

L'imposta federale diretta e quella sul valore aggiunto all'esame popolare del 4 marzo 2018

Il Popolo e i Cantoni sono chiamati ad approvare il “Decreto federale concernente il nuovo ordinamento finanziario 2021”, che vuole prolungare la norma costituzionale transitoria che consente alla Confederazione di prelevare sino al 2035 l'imposta federale diretta e l'imposta sul valore aggiunto



Marco Bernasconi
Ph.D., Professore SUPSI



Samuele Vorpe
Responsabile del Centro di competenze tributarie della SUPSI

Il Popolo e i Cantoni sono chiamati ad esprimersi sul nuovo ordinamento finanziario della Confederazione, che durerà dal 2021 al 2035. In particolare la Confederazione, come già successo in passato, chiede un prolungamento sino al 2035 della norma costituzionale transitoria che le consente di prelevare l'imposta federale diretta, in concorrenza con i Cantoni, e l'imposta sul valore aggiunto, in maniera esclusiva. Queste due imposte garantiscono alla Confederazione il 65% delle sue entrate finanziarie. Nel presente contributo si spiegano le ragioni, soprattutto da un profilo storico, che giustificano il prelevamento, con dei limiti materiali e temporali, da parte della Confederazione.

Sembrirebbe che il 4 marzo 2018 si debba decidere soltanto se accogliere o contrastare l'iniziativa popolare “Si all'abolizione del canone radiotelevisivo (Abolizione del canone Billag)”. Decisione certamente importante poiché riguarda la pluralità dell'informazione. Nulla o quasi invece si dice sull'altro oggetto in votazione riguardante il nuovo ordinamento finanziario della Confederazione (“Decreto federale concernente il nuovo ordinamento finanziario 2021”)[1]. Il Popolo e i Cantoni devono infatti decidere se consentire alla Confederazione di continuare a prelevare l'imposta federale diretta (IFD) e l'imposta sul valore aggiunto (IVA), con le stesse aliquote massime odierne previste dalla Costituzione federale (cfr. artt. 128 e 130 Cost. [RS 101]) sino all'anno 2035.

Il risultato della votazione sembra essere scontato poiché non vi è, a livello popolare e partitico, un'opposizione organizzata. In realtà, questo tema è di indubbia importanza poiché, se accolto, permetterà alla Confederazione di continuare a prelevare due imposte, l'IFD e l'IVA, che costituiscono oggi la colonna portante delle sue entrate finanziarie (circa il 65%). In caso di voto negativo, a partire dal 2021, quando scadranno

[1] Gli oggetti della votazione e i suoi contenuti sono disponibili al seguente link: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/votazioni/20180304.html> (consultato il 26.01.2018).

le norme transitorie vigenti della Costituzione (cfr. art. 196 n. 13 e 14 cpv. 1 e 15 Cost.), la Confederazione non potrà più far fronte ai propri impegni.

È importante quindi spiegare perché queste due disposizioni costituzionali, riferite a due imposte indispensabili per l'esistenza stessa della Confederazione, sono limitate tanto temporalmente quanto materialmente. La motivazione risale ad epoche lontane e ha una stretta attinenza con la necessità di finanziare le spese militari della prima e della seconda guerra mondiale, nonché per combattere la crisi economica degli anni trenta.

Nel primo ordinamento finanziario della Confederazione, quello che va dal 1848 al 1913, furono istituite le seguenti imposte:

- la tassa di esenzione dal servizio militare (cfr. art. 18 cpv. 4 della Costituzione federale del 1874 [Cost.-1874]). Ai Cantoni fu riconosciuta una partecipazione finanziaria in ragione del 50% del gettito;
- la tassa sugli alcolici (cfr. art. 32^{bis} Cost.-1874), istituita nel 1885. In questo caso ai Cantoni fu riconosciuto il 10% del gettito con lo scopo di combattere l'alcolismo. Questa partecipazione finanziaria in favore dei Cantoni era meglio conosciuta come “decima dell'alcol”;
- nel 1848 furono poi istituiti i contributi in denaro da parte dei Cantoni in favore della Confederazione (cfr. art. 42 lett. f Cost.-1874). Questa imposta, che venne prelevata una sola volta nei confronti dei Cantoni, servì a coprire i costi di occupazione alle frontiere.

Durante questo periodo storico non fu per contro istituita alcun tipo di imposta diretta sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche, così come sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche. A titolo straordinario, nel periodo seguente (ordinamento finanziario dal 1914 al 1938), ovvero quello che iniziò con lo scoppio della prima guerra mondiale, cominciarono ad affacciarsi, seppur timidamente, le prime imposte dirette.

L'istituzione delle imposte dirette costituiva un fatto straordinario, accolto soltanto in ragione del periodo estremamente difficile a causa della prima guerra mondiale e della conseguente crisi economica, che richiese uno sforzo finanziario importante della Confederazione.

Il 3 agosto 1914, agli inizi della prima guerra mondiale, il Consiglio federale ottenne dall'Assemblea federale i pieni poteri di legiferare, proprio per far fronte tempestivamente e in modo adeguato alle necessità dovute dal conflitto bellico (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 2 agosto 1914 [FF 1914 IV 5]), e poté conseguentemente istituire le seguenti imposte indirette:

- i diritti di bollo (cfr. art. 41^{bis} lett. a Cost.-1874);
- fu riformata l'imposta sul tabacco, alla quale fu inoltre conferito lo scopo esclusivo di finanziare l'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS) (cfr. art. 41^{ter} lett. c Cost.-1874);
- l'imposta sulla birra (cfr. art. 41^{ter} lett. b Cost.-1874).

Certamente, più importanti e innovative, furono poi le seguenti imposte dirette, sempre adottate dal Consiglio federale in regime di pieni poteri:

- la prima imposta di guerra, limitata ai periodi 1916 e 1917 (e qui nacque il primo limite temporale), sulla sostanza e sul reddito del lavoro delle persone fisiche, nonché sul capitale delle persone giuridiche (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 1948 [FF 1948 I 329], p. 445);
- l'imposta sugli utili di guerra, prelevata nel 1916, limitata ai periodi dal 1915 al 1929, sui proventi conseguiti nell'esercizio del commercio, dell'artigianato e dell'industria;
- la nuova imposta di guerra straordinaria, istituita il 4 maggio 1919, sempre limitata da un profilo temporale (dal 1921 al 1932), sulla sostanza e sul reddito del lavoro delle persone fisiche, nonché sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 1948, p. 445);
- il contributo federale, istituito e limitato nel 1934 per ovviare agli effetti della crisi economica, sul reddito delle persone fisiche e sull'utile delle persone giuridiche.

Nuovi compiti, e di conseguenza nuove spese finanziarie, dovettero essere sostenuti dalla Confederazione con lo scoppio della seconda guerra mondiale (1939-1945). Durante il successivo ordinamento finanziario della Confederazione (1938-1950), il Consiglio federale si avalse di nuovi poteri straordinari che gli vennero conferiti il 29 agosto 1939 dall'Assemblea federale (cfr. Messaggio del Consiglio federale del 1939 [FF 1939 II 217], p. 220) e poté promulgare delle leggi federali per prelevare le imposte dirette e quelle indirette.

Le seguenti imposte indirette furono istituite durante questo periodo:

- imposta sulla cifra d'affari (ICA), istituita nel 1941;
- imposta sul lusso, istituita nel 1942.

Per contro, le imposte dirette istituite furono le seguenti:

- l'imposta compensativa, del 6 aprile 1939, volta ad attenuare la concorrenza tra le grandi imprese con più di fr. 200'000 di cifra d'affari e i piccoli commerci al dettaglio^[2];
- l'imposta per la difesa nazionale, istituita con un decreto del 9 dicembre 1940^[3], riproposta nel 1944 e negli anni seguenti. Questa imposta sostituì l'imposta di crisi, percepita dal 1934 al 1940, in base ai decreti del 13 ottobre 1933, del 19 gennaio 1934 e del 16 dicembre 1938. Essa fu stabilita, calcolata e riscossa dai Cantoni, ai quali fu riconosciuta una partecipazione finanziaria del 30%. L'oggetto dell'imposta era costituito dal reddito delle persone fisiche e dall'utile e dal capitale delle persone giuridiche;
- il nuovo sacrificio per la difesa nazionale, istituito il 9 novembre 1942 e prorogato il 13 luglio 1945, che colpiva la sostanza delle persone fisiche e il capitale delle persone giuridiche;
- l'imposta supplementare per la difesa nazionale, istituita il 30 settembre 1946, che colpiva i redditi del lavoro delle persone fisiche che eccedevano i fr. 25'000, nonché l'utile delle persone giuridiche;
- l'imposta preventiva sui redditi dei capitali mobiliari, istituita con carattere permanente il 1° settembre 1943;
- l'imposta preventiva sulle prestazioni assicurative e sulle rendite vitalizie, istituita pure con carattere permanente il 13 aprile 1945.

Nei successivi ordinamenti finanziari, alla Confederazione non venne tuttavia mai concessa la facoltà, tanto dall'Assemblea federale, quanto dal Popolo e dai Cantoni, di prelevare senza limiti temporali e materiali l'IFD e l'IVA (prima conosciuta come ICA). Questi limiti non consentirono di fatto alla Confederazione di poter pianificare una politica finanziaria efficace.

Il Consiglio federale ne era ben cosciente al punto che propose, in svariate occasioni, l'abrogazione dei limiti temporali e materiali stabiliti nella Costituzione federale, senza alcun successo, come si evince dalla Tabella 1 (p. 5).

Si è quindi verificato un contrasto istituzionale permanente, quindi non tanto tra i partiti, ma tra l'esecutivo federale da un lato, e l'Assemblea federale, i Cantoni e il Popolo, dall'altro. Questo contrasto trova il suo fondamento nell'art. 3 Cost., che stabilisce il principio del federalismo ("*[i] Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione*").

Sin dall'origine della Confederazione, i Cantoni hanno avuto il diritto esclusivo di prelevare le imposte dirette, mentre la Confederazione ha ottenuto dal Popolo e dai Cantoni la competenza di prelevare in maniera esclusiva i dazi doganali e le

^[2] Dopo settant'anni ritroviamo una certa analogia con la tassa di collegamento del Canton Ticino, contro la quale è stato interposto un ricorso davanti al Tribunale federale. Sarà interessante sapere se l'Alta Corte, nei suoi considerandi, farà propri questi aspetti storici.

^[3] Meglio conosciuta come DIFD (Decreto del Consiglio federale concernente la riscossione d'una imposta federale diretta).

imposte indirette. Solo in occasione di eventi straordinari, quali le due guerre mondiali e la crisi economica degli anni trenta, e sulla base dei pieni poteri ottenuti dal Consiglio federale per far fronte a questi eccezionali eventi, è stato consentito alla Confederazione di prelevare, in concorrenza con i Cantoni, le imposte dirette.

Questa è la ragione storica, politica, ma anche economica, in base alla quale la Confederazione non è mai riuscita ad ottenere ciò che voleva, ovvero la possibilità di prelevare senza alcuna limitazione costituzionale le imposte dirette. Questo criterio è stato esteso anche all'IVA per la sua notevole importanza finanziaria per la Confederazione.

Questi contrasti tra il potere centrale e i Cantoni dimostrano, se fosse ancora necessario farlo, l'importanza e la particolarità del nostro Stato federale. È soltanto in base ad un tacito accordo tra esecutivo da un lato e legislativo dall'altro – che però può sempre essere rimesso in discussione – che la Confederazione può continuare, sebbene condizionata dalla necessità di un'approvazione popolare, a prelevare queste due imposte, ovvero l'IFD e l'IVA.

Per il momento sembrerebbe andare bene così. Se tuttavia, come si è accennato nel dibattito al Consiglio nazionale, dovessero assumere maggior consistenza proposte politiche volte a togliere i limiti temporali e/o i limiti materiali, allora potrebbe aver luogo un dibattito e un contrasto politico, le cui conseguenze non possono essere oggi valutate.

Tabella 1: Decisione dell'Assemblea federale e del Popolo e dei Cantoni sulle proposte del Consiglio federale per inserire una norma costituzionale sull'IFD e sull'IVA (Fonte: MARCO BERNASCONI, *Federalismo fiscale: l'esempio del Cantone Ticino dal 1950 al 1995*, in: Edizione speciale RtiD, Bellinzona/Lugano 2008, p. 31)

Data proposta dal Consiglio federale	Assemblea federale	Popolo e Cantoni
22 gennaio 1948	Accolta	Respinta il 4 giugno 1950
20 gennaio 1953	Accolta	Respinta il 6 dicembre 1953
10 settembre 1969	Accolta	Respinta il 5 novembre 1970
3 aprile 1974	Accolta	Respinta il 13 marzo 1975
9 febbraio 1977	Accolta	Respinta il 17 febbraio 1976
8 dicembre 1980	Non accolta la rinuncia dei limiti temporali	Accolta con la rinuncia ai limiti temporali
5 giugno 1989	Accolta	Respinta il 2 giugno 1991