

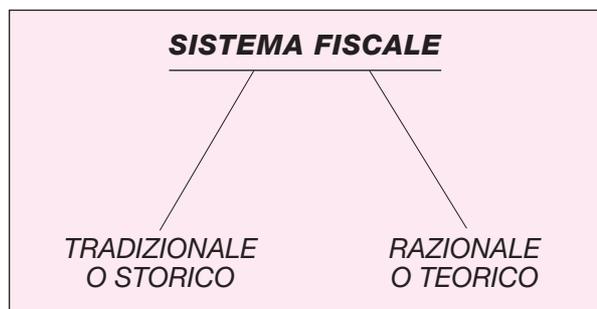


## **Caratteristiche del sistema fiscale svizzero**

# Caratteristiche del sistema fiscale svizzero

## 1 CONSIDERAZIONI GENERALI

Per sistema fiscale la scienza finanziaria intende l'insieme delle imposte prelevate in un Paese,



anche se fra di loro non vi è necessariamente alcuna relazione. La dottrina distingue fra sistema fiscale **tradizionale** o **storico** e sistema fiscale **razionale** o **teorico**, a seconda che si sia sviluppato nel corso del tempo, più per caso che sulla base di una pianificazione, o che sia stato invece strutturato intenzionalmente sulla base di conoscenze scientifiche.

Secondo la dottrina finanziaria, il sistema fiscale svizzero ha un **carattere storico**. Esso riflette la **struttura federalista** della Confederazione.



Ciascuno dei 26 **Cantoni** ha così una propria legislazione tributaria che grava diversamente il reddito, la sostanza, le successioni, gli utili in capitale, gli utili immobiliari nonché altri oggetti fiscali.

I circa 2'800 **comuni** possono liberamente prelevare imposte comunali o decidere supplementi nell'ambito della tariffa base cantonale rispettivamente dell'imposta cantonale dovuta.

Anche la **Confederazione** tassa il reddito, ma le sue entrate fiscali provengono essenzialmente da altre fonti, come l'imposta sul valore aggiunto, i dazi e le imposte speciali sul consumo.

## Come si è giunti a questo sistema fiscale?

Ai tempi della **Repubblica Elvetica** (1798 - 1803) la Svizzera conobbe il suo primo, e finora unico, sistema fiscale unitario che, in verità, esisteva in parte solo sulla carta e non era mai stato pienamente applicato.

Dopo la caduta della Repubblica Elvetica e il ritorno al federalismo, i Cantoni riacquisirono l'autonomia fiscale e svilupparono sistemi fiscali propri con accentuate diversità sia nella struttura

### **SVIZZERA PRIMA DEL 1848: FEDERAZIONE DI STATI**

*Fonti fiscali dei Cantoni:*

- dazi, pedaggi e altri tributi doganali
- imposte sulla sostanza

degli stessi sistemi che nell'elaborazione delle varie imposte.

Alcuni Cantoni reintrodussero quindi le imposte indirette in vigore prima della Rivoluzione francese, soprattutto le imposte sul consumo (dazi, pedaggi e altri tributi doganali), mentre altri Cantoni mantennero le imposte del sistema della Repubblica Elvetica, come in particolare l'imposta sulla sostanza.

Con la **nascita dello Stato federativo nel 1848** questo ordinamento fiscale subì un profondo cambiamento. La sovranità in materia di diritti doganali passò completamente alla Confederazione e, per compensare queste perdite, i Cantoni furono costretti a procurarsi le loro entrate fiscali tassando la sostanza e il reddito, sicché nel corso del XIX secolo le imposte dirette - segnatamente le imposte sulla sostanza - acquisirono gradualmente una posizione di predominanza nei sistemi tributari cantonali, mentre le imposte indirette persero d'importanza. Tuttavia, sotto forma di dazi esse costituivano la spina dorsale delle finanze federali.

Questa ripartizione delle fonti fiscali rimase immutata fino al **1915**.

Già allora risultò evidente che l'imposta sulla sostanza era poco flessibile per soddisfare i crescenti fabbisogni finanziari dei Cantoni. Anche il sistema fiscale della Confederazione aveva raggiunto i limiti delle sue capacità, per cui non poteva essere ulteriormente sollecitato.

### **STATO FEDERATIVO SVIZZERO 1848**

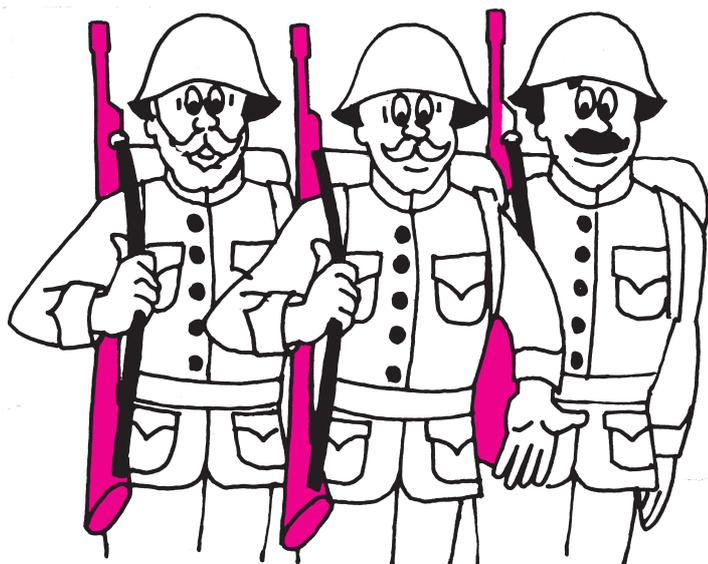
*Fonti fiscali della  
Confederazione:*

- dazi

*Fonti fiscali dei  
Cantoni:*

- sostanza
- reddito

A seguito della Prima guerra mondiale e delle sue ripercussioni finanziarie, la Confederazione e i Cantoni furono costretti a modificare profondamente la loro legislazione e il loro sistema fiscale. Di conseguenza fu necessario abbandonare il principio politico sviluppatosi nel corso degli anni, secondo cui le imposte dirette spettavano ai Cantoni e quelle indirette alla Confederazione.



Gli elevati costi in materia di difesa nazionale obbligarono la Confederazione a prelevare anche imposte dirette che, ad eccezione del 1933, riscuoterà a titolo provvisorio sino alla fine del 2020.

A loro sostegno è sempre stata invocata la situazione delle finanze della Confederazione che comportò parimenti l'introduzione di altre imposte federali, come dimostra la seguente tabella:

### Introduzione e durata delle singole imposte federali

<b>Riscossa</b>	<b>Genere d'imposta</b>
<i>dal 1849</i>	<i>Dazi</i>
<i>dal 1878</i>	<i>Tassa d'esenzione dall'obbligo militare (precedentemente Tassa d'esenzione dal servizio militare)</i>
<i>dal 1887</i>	<i>Imposizione delle bevande distillate</i>
<i>1915-1920</i>	<i>Imposta sui profitti di guerra</i>
<i>1916-1917</i>	<i>Imposta di guerra</i>
<i>dal 1918</i>	<i>Tasse di bollo federali</i>
<i>1921-1932</i>	<i>Nuova imposta di guerra straordinaria</i>
<i>dal 1933</i>	<i>Imposta sul tabacco</i>
<i>dal 1934</i>	<i>Imposta sulle bevande (Imposta sulla birra)</i>
<i>1934-1940</i>	<i>Tributo di crisi</i>
<i>1939-1946</i>	<i>Imposta sui profitti di guerra</i>
<i>1940-1942</i>	<i>Contributo unico per il sacrificio per la difesa nazionale</i>
<i>dal 1941</i>	<i>Imposta per la difesa nazionale / Imposta federale diretta (dal 1.1.1983)</i>
<i>dal 1941</i>	<i>Imposta sulla cifra d'affari / Imposta sul valore aggiunto (dal 1.1.1995)</i>
<i>1941-1954</i>	<i>Imposta compensativa</i>
<i>1941-1945</i>	<i>Contributo degli emigranti alla difesa nazionale</i>
<i>1942-1959</i>	<i>Imposta sul lusso</i>
<i>dal 1944</i>	<i>Imposta preventiva</i>
<i>1945-1947</i>	<i>Nuovo contributo per il sacrificio per la difesa nazionale</i>
<i>dal 1997</i>	<i>Imposizione degli oli minerali e imposizione degli autoveicoli (precedentemente dazi doganali)</i>
<i>dal 2000</i>	<i>Tassa sulle case da gioco</i>

Grazie a queste entrate supplementari la **Confederazione** è riuscita a riportare a un livello sopportabile l'indebitamento risalente all'epoca dei due conflitti mondiali. Nel frattempo nuovi compiti sono stati continuamente attribuiti alla Confederazione, tanto che nel dopoguerra le sue uscite sono aumentate in modo tale che un ritorno al sistema fiscale in vigore prima del periodo bellico non è più immaginabile. Per questa ragione la Confederazione continua a riscuotere le imposte federali introdotte durante gli anni della guerra.

L'**imposta federale diretta** (allora denominata imposta per la difesa nazionale) dal 1941 al 1958 era composta da un'imposta sul reddito e da un'imposta complementare sulla sostanza. Nel 1959 l'imposta sulla sostanza delle persone fisiche, e nel 1998, l'imposta sul capitale delle persone giuridiche sono state abolite; da allora l'imposta federale diretta grava esclusivamente il reddito rispettivamente l'utile. <sup>1)</sup>

A differenza della Confederazione che introdusse una serie di nuove imposte, i **Cantoni** si accontentarono delle imposte esistenti. In un secondo tempo, i Cantoni sono però passati dalle tradizionali imposte sulla sostanza e sulle successioni a un'imposta sul reddito generale e a un'imposta sulla sostanza complementare.

Basilea Città è stato il primo Cantone ad attuare questo passaggio che comportava una riduzione dell'imposta sulla sostanza e un aumento di quella sul reddito. Dopo di esso, sino al 1945 altri dieci Cantoni seguirono il suo esempio; l'ultimo Cantone ad adottare il nuovo sistema fiscale è stato Glarona nel 1970.

Al riguardo bisogna menzionare anche il Cantone di Svitto che solo nel 1936 introdusse un'imposta sui redditi da attività lucrativa; prima era tassata unicamente la sostanza.

Agli inizi le imposte erano prelevate proporzionalmente. Con il tempo si affermò l'imposizione progressiva e, con riguardo ai contribuenti con reddito modesto o famiglie a carico, sono state introdotte deduzioni sociali.

---

1) Promemoria:

*L'imposta federale diretta corrisponde alla vecchia «imposta per la difesa nazionale». Tramite il Decreto del Consiglio federale del 13 gennaio 1982 le è stata conferita la nuova denominazione di imposta federale diretta, che peraltro rispecchia meglio la realtà. La vecchia denominazione «imposta per la difesa nazionale» era dovuta a motivi storici. Infatti, l'imposta era stata introdotta nel 1941 quando la Confederazione doveva assolutamente trovare nuove entrate per sopperire al forte aumento delle spese per la difesa del nostro Paese durante la Seconda guerra mondiale. Questa imposta è sempre stata un'imposta generale sul reddito prelevata dalla Confederazione. Il suo gettito, dopo deduzione della quota dei Cantoni del 30 per cento, finisce nella cassa generale della Confederazione e non è utilizzato a scopi militari - come lascerebbe intendere la prima designazione - ma serve, unitamente alle altre entrate della Confederazione, a finanziare i molteplici compiti che la Confederazione è chiamata a svolgere.*

## 2 CHI PRELEVA LE IMPOSTE IN SVIZZERA?

Come già detto, in Svizzera prelevano imposte la Confederazione, i Cantoni e persino i comuni.<sup>2)</sup>

Il diritto di questi enti pubblici di riscuotere imposte è tuttavia limitato dalla Costituzione federale. L'obiettivo è di ripartire la sovranità fiscale in modo che, da un lato, i tre enti non si ostacolino a vicenda e che, dall'altro, i contribuenti non vengano gravati oltremisura. Pertanto la Costituzione federale accorda il diritto di prelevare determinate imposte alla Confederazione mentre per altre lo nega ai Cantoni. Questo particolare sistema è dovuto alla struttura federalista della Confederazione Svizzera i cui principi sono definiti come segue nell'articolo 3 della Costituzione:

**«I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione».**



<sup>2)</sup> La Svizzera (Stato federale) è composta da 26 **Cantoni** (Stati membri) raggruppati in seno alla «**Confederazione**» (Stato centrale). I Cantoni contano a loro volta circa 2'800 **comuni** e detengono i diritti di sovranità originari, mentre la Confederazione dispone unicamente dei diritti che le sono attribuiti esplicitamente dalla Costituzione.

La portata dell'autonomia dei comuni è determinata dal diritto cantonale.

Sul piano fiscale questa ripartizione delle competenze significa che:

- la **Confederazione** può riscuotere soltanto le imposte che le sono espressamente attribuite dalla Costituzione federale.
- i **Cantoni** per contro sono in linea di principio liberi di scegliere le loro imposte, a meno che la Costituzione federale non vieti loro espressamente di prelevare determinate imposte o le riservi alla Confederazione.

Il fatto che la Costituzione attribuisca alla Confederazione la competenza di prelevare un'imposta non esclude ancora il diritto dei Cantoni di riscuotere un'imposta dello stesso genere; a tal fine occorrerebbe un divieto esplicito. Questo non esiste in materia di imposte dirette, sebbene la Costituzione autorizzi la Confederazione a prelevare una simile imposta. Di conseguenza sia la Confederazione che i Cantoni prelevano imposte dirette, per cui in questo campo sono in concorrenza.

Mentre Confederazione e Cantoni, quali Stati sovrani, possiedono una sovranità originaria in materia fiscale, i **comuni** possono prelevare imposte unicamente entro i limiti dell'autorizzazione loro accordata dal proprio Cantone.<sup>3)</sup> In contrapposizione alla sovranità originaria si parla quindi di sovranità derivata o delegata, la quale è pur sempre una vera e propria sovranità fiscale e, oltre a quella della Confederazione e dei Cantoni, si integra quale terzo elemento essenziale nel quadro del sistema fiscale svizzero.

---

3) *Il diritto di prelevare imposte è accordato anche ai comuni in quanto, quali corporazioni pubbliche autonome, rivestono una grande importanza nella struttura sociale del nostro Paese. Oltre ai compiti da essi assunti in qualità di comunità locali, devono pure svolgere incombenze che altrove sono di competenza dello Stato, come la gestione della scuola elementare, l'assistenza sociale e la sanità.*

*Sebbene questi compiti siano eseguiti in parte sotto il controllo dello Stato e con il suo sostegno finanziario, le spese che ne derivano sono sopportate essenzialmente dagli stessi comuni. Per questa ragione è necessario che essi possano fruire delle fonti finanziarie esistenti. L'indipendenza fiscale dei comuni va quindi di pari passo con la loro autonomia funzionale.*

### 3 PRINCIPI DELLA SOVRANITÀ FISCALE

La legislazione svizzera in materia tributaria è caratterizzata dai seguenti principi ancorati nella Costituzione federale:

- Principio dell'uguaglianza giuridica
- Principio della libertà economica
- Principio della garanzia della proprietà
- Principio della libertà di credo e di coscienza
- Divieto della doppia imposizione intercantonale
- Divieto di agevolazioni fiscali ingiustificate.

Che cosa contengono questi principi e divieti?

#### a) Principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.)



I Cantoni devono rispettare il principio costituzionale dell'uguaglianza giuridica davanti alla legge anche nella loro legislazione tributaria come pure in occasione della riscossione delle imposte e nella giurisprudenza fiscale. È data violazione del principio d'uguaglianza allorquando non è osservato il divieto di operare disparità di trattamento ingiustificate nella legislazione e all'atto dell'applicazione della legge. Se questo principio è violato da una decisione cantonale di ultima istanza, il contribuente può difendersi presentando ricorso di diritto pubblico presso il **Tribunale federale svizzero** a Losanna.

Nel diritto fiscale il postulato dell'uguaglianza giuridica si concretizza soprattutto con il principio dell'imposizione secondo la capacità economica.

## b) Principio della libertà economica (art. 27 e 94-107 Cost.)

Le prescrizioni e le misure di diritto fiscale non devono pregiudicare la libertà economica. Questa disposizione costituzionale vieta quindi la riscossione di talune imposte sul commercio che avrebbero un carattere proibitivo nell'ambito della politica commerciale. Inoltre, il legislatore cantonale non può ostacolare la concorrenza economica introducendo speciali imposte sul commercio che diminuirebbero la competitività di alcuni settori commerciali. Anche in questo caso, il contribuente può interporre ricorso di diritto pubblico presso il Tribunale federale per violazione della libertà economica.



## c) Principio della garanzia della proprietà (art. 26 Cost.)

È data violazione di questo principio quando l'onere fiscale assume carattere di confisca. La convinzione secondo cui la garanzia della proprietà costituisca un limite all'imposizione è oggi riconosciuta dalla dottrina. Il Tribunale federale ha adottato questo postulato, ma è prudente nell'ammettere il carattere di confisca di un'imposizione.

#### d) Principio della libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.)

Un'altra restrizione dell'imposizione risulta dalla libertà di credo e di coscienza. Da questa norma costituzionale si può quindi dedurre che non possono essere riscosse imposte di culto presso persone che non fanno parte della comunità religiosa in questione.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale solo le persone fisiche e non le persone giuridiche possono appellarsi a questa disposizione costituzionale.



#### e) Divieto della doppia imposizione intercantonale (art. 127 cpv. 3 Cost.)

Il divieto della doppia imposizione intercantonale risulta indirettamente dal principio costituzionale della libertà di domicilio (art. 24 Cost.). Secondo questo divieto una stessa persona non può essere tassata da più Cantoni su uno stesso oggetto fiscale (ad es. lo stipendio) e per uno stesso periodo di tempo.

La Costituzione autorizza la Confederazione a prendere le misure necessarie per evitare la doppia imposizione, ma fino ad oggi non è ancora stata elaborata nessuna legge federale. Il cittadino ha comunque il diritto costituzionale di ricorrere contro casi di doppia imposizione presso il Tribunale federale. La nostra Corte suprema ha sviluppato un'abbondante giurisprudenza che supplisce alla legge.

Il divieto della doppia imposizione ha effetto solo in casi di pretese concorrenti di due o più Cantoni ma non nelle relazioni tra Confederazione e Cantoni.



## **f) Divieto di agevolazioni fiscali ingiustificate (art. 129 cpv. 3 Cost.)**

A causa della palese concorrenza fiscale, per i Cantoni la tentazione di attirare ricchi contribuenti (segnatamente gli stranieri) concedendo loro eventuali agevolazioni fiscali oggettivamente ingiustificate è talvolta grande. La Costituzione federale accorda alla Confederazione il diritto di opporsi agli abusi di questo genere per via legislativa.

Finora la Confederazione non ha comunque mai dovuto ricorrere a questa competenza dato che in un accordo i Cantoni si sono volontariamente impegnati a non concedere privilegi fiscali (Concordato fra i Cantoni della Confederazione Svizzera sul divieto di convenzioni fiscali).

## 4 L'ULTIMA PAROLA AL POPOLO

Oltre alla particolarità secondo cui in Svizzera le imposte sono riscosse dalla Confederazione, dai Cantoni e dai comuni, il sistema fiscale svizzero si caratterizza anche per il fatto che il cittadino stesso decide quali imposte devono essere prelevate. Infatti, lo Stato può imporre al cittadino solo gli obblighi - comprese le imposte - previsti dalla Costituzione e dalla legge. Ogni modifica costituzionale deve essere sottoposta a votazione popolare (referendum obbligatorio). Inoltre, in molti Cantoni le leggi sottostanno al **referendum obbligatorio** e in altri al **referendum facoltativo**.

Nella maggior parte dei casi, il popolo è pure chiamato a pronunciarsi sulla determinazione delle **tariffe**, delle **aliquote** e dei **coefficienti d'imposta** o moltiplicatori.

Per l'**imposta federale diretta** le aliquote massime delle tariffe sono ancorate nella Costituzione federale. Il loro aumento può avvenire solo se è approvato dalla maggioranza del popolo e degli Stati (maggioranza dei Cantoni). La tariffa può per contro essere modificata da una legge federale che sottostà al referendum facoltativo.

A livello di **Cantone** e di **comune**, la modifica della **tariffa** implica una revisione della legge tributaria. I **coefficienti d'imposta** e/o i moltiplicatori<sup>4)</sup> sono invece determinati dal parlamento cantonale rispettivamente dal parlamento comunale oppure dall'assemblea comunale o dai Municipi. Queste decisioni soggiacciono sovente al referendum facoltativo o obbligatorio.



<sup>4)</sup> Per quanto riguarda l'imposta federale diretta e l'imposta diretta di alcuni Cantoni è possibile conoscere l'ammontare dell'imposta dovuta direttamente dalla tariffa. Non è quindi necessario fissare un coefficiente d'imposta.

## 5 QUALI IMPOSTE CONOSCE IL SISTEMA FISCALE SVIZZERO E DA CHI SONO PRELEVATE

Le imposte prelevate in Svizzera vengono suddivise in **imposte sul reddito / sull'utile e imposte sulla sostanza / sul capitale** nonché in **imposte di consumo, sul possesso o sul dispendio**. La Confederazione, i Cantoni e i comuni prelevano imposte che rientrano in entrambe queste categorie.<sup>5)</sup>

Le **entrate fiscali incassate dagli enti pubblici** nel 2003 ammontavano:

- **Confederazione:** circa 43'281 milioni di franchi;
- **Cantoni:** circa 30'603 milioni di franchi;
- **Comuni:** circa 20'500 milioni di franchi.

### Imposte prelevate dalla Confederazione



#### Osservazione:

Breve cenno storico: l'imposta federale diretta corrisponde alla vecchia «imposta per la difesa nazionale». Tramite il Decreto del Consiglio federale del 13 gennaio 1982 le è stata conferita la nuova denominazione di imposta federale diretta, che peraltro rispecchia meglio la realtà.

<sup>5)</sup> Spesso queste due grandi categorie sono denominate comunemente anche imposte «**dirette**» e «**indirette**». Dettagli sui diversi generi d'imposta sono forniti nella parte II (fogli gialli).

## Imposte prelevate dai Cantoni e dai comuni

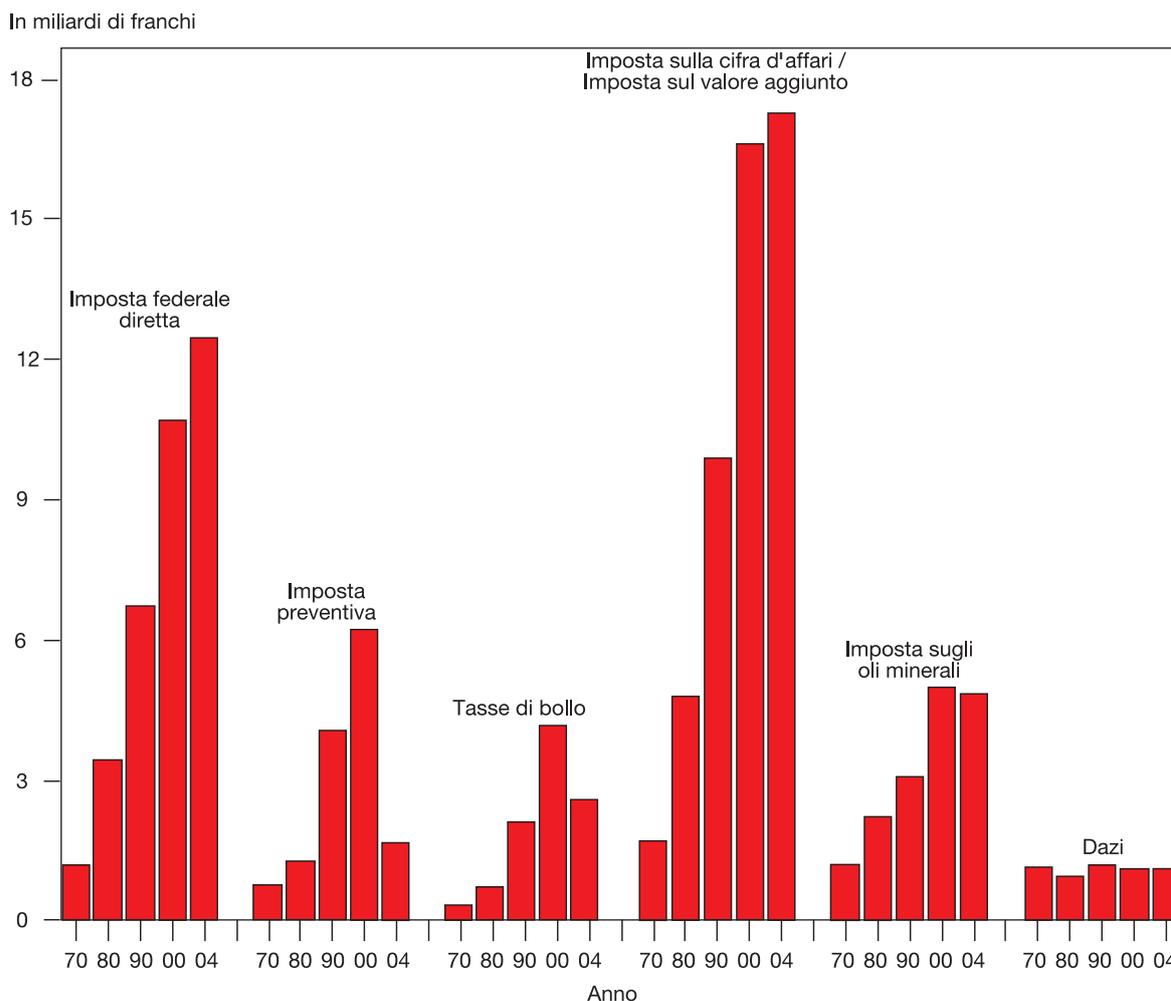
I Cantoni e i comuni prelevano generalmente le stesse imposte. Sovente i comuni partecipano al gettito dell'imposta cantonale oppure prelevano per conto proprio un'imposta calcolata in percento dell'imposta cantonale.



A prima vista l'elevato numero di imposte prelevate da Confederazione, Cantoni e comuni può forse sorprendere. Se si effettua però un confronto con altri Stati esteri, la Svizzera non si distingue affatto per la quantità di imposte riscosse. La peculiarità del nostro sistema è costituita piuttosto dalla mancanza di una regolamentazione legale uniforme, valida sull'intero territorio nazionale per ogni singola imposta e, in particolare per le imposte dirette.

Per la **Confederazione** le imposte sul consumo (imposte indirette) più importanti dal punto di vista del gettito sono l'imposta sul valore aggiunto e l'imposta sugli oli minerali. Le imposte dirette rappresentano circa un terzo delle entrate fiscali della Confederazione e il gettito più forte è dato dall'imposta federale diretta.

## Imposte e dazi più importanti



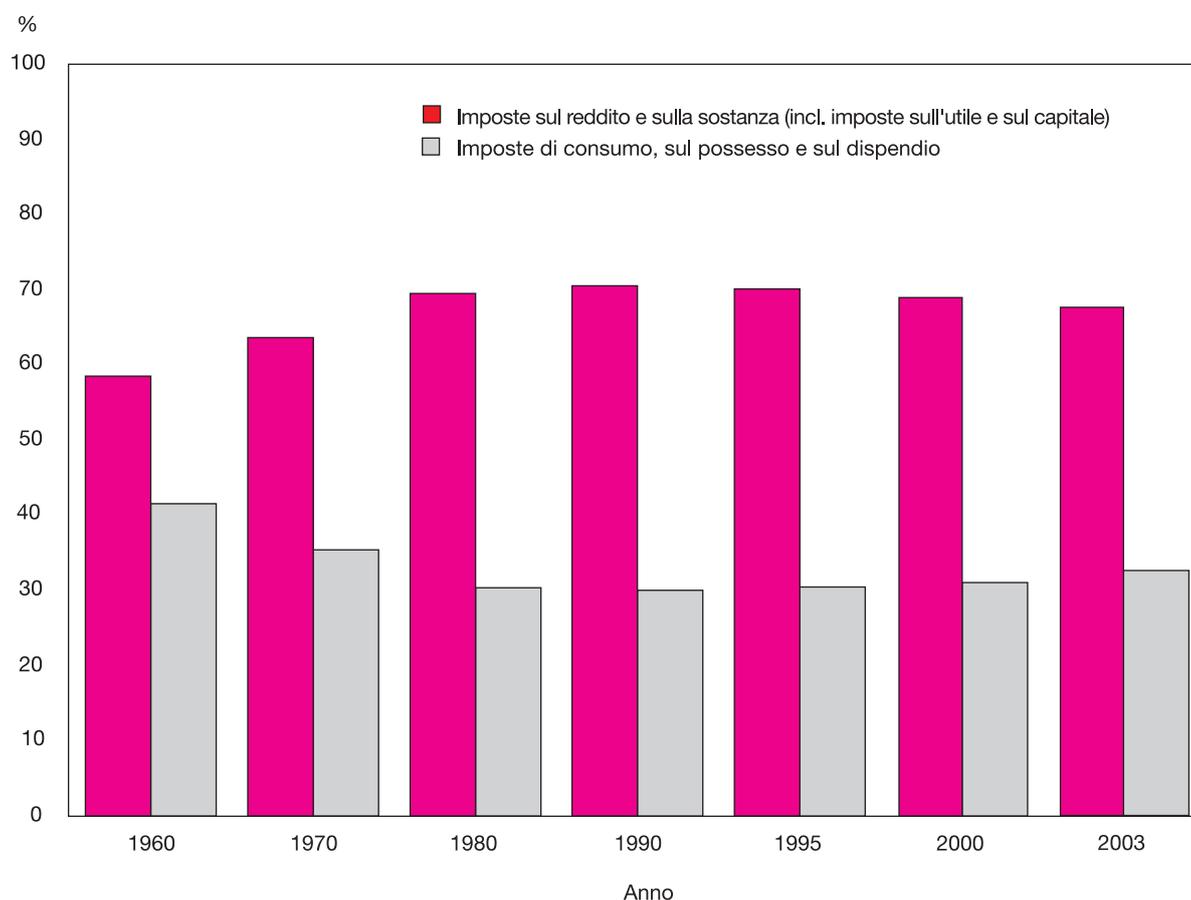
La situazione si presenta diversamente nei **Cantoni** e nei **comuni**, ove le principali fonti fiscali sono le imposte sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche nonché le imposte sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche. Nel 2003 queste imposte hanno rappresentato più del 96,5 per cento delle loro entrate fiscali.

Per i Cantoni le imposte sul consumo (imposte indirette) hanno fornito circa il 5,4 per cento degli introiti, mentre per i comuni non hanno raggiunto nemmeno lo 0,3 per cento.

## 6 LE QUOTE DELLE IMPOSTE DIRETTE E INDIRECTE SULLE ENTRATE FISCALI COMPLESSIVE

Nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta la quota delle imposte sul reddito/sull'utile, sulla sostanza/sul capitale nonché quella delle imposte sul consumo rappresentavano rispettivamente circa il 60 e il 40 per cento delle entrate fiscali complessive di Confederazione, Cantoni e comuni. Durante più di 30 anni l'ago della bilancia si è viepiù spostato dalla parte delle imposte sul reddito e sulla sostanza. Questa tendenza si sta ora leggermente invertendo, come mostra il seguente grafico.

### Entrate fiscali complessive = 100 %

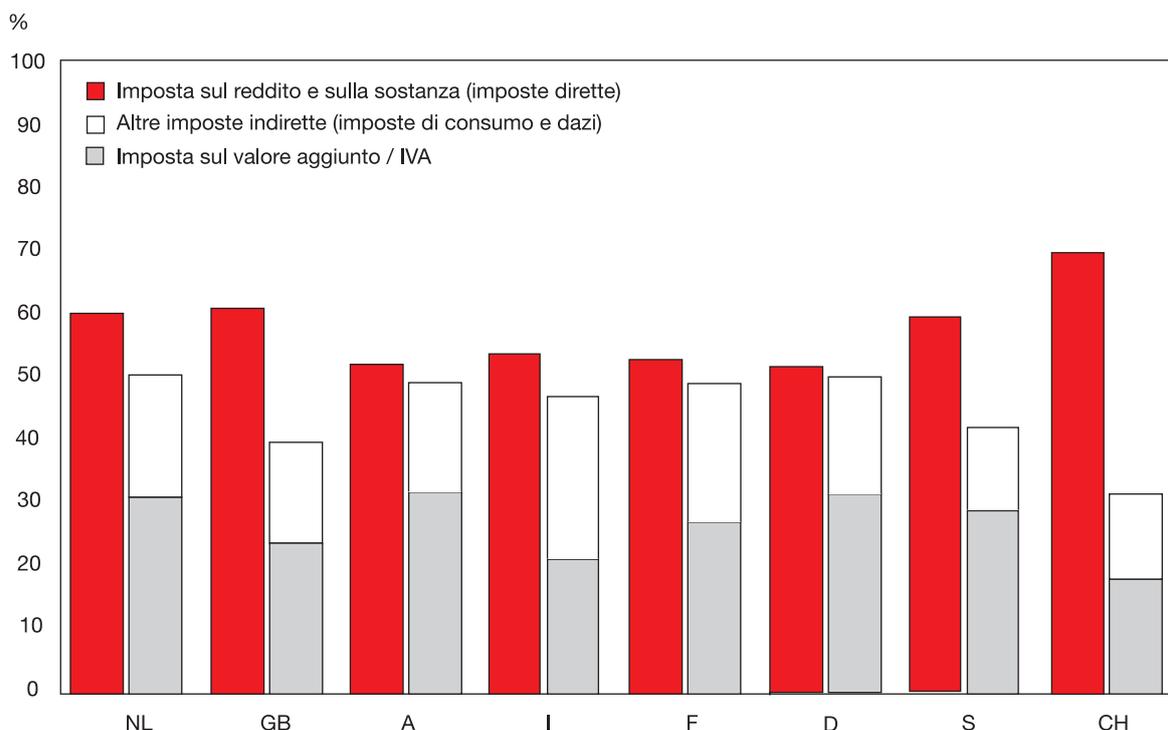


*Osservazione:* Nel grafico precedente le tasse di bollo federali sono state incluse nelle imposte dirette (Fonte: Finanze pubbliche in Svizzera, Amministrazione federale delle finanze, Berna)

Questa evoluzione è stata provocata, da un lato, dall'importante crescita dell'imposta federale diretta e delle imposte dirette sul reddito e sulla sostanza dei Cantoni e comuni e, dall'altro, dalla diminuzione degli introiti provenienti dai dazi all'importazione. Con l'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto, le cui aliquote sono leggermente superiori a quelle della precedente imposta sulla cifra d'affari, l'imposizione indiretta ha acquisito maggiore importanza.

Un confronto con altri Stati industrializzati mostra che nessun Paese presenta una simile proporzione. In Svizzera le imposte di consumo sono infatti più basse di quelle di altri Stati industrializzati (vedi grafico).

### Quote delle singole imposte in alcuni Stati dell'OCSE 2002



In questi Stati, le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto comparabili con quelle dell'omonima imposta svizzera nell'ambito del commercio al minuto sono, in percentuale, le seguenti (stato: 2004):

<i>Francia</i>	<i>19,6 / 5,5 / 2,1</i>	<i>Germania</i>	<i>16 / 7</i>
<i>Italia</i>	<i>20 / 10 / 4</i>	<i>Svezia</i>	<i>25 / 12 / 6</i>
<i>Austria</i>	<i>20 / 12 / 10</i>	<i>Gran Bretagna</i>	<i>18 / 8 / 1</i>
<i>Paesi Bassi</i>	<i>19 / 6</i>	<i>Svizzera</i>	<i>7,6 / 3,6 / 2,4</i>

Nell'ottica della politica fiscale questa situazione riveste importanza per diversi motivi. Le imposte sul consumo sono infatti più sensibili alle variazioni della congiuntura di quelle sul reddito e sulla sostanza. I rallentamenti come pure le riprese dell'economia si ripercuotono più rapidamente e direttamente sul loro gettito fiscale.

## 7 TASSAZIONE E RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE

La tassazione e la riscossione delle imposte sono spiegate sull'esempio delle imposte sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche.

### La tassazione

In Svizzera la tassazione del reddito e della sostanza avviene sulla base di una **dichiarazione d'imposta** spedita a ogni contribuente, il quale la deve compilare in modo veritiero e completo (autoaccertamento). Di regola questa dichiarazione deve essere rispedita all'autorità competente entro 30 giorni. Se quest'ultimo termine non viene rispettato, il contribuente viene diffidato a provvedervi entro un nuovo termine. Se neppure questo nuovo termine viene osservato, il contribuente è tassato d'ufficio.



Dopo la consegna della dichiarazione d'imposta debitamente compilata e firmata nonché corredata dei documenti richiesti, l'autorità di tassazione determinerà i fattori imponibili e fisserà l'ammontare dell'imposta.

Se la dichiarazione contiene informazioni manifestamente errate, queste vengono rettifiche d'ufficio. Successivamente, quando i fattori imponibili saranno stati determinati, l'ammontare dell'imposta sarà fissato sulla base della **tariffa**. L'esito di questa operazione viene poi comunicato al contribuente.



Se la dichiarazione d'imposta e gli allegati non permettono di determinare i fattori imponibili, l'autorità di tassazione procederà agli accertamenti necessari mediante audizione, richiesta di mezzi di prova, ispezione dei libri contabili, sopralluoghi ecc.

Se anche da questi accertamenti non scaturisse alcun risultato - o quest'ultimo fosse insufficiente ai fini della tassazione - l'autorità di tassazione fisserà il reddito e la sostanza sulla base del suo potere d'apprezzamento.

La tassazione è intimata al contribuente per scritto. Essa deve indicare i fattori imponibili e l'ammontare dell'imposta dovuta per l'anno in questione. Inoltre deve indicare i rimedi giuridici ai fini del reclamo e i termini da osservare nonché l'autorità alla quale dovrà essere inoltrato il gravame.

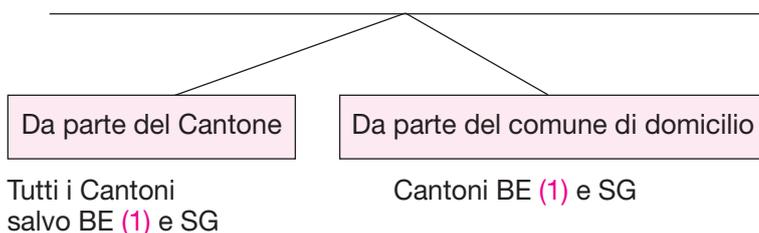
Se non è stata contestata tempestivamente mediante reclamo, la tassazione regolarmente intimata cresce in giudicato. Le tassazioni passate in giudicato possono essere modificate a sfavore del contribuente qualora risultassero insufficienti o lacunose. Esse possono venir modificate a favore del contribuente se sono dati i motivi della revisione.

## La riscossione delle imposte

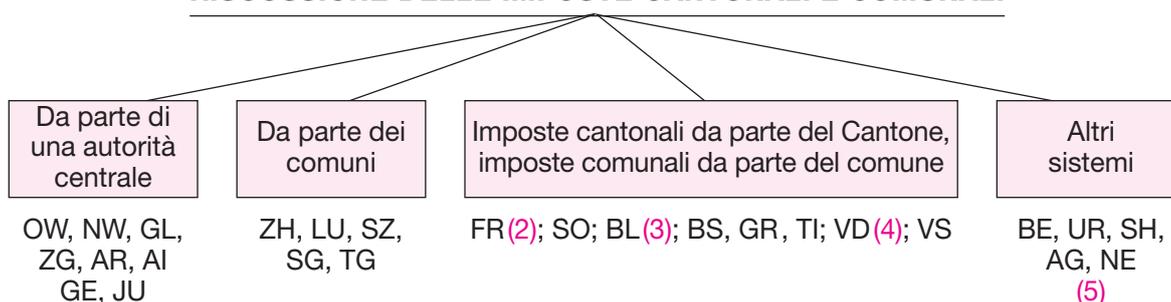
La riscossione delle imposte sul reddito e sulla sostanza delle **persone fisiche** è effettuata di regola dallo stesso Servizio che ha eseguito la tassazione.

L'**imposta federale diretta** è prelevata nella maggior parte dei casi da un Servizio cantonale, che può essere l'Amministrazione cantonale delle contribuzioni, l'Ufficio di esazione o la Cassa cantonale. Per quanto concerne le **imposte cantonali e comunali**, la procedura di riscossione varia da Cantone a Cantone. In alcuni casi entrambe sono prelevate da un Servizio centrale del Cantone o del comune di domicilio. Talvolta l'imposta cantonale è però riscossa dal Cantone e quella comunale dai comuni.

### RISCOSSIONE DELL'IMPOSTA FEDERALE DIRETTA



### RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE CANTONALI E COMUNALI



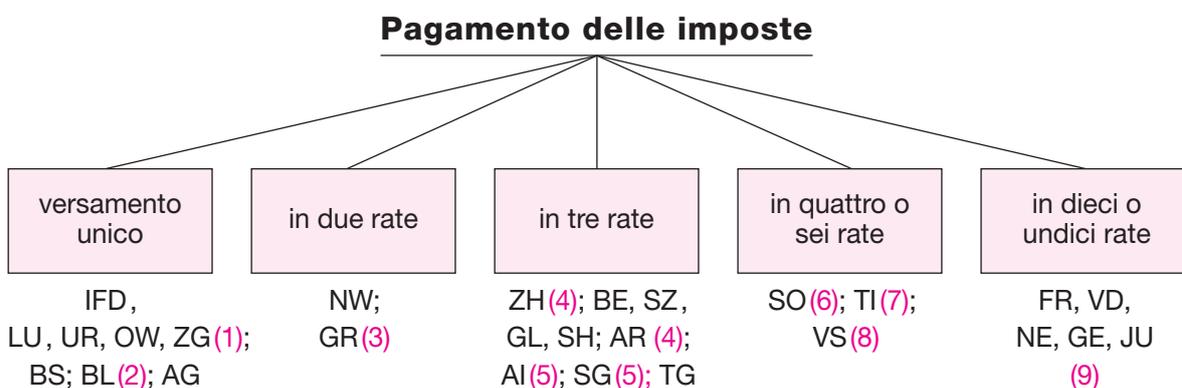
- 1) **BE:** Riscossione da parte dei cinque Servizi d'incasso decentralizzati del Cantone e delle città di Berna, Bienne e Thun.
- 2) **FR:** I comuni e le parrocchie possono delegare la riscossione delle imposte anche al Cantone.
- 3) **BL:** Per 30 comuni la riscossione delle imposte comunali è effettuata dal Cantone.
- 4) **VD:** Finora 9/10 dei comuni (= oltre il 95% dei contribuenti) hanno delegato la riscossione delle imposte al Cantone. Questa tendenza è in costante aumento.
- 5) **BE:** Cinque Servizi d'incasso cantonali decentralizzati riscuotono le imposte cantonali e comunali (compresa l'imposta di culto). Nelle città di Berna, Bienne e Thun la riscossione delle imposte cantonali e comunali (compresa l'imposta di culto) è effettuata dall'Amministrazione comunale. La coordinazione tecnica dei Servizi d'incasso cantonali è garantita dalla Divisione centrale «Riscossione».

**UR, SH e AG:** L'Amministrazione cantonale delle contribuzioni riscuote le imposte delle persone giuridiche (nei Cantoni SH e AG anche l'imposta alla fonte). Le imposte delle persone fisiche sono riscosse dai comuni.

**NE:** Riscossione centrale delle imposte sotto la responsabilità dell'Ufficio di esazione del Cantone o del comune.

Le imposte devono essere pagate entro determinate **scadenze**. Nel caso dell'imposta federale diretta, questo termine è fissato generalmente al 1° marzo dell'anno successivo a quello fiscale.

Nella maggior parte dei Cantoni il pagamento delle imposte cantonali e comunali avviene per acconti provvisori più un conguaglio (= differenza tra l'importo già pagato e l'importo definitivo dovuto), non appena la notifica della tassazione è definitiva.



Parecchi Cantoni prevedono pure la possibilità di pagamenti anticipati per le imposte cantonali e comunali. Di regola questi importi vengono remunerati. In alcuni Cantoni, il contribuente che, appena ricevuto il conteggio provvisorio, paga anticipatamente tutta l'imposta dovuta o la paga prima di una determinata scadenza beneficia di uno sconto.

- 
- 1) **ZG:** Conteggio provvisorio a giugno con possibilità di pagamento in una o più rate fino a fine dicembre.
- 2) **BL:** Conteggio provvisorio a gennaio con possibilità di pagamento rateale nei mesi successivi fino a settembre; conguaglio pagabile entro 30 giorni dalla notifica della tassazione.
- 3) **GR:** I comuni possono adottare differenti regolamentazioni.
- 4) **ZH + AR:** Generalmente in tre rate, ma - su richiesta - anche in sette rate (ZH) e in 12 rate (AR) al massimo.
- 5) **AI + SG:** I contribuenti possono scegliere individualmente il numero dei pagamenti rateali (1, 3, 9 o 11).
- 6) **SO:** - Cantone: conteggio provvisorio delle imposte a febbraio; l'importo può essere pagato in una o tre rate entro il 31 luglio; il conguaglio deve essere pagato entro 30 giorni dalla notifica della tassazione.  
- Comuni: da due a quattro rate con scadenze fisse più conguaglio dopo la tassazione.
- 7) **TI:** Di regola in quattro rate (3 rate vere e proprie + conguaglio).
- 8) **VS:** Di regola in sei rate (5 rate vere e proprie + conguaglio).
- 9) **FR + VD + JU:** Di regola in 10 rate (9 rate vere e proprie + conguaglio).  
**NE + GE:** Di regola in 11 rate (10 rate vere e proprie + conguaglio).

Nel confronto internazionale la Svizzera non presenta il più elevato onere fiscale. Tuttavia, entro i suoi confini vi sono notevoli differenze di onere fiscale non solo tra Cantone e Cantone, bensì anche tra comuni di uno stesso Cantone. Queste differenze riguardano soprattutto le imposte sul reddito e sulla sostanza e meno quelle sul consumo, dato che queste ultime sono prelevate essenzialmente dalla Confederazione e non dipendono dalle differenze regionali del carico fiscale.

### Cause dei differenti oneri fiscali in Svizzera

La ragione principale risiede nel fatto che i 26 Cantoni possiedono una propria legislazione tributaria. L'ammontare delle deduzioni e le tariffe d'imposta divergono pertanto da Cantone a Cantone. Inoltre anche i differenti moltiplicatori d'imposta applicati dai comuni di uno stesso Cantone contribuiscono a queste differenze.

### Motivi di queste differenze

Le differenze dell'onere fiscale dei Cantoni e dei comuni sono la conseguenza della vasta autonomia finanziaria di cui godono gli enti pubblici. La loro eliminazione sarebbe possibile solo se si levasse ai Cantoni e ai comuni la **sovranità fiscale** per riservarla unicamente alla Confederazione. Tuttavia, una simile sovranità unilaterale avrebbe ripercussioni negative poiché risulterebbero inevitabili ingiustizie nella ripartizione dei fondi ai Cantoni. L'autonomia cantonale subirebbe inoltre un grave pregiudizio e una sua limitazione comporterebbe il rafforzamento del potere centrale per cui ci si potrebbe chiedere, giustamente, se una Svizzera governata da un potere prevalentemente centralizzato sarebbe ancora vitale, dato che non è stata costituita su basi etniche, linguistiche o territoriali bensì storiche, politiche e, soprattutto, federalistiche.

Occorre inoltre sottolineare che nella Svizzera federalista il cittadino ha più diritti politici di quelli che potrebbe avere nello Stato centralizzato. Infatti, in un Paese retto da un Governo centrale il cittadino non può essere consultato su ogni singolo tema come è invece il caso in occasione delle votazioni cantonali e comunali, ove può far sentire la sua voce sui problemi che lo toccano da vicino. Questo sistema permette quindi al cittadino di evitare che estranei (Stato centrale o cittadini di altri Cantoni) interferiscano negli affari del suo Cantone o del suo comune.

Comunque, affinché le differenze dell'onere fiscale fra collettività giurisdizionali ricche e povere non assumano dimensioni troppo vaste, la Svizzera ricorre alla **perequazione finanziaria intercantonale** e **intercomunale**. In questo modo i Cantoni e i comuni finanziariamente deboli beneficiano di versamenti compensativi che permettono loro di mantenere l'onere fiscale basso o di ridurlo.

---

<sup>6)</sup> Per i dettagli, si vedano le pagine 75 segg.

## La perequazione finanziaria federale o intercantonale

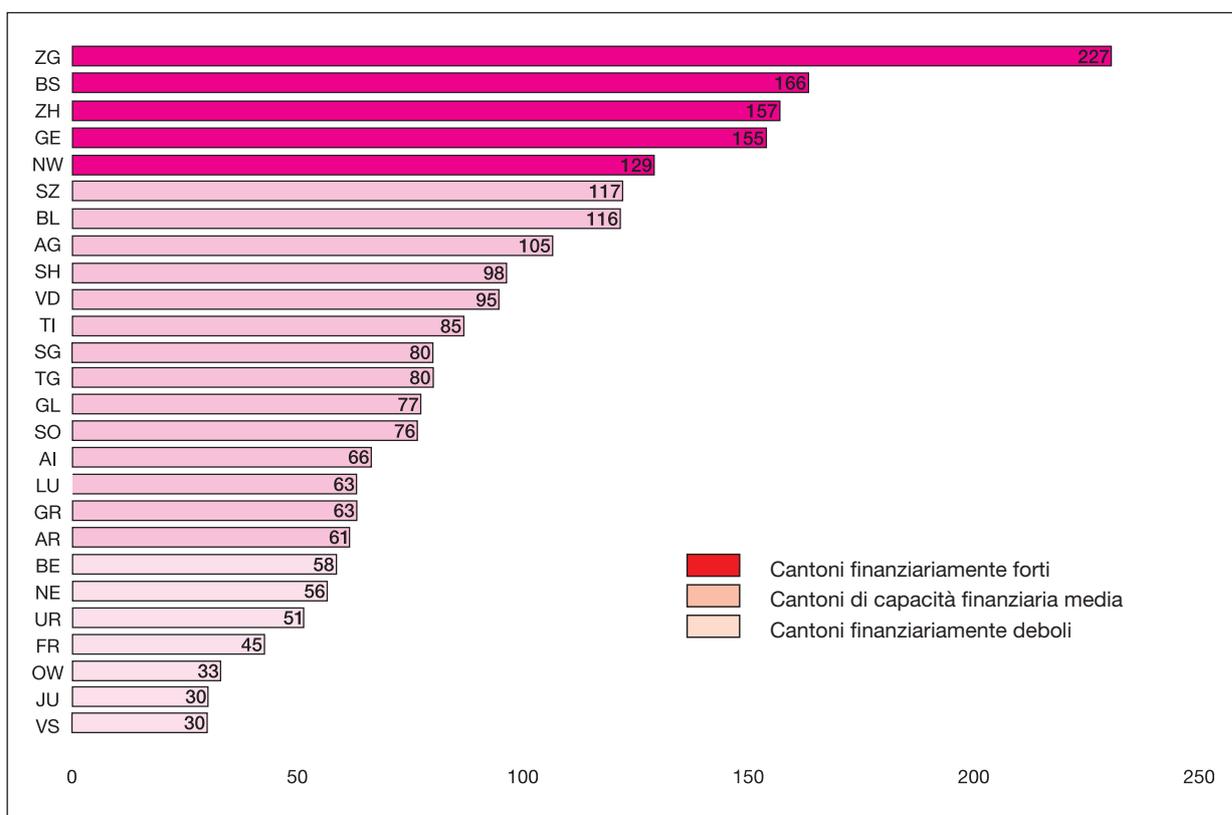
La perequazione finanziaria federale si prefigge in primo luogo di eliminare le differenze tra capacità finanziaria e fabbisogno finanziario. Essa intende garantire l'autonomia finanziaria e politica dei Cantoni, assicurare prestazioni pubbliche adeguate e ridurre particolari carichi nonché differenze nell'onere fiscale.

La perequazione finanziaria contribuisce quindi a una ripartizione equilibrata del benessere e alla decentralizzazione della struttura sociale.

Nella perequazione finanziaria federale tre tipi di misure, nelle quali la **capacità finanziaria** dei Cantoni riveste un ruolo fondamentale, sono particolarmente importanti:

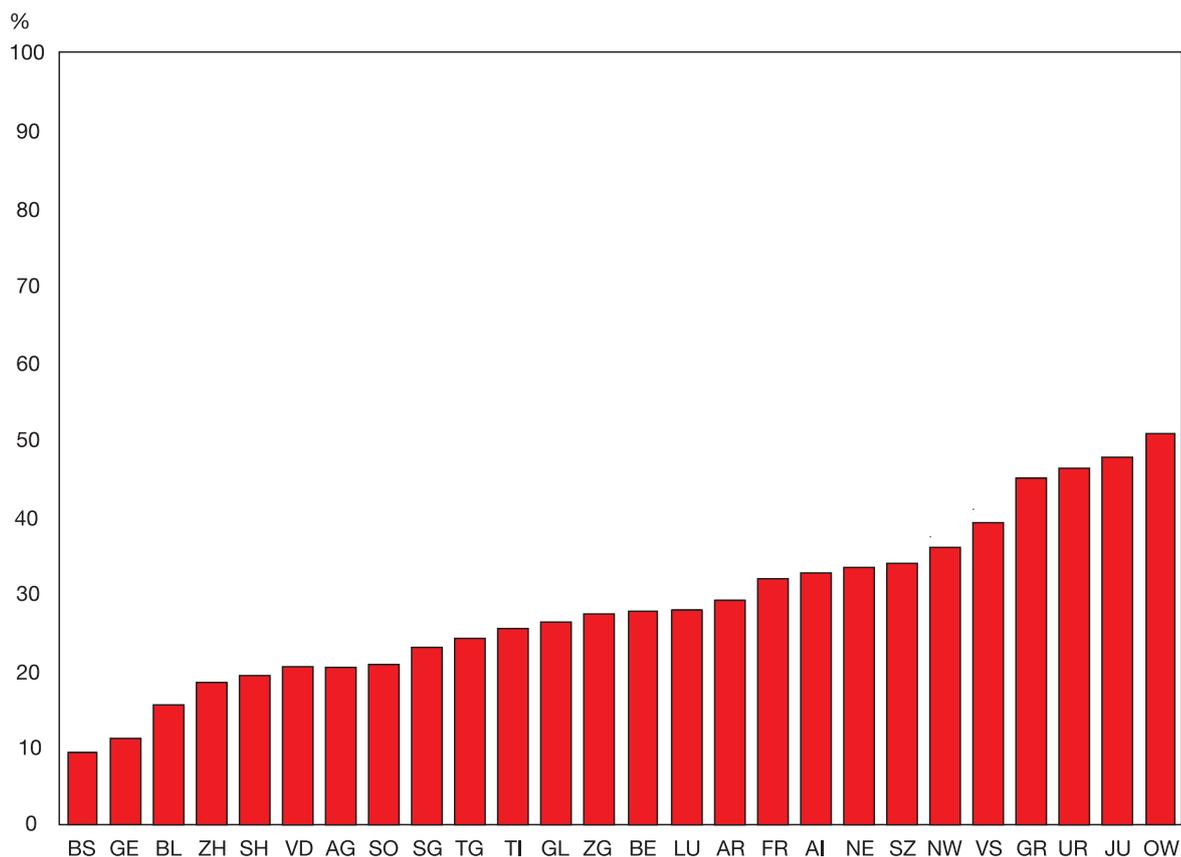
- la graduazione dei contributi e dei rimborsi della Confederazione ai Cantoni secondo la loro capacità finanziaria
- la ripartizione differenziata delle quote dei Cantoni sulle entrate federali
- la considerazione della capacità finanziaria dei Cantoni ai fini del calcolo dei contributi cantonali alle opere sociali della Confederazione.

### Capacità finanziaria dei Cantoni 2004/2005



Secondo il grafico che segue la perequazione federale permette a numerosi Cantoni di contenere entro certi limiti il loro onere fiscale rispetto a Cantoni i cui contribuenti sono meno gravati da imposte. Esso indica parimenti quale parte delle entrate complessive dei Cantoni è costituita da fondi federali.

### Introiti dei Cantoni provenienti da fonti federali in percento delle entrate complessive, 2003



### La perequazione finanziaria intercomunale

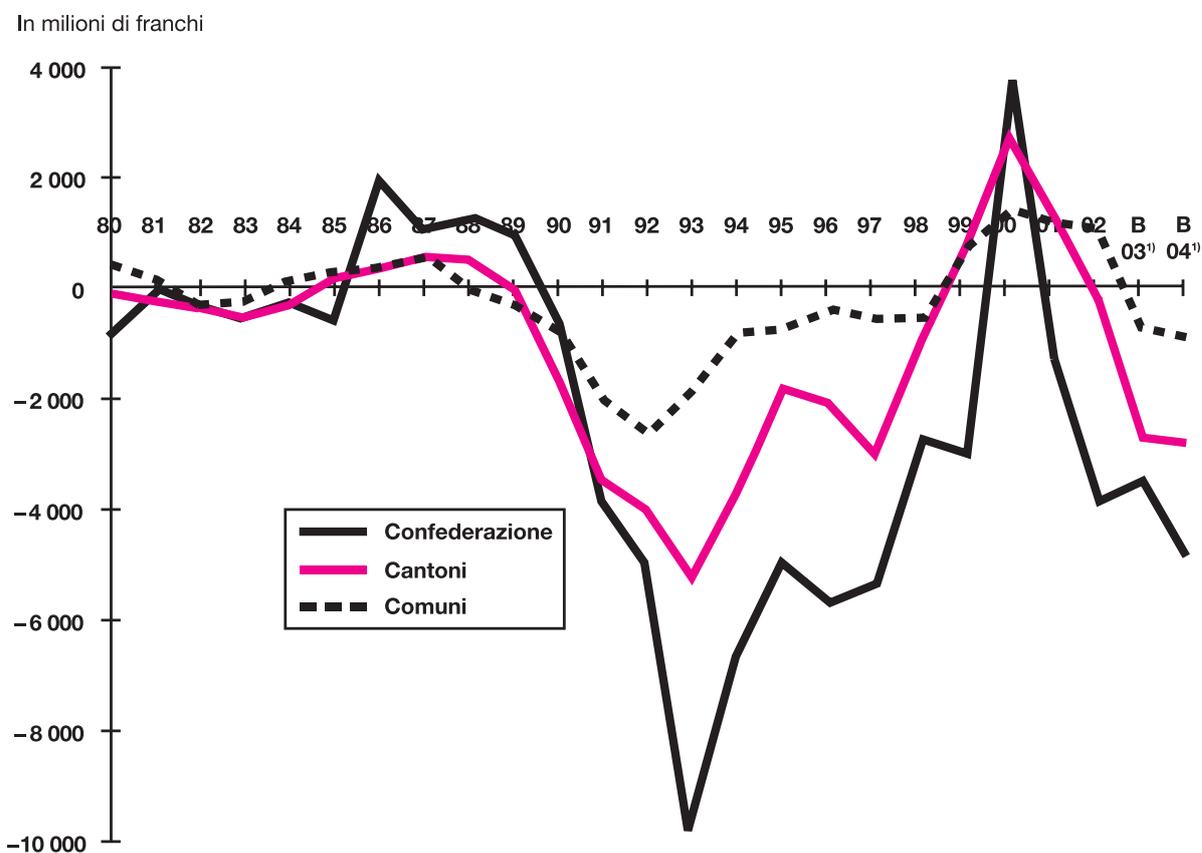
La perequazione finanziaria intercomunale consiste in versamenti compensativi tra Cantone e comuni nonché fra comuni di uno stesso Cantone. Nella maggior parte dei Cantoni la perequazione finanziaria è più sviluppata di quella della Confederazione. Come a livello federale, anche i Cantoni conoscono di regola la perequazione finanziaria **orizzontale** e quella **verticale**. Questo sistema varia però da un Cantone all'altro.

## 9 EVOLUZIONE DEL SISTEMA FISCALE SVIZZERO

### a) L'evoluzione delle finanze federali

Dal seguente grafico si può desumere che nella seconda metà degli anni Ottanta le finanze pubbliche hanno potuto conseguire eccedenze grazie alla buona situazione congiunturale. Con la recessione iniziata nel 1991 è in particolare aumentato in modo eccezionale il disavanzo della Confederazione. Tuttavia, solo una parte del peggioramento era dovuto alla congiuntura. Gran parte del disavanzo era infatti di natura strutturale.

#### Chiusure dei conti di Confederazione, Cantoni e comuni



<sup>1)</sup>In parte stimati

## b) Situazione politico-finanziaria

Dopo un pluriennale periodo di deficit, verso la fine degli anni Novanta la situazione delle finanze federali ha registrato dei miglioramenti, grazie tra l'altro al Programma di stabilizzazione 1998 e alla congiuntura favorevole. Con la chiusura annuale positiva del 2000, dovuta essenzialmente a fattori straordinari, da ogni parte sono state presentate richieste di forti riduzioni fiscali e di spese supplementari. La situazione si è ulteriormente acuita negli ultimi anni con il forte calo delle entrate e il debole andamento delle borse. A seguito dei disavanzi miliardari degli esercizi 2001-2003, il massiccio peggioramento della situazione finanziaria è sotto gli occhi di tutti. Tra le uscite e le entrate su cui può contare durevolmente la Confederazione esiste una grossa lacuna strutturale di finanziamento e, con 124 miliardi, la montagna di debiti ha raggiunto un nuovo record.

L'obiettivo delle misure adottate successivamente dal Consiglio federale è una politica finanziaria volta a pareggiare le finanze in modo credibile e durevole, che tenga conto della rispettiva situazione economica ai sensi del freno all'indebitamento approvato a grande maggioranza dal popolo. Con il Programma di sgravio 2003, adottato alla fine del 2003, comprendente 100 singole misure incentrate, in un primo tempo, sulle uscite, entro il 2006 le finanze della Confederazione registreranno miglioramenti di circa tre miliardi all'anno. Ne sono toccati in particolare i sei settori di compiti principali, quali la previdenza sociale, i trasporti, la difesa, l'agricoltura, la formazione e la ricerca fondamentale nonché le relazioni con l'estero. Queste misure di sgravio, che sono peraltro le più importanti adottate nella storia delle finanze federali, dovrebbero permettere di ridurre sensibilmente la crescita annua delle uscite, anche se non saranno ancora sufficienti per eliminare il deficit strutturale. Malgrado questa relativizzazione, il Programma di sgravio 2003 rappresenta un contributo determinante che può essere parificato a un cambiamento di rotta in materia di politica delle uscite.

Come il Consiglio federale spiega nel suo rapporto sul programma di legislatura 2003-2007, per eliminare entro il 2006 il deficit strutturale ammesso dalle disposizioni transitorie della legge sulle finanze federali occorre un ulteriore fabbisogno di risanamento di circa due miliardi. Quale misura a breve termine è stato allestito un ulteriore Programma di sgravio collegato con un Piano di rinuncia a determinati compiti. Inoltre, a medio termine il bilancio federale deve essere mantenuto in equilibrio attraverso profonde riforme nei singoli settori di compiti. Le misure di sgravio elaborate nel quadro del nuovo programma di sgravio sono nuovamente incentrate sulle uscite, e le più importanti riguardano i principali settori di compiti. Il Programma di sgravio 2004 dovrebbe entrare in vigore con effetto al 1° gennaio 2006.

Nella misura in cui il Parlamento approvi le misure correttive previste nel quadro del Programma di sgravio 2004 senza rivederle verso il basso, le cifre attuali del preventivo 2005 e del piano finanziario 2006-2008 sono ampiamente conformi alle esigenze del freno all'indebitamento: alla fine del periodo di pianificazione saranno superate le eccedenze congiunturali richieste e le finanze federali registreranno un saldo positivo. Infatti, grazie alle misure di risparmio, la crescita delle uscite sarà meno rapida rispetto a quella dell'economia, ciò che permette di ridurre il rischio di ricadere in nuovi periodi caratterizzati da deficit.

Le prospettive nel complesso positive sono conformi alle esigenze della politica congiunturale, secondo la quale nei periodi favorevoli dell'economia bisogna conseguire risultati positivi, non da ultimo in vista di deficit determinati da fattori congiunturali in caso di recessione. Tuttavia sarebbe un grave errore sopravvalutare le previste eccedenze. In primo luogo, i risultati positivi sotto il

profilo del freno all'indebitamento sono imperativi, secondariamente il rischio di maggiori oneri sul fronte delle uscite e delle entrate è reale e in terzo luogo occorre, in un'ottica globale, tenere conto dell'indebitamento considerevole causato dai grandi progetti ferroviari come pure delle difficoltà di finanziamento delle opere sociali AVS e AI.

### c) L'armonizzazione fiscale

Anche l'**armonizzazione fiscale** ha ripercussioni sul sistema fiscale svizzero.

Nel mese di giugno del 1977, vale a dire quasi 30 anni fa, popolo e Cantoni hanno approvato in votazione un articolo costituzionale concernente l'armonizzazione delle imposte dirette sul reddito e sulla sostanza rispettivamente sull'utile e sul capitale (art. 129 Cost.).

In esecuzione di questo mandato costituzionale, dopo circa otto lunghi anni di lavori commissionali, il Parlamento ha approvato il 14 dicembre 1990 la **legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)**.

Si tratta di una **legge quadro** che, conformemente al mandato costituzionale (art. 129 cpv. 1 e 2 Cost.) non contiene disposizioni concernenti tariffe, aliquote fiscali e importi esenti da imposta. In tal modo la LAID non produce un'armonizzazione materiale.

La LAID si indirizza ai legislatori cantonali e comunali prescrivendo loro i principi in materia di **assoggettamento, oggetto e periodo di calcolo delle imposte, diritto procedurale e penale** da seguire per la strutturazione dei regimi fiscali. Il testo della legge è quindi ridotto all'essenziale.

La LAID precisa che **spetta ai Cantoni stabilire le tariffe, le aliquote e gli importi esenti da imposta** (art. 1 cpv. 3).

Essa non disciplina per contro l'organizzazione delle autorità fiscali, che rimane compito dei Cantoni in quanto ognuno di loro ha una propria particolare struttura statale e amministrativa.

Nel primo titolo, la LAID menziona le imposte che devono essere riscosse dai Cantoni e dai comuni. I titoli da due a sei costituiscono la parte principale della legge e contengono norme concise sull'imposizione delle persone fisiche e giuridiche, sull'imposizione alla fonte delle persone fisiche e giuridiche nonché sulla procedura e sulle disposizioni penali. Il settimo titolo descrive la tassazione annua per le persone fisiche e nel titolo conclusivo, l'ottavo, figurano le disposizioni per l'attuazione della legge nonché le disposizioni transitorie.

**La LAID è entrata in vigore il 1° gennaio 1993.** I Cantoni hanno avuto un termine di otto anni (fino alla fine del 2000) per adattare la loro legislazione alla legge quadro. Dopo questa data, qualora la legislazione tributaria cantonale dovesse divergere dal diritto federale, quest'ultimo sarebbe applicabile a tutti gli effetti.

Dalla sua entrata in vigore, la LAID è già stata oggetto di parecchie revisioni.

**Appunti:**