato membro dell'UE, il diritto fiscale europeo non ha ripercussioni immediate per l'ordinamento fiscale svizzero e per il limite temporale delle due principali fonti di entrata della Confederazione, previsto con il progetto. Questo vale sia per l'IFD che per l'IVA. Poiché la Svizzera non ha adottato la direttiva europea 2006/112/CE⁸ relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, questa non si applica nel nostro Paese. La Svizzera può dunque continuare a definire in maniera autonoma la sua legislazione in materia di imposta sul valore aggiunto. Gli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE riguardano l'IVA soltanto nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria. Nell'UE non esiste inoltre alcuna base giuridica a sé stante per il settore delle imposte dirette.

Il 28 ottobre 1994⁹ la Confederazione Svizzera ha concluso con il Principato del Liechtenstein un Trattato concernente l'IVA nel Principato del Liechtenstein. Con questo Trattato il Principato del Liechtenstein, che forma un unico territorio doganale con la Svizzera, ha ripreso per il proprio territorio nazionale le disposizioni del diritto svizzero in materia di imposta sul valore aggiunto. La soppressione dell'IVA determinerebbe quindi la rescissione del Trattato. Per contro, la semplice proroga della facoltà di riscuotere l'IVA non intacca il Trattato.

Inoltre, sussiste un Trattato concluso il 23 novembre 1964¹⁰ tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sull'inclusione del Comune di Büsingen am Hochrhein nel territorio doganale svizzero. Secondo questo Trattato, nel

⁸ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

⁹ RS **0.641.295.142**

¹⁰ RS **0.631.112.136**

Comune germanico di Büsingen si applica la legislazione svizzera in materia di imposta svizzera sul valore aggiunto. In caso di soppressione dell'IVA sarebbe necessario modificare tale Trattato. Anche in questo caso la mera proroga della facoltà di riscuotere l'IVA non intacca il Trattato.

La proroga del limite temporale dell'IFD e dell'IVA non è quindi in conflitto con nessun impegno internazionale.

5.3 Forma dell'atto

Ai fini dell'attuazione del NOF 2021 è necessaria una revisione parziale della Costituzione federale. L'Assemblea federale sottopone le modifiche della Costituzione federale al voto del Popolo e dei Cantoni sotto forma di decreto federale (art. 23 della legge del 13 dicembre 2002¹¹ sul Parlamento). Il relativo atto sottostà al referendum obbligatorio (art. 140 cpv. 1 lett. a Cost.).

¹¹ RS 171.10

