

100 anni dell'AFC

5 giugno 2015, 12.10

## **Discorso del direttore Adrian Hug**

(Fa fede la versione orale)

Gentili Signore e Signori,

sono lieto di poter celebrare con voi il centenario dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Avete deciso di unirvi a noi in questo giorno particolare anche se, come afferma la NZZ, la riscossione delle imposte non è un motivo per festeggiare. Immagino che nemmeno voi vi facciate prendere dall'euforia quando ricevete una lettera o una visita da parte nostra. A meno che non abbiamo qualcosa da rimborsarvi. In tal caso beneficate di interessi più vantaggiosi di quelli che attualmente offrono le banche.

Tuttavia lo Stato non potrebbe essere finanziato senza imposte. Pagate volentieri le imposte? Allora siete un'eccezione. Nessuno però mette in discussione la necessità di pagarle e questo è un dato sorprendente e positivo allo stesso tempo. «Taxes are the price we pay for civilization» («le imposte sono il prezzo da pagare per vivere in una società civilizzata») – tutti noi possiamo sottoscrivere questa affermazione, pronunciata da un uomo di Stato.

Oggi celebriamo il centenario dell'AFC: esattamente 100 anni fa, l'elettorato maschile svizzero accettò, con ben il 94 per cento dei voti, l'istituzione della prima imposta diretta a livello federale. E, ironia della sorte, l'introduzione dell'imposta coincise con il momento in cui in Europa i valori della civiltà stavano crollando. Per questa ragione la prima imposta federale diretta fu un'imposta di guerra. Quest'ultima avrebbe dovuto essere prelevata una volta soltanto. Allora l'Amministrazione federale delle finanze aveva infatti stimato che la Prima guerra mondiale sarebbe terminata entro la fine di quell'anno.

Come ben sapete, questo è l'anno in cui commemoriamo alcune ricorrenze fondamentali per la Svizzera: la battaglia di Morgarten, quella di Marignano e il Congresso di Vienna. L'istituzione dell'AFC s'iscrive perfettamente in questo contesto. Ciò che sto dicendo vi farà sorridere, ma l'AFC, e in particolare l'imposta federale diretta, hanno lasciato un'impronta indelebile nella storia della Svizzera. Tutti gli eventi che ho citato – e quindi anche l'istituzione dell'AFC – ebbero un unico effetto: rafforzarono la coesione tra i cittadini e rinsaldarono i principi su cui poggia lo Stato.

Gli avvenimenti dell'anniversario più celebrato, la battaglia di Morgarten, sono controversi. È però un dato di fatto che la vittoria comune permise di cementare la coesione fra i tre Cantoni primitivi di Uri, Svitto e Untervaldo. 200 anni più tardi, a Marignano, i nostri antenati persero la guerra. Evidentemente non si erano organizzati nel modo più efficiente. Affermare che questo evento segna l'inizio della nostra neutralità significa ricorrere a un mito. Tuttavia, la sconfitta si rivelò particolarmente utile sul piano finanziario: da allora i Cantoni rinunciarono a mantenere un esercito regolare. Grazie a ciò le aliquote d'imposta rimasero basse e, di conseguenza, si poté aumentare la quota di risparmio e ridurre il prezzo del capitale. Non occorre dunque avere uno Stato centralizzato per riscuotere l'imposta.

Nel 1915 il sistema fondato su Cantoni forti e uno Stato debole aveva raggiunto i suoi limiti. Allo scoppio della Prima guerra mondiale, la Confederazione dovette assumere compiti che incisero pesantemente sulle sue finanze, di per sé già modeste. Fino ad allora, essa era riuscita a tenersi a galla grazie agli introiti dei dazi doganali che aveva il diritto di riscuotere in virtù della Costituzione federale del 1848. La mobilitazione, il servizio attivo, l'approvvigionamento della popolazione e la lotta alla disoccupazione avevano ormai assorbito tutte le risorse della Confederazione. Gli introiti dei dazi doganali erano diminuiti in modo drastico. Nel 1913, prima che scoppiasse la guerra, il patrimonio della Confederazione si aggirava sui 100 milioni di franchi. L'anno successivo il deficit ammontava a 22 milioni di franchi, mentre il debito complessivo raggiungeva il mezzo miliardo: per quell'epoca un disavanzo di proporzioni gigantesche.

Come nessun altro avvenimento fino allora, la Prima guerra mondiale mutò l'assetto dei conti pubblici e il rapporto fra Confederazione e Cantoni. Regnava lo stato di emergenza; i cittadini superarono quell'antica avversione per qualsiasi forma di centralizzazione e appoggiarono l'introduzione dell'imposta di guerra. Allora bisognava compiere uno sforzo unico per sostenere la Confederazione. Si trattava di un dovere patriottico, di una necessità.

La guerra durò più del previsto. Mentre già si considerava l'eventualità di introdurre una seconda imposta di guerra a carattere straordinario, i Cantoni si allarmarono e fecero fronte comune. Nel 1916 decisero di migliorare l'organizzazione delle finanze e di creare una segreteria permanente per difendere meglio i propri interessi nei confronti della Confederazione. I Cantoni armonizzarono i propri sistemi di tassazione per poter riscuotere l'imposta di guerra. In contropartita ottennero il diritto di trattenere il 20 per cento dei proventi. A questa seconda imposta di guerra seguì una terza, anch'essa a carattere straordinario.

Naturalmente la riscossione permanente dell'imposta federale diretta era già oggetto di dibattiti. Ma i tempi non erano ancora maturi. Nel 1918 i socialdemocratici osarono depositare un intervento che tuttavia non ebbe la minima chance di essere accolto. Ampie cerchie temevano che quanto stava accadendo nell'Unione sovietica sarebbe sconfinato nel nostro Paese e si batterono quindi contro le richieste della sinistra.

Fu un dibattito molto acceso. Un Consigliere nazionale si chiedeva indispettito se reintrodurre l'imposta di guerra una seconda e poi una terza volta potesse essere definito un programma finanziario.

I politici romandi, che consideravano l'imposta di guerra unica una violazione della sovranità cantonale, proposero quanto meno di introdurre un'imposta sui profitti di guerra. Il Dipartimento federale delle finanze ne fu entusiasta. Appellandosi al diritto di necessità si attingeva al denaro laddove ce n'era, e cioè da quei settori industriali che avevano realizzato lauti guadagni grazie all'economia di guerra. Come l'industria

orologiera, che aveva fruttato alle casse federali centinaia di milioni di franchi.

Nel frattempo si era però già affermata la riscossione delle imposte a livello federale. Il 1° aprile 1918 entrò in vigore la legge sulle tasse di bollo. Ciò nonostante i costi della mobilitazione della Prima guerra mondiale vennero ammortizzati soltanto nel 1932. Seguì la crisi economica e il periodo del programma finanziario d'emergenza.

Fino al 1948 le imposte federali dirette vennero riscosse pressoché ininterrottamente, sotto forma di un'imposta di guerra straordinaria, un tributo federale di crisi e un sacrificio per la difesa nazionale. I tentativi di trasporre queste imposte nel diritto ordinario continuavano a fallire, perché non era il momento giusto o perché il Popolo vi si opponeva.

La situazione in cui versava la Confederazione diventava ogni giorno più precaria. Tre anni dopo la fine della Seconda guerra mondiale l'indebitamento aveva raggiunto proporzioni allarmanti: 8,5 miliardi di franchi, ossia il 60 per cento circa del prodotto nazionale. La Confederazione dimostrò grande inventiva ideando una serie di imposte. A partire dal 1958 riuscì a risanare durevolmente almeno una parte delle sue finanze introducendo l'imposta preventiva. L'imposta federale diretta venne accettata per la prima volta nel 1976, forse grazie ai voti delle donne che, si sa, sono più abili degli uomini nel far quadrare i conti...

Attraverso questa votazione il Popolo svizzero avallò ciò che era in atto ormai da molto tempo, ovvero il trasferimento delle competenze dai Cantoni alla Confederazione. Questo passaggio era però dovuto in gran parte a un'evoluzione dello Stato e della società. Erano infatti sopraggiunti nuovi temi, nuovi problemi e nuovi compiti che non potevano più essere gestiti su scala cantonale, come le autostrade e la protezione dell'ambiente, per citarne solo alcuni.

La popolazione svizzera ha dunque avuto il tempo di abituarsi al nuovo ruolo di esattore ricoperto dalla Confederazione, senza che il termine «imposta federale» infuocasse gli animi. Il principio storico secondo cui i Cantoni e i Comuni percepiscono le imposte dirette mentre la

Confederazione preleva le imposte indirette è tuttora ravvisabile nella struttura del sistema fiscale: i Cantoni e i Comuni si sono finanziati in larga misura con le imposte dirette, il finanziamento della Confederazione è invece basato su imposte dirette e indirette; queste ultime sono molto più volatili e quindi molto meno sicure.

La storia della Svizzera ha fatto sì che il sistema federale mantenesse intatta la sua forza e, nel contempo, che tutti noi accettassimo una Confederazione chiamata a svolgere centralmente un numero sempre maggiore di compiti. Dobbiamo la nostra prosperità in gran parte a questa sovranità condivisa. Il sistema politico ha inoltre permesso di democratizzare la fiscalità. La grande moralità fiscale che caratterizza la Svizzera trae anch'essa origine dalla storia del nostro Paese.

100 anni fa, l'Amministrazione federale contava 5200 impiegati. Oggi vi lavorano quasi 37 000 persone. L'Amministrazione federale dell'imposta di guerra iniziò la sua attività nel 1915 con tre persone: un commissario fiscale e due impiegati. Sei anni più tardi dava lavoro a oltre 200 collaboratori. Oggi l'AFC conta circa 1000 impiegati. Queste cifre illustrano l'importanza e la complessità della fiscalità. Anche il numero delle imposte che riscuotiamo è grande. Non sorprende allora che la formazione di consulente fiscale sia sempre più impegnativa. Questo significa più lavoro anche per noi: l'ottimizzazione fiscale è un'esigenza legale. Nessuno accetta infatti di pagare più imposte del suo vicino o della concorrenza a causa di una cattiva pianificazione fiscale.

Approfittare delle lacune fiscali è un comportamento discutibile sotto il profilo morale ma, a seconda dei casi, può essere legale. Tuttavia nuoce allo sviluppo economico del Paese: distorce la concorrenza e provoca un onere fiscale più elevato, in quanto lo Stato deve comunque continuare a finanziare le proprie prestazioni.

Sono altrettanto importanti le ripercussioni sulla legislazione fiscale. La necessità di combattere gli abusi moltiplica le norme, che si tratti di giurisprudenza dei tribunali, di nuove disposizioni legali, di ordinanze o circolari. Lo spessore dei codici e le dimensioni sempre maggiori

dell'apparato amministrativo sono il risultato del circolo vizioso di abusi, legislazione finalizzata alla lotta contro gli abusi e complessità crescente.

Nell'era della caccia ai buoni affari e ai biglietti d'aereo a basso costo, l'etica e il senso civico non bastano più. Lo Stato deve far applicare i suoi diritti legalmente: l'AFC deve elaborare le regole che il Legislatore adotterà. L'arte sta nella capacità di trovare un buon equilibrio fra un carattere prescrittivo incisivo e la necessaria semplicità, affinché si continui a comprendere la ragione d'essere delle imposte e ad accettarle. Sul buon equilibrio ciascuno di noi ha qualcosa da dire e qui si prospettano dibattiti politici animati.

A tutto ciò si aggiunge un altro fattore: la percezione dell'obbligatorietà fiscale. Nel corso dei decenni passati, essa si è modificata nel mondo occidentale, soprattutto a seguito dell'aumento dei debiti pubblici. Oggi l'evasione fiscale non è più un peccato veniale e questo è positivo. Sono pochi quelli che considerano la frode fiscale una specie di «legittima difesa» contro l'espropriazione da parte dello Stato. Di recente c'è chi ha proposto di rinominare i paradisi fiscali in deserti fiscali. Se crede che il fardello sia ripartito in modo iniquo, il cittadino comune tollererà sempre meno gli evasori.

Cari ospiti, adesso anche la Svizzera deve in un certo senso affrontare un problema di reputazione. Le imposte sono un tema importante sia per i privati cittadini che per i vertici delle aziende. Lo si capisce dalla riforma III dell'imposizione delle imprese, uno dei progetti di riforma più significativi e complessi della storia del nostro diritto tributario. L'obiettivo è ambizioso: il sistema fiscale svizzero applicato alle imprese deve essere accettato a livello internazionale e, nel contempo, la piazza economica svizzera deve mantenere la propria attrattiva. Infine, le conseguenze sul gettito fiscale devono essere sopportabili per la Confederazione come pure per Cantoni e Comuni. In pratica, come dicono alcuni, si vuole far quadrare il cerchio.

Oggi il sistema fiscale ha ripercussioni oltre i confini nazionali. Questo non significa che i principi della concorrenza fiscale siano messi in discussione. Il sistema deve però promuovere il benessere e non inibirlo.

Dalla consultazione sulla riforma dell'imposizione delle imprese condotta presso i vari settori dell'economia, emerge che questi ultimi non si oppongono agli adeguamenti necessari. Tutti gli attori coinvolti dimostrano di essere disposti a venire a compromessi.

L'attrattiva di una piazza finanziaria dipende non solo da aliquote fiscali ragionevoli, ma anche da sistemi fiscali e principi giuridici prevedibili. Le imprese e le economie domestiche private devono poter pianificare. Una regolamentazione eccessiva rende il sistema meno prevedibile e trasparente.

Sul piano della moralità fiscale, il problema sorge quando il sistema è opaco e il contribuente ha la sensazione di non riuscire, per ignoranza, a beneficiare della variante economicamente più vantaggiosa. Noi dell'AFC non vogliamo che i contribuenti ci dicano che non possono far altro che fornire informazioni veritiere perché non conoscono a fondo il sistema fiscale. Il nostro obiettivo è applicare il diritto tributario in modo che risulti comprensibile a tutti.

Poiché nelle casse statali confluiscono risorse sufficienti, il nostro sistema non incoraggia l'evasione fiscale in grande stile. Questo è un fatto positivo, anch'esso da festeggiare oggi. Con il francobollo speciale emesso in occasione del centenario dell'AFC esprimiamo il nostro riconoscimento alla popolazione svizzera. Gli esattori fiscali non sono benvisti, ma in Svizzera, grazie al buon rapporto tra autorità e contribuenti, non ci si lamenta di loro, contrariamente a quanto si legge su una tavoletta in scrittura cuneiforme risalente al terzo millennio avanti Cristo: «Puoi amare un principe, puoi amare un re, ma l'unico uomo che devi temere è l'esattore delle tasse».

Non pretendiamo che i contribuenti provino per noi simpatia, sarebbe chiedere troppo. Ma ci impegniamo ogni giorno per essere fornitori di servizi competenti e affidabili. E, credo, ci riusciamo piuttosto bene. Secondo il vademecum, redatto nel 1947 per l'AFC, i funzionari fiscali svizzeri devono cercare di avere sempre un atteggiamento cordiale. Hanno a che fare non solo con dossier e paragrafi di leggi, ma anche con persone che hanno il diritto di esigere da loro correttezza, aiuto e

cortesìa. E questo anche quando avvertono nei loro confronti una certa ostilità. Ancora oggi, cari contribuenti qui presenti, noi ci atteniamo a queste indicazioni. Infatti non ci consideriamo «balivi del fisco», bensì fornitori di servizi. Se riusciamo a trasmettere quest'immagine di noi stessi, abbiamo un altro buon motivo per festeggiare. In questo senso l'emissione del francobollo speciale vuole essere un modo per ringraziare tutti i nostri collaboratori che si impegnano ogni giorno per essere interlocutori professionali e affidabili in tutte le questioni inerenti alla fiscalità.

Creare fiducia nel nostro lavoro e mantenerla è importante. Il nostro è un piccolo Stato con un elevato indice di moralità fiscale. Potremmo addirittura decidere di ancorare alla Costituzione l'imposta federale diretta.

Cari ospiti, oggi festeggiamo l'istituzione non dell'imposta in sé ma delle imposte federali nella loro forma democraticamente legittimata. È il contributo che i cittadini stessi hanno deciso di fornire alle conquiste del nostro Stato. Festeggiamo sia questo «contratto sociale» sia un sistema finanziario che a noi nel complesso appare appropriato. Ma festeggiamo altresì la collaborazione tra l'AFC e i contribuenti.

Siamo a vostra disposizione.

Perché voi siete importanti per noi. Soprattutto se siete ancora in debito verso il fisco!

Auguro a tutti buon divertimento.