

A. STAATSRECHT — DROIT PUBLIC

I. GLEICHHEIT VOR DEM GESETZ (RECHTSVERWEIGERUNG)

ÉGALITÉ DEVANT LA LOI (DÉNI DE JUSTICE)

49. Sentenza 20 ottobre 1923

nella causa Volonterio contro Ticino.

Ammissibilità costituzionale dell'imposta sulla rendita professionale cui sono assoggettati i ticinesi domiciliati all'estero. Questa imposta non è oppugnabile in base degli art. 46 al. 2 e 4 CF.

A. — L'art. 17 della legge tributaria ticinese 11 dicembre 1907 dispone :

« Sono tenuti al pagamento dell'imposta sulla sostanza » e sulla rendita :

» a) Coloro che sono domiciliati nel Cantone.

» § 1° I ticinesi residenti all'estero, iscritti nei cata-
» loghi elettorali o nei registri dei fuochi, sono dichiarati
» come domiciliati. »

B. — Alfredo ed Alfonso Volonterio, attinenti di Locarno, sono, da anni, domiciliati in Italia, ove esercitano la loro professione e sono soggetti all'imposta sul reddito professionale. In virtù dell'art. 17 precitato, sono sottoposti anche in Locarno all'imposta sulla rendita, determinata, pel 1921, in 4000 fchi. per Alfredo, e 4500 fchi. per Alfonso Volonterio. Contro siffatta imposizione essi ricorsero; nelle forme di legge, alle competenti autorità ticinesi, allegando che si trattava di doppia imposta e di un onere fiscale ingiustificato soprattutto nel presente disagio economico generale.

Con risoluzione N° 3170 dell' 11 maggio 1923, il Consiglio di Stato, ultima istanza cantonale, respinse il ricorso, riferendosi, in sostanza, all'art. 17 *l. c.*, secondo il quale sarebbe indifferente che i ticinesi residenti all'estero vi siano tenuti al pagamento dei tributi professionali.

C. — Con ricorso 18 luglio 1923 i fratelli Volonterio domandano al Tribunale federale che, annullata la risoluzione querelata, essi vengano svincolati da ogni imposizione sulla rendita nel Ticino. Motivi: Il Consiglio di Stato è incorso in violazione degli art. 46 al. 2 e 4 CF sancendo una doppia imposta ed una disparità di trattamento tra i ticinesi domiciliati nel Cantone o nei Cantoni confederati e quelli residenti all'estero, e creando per questi ultimi, ai quali appartengono i ricorrenti, un domicilio fiscale speciale e fittizio, mentre, per quelli, decisivo è solo il loro domicilio reale ed effettivo. Il decreto legislativo 16 giugno 1893, che concede il diritto di voto in materia cantonale e comunale ai ticinesi domiciliati all'estero iscritti nei registri dei fuochi di un Comune del Cantone, non ha nulla a che vedere colla questione della loro imponibilità nel Cantone poichè, nella mente del legislatore, esso doveva costituire, per i ticinesi residenti all'estero, un favore e non un aggravio fiscale. Il disposto dell'art. 17 lett. *a* § 1° è antiquato e le mutate condizioni tributarie di ogni paese l'hanno reso intollerabile. Il che risulta anche dalla discussione avvenuta nel 1921 in seno della Commissione della Costituente, la quale ha accettato la proposta di uno dei suoi membri tendente a rendere possibile ai ticinesi all'estero l'esonero dalle imposte professionali nel Cantone facendosi radiare dal registro dei fuochi del loro Comune. In questa occasione fu rilevato che, già attualmente, $\frac{9}{10}$ degli emigranti « non pagano nulla, eccetto forse il testatico ». Indarno si addurrebbe in contrario, che l'ammissione del ricorso aggraverebbe sensibilmente la situazione di molti Comuni; nell'ultima sessione del

Gran Consiglio, alcuni deputati (Soldini e Consorti) presentarono una mozione diretta all'esonero dall'imposta cui attualmente soggiacciono i ticinesi residenti all'estero.

D. — Con risposta 20 agosto 1923 il Consiglio di Stato domanda la reiezione del ricorso. Il divieto della doppia imposta è applicabile solo nei rapporti intercantionali; nei rapporti internazionali esso è ammesso soltanto in via di eccezione, in quanto concerne gli immobili ed il loro reddito. Non può essere questione di violazione dell'art. 4 CF, in quanto che i ricorrenti stessi riconoscono che, di fronte all'art. 17 legge tributaria, il giudizio denunciato non poteva essere diverso da quello che fu.

E. — Il complemento d'inchiesta ordinato dal giudice istruttore ha provocato:

a) Un ufficio 25 settembre u. s., col quale il Municipio di Locarno rileva che, in quel Comune, tutti i cittadini all'estero iscritti nel catalogo civico e nel registro dei fuochi sono inclusi nelle tabelle d'imposta e le tassazioni di questi contribuenti si muovono, di regola, tra 1000 fchi. e 2000 fchi. di rendita. « L'imposta è incassata regolarmente presso i relativi rappresentanti nominati dagli assenti... »

b) La produzione, da parte del Consiglio di Stato, dei verbali delle discussioni della Commissione della Costituente (che si riferiscono alla predetta proposta intorno alla facoltà pei ticinesi residenti all'estero di farsi radiare dal registro dei fuochi) e di una copia della mozione Soldini e Consorti.

Deponendo questi atti il Consiglio di Stato fa rivelare: La proporzione dei ticinesi all'estero non paganti l'imposta in patria, riferita dal verbale della discussione della Costituente ($\frac{9}{10}$), è senza dubbio inesatta. Dall'unita dichiarazione dell'Ufficio cantonale delle contribuzioni risulta che l'art. 17 della legge è normalmente applicato. L'esenzione dall'imposta dei ticinesi residenti all'estero avrebbe una gravissima ripercussione sulle finanze del Cantone e soprattutto su quelle dei Comuni più poveri

delle valli e delle campagne. Nel Comune di Malvaglia per es. (secondo l'estratto dalle tabelle d'imposta parimenti prodotto) risulterebbe che la maggior parte della rendita imponibile deriva dai ticinesi all'estero.

Considerando in diritto :

1° — Già nelle leggi tributarie ticinesi di molto anteriori alla vigente, è sancito il principio dell'imponibilità dei ticinesi residenti all'estero. L'art. 3 della legge tributaria 7 dicembre 1863 dispone : « Tutti i ticinesi sono soggetti all'imposto per la sostanza situata nel Cantone e per le rendite e capitali ovunque posti. » Questo ordinamento fiscale dipende ed è in certo modo addirittura imposto dalle speciali condizioni dell'emigrazione nel Ticino. E, mentre le norme federali sul divieto della doppia imposta hanno sempre dichiarati esenti dall'imposizione i ticinesi residenti nei Cantoni confederati, per riguardo ai ticinesi residenti all'estero il diritto federale si limita ad escludere l'imposta sugli stabili siti all'estero e sulla rendita degli stabili stessi, quando questi beni sono già imposti al luogo dove si trovano. Per contro, il diritto federale ha finora lasciato intatto il diritto del Cantone di assoggettare i ticinesi residenti all'estero alle imposte in patria per la loro sostanza mobile e la rendita; e ciò senza indagare se questi beni, in virtù di legge straniera, siano già soggetti all'imposta estera e se per essi questa imposta venga realmente percepita.

Il concetto dell'art. 3 delle legge tributaria del 1863 fu ribadito dall'art. 6 della legge del 4 dicembre 1894, nel quale, premesso (art. 6 a) che soggetti al pagamento dell'imposta sulla rendita « sono tutti coloro che hanno domicilio nel Cantone », vien detto : « 1° Sono considerati « come domiciliati tutti i ticinesi e confederati iscritti nei cataloghi elettorali. » In relazione a questo disposto sta l'art. 1° al. 2° del decreto legislativo 15 gennaio 1894 in modificazione della legge 5 dicembre 1892 sulla compilazione dei cataloghi civici, il quale dichiara :

« Devono essere iscritti in catalogo i cittadini e conferati che hanno raggiunto l'età di anni 20, e che da » tre mesi mantengono il loro domicilio nel Comune, » ed i cittadini ticinesi all'estero che fanno parte di un » fuoco iscritto sul registro dei fuochi del Comune medesimo... » Questo disposto ha la sua base costituzionale nel decreto di riforma costituzionale del 16 giugno 1893, il quale, in modificazione dell'art. 33 della Costituzione ticinese, dispone : « I ticinesi residenti all'estero, che » fanno parte di un fuoco iscritto sul registro dei fuochi » di un Comune del Cantone, esercitano il diritto di voto » in detto Comune, salvo i casi di esclusione previsti » dalla legge. » Questa iscrizione nel registro dei fuochi fu, in occasione della nota vertenza Lepori, ritenuta dal Consiglio di Stato obbligatoria e indipendente dalla volontà dell'attinente. E questo modo di vedere, non condiviso dal Tribunale di Appello ticinese (sentenza in causa Lepori 23 marzo 1897, Giurisprudenza patria 97 p. 321 e seg.), fu approvato dal Consiglio federale, il quale dichiarava espressamente (decisione 31 agosto 1897 nella causa Lepori, Giurisprudenza patria 1897 p. 775 e seg.), che il domicilio politico dei cittadini ticinesi residenti all'estero essendo un domicilio legale, è coercitivo, per cui il ticinese all'estero non può rinunciarvi. Donde segue che tutti i ticinesi devono essere iscritti in un registro dei fuochi nel Ticino e, ove abbiano diritto di voto, in un catalogo elettorale che sarà, di regola, quello del luogo di attinenza.

Al disposto dell'art. 6 lett. a § 1° precitato della legge tributaria del 1894 è pure insito il concetto che i ticinesi residenti all'estero soggiaciono, per la sostanza e la rendita, alle imposte ticinesi e ciò per la ragione legislativa che, malgrado la loro assenza, i rapporti di questi cittadini col loro paese d'origine non cessano. Nella sentenza 1° aprile 1907 (RU 23 p. 456 e seg.) il Tribunale federale, esaminando la costituzionalità di siffatto sistema, dopo aver dichiarato che il quesito di sapere, se la radiazione

di un attinente ticinese dal registro dei fuochi e dai cataloghi elettorali dipenda dalla sua volontà, è quesito di mero diritto cantonale e sfugge all'indagine del Tribunale federale, rileva (motivo 3° p. 463 *L. c.*): « Il solo mezzo » che rimarrebbe per far ammettere il ricorso » (Lepori) » sarebbe quello di dimostrare che il disposto dell'art. 6 » lett. *a* § 1° della legge tributaria cantonale, che obbliga » ogni cittadino iscritto nei cataloghi elettorali del Can- » tone al pagamento delle imposte in genere sulla sostanza » e la rendita, contiene, in sè stesso, una norma contraria » alla Costituzione federale. Una simile argomentazione » apparirebbe però a prima vista infondata. In quanto » che è noto che la Costituzione federale non sancisce altri » limiti alla legislazione dei Cantoni in materia d'imposta » che quelli risultanti dal divieto di doppia imposizione » tra Cantone e Cantone. Nel resto, le autorità cantonali » sono pienamente libere e sovrane di determinare le » basi e le condizioni del loro sistema tributario e possono » quindi far dipendere l'obbligo al pagamento dei pubblici » tributi dei propri attinenti dal domicilio politico anzi » che dal domicilio in senso ordinario. »

2° — L'art. 17 lett. *a* § 1° della vigente legge tributaria (v. stato di fatto lett. *a*) null'altro è che una redazione più accurata dell'art. 6 lett. *a* § 1° della legge anteriore, come quella che, più precisamente, esprime il concetto, che l'imponibilità dei ticinesi residenti all'estero per la sostanza e la rendita è un obbligo inerente alla loro qualità di attinenti ticinesi, documentata dalla loro iscrizione nei registri dei fuochi e nei cataloghi civici (cfr. la tesi di laurea del Dott. Torricelli sulla istituzione del fuoco nel Cantone Ticino p. 144 e seg). E bensì vero che siffatto disposto pone alla base dell'ordinamento fiscale ticinese un principio tributario diverso da quello comunemente accettato; sostituisce, cioè, nei limiti della legge, il principio dell'attinenza o dell'origine a quello del domicilio; in altri termini, crea per gli attinenti ticinesi residenti all'estero un domicilio fittizio. Ma, per i motivi

esposti nella sentenza Lepori 1° aprile 1897, ciò non può essere considerato come anticostituzionale. Il Tribunale federale, da quell'epoca in poi, non è andato più oltre nell'applicazione del divieto della doppia imposta nei rapporti internazionali. Non mancherebbe invero qualche ragione in favore della tesi di estendere ai rapporti internazionali i principi accolti in materia intercantonale. Si potrebbe, ad. es., addurre che gli oneri fiscali sono nel frattempo cresciuti ovunque in larga misura. Ma siffatta estensione supporrebbe anzitutto la reciprocità dei paesi esteri o, almeno, una certa uniformità, se non assoluta, relativa delle diverse legislazioni; condizioni queste dalle quali si è ancora assai discosti, forse più discosti ancora che all'epoca da cui data il precitato giudizio del Tribunale federale nella causa Lepori. Non esiste quindi motivo sufficiente per dissentire da quella sentenza.

3° — Per quanto è dell'addebito, che l'art. 17 lett. *a* § 1° della vigente legge tributaria ticinese costituisca una violazione dell'art. 4 CF, come quello che sancirebbe una disparità di trattamento tra ticinesi domiciliati nei Cantoni confederati e quelli residenti all'estero, occorre anzitutto rilevare, che la combinazione del principio del domicilio con quello dell'attinenza in tema fiscale è giustificata nel Cantone Ticino dalla speciale intimità dei rapporti che gli emigranti ticinesi conservano col loro cantone di origine e le sue istituzioni. Anche l'elettorato, che la legislazione cantonale conferisce ai ticinesi all'estero, è una particolarità di questo Cantone e sta in connessione indissolubile colla loro imponibilità nel Cantone, e questo sistema fu dichiarato compatibile colla Costituzione federale dalle Camere federali, le quali accordarono la garanzia federale al decreto costituzionale precitato 16 giugno 1893. Se, in fatto, questo stato di cose conduce ad una disparità di trattamento tra ticinesi residenti all'estero e ticinesi domiciliati in Cantoni confederati, ciò è dovuto al divieto costituzionale di doppia imposta, il quale però non è operativo di effetti nei rapporti inter-

nazionali, vale a dire a favore dei ticinesi all'estero. D'altro canto, non è dimostrato che, nei rapporti di questi ultimi, il disposto non sia applicato in modo uniforme. Dalle dichiarazioni precitate dell'Ufficio cantonale delle contribuzioni e del Municipio di Locarno (v. stato di fatto lett. E) emerge invece, che l'art. 17 della legge è applicato normalmente. L'asserzione, che i $\frac{9}{10}$ dei ticinesi residenti all'estero vadano esenti dall'imposta in patria vien formalmente contestata dal Consiglio di Stato e non occorrono maggiori indagini su questo punto, poichè, conformemente agli interessi stessi fiscali del Cantone e dei Comuni, bisogna ritenere, che l'imposizione sia applicata realmente in modo uniforme e che solo le inevitabili difficoltà pratiche dell'incasso di tributi verso persone residenti all'estero possano condurre, forse, a qualche disparità di applicazione non voluta, ma subita.

I ricorrenti obbietano ancora, che il disposto è antiquato e più non corrisponde alle idee moderne. Ma questo quesito è di competenza cantonale. In altri termini, è compito del Cantone interessato e non delle autorità federali di adattare le sue istituzioni di diritto cantonale alle idee moderne ed alle condizioni economiche dell'epoca. La mozione Soldini e Consorti sembra tendere a questo scopo: ma, contrariamente a quanto i ricorrenti asseriscono, essa non mira ad esonerare completamente gli emigranti ticinesi, ma soló a conseguire « una equa e sensibile attenuazione dei « tributi » cui sono soggetti. L'ingerenza di autorità federali in quest'ordinamento fiscale sarebbe del resto tanto meno giustificata in quanto che, come risulta dalla comunicazione del Municipio di Locarno (v. lett. E qui sopra), la pratica tende a mitigare le asprezze del sistema e che, secondo l'affermazione del Consiglio di Stato, l'abolizione dell'imposta degli emigranti all'estero avrebbe ripercussione grave sulle finanze del Cantone e dei Comuni meno abbienti. Quest'asserzione, resa plausibile dall'importanza notoria dell'em-

grazione ticinese all'estero è corroborata da un estratto dal registro tributario del Comune di Malvaglia, nel quale i ticinesi residenti in paese figurano per una rendita imponibile di 256,200 fchi., quelli all'estero di 320,100 franchi.

Il Tribunale federale pronuncia :

Il ricorso è respinto.

50. Sentenza 21 dicembre 1923
nella causa **Gabani** contro **Ticino**.

Un istituto bancario che ha una succursale in un comune e la sua sede sociale principale in altro, è considerato come domiciliato anche in quello agli effetti dell'art. 33 legge tributaria ticinese 11 dic. 1907. Il difalco dei debiti previsti da quel disposto deve quindi essere ammesso anche comunemente.

A. — La legge tributaria 11 dicembre 1907 dispone :
Art. 8 : « Dalla sostanza si deducono i debiti comprovati » verso individui od enti morali, che soggiacciono alla » imposta sulla sostanza nel Cantone o che ne sono » esentati per legge. »

Questo disposto vale per l'imposta cantonale.

Per l'imposta comunale la legge prescrive :

Art. 33 : « Dalla sostanza si deducono i debiti verso » creditori che sono domiciliati e soggiacciono all'imposta » comunale nel Comune. »

E più sotto :

Art. 40 : « Le ditte commerciali e le società anonime ed in » accomandita per azioni che oltre alla sede, hanno » succursali, agenzie, rappresentanze, corrispondenti o » depositi di merci dove si compiono operazioni di caratte- » re commerciale in altri Comuni, sono colpiti dall'im- » posta comunale per due terzi nel Comune dove esiste » la sede e per un terzo in parti eguali nei Comuni dove