

RAPPORTO

della Commissione speciale in materia tributaria

sul messaggio 15 gennaio 1986 concernente la revisione totale della legge sul bollo del 16 giugno 1966

del 1. ottobre 1986

1.1. Le imposte di bollo sono ormai generalmente considerate un'anomalia nell'ambito del sistema tributario, giustificabile in sostanza dal profilo storico. Sono infatti state create ed avevano un senso, data la facilità di computo e di percezione, quando l'accertamento dell'imponibile ai fini delle imposte dirette era ancora alquanto imperfetto e lacunoso. Nella legislazione fiscale moderna gli strumenti e i poteri concessi all'autorità a tale scopo hanno tuttavia colmato largamente le lacune esistenti permettendo all'ente pubblico di migliorare sostanzialmente l'accertamento dell'imponibile e di coprire in tale modo il proprio fabbisogno attraverso le imposte dirette (cfr. Peter Böckli, Individuelle Steuern und Lenkungssteuern, 1971, pag. 282 ss.).

1.2. L'imposta di bollo, determinata esclusivamente dal valore del negozio giuridico espresso nel documento assoggettato, colpisce poi tutti i soggetti coinvolti in uguale misura senza riguardo ai correttivi caratteristici per le imposte dirette che considerano attraverso la progressione e il ventaglio delle deduzioni la forza contributiva del soggetto fiscale (cfr. E. Blumenstein, System des Steuerrechts 3. ed. pag. 253 ss.). Essa è quindi di per sé anche in contraddizione con l'indirizzo sociale della legislazione fiscale moderna.

1.3. Queste considerazioni hanno indotto l'ente pubblico a limitarla sempre più come tipo di imposizione, sia a livello federale che cantonale. Il numero dei Cantoni che applicano ancora un'imposta di bollo si è così ridotto progressivamente. Accanto al Ticino, l'imposta di bollo esiste infatti ancora solo nei Cantoni di Lucerna, Basilea-città, Argovia, Vaud, Vallese, Neuchâtel e Ginevra; Friburgo (menzionato ancora nel messaggio) e Uri l'hanno abbandonata di recente. Come emerge dal messaggio (cfr. pag. 22 ss.), anche in questi Cantoni, avuto riguardo degli introiti e delle singole definizioni dell'oggetto imponibile, l'aggravio è complessivamente comunque di molto inferiore a quello nel Cantone Ticino; basti confrontare con il Cantone di Vaud, che nel 1983 ha con Fr. 4'980'316.- il maggior gettito fra gli altri Cantoni, per rendersi conto che siamo ben lontani dai Fr. 21'682'831.- del Cantone Ticino nello stesso anno. In un raffronto intercantonale il Ticino risulta quindi avere un'imposizione a livelli che non sono nemmeno più paragonabili con gli altri Cantoni.

1.4. L'imposta di bollo grava poi l'operatore economico in modo assai più incisivo che il tasso dell'1% potrebbe far ritenere. Si deve infatti tener presente che il tasso è calcolato sull'intero valore di contratto, indipendentemente dall'utile che può anche essere di pochi percento o magari anche meno; in taluni settori, dove vengono fra altro conclusi contratti per importi molto rilevanti, margini inferiori all'1% non sono peraltro nulla di straordinario. L'1% sul valore di contratto può così facilmente rappresentare in realtà una non trascurabile percentuale rispetto all'utile. Pur ammettendo che si tratterebbe di casi marginali, ciò deve indurre ad affrontare la disciplina delle imposte di bollo con una certa cautela in una situazione dove anche il fisco non può ignorare la concorrenzialità, tanto più che anche nel campo delle imposte dirette il Ticino si situa ancora oggi, per i redditi medio alti, fra quelli con l'onere maggiore di tutta la Svizzera (cfr. charge fiscale 1985).

1.5. Le anomalie commesse alle imposte di bollo sono d'altronde già state avvertite anche nel Cantone Ticino in occasione della riforma attuata nel 1966. Non a caso la Commissione della legislazione che si era occupata del messaggio aveva considerato l'abbandono delle imposte di bollo la soluzione conseguente, scartandola unicamente perché l'erario allora non poteva rinunciare ad una così importante fonte di introiti. La stessa conclusione si impone purtroppo anche oggi: una rinuncia all'imposta di bollo implicherebbe infatti in ogni caso una revisione dell'intero assetto tributario cantonale al fine di compensare almeno parzialmente con altre entrate la perdita di gettito che ne deriverebbe, soluzione che in questo momento non appare attuabile.

1.6. Ad analoghe conclusioni possono infine indurre gli art. 1 e 2 del Progetto di LF sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni. Scopo di tale legge è essenzialmente di creare basi di imposizione uniformi nei vari Cantoni, per cui un'imposta di bollo così incisiva come quella ticinese, pur non trattandosi di imposta diretta, potrebbe difficilmente trovare ancora spazio fra gli strumenti tributari lasciati ai Cantoni. Occorre quindi anche tenere conto della possibilità di dover abolire le tasse di bollo con l'entrata in vigore dell'armonizzazione fiscale, se Parlamento e popolo la approveranno.

1.7. Le considerazioni che precedono hanno indotto il legislatore, pur mantenendo l'imposta di bollo di cui oggi non possiamo ancora fare a meno, a tendere ad una soluzione che permetta di evitare una lievitazione del gettito al fine di consentirne in futuro un ulteriore ridimensionamento e persino la soppressione. Contemporaneamente si è proceduto a una semplificazione dell'attuale disciplina che ha dato origine a un complesso contenzioso. Le imposte di bollo sulle fatture e sulle ricevute, totalmente anacronistiche, sono state abbandonate. Si è inoltre conferita una base legale all'imposta sostitutiva, che la prassi ha introdotto negli ultimi anni e che ha assunto per l'erario e anche per gli operatori economici notevole importanza. La Commissione ha fatto sua questa impostazione pur procedendo a diverse modifiche e rettifiche che vanno comunque nella stessa direzione.

2.1. In sede commissionariale lo stralcio dell'imponibilità delle fatture e delle ricevute nonché la soppressione dell'imposta sugli spettacoli (ad eccezione del cinema per i quali si è tuttavia adottata una soluzione particolare di cui si parlerà nel commento al relativo capitolo) non hanno dato luogo a discussione. Lo stesso vale anche per l'imposta di bollo sui documenti bancari dove è stato adottato solo qualche emendamento. La Commissione ha infine accolto positivamente la codificazione della procedura, rimasta alquanto lacunosa nella legge del 1966.

2.2. L'esame si è invece rivelato assai laborioso sul problema centrale della legge, vale a dire sulla determinazione dell'oggetto dell'imposta sui contratti, o in altre parole sul passaggio dalla clausola generale che assoggettava tutti i contratti stessi nella forma scritta, a un sistema di numerosi clausus che colpisce solo quelli esplicitamente enumerati dalla legge, escludendo tutti gli altri. Se la soluzione scelta poteva da un lato apparire allettante, in quanto limitava la cerchia dei contratti assoggettati, dall'altro lato il lungo elenco dei contratti colpiti da bollo che si proponeva, e la loro varietà facevano temere, che in definitiva sarebbe nato un nuovo e sovente complesso contenzioso al solo scopo di stabilire, se un determinato contratto fosse da annoverare o meno tra quelli soggetti al bollo. L'esperienza dimostra infatti che la qualifica di un tipo di contratto può facilmente dare luogo a interpretazioni discordanti, difficili da risolvere per la stessa magistratura civile e quindi a maggior ragione per quella fiscale. Si è perciò considerato in un primo tempo il ripristino della clausola generale con la contemporanea limitazione dell'assoggettamento ai contratti scritti ai sensi dell'art. 13 CO (cfr. Comm. zurighe ad art. 13 CO) e una più estensiva disciplina delle esenzioni.

A seguito dei timori espressi dall'Amministrazione, che ciò avrebbe potuto causare una troppo sensibile contrazione dell'introito, si è però tornati sull'impostazione iniziale, cercando tuttavia di limitare l'assoggettamento ad una cerchia più ristretta di contratti che comprendesse però i più importanti, la cui natura è peraltro quella più facilmente definibile, nell'intento di contenere ogni controversia interpretativa. E' così stata mantenuta l'imposizione di tutti i contratti che hanno come oggetto il trasferimento della proprietà mobiliare (per quella immobiliare si applica invece l'imposta sugli atti notari), che in tale campo sono requisito formale) compresa la fornitura di energia, i mutui (anche per conservare un certo equilibrio con il bollo sui documenti bancari), gli appalti e la mediazione immobiliare. Il minor introito che ne deriva rispetto alla soluzione presentata con il messaggio, appare del tutto accettabile, avuto anche riguardo delle considerazioni fatte nel primo capitolo di questo rapporto e considerando la maggior chiarezza e la semplificazione per l'Amministrazione e per il contribuente che questa soluzione comporta (cfr. tabella allegata A).

2.3. In senso analogo si è proceduto nell'esame delle esenzioni. E' stata innanzitutto tolta l'imponibilità per i contratti di valore minore, e precisamente per importi inferiori a

fr. 5'000.- tra non commercianti e fino a fr. 1'000.- se almeno una parte ha tale qualità; in questi casi le spese per l'accertamento e l'incasso si sono dimostrate di regola superiori al bollo stesso con un introito insignificante per lo Stato. Nello stesso ordine di idee si è inoltre previsto per contratti fino ad un valore di fr. 10'000.- il mantenimento della possibilità di usare carta bollata evitando così la necessità di inoltrarli all'autorità di tassazione. E' poi apparso giustificato togliere l'imponibilità di tutte le disposizioni soggette all'imposta cantonale sulle donazioni e successioni che nel Canton Ticino sono per i discendenti e in particolare per il coniuge superstiti fra le più elevate. L'esenzione dei rinnovi "taciti" si imponeva infine concettualmente dato che, se un accordo è tacito, non si configura in un contratto scritto. Le altre esenzioni sono di minore importanza. Il loro numero ha comunque potuto essere contenuto avuto riguardo del ridotto numero dei contratti ancora assoggettati al bollo.

2.4. Le singole modifiche adottate saranno illustrate nel commento ai singoli articoli della legge nel capitolo che segue. E' comunque importante sottolineare che la presente revisione legislativa tiene largamente conto delle esigenze da tempo palesatesi. L'abbandono del bollo sulle fatture e sulle ricevute asseconda un postulato propugnato da tutte le cerchie implicite. L'eliminazione delle tasse sugli spettacoli lascia maggior spazio alle attività culturali e sportive. L'imposta sostitutiva facilita l'attività degli operatori economici e permette di evitare un importante e complesso contenzioso. L'adozione di un ridotto numero chiuso di contratti assoggettati dà infine alla legge la maggiore semplicità e chiarezza auspicata.

### 3. Breve commento ai singoli articoli della legge

Articolo 1  
Come anticipato nelle premesse, la legge mantiene l'imposta di bollo sui contratti e, limitatamente ai cinematografici, quella sugli spettacoli. Cade invece segnatamente l'imposizione dei rinvii di tutti gli altri spettacoli.

Articolo 2  
Dato il passaggio al sistema del numerus clausus solo i contratti esplicitamente enumerati dalla legge, stessi in forma scritta o ad essa parificata e stipulati nel Ticino sono soggetti all'imposizione.

Occorre qui sottolineare che l'imposta non colpisce il rapporto giuridico, ma il documento che lo rappresenta (cfr. RU 109 I a pag. 309):

"Come Irene Blumenstein ravvisa giustamente nel saggio "Kantonale Stempelabgaben und Doppelbesteuerungsverbot" (apparso in ASA 32 pag. 447 segg. in particolare pag. 468 segg.), l'esazione di diritti di bollo ad valorem da parte di un Cantone va considerata una vera e propria imposta sul documento, che colpisce la confezione dell'atto. L'applicazione del bollo non dipende in realtà

ta dal rapporto giuridico sostanziale alla base dell'atto ma dalla forma che il rapporto giuridico assume. Tale imposta costituisce un tributo prettamente formale, svicolato dalle cause e dai motivi che hanno indotto le parti a redigere il documento, dallo scopo ch'esse intendono conseguire con quest'ultimo o dagli effetti che scaturiscono dall'atto medesimo. Dandosi il caso quindi, gli scartati documenti relativi a uno stesso rapporto giuridico possono ricadere sotto sovranità fiscali di Cantoni diversi. Gioverà rilevarne a titolo comparativo, che anche per il diritto ticinese l'imposta di bollo raffigura un'autentica imposta sul documento gravante sia i contratti, sia le fatture, sia le ricevute (art. 1 lett. a) e c), art. 5 segg. e art. 16 segg. LB).

Un contratto che non si è concretizzato nel Ticino attraverso un documento nelle forme previste dalla legge, non è quindi imponibile.

I contratti che hanno come oggetto il trasferimento della proprietà vanno intesi in senso limitativo, cioè comprendendo solo quelli che conferiscono la piena titolarità ai sensi degli art. 641 e ss CC. Escluse quindi segnatamente tutte le pattuizioni che creano o concedono solo un diritto limitato come usufrutto, diritto di abitazione, affitto o altro. Irrilevante è invece il titolo al quale la proprietà è trasferita, riservate le esenzioni introdotte all'art. 7.

Mutui e appalti non richiedono particolari commenti; determinate per la loro qualifica è la definizione contenuta nel CO. Lo stesso vale per la mediazione immobiliare.

Per i contratti misti, seguendo peraltro anche l'indirizzo che emerge indirettamente dall'art. 9 lett. b), occorre tener presente che si dovrà limitare l'imposizione al valore di quella parte che per la sua natura è soggetta al bollo. La determinazione della quota potrà avvenire in analogia a quanto dispone l'art. 7 cpv. 3.

**Articolo\_3**

La norma sancisce il principio, ricalcando l'art. 18 CO, che ai fini dell'imposta sul bollo fa stato la vera volontà delle parti e non i termini inesatti usati per errore o allo scopo di nascondere la reale natura del contratto. La norma deve tuttavia essere applicata con cautela e solo quando si è inequivocabilmente di fronte a una simulazione. Non potrebbe invece essere censurato l'aver adottato volutamente una soluzione atta a contenere l'onere fiscale quando i termini usati rispecchiano anche la natura del contratto così come è stato scelto. Al riguardo ci si può comunque rifare per analogia alla prassi sull'interpretazione economica (cfr. Masshardt Komm. zur direkten Bundessteuer ad art. 1 pag. 16 s.).

**Articolo\_4**

In linea di principio ci si deve rifare all'art. 13 CO.

**Articolo\_5**

Le forme sostitutive tendono a rendere possibile l'assoggettamento anche nei molteplici casi nei quali un contratto formale portante le firme delle due parti non esiste, benché si sia di fron-

te a una dichiarazione scritta che crea un vincolo definitivo. Questo vale segnatamente per l'accettazione scritta di un'offerta, quando si scambiano due documenti analoghi portanti ciascuno la firma di una parte nonché per le ordinazioni ferme. Le delibere dello Stato hanno invece dovuto essere menzionate esplicitamente perché come tali non rivestono la forma del contratto.

**Articolo\_6**

La norma conferma la prassi del Tribunale federale ormai affermata (cfr. 109 I a pag. 309):

"La prassi del Tribunale federale ha costantemente ripetuto, in proposito, che il diritto di percepire l'imposta nasce con la confessione dell'atto e che la facoltà di procedere alla tassazione del documento compete al solo Cantone sul cui territorio il documento è stato allestito, cioè redatto e ove occorre, firmato per ultimo (DFF 72 I 85, 81 I 24, 86 I 222 consid. 1b, 89 I 459, ASA 34 pag. 219 consid. 2, 36 pag. 500 consid. 2; DFF 94 I 443 consid. 3). Questa norma di collegamento, pur restando soggetta alla libera disponibilità dei contribuenti, risponde alla natura formalistica dell'imposta di bollo che prescinde da considerazioni d'ordine sostanziale sul rapporto giuridico attestato dalle parti o sui motivi che hanno condotto le stesse alla redazione del documento (Irene Blumenstein, op. cit., pag. 467)".

**Articolo\_7**

Le esenzioni hanno dovuto essere disciplinate in modo diverso di quanto avviene nella legge attuale avuto riguardo della nuova impostazione legislativa fondata sull'enumerazione esaustiva dei contratti colpiti.

Si è tolto l'imponibilità ai contratti di poco valore dove l'espletamento delle formalità per il contribuente e l'Amministrazione non sta più in alcun rapporto con il beneficio per l'erario. L'esenzione dei rinnovi "taciti" emerge anche senza essere menzionata, dall'assoggettamento dei soli contratti scritti, dato che un accordo tacito non ha tale forma; si è tuttavia ritenuto di menzionarlo per evitare ogni dubbio. I motivi dell'esclusione dei contratti soggetti all'imposta cantonale sulle donazioni e successioni sono già stati spiegati. I contratti di valore non determinabile sono attualmente imposti con fr. 1.-, per i patti di prelazione e di ricupera vale semplificazione. Per i patti di prelazione e di ricupera vale analogamente il principio espresso all'art. 9, lett. g).

La Commissione ha infine introdotto la possibilità di sottoporre all'Amministrazione quei contratti, per i quali l'assoggettamento può essere dubbio. In questo modo il contribuente ha la possibilità di evitare il pericolo di sanatorie e contravvenzioni, qualora contrariamente a quanto suppone, l'Amministrazione dovesse ritenere un contratto assoggettabile.

**Articolo\_8**

E' stato adottato un nuovo capoverso che prevede una imposta massima di fr. 3'000.-, quando nessuna delle parti ha domicilio o sede nel Ticino. Si tratta di contratti che vengono firmati nel Ticino per sola comodità o per avere una data certa, che se assoggettati all'intero onere verrebbero firmati altrove come si verifica sovente attualmente. Con la soluzione adottata si conta di assicurare all'erario almeno un'entrata ridotta.

Articolo 9

E' stata tolta la menzione relativa alla valutazione dei contratti a titolo gratuito, che si configurano come donazioni essenti, nonchè del rinnovo per i motivi esposti all'art. 7.

Articolo 10

La norma è stata semplificata avuto riguardo delle modifiche intervenute all'art. 2.

Articolo 11

Si è mantenuta la possibilità di assolvere l'imposta mediante l'uso di carta da bollo, quando il valore non supera i franchi 10'000.- nell'intento di semplificarne l'esazione.

Articoli 12 e 13

Si è dovuto tener conto con un emendamento della particolare situazione della Banca dello Stato, che non può essere privilegiata rispetto agli altri istituti bancari, e, per analoghe considerazioni, delle aziende di distribuzione di energia.

Nei contratti nei quali di fronte all'ente pubblico vi è un privato, quest'ultimo è tenuto ad assumersi il 50% del bollo.

Articoli 14 e 17

Si è mantenuto il testo formulato nel messaggio. E' tuttavia importante ribadire, per rispettare i limiti posti dall'art. 41 del CP in merito all'imposta sulla cifra d'affari (cfr. Archiv für schweizerisches Abgaberecht Vol 49 pag. 356), che nella commistrazione dell'imponibile non si ignora anche la redditività del contratto. L'applicazione di un tasso rigido calcolato astrattamente sulla cifra d'affari, potrebbe infatti collidere con l'imposta federale escludendo ogni possibilità di analogia impositiva da parte dei Cantoni.

Articoli 18 e 24

Le correzioni apportate sono essenzialmente di natura redazionale e di adeguamento alle scelte operate in relazione ai contratti assoggettati e alle esenzioni.

Articoli 25 e 29

Si è inserito per maggiore chiarezza un richiamo all'art. 2. In adeguamento alle regole valevoli per gli strumenti, l'importo minimo di cui all'art. 26, cpv. 2 è stato ridotto a fr. 30.-.

Articolo 30

Vi è solo una breve correzione redazionale rispetto al messaggio.

Articoli 31 e 33

Aderendo ad una richiesta delle Casse Raiffeisen, sono stati inseriti anche gli estratti conti annuali, quando l'interesse è inferiore a fr. 10.-, nonchè i libretti di deposito. Tale correzione tiene conto di una giustificata esigenza senza peraltro pregiudicare sensibilmente l'erario.

Occorre sottolineare che l'associazione bancaria ha aderito alla soluzione proposta, che implica peraltro un aumento dell'imposta da fr. 5.- a fr. 10.- a vantaggio dell'erario.

Articoli 34 e 35

L'imposta sugli spettacoli è mantenuta solo per i cinematografi. Dato che il relativo introito è soggetto a un vincolo di destinazione per il promovimento della produzione di pellicole cinematografiche di interesse cantonale e per l'aiuto alle sale cinematografiche nelle regioni periferiche, questo capitolo può apparire anomalo nella presente legge. Lo si è tuttavia mantenuto per ragioni storiche e soprattutto per evitare l'emanazione di un separato atto legislativo.

Articoli 38 e 41

Non vi sono modifiche rispetto al messaggio.

Articoli 42 e 48

L'art. 46 introduce la possibilità dell'autorità di reclamo e di ricorso, di riconoscere effetto sospensivo a un gravame, seguendo con ciò una prassi legislativa ormai generalmente riconosciuta.

All'art. 48 è prevista anche la prescrizione del credito d'imposta sulla quale il progetto era silente. Il termine è di 10 anni e corrisponde a quello del diritto di tassare. I 15 anni che prevedeva il messaggio sono stati invece ritenuti troppo lunghi data la particolare natura di questa imposta riferita ad un singolo atto giuridico e non a fattori periodici.

Articoli 49 e 53

La Commissione ha seguito il messaggio, ad eccezione delle seguenti modifiche:

La multa non va più "da una a cinque volte", bensì fino "a cinque volte" proprio per poter tener maggiormente conto del lato soggettivo di ogni caso in una materia non semplice.

Sono stati stralciati i minimi della multa agli art. 49 e 50, in quanto avrebbero portato ad un'ingiustificabile discriminazione nei casi nei quali il mancato assolvimento dell'imposta sul bollo è di poco superiore a quelli dichiarati essenti. Una multa di fr. 50.- per una sottrazione di fr. 2.- equivarrebbe infatti a 25 volte tale importo.

Articoli 54 e 59

La Commissione ha voluto stabilire essa stessa l'entrata in vigore della legge fissandola al 1.1.1987. Essa ritiene inoltre che nei casi nei quali un'imposizione esplicita i suoi effetti a cavallo di tale data, il calcolo e l'esazione dell'imposta debbano avvenire pro rata temporis, e limitatamente alla parte che cade nel 1986. Con ciò si tiene peraltro conto di un'esigenza postulata da più parti.

\* \* \* \* \*

Concludendo la Commissione ribadisce che la novella legislativa apposta un sensibile miglioramento, rispetto alla legge attuale e permette allo Stato di procedere seguendo, anche se ad una certa distanza, l'evoluzione manifestatasi con sempre maggiore intensità in questa controversa materia. Si propone pertanto l'adesione al messaggio e al testo emendato dalla Commissione.

Per la Commissione speciale:

Carlo Sganzini, relatore  
 Bianchi Aldo - Bizzozero - Bottani -  
 Camponovo - Cavadini Adriano -  
 Galli - Martignelli - Olgiatei -  
 Padlina - Paglia - Passi - Soldani

1708

CONSEGUENZE FINANZIARIE

	Consuntivo 1985 (in l'000 fr.)	Preventivo 1986 (in l'000 fr.)	differenza fra prev. 86 e testo commissionale (in l'000 fr.)	
- marche da bollo	3070	2800	./.	2800
- marche da bollo in abbonamento	1279	1100	./.	1100
- documenti bancari	5879	5700	+	5100
- contratti di compravendita	275	400	-	-
- contratti appalto privati	1067	975	-	-
- contratti appalto pubblici	551	800	./.	400
- contratti di locazione	532	500	./.	500
- contratti divisioni ereditarie	140	60	./.	60
- contratti diversi + convenzioni	1830	2200	./.	500
- contratti imposta globale	2275	2000	+	1600
- contratti notarili di bollo	6912	5200	-	-
- imposta sugli spettacoli	2178	2000	./.	2000
- imposta forfettaria spettacoli	205	240	./.	240
- multe	451	200	-	-
<b>Gettito</b>	<b>26622</b>	<b>24175</b>	<b>./.</b>	<b>900</b>

1709