

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente la reintroduzione del sistema dell'acconto
per l'esazione delle imposte (modificazione di alcuni articoli
della legge di procedura tributaria)

(del 28 novembre 1960)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Le esperienze raccolte in seguito all'applicazione della nuova legge di procedura tributaria entrata in vigore il 15 aprile 1954 e, in particolare, dopo la riorganizzazione e la centralizzazione dell'esazione delle imposte, avvenuta nel 1955, hanno consigliato il Dipartimento delle finanze a rivedere nuovamente le concezioni fondamentali che stanno alla base del nostro sistema di procedura tributaria, soprattutto alla luce delle interdipendenze esistenti fra gli Uffici circondariali di tassazione e l'Ufficio cantonale di esazione e della condizionata conciliabilità delle diverse esigenze. Nel presentare al Gran Consiglio questo nuovo messaggio, il Consiglio di Stato è convinto di interpretare l'intenzione del legislatore, il quale al momento dei lavori per la revisione della legge di procedura tributaria si lasciò guidare dall'idea — e i verbali delle sedute del Gran Consiglio ne fanno fede — che il nuovo testo fosse destinato a costituire una base di partenza, alla quale in progresso di tempo avrebbero dovuto essere apportati quei perfezionamenti che l'applicazione pratica della legge stessa e l'evolvere delle concezioni in materia avessero potuto suggerire.

La bontà di ogni sistema di procedura tributaria è strettamente legata alle contingenze strutturali del singolo Stato, rappresentate dalla forza economica e demografica dei Comuni, dalla disposizione dei contribuenti, dal grado di collaborazione delle Autorità comunali, dall'atteggiamento del popolo nei confronti dello Stato e dei suoi bisogni. Ignorare questi fattori al momento della scelta di un sistema piuttosto che di un altro significa eventualmente fare degli stessi altrettante costanti negative destinate a intralciare il buon funzionamento dell'apparato tributario. A meno che ci si voglia accingere a un'opera di adattamento delle condizioni di fatto alle esigenze del sistema prescelto, compito questo assai complesso e di lungo respiro, il quale potrebbe anche richiedere un sacrificio di denaro superiore all'entità dei vantaggi prospettati. Alludiamo per esempio, nel nostro caso specifico, alla formazione professionale e tecnica del personale di cancelleria dei singoli Comuni e al versamento di indennità corrispondenti al lavoro da esso compiuto. In questo modo, fondandosi sulla presunta bontà di un sistema si cercherebbe di forzare e di rivoluzionare le condizioni di fatto esistenti, per ottenere dal sistema prescelto il miglior risultato possibile.

L'organizzazione tributaria del nostro Cantone vanta un passato assai movimentato, ricco di alterne vicende, di soluzioni audaci e a volte assai estremiste, tutte intese alla ricerca febbrile di uno schema suscettibile di conciliare le esigenze inerenti all'efficienza dell'organizzazione amministrativa con le condizioni tipiche e reali dei nostri Comuni e del nostro popolo. A distanza di quasi un secolo e con gli scarsi elementi sui quali potremmo fondare una critica valida per le condizioni di allora, peccheremmo di presunzione se ci permettessimo di formulare giudizi sulla validità delle numerose decisioni che segnarono i primi passi della nostra storia tributaria dal 1855 a tutt'oggi. Ci sia tuttavia concesso di rilevare che l'impazienza tipica dei popoli latini — rivolta soprattutto alla

rapidità del successo — e le esigenze del prestigio politico indussero forse i legislatori di allora a ripudiare sempre di colpo tutto un sistema, invece di limitarsi a eliminare le insufficienze e le lacune attraverso un'opera costante di vigilanza e di perfezionamento. Infatti, mentre la legge del 1855 affidava la tassazione alle Commissioni comunali, nel 1856 questo lavoro veniva concentrato presso una Commissione centrale. Nel 1863 si ritornava poi a un sistema diametralmente opposto, quello cioè di delegare nuovamente il compito di eseguire la tassazione a un organo comunale, la Delegazione comunale. Con la legge del 1894 si passava ancora una volta al criterio di affidare la tassazione a una sola Autorità cantonale, mentre ai Municipi rimaneva l'obbligo di allestire i prospetti dei contribuenti. Fu soltanto con la legge del 1920 che apparvero finalmente i primi frutti delle numerose esperienze e che il legislatore non si lasciò più lusingare da rivoluzionamenti radicali, ma si pronunciò per un sistema misto, intravedendo in esso una soluzione ottimale fra l'alternativa di criteri tanto opposti. Vennero introdotte le Commissioni di circondario, lasciando all'Ufficio cantonale delle contribuzioni funzioni essenzialmente direttive e di controllo.

Con la delimitazione contenuta nel testo della nuova legge di procedura tributaria del 23 novembre 1953, relativa ai compiti assegnati alle Autorità comunali e agli Uffici circondariali di tassazione, ci sembra però che il legislatore abbia voluto tracciare una linea di principio generale e ancorare un indirizzo fondamentale che oggi non potrebbe essere messo nuovamente in discussione senza uscire dai limiti assegnati al presente messaggio. Infatti si tratta ora soltanto di adattare alcuni dettagli di natura tecnico-amministrativa nel quadro di una tendenza precedentemente accettata.

I. LA SITUAZIONE ATTUALE

Ammissa l'opportunità di concentrare il lavoro in quattro Uffici circondariali di tassazione, non si può esimersi dal tirarne le debite conclusioni. Mentre una ripartizione del lavoro fra i diversi Comuni, come avviene nella maggior parte dei Cantoni della Svizzera interna, permette uno svolgimento più rapido delle diverse fasi amministrative senza causare sbalzi di sorta per quanto concerne la dotazione di personale, nel nostro Cantone la necessità di dover svolgere tutta la gran mole del lavoro in quattro Uffici circondariali di tassazione rende il ritmo delle operazioni d'accertamento e di tassazione soggetto a forti oscillazioni. Nè potrebbe essere altrimenti, in quanto le due fasi principali della procedura tributaria — la tassazione e l'esazione — se da un lato sono in stretta dipendenza fra di loro, dall'altro sono subordinate ad esigenze di tempo del tutto diverse. Per le persone fisiche, la revisione delle imposte sul reddito e sulla sostanza ha luogo ogni due anni, mentre l'esazione dell'imposta dovuta dovrebbe avvenire annualmente. Ne consegue che per riportare le due curve ritmiche al parallelismo desiderato, tutte le tassazioni dovrebbero essere fatte, reclami compresi, già per la fine del primo anno del biennio. Ciò richiederebbe una dotazione di personale, e in particolare di tassatori, di molto superiore a quella attualmente a disposizione degli Uffici circondariali di tassazione. Ma il secondo anno del biennio, dato che per un gran numero di contribuenti la tassazione non subisce mutamenti, questo personale si troverebbe ad essere semidisoccupato. Questo problema non si pone invece in quei Cantoni, nei quali tutto il lavoro amministrativo è svolto dai Comuni, incasso compreso. Infatti, nel quadro di una cancelleria comunale — alla quale, oltre a quelle fiscali, son affidate anche tutte le altre mansioni — è assai più facile prevedere un piano di lavoro e prendere quelle disposizioni che consentono di tener conto della diversa urgenza dei lavori in programma. In questo caso il personale a disposizione può essere impiegato con un grado d'occupazione pressochè costante durante tutto l'arco del biennio. Inoltre nel Comune determinati lavori devono già essere svolti ugualmente per poter incassare l'imposta comunale.

Da quanto esposto a proposito della diversa lunghezza del ciclo amministrativo degli Uffici circondariali di tassazione e dell'Ufficio cantonale di esazione deriva la necessità di poter emettere delle bollette di imposta senza attendere la tassazione definitiva da parte degli Uffici circondariali. Questo principio venne ammesso ogni qualvolta si trattò di ordinare, nel quadro della LPT, le modalità per l'esazione delle imposte. Non fu invece sempre facile valutare il come esso dovesse trovare il suo adattamento tecnico in sede amministrativa e prevedere tutti i fattori imponderabili suscettibili di sconvolgere premesse e previsioni. Infatti, mentre la LPT del 1953 regolava già l'esazione dell'imposta con il sistema delle rate provvisorie fondate sulla tassazione dell'anno precedente — ciò che corrisponde in sostanza al sistema dell'«acconto» che esporremo più avanti — con la riorganizzazione e la centralizzazione dell'esazione avvenuta nel 1955 si ritenne opportuno introdurre il principio della emissione delle bollette sulla base della tassazione provvisoria. Fra gli argomenti invocati nel messaggio del 7 giugno 1955 a sostegno di questo cambiamento citiamo: il successo limitato delle rate dovuto all'avversione del contribuente, per il loro carattere provvisorio, lo scarso gettito delle rate d'acconto, le complicazioni amministrative al momento della emissione della bolletta a conguaglio da parte degli Uffici di tassazione. Alla lettera B) di tale messaggio si ammetteva però che «le rate provvisorie vanno bene, malgrado il loro scarso risultato, quando l'esazione proceda come lavoro di massa». Forse si ebbe allora la tendenza a formulare le previsioni circa il funzionamento futuro dell'Ufficio cantonale di esazione alla luce degli inconvenienti lamentati quando il lavoro di esazione veniva eseguito nei quattro circondari, sorvolando sul fatto che per la sua dotazione di macchine contabili e grazie ai vantaggi di una maggiore specializzazione, l'Ufficio di esazione centrale sarebbe stato appunto in grado di procedere all'esazione come «lavoro di massa». La relatività dell'affermazione secondo la quale il gettito fiscale delle rate provvisorie fosse spesso sconsolante al punto di chiedersi se esso giustificasse il lavoro della loro emissione, è poi documentata dal confronto che venne a stabilirsi fra i due sistemi negli anni che seguirono la modifica dell'art. 77. Se con il sistema delle rate provvisorie calcolate in base alla tassazione dell'anno precedente si incassava già il primo anno del biennio un importo pari almeno al 50 % del gettito totale, con l'introduzione del principio dell'esazione fondata sulla tassazione definitiva o su di una tassazione provvisoria l'incasso d'imposta discese, per il primo anno del biennio, a una cifra corrispondente appena al 10 % del gettito. Infatti l'Ufficio cantonale di esazione è costretto ad attendere che da parte degli Uffici circondariali sia emessa una tassazione definitiva oppure provvisoria. Anche a prescindere dal fatto che l'allestimento delle tassazioni provvisorie costituisce in parte un doppio lavoro che ritarda ancora di più il disbrigo delle tassazioni definitive, le previsioni contenute nel messaggio in parola del 1955, secondo le quali «una grossa percentuale di partite avrebbe fornito immediato lavoro all'Ufficio di esazione», non ha trovato conferma in sede di applicazione pratica. Ci si illuse allora sulla rapidità con la quale sarebbe dovuta avvenire la tassazione dei salariati, dei pensionati e dei piccoli contribuenti. Inoltre il messaggio prevedeva di abbandonare il sistema della tassazione Comune per Comune, per passare al trattamento individuale del contribuente. Anche queste premesse furono scardinate dalle esigenze della pratica amministrativa. Sia per l'indisciplina del contribuente, il quale presenta una dichiarazione riempita in modo insufficiente, sia per il fatto che all'inizio del biennio gli Uffici di tassazione sono occupati ad allestire un certo numero di tassazioni provvisorie, si può dire che per il primo anno del biennio l'emissione delle bollette da parte dell'UCE inizia soltanto nel mese di ottobre e si protrae fino a maggio dell'anno successivo. D'altra parte il previsto trattamento individuale del contribuente avrebbe avuto per effetto di moltiplicare per un numero elevato le note di carico trasmesse all'UCE dagli Uffici di tassazione.

II. IL SISTEMA PREVISTO

E' identico, in sostanza, a quello esistente prima della riorganizzazione e della centralizzazione dell'esazione. Allora si parlava di rate provvisorie. Per evitare che nel vasto pubblico questa denominazione abbia a creare delle confusioni con le tassazioni provvisorie, previste dal sistema attuale, riteniamo opportuno usare per l'avvenire l'espressione « acconto d'imposta ».

Entro la fine di maggio di ogni anno, l'Ufficio cantonale di esazione intima a tutti i contribuenti la bolletta con la quale chiede il versamento di un acconto, pagabile in 3 rate, calcolato in un percento della tassazione dell'anno precedente. Ove la tassazione dell'anno precedente non fosse ancora allestita, si farà capo all'ultima tassazione.

Una quarta bolletta contiene l'intero importo dell'acconto e potrà essere utilizzata dal contribuente quando egli voglia approfittare dello sconto del 2 %. Questo lavoro di emissione degli acconti può essere svolto dall'Ufficio cantonale di esazione in modo del tutto indipendente dagli Uffici circondariali di tassazione. Si tratterebbe di una prima fase al riparo da tutte le conseguenze derivanti dalla indisciplina del contribuente e dal ritmo di lavoro degli Uffici di tassazione. A tassazione avvenuta e cresciuta in giudicato, l'Ufficio di esazione emette una bolletta a conguaglio per la differenza fra l'importo d'imposta dovuto e l'acconto precedentemente richiesto. Superato il periodo transitorio dal vecchio al nuovo sistema e il rigore derivante a un buon numero di contribuenti dal concentrarsi, nel prossimo anno, delle bollette per la imposta 1960 e di quelle per l'acconto d'imposta 1961, negli anni che seguiranno la ripartizione dell'onere fiscale avverrà a un ritmo costante, almeno per quanto concerne l'aliquota dell'acconto, e premesso evidentemente che il contribuente stesso non abbia a procrastinare il pagamento delle rate fino alla vigilia della procedura esecutiva.

III. GLI ARTICOLI DI LEGGE DA MODIFICARE

Il progetto in esame richiede la modifica degli articoli dal 77 all'82 della legge di procedura tributario del 23 novembre 1953.

I nuovi articoli sono stati tenuti, nel limite del possibile, in termini tali da garantire da un lato una chiara sicurezza giuridica per il contribuente e da permettere dall'altro all'Autorità esecutiva di poter determinare di anno in anno quegli elementi di dettaglio, quali scadenze, termini di pagamento, ecc. secondo quei criteri che la prassi amministrativa e le successive esperienze sapranno dettare.

L'art. 77 prevede che la riscossione dell'imposta ha luogo, di regola, in quattro rate annuali. Le prime tre rate saranno prelevate a titolo di acconto sulla base della tassazione dell'anno precedente, in ragione di una percentuale che sarà fissata di anno in anno dal Consiglio di Stato. La quarta rata comprenderà il conguaglio dell'imposta dovuta per l'esercizio fiscale corrispondente. Rimane invariato l'ultimo capoverso.

Siamo convinti che il delegare al Consiglio di Stato la facoltà di stabilire, anno per anno, l'aliquota percentuale per il calcolo dell'acconto d'imposta sia la soluzione migliore. Questo sistema permette di tener conto dell'evoluzione congiunturale dell'economia del Cantone nel suo complesso e di fissare aliquote di acconto più basse quando si prevede una recessione dei redditi in confronto del biennio precedente.

Per ragioni di uniformità, si è stimato opportuno di ripristinare le diciture marginali. Si è pure fatto la distinzione fondamentale (cfr. Blumenstein, *System des Steuerrechts*, pag. 383, legge del Cantone di Zurigo, § 62) tra *scadenza* e *termine di pagamento* della imposta. Ogni rata ha quindi la propria scadenza e il proprio termine di pagamento (Blumenstein, pag. 383). Viene pertanto chiarita la posizione giuridica dello sconto, il quale per sua natura è fattibile soltanto per

pagamenti eseguiti prima della scadenza (Blumenstein pag. 383; IDN art. 114, cpv. 1).

L'art. 78 tratta della scadenza e lascia al Consiglio di Stato la facoltà di stabilirla per ogni singola rata, dandone comunicazione nel F.u. del Cantone. La bolletta a conguaglio sarà intimata a tassazione cresciuta in giudicato.

Secondo l'art. 79, il pagamento della bolletta di conguaglio deve essere effettuato entro il 31 dicembre se l'intimazione avviene prima del 30 novembre oppure a 30 giorni se l'intimazione avviene dopo questa data. Il reclamo e il ricorso non sospendono l'obbligo del pagamento.

Per quanto concerne l'art. 80 va rilevato che gli interessi, calcolati a partire dai termini di pagamento, non sono propriamente interessi di mora, per il conteggio dei quali sarebbe necessario che la procedura di tassazione fosse chiusa, ma cosiddetti « Vergütungszinse », e cioè una specie di indennizzo che il contribuente versa per il risparmio da lui realizzato ossequiando tardivamente all'imposta dovuta.

La dottrina fiscale riconosce esplicitamente la possibilità di prelevare tali interessi (Blumenstein, System des Steuerrechts, pag. 214). Essi possono venir conteggiati a partire dai termini di pagamento delle singole rate. Allo scopo di facilitare il conteggio o per altri motivi di razionalizzazione amministrativa il Consiglio di Stato potrà però di anno in anno, e con disposizioni valide per tutti i contribuenti, conteggiarli altrimenti, tuttavia sempre soltanto in senso più favorevole per il contribuente, ad esempio calcolando gli stessi a partire da un dato giorno per l'importo globale dell'imposta dovuta.

Agli art. 81 cpv. 1 e 82 sono apportate alcune modificazioni redazionali, allo scopo di adattarli agli articoli precedenti.

Ci lusinghiamo di aver esposto tutti quegli elementi che dovrebbero permettervi di prendere, con piena conoscenza di causa, una decisione in merito. Essa riveste una certa urgenza, in quanto si tratterebbe di applicare le innovazioni preconizzate già con l'inizio del biennio fiscale 1961/62.

Vi invitiamo pertanto a voler dare la vostra adesione all'annesso disegno di legge.

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

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Zorzi

Il Cons. Segr. di Stato :

Pellegrini

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 28 novembre 1960 n. 931 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

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

Art. 77

Rate d'imposta

La riscossione dell'imposta cantonale ha luogo di regola in quattro rate annuali.

Le prime tre rate vengono prelevate a titolo di acconto sulla base della tassazione dell'anno precedente, secondo una percentuale fissata di anno in anno dal Consiglio di Stato.

Con la quarta rata verrà chiesto il saldo dell'imposta dovuta per il corrispondente esercizio fiscale.

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

Art. 2. — I capoversi 1 e 2 dell'art. 78 della legge di procedura tributaria del 23 novembre 1953 sono abrogati e sostituiti dai seguenti :

Art. 78

Scadenza

La scadenza delle singole rate è stabilita ogni anno dal Consiglio di Stato e pubblicata nel FU del Cantone.

Se il contribuente versa il totale dell'acconto entro 30 giorni dall'intimazione della bolletta, gli sarà bonificato uno sconto del 2 %.

Art. 3. — L'art. 79, cpv. 1, della legge di procedura tributaria del 23 novembre 1953 è abrogato e sostituito dal seguente :

Art. 79

Pagamento

Il pagamento delle rate d'acconto deve avvenire entro 30 giorni dalle singole scadenze. Il pagamento di quella a saldo entro il 31 dicembre se essa viene intimata prima del 30 novembre ed entro 30 giorni se l'intimazione avviene dopo questa data.

Art. 4. — L'art. 80 della legge di procedura tributaria del 23 novembre 1953 è abrogato e sostituito dal seguente :

Art. 80

Interessi di mora

Se l'imposta non è pagata entro i termini stabiliti dal Consiglio di Stato, decorre un interesse del 5 % annuo.

L'interesse è dovuto anche in caso di reclamo o di ricorso.

Art. 5. — L'art. 81, cpv. 1, della legge di procedura tributaria del 23 novembre 1953, è abrogato e sostituito dal seguente :

Art. 81

Se l'ammontare dovuto non è versato entro il termine di Diffida di
esecuzione
pagamento, si procede all'incasso in via esecutiva.

Art. 6. — L'art. 82 della legge di procedura tributaria del 23 novembre 1953 è abrogato e sostituito dal seguente :

Art. 82

Le bollette d'imposta e i decreti di multa cresciuti in giudi- Esecutività
della tassazione
cato sono titoli esecutivi e sono parificati a sentenze esecutive
nel senso dell'art. 80 della LF sull'esecuzione e sul fallimento.

Art. 7. — Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi, entra in vigore a contare dal 1. gennaio 1961, e si applica la prima volta all'imposta dovuta per il biennio fiscale 1961/62.
