MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio, concernente la modificazione della legge sulla pubblica assistenza del 17 luglio 1944

(del 18 maggio 1951)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

La legge tributaria 11 aprile 1950, al suo art. 73, prevede che l'imposta speciale per la pubblica assistenza è prelevata secondo le norme della legge tributaria stessa, e secondo i tassi e le modalità previste dalla legge speciale.

Il progetto legislativo che ci pregiamo sottoporvi è destinato quindi ad apportare alla legge sulla pubblica assistenza 17 luglio 1944 le modifiche sostanziali — con particolare riguardo ai tassi — che si rendono necessarie con l'entrata in vigore della nuova legge fiscale, e quelle che, in corso di revisione della stessa legge sull'assistenza, al Consiglio di Stato è parso opportuno introdurre.

1) Il Consiglio di Stato, la Commissione speciale ed il Gran Consiglio in sede di esame della nuova legge tributaria, avevano ritenuto di riconfermare all'istituto della pubblica assistenza il carattere aziendale con finanziamento a sè stante in base al fabbisogno annuo.

Fatta astrazione degli introiti statici dipendenti dal contributo fisso dello Stato (art. 39 lett. c) e art. 42 legge sulla pubblica assistenza) e dal reddito patrimoniale (art. 39 lett. d) e art. 36 legge pubblica assistenza — pur riconoscendo a quest'ultimo il suo carattere aleatorio —), i limiti dell'attività assistenziale dell'azienda hanno voluto essere intravvisti in funzione di due fattori dinamici: da una parte, i bisogni dei poveri; dall'altra, la capacità contributiva dei contribuenti.

L'assistenza degli indigenti, sia in rapporto al loro numero, sia in rapporto all'entità del sussidio, è così messa in istretta relazione d'interdipendenza col tenore di vita medio di tutti i cittadini che raggiungono il limite d'imponibilità.

Tale concetto appare giusto ed equo: assistenza obbligatoria e non limitata, negli anni, a una cifra costante, nè illimitata nell'importo per possibilità di attingere, in ogni momento, alla cassa dello Stato.

- 2) Posto il problema in questi termini, l'imposta per la pubblica assistenza può essere prelevata:
 - a) mediante centesimi addizionali dell'imposta base; oppure
 - b) mediante aliquote proprie proporzionali o progressive applicabili al reddito e alla sostanza imponibili.

In sede di discussione sulla legge tributaria, è prevalsa l'opinione di riconfermare il criterio insito nella vigente legge sulla pubblica assistenza, e cioè nel senso di un prelevamento proporzionale all'imponibile (non proporzionale al reddito e alla sostanza effettivi, poichè in confronto di questi l'onere viene a palesare, come meglio si esporrà più innanzi, la progressione insita nel sistema di deduzioni e di sgravi decrescenti della legge tributaria).

L'introduzione di una diretta progressività dei tassi o l'applicazione del sistema di un prelevamento percentuale dell'imposta base non appare opportuno, poichè la legge sull'assistenza, da appena sei anni in vigore, fu accolta in connessione a un ben definito piano di finanziamento; secondariamente

— e soprattutto — perchè con la nuova legge tributaria la progressività fu introdotta, in sede cantonale, anche sul reddito della sostanza (cumulato a quello del lavoro); in sede comunale, l'imposta sulla sostanza e sul reddito fu trasformata da proporzionale a progressiva.

In un sistema basato sull'imposta principale e progressiva sul reddito fa da equilibrio e compenso un'imposta speciale con aliquote apparentemente uniformi e comunque meno progressive in confronto a quelle della legge fondamentale sui pubblici tributi.

3) In sede di discussione sulla nuova legge tributaria gli organi del Dipartimento delle finanze furono invitati a studiare una soluzione provvisoria di adeguamento dell'aliquota unica ed uniforme dell'1,50 ‰ prevista dall'art. 41 della legge sulla pubblica assistenza, ai nuovi fattori imponibili del progetto di legge tributaria, al fine di poter individuare l'onere complessivo dei contribuenti nel confronto fra vecchio e nuovo regime.

Allo scopo di raggiungere lo stesso gettito d'imposta e mantenere l'onere contributivo per l'assistenza entro gli stessi limiti, fermo stanti ancora i rapporti fra carico fiscale del reddito fondato e del reddito del lavoro, fu prospettata la soluzione di un prelievo dell'imposta per l'assistenza nella misura dell'1% sul reddito e dell'1% sulla sostanza, imponibili a' sensi della nuova legge

tributaria.

In base ad accertamento provvisorio, a questa data gli imponibili 1949-1950 per l'imposta cantonale risultano come segue:

sostanza Fr. 1.095.000.000. rendita Fr. 290.000.000.—

Con la nuova legge tributaria la sostanza immobiliare sarà rivalutata nella misura del 25 % (valore di stima invece che valore di perequazione) e quella mobiliare passerà dal 50/70/80 % al 100 %. L'aumento sarà, in parte almeno, compensato dalla maggiore deducibilità dei debiti e dagli esoneri.

Sulla base di un presunto imponibile di un minimo di Fr. 1.100.000.000.— di sostanza (cifra assai prudenziale e che, secondo valutazione approssimativa stabilita dagli organi del Dipartimento delle finanze, potrebbe giungere ad almeno Fr. 1.200.000.000.—) l'imposta per l'assistenza risulterà di almeno franchi 1.100.000.—.

Alla rendita del lavoro di Fr. 290.000.000.— occorre aggiungere il frutto netto della sostanza, valutabile approssimativamente in Fr. 30.000.000.—; in totale quindi Fr. 320.000.000.—.

Anche supponendo, sulla base di calcoli puramente indiziari, che le maggiori deduzioni previste dal nuovo diritto (esenzione di 2/10 dei salari e dei redditi agricoli, deducibilità degli oneri assicurativi, sgravi sociali, iniziali e di famiglia) possano far scendere tale reddito a Fr. 200.000.000.— di netto imponibile, il gettito per l'imposta sull'assistenza, solo sul reddito, non dovrebbe risultare inferiore ai 2.000.000.— di Fr.

Sulla base delle nuove aliquote avremmo quindi un totale del presunto gettito dell'imposta sull'assistenza cifrabile in Fr. 3.100.000,— almeno, come al preventivo 1951.

In sede di esame dell'attuale progetto di modifica della legge sulla pubblica assistenza, è sorta una principale preoccupazione; a sapere cioè se le previste aliquote dell'1% sul reddito e dell'1‰ sulla sostanza fossero accettabili, in quanto si temeva, in un primo tempo, un gettito d'imposta inferiore al fabbisogno effettivo dell'assistenza. A ciò ne indusse la previsione che per il futuro si dovesse speculare su di un gettito d'imposta superiore a quello attuale (e preventivato, come è detto sopra, in Fr. 3.100.000.— per il 1951); in quanto:

a) alle entrate figuranti a preventivo 1951, la posta di Fr. 300.000.— per «imposta assistenza suppletoria e multe tributarie» riguarda il maggior

gettito dell'imposta sull'assistenza in relazione all'aumento imprevisto dell'ente imponibile;

- b) la posta di Fr. 110.158,03 di cui al preventivo 1951, «dal fondo assistenza pubblica (ex-fondo vecchi e superstiti) » rappresenta un'entrata assolutamente straordinaria e costituita dal residuo di un fondo di soccorso;
- c) la posta di Fr. 150.000.— costituita dagli interessi del fondo cantonale di assistenza, è un'entrata (come già si fece rilevare più sopra) di natura aleatoria; in quanto per legge tali interessi dovrebbero, di regola, essere capitalizzati, salvo decisione contraria del Consiglio di Stato alla fine di ogni esercizio.

Senonchè la valutazione di Fr. 1.100.000.000.— di sostanza imponibile fatta più sopra è stata tenuta prudenzialmente molto bassa (V. nota *): esiste cioè un margine tale per cui si potranno ricuperare 100/200.000.— Fr. di imposta per l'assistenza; lo stesso dicasi per il calcolo della rendita imponibile (V. nota **), che permette sicuramente un largo margine di ricupero: per cui sarà possibile compensare, in gran parte, gli introiti sopraesposti.

D'altra parte i Fr. 300.000.— di cui alla lett. a) potranno entrare in misura più o meno ridotta ancora nel 1951 e nel 1952, quindi, seppure si possa ammettere che tale posta abbia carattere straordinario e se si vuole aleatoria, bisogna ritenerne giustificata la previsione, sia per il motivo di cui sopra, sia a dipendenza dell'amnistia fiscale decretata con l'introduzione della nuova

legge.

Va rilevato infine come, prudenzialmente, sia più opportuno attendere il 1952 per aggiustare in modo definitivo il tasso per l'assistenza, per i cennati motivi, in attesa anche dei risultati definitivi della nuova legge: in quanto i calcoli e le valutazioni che si possono fare oggi sono, necessariamente, difficilmente accertabili e puramente indiziari.

Concludendo, si può asserire che il fabbisogno per l'assistenza, pur tenuto conto della situazione testè esposta, in base ai tassi previsti dell'1 % sul reddito e dell'1 ‰ sulla sostanza debba poter essere a nostro avviso abbondanzialmente coperto.

Per cui, secondo i calcoli approssimativi degli organi competenti del Dipartimento delle finanze, si potrà giungere ad un reddito netto di almeno 220 - 230 milioni di franchi.

^{*} L'annuario di statistica 1949 dà una stima di fabbricati e terreni di franchi 1.024.807.375.—.

I capitali esistenti nei prospetti prima della riforma del 1945 sommavano a Fr. 225.020.276.—. Con l'amnistia del 1945 furono dichiarati altri Fr. 150 milioni di capitali: un totale quindi di Fr. 375.000.000.—. Aggiungansi gli altri valori imponibili (capitali in commercio, semoventi, mobili, ecc.) e si constaterà come la valutazione in Fr. 1.100.000.000.— di sostanza sia stata tenuta prudenzialmente molto bassa, anche tenuto conto del 20 % in più di deduzione dei debiti con la nuova legge tributaria.

^{**} Anche qui si sostiene semplicemente che almeno Fr. 200.000.000.— d'imponibile per l'assistenza rimarrebbero dopo le deduzioni fiscali della nuova legge su un lordo prevedibile di Fr. 320.000.000.—. Come si disse per la sostanza, qui pure si tratta di una valutazione molto prudenziale; tanto più che nell'importo di Fr. 290.000.000.— (reddito 1949) sono già dedotti gli esoneri per gli stipendi fissi e il 2 % AVS, che pure la vecchia legge tributaria consentiva.

Col 1951, inoltre, l'amnistia fiscale, oltre a poter causare dichiarazioni nuove di capitali, potrà indurre i contribuenti a dichiarare i loro redditi in modo più vicino alla realtà, tanto da raggiungere, per questa sola causa, un maggiore imponibile.

4) Onde meglio chiarire il risultato della progettata modifica per quanto ha riferimento alla situazione del contribuente facciamo seguire qualche confronto fra onere in base all'1,50 % attuale e onere in base alle nuove aliquote e ai nuovi fattori imponibili:

A. Capitale al 3 %: onere di un celibe

IM.	ONERE Legge					
Base attuale	Base progetto		ass. att.	Progetto		
	sostanza	reddito		sostanza	reddito	totale
70.000	100.000	1.800	105	100	18	118
140.000	200.000	5.000	210	200	50	250
210.000	300.000	8.100	315	300	81	381
350.000	500.000	14.200	525	500	142	642

B. Salari: oneri di celibi e di sposati

IMPONIBILE				ONERE			
Salario Imp. com. Imp. lordo vecchia L.T. nuova L.T.			Onere vigente L.A.P.	Onere progetto			
		celibi	sposati	celibi e sposati	celibi	sposati	
3.000.—	- 8.800 *	1.150	600	13,20 (0,44 %)	11,50 (0,38 %)	6,- (0,20 %)	
4.000	- 11.600	1.900	1.200	17,40 (0,44 %)	19,50 (0,49 %)	12,50 (0,30 %)	
5.000	- 15.600	2.800	2.100	23,40 (0,47 %)	28,— (0,56 %)	21,— (0,42 %)	
8.000	26.500	5.250	4.650	39,75 (0,50 %)	52,50 (0,66 %)	46,50 (0,58 %)	
10.000.—	- 35.500	6.900	6.300	53,25 (0,53 %)	69,— (0,69 %)	63,— (0,63 %)	

Da quanto sopra risulta:

- a) che l'imposta così come progettata è più progressiva che attualmente, data la progressione insita negli sgravi decrescenti sugli imponibili;
- b) che l'apparente aumento del 40 % d'aliquota per i redditi del lavoro (1,50 % attuale = 0,60 % alla capitalizzazione per 4, in confronto dell'1 % del progetto) non si verifica praticamente per le ragioni di cui sopra, nemmeno in confronto ai celibi, mentre esiste per contro diminuzione dell'onere a favore degli sposati;
- c) che la progressività è maggiormente accentuata: per i celibi, in luogo di 0,44 a 0,53, si ha da 0,38 a 0,69 per cento; per i coniugati, da 0,20 a 0,63 per cento (oltre tre volte);
- d) che la sostanza è aggravata, dato che la diminuzione dell'aliquota dall'1,50 per mille all'1 % trova un supercompenso nell'imposizione del reddito all'1 % e nella valutazione fiscale della sostanza, come si disse più in alto, al 100 %:
- e) che i redditi modesti in genere vengono sgravati, mentre che i redditi più elevati accusano un aumento.
- 5) In sede di revisione della legge sulla pubblica assistenza si pone ancora una volta il problema della percezione della stessa da parte dello Stato o da parte dei Comuni.

Le esperienze consigliano, per ovvie ragioni, in particolare per le insistenti richieste da parte dei Comuni, di affidare il prelievo dell'imposta a quegli

^{*} Le cifre di questa colonna corrispondono alla capitalizzazione per 4 e per 5 degli imponibili: 2.200, 2.900, 3.900, 6.500 e 8.300.

stessi organi che sono investiti dell'incarico del prelevamento dell'imposta cantonale.

Quindi, è ovvio che le contestazioni concernenti l'imposta per la pubblica assistenza debbano essere fatte valere in sede di definizione degli imponibili per l'imposta cantonale.

6) La legge attuale al suo art. 41 *in fine* prevede che risultando passivo, per oltre Fr. 200.000.— il saldo d'esercizio — riportato ogni anno a nuovo — il Consiglio di Stato debba procedere l'anno successivo alla sua copertura con l'adeguamento del tasso d'imposta per la pubblica assistenza.

Questo Consiglio ha ritenuto opportuno modificare tale disposto nel senso che eventuali provvedimenti straordinari debbano essere intrapresi sulla base del saldo d'esercizio di un biennio invece che d'un solo anno, in quanto l'esperienza insegna che l'eventuale passivo dell'esercizio di un solo anno può talvolta essere pareggiato nel bilancio dell'anno susseguente. In secondo luogo abbiamo ritenuto che le misure destinate alla copertura dell'eventuale passivo debbano essere risolte dal Gran Consiglio, al quale il Consiglio di Stato potrà proporre un adeguamento dei tassi al fabbisogno effettivo, oppure un aumento del contributo fisso dello Stato, ovvero, infine, entrambi i provvedimenti.

- 7) Alcune controversie erano sorte nell'applicazione dell'attuale imposta sull'assistenza. Parte di esse saranno eliminate col passaggio dal prospetto base comunale al prospetto base cantonale e con le chiarificazioni apportate dalla nuova legge tributaria. Ciò varrà in particolare per
 - a) i beni dello Stato, assoggettati all'imposta sull'assistenza a dipendenza dell'iscrizione degli stessi nei prospetti comunali ed esenti invece, per altri motivi, dall'imposta cantonale;
 - b) i beni della Mensa vescovile. Tali beni, a suo tempo incamerati, furono ceduti in pieno ed assoluto dominio dell'Amministrazione apostolica ticinese, in seguito a convenzione, restando ad esclusivo carico di quest'ultima tutte le opere inerenti alla conservazione degli stabili e gli aggravi di ogni genere, eccetto l'imposta cantonale sulla sostanza rappresentata dagli stabili stessi. Tutte le istanze presentate dagli amministratori onde ottenere l'esonero dell'imposta sull'assistenza furono sempre respinte, base fondamentale di tale imposta essendo il prospetto comunale, dove i beni della Mensa figurano iscritti, e non il prospetto cantonale, in cui tali beni non figurano, essendo esenti, come si disse, per convenzione. Poichè il progetto di decreto legislativo prevede che l'imposta sull'assistenza dovrà ora invece essere prelevata giusta le classificazioni definitive dell'imposta cantonale, e tali beni non figurando iscritti, come accennammo, sui prospetti cantonali, l'esonero risulterà ovvio;
 - c) le Holdings. Queste ultime erano soggette all'imposta per l'assistenza per un fatto casuale. Mentre l'art. 9 § 4 della vecchia legge tributaria stabiliva un prelievo unico del 4‰ sul capitale sociale da ripartirsi in parti uguali fra Cantone e Comune sede (nessuna necessità quindi ne derivava di una iscrizione a prospetto comunale), si è seguita la pratica di iscrivere l'imponibile nel prospetto cantonale e comunale, con prelievo separato da parte del Cantone e del Comune della rispettiva quota del 2‰. Con la prospettazione comunale sorse in tal modo la base d'applicazione dell'imposta per la pubblica assistenza.

Con l'art. 50 § della nuova legge tributaria la questione è ormai regolata, prescrivendo tale disposto che « da queste società non è riscossa alcuna altra contribuzione cantonale o comunale ».

Sarebbe rimasto per contro confermato l'obbligo dell'imposta, sebbene già messo in dubbio in sede d'applicazione dell'attuale diritto, per i beni di cui all'art. 16 § della nuova legge tributaria.

Tali beni «... pagano unicamente l'imposta complementare sulla sostanza fino a un massimo del 2 % ». (L.T. art. 16 § — si cfr, l'art. 14 § 1 della L.T. 1907).

Si è notato infatti come trattisi di un'eccezione (secondo la nota marginale del testo di legge) o meglio di una riduzione a un massimo del 2% d'imposta complementare sulla sostanza; riduzione che, intesa nell'ambito della sola legge tributaria, non possa estendersi implicitamente ad ogni imposta, la

legge non prevedendolo com'è il caso, invece, per le Holdings.

Sulla base di queste considerazioni, e inoltre essendo palese la ratio legis per cui il legislatore ha voluto totalmente esenti dall'imposta le persone, i beni e gli enti di cui all'art. 16 da lett. a) a lett. m), e soggetti unicamente all'imposta ridotta (imposta complementare sulla sostanza fino a un massimo del 2‰) i beni di cui all'art. 16 §; ritenendo infine come, de lege ferenda, fosse opportuno stabilire — e mediante norma esplicita — l'imposizione limitata alla sostanza (ai fini dell'assistenza) dei beni di cui al citato art. 16 § (dato il loro carattere essenzialmente umanitario, o per la loro specifica destinazione a scopi assistenziali o altri scopi analoghi) e l'esonero totale per i soggetti e gli oggetti fiscali citati più sopra (art. 16 lett. a) – lett. m) LT), il Consiglio di Stato ha ritenuta opportuna l'introduzione nella legge di un nuovo art. 41 bis. che disponesse secondo le considerazioni sopraesposte.

8) Un disposto di capitale importanza non risulta previsto dalla vigente legge sulla pubblica assistenza. Si tratta dell'adeguamento dell'imposta e prelievo delle multe tributarie nei casi di contravvenzione per sottrazione fiscale a' sensi degli art. 56 e segg. della legge di procedura tributaria. La pratica adottata finora dagli organi fiscali, pur non avendo sollevato fin qui alcuna eccezione in sede di ricorso alla Camera dei ricorsi penali, non godeva di esplicita base legale. Fu sostenuta la tesi che l'imposta comunale si componeva di un tasso costante (1,50% per la pubblica assistenza) più un tasso variabile (in relazione al fabbisogno annuo comunale) così da giustificare un prelievo di suppletorie e di multe in base al tasso globale, con obbligo al Comune di riversare la quota parte al servizio della pubblica assistenza.

De lege ferenda abbiamo quindi ritenuto che occorresse prevedere esplicitamente la facoltà d'incassare suppletorie e multe anche in sede d'imposta per

l'assistenza.

Tnoltre, abbiamo previsto l'esplicito disposto (art. 41 cpv. 4 del progetto di legge) secondo cui le norme relative agli abbandoni e condoni d'imposta per casi d'eccezione, al prelevamento di interessi di mora o altre stabilite dai vigenti disposti di legge fossero ritenute applicabili anche in sede d'imposta per la pubblica assistenza.

9) E' stato infine introdotto un articolo che autorizza il Consiglio di Stato a emanare quelle norme che si rendessero necessarie a regolare il prelievo dell'imposta durante il periodo di transizione tra la vecchia e la nuova legge.

Per quanto esposto vi invitiamo a dare la vostra approvazione all'annesso

disegno legislativo.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore osseguio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente:

Il Cons. Segr. di Stato:

Lepori

Galli

LEGGE

che modifica quella sulla pubblica assistenza del 17 luglio 1944

(del)

Il Gran Consiglio

della Repubblica e Cantone del Ticino visto l'art. 73 della legge tributaria dell'11 aprile 1950; visto il messaggio 18 maggio 1951 n. 303 del Consiglio di Stato,

decreta:

Art. 1

L'art. 39 lett. a) della legge 17 luglio 1944 sulla pubbica assistenza è modificato come segue:

a) dal provento dell'imposta per la pubblica assistenza, prelevato dallo Stato come all'art. 41.

Art. 2

L'art. 41 è abrogato e sostituito dal seguente:

Art. 41. — L'imposta per la pubblica assistenza corrisponde all'1 % sul reddito e all'1 % sulla sostanza imponibile di ogni contribuente, secondo le classificazioni definitive dell'imposta cantonale dello stesso anno.

Le Autorità preposte al prelievo dell'imposta cantonale provvedono al prelevamento dell'imposta per la pubblica assistenza con possibilità di emissione di rate provvisorie.

Le contestazioni concernenti l'imposta per la pubblica assistenza devono essere fatte valere in sede di definizione degli imponibili per l'imposta cantonale.

Le norme relative ad abbandoni o condoni d'imposta per casi d'eccezione e al prelevamento di interessi di mora, quelle sul prelevamento di imposte suppletorie, nonchè le norme di procedura di contravvenzione o altre in sede di imposta cantonale, sono applicabili per analogia anche in sede d'imposta per la pubblica assistenza.

Risultando passivo per oltre Fr. 400.000.— in un biennio il saldo d'esercizio della pubblica assistenza, riportato a nuovo ogni anno, il Consiglio di Stato proporrà al Gran Consiglio i provvedimenti per la sua copertura.

Art. 3

E' introdotto un nuovo articolo 41 bis del seguente tenore:

Art. 41 bis. — Sono esenti dall'imposta per la pubblica assistenza le persone, gli enti e i beni indicati nell'art. 16 della legge tributaria dalla lett. a) alla lett. m).

I beni di cui al § dello stesso articolo sono tenuti unicamente all'imposta sulla sostanza.

Art. 4

E' introdotto un nuovo articolo 48 bis del seguente tenore:

Art. 48 bis — Disposizioni transitorie.

Il Consiglio di Stato è autorizzato a emanare le norme che si rendessero necessarie ai fini del prelievo dell'imposta per l'assistenza pubblica durante il periodo transitorio.

Art. 5

La presente legge, trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore con effetto retroattivo al 1. gennaio 1951.