

Foglio Federale

Berna, 27 maggio 1974

Anno LVII

Volume I

N° 21

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 33 (semestrale fr. 20, estero fr. 48) con allegata la Raccolta delle leggi federali. Rivolgersi alla Tipografia Grassi & Co. (già Cantonale) 6500 Bellinzona
Telefono 092/25 18 71 - 25 18 72 — Ccp 65-690

11936

Messaggio

del Consiglio federale all'Assemblea federale a sostegno di provvedimenti atti a ripristinare l'equilibrio delle finanze federali

(Del 3 aprile 1974)

Onorevoli signori presidente e consiglieri,

Ci pregiamo sottoporvi con il presente messaggio:

- un disegno di legge federale a sostegno di provvedimenti completivi intesi a ripristinare l'equilibrio delle finanze federali, e
- un disegno di decreto federale che modifica l'ordinamento finanziario della Confederazione per il ripristino dell'equilibrio delle finanze federali (art. 41^{ter} Cost. e 8 delle disposizioni transitorie).

1 Introduzione

Il messaggio espone la *situazione* così come si presenta attualmente. Il bilancio della Confederazione a contare dal 1971 tende vieppiù a divenire deficitario. Nondimeno, le cifre allarmistiche con una maggiore uscita di circa 300 milioni di franchi contro 200 milioni preventivati sono state registrate nel conto del 1973. Inoltre, tutto sta a indicare che per l'attuale esercizio la maggiore uscita sarà sensibilmente superiore a quanto previsto. D'altronde, la pianificazione finanziaria per il periodo dal 1975 al 1979 conferma il rapido deterioramento delle finanze federali in quanto prevede dei disavanzi dell'ordine da 2 a 4 miliardi di franchi annui. Conseguentemente siamo indotti a proporvi *alcune misure* intese da una parte a instaurare condizioni atte a garantire un miglior controllo dell'evoluzione delle uscite non-

ché a ridurle in congrua misura e d'altro canto a procurare alla Confederazione maggiori entrate.

Riguardo alle *uscite*, è opportuno, prima di assumere nuovi compiti, portare a termine quelli iniziati e meglio ripartire le risorse e gli effettivi limitati di cui disponiamo. Per tale scopo occorre però accordare talune competenze. Quindi, nel disegno che vi presentiamo abbiamo espressamente rinunciato di trattare gli impegni già assunti.

Per quanto concerne l'istituzione di *nuove entrate*, proponiamo anzitutto di aumentare l'aliquota d'imposta sulla cifra d'affari al 6 per cento per le forniture al dettaglio e al 9 per cento per le forniture all'ingrosso. Ma, con siffatti provvedimenti, non sarà ancora possibile coprire il fabbisogno suppletivo e quindi si dovrà attingere limitatamente anche all'imposta federale diretta (imposta per la difesa nazionale). Il tasso massimo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è aumentato al 12 per cento e quello dell'imposta sugli utili netti (reddito netto) delle persone giuridiche è raggugliato al 9 per cento; contemporaneamente, il primo supplemento nella tariffa a graduatoria tripla è portato al 4,4 per cento.

Dev'essere nondimeno sottolineato che sia la riduzione delle uscite sia l'aumento delle entrate saranno insufficienti per ristabilire l'equilibrio finanziario soprattutto per quanto concerne gli esercizi 1975 e 1978/79. Trattasi quindi di un programma minimale che dev'essere completato con altri provvedimenti in occasione del prossimo bilancio.

2 Situazione attuale

2.1 Stato critico delle finanze federali

Nelle prospettive finanziarie della Confederazione per gli anni 1975/76 pubblicate insieme con il bilancio del 1974 avevamo fatto osservare che in virtù della sempre più pronunciata divergenza nell'evoluzione delle spese e delle entrate, la Confederazione si sarebbe avviata verso una grave crisi finanziaria ove non fossero presi provvedimenti tempestivi. Pertanto avevamo resa nota l'intenzione di elaborare il più presto possibile proposte concrete riguardo alle disposizioni da adottare per ripristinare la situazione sia sul piano delle uscite sia su quello delle entrate. Vi presentiamo d'appresso queste diverse proposte sotto forma di una serie di provvedimenti.

Le nuove analisi condotte a contare dall'autunno scorso rivelano che le prospettive riguardanti l'evoluzione delle finanze federali non sono affatto migliorate. Anzitutto i risultati del conto del 1973 sono peggiorati di circa 600 milioni rispetto a quanto si poteva prevedere secondo una valutazione pessimista; inoltre, le valutazioni concernenti gli anni successivi appaiono viepiù sfavorevoli. Il rapido deterioramento delle finanze federali e delle sue due grandi regie — FFS e PTT — ha provocato serie difficoltà di tesoreria superate soltanto limitatamente ricorrendo al mutuo e assorbendo le

riserve ancora disponibili. Inoltre, i pessimi risultati dell'ultimo esercizio hanno peggiorato la situazione di partenza che sarà ulteriormente aggravata dal rincaro dei prodotti petroliferi. Quindi, le misure proposte sono urgenti in quanto sarebbe inammissibile che l'inflazione debba essere ulteriormente stimolata dall'evoluzione delle finanze federali. In periodi di continua sovraespansione economica la Confederazione dovrebbe, come negli altri esercizi, realizzare eccedenze d'entrata e costituire riserve per i tempi meno propizi. Se, durante i numerosi anni contrassegnati da un'evoluzione senza precedenti la situazione delle finanze della Confederazione è evoluta in modo più favorevole di quanto previsto, ciò non può essere considerato come regola acquisita. Parimente, sarebbe dar credito a una pericolosa illusione il fatto di ammettere che la Confederazione possa sempre superare disavanzi di bilancio dell'ampiezza di quello risultato con il conto del 1973.

Evidentemente fasi di disoccupazione o recessione possono giustificare temporaneamente eventuali disavanzi o indebitamenti della Confederazione. Ma, non si tratta di questo caso. In un periodo di pieno impiego come quello che conosciamo, i gravi disavanzi della Confederazione

- esauriscono le riserve occorrenti in caso di difficoltà,
- compromettono la continuità degli impegni assunti in tutti i campi dell'attrezzatura economica e sociale,
- gravano sul mercato dei capitali e pregiudicano l'evoluzione armoniosa dell'economia, l'istituzione di nuove fonti energetiche, il finanziamento dei Cantoni e dei comuni,
- contribuiscono al rincaro del saggio dell'interesse a scapito segnatamente delle abitazioni e dell'agricoltura,
- fomentano e accelerano l'inflazione a scapito del risparmio, delle rendite e dei salari.

Ove la Confederazione non riuscisse a mantenere sane le proprie finanze verrebbe rapidamente a perdere credito nella lotta congiunturale e quindi pregiudicherebbe il buon nome dell'economia svizzera nel suo insieme.

L'evoluzione passata come anche le nuove tendenze che si manifestano viepiù nettamente nonché le previsioni riguardanti il prossimo quinquennio stanno a dimostrare chiaramente che le gravi difficoltà in cui si trovano le finanze federali non sono di natura accidentale ma traducono uno squilibrio d'ordine strutturale e duraturo. Quindi, ancora una volta evidenzieremo brevemente i principali elementi dell'analisi da noi già fatta della situazione, tenendo conto delle modificazioni intervenute da allora.

22 Evoluzione delle finanze federali

A contare dagli anni sessanta, l'evoluzione delle finanze federali è stata caratterizzata da un forte incremento delle spese, incremento che si è viepiù accelerato nel corso degli ultimi esercizi. Accertata siffatta tendenza, già

anni orsono avevamo avvertito che ci si avviava verso una seria degradazione della situazione.

In seguito all'inatteso gonfiamento delle entrate consecutive allo sviluppo congiunturale, il pericoloso capovolgimento di situazione atteso per la metà degli anni sessanta si è prodotto soltanto all'inizio del decennio in corso. In verità, siffatto capovolgimento della tendenza già si era palesato verso il 1965 in quanto i conti finanziari di allora risultavano alquanto equilibrati e le nuove entrate erano ogni volta rapidamente assorbite. Soltanto nel 1971 la Confederazione è veramente entrata in un periodo di disavanzo come è rivelato dalle cifre seguenti:

Anni	Risultato del conto (in milioni di franchi)	Deterioramento rispetto al bilancio
1970	+ 200	
1971	— 300	— 200
1972	— 250	— 430
1973	— 780	— 580
1974	— 200 ¹⁾	?

¹⁾ = somma esposta a preventivo; il risultato del conto sarà indubbiamente più sfavorevole

Per i tre anni 1971, 1972 e 1973 la Confederazione ha registrato eccedenze d'uscite dell'ordine di 1 300 milioni di franchi complessivamente talché le riserve accumulate durante gli anni precedenti sono state in ampia parte assorbite. Il significato di questo capovolgimento nella situazione delle finanze federali appare più comprensibile quando si considera che alla fine dell'ultimo conflitto mondiale, i conti della Confederazione si sono chiusi — a prescindere da una eccezione senza importanza — soltanto in due riprese con un disavanzo, segnatamente nel 1952 in occasione della guerra di Corea e nel 1967.

Dal 1946 al 1970 le maggiori entrate hanno raggiunto complessivamente la somma di 5 miliardi di franchi ovvero quasi 200 milioni per anno. Grazie a siffatta evoluzione, la Confederazione non soltanto è riuscita ad ammortizzare buona parte degli oneri risultanti dall'ultima guerra ma ancora ad anticipare, senza gravare ulteriormente il mercato finanziario, circa 2 800 milioni di franchi per le strade nazionali, soddisfare in parte anche il bisogno finanziario delle FFS e procedere al collocamento a investimenti in previsioni di tempi difficili. Quando tali riserve saranno esaurite, la Confederazione per soddisfare il proprio fabbisogno dovrà ricorrere spesso al mercato dei capitali; tale ricorso, nella congiuntura attuale, appare di natura

tale da creare gravi tensioni e quindi non dovrebbe essere preso seriamente in considerazione. Le somme di cui si tratta sono tali che la situazione si trova ad essere completamente modificata. Se attualmente invece di una maggiore entrata media di circa 200 milioni di franchi annui è registrato un disavanzo di 800 milioni ciò equivale, per la tesoreria di stato, a una diminuzione dell'ordine di 1 miliardo di franchi delle proprie risorse. Tale somma corrisponde a un quarto di quanto il mercato finanziario può devolvere annualmente ai prestiti pubblici senza essere sottoposto a sollecitazione eccessiva. Ove la Confederazione dovesse, nella ricerca dei capitali che le occorrono, porsi in competitività con le altre collettività pubbliche, le aziende energetiche e l'economia privata, ciò produrrebbe gravi conseguenze. Infatti, le difficoltà di finanziamento si ripercuoterebbero inequivocabilmente sugli altri settori della nostra economia pregiudicandone lo sviluppo e frenando, ovverossia compromettendo, il loro sforzo di razionalizzazione che è l'unico garante di una crescita sana; inoltre non va dimenticato che un aumento sensibile della domanda sul mercato finanziario comporta inevitabilmente un rialzo del saggio d'interesse con le ben note ripercussioni sull'interesse ipotecario, le pigioni e il livello generale degli altri prezzi.

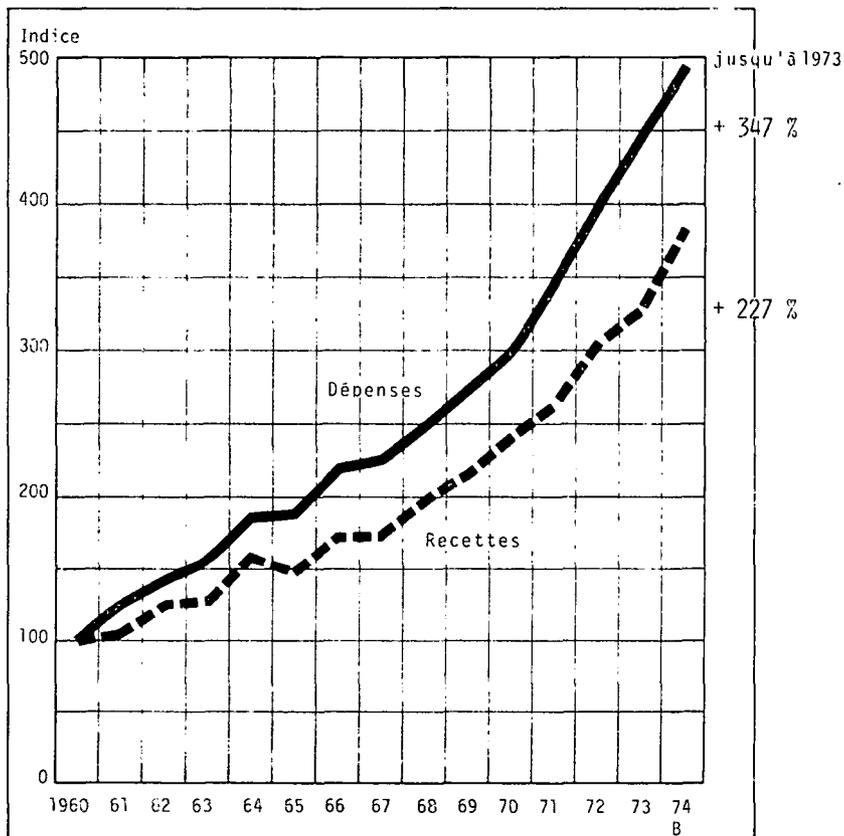
Se la Confederazione una volta poteva neutralizzare almeno limitatamente gli effetti dei disavanzi cantonali e comunali sull'economia del Paese attualmente essa contribuisce ad aggravare l'eccesso generale della domanda e quindi a stimolare i fattori inflazionistici.

Non deve inoltre trascurare il fatto che negli ultimi anni — come è evidenziato nella tavola comparativa che segue — i conti della Confederazione si sono regolarmente chiusi con risultati chiaramente più sfavorevoli di quanto previsto nel bilancio. Quindi, non è dato di sperare che la situazione abbia a evolvere in modo più favorevole di quanto previsto.

Abbiamo ben visto che il deterioramento delle finanze federali non è dovuto unicamente a difficoltà temporanee. Basta d'altronde considerare l'evoluzione avvenuta in questi ultimi anni. Dal 1960 al 1973 le uscite della Confederazione sono aumentate di circa il 350 per cento come illustrato nel grafico che segue; quindi, l'aumento è stato di quattro volte e mezzo. Tale espansione si è prodotta in ragione di oltre il 50 per cento durante l'anno 1970 (4 miliardi su un totale di 9 miliardi). Le entrate per contro sono progredite unicamente di circa il 230 per cento per lo stesso periodo e quindi sono soltanto triplicate. Su un totale di 7,5 miliardi, l'aumento attinente agli anni precedenti al 1970 è stato unicamente di 2,9 miliardi nonostante la revisione dell'ordinamento finanziario e l'aumento dell'imposizione del tabacco, dell'alcool e dei carburanti. Quindi, unicamente negli ultimi tre anni, l'aumento delle entrate è stato inferiore di più di un miliardo all'aumento delle uscite.

Evoluzione delle uscite e delle entrate 1960-1974

(1960 = 100)



L'evoluzione vieppiù divergente delle uscite e delle entrate, accentuatasi soprattutto negli ultimi anni, è dovuta essenzialmente al fatto che un'abbondante porzione — sempre in aumento — delle spese della Confederazione progredisce più rapidamente del prodotto nazionale lordo mentre che le entrate a mala pena seguono il ritmo di quest'ultimo. L'aliquota di incremento delle entrate è addirittura stata inferiore nel 1973 del 6 per cento rispetto a quella del prodotto nazionale. Considerato siffatto stato di cose le entrate preventivate per il 1974 appaiono addirittura estremamente elevate e non è affatto certo che possano essere realizzate soprattutto per il fatto che il rincaro nel ramo petrolifero provocherà certamente una decelerazione della crescita economica, decelerazione più pronunciata di quella considerata all'atto dell'allestimento del bilancio del preventivo del 1974, e quindi una diminuzione di alcune importanti entrate.

Il fonte *aumento delle uscite* è dovuto anzitutto al fatto che la spesa pubblica — come a tempo debito ¹⁾ dimostrato dalla commissione — risultano colpite dal rincaro in misura maggiore di quello che si potrebbe ritenere giusta l'indice dei prezzi al consumo. L'esplosione delle spese osservate questi ultimi anni non si rispecchia tanto nel rincaro quanto nel pronunciato aumento delle domande di aiuto presentate alla Confederazione. Nel nostro rapporto sulle prospettive finanziarie ²⁾ avevamo già evidenziato l'importante aumento dell'aiuto statale nella realizzazione di taluni compiti rispetto alle spese assunte dai Cantoni e dai comuni durante gli anni dal 1950 al 1972.

All'uopo appare opportuno evidenziare che non soltanto si è modificato a scapito dello Stato federale il rapporto tra le spese della Confederazione e quelle delle altre collettività pubbliche per taluni compiti importanti ma che tali somme sono considerevolmente aumentate anche in valore assoluto come è evidenziato nella tabella che segue:

	Spese della Confederazione in milioni di franchi				Progressione a contare dal 1950 (1950 = 100)		
	1950	1960	1970	1973	1960	1970	1973
Relazioni esterne .	40	82	317	474	205	793	1 185
Difesa nazionale .	536	969	2 014	2 556	181	376	477
Insegnamento e ricerca	40	113	660	1 195	283	1 650	2 988
Sicurezza sociale .	265	326	1 322	2 457	123	499	927
Comunicazioni .	76	160	1 257	1 742	211	1 654	2 292
Agricoltura	120	346	778	1 105	288	648	921
Prodotto nazionale lordo	19 920	37 055	88 850	131 100	186	446	658

¹⁾ Rapporto della commissione peritale incaricata di elaborare principi e metodi per una pianificazione a lungo termine delle finanze federali (luglio 1966).

²⁾ Prospettive finanziarie della Confederazione per il 1975 e 1976 (24 ottobre 1973).

L'evoluzione delle *entrate* che come abbiamo visto non ha seguito negli ultimi anni quella delle uscite, è determinata ampiamente dalla particolare struttura dell'ordinamento fiscale della Confederazione.

Se nel 1964 il 21,5 per cento dell'insieme del gettito fiscale della Confederazione proveniva dai proventi doganali (dazi d'entrata), tale cespite è andato vieppiù diminuendo per toccare il 13,1 per cento nel 1973 e continuerà secondo tale degressione. Tale flessione è dovuta soprattutto al nostro sistema doganale. Infatti, i nostri dazi non sono riscossi sul valore della merce (dazi ad valorem) ma si fondano sul peso di quest'ultima (dazi specifici). Conseguentemente, i proventi dei dazi possono svilupparsi soltanto in funzione dell'aumento del volume delle importazioni indipendentemente dall'evoluzione dei prezzi. Quindi, in periodi di forte rincaro, l'onere doganale reale diminuisce vieppiù e quindi si riduce l'elasticità delle entrate doganali rispetto al movimento dei prezzi. Aggiungasi poi le minori entrate dovute allo smantellamento tariffario (AELS, pacchetto Kennedy, accordo con la CEE), diminuzione non calcolabile esattamente ma che, secondo le valutazioni, dovrebbe essere di circa 1 miliardo di franchi nel 1975.

Ma, la tendenza alla flessione dell'aumento delle entrate della Confederazione è anche dovuta al fatto che, a lunga scadenza, l'*imposta sulla cifra d'affari*, la quale ha fornito ancora nel 1973 circa il 30 per cento delle entrate fiscali, aumenta, nella migliore delle ipotesi, pressapoco allo stesso ritmo del prodotto nazionale lordo. Dato che tale imposta non grava unicamente i beni di consumo ma anche gli investimenti, è inevitabile una ripercussione sul gettito. Questo aumenta considerevolmente in periodi di forti investimenti come ad esempio negli anni 1960/63 e 1969/71 per andare sotto all'aliquota d'accrescimento dell'economia quando gli investimenti flettono. D'altronde, l'imposta sulla cifra d'affari non è riscossa sui servizi nel senso rigido del termine. Orbene, in un'economia in crescita, questi assorbono a lunga scadenza una parte sempre maggiore della domanda globale talché l'aliquota della domanda interna gravata dall'imposta si riduce in proporzione.

Quindi, generalizzando, appare che il *crescente squilibrio delle finanze federali* è dovuto soprattutto al fatto che i *compiti attribuiti allo Stato* hanno raggiunto in Svizzera un'*ampiezza reale* pari a quella dell'estero mentre che l'*onere fiscale* è rimasto inferiore a quello degli altri Paesi industrializzati paragonabili al nostro. Ancorché occorre usare cautela nel confronto dell'onere fiscale tra un Paese e l'altro, è pur sempre interessante osservare che, secondo i dati più recenti pubblicati dall'OCSE, l'onere fiscale in Svizzera è di gran lunga inferiore a quello degli altri Paesi industrializzati dell'Europa occidentale comparabili al nostro. Infatti, nel 1971 l'aliquota dei gettiti fiscali (comprese le quote della sicurezza sociale) nel prodotto nazionale lordo ascendeva nel nostro Paese a quasi il 24 per cento contro il 34 per cento in Germania, il 35 per cento in Belgio, il 36 per cento in Francia, il 37 per cento in Austria e addirittura il 42 per cento nei Paesi Bassi.

23 Evoluzione futura delle finanze federali

Nel rapporto del 24 ottobre 1973 sulle prospettive finanziarie della Confederazione avevamo previsto, sul fondamento dei dati allora disponibili, un disavanzo dell'ordine di 1,1 miliardi di franchi per il 1975 e per il 1976. Successivamente abbiamo riesaminato tali previsioni continuandole sino al 1979. Infatti, soltanto in questa data sarà possibile introdurre l'imposta sul valore aggiunto, imposta più redditizia dell'attuale ICA. Le più recenti analisi confermano la tendenza, già accertata coi dati disponibili allora, verso un'evoluzione vieppiù divergente tra le uscite e le entrate. I risultati del conto del 1973 rivelano chiaramente che la situazione già ha preso una piega più critica di quanto sinora ammesso.

Ricordiamo anzitutto che il punto di partenza delle future valutazioni appare ancor meno favorevole senza contare che attualmente è impossibile determinare in quale misura il rincaro dei prodotti petroliferi e l'allentamento della crescita economica che ne risulta influenzeranno lo stato delle finanze federali. Tutto sta nondimeno a indicare che lo squilibrio fra le spese e le entrate andrà peggiorando. Si evidenzia inoltre vieppiù che il costo dei nuovi progetti posti in cantiere questi ultimi anni è stato ampiamente sottovalutato.

Considerata la difficoltà reale di procedere a previsioni attendibili in siffatte condizioni, ma posta davanti alla necessità di agire senza indugio, l'amministrazione federale delle finanze si è provata a determinare ricorrendo a tre metodi diversi di valutazione quali siano i limiti entro i quali si evolveranno le finanze federali fino al 1979 (vedi grafico allegato): Stando a tali analisi, nei prossimi anni si verificheranno considerevoli disavanzi di bilancio pur provvedendo a frenare sensibilmente l'aumento delle uscite; inoltre, quest'ultime marcheranno sempre una tendenza all'aumento. Nella misura in cui le valutazioni hanno potuto essere imperniate sul corso generale dell'economia del Paese ci siamo fondati su una probabile valutazione del prodotto nazionale lordo che dà per il periodo di cui si tratta delle aliquote d'aumento nominale iniziali del 9, quindi del 7 per cento per una crescita effettiva media di circa il 3 per cento.

Evidentemente anche questa valutazione del prodotto nazionale lordo si fonda su parecchie ipotesi. Abbiamo anzitutto ritenuto che l'applicazione dei provvedimenti intesi a combattere il rincaro sia continuata con conseguente serio freno dell'inflazione. Inoltre, vista l'evoluzione sul mercato del lavoro e nel settore energetico abbiamo previsto una minore aliquota di crescita reale della nostra economia. Ma, tutte queste ipotesi contengono numerose incertezze soprattutto nelle circostanze attuali.

Le diverse previsioni giustificano le osservazioni seguenti:

231 Valutazione delle entrate

Per un pieno comprendimento di tali previsioni occorre osservare che abbiamo potuto esporre nel bilancio del 1974 un aumento alquanto pronunciato delle entrate sfruttando pienamente i margini di flessibilità concessi in materia d'imposta sulla cifra d'affari e d'imposta per la difesa nazionale. Come già detto, visto il risultato del conto del 1973 e il rallentamento registrato in importanti elementi della domanda, appare dubbio che si possa realizzare l'aumento previsto. Dopo il rialzo considerevole del gettito di queste imposte consecutive ai provvedimenti presi a contare dal 1971 — aumento che dovrebbe raggiungere 1,2 miliardi di franchi ovvero il 80 per cento dell'aumento previsto per l'insieme dei proventi fiscali — devcsi contare dopo il 1975 con delle aliquote di progressione sensibilmente meno pronunciate sempreché non sia riveduto il regime fiscale. Sembra segnatamente che l'aumento del gettito delle imposte al consumo apparirà relativamente modesto mentre che le imposte sul reddito e sulla sostanza dovrebbero fruttare maggiormente a contare dal 1976 in quanto i redditi continuano ad accrescere.

In generale si accerta che l'inflazione galoppante produce un effetto deleterio sullo sviluppo di taluni gettiti fiscali importanti della Confederazione. L'elasticità delle entrate federali (rapporto tra l'aumento del gettito in per cento e quello del prodotto nazionale lordo) decresce proporzionalmente al rincaro. In siffatte condizioni la discrepanza delle entrate rispetto all'evoluzione economica e alle spese assume il tono di un problema d'ordine strutturale e non più quello della difficoltà temporanea.

Considerando l'evoluzione più recente, le prospettive riguardanti le entrate appaiono ancor meno rallegranti. Infatti, sulla base delle entrate di questi ultimi mesi, si dovrebbero ridimensionare addirittura in misura pronunciata le previsioni concernenti taluni importanti gettiti fiscali segnatamente per quanto concerne l'imposta per la difesa nazionale, le tasse di bollo e i dazi sui carburanti. Ma apparendo attualmente estremamente difficile la previsione circa l'evoluzione futura e permanendo nondimeno considerevole il margine di dispersione nella valutazione di queste entrate, preferiamo mantenere le valutazioni attuali affinché non ci si rimproveri un eccessivo pessimismo. Nondimeno avvertiamo già sinora che qualora l'evoluzione attuale dovesse continuare, il gettito fiscale di cui si tratta risulterà certamente inferiore a quanto previsto. Ovviamente, i servizi competenti seguono da vicino l'evoluzione. Le valutazioni sono incessantemente riesaminate e all'occorrenza riadeguate non appena sono disponibili nuovi dati attendibili. Fino a nuovo ordine consideriamo come attendibili gli introiti indicati nel capitolo concernente i probabili risultati per i prossimi anni, ancorché essi siano stati sottovalutati. In altri termini, le eccedenze di uscite saranno ancor più elevate.

232 Valutazione delle uscite

232.1 *Tendenza generale*

Ove le spese che la Confederazione consacra ai principali compiti dovessero continuare ad aumentare secondo il ritmo di questi ultimi anni (estrapolazione dell'evoluzione delle spese dal 1968 al 1974), esse supereranno i 25 miliardi entro il 1979; conseguentemente l'aumento della maggiorazione delle uscite che ne risulta diverrebbe un onere assolutamente insopportabile (cfr.: la curva superiore delle spese nel grafico che segue). Evidentemente non è possibile lasciar aumentare le uscite fino a questo punto in quanto non ne sarebbe più garantita la copertura nell'ambito dei mezzi a nostra disposizione. D'altronde non va trascurato il fatto che già attualmente una considerevole frazione delle spese federali sia per l'effetto di decisioni precedenti sia per fattori sui quali non possiamo intervenire permane in continuo aumento secondo l'evoluzione extrapopolata. L'esperienza ci insegna che appare estremamente difficile di moderare il ritmo della crescita delle spese e di dirigere l'evoluzione di queste ultime pur prescindendo dal fatto che siffatta politica non produrrebbe effetti immediati. Non è inoltre escluso che in caso di recessione economica la Confederazione sia costretta, per stimolare la domanda, ad aumentare le spese oppure a prendere nuovi provvedimenti d'aiuto. Infatti, se la diminuzione d'attività che già si osserva su taluni mercati dovesse sfociare in una vera recessione accompagnata da un'ampia disoccupazione non potremmo restare passivi e accettare maggiori uscite considerevoli; ciò non è però ancora giustificato nelle circostanze attuali.

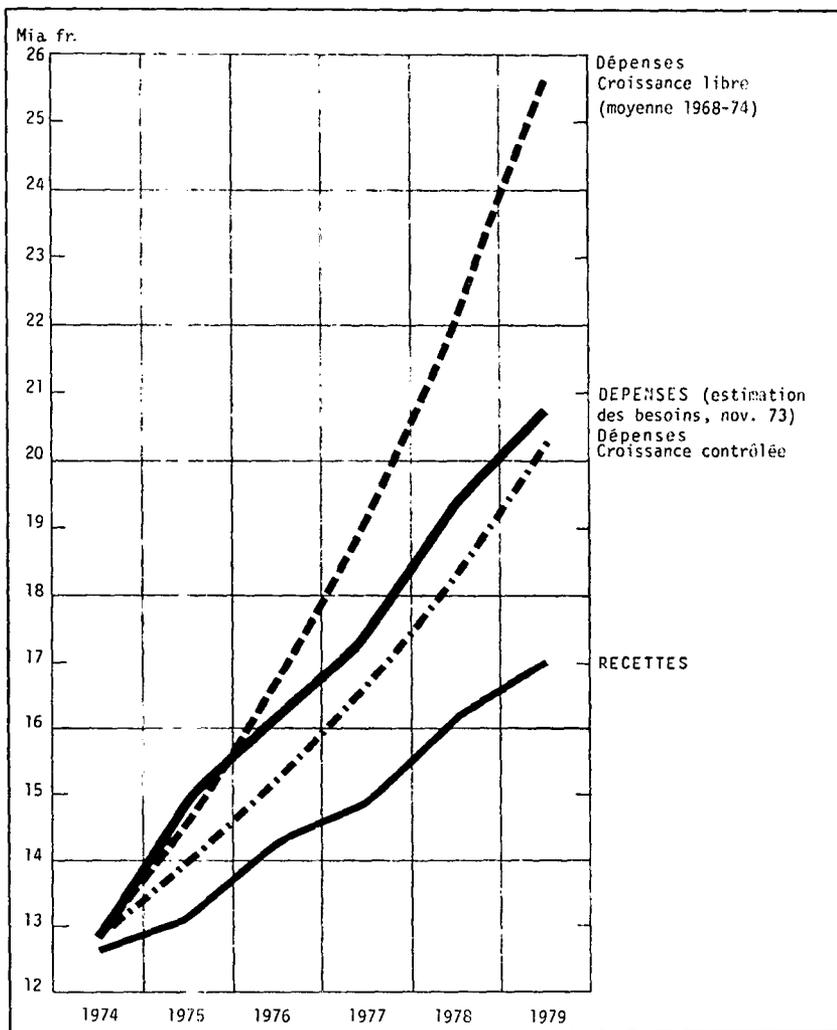
232.2 *Variante che ammette un'evoluzione controllata*

Pur continuando a prevedere per le spese favorevoli allo sviluppo armonioso del Paese e ritenute prioritarie dei tassi d'aumento superiori alla media e pur stabilendo per tutte le altre spese — in funzione della loro importanza per una sana crescita dell'economia — dei tassi d'incremento inferiori o al massimo identici a quelli del prodotto nazionale lordo si verrebbe ancora a ottenere una curva (curva inferiore delle spese sul grafico) il cui tracciato si situerebbe a un livello nettamente superiore a quello della curva riguardante le entrate. Quindi pur ammettendo una siffatta evoluzione delle spese dall'aumento pronunciatamente minore a quello attuale, si giungerebbe ugualmente a deiavanzi che supererebbero rapidamente il miliardo e nel 1979 i 3 miliardi.

232.3 *Curva del fabbisogno valutato*

Se, per valutare il probabile corso delle uscite ci si fonda sul fabbisogno previsto dai dipartimenti si ottiene una curva che inizialmente si confonde con quella che esprime l'evoluzione sinora seguita quindi decorre tra le altre due curve per avvicinarsi infine, verso il 1979, alla curva inferiore. Con ogni

Evoluzione delle finanze federali 1974-1979



Excédents de dépenses	1840	2520	3220	3780	ESTIMATION DES BESOINS
en mio. fr.	850	1750	2100	3250	Croissance contrôlée
	2400	4250	5900	8650	Croissance libre

probabilità siffatto metodo è quello che più s'avvicina alla realtà almeno per quanto concerne l'immediato avvenire. All'uopo abbiamo anzitutto determinato, sulla scorta dei dati numerici fornitici dall'esperienza, il fabbisogno riguardante le categorie di spese minori derivanti, nella maggior parte dei casi, dalla gestione amministrativa corrente. La somma esprimente siffatto fabbisogno è stata quindi aumentata del fabbisogno relativo ai sette principali settori d'uscita i quali sono stati a loro volta determinati mediante analisi più spinte.

Pur trattandosi di una valutazione alquanto approssimativa, siffatte previsioni meritano maggiore attendibilità che non i precedenti dati di ugual natura. Però, come abbiamo già detto in esse non è tenuto conto del rincaro dei prodotti petrolieri. In più, nella maggior parte dei casi esse sono state calcolate troppo stringatamente trascurando di tener conto ad esempio delle prestazioni che esulano dal quadro del disciplinamento attuale per quanto concerne il campo della politica agricola nonché delle spese derivanti dai nuovi fabbisogni segnatamente per quanto concerne il traffico negli agglomerati. Pure le spese di personale sono state calcolate senza margine. Infine le spese previste per nuovi compiti sono in generale state sovravalutate all'inizio e piuttosto sottovalutate per gli anni successivi. Secondo le esperienze accumulate negli ultimi anni appare probabile che la curva delle uscite, conformemente alla tendenza generale, seguirà un corso ascendente un po' più accentuato durante la seconda metà del periodo di valutazione.

In ogni caso, se vuol essere apprezzata la situazione con realismo bisogna ammettere che la curva dei fabbisogni determinata in tal modo si atterrà piuttosto al limite inferiore che a quello superiore delle variazioni. Quindi, occorre potenziare gli sforzi intesi a contenere l'evoluzione delle spese. Anche se dovessimo riuscire a realizzare delle eccedenze sostanziali nelle entrate non va dimenticato che è unicamente in tal modo che sarà possibile ripristinare l'equilibrio tra le uscite e le entrate.

233 Risultati probabili

Comparando le curve delle probabili entrate e della probabile evoluzione delle uscite ovvero sia la valutazione definitiva del fabbisogno, per gli anni 1975 al 1979 si ottiene la tavola seguente:

	1975	1976	1977	1978	1979
	(in milioni di franchi)				
Spese secondo i bisogni valutati	14 940	16 120	17 420	19 420	20 780
Entrate valutate	13 100	14 300	14 900	16 200	17 000
Maggiori uscite	—1 840	—1 910	—2 520	—3 220	—3 780

Le più recenti valutazioni confermano quindi le osservazioni già fatte precedentemente che rivelavano la divergente evoluzione fra entrate e uscite. Ove non si dovesse provvedere, siffatta situazione s'aggraverà e le maggiori uscite aumenteranno in proporzioni più pronunciate.

Consequentemente, dei disavanzi di siffatta entità vanno evitati e rimarrebbero giustificati soltanto in caso di regressione generale dell'impiego. Ma, siffatta eventualità appare attualmente poco probabile. Per contro è possibile che tutto il potenziale di produzione continui ad essere impiegato al massimo. Se, contrariamente a ogni aspettativa, il mercato del lavoro dovesse essere colpito da una crisi, indubbiamente sarebbero adottati senza indugio provvedimenti temporanei. In ogni caso non abbiamo affatto l'intenzione di condurre una politica deflazionistica.

D'altro canto, se la Confederazione dovesse decidere di accettare il disavanzo sistematico, si porrebbe in contrasto con la politica di restrizione che essa ha sempre attuato per combattere il rincaro. Ma soprattutto, sarebbero le altre collettività pubbliche e il settore privato a farne le spese in quanto avrebbero maggiori difficoltà a procurarsi crediti necessari e quindi ne risulterebbe gravemente perturbata la crescita economica. Orbene, quest'ultima può essere continuata in buone condizioni soltanto se l'ente pubblico da un canto e il settore privato dall'altro sviluppano le proprie attività per quanto possibile di concerto tenendo conto delle possibilità offerte dall'economia del Paese considerata nel suo insieme. Ove la Confederazione venisse a trovarsi davanti a un grave disavanzo, ne seguirebbe un rincaro che anienterebbe tutti gli sforzi attuati finora per contenerlo. Quindi, al fine d'evitare che le finanze federali abbiano a divenire un focolaio d'inflazione i cui effetti si ripercuoterebbero ben oltre al campo federale, occorre agire rapidamente soprattutto per il fatto che la situazione attuale appare molto più critica di quanto si era recentemente previsto come del resto è dimostrato con la chiusura dei conti concernenti il 1973.

24 Considerazione in merito ai provvedimenti da prendere

Ove non si riuscisse a ripristinare senza indugio l'equilibrio delle finanze della Confederazione, quest'ultima dovrà o accomodarsi con le gravi conseguenze derivanti dal gonfiamento delle maggiori uscite oppure ridurre talune prestazioni che condizionano l'evoluzione del Paese.

In considerazione della sempre più pronunciata divergenza fra le entrate e le uscite, appare sin d'ora impossibile di sanare le finanze federali unicamente mediante un aumento delle entrate. Quindi, se vuol essere evitato che le uscite abbiano a superare ancora ulteriormente le entrate, il cui aumento è più lento, occorre porre un serio freno al ritmo di progressione delle uscite procedendo a una più severa selezione onde contenere tale aumento entro limiti ragionevoli. Quindi, gli sforzi intesi a ripristinare la situa-

zione devono concernere anche il lato delle uscite. Segnatamente, occorre usare la massima cautela verso tutte quelle domande che potessero aumentare ulteriormente gli oneri finanziari della Confederazione poiché quest'ultima non è più in grado, almeno per un certo lasso di tempo, di assumersi nuove spese di una certa entità garantendone il finanziamento.

Inoltre, non si può porre rimedio istantaneo alla situazione; occorrerà un certo lasso di tempo. Quindi, la situazione apparirà spiccatamente difficile durante i prossimi anni in quanto la struttura attuale del nostro regime fiscale non consente di istituire immediatamente nuove risorse; inoltre, i provvedimenti intesi a ridurre le spese produrranno effetto soltanto più tardi. In considerazione dei mezzi applicabili entro termini utili vi proponiamo alcuni provvedimenti atti a migliorare l'evoluzione sia delle spese sia delle entrate. Riguardo alle entrate non ci sembra opportuno di dover ricorrere alla procedura d'urgenza anche se quest'ultima sembrava doversi imporre vista la criticità della situazione. Infatti, è poco opportuno istituire nuovi cespiti d'entrata in virtù di disposizioni legali limitate nel tempo e quindi provvisorie.

25 Procedura di consultazione

Vista l'urgenza dei provvedimenti da adottare, è stato impossibile procedere a una consultazione nella debita forma. Abbiamo nondimeno incaricato il Dipartimento federale delle finanze di consultare oralmente i partiti politici, i capi dei dicasteri cantonali delle finanze e le grandi associazioni. Le diverse cerchie consultate si sono felicitate per la nostra volontà di controllare l'evoluzione delle uscite. Come era da aspettarsi però i provvedimenti concreti proposti sono stati giudicati diversificatamente. Nei limiti del possibile abbiamo cercato di tener conto di tali critiche.

La necessità per la Confederazione di procurarsi nuovi cespiti d'entrata è rimasta incontestata e ognuno ha riconosciuto che per compensare le minori entrate doganali bisognava anzitutto aumentare l'imposta sulla cifra d'affari.

Quanto all'istituzione di nuove entrate mediante l'aumento dell'imposta federale diretta, è prevalsa l'opinione intesa a dar prova in questo campo della massima ritenuta. Taluni si sono dichiarati favorevoli all'aumento dei saggi massimi applicati alle persone fisiche nonché a un maggior gravame fiscale delle persone giuridiche. Per quanto concerne la compensazione degli effetti della progressione a freddo, pur essendo i pareri alquanto divergenti, numerosi sono stati quelli che respingono qualsiasi compensazione e tra questi soprattutto i capi-dicastero dei dipartimenti cantonali delle finanze. In merito a un eventuale passaggio al sistema dell'imposizione annuale post-numerando (imposizione sui redditi immediati) per le persone giuridiche, una forte minoranza delle cerchie consultate chiedono che tale riforma sia

aggiornata sino al momento in cui ci si accingerà ad adottare una soluzione duratura; altri propongono invece di estendere il sistema postnumerando anche alle persone fisiche; ma la maggioranza dei consultati non si è espressa su tale punto. Inoltre forte è stata l'opposizione a un aumento dell'aliquota dei Cantoni sul prodotto dell'imposta per la difesa nazionale; pure la proposta intesa a sopprimere la limitazione nel tempo dell'imposta sulla cifra d'affari e di quella per la difesa nazionale ha trovato accaniti avversari.

La soluzione che vi proponiamo ora e che si scosta parzialmente dalle proposte sottoposte in procedura di consultazione tiene conto degli ultimi risultati del bilancio i quali rivelano che le previsioni fatte a suo tempo erano ancora troppo ottimistiche.

3 Legge federale a sostegno di provvedimenti completivi intesi a ripristinare l'equilibrio delle finanze federali

31 Concezione

Nell'ingrato compito di ridurre le spese, la Confederazione deve tener conto di due imperativi:

- Non deve essere riposta in causa la ripartizione dei poteri prevista dalla costituzione in materia di bilancio; anzi, occorre consolidare la responsabilità comune del parlamento e del governo. Spetterà all'Assemblea federale di dettare le grandi linee della pianificazione finanziaria e della politica del consuntivo. All'esecutivo dovranno essere messi a disposizione i mezzi d'azione più efficaci per condurre a buon fine tale politica.
- Non possono essere trasferiti gli obblighi esistenti e tantomeno disdetti gli impegni assunti. Conseguentemente, nell'interesse generale, saranno sottoposti a talune limitazioni unicamente i nuovi impegni. Qualsiasi altro atteggiamento sarebbe ammissibile verso i Cantoni e i comuni i quali anche loro si muovono in difficoltà finanziarie. Quindi, occorre essere coscienti che l'evoluzione in corso non potrà essere modificata radicalmente e che l'equilibrio del bilancio non sarà ripristinato tempestivamente nonostante le maggiori entrate.

Nelle grandi linee, *sono prevedibili due categorie di provvedimenti* che si ispirano alle direttive seguenti:

- Occorre anzitutto portare a termine ciò che è stato iniziato prima di inoltrarsi in nuovi compiti; occorre cioè una pausa.
- Le risorse finanziarie e gli effettivi di personale della Confederazione, visto che già sono limitati, devono essere meglio ripartiti. Occorre sfruttare al massimo i mezzi a disposizione. Quindi, bisogna concentrarsi sull'essenziale, applicare soluzioni razionali, rinunciare a inutili perfe-

zionismi e stabilire un ordine delle priorità ovvero sia bisogna sottoporre le spese a una pianificazione più stringata e a lungo termine.

Trattasi però di sapere a quali criteri bisogna ispirarsi nella scelta dei provvedimenti da adottare. Indubbiamente, la decurtazione lineare sarebbe la più agevole diminuzione delle spese. Purtroppo però in questo campo è impossibile attenersi a uno schema fisso, in quanto con tale sistema vi è pericolo di misconoscere l'importanza variabile dei diversi compiti e addirittura di compromettere l'attuazione di quelli che sono assolutamente essenziali. Quindi, le misure da adottare lo devono essere in funzione dell'urgenza e delle priorità riconosciute ai diversi settori. Neppure vi sarà possibilità di subordinare tali provvedimenti all'allestimento di un sistema di finalità politiche coerente e che conduca all'unanimità. Infatti, tale condizionamento sarebbe inaccettabile già per il fatto che inghiottirebbe molto tempo in un momento in cui vi è urgenza di dare senza indugio alle autorità quella libertà d'azione di cui necessitano in materia finanziaria. Quindi, occorre evitare tutti gli eccessi di casistica e le grette riduzioni di qualsiasi spesa. I provvedimenti proposti devono essere *semplici, attuabili e di portata generale*.

D'altronde, se devono essere aggiornati i nuovi compiti nell'intento di portare innanzitutto a termine quelli iniziati occorre prorogare anche i termini legali di realizzazione, rinunciare momentaneamente all'esecuzione di taluni progetti oppure di ridurne l'ampiezza. Taluni di questi provvedimenti non comportano nuove competenze legali in quanto di facoltà diretta del parlamento e del governo i quali dovranno segnatamente dar prova di pronunciata contenutezza nell'attribuzione di nuovi compiti alla Confederazione. Infatti, il senso della misura in materia di problemi finanziari non può essere introdotto per via legislativa.

Uno degli strumenti classici della gestione è l'indicazione delle risorse disponibili per un determinato periodo. Con ciò è pure stabilito il quadro entro il quale può essere pianificato in funzione delle priorità e dell'urgenza nella certezza che i mezzi disponibili ancorché limitati saranno impiegati con il massimo profitto. Ovviamente, la Confederazione non può assumersi da sola siffatta pianificazione che deve piuttosto essere compiuta in cooperazione con le autorità cantonali e comunali competenti. L'articolo 30 della legge sulle finanze della Confederazione che ci impone il coordinamento della pianificazione finanziaria tra Confederazione, Cantoni e comuni trova in questo punto un vasto campo d'applicazione. Ciò non pregiudica affatto il diritto del parlamento, in virtù della Costituzione federale, di votare i crediti. Anzi tale diritto si trova addirittura rivalutato in quanto la pianificazione pluriennale delle spese consente parimente d'agire sull'evoluzione di talune spese importanti.

Abbiamo scientemente rinunciato a istituire un vero «freno alle spese» come è reiteratamente avvenuto nel passato. Infatti, visti i risultati ottenuti,

va detto che le prescrizioni che stabiliscono maggioranze qualificate o che prevedono clausole di copertura sprovviste di qualsiasi carattere imperativo si rivelano poco efficaci.

Per ovvie ragioni, le misure proposte *devono essere adottate sotto forma di legge*:

- Se si vuole che l'Assemblea federale sia in misura di agire tempestivamente sul volume delle spese d'investimento e all'occorrenza sulla loro distribuzione (art. 1 cpv. 2 lett. *a*), in quanto i mezzi d'azione di cui essa disponeva finora si sono rivelati insufficienti. Siffatto potere esula dal quadro giuridico che costituisce il preventivo annuo e quindi necessita di una base legale. Ne consegue che i nuovi sussidi in virtù di leggi speciali potranno essere concessi soltanto nella misura consentita dalle finanze della Confederazione.
- Il mandato imperativo conferito al Consiglio federale di limitare l'effettivo del personale allo stretto necessario (art. 1 cpv. 2 lett. *b*) deve rivestire uguale forma giuridica come i testi legali che incaricano la Confederazione di nuovi compiti e implicano nello stesso tempo l'assunzione del personale necessario.
- Il Consiglio federale deve avere facoltà di differire i termini legali (art. 2) e di modificare le disposizioni di portata generale (adeguamento tariffale). Tali competenze possono essere conferite soltanto per via legislativa.
- La riscossione d'emolumenti adeguati (art. 5) è una misura di portata generale e richiede quindi un fondamento legale.

Facciamo osservare che la legge non enuncia essa stessa i provvedimenti interimari da prendersi e si limita unicamente a stabilire le possibilità per la loro applicazione. In una seconda fase, ovverossia all'atto della preparazione del bilancio del 1975, si provvederà a stabilire i limiti finanziari per le spese d'investimento (art. 1 cpv. 2 lett. *a*). In quel momento sarà data possibilità di pronunciarsi circa le somme previste.

32 Ampiezza delle riduzioni delle spese previste

Al momento è ancora impossibile valutare con precisione la riduzione delle spese attuabile mediante i provvedimenti proposti. L'ampiezza di tali riduzioni dipende essenzialmente dall'effetto frenante apportato dal contingentamento e dalla proroga dei termini nell'esecuzione dei compiti. Secondo le prime valutazioni ufficiose dell'amministrazione delle finanze tutto sta a indicare che sfruttando pienamente le possibilità offerte dalla presente legge possono essere realizzate delle economie annue di 200-300 milioni di franchi durante i primi due esercizi e di 500 milioni a 1 miliardo di franchi nei tre esercizi seguenti. In ogni caso è certo che i risparmi realizzati e le maggiori

entrate non saranno sufficienti per compensare le maggiori uscite previste per questi prossimi anni. Le valutazioni inoltre confermano che le correzioni recate all'evoluzione si manifesteranno nella loro efficacia soltanto gradualmente in quanto gli impegni presi permangono immutati e ci si restringerà soltanto a frenare il volume dei nuovi compiti.

33 Commento al progetto di legge

331 Articolo 1: Finalità e mezzi

Il *capoverso 1* definisce la finalità della legge che consiste nel limitare le spese allo stretto necessario nel quadro degli sforzi intesi al ripristino dell'equilibrio delle finanze federali e ad accettare nuovi compiti soltanto in funzione delle possibilità finanziarie della Confederazione. Tale capoverso traduce la ferma volontà degli organi a tutti i livelli di votarsi ormai unicamente a quelle realizzazioni assolutamente indispensabili aggiornando ciò che si rivela unicamente auspicabile o utile ovvero sia di fare in modo che sia meglio tenuto conto delle priorità.

Il *secondo capoverso* enuncia i principali mezzi per la realizzazione delle prefisse finalità. Giusta la *lettera a* l'Assemblea federale è posta nella situazione d'allestire un quadro finanziario valido per gli anni dal 1975 al 1976 per le spese aventi il carattere d'investimento. Tale quadro finanziario si rivela indispensabile per l'allestimento di una pianificazione nella quale è tenuto conto delle possibilità finanziarie. In tal modo il parlamento si vede conferito un mezzo d'azione conforme alla responsabilità che deve assumersi in materia di finanze federali. Evidentemente, il quadro finanziario assegnato alla pianificazione finanziaria non è immutabile e l'Assemblea federale avrà evidentemente il diritto di adeguare le decisioni in materia all'evoluzione della situazione segnatamente nel momento dell'esame del bilancio.

Per spese d'investimento vanno intese quelle devolute per la costruzione, l'acquisto di materiale e la ricerca, in quanto tali attività attengono direttamente alla Confederazione nonché le prestazioni analoghe fornite ad altre collettività pubbliche o a terzi. Inoltre dovranno essere definiti esattamente i settori da inglobare nella pianificazione pluriennale. Evidentemente ci si dovrà restringere alle rubriche di una certa importanza (ad esempio con spese superiori ai 10 milioni di franchi annui). Degli 89 miliardi di spese complessive pianificate per il 1975/1979 circa 25 miliardi ovvero sia il 30 per cento dovrebbero poter essere giugulati secondo i criteri surriferiti. La distribuzione dei diversi crediti annui avverrà mediante il preventivo e quindi cade parimente nella competenza dell'Assemblea federale.

Le cifre normative per i diversi settori durante il periodo quinquennale 1975/1979 saranno presentate sotto forma di un decreto federale semplice,

probabilmente insieme con il bilancio del 1975. Nondimeno già oggi possiamo dire che queste cifre normative non si situeranno a livello inferiore di quello attuale. Per contro è certo che dev'essere frenato l'attuale ritmo d'evoluzione.

La lettera *b* obbliga il Consiglio federale a limitare l'effettivo di personale allo stretto necessario. Riteniamo anzitutto che si possa meglio sfruttare l'effettivo finora concesso praticando una maggiore mobilità ovverossia procedendo a trasferimenti da un servizio all'altro. Inoltre, ci proponiamo d'intensificare ulteriormente gli sforzi intesi a razionalizzare l'attività dell'amministrazione.

Nell'ambito dello sforzo inteso a contenere la spesa pubblica la giugolazione dell'aumento del personale acquisisce grande importanza. Infatti oltre alle spese dirette per i salari vi sono considerevoli uscite per l'allestimento degli uffici, l'equipaggiamento e la gestione corrente. Anche nell'amministrazione federale qualsiasi nuovo posto di lavoro comporta spese importanti. Inoltre, la sempre più pronunciata penuria di cui soffre il mercato del lavoro provoca, sul piano del reclutamento, una vera concorrenza tra la Confederazione, le altre collettività o aziende pubbliche e il settore privato.

Limitando l'aumento del personale nei dipartimenti, comprese le scuole politecniche, presso la Cancelleria federale e nei Tribunali federali intendiamo ridurre sensibilmente la progressione degli effettivi la quale dovrà essere inferiore all'1 per cento così come previsto per esempio nella convenzione del 1^o giugno 1973 con i governi cantonali, convenzione la quale stabiliva direttive comuni per l'elaborazione dei preventivi. Evidentemente ciò riduce ulteriormente la possibilità per l'amministrazione federale di assumersi nuovi compiti. Secondo le nostre valutazioni, l'aumento previsto dovrebbe consentire di soddisfare ai fabbisogni più urgenti dei servizi. Del rimanente occorrerà esercitare su questi ultimi una più forte pressione per indurli a razionalizzare l'attività e a ristrutturarsi. Secondo le esperienze sinora fatte dovrebbe essere possibile di meglio sfruttare i 33 000 agenti attualmente impiegati migliorando la ripartizione degli effettivi tra i diversi servizi. Inoltre occorrerà prestabilire l'aumento previsto degli effettivi per i prossimi cinque anni in modo che i dipartimenti e i servizi abbiano a disposizione gli elementi per meglio pianificare e organizzare la propria attività.

Riveste pure una certa importanza anche l'assunzione di ausiliari. Se da un canto dev'essere evitato che mediante l'impiego di ausiliari si eludano i provvedimenti presi per limitare gli effettivi e razionalizzare l'esercizio va detto che ricorrendo a queste forze temporanee è possibile in taluni casi superare vantaggiosamente periodi di punta massima. Per conseguire entrambe le finalità riteniamo che devono essere limitati i crediti destinati all'impiego d'ausiliari — come abbiamo già fatto nel preventivo del 1974 — agevolando però nel contempo la rigida pratica seguita finora inerente all'impiego temporaneo dei crediti attribuiti al personale regolare per l'assunzione di tali ausiliari.

La *lettera c* ci autorizza a semplificare i progetti di costruzione o d'acquisto già approvati, a ridurne la portata o a differirne l'esecuzione e quindi a decurtare o distribuire i crediti di pagamento necessari. Siffatta procedura sarà parimente applicabile agli studi già approvati. Cadono nondimeno sotto queste disposizioni unicamente i progetti dipendenti direttamente dalla Confederazione; quindi, ciò non pregiudica i Cantoni. Non abbiamo d'altronde l'intenzione di ricorrere a tale facoltà per riporre in forse i progetti già adottati dal parlamento. Per contro, occorre che tale diritto ci sia espressamente riconosciuto al fine che possiamo sottomettere i progetti federali già approvati a norme almeno altrettanto rigorose come quelle che dovremo applicare ai nuovi progetti.

Il *capoverso 3* prevede che gli impegni assunti dalla Confederazione nell'ambito dei propri progetti come anche l'assegnazione di sussidi dovranno soddisfare alle esigenze stabilite nel *capoverso 2 lettera a*. All'uopo trattasi unicamente dei progetti attinenti direttamente alla Confederazione e all'assegnazione di nuovi sussidi federali. Fondamentalmente deve essere accordata la priorità agli impegni esistenti. Riguardo alla concessione di nuovi sussidi occorre in ogni caso esaminare la possibilità di versare i pagamenti promessi anche negli anni successivi. In ogni caso devono essere evitati gli investimenti sballati. Sul fondamento delle cifre normative dovranno essere stabiliti i nuovi impegni autorizzati sia mediante crediti di programma come sinora sia mediante crediti annui d'impegno, approvati contemporaneamente con il preventivo. Ciò agevolerà l'allestimento e l'esame dei piani nei diversi settori. Segnatamente, i Cantoni dovranno poter disporre di questi dati per la loro pianificazione finanziaria. Poiché siffatto metodo ha già dato buone prove, si tratta unicamente di continuare l'applicazione sistematica.

Per il rimanente, l'importanza di tale disposizione risiede nel fatto che si rimprovera talvolta alle leggi di sussidiamento di entrare in conflitto con gli imperativi finanziari dello Stato.

Il *capoverso 4* evidenzia chiaramente che i provvedimenti previsti all'articolo 1 sono parimente applicabili, per quanto possibile, alle FFS e alle PTT. Sarebbe superfluo sottolineare che le finanze delle due grandi regie sono strettamente imbricate con quelle della Confederazione e che esse si interpenetrano parzialmente, ad esempio nel caso della tesoreria. Propo- nendo che tale misure si applichino per analogia alle FFS e alle PTT abbiamo tenuto conto del regime di competenza tipica di ciascuna di queste aziende e delle loro peculiarità.

332 Articolo 2: Proroga dei termini legali

L'articolo 2 ci autorizza di prorogare di cinque anni al massimo i termini legali stabiliti per portare a termine opere e altri progetti se ciò è necessario per evitare un superamento di credito. La necessità di inserire nella

legge siffatto disciplinamento di competenza è corollario dell'articolo 1 capoversi 2 e 3 del disegno; infatti tali disposizioni esigono da una parte che sia stabilito un quadro finanziario pluriennale per le spese d'investimento (cpv. 2 lett. a) e d'altro canto che i nuovi sussidi siano assegnati in considerazione di tali limiti (cpv. 3). Se, dato lo stato delle finanze federali, il quadro finanziario non può essere stabilito in modo da consentire l'esecuzione di taluni progetti o opere entro termini utili, questi ultimi saranno prolungabili. Questa valvola di sicurezza ci appare indispensabile.

333 Articolo 3: Adattamento tariffale

Siffatta disposizione ci autorizza a frenare l'adeguamento delle tariffe delle imprese ferroviarie concessionarie, applicabili alla popolazione non indigena, a quelle delle ferrovie federali.

Il conferimento di questa competenza non deve pregiudicare la finalità sancita nell'articolo 1 del decreto del 5 giugno 1959 sull'adattamento tariffale (RS 742.402.2) segnatamente quella di «promuovere l'economia delle regioni geograficamente o altrimenti disavvantaggiate». Le agevolazioni concesse alla popolazione indigena permarranno inalterate in quanto almeno per quanto concerne il trasporto di persone, tale popolazione continuerà a beneficiare delle tariffe delle FFS sulle reti della maggior parte delle compagnie ferroviarie. Possiamo quindi escludere unicamente il traffico generale delle persone ovvero sia il trasporto della popolazione non indigena come anche quello dei bagagli, delle merci e degli animali. Conseguentemente, l'utente non residente nella regione dovrà pagare un prezzo di trasporto maggiorato in quanto la Confederazione non verserà più alla ferrovia l'indennità per mancato guadagno. La misura appare nondimeno giustificata in quanto nella situazione attuale delle finanze la Confederazione non può più offrirsi il lusso di concedere sussidi a beneficiari che spesso non ne hanno un bisogno assoluto (ad esempio riduzioni del prezzo dei biglietti per le linee turistiche).

Siamo nondimeno pienamente coscienti dell'impossibilità di compensare integralmente, almeno entro breve termine, la perdita d'indennità per mancato guadagno in seguito a aumento tariffale. Pertanto la Confederazione contribuirà in maggior misura di quanto fatto sinora, in virtù dell'articolo 58 della legge sulle ferrovie, al mantenimento dell'esercizio delle ferrovie oberate. Ciononostante, ricorrendo pienamente alla competenza conferitale, la Confederazione potrà realizzare economie considerevoli in quanto numerose compagnie ferroviarie possono fissare la propria tariffa di trasporto in modo da coprire le spese senza pertanto che ne risulti una flessione del traffico.

334 Articolo 4: Prevenzione di crisi

In virtù di siffatta disposizione, il Consiglio federale deve prevedere, nel quadro della pianificazione delle spese i provvedimenti necessari nel caso di una recessione economica.

I provvedimenti proposti nel campo delle uscite non devono affatto condurre a una politica generale deflazionistica. Prosperità economica e pieno impiego permarranno i nostri principali obiettivi anche se, per lottare contro l'inflazione, dovrà essere leggermente moderata la crescita. Come l'abbiamo già detto all'inizio del messaggio, non possiamo restare passivi quando gli indici dell'allentamento dell'attività economica, già riscontrabile in taluni settori, dovessero indicare una vera recessione. In siffatto caso dovremmo inevitabilmente cercare di stimolare l'economia. Al fine di riattivare la domanda si dovranno aumentare le spese oppure prendere nuovi provvedimenti d'incoraggiamento. In tal caso potrebbe rendersi necessario di dover accettare, secondo le circostanze, uscite più elevate. Conseguentemente, occorre già sin d'ora premunirsi di quelle disposizioni che, in caso di una recessione, ci consentano d'intervenire rapidamente per adottare senza indugio quelle misure atte a stimolare l'economia. Poiché la Confederazione, per parare a siffatta eventualità, già si è premunita differendo l'esecuzione di numerosi progetti e costituendo importanti riserve di lavoro, la disposizione proposta si limita ad assegnare unicamente il mandato preciso e imperativo di integrare tale politica previdenziale nella pianificazione delle spese.

335 Articolo 5: Emolumenti

L'articolo 5 ci incarica di emanare prescrizioni sulla riscossione di emolumenti adeguati per decisioni e altre prestazioni dell'amministrazione federale.

Secondo il vigente diritto, la riscossione d'emolumenti è disciplinata in modo generale dalla legge sulla procedura amministrativa e da altri ordinamenti speciali. Sia le autorità giudiziarie, sia quelle amministrative che decidono in seconda istanza, devono generalmente accollare alla parte soccombente le spese processuali che comprendono la tassa di giustizia, le tasse di cancelleria e gli sborsi (art. 153 cpv. 1 lett. b e 156 OG/art. 63 LPA). Per contro, le decisioni delle autorità di prima istanza non soggiacciono a siffatto disciplinamento. Se la legge federale specifica non contiene disposizioni circa gli emolumenti, come d'altronde è spesso il caso, può essere riscossa, per mancanza di fondamento legale, unicamente una modica tassa di cancelleria (cfr. all'uopo l'articolo 13 dell'ordinanza sulle spese e indennità nella procedura amministrativa). Vi è manifestamente una lacuna che dev'essere colmata. Considerato lo stato critico delle finanze federali non è ammissibile che sia riscossa unicamente una tassa di cancelleria per decisioni prese nell'interesse di un privato che occasionano spesso spese considerevoli all'amministrazione.

Per le altre prestazioni degne d'emolumento è opportuno segnatamente citare le perizie del Dipartimento federale di giustizia e polizia in materia di diritto internazionale privato come anche i lavori eseguiti dalla Direzione delle misurazioni catastali. Poiché, i privati possono trarne un profitto materiale da queste prestazioni, è giusto che siano riscosse tasse adeguate. Per contro, tale disposizione non è applicabile alle prestazioni minori dell'amministrazione.

34 Costituzionalità

La costituzionalità del disegno di legge che vi presentiamo per approvazione si fonda, per quanto concerne le nuove disposizioni, sugli articoli 42 e 85 numeri 1 a 3 e 10 della Costituzione federale. La disposizione importante riguardo alla materia è l'articolo 42^{bis} che prescrive alla Confederazione l'ammortamento del disavanzo del bilancio tenendo conto della situazione economica. Tale disposizione obbliga quindi la Confederazione a seguire una politica finanziaria adeguata alla congiuntura. Per tutti i provvedimenti che essa deve prendere nel campo della politica economica e di quella finanziaria deve conformarsi per quanto possibile agli imperativi di una congiuntura sana e alla necessità di prevenire le crisi. Secondo la precitata disposizione costituzionale, la Confederazione deve ammortizzare il disavanzo di bilancio in periodi di prosperità economica o almeno evitare l'indebitamento ulteriore pur sempre badando di equilibrare il bilancio (uscite coperte dalle entrate). La competenza accordata alla Confederazione di limitare l'effettivo del personale (art. 1 cpv. 2 lett. b del disegno) si attiene al principio secondo il quale la Confederazione dispone dei mezzi che le consentono di esercitare le attribuzioni conferitele dalla costituzione. Fra tali mezzi citiamo, ad esempio, il potere d'organizzazione ovvero sia il diritto di determinare l'organizzazione necessaria all'esecuzione dei compiti nonché all'assunzione del personale necessario per tale scopo. Ma anche in questo campo la Confederazione deve tener conto della situazione finanziaria (art. 42^{bis} Cost.). Evidentemente, visto lo stato attuale delle finanze federali, appare opportuno di limitare l'aumento degli effettivi.

4 Decreto federale che modifica l'ordinamento finanziario della Confederazione

41 Necessità di entrate suppletive

I disavanzi previsti per i prossimi anni assumeranno un'ampiezza tale da impossibilitare l'eliminazione unicamente mediante riduzione delle spese. Pur riuscendo a realizzare tutte le economie proposte o altrimenti realizzabili permanerebbe pur sempre una maggiore uscita dell'ordine di 1,5 a 3 mi-

liardi di franchi. Vista la situazione congiunturale attuale, per ragioni politiche e anche economiche non ci sembra opportuno prorogare l'adeguamento dell'entrata fino al momento in cui i progetti previsti a medio termine e attuabili unicamente in un contesto più ampio siano pronti per la discussione.

Per poter coprire le minori entrate doganali e le spese in forte aumento, la Confederazione dovrà soprattutto sviluppare le imposte al consumo per non interferire nell'unica fonte importante di proventi fiscali dei Cantoni, segnatamente l'imposta sul reddito e sulla sostanza. Purtroppo, però, non può essere sviluppata considerevolmente l'imposta sulla cifra d'affari senza abbandonare il sistema attuale di imposizione dei grossisti per instaurare quello della tassa sul valore aggiunto così come esiste attualmente in tutti i Paesi industrializzati dell'Europa occidentale. Nondimeno, i lavori preparatori dei periti sono a buon punto e speriamo di poter sottoporre, in procedura di consultazione, entro la fine di quest'anno, il rapporto e le proposte della commissione peritale.

Inoltre, altri problemi di politica fiscale sono tuttora in discussione. Menzioniamo segnatamente la preparazione di una nuova imposta federale diretta e la sua ripartizione tra la Confederazione e i Cantoni, l'armonizzazione fiscale e l'imposta sulla ricchezza.

Abbiamo sottoposto recentemente ai Cantoni, ai partiti politici e alle associazioni economiche, per consultazione, progetti d'armonizzazione fiscale come anche un progetto di legge sull'imposta federale diretta. Ciò costituisce un primo passo.

Nella misura in cui ciò è di nostra dipendenza, faremo tutto il possibile affinché tali problemi, che richiedono una soluzione a medio termine, siano trattati con diligenza. Nondimeno le riduzioni di spese e l'aumento d'entrate previste nel presente disegno di legge assumono un carattere d'urgenza tale che dobbiamo per forza di cose adottare le soluzioni più semplici. Pertanto vi proponiamo i seguenti provvedimenti in materia d'imposta sulla cifra d'affari (ICA) e d'imposta per la difesa nazionale (IDN), attuabili tempestivamente.

42 Aumento dell'ICA a contare dal 1^o aprile 1975

421 Provvedimenti sinora adottati in materia di ICA

Nel quadro dell'ordinamento finanziario dal 1971 al 1982 (DF del 24 giugno 1971) l'aliquota dell'ICA è stata aumentata per le forniture al dettaglio da 3,6 al 4 per cento e per le forniture all'ingrosso dal 5,4 al 6 per cento con effetto a contare dal 1^o gennaio 1972; con ciò è stato ripristinato il livello del 1943 al 1955. La lista delle franchigie è stata reiteratamente ampliata a contare dal 1950 e non è stata modificata; per contro, l'imposi-

zione dei lavori nel settore delle costruzioni è stata oggetto di un nuovo disciplinamento (fino al 31 dicembre 1971, l'imponibile della controprestazione in funzione della natura dei lavori ascendeva, per la media della cifra d'affari realizzata nel ramo, a circa due terzi; a contare dal 1° gennaio 1972 tale parte è stata uniformemente fissata, nei casi normali, a tre quarti della controprestazione complessiva).

L'aliquota dell'ICA nei proventi fiscali della Confederazione è nuovamente corrisposta a quella realizzata nel 1943 al 1955.

Infine, il margine di flessibilità di un decimo previsto nell'articolo 41^{ter} capoverso 3 della costituzione è stato utilizzato a contare dal 1° gennaio 1974; le aliquote dell'ICA sono state aumentate al 4,4 per cento per le forniture al dettaglio e al 6,6 per cento per le forniture all'ingrosso (LF del 21 marzo 1973).

L'incidenza finanziaria dei provvedimenti presi sinora in materia di ICA nel quadro dell'ordinamento finanziario del 1971 al 1982 può essere valutato come segue (in milioni di franchi):

Anno	Misura	Gettito suppletivo (valutazione) ¹⁾	Gettito globale	Pre- ventivo Conto
1971	Aliquota del 3,6% e 5,4%	—	1 830	1 945
1972	Aumento dell'aliquota al 4% e al 6%; nuovo disciplinamento per il settore della costruzione	260	2 450	2 482
1973		410	3 050	2 870
1974	+ aumento dell'aliquota al 4,4% e 6,6%	450 + 235	3 385	—
1975		480 + 340	3 775	—

¹⁾ Occorre avvertire che in materia di ICA, un aumento produce i propri effetti sotto forma di entrate suppletive a contare da un trimestre dopo la sua entrata in vigore. Ma, siffatte maggiorate entrate sono ancora inferiori alle minori entrate che la Confederazione ha dovuto sinora accettare per il fatto che i dazi doganali sono specifici e son stati ridimensionati in virtù dell'abbattimento tariffario (vanno poi ancora considerate le minori entrate doganali consecutive all'accordo di libero scambio convenuto le Comunità europee).

422 Giustificazioni per un aumento dell'ICA

Se appare indispensabile di sviluppare l'imposizione al consumo e segnatamente l'imposta generale di consumo è perché nel nostro Paese l'imposizione del reddito aumenta a ritmo maggiore di quella del consumo. Tale evoluzione è dovuta in parte al fatto che in periodo d'espansione economica le imposte dirette progressive aumentano a un ritmo più rapido del prodotto nazionale lordo anche se sono soppressi gli effetti della progressione a freddo mentre che le entrate provenienti dalle imposte al consumo che sono proporzionali oppure, come i dazi doganali, specifici, aumentano a ritmo inferiore di quello del prodotto nazionale lordo. Del rimanente, lo smantellamento tariffario consentito nel quadro del pacchetto Kennedy e dei nostri accordi con la AELS e le Comunità europee provoca per la Confederazione delle minori entrate sempre più ingenti. Si valuta che le perdite subite a contare dal 1960-1961, calcolate secondo i valori d'importazione attuali ascendono a circa 1,5 miliardi di franchi per anno. Aggiungasi che le minori entrate doganali consecutive all'accordo di libero scambio con la CEE, valutate all'epoca a 1 010 milioni per il 1978, sono state stimate rispettivamente a 94, 276, 455, 668 e 826 milioni di franchi per gli anni dal 1973 al 1977. Occorre inoltre osservare che i redditi non sono unicamente gravati da imposta ma che sono anche viepiù decurtati da quote aumentanti destinate al finanziamento delle opere sociali e infine che all'atto dell'allestimento della tariffa dell'imposta federale diretta, la Confederazione deve, in virtù dell'articolo 41^{ter} capoverso 5 lettera c della Costituzione federale tener conto, in modo adeguato, dell'onere costituito dalle imposte dirette cantonali e comunali. Conseguentemente, proponiamo che la Confederazione abbia a procurarsi le entrate suppletive che le occorrono aumentando anzitutto l'ICA. Infatti, il gettito di tale imposta in Svizzera corrisponde, debitamente indicizzato, a quello degli anni dal 1943 al 1949 mentre che negli altri Paesi industrializzati d'Europa, per il fatto dell'estensione dei compiti pubblici esso è stato sensibilmente aumentato. Infine, riteniamo giusto che le minori entrate doganali siano compensate mediante un'imposta sul consumo.

Ancorché giusta la costituzione è data possibilità d'imporre integralmente mediante via legislativa (art. 8 cpv. 1 disp. trans. cost.) la cifra d'affari realizzata nel settore della costruzione, attualmente gravata unicamente in ragione di tre quarti della controprestazione, nonché di ridurre la lista della franchigia d'imposta al fine di procurarsi talune entrate suppletive, riteniamo intanto opportuno di lasciare immutato il disciplinamento applicabile ai lavori del ramo edilizio a contare dal 1972 (tre quarti della controprestazione al saggio normale delle forniture al dettaglio, DF del 24 giugno 1971) poi-

ché le imprese edilizie sono già particolarmente toccate dai provvedimenti intesi a frenare la congiuntura. Le modificazioni del tipo di quelle intese a provocare la piena imposizione dei lavori nel settore della costruzione non devono intervenire a intervalli troppo vicini poiché l'ICA è tassata e riscossa dalle imprese contribuenti stesse sotto la loro propria responsabilità. Considerata l'urgenza del presente disegno, occorre in ogni modo evitare provvedimenti che provochino revisioni sostanziali del diritto attuale concernente l'ICA. Quindi, desistiamo dal ridurre la lista delle merci franche d'imposta ancorché tale riduzione era stata auspicata nella procedura orale di consultazione del marzo 1974. Infatti, in tal caso, si dovrebbe anche ridurre il saggio d'imposta che oltre a complicare la tassazione ci costringerebbe — al fine di conseguire un gettito suppletivo considerevole — ad imporre nuovamente la carne e i prodotti di macelleria, come anche talune derrate fini, come gli articoli di pasticceria (escluso il pane). Ciò provocherebbe a breve termine l'assoggettamento all'ICA di circa 10 000 aziende ora esenti da imposta. Quindi, proponiamo unicamente un aumento del saggio dell'ICA.

423 Aumento del tasso dell'ICA al 6 e al 9 per cento

Poiché le aliquote massime previste all'articolo 41^{ter} capoverso 3 della costituzione (4 per cento per le forniture al dettaglio, 6 per cento per le forniture all'ingrosso più un decimo) già sono pienamente applicate (LF del 21 marzo 1973) l'aumento è ora attuabile unicamente mediante una modificazione della costituzione. Visto il considerevole fabbisogno finanziario e l'importanza della riduzione delle entrate doganali, prevediamo di stabilire tali aliquote, nell'articolo 41^{ter}, al 6 per cento per le forniture al dettaglio e al 9 per cento per quelle all'ingrosso, aliquote attualmente del 4 e rispettivamente del 6 per cento, più un supplemento di un decimo al massimo.

Evidentemente, la maggiore entrata causata da tale aumento non sarà sufficiente per compensare la diminuzione degli introiti doganali. Ma, di concerto con gli altri provvedimenti, tale misura dovrebbe probabilmente essere sufficiente per colmare temporaneamente, almeno per quanto concerne gli anni 1976 e 1977, il solco tra le uscite e le entrate. Per il rimanente, il sistema monofase dell'imposta sulla cifra d'affari dei grossisti rende impossibile l'adozione di aliquote più elevate perché sarebbero provocate gravi distorsioni a livello competitivo. Le aliquote del 6 per cento per le forniture al dettaglio e del 9 per cento per le forniture all'ingrosso dovrebbero provocare un introito valutabile in milioni di franchi come segue (proventi dell'ICA nel 1973: 2 870 milioni di franchi, vedi cifra 421):

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
4,4%/6,6%	3 385	3 775	4 090	4 395	4 700	5 060
Gettito suppletivo con aumento delle aliquote al 6%/9%	—	685	1 485	1 600	1 710	1 840
Gettito totale	3 385	4 460	5 575	5 995	6 410	6 900

Poiché l'ICA è dichiarata e pagata trimestralmente, un aumento dell'imposta produce entrate suppletive con un trimestre di ritardo. Conseguentemente, il gettito suppletivo completo può essere ottenuto soltanto nel 1975. Ma all'uopo occorre che l'aumento delle aliquote sia efficiente già a contare dal 1° ottobre 1974. Ora, ammesso che adottate il disegno costituzionale durante la sessione d'autunno 1974 e che la votazione popolare avvenga l'8 dicembre dello stesso anno, tale aumento potrà entrare in vigore il più presto il 1° aprile 1975 poiché occorre lasciare alle aziende contribuenti un termine minimo di tre mesi per adeguarsi. Il nuovo ordinamento dell'ICA verrebbe allora a produrre i propri effetti, per quanto concerne il gettito fiscale, soltanto a contare dal 1° luglio 1975, talché unicamente la metà, ovvero sia circa 685 milioni di franchi, del gettito suppletivo totale, valutato per l'anno intero, può essere conseguito nel 1975.

Con un'aliquota del 6 per cento per le forniture al dettaglio (9 per cento per quelle all'ingrosso), la nostra imposta sulla cifra d'affari permane sensibilmente al disotto delle imposte analoghe riscosse negli altri Stati europei industrializzati. Esso corrisponde a circa la metà di quello vigente (tassa sul valore aggiunto) nella Repubblica federale di Germania. È pur vero che nel sistema della T.V.A., gli investimenti fatti nell'ambito delle aziende contribuenti non sono gravati da imposta se servono alla produzione o alla distribuzione di beni già di per sè assoggettati a imposta; gli altri investimenti, segnatamente quelli delle collettività pubbliche e delle economie domestiche restano per contro imponibili. Inoltre, all'estero, tale imposta grava, di norma, non soltanto le merci figuranti nella nostra lista di franchigia ma anche una gran parte di prestazioni di servizi. Viste le forti disparità sia per l'ampiezza delle forniture di merci e sia per i servizi imponibili, appare difficile fare un confronto con l'imposta straniera in materia di cifra d'affari. Nondimeno siamo indotti ad accertare che con l'aumento del nostro saggio al 6 rispettivamente 9 per cento, la nostra imposta sulla cifra d'affari produrrebbe un gettito equivalente al $3\frac{1}{4}$ per cento del prodotto nazionale lordo; siffatta proporzione pare che si situi tra il 4 e il 9

per cento nei Paesi della CEE (esclusa la Gran Bretagna) come anche nell'Austria, in Norvegia e in Svezia; esso è del 6½ per cento della Repubblica federale di Germania.

424 Altri provvedimenti in materia d'imposte di consumo

Nella procedura di consultazione orale sono sorte talune proposte invitanti la Confederazione a procurarsi entrate suppletive o nuove imposte per il tramite di imposte al consumo. Tuttavia, la maggior parte di tali provvedimenti richiede un apparato amministrativo e legislativo tale da non poter essere considerata nell'ambito del presente disegno che deve essere realizzato tempestivamente. Infatti, lo stato delle finanze federali non consente ritardo alcuno.

Ciò vale parimenti per la proposta fatta di sostituire i dazi doganali specifici con dei dazi ad valorem; tale proposta era già stata esaminata e respinta all'atto dell'introduzione della nuova tariffa all'inizio degli anni sessanta. D'altronde già stiamo riesaminando il problema per sapere se siffatta riforma abbia per la Svizzera una portata pratica e un'utilità fiscale visto l'ingente abbattimento delle barriere doganali su piano mondiale in corso nel quadro del GATT, della AELS e della CEE.

Anche la reintroduzione dell'imposta di lusso riproporrebbe i problemi già noti sotto il vecchio regime segnatamente quello di sapere quali siano i beni aventi veramente il carattere di lusso nonché il modo di riscossione dell'imposta (assoggettamento di numerose aziende artigianali e del commercio al minuto). In siffatto genere d'imposta anche la evidente sproporzione tra il gettito fiscale e l'apparato amministrativo necessario diviene un'ardua questione.

Pure già allo studio è l'unificazione delle imposte cantonali sui veicoli a motore (vedi ad esempio mozione Renschler); nondimeno, essendo il gettito di tale imposta a beneficio dei Cantoni, le finanze federali non ne risulterebbero migliorate.

Per contro, potrebbero essere realizzate quelle proposte che mirano ad aumentare l'imposta sul tabacco o l'onere fiscale delle bevande distillate; riguardo all'imposta sul tabacco il problema è già allo studio. Nondimeno, poiché tale entrata dev'essere devoluta alle riserve per il finanziamento dell'AVS e dell'AI, contribuirebbe soltanto limitatamente all'aumento delle risorse generali della Confederazione.

43 Provvedimenti in materia d'imposta federale diretta (Imposta per la difesa nazionale)

431 Provvedimenti attuali in materia d'imposta per la difesa nazionale

Il decreto federale del 24 giugno 1971 concernente la proroga dell'ordinamento finanziario della Confederazione ha introdotto una nuova tariffa a contare dal 1° gennaio 1971 per l'imposizione dei redditi delle persone fisiche. La vecchia graduatoria, che risaliva al 1965, è stata modificata per tener conto della progressione a freddo. Nella medesima occasione si è provveduto ad aumentare le deduzioni sociali. La nuova tariffa ha costituito uno sgravio fiscale per i contribuenti con un reddito imponibile inferiore a 88 700 franchi. In compenso, i redditi più consistenti sono stati ulteriormente gravati con un'aliquota di progressione che raggiungeva il 9,5 per cento (precedentemente 8 per cento). L'imposta dovuta secondo tale tariffa è stata inoltre ridotta del 5 per cento (precedentemente del 10 per cento). Poiché per ragioni pratiche le nuove deduzioni fiscali sono state applicate soltanto a contare dal 1° gennaio 1973 la riduzione sull'ammontare dell'imposta stessa è stata stabilita al 25 per cento per i primi 100 franchi d'imposta annua e al 15 per cento per i 400 franchi d'imposta annua successivi.

L'imposizione delle persone giuridiche non ha subito modificazione alcuna a parte la riduzione del 10 per cento che è stata ricondotta al 5 per cento.

Le nuove deduzioni sociali decise l'11 marzo 1971 sono dunque state applicate a contare dal 1° gennaio 1973. Ricorrendo al margine di flessibilità previsto nell'articolo 41^{ter} capoverso 5 della costituzione, avete deciso, con una legge del 21 marzo 1973, in vigore dal 1° gennaio 1973, d'aumentare l'imposta per la difesa nazionale del 10 per cento; nella stessa occasione, per compensare gli effetti della progressione a freddo, la tariffa applicabile alle persone fisiche è stata aumentata del 10 per cento. La riduzione del 5 per cento decisa per il 1° gennaio 1971 è stata quindi soppressa a contare dal 1° gennaio 1973 (DF del 21 marzo 1973).

Le modificazioni recate all'imposta difesa nazionale IDN in occasione della proroga del regime finanziario della Confederazione hanno prodotto le ripercussioni finanziarie seguenti (valutazione in milioni di franchi):

Imposta per la difesa nazionale

Anno	Misure	Gettito suppletivo valutato (in mio fr.)	Gettito totale preventivo	Risultato dai conti	
(Anni fiscali) 1969/1970		1970	—	1 235	1 175
(Riscossione) 1970/1971		1971	—	1 235	1 087
(Anni fiscali)	Persone fisiche				
1971/1972	— Nuova tariffa				
(Riscossione) 1972/1973	— Aumento del tasso massimo da 8 a 9,5%				
	— Riduzione del 5% e, in più, del 25% sui primi 100 fr. dell'imposta del 15% sui 400 fr. successivi (riduzione graduata invece delle riduzioni sociali maggiorate)	1972	— 20	1 550	1 526
		1973	— 20	1 430	1 538
	Persone giuridiche				
	— Riduzione del 5% (prima del 10%)				
(Anni fiscali)	Persone fisiche				
1973/1974	— Ampliamento del 10% della tariffa				
	— Soppressione della riduzione del 5%				
(Riscossione) 1974/1975	— Aumento delle somme d'imposta del 10%				
	-- Deduzioni sociali maggiorate, senza la riduzione graduata				
	Coniugati: da 2 000 fr. a 2 500 fr.	1974	+ 100	2 100	
	Figli: da 1 000 fr. a 1 200 fr.	1975	+ 100	2 100	
	Assicurazioni: da 500 fr. a 2 000 fr.				
	Reddito del lavoro della moglie: (nuovo) - a 2 000 fr.				
	Persone giuridiche				
	— Soppressione della riduzione del 5%				
	— Aumento delle somme d'imposta del 10%				

432 Aumento delle aliquote massime per le persone fisiche e giuridiche

L'aumento del gettito dell'imposta sulla cifra d'affari sarà sufficiente per coprire l'accresciuto fabbisogno finanziario della Confederazione. Occorre quindi che anche l'IDN abbia a procurare una maggiore entrata, ancorché contenuta, se vuol essere evitato che s'accentui ulteriormente il predominio dell'imposta diretta su quella indiretta.

Riguardo all'imposta sul reddito delle persone fisiche, vi proponiamo all'articolo 41^{ter} capoverso 5 lettera c della costituzione, di aumentare l'aliquota massima del 9,5 per cento al 12 per cento pur mantenendo la tariffa attuale (art. 2 cpv. 1 e 2 della legge del 21 marzo 1973) eccettuato l'ultimo gradino della progressione che sarebbe gravato non più con il 10,45 per cento bensì con il 12 per cento. In tal modo, i redditi superiori a 243 000 franchi risultano imposti in misura leggermente maggiore senza che sia recato pregiudizio agli interessi dei Cantoni (art. 41^{ter} cpv. 5 lett. c prima fase cost.), i quali, per ragioni di concorrenza, mostrano una certa qual ritenuta nell'imposta dei redditi elevati.

Proponiamo inoltre un doppio aumento per quanto concerne l'imposta sul reddito netto delle persone giuridiche. D'altra parte, l'aliquota massima sarebbe aumentata al 9 per cento (art. 41^{ter} cpv. 5 lett. c cost.). Poiché il saggio del per cento è già stato aumentato all'8,8 per cento con la legge del 21 marzo 1973, tale aumento produrrà un'incidenza minore tanto più che colpisce unicamente le società con redditi considerevoli. In siffatte condizioni, è opportuno imporre alle società che giustificano un reddito medio l'obbligo di fornire anch'esse un maggiore sforzo fiscale. Pertanto riteniamo che la prima soprattassa della tariffa a tre gradini dovrebbe essere portata al 4,4 per cento (in considerazione degli aumenti di saggio inerente alla legge del 21 marzo 1973 tale tariffa si presenta attualmente come segue: imposta di base 3,3 per cento, prima soprattassa 3,3 per cento, seconda soprattassa 4,4 per cento).

Gli aumenti proposti per le persone fisiche e giuridiche produrrebbero le maggiori entrate seguenti (in milioni di franchi; cfr. cifra 431):

	1975	1976	1977	1978	1979
Gettito secondo il diritto vigente ³⁾ (a contare dal 1.1.1973)	2 100	2 800	2 800	3 500	3 500
Gettito suppletivo secondo disegno					
Persone fisiche					
Aumento del saggio massimo dal 10,45% al 12%	—	+ 45	+ 45	+ 55	+ 55

Persone giuridiche	1975	1976	1977	1978	1979
Tariffa 3,3/4,4/4,4 (invece di 3,3/3,3/4,4) Aliquota massima 9% (invece di 8,8%)	—	+ 70	+ 70	+ 90	+ 90
Gettito lordo	2 100	2 915	2 915	3 645	3 645
Confederazione	1 470	2 040	2 040	2 550	2 550
Cantoni (30%)	630	875	875	1 095	1 095

³⁾ Per maggiore comprensione, abbiamo recato nello specchietto le somme del preventivo per l'IDN; per contro, il conto di stato indica le cifre effettivamente incassate.

433 Soppressione del margine di flessibilità

L'articolo 41^{ter} capoverso 5 lettera *c* della costituzione precisa che le aliquote massime dell'imposta federale diretta possono essere ridotte o aumentate al massimo di un decimo. Le nuove aliquote massime proposte a cifra 432 sono tali che gli oneri fiscali verrebbero a conseguire un'ampiezza ormai insuperabile senza pregiudizio, nel regime attuale, al principio costituzionale che vuole la debita considerazione, all'atto dello stabilimento della tariffa, del gravame costituito dalle imposte dirette cantonali e comunali (prima frase della disposizione costituzionale precisata). Quindi, bisogna rinunciare al margine di flessibilità del 10 per cento ovverossia deve essere soppressa l'ultima frase dell'articolo 41^{ter} capoverso 5 lettera *c* della Costituzione federale tanto più che con la legge del 21 marzo 1973 già è stata pienamente sfruttata tale possibilità. D'altronde, non occorre un'esplicita disposizione costituzionale per procedere a delle eventuali riduzioni dell'aliquota d'imposta. Infatti, il Consiglio federale può essere incaricato a prendere siffatta decisione già mediante una legge federale.

434 Rinuncia alla compensazione degli effetti della progressione a freddo

A contare dal 1971, il legislatore deve, giusta la costituzione, compensare periodicamente gli effetti della progressione a freddo sull'imposta gravanti i redditi delle persone fisiche (art. 41^{ter} cpv. 5 della costituzione). La legge del 21 marzo 1973 concernente l'aumento dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta per la difesa nazionale nonché la compensazione della progressione a freddo aveva consentito un primo adeguamento con effetto a contare dall'anno fiscale 1973 nel senso che la graduatoria della tariffa era stata ampliata del 10 per cento (art. 8 cpv. 3 lett. *b* num. 2 disp. trans. cost.). Orbene, se si dovesse continuare con siffatta compensazione, non

soltanto si dovrebbero aumentare con effetto dal 1° gennaio 1975 le deduzioni sociali sancite nel 1971 ma ancora ampliare un'altra volta la tariffa dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Ne conseguirebbe, a contare dal 1976, un minor gettito di parecchie centinaia di milioni di franchi. Orbene, siffatta perdita nell'ambito dell'imposta federale diretta, è inaccettabile in un disegno che si propugna precisamente di garantire nuove risorse alla Confederazione.

Conseguentemente, vi proponiamo che l'obbligo costituzionale di compensare gli effetti della progressione a freddo sia mantenuto ma che, mediante un decreto federale inteso a modificare l'ordinamento finanziario della Confederazione, si provveda a rinunciare a qualsiasi compensazione in questo campo.

435 Introduzione della tassazione annuale secondo il sistema postnumerando

Ove l'aumento dei salari e dei benefici dovesse continuare, si potrebbe conseguire un considerevole aumento delle entrate abbandonando il sistema attuale di tassazione biennale per adottare quello della tassazione annuale gravante esclusivamente i redditi realizzati nell'anno fiscale di cui si tratta (tassazione annuale postnumerando). Nel messaggio del 2 ottobre 1972 concernente i provvedimenti fiscali, avevamo già incaricato il Dipartimento federale delle finanze e delle dogane di studiare particolareggiatamente, con l'ausilio degli organi cantonali interessati, i problemi che si pongono con una siffatta modificazione affinché sia reso possibile l'allestimento di un disegno di legge in materia. In esecuzione di siffatto mandato, il Dipartimento federale delle finanze e delle dogane ha elaborato un disegno di legge dell'agosto 1973 il quale prevedeva l'introduzione della tassazione annuale postnumerando in materia d'imposta difesa nazionale a contare dal 1979 con un periodo transitorio di due anni (1977 e 1978). Tale disegno è stato sottoposto nell'autunno 1973 all'apprezzamento dei Cantoni, dei partiti politici e delle organizzazioni economiche.

All'atto dei lavori preparatori concernenti il presente disegno di modificazioni costituzionali si è studiata la possibilità d'incorporare il nuovo sistema di tassazione nelle misure intese a ripristinare l'equilibrio delle finanze federali. Nondimeno si è accertato che, per ragioni pratiche, la tassazione annuale non poteva essere introdotta unicamente per l'imposta per la difesa nazionale; infatti, anche i Cantoni che riscuotono le proprie imposte secondo il sistema attuale dell'IDN (tutti i Cantoni salvo Basilea città, Ginevra, Neuchâtel e Soletta), dovrebbero anch'essi adeguarsi al nuovo sistema dell'IDN, se vogliono evitare il maggiore onere amministrativo che verrebbe a sorgere con l'applicazione di due diversi metodi di tassazione. Le risposte alla consultazione hanno evidenziato che il passaggio da un sistema all'altro

potrebbe attuarsi al più presto per l'anno fiscale 1979 con un periodo transitorio abbracciante gli anni 1977 e 1978. Pertanto, è impossibile modificare il sistema dell'IDN prima del 1979 talché l'adozione della tassazione annuale produrrebbe entrate suppletive considerevoli soltanto a contare dal 1980.

In siffatte condizioni rinunciamo a inserire l'introduzione della tassazione annuale in materia IDN nei presenti provvedimenti intesi a procurare entro breve termine entrate suppletive alla Confederazione.

44 Mantenimento della limitazione temporanea nell'imposta sulla cifra d'affari e in quella per la difesa nazionale

Pur costituendo il cespite d'entrata dell'imposta sulla cifra d'affari e di quella per la difesa nazionale la metà dei proventi fiscali della Confederazione, la competenza di riscuotere tali imposte è limitata alla fine del 1982 (art. 41^{ter} cpv. 1 ultima frase, cost.). Ci sembra ora opportuno di levare tale limitazione. Nondimeno, qualora si dovesse rinunciare, è perché siamo del parere che occorre riasaminare il problema dell'introduzione di una tassa sul valore aggiunto e introdurre un'armonizzazione fiscale e una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

45 Entrate suppletive

Le maggiori entrate consecutive all'aumento dell'imposta sulla cifra d'affari e quella per la difesa nazionale possono essere valutate come segue (in milioni di franchi; cfr. appendice, tavola 1):

	1975	1976	1977	1978	1979
Imposta sulla cifra d'affari	685	1 485	1 600	1 710	1 840
Imposta per la difesa nazionale, gettito lordo	—	115	115	145	145
Entrate suppletive per la Confederazione	685	1 565	1 680	1 810	1 940
Entrate suppletive per i Cantoni		35	35	45	45

46 Commento del progetto costituzionale

461 **Cifra I: Modificazioni dell'articolo 41** *ter*

Nel *capoverso 3, terza frase*, sono indicati i nuovi saggi massimi dell'ICA, segnatamente 6 per cento per le forniture al dettaglio e 9 per cento per quelle all'ingrosso. Mediante l'articolo 8 capoverso 2 delle disposizioni transitorie della Costituzione, la competenza di aumentare l'imposta ai saggi del 6 e 9 per cento è pienamente autorizzata a contare dal 1° aprile 1975 (cfr. numero 462).

Capoverso 5: le lettere a e b di tale disposizione sono recepite immutate; pertanto non richiedono osservazione alcuna.

La *prima frase della lettera c* è pure ripresa dal testo precedente. La seconda frase, *primo comma*, stabilisce l'aliquota d'imposta sul reddito delle persone fisiche che è aumentata dal 9,5 al 12 per cento (cfr. spiegazioni numero 432). Conformemente alla tariffa prevista nell'articolo 2 capoversi 1 e 2 della legge federale del 21 marzo 1973 concernente l'aumento dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta per la difesa nazionale e la compensazione degli effetti della progressione a freddo — salvo il saggio applicabile alle parti di reddito che superano i 242 900 franchi, la tariffa è ripresa tale e quale — l'assoggettamento inizia più presto se il reddito netto raggiunge 9 700 franchi oppure, per le persone coniugate, i 12 200 franchi (la deduzione di 2 500 franchi per i coniugati prevista all'articolo 8 capoverso 3 lettera b numero 1 delle disposizioni transitorie della Costituzione, nel suo tenore attuale, è mantenuta).

La *seconda frase, 2 comma*, stabilisce il saggio d'imposta sul reddito netto delle persone giuridiche che è aumentato dall'8 al 9 per cento (cfr. spiegazioni numero 432).

La *seconda frase, terzo comma*, stabilisce a 0,825 per mille (invece dello 0,74 per mille) l'aliquota d'imposta sul capitale e le riserve delle persone giuridiche. Rispetto al diritto vigente, non trattasi infatti di un aumento dell'onere fiscale poiché il saggio dello 0,75 per mille maggiorato del 10 per cento con effetto a contare dal 1973 è stato portato a 0,825 per mille.

La *terza frase* disciplinava sinora la riduzione o l'aumento d'un decimo dei saggi previsti alla lettera c; tale frase è ora abrogata. Per contro, l'obbligo sancito nella *quarta frase*, di compensare periodicamente gli effetti della progressione a freddo nell'imposta dovuta sul reddito delle persone fisiche è mantenuta (cfr. numero 434).

462 Numero II: Nuovo articolo 8 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale

L'articolo 8 delle disposizioni transitorie della Costituzione recava sinora le modificazioni da introdurre a contare dal 1971 all'ICA e all'IDN in applicazione dell'ordinamento finanziario del 1971 al 1982.

Fondandoci sull'articolo 8 capoverso 5 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale abbiamo, mediante decisione del 28 giugno e del 17 novembre 1972 adeguato conseguentemente i decreti concernenti l'ICA e l'IDN.

Parimente si è proceduto dopo la promulgazione del decreto federale del 21 marzo 1973 sulla soppressione della riduzione dell'imposta della difesa nazionale e della legge del 21 marzo 1973 concernente l'aumento dell'imposta sulla cifra d'affari e dell'imposta per la difesa nazionale e la compensazione degli effetti della progressione a freddo.

Il *capoverso 1* del nuovo articolo 8 delle disposizioni transitorie della Costituzione stabilisce in conseguenza che le disposizioni applicabili all'ICA e all'IDN a fine 1974 permangono vigenti, con la riserva tuttavia delle modificazioni espressamente previste ai capoversi 2 e 3, segnatamente dei nuovi tassi applicabili a contare dal 1° gennaio 1975 in materia di IDN (cpv. 3) e a contare dal 1° aprile 1975 in materia di ICA (cpv. 2).

Il *capoverso 2* specifica le modificazioni da recarsi al decreto federale che istituisce l'ICA e che devono prendere effetto il 1° aprile 1975, segnatamente l'aumento dei tassi d'imposta al 6 per cento per le forniture al dettaglio e al 9 per cento per le forniture all'ingrosso. Come sinora, a maggior parte dei lavori nel settore della costruzione permangono assoggettati all'imposta unicamente in ragione dei tre quarti della controprestazione al tasso (maggiorato) applicabile alle forniture al dettaglio.

Rimane quindi unicamente da disciplinare nel *capoverso 3* ciò che muta in materia di IDN rispetto al diritto vigente e segnatamente l'aumento dell'aliquota massima dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, che passa dal 10,45 al 12 per cento (lett. a; cfr. spiegazioni numero 432, cpv. 2) l'aumento dell'aliquota massima d'imposta sul reddito netto delle persone giuridiche (dall'8,8 al 9 per cento) e l'aumento della prima soprattassa (nuova aliquota: 4,4 per cento) della tariffa a tre gradini applicabile alle imposizioni delle società di capitali e delle società cooperative (lett. b; cfr. spiegazioni numero 432, cpv. 3).

Il *capoverso 4* incarica il Consiglio federale d'adeguare i decreti concernenti l'ICA e l'IDN ai nuovi saggi e — in materia d'ICA — di disciplinare, in considerazione del trasferimento d'imposta, gli effetti di diritti privati derivati dall'aumento delle aliquote. A tal'uopo prevediamo di emanare, in materia di ICA, un decreto che modifica le aliquote d'imposta previste negli articoli 19 e 49 del decreto istituyente l'ICA.

Nella seconda parte del decreto — come già è avvenuto nei decreti per modificazioni analoghe — saranno indicati, per il periodo transitorio, i casi in cui le aliquote maggiorate sono applicate e sarà inoltre precisato che il fornitore può esigere dall'acquirente, salvo espressa convenzione contraria, che gli accordi in supplemento una somma costituente la differenza tra l'imposta calcolata secondo le disposizioni vigenti e quella dovuta secondo le nuove disposizioni, per quanto si tratti di una fornitura la cui controprestazione è stata convenuta innanzi il 1^o aprile 1975.

47 Costituzionalità

Il presente disegno di decreto federale che modifica l'ordinamento finanziario della Confederazione corrisponde a una revisione parziale della Costituzione federale giusta il suo articolo 121 e quindi può avvenire secondo le forme sancite per la legislazione federale. Sarebbe d'altronde inutile ricorrere al decreto federale urgente previsto all'articolo 89^{bis} capoversi 1 e 3 della Costituzione federale; siffatta procedura non è mai stata usata per gli ordinamenti finanziari della Confederazione. Infatti, tale decreto, ove fosse respinto dal popolo, sarebbe automaticamente abrogato trascorso che sia un anno. Questo lasso di tempo, di per sè già breve, non potrebbe neanche essere utilizzato pienamente poiché una volta che il decreto è stato adottato bisognerebbe ancora accordare un termine sufficiente all'economia per consentirle di adeguarsi all'aumento dell'ICA.

5 Conclusione

Il programma che vi sottoponiamo pone riparo, durante il quinquennio successivo, alle maggiori uscite previste secondo i calcoli meno pessimistici. Esso è pertanto unicamente inteso a garantire continuità alla Confederazione nei suoi compiti essenziali, nondimeno è in grado di ripristinare soltanto imperfettamente l'equilibrio delle finanze federali. Esso costituisce quindi un minimo attuabile. Pertanto, d'ora in poi, non si procederà più ad allentamenti nel campo delle entrate e tanto meno ad assunzioni di nuove spese senza che ne siano assicurate le pertinenti risorse. L'applicazione del programma richiede un'attenzione critica e una maggiore selettività nel sistema delle spese, nella definizione dei criteri e delle norme, e nella ricerca di una maggiore efficacia.

D'altronde, il programma non pregiudica la necessità di rivedere prossimamente la ripartizione dei compiti e delle risorse tra Confederazione e Cantoni e di definire il nuovo regime finanziario fondamentalmente diverso. Gli studi e le consultazioni già avviati in proposito continuano incessantemente. Nell'attesa che siano portati a termine occorre però porre i ripari

più urgenti ovverossia tutelare il credito della Confederazione e la continuità della sua politica.

Visto quanto precede, vi raccomandiamo l'adozione dei due disegni allegati intesi a ripristinare l'equilibrio delle finanze federali, segnatamente un disegno di legge a sostegno di provvedimenti completivi e un disegno di decreto federale inteso a modificare l'ordinamento finanziario della Confederazione.

Gradite, onorevoli signori presidente e consiglieri, l'assicurazione della nostra alta considerazione.

Berna, 3 aprile 1974

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,

Brugger

Il cancelliere della Confederazione,

Huber

(Disegno)

**Legge federale
a sostegno di provvedimenti completivi intesi a ripristinare
l'equilibrio delle finanze federali**

(Del 1974)

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visti gli articoli 42^{bis} e 85 numeri 1 a 3 e 10 della Costituzione federale¹⁾;

visto il messaggio del Consiglio federale del 3 aprile 1974²⁾,

decreta:

Art. 1

Finalità e mezzi

¹ Per ripristinare l'equilibrio delle finanze federali, la Confederazione limita le spese allo stretto necessario e assume nuovi impegni soltanto in quanto compatibili come lo stato delle proprie finanze.

² Per tale scopo,

- a) l'Assemblea federale stabilisce, per le spese d'investimento, un limite massimo valido per gli anni 1975 a 1979;
- b) il Consiglio federale limita gli effettivi del personale allo stretto necessario;
- c) è data al Consiglio federale facoltà di semplificare, ridimensionare o aggiornare progetti di costruzioni o d'acquisto già approvati della Confederazione.

³ Le decisioni concernenti i progetti di diretta competenza della Confederazione come anche l'assegnazione di nuovi sussidi sono prese in funzione del limite massimo stabilito nel capoverso 2 lettera a.

¹⁾ RS 101

²⁾ FF 1974 I 1261

⁴ Il presente articolo s'applica per analogia alle finanze delle FFS e delle PTT.

Art. 2

Proroga dei termini legali

Il Consiglio federale può prorogare fino a cinque anni i termini legali stabiliti per il compimento di opere e altri progetti in quanto necessario per evitare un sorpasso di credito.

Art. 3

Adattamento tariffale

Il Consiglio federale è autorizzato a frenare l'adattamento delle tariffe delle imprese ferroviarie concessionarie applicabili alla popolazione non indigena a quelle delle Ferrovie federali svizzere.

Art. 4

Prevenzioni di crisi

Nell'ambito della pianificazione delle spese, il Consiglio federale prende le disposizioni necessarie per il caso di una recessione economica.

Art. 5

Emolumenti

Il Consiglio federale emana disposizioni circa la riscossione di emolumenti adeguati per decisioni e altre prestazioni dell'Amministrazione federale.

Art. 6

Entrata in vigore

¹ La presente legge soggiace al referendum facoltativo.

² Essa entra in vigore il 1^o gennaio 1975.

(Disegno)

**Decreto federale
concernente l'ordinamento finanziario
della Confederazione**

**(Provvedimenti atti a ripristinare l'equilibrio delle finanze
federali)**

Modificazione del 1974

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visti gli articoli 85 numero 14, 118 e 121, capoverso 1 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 3 aprile 1974 ¹⁾,

decreta:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 41^{ter} cpv. 3 e 5 lett. c

³ L'imposta sulla cifra d'affari conformemente al capoverso 1 lettera a, può gravare le operazioni di smercio, l'importazione di merci e i lavori eseguiti a titolo professionale su cose mobili, costruzioni e terreni, eccettuata la lavorazione del suolo per la produzione naturale. La legge designa le merci esentate d'imposta. L'imposta ammonta al 6 per cento della controprestazione per le forniture al minuto e al 9 per cento per le forniture all'ingrosso.

⁵ ...

c. Nella determinazione delle tariffe dev'essere adeguatamente considerato l'onere costituito dalle imposte dirette cantonali e comunali.

L'imposta ammonta al massimo al

- 12 per cento del reddito delle persone fisiche; l'assoggettamento inizia il più presto nel momento in cui il reddito netto raggiunge i 9 700 franchi oppure per le persone coniugate, i 12 200 franchi,
- 9 per cento del reddito netto delle persone giuridiche,
- 0,825 per mille del capitale e delle riserve delle persone giuridiche.

¹⁾ FF 1974 I 1261

Gli effetti della progressione a freddo dell'imposta dovuta sul reddito delle persone fisiche devono essere compensati periodicamente.

II

L'articolo 8 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale è modificato come segue:

Art. 8

¹ Con le modificazioni previste ai capoversi 2 a 4 seguenti e con riserva di modificazione mediante legge federale entro i limiti dell'articolo 41^{ter}, rimangono in vigore le disposizioni applicabili il 31 dicembre 1974 alle imposte seguenti:

- a. l'imposta sulla cifra d'affari;
- b. imposta per la difesa nazionale;
- c. l'imposta sulla birra.

² L'imposta sulla cifra d'affari ammonta, con effetto al 1^o aprile 1975, al 6 per cento della controprestazione se si tratta di forniture al minuto e al 9 per cento se si tratta di forniture all'ingrosso.

³ L'imposta per la difesa nazionale per gli anni successivi al 31 dicembre 1974 è disciplinata come segue:

- a. L'aliquota massima dell'imposta dovuta dalle persone fisiche sul reddito ammonta al 12 per cento;
- b. La soprattassa sull'imposta sul reddito netto delle società di capitali e delle società cooperative è del 4,4 per cento per la parte del reddito netto che supera un reddito del 4 per cento oppure, se il capitale e le riserve sono inferiori a 50 000 franchi, sulla parte del reddito netto che supera i 2 000 franchi. In ogni caso, l'imposta dovuta dalle società di capitali e dalle società cooperative è limitata al 9 per cento del reddito netto complessivo.

⁴ Il Consiglio federale adegua i decreti concernenti l'imposta sulla cifra d'affari e l'imposta per la difesa nazionale alle modificazioni recate ai capoversi 2 e 3. In materia d'imposta sulla cifra d'affari esso disciplinerà parimente per il periodo transitorio gli effetti del trasferimento d'imposta.

III

Le disposizioni dei numeri I e II entrano in vigore il 1^o gennaio 1975.

IV

Il presente decreto soggiace al voto del popolo e dei Cantoni.

Provvedimenti per il ripristino delle finanze federali

Reddito in milioni di franchi

	1975	1976	1977	1978	1979
I. ICA					
1. <i>Diritto vigente dal</i>					
1.1.1974 ¹⁾	3 775	4 090	4 395	4 700	5 060
4,4/6,6%					
2. <i>Aumento del saggio dal 1.4.1975</i>	4 460	5 575	5 995	6 410	6 900
Secondo disegno:					
6/9%					
Reddito suppletivo	685	1 485	1 600	1 710	1 840
II. IDN					
1. <i>Diritto vigente dal</i>					
1.1.1973 ¹⁾					
Tariffa 110%					
Aliquota massima:					
Persone fis. 10,45%	2 100	2 800	2 800	3 500	3 500
Persone giur. 8,8%					
Confederazione 70%	1 470	1 960	1 960	2 450	2 450
Cantoni 30%	630	840	840	1 050	1 050
2. <i>Modificazioni dal</i>					
1.1.1975					
Secondo disegno:					
Persone fisiche	—	+ 45	+ 45	+ 55	+ 55
Aliquota mas. 12,0%					
Persone giuridiche					
Tariffa 3,3/4,4/4,4%					
(invece di 3,3/3,3/4,4%), aliquota mas. 9,0%	—	+ 70	+ 70	+ 90	+ 90
Reddito lordo	2 100	2 915	2 915	3 645	3 645
Confederazione 70%	1 470	2 040	2 040	2 550	2 550
Cantoni 30%	630	875	875	1 095	1 095
Gettito suppletivo rispetto al diritto vigente					
Lordo	—	+ 115	+ 115	+ 145	+ 145
Confederazione	—	+ 80	+ 80	+ 100	+ 100
Cantoni	—	+ 35	+ 35	+ 45	+ 45
III. Reddito suppletivo per la Confederazione					
ICA	+ 685	+ 1 485	+ 1 600	+ 1 710	+ 1 840
IDN	—	+ 80	+ 80	+ 100	+ 100
	+ 685	+ 1 565	+ 1 680	+ 1 810	+ 1 940

¹⁾ LF del 21 marzo 1973

Deduzioni sociali e tariffa

	1971	Diritto vigente (LF del 21.3.1973)	Disegno	
<i>a. Deduzioni sociali</i>				
per coniugi	2 000	2 500	come secondo il diritto vigente	
per ogni figlio	1 000	1 200		
per premi d'assicurazione e (dal 1973) per interessi di capitali a risparmio	500	2 000		
Per il reddito del lavoro della coniuge	—	2 000		
<i>b. Tariffa</i>			stesse somme come secondo il diritto vigente	
Imposta annua:				
per 8 999 fr.	0 fr.	per 9 699 fr.		0 fr.
per 9 000 fr.	20 fr.	per 9 700 fr.		22 fr.
per ogni 100 fr. in più	1 fr.	per ogni 100 fr. in più		1,10 fr.
per 20 000 fr.	130 fr.	per 22 000 fr.		157,30 fr.
per ogni 100 fr. in più	3 fr.	per ogni 100 fr. in più		3,30 fr.
per 35 000 fr.	580 fr.	per 38 500 fr.		701,80 fr.
per ogni 100 fr. in più	6 fr.	per ogni 100 fr. in più		6,60 fr.
per 50 000 fr.	1 480 fr.	per 55 000 fr.		1 790,80 fr.
per ogni 100 fr. in più	8 fr.	per ogni 100 fr. in più		8,80 fr.
per 65 000 fr.	2 680 fr.	per 71 500 fr.		3 242,80 fr.
per ogni 100 fr. in più	10 fr.	per ogni 100 fr. in più		11.— fr.
per 85 000 fr.	4 680 fr.	per 93 500 fr.		5 662,80 fr.
per ogni 100 fr. in più	12 fr.	per ogni 100 fr. in più		13,20 fr.
per 220 800 fr.	20 976 fr.	per 242 800 fr.		25 370,40 fr.
per ogni 100 fr. in più	9,50 fr.	per 242 900 fr.		25 383,05 fr.
Le somme calcolate secondo la presente tariffa sono ridotte del:		per ogni 100 fr. in più	10,45 fr.	
25% per i primi 100 fr. d'im- posta annua,		Tariffa con aumento del 10%.		
15% per i 400 fr. successivi dell'imposta annua,				
5% per la parte d'imposta che supera i 500 fr.				
			per 556 000 fr.	
			66 792 fr.	
			per ogni 100 fr. in più	
			12.— fr.	
			Tariffa con aumento del 10%.	

**Provvedimenti per il ripristino delle finanze federali
IDN persone fisiche**

Onere gravante il reddito imponibile

Imponibile	1971 ¹⁾ (DF del 11.3.1971)		Diritto vigente ²⁾ (LF del 21.3.1973)		Disegno ³⁾	
	fr.	%	fr.	%	fr.	%
1	2	3	4	5	6	7
9 700	20,25	0,21	22.—	0,23		
10 000	22,50	0,22	25,30	0,25		
15 000	60.—	0,40	80,30	0,54		
20 000	100,50	0,50	135,30	0,68		
22 000	151,50	0,69	157,30	0,72		
25 000	228.—	0,91	256,30	1,03		
30 000	355,50	1,18	421,30	1,40		
35 000	491.—	1,40	586,30	1,68		
38 500	690,50	1,79	701,80	1,82		
40 000	776.—	1,94	800,80	2,00		
45 000	1 061.—	2,36	1 130,80	2,51		
50 000	1 346.—	2,69	1 460,80	2,92		
55 000	1 726.—	3,14	1 790,80	3,26		
60 000	2 106.—	3,51	2 230,80	3,72		
65 000	2 486.—	3,82	2 670,80	4,11		
70 000	2 961.—	4,23	3 110,80	4,44		
71 500	3 103,50	4,34	3 242,80	4,54		
75 000	3 436.—	4,58	3 627,80	4,84		
80 000	3 911.—	4,89	4 177,80	5,22		
85 000	4 386.—	5,16	4 727,80	5,56		
90 000	4 956.—	5,51	5 277,80	5,86		
93 500	5 355.—	5,73	5 662,80	6,06		
95 000	5 526.—	5,82	5 860,80	6,17		
100 000	6 096.—	6,10	6 520,80	6,52		
120 000	8 376.—	6,98	9 160,80	7,63		
140 000	10 656.—	7,61	11 800,80	8,43		
160 000	12 936.—	8,08	14 440,80	9,03		
180 000	15 216.—	8,45	17 080,80	9,49		
200 000	17 496.—	8,75	19 720,80	9,86		
220 800	19 867,20	9,00	22 466,40	10,18		
242 900	21 861,70	9,00	25 383,05	10,45	25 383,60	10,45
250 000	22 502,50	9,00	26 125.—	10,45	26 320,80	10,53
300 000	27 015.—	9,00	31 350.—	10,45	32 920,80	10,97
500 000	45 065.—	9,01	52 250.—	10,45	59 320,80	11,86
556 600	50 173,15	9,01	58 164,70	10,45	66 792.—	12,00
1 000 000	90 190.—	9,02	104 500.—	10,45	120 000.—	12,00

stesse somme come secondo
il diritto vigente

stesse percentuali come secondo
il diritto vigente

¹⁾ Riduzione graduata: 25% per i primi 100 fr. dell'imposta annua

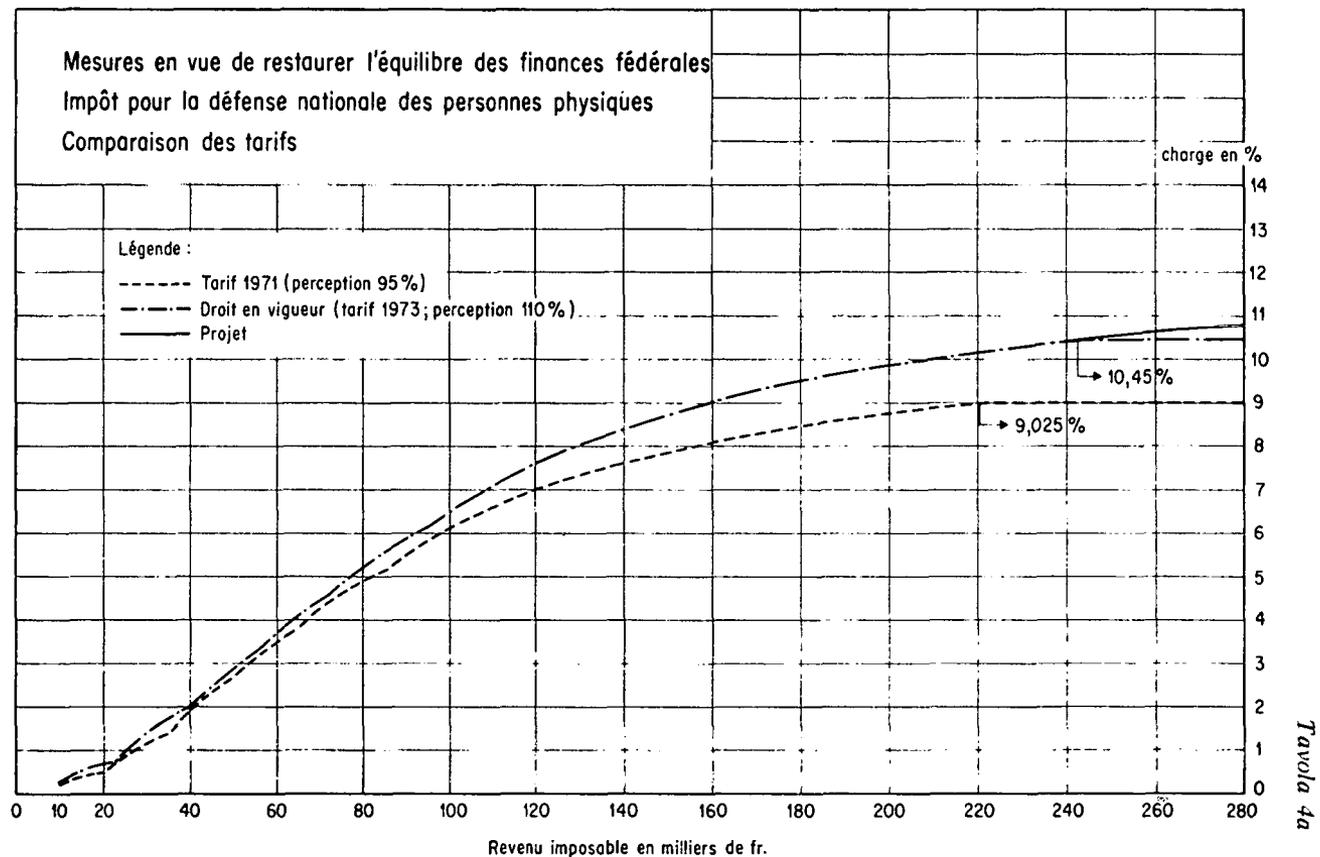
15% per gli altri 400 fr. dell'imposta annua

5% sulla parte dell'imposta annua che supera i 500 fr.

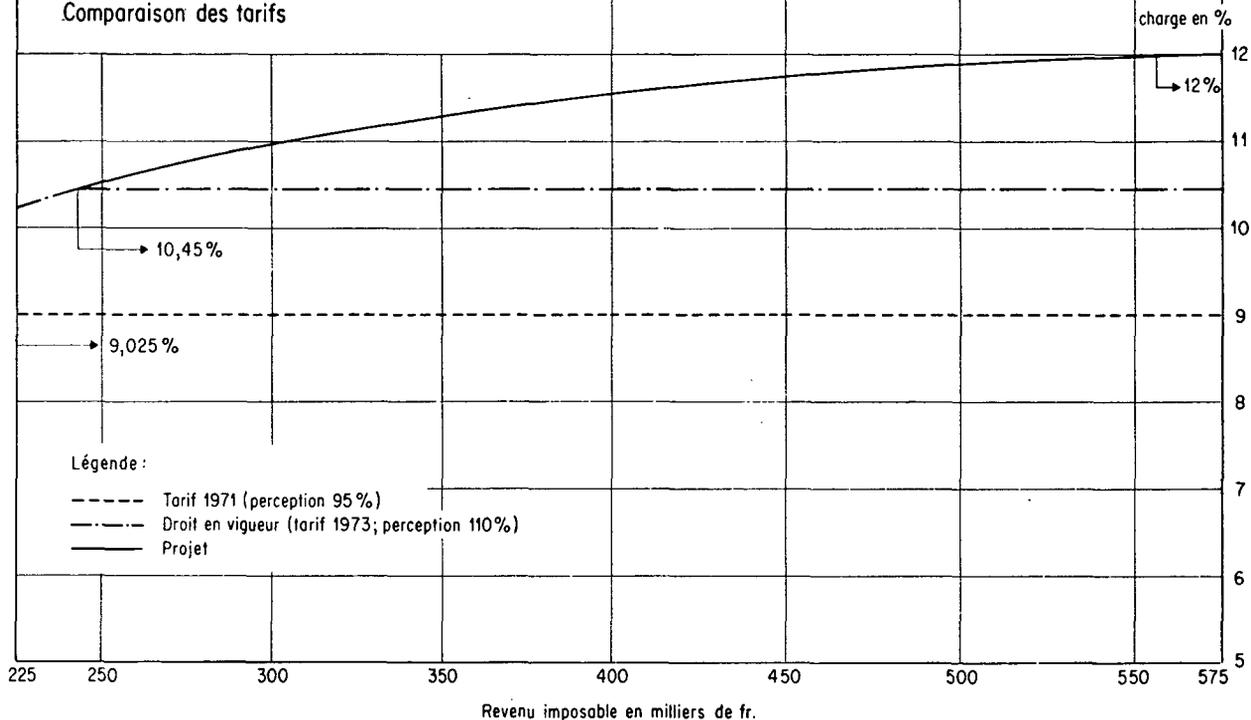
Saggio massimo 9,025% (9,5% meno riduzione del 5%, deduzione di 60 fr. a partire da 220 800 fr. di reddito.

²⁾ Tariffa del 1971 aumentata del 10%. Invece del ribasso, maggiori deduzioni sociali. Riscossione 110%, saggio massimo 10,45% (9,5% + supplemento del 10%) a partire da 242 900 fr. di reddito.

³⁾ Saggio massimo del 12% a partire da 556 600 fr. di reddito.



Mesures en vue de restaurer l'équilibre des finances fédérales
 Impôt pour la défense nationale des personnes physiques
 Comparaison des tarifs



Provvedimenti per il ripristino delle finanze federali
IDN persone fisiche

Confronto dell'onere di un contribuente celibe

Reddito ¹⁾	Diritto vigente ²⁾		Disegno ²⁾	
	fr.	%	fr.	%
1	2	3	4	5
10 800	22.—	0,20		
15 000	63.80	0,43		
20 000	113,30	0,57		
25 000	190.30	0,76		
30 000	355.30	1,18		
40 000	685.30	1,71		
50 000	1 328.80	2,66		
60 000	2 054.80	3,42		
70 000	2 934.80	4,19		
80 000	3 957.80	4,95		
90 000	5 057.80	5,62		
100 000	6 256.80	6,26		
150 000	12 856.80	8,57		
200 000	19 456.80	9,73		
250 000	25 916.—	10,37	26 056,80	10,42
300 000	31 141.—	10,38	32 656,80	10,89
400 000	41 591.—	10,40	45 856,80	11,46
500 000	52 041.—	10,41	59 056,80	11,81
1 000 000	104 291.—	10,43	149 760.—	11,98

¹⁾ Reddito dopo deduzione AVS e quelle per spese professionali ma senza deduzione per premi d'assicurazioni e interessi di capitali a risparmio.

²⁾ Deduzioni ammesse: per premi d'assicurazione e interessi di capitali a risparmio.

IDN persone fisiche

Confronto dell'onere di un contribuente coniugato, senza prole

Reddito ¹⁾	Senza il reddito del lavoro della moglie				Con il reddito del lavoro della moglie			
	Diritto vigente ²⁾		Disegno ²⁾		Diritto vigente ³⁾		Progetto ³⁾	
	fr.	%	fr.	%	fr.	%	fr.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
13 600	22.—	0,16	stesse somme come con il diritto vigente	stesse percentuali come con il diritto vigente	—	—	stesse somme come con il diritto vigente	stesse percentuali come con il diritto vigente
15 000	36.30	0,24			—	—		
15 800	44.—	0,28			22.—	0,14		
20 000	85.80	0,43			63.80	0,32		
25 000	140.80	0,56			118.80	0,48		
30 000	272.80	0,91			206.80	0,69		
40 000	602.80	1,51			536.80	1,34		
50 000	1 163.80	2,33			1 031.80	2,06		
60 000	1 834.80	3,06			1 691.80	2,82		
70 000	2 714.80	3,88			2 538.80	3,63		
80 000	3 682.80	4,60	3 462.80	4,33				
90 000	4 782.80	5,31	4 562.80	5,07				
100 000	5 926.80	5,93	5 662.80	5,66				
150 000	12 526.80	8,35	12 262.80	8,18				
200 000	19 126.80	9,56	18 862.80	9,43				
250 000	25 654.75	10,26	25 726.80	10,29	25 445.75	10,18	25 462.80	10,19
300 000	30 879.75	10,29	32 326.80	10,78	30 670.75	10,22	32 062.80	10,69
400 000	41 329.75	10,33	45 526.80	11,38	41 120.75	10,28	45 262.80	11,32
500 000	51 779.75	10,36	58 726.80	11,75	51 570.75	10,31	58 462.80	11,69
1 000 000	104 029.75	10,40	119 460.—	11,95	103 820.75	10,38	119 220.—	11,92

¹⁾ Reddito dopo deduzione AVS e quelle per spese professionali ma senza deduzioni per coniugi per premi d'assicurazione e per interessi da capitali a risparmio nonché le deduzioni per il reddito del lavoro della moglie.

²⁾ Deduzioni ammesse: quelle per coniugi e per i premi d'assicurazione e gli interessi da capitali a risparmio.

³⁾ Deduzioni ammesse: quelle per coniugi e per premi d'assicurazione e interessi da capitali a risparmio e per il reddito del lavoro della moglie.

Provvedimenti per il ripristino delle finanze federali
IDN persone fisiche

Tavola 5c

1312

Confronto dell'onere di un contribuente coniugato con 2 figli

Reddito ¹⁾	Senza il reddito del lavoro della moglie				Con il reddito del lavoro della moglie			
	Diritto vigente ²⁾		Disegno ²⁾		Diritto vigente ³⁾		Progetto ³⁾	
	fr.	%	fr.	%	fr.	%	fr.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
16 300	22.—	0,14	stesse somme come con il diritto vigente	stesse percentuali come con il diritto vigente	—	—	stesse somme come con il diritto vigente	stesse percentuali come con il diritto vigente
18 500	44.—	0,24			22.—	0,12		
20 000	59,40	0,30			37,40	0,19		
25 000	114,40	0,46			92,40	0,37		
30 000	193,60	0,65			147,40	0,49		
40 000	523,60	1,31			457,60	1,14		
50 000	1 005,40	2,01			873,40	1,75		
60 000	1 665,40	2,78			1 533,40	2,56		
70 000	2 503,60	3,58			2 327,60	3,33		
80 000	3 418,80	4,27			3 207,60	4,01		
90 000	4 518,80	5,02	4 298,80	4,78				
100 000	5 618,80	5,62	5 398,80	5,40				
150 000	12 210.—	8,14	11 946.—	7,96				
200 000	18 810.—	9,40	18 546.—	9,27				
250 000	25 403,95	10,16	25 146.—	10,06				
300 000	30 628,95	10,21	30 419,95	10,14				
400 000	41 078,95	10,27	40 869,95	10,22				
500 000	51 528,95	10,31	51 319,95	10,26				
1 000 000	103 778,95	10,38	119 172.—	11,92	103 569,95	10,36	118 932.	11,89

¹⁾ Reddito dopo deduzione AVS e quelle per spese professionali ma senza deduzioni per coniugi per premi d'assicurazione e per interessi da capitali a risparmio nonché le deduzioni per il reddito del lavoro della moglie.

²⁾ Deduzioni ammesse: quelle per coniugi, per figli e per premi d'assicurazione e interessi da capitali a risparmio.

³⁾ Deduzioni ammesse: quelle per coniugi, per figli e per premi d'assicurazione e interessi da capitali a risparmio e per il reddito del lavoro della moglie.

**Provvedimenti per il ripristino delle finanze federali
IDN persone giuridiche**

Tavola 6a

Confronto delle tariffe

Imposta sul reddito netto in % secondo			
	1971	Diritto vigente	Disegno
Un'imposta di base del ... <i>per cento</i> ;	2,85%	3,3%	3,3%
una soprattassa del ... <i>per cento</i> sulla parte del reddito netto eccedente un reddito del 4 per cento oppure se il capitale e le riserve sono minimi di 50 000 franchi, sulla parte del reddito netto eccedente i 2 000 franchi;	2,85%	3,3%	4,4%
un'altra soprattassa del ... <i>per cento</i> eccedente un reddito dell'8 per cento oppure se il capitale e le riserve sono minimi di 50 000 franchi, sulla parte del reddito netto eccedente i 4 000 franchi;	3,80%	4,4%	4,4%
negli altri casi, l'imposta è limitata a ... <i>per cento</i> del reddito netto complessivo.	7,60%	8,8%	9,0%
L'aliquota massima è conseguita con un reddito netto di			
	22%	22%	17,04%
Imposta sul capitale (in %)			
	0,7125	0,825	0,825

Provvedimenti per il ripristino delle finanze federali

Tavola 6b

IDN persone giuridiche

1314

Confronto dell'onere per una SA con un capitale di 1 mio di fr.

Reddito ‰	Imponibile fr.	IDN sul reddito netto				IDN sul capitale secondo il diritto vigente fr.
		Diritto vigente		Disegno		
		fr.	‰ ²⁾	fr.	‰ ²⁾	
1	2	3	4	5	6	7
1	10 000	330	3,30	330	3,30	825
2	20 000	660	3,30	660	3,30	825
3	30 000	990	3,30	990	3,30	825
4	40 000	1 320	3,30	1 320	3,30	825
5	50 000	1 980	3,96	2 090	4,18	825
6	60 000	2 640	4,40	2 860	4,77	825
7	70 000	3 300	4,71	3 630	5,19	825
8	80 000	3 960	4,95	4 400	5,50	825
9	90 000	5 060	5,62	5 610	6,23	825
10	100 000	6 160	6,16	6 820	6,82	825
12	120 000	8 360	6,97	9 240	7,70	825
14	140 000	10 560	7,54	11 660	8,33	825
16	160 000	12 760	7,98	14 080	8,80	825
17, 04	170 400	13 904	8,16	15 336	9,00	825
18	180 000	14 960	8,31	16 200	9,00	825
20	200 000	17 160	8,58	18 000	9,00	825
22	220 000	19 360	8,80	19 800	9,00	825
25	250 000	22 000	8,80	22 500	9,00	825
30	300 000	26 400	8,80	27 000	9,00	825
40	400 000	35 200	8,80	36 000	9,00	825
50	500 000	44 000	8,80	45 000	9,00	825
100	1 000 000	88 000	8,80	90 000	9,00	825

²⁾ In ‰ del reddito imponibile

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale a sostegno di provvedimenti atti a ripristinare l'equilibrio delle finanze federali (Del 3 aprile 1974)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.05.1974
Date	
Data	
Seite	1261-1314
Page	
Pagina	
Ref. No	10 111 231

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.