

Foglio Federale

Berna, 11 novembre 1965 Anno XLVIII Volume III

N° 45

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 12, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/ 5 18 71 — Ccp 65-690

9355

Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'iniziativa popolare concernente la lotta contro l'alcolismo

(Del 26 ottobre 1965)

Onorevoli signori, Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo di presentarvi un rapporto sull'iniziativa popolare concernente la lotta contro l'alcolismo.

I. Note liminari

L'iniziativa, sostenuta da 51 488 firme, è stata depositata il 30 ottobre 1963 presso la Cancelleria federale, dalla segreteria del Comitato centrale dell'Alleanza degli indipendenti. Essa è del seguente tenore:

« I cittadini svizzeri sottoscritti, aventi diritto di voto, presentano la domanda d'iniziativa sotto forma generale (art. 121, cpv. 4 e 5, della Costituzione federale), intesa alla revisione delle basi costituzionali della legislazione federale sull'alcool (art. 32 *bis* della Costituzione federale) secondo i punti di vista seguenti:

1. Per contenere l'alcolismo e, conseguentemente, per aumentare la sicurezza della circolazione stradale, l'imposizione deve essere estesa a tutte le bevande alcoliche. Essa sarà graduata secondo il contenuto in alcool e calcolata in modo da far sì che il consumo diminuisca.

2. Il commercio illegale dell'acquavite deve essere soppresso con provvedimenti efficaci, che, se necessario, portino anche, dietro indennità, alla abolizione delle distillerie domestiche.
3. Il prodotto dell'imposizione sarà ripartito, secondo un modo di distribuzione da stabilirsi nella Costituzione federale, tra la Confederazione e i Cantoni.

Esso sarà impiegato, almeno nella misura attuale, per l'assicurazione vecchiaia e superstiti, per la lotta contro l'alcoolismo e per i bisogni generali dei Cantoni. Il di più sarà destinato alla lotta contro l'inquinamento delle acque ».

Con decreto del 26 novembre 1963 (FF 1963, 1825), il Consiglio federale constatava che, tolte le firme invalide, rimanevano, a corredare la domanda d'iniziativa, 51 475 firme valide e dichiarava quindi riuscita la domanda stessa. Questa non contiene alcuna clausola di ritiro.

L'iniziativa è presentata come proposta generale, giusta l'articolo 121 Cost., capoversi 4 e 5. A tali iniziative, contrariamente a quelle presentate come disegni già elaborati, le Camere non possono opporre alcun controprogetto.

Conformemente all'articolo 26, capoverso 1, della legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione e l'entrata in vigore dei suoi atti, detta più brevemente legge sui rapporti fra i Consigli (RU 1962, 831 - A III D), l'Assemblea federale deve decidere, entro due anni dalla presentazione dell'iniziativa, se aderisce o no alla medesima; nel primo caso essa procede, giusta l'articolo 121,5 Cost., alla revisione parziale suggerita e ne sottopone il disegno di decreto al popolo e ai Cantoni; nel secondo caso pone preliminarmente in votazione popolare il problema stesso della revisione parziale, poscia, qualora il responso sia per la revisione, essa, conformandosi alla volontà del sovrano, procede ad attuarla.

Affinchè le Camere possano arrivare alla decisione concorde, prevista dall'articolo 26 della legge sui loro rapporti, è fatto obbligo al Consiglio federale (art. 29) di presentare all'Assemblea federale il proprio rapporto, con le proposte, almeno un anno prima della scadenza dei termini stabiliti. Qualora, per particolari circostanze, esso reputi di non poterlo fare, deve chiedere all'Assemblea d'accordargli una proroga. Nel caso in esame, il Consiglio federale ha seguito quest'ultima via col suo rapporto del 28 agosto 1964 ed ottenuto, dal Consiglio degli Stati con decreto 23 settembre 1964 e dal Consiglio nazionale con decreto 7 ottobre 1964, la proroga richiesta.

II. Opinioni delle associazioni economiche e d'utilità pubblica, nonché dei partiti

È sembrato opportuno di dare alle associazioni economiche ed alle istituzioni d'utilità pubblica l'occasione d'esprimere il loro parere. Sono stati presi in considerazione gli enti seguenti (che in maggioranza hanno risposto con un memoriale):

Lega dei contadini
 Unione arti e mestieri
 Direttorio dell'Unione di commercio ed industria
 Federazione degli importatori e grossisti
 Unione centrale delle associazioni padronali
 Società degli esercenti e Società degli albergatori
 Unione sindacale
 Federazione dei sindacati cristiani nazionali
 Unione federativa del personale delle amministrazioni ed imprese pubbliche
 Unione dei sindacati liberi
 Associazione dei sindacati evangelici
 Federazione del personale dei servizi pubblici
 Federazione delle società d'impiegati
 Unione delle cooperative di consumo
 Federazione delle cooperative Migros
 Federazione nazionale dei medici
 Segreteria del movimento antialcolico
 Società nazionale d'utilità pubblica
 Lega delle società femminili
 Società nazionale femminile d'utilità pubblica

Abbiamo poi ricevuto delle petizioni dagli enti seguenti: Federazione dei negozianti di vino; «Alt Libertas» (veterani della società di studenti astinenti «Libertas»); «Junge Schweiz» (lega astinente); Associazione nazionale degli assistenti sociali contro l'alcolismo; Lega astinenti socialisti; Lega anti-alcolica; «Abstinenten Schweiz. Burschenschaft»; «Arbeitsgruppe der Berner Aerzte zur Bekämpfung der Alkoholgefahren»; Società nazionale dei docenti astinenti e la società della Croce-Blu «Deutsch-Schweiz. Jünglingsbünde».

Inoltre abbiamo invitato i partiti politici a renderci noto il loro parere in merito alla problematica sollevata.

Quest'ampia consultazione ha dato dei risultati che possono essere così compendati:

L'iniziativa è totalmente approvata dalle organizzazioni antialcooliche come anche dall'Associazione dei sindacati evangelici, dalla Lega delle società femminili e dalla Federazione delle cooperative Migros. Essa è approvata in linea di principio dalla Federazione nazionale dei medici, in considerazione della crescente nocività dell'alcolismo per la salute del popolo. La Società nazionale d'utilità pubblica consente fondamentalmente

con l'iniziativa ma muove qualche dubbio circa l'uno o l'altro dei suoi postulati e, conseguentemente, suggerisce che il Consiglio federale presenti un controprogetto contemplante un'accentuata imposizione dell'acquavite ed un maggiore impiego della decima nella lotta antialcolica. Anche l'Associazione dei sindacati evangelici propugna l'aggravamento della fiscalità sull'acquavite, reputando, d'accordo cogli altri fautori dell'iniziativa, che, ancorchè essa non sia se non una delle armi contro l'alcolismo, può nondimeno conseguire sensibili effetti restrittivi sul consumo degli alcolici.

L'iniziativa è avversata avantutto dalle associazioni di quei settori che verrebbero direttamente colpiti dall'estensione dell'imposizione: trattasi segnatamente della Lega dei contadini, della Società degli esercenti ed albergatori, della Federazione dei negozianti di vino e dell'Unione arti e mestieri. È loro conclusione unanime di respingere l'iniziativa senza presentare alcun controprogetto. S'oppongono all'iniziativa anche il Direttorio dell'Unione di commercio ed industria, con la maggior parte delle sezioni affiliate, l'Unione delle cooperative di consumo, l'Unione sindacale, la Federazione degli importatori e grossisti, l'Unione centrale delle associazioni padronali, la Federazione delle società d'impiegati e l'Unione dei sindacati liberi.

La proposta di reiezione dell'iniziativa, formulata dagli enti suddetti, s'appunta, innanzitutto, contro la progettata introduzione d'un'imposta generale sugli alcolici. È un fatto che, come imposta speciale, essa verrebbe a colpire, in modo non equo, taluni settori economici soltanto e ben definite cerchie della popolazione e conseguentemente a cagionare nefasti effetti politici. È inoltre revocata in dubbio la funzionalità stessa della misura rispetto alla restrizione dei consumi.

Alcuni memoriali sottolineano l'incongruità del testo d'iniziativa, inteso, da un lato, a ridurre i consumi mediante la fiscalità e, dall'altro, a conseguire i massimi introiti per finanziare la lotta contro l'inquinamento delle acque. La connessione strumentale fra imposta sugli alcolici e protezione delle acque è, del resto, criticata da diverse associazioni, con l'argomento che quella protezione si pone come un compito nazionale incombente a tutto il popolo svizzero e non già addossabile soltanto a cerchie ristrette, come ad esempio l'agricoltura, le quali, per di più, son proprio quelle meno responsabili dell'inquinamento idrico. È poi palesemente illogico chiedere alla Confederazione di sostenere la viticoltura e la frutticoltura e nel contempo solleccarla a colpirne i prodotti con un'imposta speciale.

Non poche associazioni pensano che un'imposta generale su tutte le bevande potrebbe invece essere senz'altro proposta: essa fornirebbe nuovi introiti allo Stato centrale e costituirebbe una potente riserva fiscale per l'avvenire. Consentono in ciò, il Direttorio dell'Unione di commercio ed industria, la Federazione degli importatori e grossisti, l'Unione delle associazioni padronali, l'Unione sindacale, l'Unione delle cooperative di consumo e l'Unione dei sindacati liberi.

La Lega dei contadini critica la norma della soppressione delle distillerie domestiche, proposta dall'iniziativa, argomentando che già la legislazione sull'alcole ha permesso di avviare e proseguire l'opera di riduzione degli alambicchi, che quella norma urterebbe contro le promesse fatte nell'imminenza della votazione per la revisione del regime dell'alcole nel 1930 e, infine, che un'eccessiva pressione fiscale sull'acquavite potrebbe fomentare proprio quel commercio clandestino che l'iniziativa si propone di jugulare.

Oltre alle critiche, la consultazione ha apportato anche delle proposte costruttive. Così la Lega dei contadini raccomanda di aggravare l'imposizione dei distillati e dei vini importati nonchè di proibire il taglio delle acquaviti di frutta a granelli. L'Unione sindacale suggerisce d'adibire la quota spettante alla Confederazione, sul gettito fiscale dell'acquavite e del tabacco, all'assicurazione invalidità. A sua volta, la Federazione delle società d'impiegati si dichiara disposta ad approvare una tassazione generale sulle bevande in favore di prestazioni sociali suppletive. La Società nazionale d'utilità pubblica propone la revisione della decima dell'alcole, la quale andrebbe più intensamente adoperata nella lotta antialcolica e nel potenziamento dei servizi sociali contro l'alcolismo.

Anche i partiti politici hanno comunicato i loro pareri; questi possono venir riassunti come segue:

Il partito radicale-democratico giudica l'iniziativa inopportuna e contraddittoria. Questo partito ritiene che un'imposta sulle bevande potrebbe entrare in linea di conto solo a condizione di venir prospettata nel quadro d'un assetto finanziario globale come gravante tutti i generi di bevande. Inoltre, il partito disapprova l'attribuzione del prodotto dell'imposta al finanziamento della lotta contro l'inquinamento delle acque. Esso, infine, pensa che la soppressione degli alambicchi domestici non sarebbe punto funzionale come misura intesa ad abbattere il commercio clandestino dei distillati ed altro non farebbe se non sollevare un'ondata di proteste.

Il partito dei contadini, artigiani e borghesi definisce inadeguate le misure propugnate dall'iniziativa per frenare il consumo dell'alcole e s'opponne, segnatamente, alla riscossione dell'imposta sugli alcolici dato ch'essa costituirebbe un ingiustificato aggravio fiscale sul consumo. Il partito s'affianca alla Lega dei contadini nel proporre delle misure suppletive di smantellamento del commercio clandestino d'acquavite.

Il partito liberale-democratico rifiuta l'iniziativa atteso che l'imposta disegnata verrebbe ingiustamente a discriminare talune ben definite regioni del paese ed un solo settore dell'economia nazionale, senza, peraltro, promettere di riuscire efficace strumento di lotta contro l'etilismo. Ovviamente il partito sostiene la lotta antialcolica, esso reputa però che dei provvedimenti sociali ed igienici risulterebbero ben più funzionali.

Chiudiamo il capitolo rilevando che l'iniziativa è stata oculatamente vagliata anche dalla Commissione federale per la lotta contro l'alcolismo, la

quale, come organo consultivo, tratta tutte le questioni che vi attengono. La Commissione è del parere che convenga, di massima, promuovere, come vuole l'iniziativa, l'estensione dell'imposizione fiscale a tutte le bevande alcoliche nonché l'azione di contenimento e riduzione del commercio clandestino dell'acquavite. La Commissione sollecita il Consiglio federale a seguire dette due direttive, indipendentemente dalla sorte riservata all'iniziativa, e spera che esso incoraggerà, e sosterrà coi necessari mezzi, ogni altra forma della campagna contro l'etilismo.

III. Altre richieste concernenti la lotta antialcolica

Postulati analoghi a quelli cui l'iniziativa dà voce erano già stati presentati al Consiglio federale da diversi gruppi di lotta contro l'etilismo. La Commissione permanente della conferenza dei delegati delle organizzazioni antialcoliche, ad esempio, sottolineava già, nel memoriale 26 agosto 1963, quanto fosse preoccupante l'incremento del consumo d'acquavite ed arduo da inflettere, tanto da far ritenere inefficace, segnatamente, anche ogni imposizione fiscale degli alcolici. Da ciò, la Commissione inferiva che l'imposta sarebbe dovuta essere notevolmente accresciuta e, nel contempo, l'imposizione sulle acqueviti indigene adattata ai diritti di monopolio riscossi su quelle importate. Analogo suono, nella risoluzione presentata all'Esecutivo, il 1° febbraio 1964, dalla Conferenza dei presidenti delle organizzazioni astinenti; non molto diverso quello delle petizioni rivolte al Consiglio federale dalla «Junge Schweiz» e dall'Associazione d'astinenza del personale delle PTT e delle dogane.

Il 24 novembre 1964, la succitata Conferenza dei delegati delle organizzazioni antialcoliche dava atto al Consiglio federale, con soddisfazione, del decretato aumento del diritto di monopolio su talune acqueviti, attuato il 25 settembre 1964, pur reputando l'aumento stesso insufficiente a conseguire la contrazione dei consumi auspicata dall'articolo 32 *bis* Cost. La Conferenza, quindi, proponeva al Consiglio federale di stabilire, usando le facoltà conferitegli dalla legge sull'alcole, un onere fiscale su tutte le acqueviti di 20 fr. per litro al 100%. Dal canto suo, la Società d'utilità pubblica, reputando insufficiente l'attuale pressione fiscale, domandava, con lettera dell'8 gennaio 1965, che s'aumentasse l'imposta sulle acqueviti indigene. Infine, il 6 luglio 1965, una risoluzione della Società svizzera di medicina preventiva reclamava un'imposizione veramente efficace dell'alcole.

Il 18 giugno 1964, l'on. Geissbühler-Köniz presentava in Consiglio nazionale un postulato firmato da 28 parlamentari. Eccone il testo:

« La Costituzione federale, nel suo articolo 32 *bis*, esige che i Consigli legislativi abbiano a sviluppare la legislazione in modo da 'diminuire' il consumo e quindi l'importazione e la produzione dell'acquavite'. Costatato l'accentuato accrescimento dell'importazione d'ogni sorta d'acquavite,

invitiamo il Consiglio federale ad allestire un disegno di revisione delle leggi in materia, nonché a modificare le pertinenti ordinanze, così da renderle maggiormente atte a rispondere alle finalità del testo costituzionale ed alle necessità della salute pubblica ».

Durante la seduta del Consiglio nazionale del 9 dicembre 1964, l'Esecutivo ha dichiarato di accettare il postulato.

IV. Consumo d'alcole ed etilismo in Svizzera

A contare dagli anni immediatamente precedenti la seconda guerra mondiale, il consumo delle bevande alcoliche ha registrato l'andamento seguente:

Consumo per abitante in litri effettivi

Tavola 1

Media annuale	Vino	Sidro	Birra	Bevande fermentate Totale	Acquavite
1933/38	44,0	36,1	54,6	134,7	2,88
1939/44	37,9	32,7	39,3	109,9	2,31
1945/49	36,7	35,3	34,1	106,1	3,02
1950/55	33,9	26,9	48,5	109,3	3,02
1956/60	34,9	17,3	60,1	112,3	3,51
1961/63	36,3	11,8	71,0	119,1	4,28
1964 (stima)	38	9	79	126	4,5

La tavola mostra che durante la seconda guerra mondiale il consumo ha subito una spiccata flessione, per riprendere poi ad aumentare. Nel dopoguerra, l'aumento s'è effettuato specialmente nel consumo della birra e delle bevande distillate, come le acquaviti e i liquori; il consumo del vino, invece, è rimasto stazionario, quello del sidro fermentato è addirittura andato diminuendo.

Si allega sovente che l'incremento del consumo è dovuto, almeno in parte, all'afflusso in Svizzera dei lavoratori ed altri stranieri. L'argomento non è in tutto valido. Infatti, quanto al consumo dovuto ai turisti stranieri, occorre avvertire che esso è largamente compensato da quello dei nostri compatrioti in viaggio all'estero, senza contare il fatto che, relativamente alla popolazione residente — nella quale includiamo anche i lavoratori stranieri —, il numero dei turisti risulta d'esigua incidenza.

L'aumento dei consumi alcolici pone, per prima cosa, la questione della entità dei suoi riflessi sull'andamento dell'etilismo. Lo studio di detta questione è arduo perchè i dati precisi sono scarsi, perchè i danni dell'alcole non sono in univoca connessione col livello dei consumi (la connessione risulterebbe semmai meglio col genere e la struttura dei consumi), perchè gli effetti sono differiti e perchè l'accertamento stesso di tutti i casi d'etilismo si rivela molto difficile.

Ciononostante si può asserire con sicurezza che le lesioni dovute all'alcole sono andate aumentando durante tutto quest'ultimo decennio. Le informazioni fornite dall'Ufficio federale di statistica sui casi di morte per cirrosi epatica e delirium tremens da etilismo, che possono essere assunti come indice valido, mostrano anch'esse un forte peggioramento della situazione in questi ultimi anni.

Ma anche per altre vie s'arriva ad inferire che l'alcolismo s'è fatto, in Svizzera, più minaccioso. A domanda della Commissione federale contro l'alcolismo, è stata condotta un'inchiesta nell'ospedale urbano d'una città industriale media; ne è risultato che il 18,8% degli uomini e l'1,5% delle donne, ammessi nel 1963/1964 nella divisione di medicina, erano gravemente alcolizzati. Il professor Bleuler, direttore della clinica psichiatrica universitaria Burghölzli (in Zurigo), ha pubblicato nel quinto fascicolo di «Praxis», rivista svizzera di medicina, 1965, un articolo in cui è detto che circa il 10% degli uomini oltre i 50 anni presentano la sintomatologia, sia somatica che psichica, degli alcolisti.

A queste constatazioni va aggiunto che i danni sociali ed economici, generati dal consumo smodato d'alcolici, stanno prendendo delle proporzioni considerevoli, viepiù avvertibili anche sul piano generale del benessere del popolo. L'abuso alcolico si traduce, per il soggetto, in un aumento della morbilità e della frequenza degli infortuni e, quindi, in una diminuzione dell'efficienza lavorativa e della durata di vita. Ne consegue una maggiorazione degli oneri d'assistenza, segnatamente a carico dei Comuni.

Il memoriale sull'iniziativa, presentato il 20 aprile 1965, dalla Federazione nazionale dei medici, richiama una constatazione del professor Kielholz, direttore della clinica psichiatrica universitaria di Basilea, secondo la quale il numero delle ammissioni d'alcolizzati nelle cliniche psichiatriche è in costante aumento, in stretto parallelismo con quello delle psicosi da etilismo, segnatamente il delirium tremens. I casi di giovani già alcolizzati o di bevitori abituatisi già in gioventù al consumo smodato d'alcole appaiono in forte progressione. Si nota, del resto, che le preferenze dei giovani vanno alle bevande a forte concentrazione alcolica. Non stupisce quindi che, oggi-giorno, le psicosi da etilismo risultino in genere più precoci di quanto fossero anche solo un dieci anni or sono.

Le rilevazioni dei medici trovano puntuale conferma nelle esperienze degli assistenti sociali. La statistica compilata, sui rapporti dei servizi sociali, dall'Ufficio federale di statistica mostra che il numero degli alcolisti trattati nei dispensari è aumentato considerevolmente a contare dal 1950. Occorre però avvertire che l'aumento risulta in parte dalla perfezionata cura nel procedere agli accertamenti dei casi d'alcolismo. Comunque, mentre, nel 1950, 83 dispensari annunciavano 14 458 casi, nel 1962, 94 dispensari ne annunciarono 24933 e, nel 1963, i casi nuovi e le riammissioni toccavano,

da soli, la cifra di 3929. La statistica mostra inoltre che nel quinquennio 1959/63 il numero degli alcolisti sotto i trent'anni è aumentato con proporzione maggiore di quella inferibile dall'aumento della popolazione, a conferma dell'esperienza di molti assistenti sociali di doversi occupare d'alcolisti sempre più giovani via via che s'estende la prosperità. Tale constatazione è stata fatta anche dai medici.

A più riprese è stato accennato anche al crescere dell'alcolismo femminile. Le indicazioni in merito variano assai; l'accertamento dell'alcolismo presso la donna è invero difficile, ponendo essa una cura puntigliosa, che manca invece nell'uomo, a sottrarsi al trattamento. Tuttavia, molti dispensari rilevano che i casi d'alcolismo femminile risultano oggi ben più numerosi di dieci anni fa. Anche il corpo medico ha avuto modo di constatare l'incremento dell'etilismo nelle donne, nonchè la loro preferenza per le acquaviti e i liquori.

Rispetto al passato, l'alcolismo s'è modificato assai quanto alle forme che assume: alle crisi acute, in pubblico, s'è infatti ormai sostituito l'etilismo latente, pure pericolosissimo. Esso s'è modificato anche quanto all'importanza dei suoi riflessi sociali: la meccanizzazione spinta e l'accelerazione dell'economia e del traffico son venute infatti rendendo insopportabili gli effetti dell'abuso alcòlico; da un lato la diminuzione della potenzialità lavorativa appare ormai inammissibile, dall'altro appare ormai troppo grave l'influenza sugli infortuni. In proposito, l'inchiesta recentemente attuata, presso un ospedale d'una città industriale media, dall'Istituto di medicina legale dell'Università di Basilea, ha rivelato che su 101 infortunati (circolazione) ammessi in ospedale, 46 erano in stato d'ebbreità e 35 presentavano un'alcolemia d'oltre lo 0,8 per mille (limite fissato dal Tribunale federale il 18 giugno 1964). La necessità di accrescere la sicurezza della strada è l'imperativo categorico del nostro tempo; or bene, proprio l'alcolismo è il gran responsabile dell'aumento continuo degli infortuni.

Concludendo occorre sottolineare che l'alcolismo, cui offre fertile terreno l'attuale prosperità, rappresenta un pericolo serio per la salute pubblica, un pericolo che non dev'essere sottovalutato.

V. Sviluppo dell'imposizione delle bevande alcoliche

1. Svizzera

A. In generale

Sino al 1933, l'imposizione delle bevande alcoliche, prescindendo dai diritti doganali, era limitato all'acquavite e alla birra: quanto alla prima, l'onere fiscale era stato istituito nel 1885 per essere poi completato nel 1932; quanto alla seconda, l'istituzione risale al 1927, cioè all'anno in cui era stato introdotto il dazio suppletivo sull'orzo e il malto da birrificio, non-

chè sulla birra importata, al fine di ristabilire l'equilibrio delle finanze federali (DF 30 sett. 1927, RU 43, 449).

Il 2 settembre del 1933, il Consiglio federale, indottovi dalla gravità della situazione finanziaria di quegli anni di crisi, presentò un messaggio sui provvedimenti temporanei per ristabilire l'equilibrio del bilancio (FF 1933, 571), nel quale proponeva alle Camere l'istituzione d'un'imposta generale sulle bevande. L'Assemblea federale approvò poi la proposta dell'Esecutivo con decreto del 13 ottobre 1933 (RU 49, 769), cosicchè, per la prima volta, le bevande non distillate poterono essere sottoposte alla pressione fiscale, la quale, oltre a tutte le bevande alcoliche, s'estendeva a quelle analcoliche, eccetto latte, tè e caffè, ed era attuata in modo da non gravare, nè direttamente nè indirettamente, sui produttori di vino o di sidro. Il gettito ne era valutato a 25 milioni di franchi. Rimanevano frattanto in vigore i dazi suppletivi sulle materie da birrificio e sulla birra e l'imposizione delle acquaviti, potenziata mediante la revisione del 1932 della legge sull'alcole, restava in forza, a lato della nuova imposta generale, come imposta particolare.

Ma quest'imposta generale, messa in atto il 1º gennaio 1935, incontrò subito una viva ostilità, la quale, nonostante le agevolazioni fiscali decretate per ovviare alle difficoltà di smercio dei vini indigeni, crebbe vieppiù, sino ad indurre l'Esecutivo a revocare, nel 1937, l'imposta sul vino e sul sidro e, poscia, su tutte le bevande analcoliche. Restò solo la tassa sulla birra stabilita, nel 1936, a 6 centesimi il litro, la quale, aggiungendosi ai dazi suppletivi nominati più sopra, portava l'onere fiscale complessivo sulla birra a 12 centesimi il litro. Quest'ordinamento è stato poi confermato nel 1945, dopo un temporaneo aumento delle aliquote.

Frattanto il Consiglio federale istituiva, con decreto del 29 luglio 1941 (CS 6, 178 - A XII C 3), l'imposta sulla cifra d'affari, gravante, oltre ad altre merci, tutte le bevande alcoliche, con un'aliquota del 2 per cento nel commercio al minuto e del 3 per cento in quello all'ingrosso. Per la birra ed il tabacco l'aliquota era soltanto dell'1,5 per cento e ristretta al commercio all'ingrosso, tenuto conto dell'imposta speciale sempre in vigore. Le bevande analcoliche erano colpite anch'esse al 2 per cento nel commercio al minuto e al 2,5 per cento nel commercio all'ingrosso. Nel 1943, queste aliquote furono raddoppiate per tutte le bevande alcoliche, restarono invece immutate per le altre bevande. Col 1956, l'imposta sulla cifra d'affari fu ridotta globalmente del 10 per cento e, a contare dal 1959, fu tolta del tutto per le bevande analcoliche. Il 12 febbraio 1964, un'ordinanza del Dipartimento delle finanze e dogane (RU 1964, 85 - A XII C 3) portava al 4,5 per cento l'imposta sulla cifra d'affari per le forniture in grosso di birra, dato l'aumento del prezzo della medesima; quest'inasprimento consentiva d'evitare un aumento dei dazi d'entrata e dell'imposta speciale sulla birra.

Un'ulteriore imposta, quella sul lusso, era istituita poco più d'un anno dopo col decreto del Consiglio federale del 13 ottobre 1942 (CS 6,

215). Fra le merci di lusso erano inclusi i vini spumanti alcolici e, con ciò, gravati d'una tassa speciale del 10 per cento del prezzo al minuto. La tassa fu ridotta al 5 per cento a datare dal 1° gennaio 1955.

Nel 1948, preparandosi la riforma delle finanze federali, fu ripreso il tema dell'imposizione generale sulle bevande. Nel messaggio del 22 gennaio 1948 (FF 1948, 229), il Consiglio federale proponeva detta imposta configurandola come parte dell'imposta sulla cifra d'affari e prevedendone un gettito di circa 40 milioni di franchi. Ma la votazione del 4 giugno 1950 segnò la fine del progetto, che fu respinto sia dal popolo sia dai Cantoni.

L'Esecutivo tuttavia non abbandonava l'idea dell'istituzione d'un'imposta sulle bevande e tornava a proporla nel messaggio del 16 febbraio 1951 concernente il programma d'armamento e il relativo finanziamento (FF 1951, 219). Anche in questo messaggio la nuova imposta era configurata come onere fiscale suppletivo nel quadro dell'imposta sulla cifra d'affari. Il computo dell'imposta si sarebbe dovuto fondare sul valore delle bevande smerciate, sistema ritenuto equo, ancorchè fosse proponibile un'eccezione, che il messaggio però non menzionava, per determinate bevande, da imporre invece secondo la quantità, onde meglio tutelare gli interessi della produzione vinicola indigena. Anche questo messaggio valutava il gettito della nuova imposta a 40 milioni. Si pose la massima cura a predisporre, nel progetto, adeguati provvedimenti protettivi dei produttori indigeni di vino e di sidro. Nonostante tutte le cautele, il progetto, accettato dalle Camere con decreto del 28 marzo 1952, non riuscì a guadagnare l'approvazione del popolo, che lo respinse nella votazione del 6 luglio 1952. Ancora una volta, dunque, l'istituzione dell'imposta generale sulle bevande veniva bocciata.

Ma di nuovo nel 1953, nel quadro del progetto di ristrutturazione dell'ordinamento costituzionale delle finanze federali (messaggio del 20 gennaio 1953, FF 1953, 109), l'Esecutivo formulava il progetto d'un articolo costituzionale consentente l'istituzione dell'imposta generale sulle bevande. Questa volta il progetto non riuscì nemmeno a superare intatto il capo del Parlamento, che lo modificò nel senso di consentire unicamente la riscossione d'un'imposta sulla cifra d'affari, limitata alle aliquote già in vigore e d'una tassa sulla birra sino al massimo del 14 per cento. Ma neanche così il progetto trovò grazia presso il popolo, il quale, con la votazione del 6 dicembre 1953, ne decretò la reiezione.

Nel messaggio del 1° febbraio 1957 (FF 1957, 425) sul nuovo ordinamento costituzionale delle finanze della Confederazione, il Consiglio federale rinunciava a proporre l'imposta generale sulle bevande, argomentando che sarebbe stato irrazionale di pensare, in quelle contingenze, ad accrescere la pressione fiscale oltre il limite normale già segnato dall'imposta sulla cifra d'affari. Il Consiglio inoltre traeva la conclusione logica di questa sua rinuncia col proporre che gli ultimi isolati relitti dell'imposta

generale sulle bevande del 1934, vale a dire l'imposta sulla birra e quella sul lusso, fossero abbandonati alla fine del 1958, in quanto ormai privati a priori del loro quadro strutturale. Esso suggeriva di colpire la birra mediante l'imposta sulla cifra d'affari, ad aliquote normali. Il Parlamento approvò bensì la soppressione dell'imposta sul lusso ma non già quella sulla birra, cui, tuttavia, prefisse un valore determinato nel senso che l'onere totale sulla birra, proporzionale al suo prezzo e comprendente l'imposta e il dazio sulla birra, i dazi suppletivi sui birrificabili, nonchè l'imposta sulla cifra d'affari sarebbe sempre dovuto restare sull'aliquota raggiunta il 31 dicembre 1958.

Quest'ordinamento fu infine accettato dal popolo. L'imposta sulla birra è dunque rimasta in vigore sino al 1964, e lo resterà ancora sino a tutto il 1974 in virtù della votazione popolare dell'8 dicembre 1963 sulla proroga dell'ordinamento delle finanze della Confederazione (RU 1958, 375; 1963, 1211 - A XII A).

L'onere fiscale sulla birra comprende attualmente i dazi suppletivi sui birrificabili (orzo e malto), di 3 franchi l'ettolitro di birra, l'imposta sulla birra, di 6 franchi l'ettolitro, e l'imposta sulla cifra d'affari, del 4,5 per cento.

Per la birra importata è stabilito un dazio di 9 a 20 franchi per quintale lordo, secondo il genere del contenitore (carro-cisterna, barili, bottiglie). S'aggiungono dei dazi suppletivi di 3 franchi per ettolitro, l'imposta sulla birra di 6 franchi per ettolitro e l'imposta sulla cifra d'affari del 4,5 per cento calcolata sul valore della birra importata franco frontiera con dazi ed oneri fiscali inclusi.

La pressione fiscale sulla birra indigena raggiunge i 12,5 centesimi al litro; quella sulla birra importata varia fra i 20 ed i 42 centesimi al litro, la variazione dipendendo, com'è detto qui innanzi, dal contenitore utilizzato.

Il vino importato è gravato, oltre che dell'imposta sulla cifra d'affari del 5,4 per cento e dei dazi di 26 a 50 franchi per quintale lordo, di una tassa di 8 franchi per quintale lordo riscossa sul vino in fusti. Giusta l'articolo 46 della legge federale sull'agricoltura, del 3 ottobre 1951 (RU 1953, 1133 - A XVI A 1), il gettito di detta tassa va adibito all'incremento della viticoltura e dello smercio dei suoi prodotti.

B. Imposizione dei distillati secondo la legislazione sull'alcole

Sino alla revisione della legislazione sull'alcole, attuata nel triennio 1930/1932, la pressione fiscale sulle bevande distillate era rimasta piuttosto leggera: le acquaviti di frutta e di vino non cadevano infatti nell'ambito della legge ed erano quindi libere d'imposta. La revisione, invece, estese l'ambito della legislazione federale, e conseguentemente dell'imponibilità, a tutte le bevande distillate e consentì un forte accentuarsi della pressione fiscale. La tavola seguente ne dà un prospetto esauriente:

Sviluppo della pressione fiscale sui distillati

Tavola 2

Periodi	Prezzo di vendita dell'alcole potabile ¹ Fr. al l. 100%	Diritto di monopolio sulle acquaviti importate Fr. al l. 100%	Tassa sull'acquavite di frutta a granelli Fr. al l. 100%	Imposta sulle specialità ¹ Fr. al l. 100%
sino al 1930	2.—	1.25	esente	esente
6 aprile 1930	2.—	2.50	esente	esente
21 settembre 1932	4.90	4.50	2.70	2.50
7 settembre 1933	4.90	4.50	2.90	2.50
1 ^o settembre 1934	4.90	4.50	3.10	2.50
10 settembre 1936	4.90	4.50	3.30	2.50
21 novembre 1939	5.70	6.—	3.30	2.50
23 agosto 1940	5.70	6.—	3.80	2.50
6 settembre 1941	6.50	6.—	3.80	3.—
1 ^o maggio 1942	7.30	6.—	3.80	3.—
12 giugno 1942	7.30	6.—	4.—	4.—
25 maggio 1943	8.40	6.—	4.—	4.—
23 agosto 1945	8.40	6.—	5.—	5.—
3 maggio 1946	8.40	7.50	5.—	5.—
6 settembre 1946	8.40	7.50	5.70	5.—
28 febbraio 1959	11.—	10.—	5.70	5.—
28 agosto 1963	11.—	10.—	7.—	5.—
1 ^o ottobre 1964	11.—	10.—/15.— ²	7.—	5.—
11 agosto 1965	13.—	12.—/17.— ²	7.—	5.—
25 settembre 1965	13.—	12.—/17.— ²	8.50	7.50

¹ Compreso l'onere fiscale di 10 franchi ca, a contare dal 1959, e ca 12 franchi, a contare dall'11 agosto 1965, per litro al 100%.

² Acquaviti la cui fabbricazione è vietata in Svizzera, come whisky, gin, wodka, rum, cognac e simili.

A questi oneri fiscali s'aggiunge l'imposta sulla cifra d'affari, riscossa su tutte le bevande alcoliche ch'è, ora (birra esclusa) del 5,4 per cento per le forniture all'ingrosso. Inoltre, dei dazi colpiscono le acquaviti importate e toccano, nelle importazioni in fusti, i 40 centesimi per grado e quintale lordo d'acquavite di vino e gli 80 centesimi per tutte le altre acquaviti.

C. Imposizione delle bevande alcoliche

Diamo in proposito una tavola che ricapitola l'ammontare globale, in milioni di franchi, degli oneri fiscali gravanti sulle bevande alcoliche:

	Media annuale			1964
	1951/55	1956/60	1961/63	
<i>Acquavite</i>	33,9	50,2	79,0	100,7
Oneri fiscali sugli alcoli venduti dalla Regia per consumo . . .	14,7	21,7	29,1	36,1
Imposta sulle acquaviti di frutta a granelli e di specialità . . .	7,1	7,2	10,3	12,4
Diritti di monopolio all'importa- zione	8,2	15,4	29,4	39,3
Tasse sulle licenze per il commer- cio all'ingrosso	0,1	0,1	0,1	0,1
Diritti doganali	0,7	1,2	2,4	3,2
Imposta sulla cifra d'affari . . .	3,1	4,6	7,7	9,6
<i>Vino</i>	52,9	65,6	77,9	80,5
Diritti doganali	30,5	38,4	46,4	45,4
Dazio suppletivo sul vino in fusti .	8,3	10,1	10,0	11,3
Imposta sulla cifra d'affari . . .	13,8	16,9	21,5	23,8
Imposta del lusso sugli spumanti .	0,3	0,2	—	—
<i>Sidro</i>	1,1	0,8	0,8	0,7
Imposta sulla cifra d'affari . . .	1,1	0,8	0,8	0,7
<i>Birra</i>	25,2	33,0	43,1	55,4
Dazi e sopraddazi su orzo, malto e birra	6,9	9,5	13,0	14,0
Imposta sulla birra	14,3	18,5	23,6	27,4
Imposta sulla cifra d'affari . . .	4,0	5,0	6,5	14,0
<i>Diversi</i>	7,9	8,9	10,3	10,7
Tasse di mescita e vendita . . .	7,9	8,9	10,3	10,7
TOTALE	121,0	158,5	211,1	248,0

La tavola mostra che dal 1951 al 1964 l'onere fiscale sull'acquavite è passato da 34 a 101 milioni di franchi, il che dà un aumento del 197 per cento. L'aumento risulta essere del 53 per cento per il vino e del 120 per cento per la birra.

2. Estero

Per valutare nella giusta proporzione la fiscalità sugli alcolici posta in atto nel nostro Paese, giova tracciare qualche parallelo orientativo con quanto si fa in merito all'estero. Ovviamente le comparazioni sono difficoltate assai dalla diversità dei sistemi fiscali, nonchè dal fatto che la pressione fiscale sugli alcolici si esplica quasi sempre in forme molto articolate e composite. Diamo in proposito l'esempio della Francia, particolarmente per-
spicuo:

In Francia, l'acquavite è gravata d'una tassa di consumo di 1060 F per ettolitro al 100 per cento, cui s'aggiunge la soprattassa di 300 F, una tassa sul plusvalore del 23 per cento del prezzo all'ingrosso e una tassa locale del 2,7 per cento del prezzo al minuto. L'acquavite importata è colpita dei dazi d'entrata, della precitata tassa di consumo, d'una soprattassa di compensazione (adibita alla lotta antialcolica) di 286 F per ettolitro al 20% d'alcole ed infine d'una tassa sul lusso del 33 per cento del valore della merce. Il vino sopporta un'imposta di 15,40 a 22,50 F per ettolitro, che sale a 48,50 per i vini amabili. La birra soggiace all'imposta sulla cifra d'affari, del 25 per cento, e ad una tassa di mescolta dell'8,5 per cento.

Consapevoli della difficoltà dell'assunto, ci siamo dunque, nella seguente tabella, limitati a rilevare l'onere fiscale sui distillati, qual è attuato in quei pochi Paesi per i quali possediamo dati sicuri che possono essere ridotti in forme relativamente comparabili.

Oneri fiscali comparati sulle acquaviti

Tabola 4

Paesi	fr. per litro al 100%
Italia	da 3.20 a 7.40
Austria	» 6.50 » 7.30
Germania (Repubblica federale)	» 10.80 » 11.90
Paesi Bassi	14.30
Francia	» 14.60 » 24.40
Belgio	» 17.40 » 19.80
Canada	» 19.10 » 22.50
SUA	» 25.50 » 28.10
Svezia	» 48.20 » 50.50
Danimarca	49.40
Gran Bretagna	68.10
Svizzera	» 7.50 » 17.—

Scende dai dati recati in tabella che la pressione fiscale sui distillati è greve nei Paesi in cui la produzione delle acquaviti è concentrata in poche aziende e la frutticoltura è poco estesa (Scandinavia e Gran Bretagna), mentre è leggera in quegli Stati in cui il distillatoio domestico è diffuso ed il distillatore artigianale ancora protetto (Italia, Austria, Germania, Francia e Svizzera).

VI. Primo postulato dell'iniziativa: estensione dell'imposta sulle bevande alcoliche

Nel suo numero 1, il testo dell'iniziativa chiede che, per ridurre l'etilismo, l'imposizione, graduata secondo il tenore d'alcole, venga estesa a tutte le bevande alcoliche.

1. Aspetti giuridici

Prescindendo dagli articoli 29 e 41 *ter* Cost., sui dazi, rispettivamente sull'imposta della cifra d'affari, solo gli articoli 32 *bis* e 41 *ter* potrebbero essere assunti attualmente a fondamento costituzionale per l'imposizione dell'acquavite e della birra.

Giusta il 32 *bis*, la legislazione sull'alcole dev'essere diretta « a diminuire il consumo e quindi l'importazione e la produzione dell'acquavite ». La Costituzione, dunque, non limita affatto l'imposizione delle bevande distillate. La legge federale su dette bevande, del 21 giugno 1932 (CS 6, 863; 1950 72 - A XII G), non stabilisce l'aliquota d'imposta e soltanto dispone che l'onere fiscale sull'acquavite abbia ad essere equo ed adeguatamente articolato fra le varie specialità. Si può quindi concludere che v'è sufficiente latitudine testuale per estendere l'imposizione dei distillati e che non occorre mutare all'uopo le basi costituzionali.

Per quanto attiene all'imposta sulla birra, l'articolo 41 *ter* Cost. recita: « l'onere totale che, proporzionalmente al prezzo, grava la birra, comprendente l'imposta sulla birra, i sopraddazi sulle materie prime per la fabbricazione della birra e sulla birra e l'imposta sulla cifra d'affari, non può essere aumentato nè ridotto rispetto al suo stato il 31 dicembre 1958 ». Conseguentemente, qualora s'intendesse portare l'imposta oltre il limite attuale, senza modificare peraltro il prezzo all'ingrosso della bevanda, occorrerebbe sostituire o completare il citato disposto costituzionale.

Circa al vino e al sidro, nessun passo della Costituzione può essere allegato a fondamento d'una loro imposizione speciale; si dovrebbe quindi procedere innanzi tutto a completare in tal senso la legge fondamentale.

2. Considerazioni di merito

Le organizzazioni consultate approvano l'intento fondamentale della iniziativa, diretto a diminuire l'etilismo; non poche, però, dubitano che la pressione fiscale sia arma adeguata a questa battaglia. Tocchiamo certo, qui, uno dei temi cruciali sollevati dall'iniziativa.

L'efficacia del rincaro delle bevande alcoliche ai fini della diminuzione del loro consumo è, avantutto, una questione di misura. Le esperienze fatte da quando vige la legge sull'alcole confermano che l'imposizione delle acquaviti ha contratto il consumo: ad esempio, l'aumento della fiscalità, consentito dalla legge del 1932, ha avuto come conseguenza di dimezzarlo. Certo, dall'ultimo dopoguerra il consumo dei distillati ha ripreso a salire, nonostante alcuni ritocchi all'imposta, ma quest'evoluzione non dimostra un'irrilevanza della fiscalità sul consumo, bensì solo una sua perdita d'efficacia qualora non sia costantemente tenuta in stretto rapporto con la situazione economica, cioè col potere d'acquisto dei consumatori.

D'altro canto è palese che il rincaro della sua bevanda non basta a guarire un vero alcolista: come il tossicomane, l'alcolista è spinto fatalmente a procurarsi l'alcole a qualsiasi prezzo. Per contro il sovraccarico fiscale riesce senz'altro ad inflettere il consumo globale o comunque almeno a contenerlo.

Del resto le stesse obiezioni mosse contro l'iniziativa confermano che l'imposizione delle bevande alcoliche è sentita come efficace mezzo di riduzione del consumo: i timori rivelati dai produttori delle materie prime indigene, dagli importatori e dai commercianti non possono avere infatti altra origine.

Quanto veniamo esponendo è dettato dalla nostra convinzione che una sufficiente pressione fiscale sull'alcole, col conseguente adeguato rincaro delle bevande alcoliche, è mezzo senz'altro adatto a conseguire una riduzione del consumo. Si pone ora una seconda questione essenziale, quella cioè a sapere se una tale convinzione, del tutto generale, costituisca una sufficiente giustificazione per procedere, come l'auspica l'iniziativa, all'estensione dell'imposizione fiscale a tutte le bevande alcoliche. L'iniziativa, in merito, neglige di vagliare le condizioni particolari legate alle differenti bevande alcoliche.

Da sempre, in Svizzera, il consumo delle acquaviti è stato additato come uno dei responsabili principali dell'etilismo. La tavola I a pagina 39 indica che detto consumo è venuto crescendo dai 2,88 litri per abitante, media d'anteguerra, ai 4,5 del 1964, con un incremento, dunque, del 56 per cento. Parallelamente s'è provveduto ad aggravare la pressione fiscale, in misura però di molto inferiore a quanto sarebbe stato richiesto dal prosperare della situazione economica e dal crescere dei salari reali. Donde una perdita d'efficacia dell'imposizione sull'alcole. Per ovviarvi, procedemmo, mediante i nostri decreti del 25 settembre 1964 (RU 1964, 884), del 10 agosto 1965 (RU 1965, 631, 632 e 633) e del 24 ottobre 1965 (RU 1965, 829), a potenziare l'onere fiscale sulle bevande distillate, nella speranza di ridare ad esso quell'effetto restrittivo dei consumi ch'è auspicato parimente nel postulato Geissbühler-Köniz.

Qualora detto potenziamento dovesse rivelarsi inefficace, ci vedremmo costretti a porre in atto un nuovo aumento delle aliquote d'imposta — nel senso del citato postulato —, il che si potrebbe fare senz'altro nel quadro delle norme legali attualmente in vigore. In questo contesto va rilevato che la legislazione sull'alcole, garantendo l'impiego analcolico delle materie prime, protegge adeguatamente i produttori dalle conseguenze d'una contrazione della vendita delle acquaviti. Nè l'incoraggiamento dell'impiego analcolico ritiene solo questa funzione protettiva, esso va visto anche, e soprattutto, come una delle numerose misure destinate a coadiuvare la pressione fiscale nella lotta contro le cause e gli effetti dell'etilismo, misure tutte meritevoli d'essere sostenute e perfezionate pure in avvenire.

Anche il consumo della birra è aumentato assai essendo passato, per abitante, dai 54,6 litri dell'anteguerra ai 79 litri del 1964, con un incremento del 45 per cento. Va però sottolineato che la birra, di tutte le bevande alcoliche, è quella che contiene meno alcole. Inverso è risultato l'andamento del consumo del sidro fermentato, scemato quasi esattamente di quanto è cresciuto il consumo di birra. Questa compensazione — il sidro ha un tenore alcolico superiore a quello della birra — non deve indurci punto a sottovalutare i pericoli insiti nell'espandersi del consumo della birra; al contrario dobbiamo più che mai tenerlo sotto vigilante controllo.

Il vino, il cui tenore alcolico s'aggira in media sull'11 per cento del volume, occupa un posto importante nel consumo dell'alcole. La tavola 1, alla quale abbiamo qui sopra fatto rinvio, indica che il consumo del vino è andato, dall'anteguerra in poi, diminuendo sin verso il 1955 per riprendere poi a salire, ancorchè moderatamente. Comparando il livello del consumo nell'immediato anteguerra con quello del 1964, si evidenzia una contrazione del 14 per cento. Ne viene che l'imposizione del vino, in funzione riduttiva del consumo, appare, per ora, ingiustificata.

Ci resta da considerare la questione dell'imposizione del sidro fermentato. Come abbiamo accennato qui innanzi, il consumo del sidro è calato del 75 per cento a contare dall'anteguerra. Inoltre il suo uso è ristretto alle cerchie familiari dei produttori. La contrazione del consumo e la limitatezza ambientale del medesimo escludono ogni assoggettamento del sidro alla pressione fiscale. L'introduzione d'un'imposta speciale sul sidro, a cagione dell'alcole ch'esso contiene, non entra dunque in linea di conto.

È chiaro che le considerazioni fatte sin qui, se contrastano l'iniziativa, nel suo intento d'estendere indiscriminatamente a tutte le bevande alcoliche l'onere fiscale, come mezzo per combattere l'etilismo, non avversano invece l'idea dell'introduzione d'un'imposta generale su tutte le bevande, concepita come parte integrante d'un programma finanziario complessivo. Di fatto, il consumo delle bevande potrebbe costituire un oggetto d'imposta, atto a fornire nuove importanti risorse finanziarie alla Confederazione. Diverse organizzazioni hanno espresso questa opinione che, lo ripetiamo, non è in contraddizione con gli argomenti da noi adottati contro la domanda contenuta nell'iniziativa. La differenza dello scopo postula il ricorso a mezzi differenti.

Non intendiamo, esaminando l'iniziativa, procedere oltre ed addentrarci in un'analisi della problematica finanziario-fiscale della Confederazione: ci basti accennare al fatto che, in un avvenire prossimo, dovremo sostenere ingentissime spese suppletive nei settori più vari, dall'università alla ricerca scientifica, dalla protezione civile alla difesa nazionale economica, e che occorrerà dunque studiare se e come debbano essere apprestate nuove fonti fiscali. In questa prospettiva, noi ci riserviamo espressamente di reimpostare un progetto d'imposizione generale delle bevande, qualora questa dovesse

apparire necessaria nel quadro d'un programma finanziario della Confederazione.

VII. Secondo postulato dell'iniziativa: lotta contro il commercio clandestino

Sotto il numero 2, l'iniziativa chiede che il commercio illegale dell'acquavite sia soppresso, con provvedimenti efficaci, che, se necessario, portino anche, dietro indennità, all'abolizione delle distillerie domestiche.

1. Struttura del regime delle distillerie

La legge sull'alcool, trattando della produzione, annovera da un lato le distillerie professionali e, dall'altro, le distillerie domestiche. La distinzione fra questi due gruppi (ognuno dei quali presenta il sottogruppo dei committenti) può essere essenzialmente tratteggiata come segue:

L'esercente d'una distilleria professionale può preparare l'acquavite impiegando sia materie prime prodotte nella propria azienda agricola sia materie prime acquistate; tutta la quantità d'acquavite così preparata è imponibile, tranne le partite fornite alla Regia. L'esercente d'una distilleria domestica, per contro, può impiegare esclusivamente le materie prime prodotte nella propria azienda agricola o, al massimo, raccolte per sua cura allo stato selvatico; non tutta la quantità d'acquavite così preparata è imponibile, chè l'esercente può tenerne una parte, esente d'imposta, per il fabbisogno di casa o dell'azienda (privilegio del distillatore domestico). Quanto al modo di produzione, il distillatore professionale e quello domestico possono usare i propri distillatoi; coloro che non distillano in proprio, e cioè i committenti, professionali o domestici, devono far distillare le loro materie prime da una distilleria, professionale o domestica, che lavori per conto di terzi.

Gli effettivi dei produttori d'acquavite erano, il 30 giugno 1965, i seguenti, classificati nei gruppi anzidescritti:

Distillatori domestici	19 787
loro committenti	115 247
Totale dei produttori al beneficio dell'esenzione	<u>135 034</u>
Distillatori professionali	1 436
loro committenti	52 317
Totale dei produttori totalmente imponibili	<u>53 753</u>
Numero complessivo dei produttori	<u>188 787</u>

Per precisare le idee sui distillatori e committenti professionali, occorre notare che di questi 53 753 produttori, solo 937 operano su un piano

che si può dire industriale; tutti gli altri si situano al semplice livello artigianale: sono infatti piccoli produttori che meglio rientrerebbero nella categoria dei distillatori domestici, qualora ne avessero i requisiti, e che, comunque, preparano l'acquavite solo per il loro fabbisogno ed usando materie prime di produzione propria.

Durante i quattro esercizi 1961/1964, i distillatori professionali, e i loro committenti, hanno prodotto, in media annuale, 4 160 982 litri d'acquavite al 100 per cento; i distillatori domestici, e rispettivi committenti, 2 051 979 litri al 100 per cento, di cui l'80% circa è stato consumato in esenzione d'imposta.

2. Controllo della produzione e dell'uso dell'acquavite

La legge sull'alcool dispone che per acquistare, installare, trasferire, sostituire o trasformare degli alambicchi occorre un'autorizzazione della Regia. La norma vale sia per i distillatori professionali sia per i distillatori domestici. Inoltre ogni distilleria deve essere al beneficio d'una concessione, accordata e rinnovata soltanto qualora ne siano date le premesse legali.

I produttori professionali, prima di procedere alla distillazione, devono annunciare le materie prime alla Regia che provvede a far togliere i piombi dagli alambicchi per tutta la durata della distillazione. Dell'acquavite così preparata, il produttore non può disporre fintanto che i controllori della Regia non abbiano esperito i dovuti accertamenti e non sia stata consegnata la dichiarazione d'imposta. I distillatori professionali, la cui produzione risulti d'una certa entità, devono tenere un riscontro contabile della loro attività, della provenienza delle materie prime, dell'andamento della distillazione e dell'impiego dell'acquavite preparata e consentire agli agenti della Regia di prenderne visione. I distillatori professionali, infine, sono oggetto di controlli d'esercizio regolarmente ricorrenti.

I produttori domestici non possono procedere alla distillazione dell'acquavite se non sono in possesso della carta di controllo. Essi devono registrare nella carta la loro produzione e l'impiego della medesima, che possono anche cedere a terzi, escludendola ovviamente per ciò stesso dalla esenzione. Anche queste cessioni vanno iscritte sulla carta, via via che avvengono e dandone contemporaneo annuncio all'autorità d'imposizione. Chiuso l'esercizio, gli uffici di vigilanza ritirano e controllano le carte e le trasmettono alla Regia per verifica. Anche questi produttori sono sottoposti ad una sorveglianza in loco.

Le distillerie per conto di terzi, che producono il 90% dell'acquavite consumata in campagna, sottostanno a controlli particolarmente drastici. Ciò facilita a un tempo la vigilanza sull'attività dei committenti. Per di più la Regia sorveglia puntualmente sia il commercio all'ingrosso sia il commercio al minuto delle bevande distillate.

Coloro che contravvengono alle prescrizioni in vigore, oppure fabbricano od impiegano per vie illecite l'acquavite, sono puniti con estrema severità: la legge sull'alcool commina multe sino a 20 000 franchi, dispone che se v'è frode di tassa la somma da restituire può ascendere a venti volte l'importo sottratto e, nei casi gravi, prevede addirittura la confisca degli alambicchi.

3. *Distillazione e commercio clandestini*

A. In generale

Il pericolo rappresentato dal commercio illegale dei distillati non va sottovalutato: basta por mente al numero dei distillatori e degli alambicchi disseminati sin nelle zone più isolate e remote. Questo pericolo appare del resto minore nel settore professionale, specialmente della grande produzione, che non in quello domestico, il primo essendo controllabile in modo più seguito e funzionale del secondo.

È poi difficile tradurre in dati numerici precisi l'entità della distillazione e del commercio clandestini, dato che ovviamente mancano le informazioni attendibili; non possiamo quindi nemmeno valutare con adeguata approssimazione quanta parte della produzione di acquavite elude l'imposta.

B. Riduzione degli alambicchi

Il controllo può, evidentemente, essere più agevolmente esplicito sui committenti, i quali sono obbligati a ricorrere ai servizi d'una distilleria in conto terzi, che non sui distillatori che dispongono di alambicchi propri. Questa circostanza ha indotto il legislatore a prevedere nella costituzione e nella legge il riscatto bonale dei distillatoi.

In esecuzione di quest'ultimo disposto, la Regia ha condotto un'azione mai intermessa di ritiro degli alambicchi, riuscendo a ridurne il numero da 42 213, chè tanti erano all'origine inclusi quelli scoperti dopo il rilevamento statistico, a 21 471 (stato al 30 giugno 1965), grazie all'acquisto di 17 568 apparecchi ed all'eliminazione per altra via di 3 174. La comparazione del numero degli alambicchi, rilevato il 30 giugno 1934, con quello accertato attualmente nei diversi Cantoni, si presenta come segue:

Numero degli alambicchi nel 1934 e nel 1965

Tavola 5

(Distillatori professionali e domestici)

	Numero il 30 giugno		Diminuzione percentuale
	1934	1965	
Zurigo	2 691	627	77
Berna	6 414	3 660	43
Lucerna	4 124	2 550	38
Uri	94	80	15
Svitto	1 108	878	21
Sopraselva	730	551	25
Sottoselva	320	277	13
Glarona	145	76	48
Zugo	598	426	29
Friburgo	1 074	451	58
Soletta	2 709	1 807	33
Basilea Città	105	30	71
Basilea Campagna	2 459	1 633	34
Sciaffusa	279	36	87
Appenzello Esterno	83	38	54
Appenzello Interno	58	48	17
San Gallo	2 474	1 418	43
Grigioni	1 410	753	47
Argovia	4 859	2 403	51
Turgovia	1 406	172	88
Ticino	1 670	1 261	24
Vaud	797	223	72
Vallese	2 912	1 556	47
Neuchâtel	251	101	60
Ginevra	130	21	84
Liechtenstein	585	395	32
Svizzera e Principato di Liechtenstein	39 485*	21 471	46

* Senza gli apparecchi successivamente scoperti

Dalla tavola è agevolmente inferibile che gli alambicchi sono andati diminuendo più spiccatamente nelle regioni di pianura e d'impianto industriale che non nelle regioni di montagna e in quelle d'origine di talune specialità tradizionali. Comunque la constatazione che il numero dei distillatoi si sia pressochè dimezzato in trent'anni è rallegrante, come indice di un buon successo globale. Tanto più in quanto col diminuire degli apparecchi crescono le possibilità di controllo e di lotta contro la produzione clandestina. La Regia persevererà in questa sua campagna di riduzione continua del numero degli alambicchi.

C. Distillerie domestiche

Per jugulare il commercio clandestino, gli iniziatori propongono, come provvedimento supremo, la soppressione indennizzata della distillazione domestica, con che intendono non solo l'acquisto degli alambicchi ma anche la soppressione dell'esenzione fiscale. Essi muovono dalla convinzione che la distillazione in casa e l'esenzione d'imposta siano i due principali fattori dello spaccio illecito. Effettivamente sussiste il pericolo che i distillatori domestici coi loro committenti, sottraggano una parte dell'acquavite, lasciata loro in franchigia fiscale, all'uso domestico normale e la vendano senza dichiararla all'imposta.

Rivedendo la legge sull'alcool, negli anni 1930/32, i preparatori del nuovo testo erano perfettamente consapevoli delle estreme difficoltà d'assicurare un controllo completo dell'acquavite prodotta dalla vera folla di distillatori contadini e tampoco d'impedire il commercio clandestino. Cionondimeno, per poter porre in atto il nuovo regime dell'alcole, fu giocoforza concedere all'agricoltore, per disposto costituzionale, di conservare l'alambicco domestico e di consumarne il prodotto in esenzione fiscale.

In questa stretta, il legislatore si è sforzato se non altro di limitare al massimo il privilegio del distillatore domestico: già l'articolo 32 *bis* Cost. pone un principio restrittivo col disporre che solo le distillerie domestiche già in attività potranno continuare la distillazione, essendo esclusa l'ammissione di nuove; l'articolo 3 della legge sull'alcole rincara prevedendo che il Consiglio federale definisca, per via d'ordinanza, la più stretta nozione di distillatore domestico, e suo committente, al beneficio dell'esenzione fiscale. Successivamente, mediante diversi decreti, l'Esecutivo ha avuto cura di rendere vieppiù drastiche le condizioni per ottenere la qualifica di distillatore, e committente, domestico. Si è giunti così all'accezione data nell'articolo 37 dell'ordinanza del 6 aprile 1962 per l'esecuzione della legge sull'alcool (RU 1962, 331, 437 - A XII G), il quale recita: « è considerato distillatore domestico l'agricoltore che possiede un distillatoio, coltiva direttamente un podere, con o senza l'aiuto di suoi familiari o lavoratori, e distilla soltanto dei prodotti indigeni suoi o delle materie prime raccolte per sua cura allo stato selvatico nel Paese ». La messa in vigore di questo disposto definitorio ha del resto mostrato, ancora una volta, quale importanza il contadino annessa alla distillazione domestica.

La Regia, richiamandosi alla nuova ordinanza d'esecuzione, sta ora riesaminando tutte le distillerie domestiche, onde riclassificare come professionali e privare così della franchigia quei distillatori, o committenti, che rispondevano, ma ora non più, alla definizione di produttori domestici. La riclassificazione concernerà alcune decine di migliaia di distillatori e committenti.

La tavola seguente mostra l'andamento registrato a contare dalla fine della guerra; se ne deduce che la riduzione operatasi è invero molto ingente.

Numero dei distillatori domestici e committenti

Tavola 6

Il 30 giugno	Distillatori	Committenti	Totale
1945	31 713	143 854	175 567
1950	26 535	146 935	173 470
1955	24 924	143 944	168 868
1960	23 051	132 999	156 050
1965	19 787	115 247	135 034

Il legislatore ha rinunciato a stabilire un limite generale per le quantità d'acquavite in esenzione d'imposta; infatti un tale limite sarebbe dovuto essere fissato assai alto per tener conto delle abitudini, tutt'ora difficilmente avversabili, radicate in molte regioni del Paese, ed avrebbe conseguentemente operato, per tutte le altre regioni, come stimolo ad accrescere la produzione. Nella legge è stata pertanto inserita solo la disposizione dell'articolo 16, con la quale si dà facoltà al Consiglio federale di prescrivere la limitazione della quantità in franchigia in casi determinati. In tal modo risulta agevole ordinare la limitazione laddove i controlli della Regia s'avverano, per circostanze particolari, difficoltosi o appare straordinariamente elevato il consumo o sia accertato che un distillatore esercita altra professione a lato di quella del contadino, ecc. La Regia ricorre, questi ultimi anni, sempre più sovente a questa misura restrittiva: il 30 giugno 1965, ben 8288 produttori risultavano soggetti alla limitazione della quantità esente d'imposta.

Siamo persuasi che la riclassificazione dei produttori domestici come produttori professionali e la limitazione della quantità in esenzione fiscale, assieme all'oculato sistema di controlli della Regia e ad un'assidua opera d'informazione riusciranno a jugulare efficacemente il commercio clandestino.

Se esaminiamo il secondo postulato dell'iniziativa al lume degli argomenti presentati qui innanzi, dobbiamo concludere che la legislazione attuale, segnatamente grazie alla nuova ordinanza d'esecuzione, offre già gli strumenti adeguati e funzionali per contrastare il commercio clandestino. Preferiamo dunque vedere alcun tempo in opera questi strumenti prima di decidere se lo sviluppo razionale del regime dell'alcole richieda addirittura la soppressione della distillazione domestica. L'esperienza degli interventi disciplinatori in settori così delicati come quello dell'alcole, ci ammaestra ad operare con misure moderate ma costantemente progressive piuttosto

che con improvvisi provvedimenti d'urto, la cui applicazione s'avvererebbe poi impossibile tanto dal profilo politico quanto dal profilo pratico.

VIII. Terzo postulato dell'iniziativa: ripartizione del prodotto dell'imposizione dell'alcole

Nel suo punto 3, l'iniziativa domanda che il prodotto dell'imposizione sia ripartito, secondo una chiave da stabilirsi nella Costituzione, tra la Confederazione e i Cantoni e sia adibito, almeno nella misura attuale, all'AVS, alla lotta contro l'etilismo, ai bisogni generali dei Cantoni e, per l'eventuale rimanente, alla lotta contro l'inquinamento delle acque.

Giusta l'articolo 32 *bis* Cost., il beneficio netto, realizzato dalla Regia mediante l'imposizione dei distillati, va ripartito per metà tra la Confederazione e i Cantoni. La quota spettante allo Stato centrale è devoluta alla AVS; quanto ai Cantoni, essi devono impiegare almeno un decimo della loro quota (la decima dell'alcole, appunto) per combattere l'alcolismo nelle sue cause e nei suoi effetti. Il prodotto dell'imposta sulla birra cade invece intero nella cassa federale.

Gl'iniziatori intendono conservare l'ordinamento attuale. Solo il soprappiù del gettito fiscale, risultante dall'estensione dell'onere a tutte le bevande alcoliche, essi vorrebbero fosse adibito preferenzialmente alla lotta contro l'inquinamento delle acque.

Ma abbiamo visto, nel capitolo VI, che l'estensione della pressione fiscale e tutte le bevande alcoliche non è un mezzo funzionale per reprimere l'etilismo e che conviene rinunciarvi. Resta dunque con ciò levata a priori la necessità di studiare una nuova chiave di ripartizione. Qualora il perseguimento sistematico delle finalità prefisse al regime dell'alcole dovesse indurci ad aumentare la pressione fiscale sugli alcolici entranti in linea di conto, il maggior gettito risultante per la Regia andrebbe ripartito secondo le vigenti disposizioni costituzionali. Lo stesso dicasi per la birra. Qualora invece, nel quadro d'un apprestamento globale di fonti finanziarie supplementive, accadesse di dover istituire l'imposta generale su tutte le bevande, l'uso del gettito che ne risulterebbe dovrebbe essere interamente studiato.

IX. Conclusioni e proposte

1. L'intento fondamentale dell'iniziativa, e cioè l'intensificazione della lotta contro l'etilismo, merita d'essere approvato senz'alcuna riserva.

2. L'andamento dei consumi dimostra che le diverse sorte di bevande alcoliche contribuiscono in modo molto differenziato all'aumento dell'etilismo. Come sempre, le acquaviti ne sono le responsabili principali, per esse i testi vigenti consentono senz'altro un inasprimento ulteriore della

pressione fiscale. Lo sviluppo del consumo di birra è attentamente osservato. Il consumo del vino risulta stazionario in questi ultimi anni; non v'è dunque motivo alcuno per gravarlo d'una fiscalità accresciuta. L'osservazione vale, a fortiori, per il sidro fermentato.

La domanda, formulata dall'iniziativa, d'estendere l'imposizione a tutte le bevande alcoliche, nell'intento di combattere l'alcolismo, non risponde dunque alle condizioni effettive.

Il Consiglio federale si riserva espressamente il diritto di ritornare sul tema dell'imposta generale su tutte le bevande, qualora una sua istituzione apparisse necessaria nel quadro d'un programma finanziario complessivo della Confederazione.

3. Occorre perseverare nel dedicare la massima cura alla lotta contro il commercio clandestino delle acquaviti; non si richiedono per questa parte nuovi disposti costituzionali, l'articolo 32 *bis* bastando all'uopo. L'apprestamento di un nuovo passo costituzionale diverrebbe invece inevitabile qualora la soppressione della distillazione domestica dovesse, come presume l'iniziativa, risultare imprescindibile.

4. La ripartizione attuale del prodotto fiscale, giusta l'articolo 32 *bis* Cost., corrisponde già alla concezione dell'iniziativa. È invece superfluo indugiare sulla problematica della ripartizione del maggior gettito, conseguente all'estensione dell'imposizione a tutte le bevande alcoliche, dato che l'estensione stessa appare irrealizzabile nella forma auspicata dall'iniziativa.

* * *

Fondandoci su quanto siamo venuti esponendo, ci pregiamo di proporvi la reiezione dell'iniziativa. Vi invitiamo quindi ad approvare l'allegato disegno di decreto, che sottopone la domanda d'iniziativa alla votazione del popolo, esortando il medesimo a respingerla.

Gradite onorevoli signori, Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 26 ottobre 1965.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Tschudi

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser

Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'iniziativa popolare concernente la lotta contro l'alcolismo (Del 26 ottobre 1965)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9355
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.11.1965
Date	
Data	
Seite	33-58
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 284

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.