

282

FINANZE**MESSAGGIO**

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente l'amnistia fiscale in occasione della introduzione
della nuova legge tributaria

(del 22 dicembre 1950)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

L'introduzione della nuova legge tributaria, accettata dal popolo ticinese nella votazione del 28/29 ottobre 1950, è stata decisa dal Consiglio di Stato a far tempo dal 1. gennaio 1951.

Tale data è stata scelta nell'ambito delle competenze accordate dal Gran Consiglio al Consiglio di Stato all'art. 75 della legge: i motivi che hanno suggerito tale data sono di molteplice natura e perfettamente ovvii: la introduzione a breve scadenza della nuova legge pone tuttavia alcune condizioni procedurali di cui facciamo parola nel presente messaggio.

Si tratta innanzitutto di una misura di merito, che intendiamo proporre all'attenzione di codesto Gran Consiglio, e cioè la concessione al contribuente ticinese di una amnistia fiscale, che gli permetta, ora che il sistema tributario è profondamente mutato, e allineato ai sistemi più moderni in uso in altri Cantoni, nonchè alla sistematica delle imposte federali per la difesa nazionale, di sistemare la propria posizione nei confronti del fisco, senza subire conseguenze economicamente gravi, per riprese di imposte e di multe tributarie.

Si tratta inoltre di alcune misure di carattere transitorio e di natura eccezionale, intese a facilitare il passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

A) L'AMNISTIA CANTONALE

L'Autorità federale ha fatto uso del diritto sovrano di concedere una amnistia generale in occasione del prelevamento di un nuovo sacrificio per la difesa nazionale, estendendo d'imperio l'amnistia federale alle imposte dovute ai Cantoni ed ai Comuni. Con decreto 31 ottobre 1944 infatti l'Autorità federale stabiliva che le notifiche di nuovi capitali e di nuovi redditi, riflettenti gli anni precedenti, che venissero fatte in occasione del nuovo sacrificio e della imposta per la difesa nazionale III periodo privassero i Cantoni del diritto di iniziare, partendo dalle nuove notifiche medesime, le procedure di ripresa di imposta e di contravvenzione tributaria previste dalle leggi cantonali. L'amnistia federale veniva istituita « per conferire maggiore efficacia all'imposta preventiva diretta contro la frode » e si estendeva non solo ai contribuenti tenuti a fornire una dichiarazione ai fini del nuovo sacrificio per la difesa nazionale (art. 2, al. 1), ma anche agli altri contribuenti, in quanto procedessero, spontaneamente o nell'ambito di una dichiarazione cantonale, ad una notifica completa e precisa dei loro averi e dei loro redditi (art. 2, al. 2). Con dispositivo particolare (art. 5) l'Autorità federale stabiliva che, qualora un Cantone, in occasione d'una riforma fiscale nell'anno 1945 o 1946 concedesse una amnistia fiscale, gli effetti dell'amnistia cantonale si sarebbero estesi alle imposte federali, almeno per quanto avesse riferimento alle multe tributarie, rimanendo inalterato il diritto della Confederazione di recuperare il non versato, con aliquota semplice.

Nel nostro Cantone il contribuente fece uso dell'amnistia federale per un importo globale di nuove notifiche valutato a circa 160 milioni di franchi. Il

Cantone dovette tuttavia, perdurando il sistema tributario passato, istituire misure d'eccezione, sancite con decreto legislativo del 19 aprile 1945, riducendo in sostanza le aliquote cantonali per i beni di nuova notifica e per quelli precedentemente già imposti e rinunciando in parte alla tassazione di importanti frazioni dei beni medesimi, sia in sede di imposte ricorrenti sia in sede di imposte uniche (tasse di successione, donazione ecc.).

V'è chi sostiene che il contribuente ticinese, malgrado le misure eccezionali del decreto 19 aprile 1945, che tendevano in complesso a ridurre l'onere cantonale, comunale e federale sui nuovi averi dichiarati a misura inferiore all'importo della trattenuta alla fonte a mezzo della imposta preventiva, sia stato fortemente influenzato in modo negativo dalla esosità dei tassi cantonali e specialmente dei tassi comunali in materia di sostanza, oltre che da una certa incomprendenza del fatto che sottraendo capitali alla conoscenza del fisco, oltre alla perdita dei benefici dell'amnistia in caso di scoperta, il contribuente medesimo avrebbe fatto dono dell'imposta preventiva alla Confederazione, mettendo il Cantone nella condizione di rinunciare al rimborso e all'accreditamento dell'importo percepito alla fonte all'imposta cantonale del contribuente medesimo.

V'è chi sostiene inoltre che la diversità eminente dei sistemi di imposizione cantonale e comunale fra il Ticino e gli altri Cantoni svizzeri abbia messo il contribuente ticinese in condizioni di disparità di trattamento con i contribuenti confederati, i quali, per le loro particolari condizioni cantonali, avrebbero dalla amnistia federale potuto trarre vantaggi maggiori.

Comunque sia la reale situazione di fatto, è opinione comune che il contribuente ticinese abbia fatto uso dell'amnistia federale con una certa prudenza: è pertanto opinione — che si spera suffragata dai fatti — che una amnistia cantonale emessa in occasione del cambiamento radicale del sistema tributario, possa avere una benefica influenza sul volume delle dichiarazioni per la sostanza e per la rendita, mettendo finalmente anche il più restio contribuente nella condizione di beneficiare del rimborso dell'imposta preventiva, o meglio, di farne beneficiare, attraverso la dichiarazione, il proprio Cantone e il proprio Comune piuttosto che la cassa federale.

Nei confronti di una amnistia le opinioni possono essere estremamente divergenti. Come ogni misura che interrompa la validità d'una massima penale, come ogni misura d'eccezione, l'amnistia viene a favorire chi è caduto nel fallo che la massima penale punisce. Da un certo punto di vista, del resto abbastanza semplicistico, un'amnistia è cosa immorale in quanto non va a favore del contribuente onesto, che tutto dichiarò, sopportandone le conseguenze economiche, ma del disonesto, che si sottrasse ai propri obblighi, che si sottrasse alle conseguenze della dichiarazione onesta e che, posteriormente, viene a godere d'un atto di clemenza che non ha contropartita nei confronti dell'onesto.

Da un altro punto di vista una amnistia rappresenta, in uno Stato geloso della continuità delle proprie istituzioni, una cesura nell'esercizio del diritto e della applicazione delle leggi che urta contro il sentimento dell'uguaglianza dei cittadini e della maestà della norma legislativa.

Ma, come sempre, la medaglia ha, dall'altra faccia, aspetti più favorevoli e più simpatici.

Una amnistia fiscale, nel momento in cui il popolo ha accolta una nuova forma di tributi, essenzialmente diversa dalla precedente, ha il grande vantaggio di permettere una valutazione nuova, senza che formule e norme del passato interferiscano. E' concetto normale del diritto penale (da cui l'istituto della contravvenzione deduce le massime fondamentali) che, mutata la legge base, si applichino al prevenuto le clausole più favorevoli. Ciò varrà senz'alcun dubbio nei riguardi della prossima imminente proposta di riforma della legge di procedura tributaria, che contiene le norme per le contravvenzioni in materia fiscale, ma vale anche — se pur solo indirettamente, in quanto l'imposta non

è una pena, ma un dovere civico — nella valutazione del passato debito del contribuente. I medesimi elementi di sostanza e di reddito che dovessero essere notificati a nuovo dal contribuente dovrebbero, se una amnistia non dovesse essere istituita, esser valutati secondo due leggi diverse: valutati secondo la nuova legge, probabilmente più favorevole (specie per le sostanze a basso reddito, a mo' d'esempio) per l'imposta 1951 e anni seguenti e secondo la vecchia legge, aggravata di multe tributarie sancite in funzione dell'imposta sottratta secondo la vecchia legge, per gli anni trascorsi per i quali non sia ancora intervenuta la prescrizione.

Siamo addivenuti pertanto nella convinzione di dover proporre all'attenzione del Gran Consiglio, prima fra le misure transitorie e di carattere eccezionale, la concessione di una amnistia fiscale per il contribuente ticinese che, in occasione della imminente notifica ai fini della intavolazione dei prospetti secondo la nuova legge, dichiara elementi di sostanza e di rendita, per sé, per il proprio coniuge e per i propri figli legittimi minorenni, fin qui non notificati né ai fini dell'imposta federale per la difesa nazionale né delle imposte cantonali e comunali.

L'amnistia, dal profilo cantonale, è totale. In altre parole il Cantone ed i Comuni rinunciano non solo alla applicazione di multe tributarie, ma anche alla ripresa delle imposte non percepite. L'amnistia non ha tuttavia valore per i casi di contravvenzioni la cui procedura abbia già avuto inizio: l'amnistia deve essere un premio per la spontanea dichiarazione e non il lavacro per un fallo già constatato e di cui già si tratti nelle procedure in corso.

Una amnistia cantonale tuttavia non avrebbe avuto e non potrebbe avere eccessivo successo, qualora il contribuente fosse tenuto a versare, per imposte federali passate e per multe tributarie federali importi relativamente importanti. L'Autorità federale se ne rese conto nel 1944 (e del resto anche prima), estendendo il beneficio di una amnistia cantonale alle imposte federali, qualora il Cantone l'avesse decisa negli anni 1945 e 1946, ossia in occasione o subito dopo il nuovo sacrificio per al difesa nazionale, in relazione ad una riforma del sistema tributario cantonale.

Il nostro Cantone, per i motivi ben noti, benchè i lavori per la riforma della legge tributaria fossero in cantiere dal 1940, non potè condurre a termine la propria riforma legislativa in tempo utile, rendendo necessaria la riformetta del 19 aprile 1945.

Preoccupato di ottenere una pratica restituito in integrum contro il lasso dei termini (per usare un termine forense), il Consiglio di Stato si fece attore, col consenso dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, cui va il ringraziamento più schietto per la comprensione dimostrata, di un intervento presso le Autorità federali, e per il prezioso tramite della Deputazione ticinese alle Camere federali e specialmente dei membri delle Commissioni parlamentari del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, ottenne l'introduzione di un articolo speciale nelle norme di introduzione dell'ordinamento transitorio delle finanze federali, accolto dal voto popolare del 3 dicembre u. s. che ammettono la estensione alle *contravvenzioni* in materia di imposta federale dell'amnistia cantonale, rimanendo inalterata la competenza della Confederazione al ricupero dell'imposta semplice non versata in passato. Con ciò il contribuente ticinese viene, a cinque anni di distanza, a poter fruire delle disposizioni di favore decise dal Consiglio federale nel 1944 per gli anni 1945 e 1946 e di cui fecero uso i contribuenti dei Cantoni di Zugo, Appenzello e Lucerna. Quando appena si pensi al fatto che contemporaneamente il contribuente viene a beneficiare del diritto al rimborso della imposta preventiva versata negli anni 1948, 1949 e 1950 (pari come sempre al 25 % del reddito) si constata che per il contribuente medesimo la restituzione del 75 % del reddito di un anno corrisponde ad un beneficio sensibile, che lo dovrebbe aiutare grandemente nel superare le pur umane resistenze ad un dovere civico di cui troppo

spesso si fa scherno e troppo sovente si parla e discute in termini e in modi veramente lontani dalla coscienza di un popolo profondamente ligio non solo ai propri diritti ma anche ai propri doveri.

Vogliate gradire, onorevoli Signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente:

Galli

Il Cons. Segr. di Stato:

Bernasconi

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO
che accorda l'amnistia fiscale in occasione dell'introduzione
della nuova legge tributaria

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio del Consiglio di Stato del 22 dicembre 1950 n. 282;
richiamato il decreto esecutivo del 17 novembre 1950, concernente l'introduzione della nuova legge tributaria a far tempo dal 1. gennaio 1951;
allo scopo di agevolare il passaggio dal vecchio al nuovo regime tributario,

d e c r e t a :

Art. 1. — E' istituita un'amnistia fiscale cantonale.

Art. 2. — I fattori di reddito e di sostanza, notificati con dichiarazione tempestiva ai fini dell'imposta cantonale per il periodo 1950 - 1951 e precedentemente non denunciati al fisco e non colpiti per i tributi cantonali, comunali e federali, non possono formare oggetto di tassazione nè di procedura per sottrazione in materia di imposte cantonali e comunali per gli anni anteriori al 1951.

Art. 3. — Non cadono per amnistia le procedure di tassazione e di sottrazione già in corso e notificate al contribuente al momento dell'inoltro della dichiarazione per l'imposta cantonale 1951 - 1952.

Art. 4. — L'amnistia sancita dal presente decreto si estende all'imposta federale per la difesa nazionale e al nuovo sacrificio per la difesa nazionale nella misura consentita dalle leggi federali.

Art. 5. — Le contestazioni risultanti dal presente decreto in materia di amnistia sono giudicate in via definitiva dal Consiglio di Stato.

Art. 6. — Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum il presente decreto sarà pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entrerà in vigore con effetto al 1. gennaio 1951.