

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente la riorganizzazione e la centralizzazione dell'esazione
delle imposte (modificazione di alcuni articoli della legge
di procedura tributaria)

(del 7 giugno 1955)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Nel corso dei lavori legislativi per la revisione della Legge di procedura tributaria fu ripetute volte parola della necessità di una riorganizzazione e centralizzazione della esazione delle imposte cantonali, mediante l'adozione di sistemi meccanici più perfezionati, che eliminassero il lungo e improduttivo lavoro di scritturazione a mano, la registrazione separata e permettessero una maggiore chiarezza al procedimento, sia nel campo interno amministrativo sia e soprattutto nell'interesse del contribuente.

La Legge di procedura tributaria (LPT) ha prevista la possibilità della centralizzazione, al suo articolo 76: in esso infatti si stabilisce che la riscossione dell'imposta cantonale è affidata alla Amministrazione cantonale delle contribuzioni, rispettivamente agli uffici circondariali: il Consiglio di Stato è inoltre autorizzato a regolare il servizio di esazione mediante decreto esecutivo. La centralizzazione del servizio di esazione avrebbe pertanto potuto essere realizzata senza modifiche di legge, se taluni particolari che oggi la legge determina in modo preciso non fossero d'ostacolo — senza rappresentare alcunché di essenziale — al sistema meccanizzato.

A) LA SITUAZIONE ATTUALE

La situazione attuale, nota a codesto Gran Consiglio, risale alla organizzazione prevista dalla passata LPT. Gli Uffici circondariali (precedentemente: le Commissioni) provvedono alla emissione delle bollette dei contribuenti iscritti nel proprio circondario, e cioè alla emissione delle rate provvisorie, della bolletta definitiva, alla registrazione delle rate emesse, alla tenuta dei conti individuali di ogni contribuente, con riporto sui conti medesimi dei versamenti effettuati, alla registrazione giornaliera degli incassi, alla rifusione degli incassi medesimi, periodicamente, alla Cassa cantonale, alla intimazione delle domande di esecuzione, alla presentazione delle domande di pignoramento, di vendita, alla registrazione degli attestati di carenza ecc. Tutte queste operazioni avvengono singolarmente ed esigono un personale in numero non indifferente, poiché nessuna di esse può essere eseguita automaticamente, con riporto immediato nei rami contabili.

L'Amministrazione cantonale, tramite l'Ufficio cantonale di esazione cura invece l'incasso dell'imposta dovuta dalle persone giuridiche (la cui tassazione è centralizzata a Bellinzona), nonché l'incasso di altri crediti dello Stato.

Già il fatto che la esazione dell'imposta avviene oggi — pur dimenticando le persone giuridiche — a cura di quattro diversi uffici, con ritmo di lavoro e di produzione diverso, procura una diversità di epoche di emissione delle bollette, spiacevole e talora, per la coincidenza d'altre emissioni (quelle della imposta federale, che deve avvenire ad epoca fissa) penose per il contribuente, che si vede recapitati inviti di pagamento per cifre spesso non insensibili, contemporaneamente o quasi, ciò che rallenta, con l'aiuto di una certa insofferenza

e mancanza di buona volontà, il ritmo delle entrate, trattiene scoperti importi sensibili che, accumulandosi, creano al contribuente un peso talora insopportabile e allo Stato una transitoria insufficienza di alimentazione di tesoreria.

La tempestività della emissione delle bollette d'imposta è una condizione essenziale per un ordinato rapporto di dare e avere fra lo Stato e il contribuente: le difficoltà che si sono incontrate negli scorsi anni, per i ritardi relativi alla emissione dell'imposta, sono state da noi ripetutamente rilevate e formarono oggetto di numerose discussioni.

Ma occorre rilevare che la emissione della bolletta d'imposta non è che l'atto conclusivo di tutta la procedura di tassazione. L'esattore non può mandare la « fattura » prima che essa sia stata individuata e calcolata. Il lavoro di tassazione è quindi, nel tempo, preminente e deve per il primo funzionare senza indugi e senza intoppi. Se esso è in ritardo, l'esazione sarà in ritardo, senza propria colpa. Il contribuente giudica l'andamento delle cose dello Stato dal suo personale angolo visuale. Egli non è tenuto a sapere che la sua bolletta non gli giunge, anche se da mesi la attende, anche se la sua tassazione da mesi è fatta e definitiva, anche se non ha reclamato o ricorso, unicamente perchè la esazione doveva fin qui attendere praticamente che l'intero Comune, ossia tutti i concittadini più immediati del contribuente medesimo, fosse tassato, affinché la emissione delle bollette potesse cominciare. Per sveltire il servizio al contribuente occorre abbandonare definitivamente il criterio della intimazione collettiva, Comune per Comune o addirittura gruppo di Comuni per gruppo di Comuni e passare risolutamente alla intimazione individuale, contribuente per contribuente, non appena la tassazione sia cresciuta in giudicato. Per ciò fare occorre un sistema di contabilizzazione che sia rapido e permetta di compiere, con un solo atto, una serie di registrazioni, una serie di operazioni immediate e già predisposte per il futuro, che elimini il massimo numero possibile di manipolazioni interne improduttive e permetta di smaltire nel tempo più breve possibile l'operazione finale.

B) IL SISTEMA PREVISTO

Le premesse sopra elencate hanno portato il Consiglio di Stato a far studiare da apposita Commissione e da ditte specializzate un sistema razionale, tale da far presumere il raggiungimento degli scopi indicati.

Una osservazione è servita particolarmente di guida: la constatazione dello scarso successo delle rate provvisorie del sistema attualmente in vigore. Il contribuente non paga volentieri le rate provvisorie. Egli desidera sapere il più presto possibile ciò che deve pagare e paga poi gli acconti, con la sensazione di estinguere parzialmente e gradualmente il suo debito ma ha una scarsa sensibilità per il vantaggio di anticipare il pagamento del suo debito quando ancora non lo conosce. Il gettito fiscale delle rate provvisorie è spesso sconsolante e a ripetute riprese ci si è chiesto se esso giustificasse il lavoro minuto e noioso della loro emissione. Ma la emissione delle rate provvisorie è prevista dalla legge, che dice addirittura (art. 77) come devono essere calcolate e quando devono essere inviate. Si tratta di circa novantamila bollette che devono essere intestate, riempite a mano, inviate, registrate ecc. senza ancora che il lavoro finale sia avvicinato d'un passo. Le rate provvisorie richiedono inoltre, il giorno in cui si emetta la bolletta definitiva, il loro riassunto, con deduzione di quanto già pagato dal contribuente nel frattempo: il loro carattere di provvisorietà spesso ha impedito che si comprendesse come la bolletta definitiva portasse unicamente il saldo (importo totale dedotte le rate provvisorie) e che tutte le bollette, comprese le provvisorie dovessero essere onorate: di qui aumento di corrispondenza, reclami, insofferenze del contribuente che, avendo pagato il saldo, si vede perseguito per le rate precedenti non liquidate. L'art. 77 della LPT si è rivelato troppo rigido, nell'esame delle possibilità di meccanizzazione della esa-

zione e costituisce un freno ad ogni evoluzione nel senso della semplificazione. Le rate provvisorie vanno bene, malgrado il loro scarso risultato, quando l'esazione proceda come lavoro di massa: esse divengono inutili nel sistema che descriveremo, poichè intendiamo sia il sistema applicato già con l'esercizio fiscale 1955.

Il tassatore compie il proprio lavoro e, a conclusione, ne iscrive le emergenze nel formulario finale di tassazione. Esso costituisce la conferma o la modifica della dichiarazione personale del contribuente, il risultato dell'accertamento. La tassazione viene intimata al contribuente, individualmente, giorno per giorno, mano a mano, e determina per il contribuente la decorrenza del termine per il reclamo (LPT art. 49). Il trentunesimo giorno la tassazione del contribuente è divenuta definitiva, in mancanza di reclamo. Essa costituisce quindi la base della « fattura »: il trentunesimo giorno essa passa, nella copia interna, all'Ufficio di esazione che emette immediatamente la bolletta di pagamento, la registra, ne fa carico in attivo al bilancio dello Stato.

Se il contribuente reclama, la sua tassazione non è definitiva: essa sarà oggetto di un secondo esame in sede preliminare: gli verrà intimata la decisione del reclamo, che sarà trattata, dal profilo della esazione, nel medesimo modo: il trentunesimo giorno dalla intimazione essa sarà definitiva, in caso di mancato ricorso e diverrà base per la « fattura »: sarà ritolta invece per essere più tardi sostituita dalla decisione di ricorso e dalla bolletta definitiva a ricorso deciso.

La bolletta è articolata su quattro rate, in luogo delle due o tre attuali: le prime tre rate corrispondono grosso modo a un quarto del totale: l'ultima la differenza. Una quinta bolletta contiene l'intero importo, poichè il contribuente ha diritto di pagare anche in una sola volta e gli vogliamo dare in tal caso un incitamento e un premio con un bonifico del 2 %.

Le macchine automatiche consentono di stampare le cifre che costituiscono gli elementi delle bollette, con contemporanea registrazione al giornale delle emissioni, al conto individuale, al conto del Comune, con somme e sottrazioni automaticamente eseguite e controllate e con eliminazione delle possibilità di errore.

Ma, come si disse, una emissione di bollette deve soprattutto essere tempestiva. Se il lavoro di tassazione deve avvenire con sufficiente accuratezza esso domanda tempo. E si tratta di tempo indispensabile per evitare tassazioni cervelotiche e superficiali, per operare in profondità nell'esame delle dichiarazioni individuali, per accertare e non accontentarsi di dichiarazioni incomplete o sommarie, volutamente silenti o addirittura false.

Nel primo anno del periodo di tassazione, occorre attendere che il contribuente invii agli uffici competenti la propria dichiarazione. E qui, per ciò che concerne la tempestività, il contribuente ticinese non brilla per puntualità e per accuratezza. Passano mesi e mesi talora, occorrono sollecitatorie e minacce di multa, multe e interventi per ottenere la dichiarazione. Spesso chi reclama per i ritardi del fisco dovrebbe fare un proprio esame di coscienza e domandarsi se ha fatto tutto quanto era suo dovere di compiere per accelerarne il lavoro. Occorre, col sistema attualmente in vigore, attendere che il grosso delle dichiarazioni fosse giunto, per trattare un Comune nel suo insieme. Si potrà farne a meno domani, almeno entro certi limiti, col trattamento individuale del contribuente. Ma giungerà, in ogni periodo, almeno la fine di aprile o addirittura di maggio prima che si possa iniziare il lavoro di tassazione. E sono novantamila partite da esaminare, con scrupolo e precisione. Una grossa percentuale non fornirà particolari difficoltà: stipendi fissi esattamente accertati, situazioni invariate, piccoli contribuenti per i quali un esame molto approfondito porterebbe variazioni insignificanti, ecc. Questa grossa percentuale fornirà immediato lavoro all'Ufficio di esazione. Saranno le prime bollette a uscire, quelle semplici e senza variazioni. Una parte potrà essere liquidata, delle altre,

nei primi mesi, una parte invece richiederà un lavoro più lungo e approfondito. Ma occorre che un termine sia rispettato, se si vuole evitare che la tassazione esca nel corso o addirittura alla fine del secondo anno, come avvenne in passato. E allora, a fine del primo anno devono uscire le bollette provvisorie, ossia quelle che sono redatte sulla scorta della dichiarazione del contribuente non ancora esaminata da vicino, che costituiranno pertanto almeno il debito professato dal contribuente medesimo. Esse saranno integrate da una ulteriore bolletta, a tassazione ultimata. In tempi normali esse non dovrebbero costituire più del 25 % del totale dei contribuenti: la percentuale può variare in più o in meno a seconda delle circostanze. Ma a dicembre del primo anno tutti i contribuenti del Cantone devono aver ricevuta la bolletta d'imposta, pagabile entro il 30 giugno successivo: o la bolletta definitiva o almeno quella corrispondente alla loro dichiarazione. Anche coloro che avranno reclamato o ricorso troveranno il medesimo trattamento.

A fine d'anno, nel bilancio consuntivo sarà pertanto possibile finalmente indicare la cifra esatta, contabilmente accertata, dell'emissione delle bollette di imposta dell'anno, da passare a gestione residui ai fini dell'incasso e seguire, esattamente le oscillazioni dovute ai reclami, ai ricorsi, alle perdite per inesigibilità, partenze ecc. che oggi devono forzatamente essere indicate in forma sommaria.

C) IL PROCEDIMENTO ESECUTIVO

L'incasso dell'imposta non ha termine con la emissione della bolletta e con le sollecitazioni ai morosi. A un certo punto occorre procedere in forma esecutiva. A questo proposito la presente proposta nostra è silente, e volutamente. Il nuovo sistema di esazione centralizzata permette di centralizzare, in futuro anche la procedura esecutiva, facendo largamente astrazione dagli Uffici esecuzione e fallimenti, qualora una modifica tempestiva della legge lo consenta. Un rinnovamento in questo campo sarà tuttavia oggetto di particolare messaggio a tempo debito. Per il momento la procedura esecutiva rimarrà nel campo dell'usato e sarà, per gli anni 1954 e precedenti curata come fin qui dagli Uffici circondariali di esazione.

D) IL PASSAGGIO DAL VECCHIO AL PROPOSTO SISTEMA

L'Ufficio centrale di esazione si compone di un certo numero di macchine studiate per assolvere ai compiti predisposti nel programma di lavoro. Il tipo da prescegliere ha formato oggetto di lunga ed accurata indagine: il problema principale consiste nel sapere se l'amministrazione dello Stato è sufficientemente vasta per permettere l'impiego di macchine a carte perforate, come in qualche Cantone e in qualche amministrazione federale, o se invece essa non domandi piuttosto l'uso di correnti macchine contabili.

La centralizzazione degli uffici nel nuovo edificio amministrativo consentirà in futuro probabilmente di riunire in un solo centro tanto l'apparato di esazione fiscale quanto l'Assistenza pubblica, la Cassa cantonale di assicurazione contro la disoccupazione, la Cassa cantonale di assicurazione vecchiaia e superstiti, l'Ufficio cantonale di statistica, ecc. Oggi, e ancora per almeno un anno, ciò non è possibile. Ci siamo quindi decisi ad una forma di noleggio di macchine contabili, appunto per un anno, al fine di iniziare dal settore più urgente. Abbiamo tuttavia in corso studi per individuare le possibilità di riunione di uffici nel senso suindicato, il che porterà, in un futuro non molto lontano, o ad un messaggio per l'acquisto di macchine contabili o a un messaggio per l'acquisto e l'impianto di macchine a schede perforate. Queste ultime permettono un lavoro di statistica, segnatamente, superiore per capacità a quello permesso dalle macchine contabili.

Trattandosi provvisoriamente di noleggio, il Consiglio di Stato è competente a prendere le decisioni relative e le ha prese così che la esazione meccanizzata avrà inizio già col prossimo mese di luglio.

Gli Uffici regionali di esazione continueranno la loro attività per l'incasso delle imposte degli anni 1954 e precedenti: sollecitatorie e messa in esecuzione. Una intensificazione di attività in questo settore darà certamente buoni frutti e permetterà di ridurre sensibilmente l'attivo scoperto a favore dello Stato.

Esaurito il grosso degli arretrati, il personale degli Uffici circondariali di esazione, in quanto non raggiunga i limiti di età, sarà o trasferito ad altri compiti o trasferito ad altra sede. L'Ufficio centrale inizierà con un personale molto ridotto, che dovrà aumentare gradatamente all'effettivo completo, man mano che la procedura di esazione 1955 e 1956 giungerà al suo compimento e avrà inizio la procedura 1957 e anni seguenti. Occorrerà, a ragione veduta, una sistemazione di pianta organica che ora il Consiglio di Stato può direttamente mettere a posto col diritto al trasferimento di impiegati ad altri compiti che gli compete per legge.

E) GLI ARTICOLI DI LEGGE DA MODIFICARE

Secondo quanto dicemmo prima, l'articolo fondamentale che deve essere modificato è l'art. 77 LPT. Esso deve essere soppresso e sostituito. Al posto delle due prime rate provvisorie e della rata definitiva si deve introdurre il criterio della tassazione definitiva rispettivamente della tassazione provvisoria. Rimane invariato il cpv. 3. L'art. 78 va modificato nel suo primo alinea, con la introduzione del criterio del rimborso del 2 % in caso di pagamento in una sola volta.

Il Consiglio di Stato ha esaminata la possibilità tecnica di chiedere a codesto Gran Consiglio unicamente la sospensione della applicazione degli articoli in parola e il mandato transitorio a regolare i particolari con decreto esecutivo. Infatti non si deve escludere la possibilità che le esperienze di uno o due anni suggeriscano qualche ulteriore ritocco che potrebbe esigere qualche modificazione di legge. In una materia tanto delicata tuttavia il Consiglio di Stato ha preferito domandare la revisione degli articoli nella forma normale, ritenendo di limitare le norme di legge al minimo essenziale, rinviando alla applicazione (già prevista all'art. 77) la determinazione dei dettagli. Il Consiglio di Stato conta sull'approvazione di tale suo modo di vedere.

Concludendo il presente messaggio, che riassume il lavoro preparatorio di più anni, l'indagine di quanto si fa negli altri Cantoni, le esperienze dei funzionari e dei capi-ufficio, che supera gli ostacoli di una certa pratica schiva della ricerca di miglioramenti, di una certa tradizione che spesso si sovrappone al desiderio di maggior semplicità, non va taciuta una speranza. Quella che il contribuente abbia a riconoscere la somma di lavoro che l'amministrazione cantonale deve svolgere in un settore delicato, ostico e malvisto dal pubblico, in un settore in cui la collaborazione del privato è inesistente e in cui gli avversari si danno il cambio con i nemici. Ogni ritardo nel pagamento dell'imposta da parte del contribuente causa allo Stato somma di lavoro, spese enormi e a sua volta ritardi sempre più sensibili. Chi non invia tempestivamente la propria dichiarazione di imposta deve ricordare che la sua negligenza costa denaro allo Stato — quindi a lui medesimo. Chi non paga al primo richiamo deve ricordare che un secondo richiamo costa denaro allo Stato — quindi a lui medesimo. Chi obbliga lo Stato a iniziare e portare a termine una procedura esecutiva deve ricordare che, oltre ad assumere spese non indifferenti di esecuzione, costa denaro allo Stato — quindi a se medesimo.

L'amministrazione dal canto suo sa — e ne è perfettamente conscia — che i suoi sistemi devono migliorare, essere messi sempre al servizio del pubblico prima ancora che di se stessa: il nuovo strumento di lavoro e i nuovi principi di cui verrà a disporre, se codesto Gran Consiglio accoglierà le proposte in calce,

dovranno servirle a facilitare al contribuente l'assolvimento di un compito civico che è per sua natura gravoso, quanto indispensabile alla vita dello Stato e al suo progredire.

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 :

Janner

Disegno di

LEGGE

che modifica alcuni articoli della Legge di procedura tributaria del 23 novembre 1953 (riscossione delle imposte)

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 7 giugno 1955 n. 555 del Consiglio di Stato,

decreta:

Art. 1. — L'art. 77 della Legge di procedura tributaria del 23 novembre 1953 è abrogato e sostituito dal seguente :

Art. 77. — La riscossione dell'imposta cantonale ha luogo in tre o più rate sulla base della tassazione. Il Consiglio di Stato può fissare la data della loro scadenza. Quando non sia possibile inviare al contribuente la cedola definitiva di imposta entro l'anno di tassazione, si invierà allo stesso un calcolo provvisorio d'imposta basato sugli elementi dichiarati dal contribuente medesimo. In tal caso il contribuente riceverà successivamente una bolletta di congruaggio.

Col consenso del contribuente la percezione dell'imposta può effettuarsi alla fonte (riservato l'art. 88).

Art. 2. — L'art. 78 cpv. 1 della Legge di procedura tributaria del 23 novembre 1953 è abrogato e sostituito dal seguente :

cpv. 1. L'imposta scade con la intimazione della cedola definitiva o del calcolo provvisorio.

Se il contribuente versa il totale dovuto entro 30 giorni dalla intimazione della bolletta definitiva o del calcolo provvisorio di imposta dell'anno di tassazione, gli verrà bonificato uno sconto del 2 %.

Art. 3. — Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi. Il Consiglio di Stato fissa l'entrata in vigore, con facoltà di estenderla all'esercizio fiscale 1955.