

# Messaggio

numero

**6498**

data

25 maggio 2011

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **Decreto legislativo urgente sulla fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio, vi sottoponiamo le considerazioni del Consiglio di Stato a sostegno di un decreto legislativo urgente sulla fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale. L'emanazione in tempi rapidi di questo decreto si è resa necessaria in seguito alle recenti sentenze con cui il Tribunale cantonale amministrativo ha stabilito che il moltiplicatore non può essere determinato dal Municipio sulla base dell'art. 162 LOC ed ha invitato Governo e Parlamento a proporre ed adottare le relative modifiche di legge, precisando altresì che il coefficiente d'imposta deve per principio essere fissato in modo definitivo entro la fine dell'anno fiscale di riferimento, pena la violazione del principio di non retroattività.

### **I. IL QUADRO LEGISLATIVO**

1. Le imposte comunali sono disciplinate nel nostro Cantone dalle disposizioni della parte nona della Legge tributaria del 21 giugno 1994. In virtù di queste disposizioni, i Comuni prelevano un'imposta sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche, un'imposta sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche, un'imposta immobiliare e un'imposta personale (art. 274 cpv. 1) e partecipano inoltre all'imposta alla fonte prelevata dal Cantone conformemente agli art. 104-122 LT sul reddito determinante delle persone fisiche e giuridiche (art. 274 cpv. 2). L'imposta comunale è riscossa in base alle classificazioni per l'imposta cantonale del medesimo anno ed è calcolata applicando il moltiplicatore comunale all'imposta cantonale base; la definizione del moltiplicatore e le modalità di calcolo del medesimo sono stabilite dall'art. 162 della Legge organica comunale (art. 276 LT)<sup>1</sup>. L'intimazione dell'imposta comunale avviene per iscritto e deve indicare almeno l'ammontare dell'imposta cantonale, il moltiplicatore, l'imposta immobiliare e, per le persone fisiche, quella personale (art. 295 LT).

2. Secondo l'art. 162 LOC, il moltiplicatore è il rapporto percentuale tra il fabbisogno ed il gettito dell'imposta cantonale base (cpv. 1). Esso è stabilito annualmente dal Municipio -

<sup>1</sup>Nell'ambito degli atti giuridici, il moltiplicatore d'imposta rientra nella categoria delle cosiddette decisioni generali (SANDRO CRESPI, Decreto legislativo di obbligatorietà generale, art. 60 cpv. 1 della Costituzione cantonale (atto legislativo che determina il moltiplicatore di imposta cantonale), RDAT 1980 pag. 15 segg; ADELIO SCOLARI, Diritto amministrativo. Parte generale, 2a ediz., n. 814). Questa qualifica di decisione generale influisce peraltro direttamente sulle possibilità d'impugnazione (DTF 134 II 280 consid. 3.3, 125 I 317 consid. 2b; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3a ediz., § 30 n. 59-60).

dopo l'approvazione del conto preventivo dell'anno<sup>2</sup>, ma al più tardi entro il 31 dicembre - aggiornando, se necessario, il fabbisogno di preventivo, tenendo conto dell'ammontare del capitale proprio e deducendo l'imposta personale e l'imposta immobiliare (cpv. 2). Questa competenza dell'Esecutivo comunale è peraltro stabilita anche dall'art. 110 cpv. 1 lett. a LOC, che assegna al Municipio, nell'ambito dell'amministrazione del Comune, la funzione specifica di allestire ogni anno il preventivo secondo le norme previste dalla legge e di determinare il moltiplicatore d'imposta.

## II. LA SENTENZA 10 FEBBRAIO 2011 DEL TRIBUNALE CANTONALE AMMINISTRATIVO (N. 52.2009.236)

1. Con questa sentenza, il TRAM ha accolto il ricorso interposto da Giorgio Ghiringhelli contro la risoluzione 2 giugno 2009, n. 2758, del Consiglio di Stato ed ha annullato, con questa risoluzione, anche le pregresse decisioni dell'11 settembre 2007 e del 3 febbraio 2009 con cui il Municipio di Losone aveva fissato il moltiplicatore d'imposta comunale per l'anno fiscale 2007 al 75% e per l'anno fiscale 2008 all'85%; il Tribunale cantonale amministrativo ha altresì rinviato gli atti al Municipio *"affinché, una volta che il parlamento avrà adottato le necessarie modifiche legislative, dia avvio all'iter procedurale per la determinazione del moltiplicatore d'imposta 2007 e 2008"*<sup>3</sup>.

1.1 Il TRAM ha ritenuto in sostanza che la delega prevista dall'art. 162 LOC lascia al Municipio un margine di apprezzamento troppo esteso nella determinazione dei fattori di calcolo dell'imposta comunale ed è pertanto incompatibile con i principi dell'imposizione in materia fiscale sanciti dall'art. 127 Cost. ed in particolare con il principio di legalità (cpv. 1). La cerchia dei contribuenti, l'oggetto e le basi di calcolo dell'imposta devono infatti essere disciplinati da una legge in senso formale, adottata pertanto dal legislatore, e questa regola vale anche nel caso in cui quest'ultimo abbia delegato all'esecutivo la competenza di fissare il tributo: gli elementi essenziali dell'imposta devono essere regolati, in altre parole, dalla legge formale. Il TRAM, riferendosi anche ad uno studio condotto dalla SUPSI<sup>4</sup>, ha pure rilevato che la soluzione attualmente in vigore in Ticino rappresenta *un unicum* a livello svizzero, poiché in tutti gli altri Cantoni la competenza di fissare l'aliquota d'imposta a livello comunale spetta all'organo legislativo. Non potendosi logicamente sostituire al legislatore cantonale, il TRAM ha quindi accertato la *"perlomeno parziale incostituzionalità dell'art. 162 LOC"* ed ha sollecitato Governo e Parlamento *"affinché modificchino su questo punto la legislazione cantonale in modo tale da renderla conforme a quanto sancito dall'art. 127 cpv. 1 Cost."*

1.2 In riscontro ad un'esplicita censura sollevata dal ricorrente, il Tribunale amministrativo ha pure esaminato le decisioni impugnate alla luce del divieto di retroattività, che è anch'esso un principio di rango costituzionale dedotto in passato dall'art. 4 vCost. e oggi dall'art. 8 Cost.<sup>5</sup> Dopo aver ricordato che, secondo la giurisprudenza, si può parlare di effetto retroattivo in ambito tributario soltanto se l'obbligo fiscale è riconducibile a fatti che si sono prodotti prima dell'entrata in vigore della legge, esso ne ha dedotto che la risoluzione dell'11 settembre 2007 con cui l'Esecutivo di Losone

---

<sup>2</sup>Art. 152, 157 e 163 LOC, art. 16 segg. del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei Comuni del 30 giugno 1987 (Rgfc).

<sup>3</sup>Il Tribunale cantonale amministrativo ha emanato una sentenza sostanzialmente identica su ricorso inoltrato da alcuni contribuenti contro la determinazione del moltiplicatore d'imposta del Comune di Rovio per l'anno fiscale 2009 (n. 52.2010.48 del 29 marzo 2011).

<sup>4</sup>MARCO BERNASCONI/DONATELLA FERRARI, Fisco e Costituzione. In nome del Municipio sovrano, Corriere del Ticino del 9 maggio 2009.

<sup>5</sup>DTF 122 V 408 consid. 3b/aa; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, 2a ediz., vol. II, n. 1410.

ha fissato il moltiplicatore d'imposta per il 2007 secondo l'art. 162 cpv. 2 LOC non prestava il fianco, sotto questo profilo, a nessuna critica; per converso, l'altra risoluzione municipale - adottata il 3 febbraio 2009 per il periodo fiscale 2008 - appariva effettivamente lesiva del divieto di retroattività.

Per vero dire, anche in materia tributaria la retroattività non è a priori esclusa ed il relativo principio, collegato ai principi della prevedibilità e della certezza del diritto, non è assoluto. La retroattività, tuttavia, non deve soltanto essere prevista dalla legge e dettata da motivi pertinenti di interesse pubblico, ma dev'essere altresì ragionevolmente limitata nel tempo<sup>6</sup>.

2. Le sentenze del TRAM, alla stregua del resto delle sentenze del Tribunale federale, vincolano soltanto le parti ed in particolare quindi il Comune di Losone e il Comune di Rovio: esse hanno tuttavia un effetto indiretto poiché fanno, come si suol dire, giurisprudenza e consentono ai cittadini di prevalersene in un caso analogo<sup>7</sup>. Palese è pertanto l'interesse di tutti i Comuni ticinesi ad una sollecita modifica della normativa cantonale, volta ad attribuire al Legislativo il compito di fissare il moltiplicatore o, eventualmente, a precisare e sostanziare il contenuto della delega all'autorità esecutiva prevista dagli art. 110 cpv. 1 lett. a e 162 cpv. 2 LOC. Allo stato attuale delle cose, qualsiasi contribuente comunale potrebbe infatti insorgere contro la determinazione del moltiplicatore d'imposta decisa dal Municipio, prevalendosi di una violazione del principio di legalità sancito dall'art. 127 cpv. 1 Cost.<sup>8</sup>, ed ottenere già dal Consiglio di Stato (art. 208 LOC) l'annullamento della decisione municipale.

### III. LA DELEGA DI COMPETENZA IN MATERIA FISCALE

1. La determinazione del moltiplicatore d'imposta comunale da parte del Municipio non è di per sé criticabile.

Occorrerebbe tuttavia che la disposizione della legge formale su cui poggia la delega sia sufficientemente precisa (esigenza della densità normativa), indicando in particolare il soggetto, l'oggetto e le basi di calcolo del contributo, non lasci all'esecutivo un margine di manovra eccessivo e consenta anche ai cittadini di rendersi conto dell'ammontare dell'imposta che può essere prelevata in applicazione di questa disposizione<sup>9</sup>. Per mantenere questa competenza municipale nel rispetto del principio di legalità, la legge dovrebbe disciplinare il potere conferito all'autorità esecutiva di intervenire su alcuni fattori che concorrono alla determinazione del moltiplicatore ed in modo particolare la facoltà di scostarsi almeno parzialmente dal dato matematico risultante dal rapporto percentuale tra il fabbisogno approvato dal legislativo e il gettito dell'imposta cantonale di base e di fissare il cosiddetto moltiplicatore politico: come ancora si vedrà, la LOC (o la LT) dovrebbe stabilire i limiti entro i quali il Municipio può eventualmente decidere il moltiplicatore politico, limiti che dovrebbero fare riferimento al moltiplicatore aritmetico e prevedere una

---

<sup>6</sup>DTF 125 I 186; RDAT I-2000 n. 1 consid. 4; XAVIER OBERSON, *Droit fiscal suisse*, 3a ediz., pag. 29. Il Tribunale federale ha comunque già considerato che si è in presenza di un motivo pertinente d'interesse pubblico, giustificante l'entrata in vigore retroattiva di una norma, quando essa abbia per scopo il risanamento delle finanze statali e solo alla condizione che il loro equilibrio sia seriamente compromesso; preoccupazioni di natura meramente fiscale non bastano (RDAT I-2000 n. 1 consid. 4; DTF 95 I 10 consid. 3, 61 I 86 consid. 8).

<sup>7</sup>DTF 117 la 166; ANDREAS AUER, *Les effets des décisions d'inconstitutionnalité du Tribunal fédéral*, AJP 5/1992 pag. 559 segg., 562.

<sup>8</sup>Come giustamente ricordato dal TRAM, questo principio costituisce un diritto costituzionale, applicabile alle imposte federali, cantonali e comunali e che può essere invocato in giudizio a titolo indipendente (DTF 136 I 145 consid. 3.1; XAVIER OBERSON, pag. 27).

<sup>9</sup>DTF 135 I 140 consid. 7.2, 118 la 323/24 consid. 3a-b; XAVIER OBERSON, pag. 27. Nella più recente giurisprudenza, il Tribunale federale ha nondimeno precisato che il principio di legalità non dev'essere applicato "*avec une exagération telle qu'il entre en contradiction irréductible avec la réalité juridique et les exigences de la pratique*" (DTF 135 I 140 consid. 7.2, 129 I 354 consid. 5.1).

forchetta rigida attorno al medesimo entro la quale il Municipio potrebbe muoversi. In questo modo, il margine di manovra lasciato all'organo esecutivo verrebbe delimitato e al tempo stesso ridotto e la base legale per il prelievo dell'imposta comunale dovrebbe risultare (interamente) conforme al principio della legalità (art. 127 cpv. 1 Cost.): il TRAM non ha infatti eccepito alcunché circa la definizione dell'imponibile e dei soggetti fiscali contenuta nella legge formale (LT), ma ha ritenuto che la delega al Municipio contemplata dall'art. 162 LOC disattende il diritto superiore poiché conferisce a codesto organismo, senza porre limiti o criteri, un potere di apprezzamento troppo vasto nella determinazione dei fattori e delle modalità di calcolo dell'imposta comunale<sup>10</sup>.

2. Se il legislatore cantonale delega il compito di regolamentare il prelievo di un tributo al legislatore comunale<sup>11</sup>, le esigenze a cui soggiace la delega sono invece meno severe. Una delega di competenze al parlamento comunale non ha bisogno infatti di essere delimitata quanto al suo oggetto in modo così rigoroso come una delega a favore dell'autorità esecutiva cantonale o comunale: sotto il profilo del principio di legalità, un atto normativo comunale può pertanto essere equiparato ad una vera e propria legge formale quando viene adottato dall'organo legislativo comunale abilitato dal diritto cantonale (assemblea o consiglio comunale) oppure quando soggiace a referendum obbligatorio o facoltativo<sup>12</sup>. Ne consegue che il legislatore cantonale, per il tramite di una legge formale, può delegare una competenza fiscale al legislatore comunale, ove la Costituzione cantonale, beninteso, non lo escluda<sup>13</sup>.

#### IV. LA DETERMINAZIONE DEL MOLTIPLICATORE COMUNALE NEGLI ALTRI CANTONI

Come peraltro rilevato dal TRAM, il nostro Cantone è l'unico che assegna al (solo) Municipio il compito di fissare l'aliquota d'imposta a livello comunale: negli altri Cantoni, il coefficiente d'imposta è invece determinato dal parlamento comunale, perlopiù assieme al preventivo, a cui è peraltro strettamente connesso, e le relative decisioni sono anche sottoposte, in diversi Cantoni, a referendum facoltativo o persino obbligatorio<sup>14</sup>.

Così, ad esempio:

- nel Canton Berna, il moltiplicatore è deciso dal corpo elettorale, rispettivamente dal parlamento comunale con possibilità di istituire per regolamento il referendum facoltativo<sup>15</sup>;
- nel Canton Zurigo, dall'assemblea comunale o dal consiglio comunale<sup>16</sup>;
- nel Canton Argovia, dall'assemblea comunale<sup>17</sup>;

<sup>10</sup>Sentenza citata 52.2009.236, consid. 3.4.

<sup>11</sup>In questi casi, non si tratta peraltro di una vera e propria delega, ma piuttosto di una ripartizione di competenze fra Cantone e Comuni (DTF 104 la 340 consid. 4b; ADELIO SCOLARI, n. 347).

<sup>12</sup>Come la dottrina precisa, "kann ein kommunaler Erlass einem eigentlichen formellen Gesetz gleichgestellt werden, wenn er von der dazu nach dem kantonalen Recht ermächtigten Gemeindelegislative in einem dem (kantonalen) Gesetzgebungsverfahren entsprechenden Verfahren (mit oder ohne Referendumsvorbehalt) beschlossen wurde" (RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, n. 12 B/VIII pag. 34).

<sup>13</sup>DTF 127 I 65, 122 I 312 consid. 5a, 120 la 266/67 consid. 2a, 118 la 323/24 consid. 3a, 97 I 804 consid. 7; XAVIER OBERSON, pag. 27.

<sup>14</sup>CONFERENZA FISCALE SVIZZERA, Il sistema fiscale svizzero, edizione 2011, pag. 17; ERNST HÖHN, Steuerrecht, 6a ediz., § 11 n. 22. Questo Autore rileva peraltro esplicitamente quanto segue: "Wesentlich ist, dass der Steuerfuss in einem einfachen Verfahren geändert werden kann, weshalb dafür idR nicht das Volk zuständig ist, sondern das Parlament (Kantonsrat, Gosser Gemeinderat)".

<sup>15</sup>Art. 113 cpv. 1 Cost. cant., art. 23 cpv. 1 lett. d e cpv. 3 della legge sui Comuni del 16 marzo 1998, art. 250 cpv. 3 della legge sulle imposte del 21 maggio 2000.

<sup>16</sup>Art. 41 cpv. 2, 108 n. 1 e 122 della legge sui Comuni del 6 giugno 1926.

<sup>17</sup>Art. 20 cpv. 2 lett. a della legge sui Comuni del 19 dicembre 1978, art. 155 della legge tributaria del 15 dicembre 1999.

- nel Canton Friburgo, dall'assemblea comunale o dal consiglio generale (consiglio comunale) con assoggettamento a referendum facoltativo<sup>18</sup>;
- nel Canton Vaud, dal consiglio generale o dal consiglio comunale<sup>19</sup>;
- nel Canton Lucerna, dagli aventi diritto di voto o dal consiglio comunale con possibilità di referendum facoltativo<sup>20</sup>;
- nel Cantone dei Grigioni, dall'assemblea comunale o dal parlamento comunale con referendum facoltativo o obbligatorio<sup>21</sup>;
- nel Canton Ginevra, dal consiglio municipale (consiglio comunale)<sup>22</sup>;
- nel Canton Zugo, dall'assemblea comunale<sup>23</sup>;
- nel Canton Giura, dagli aventi diritto di voto (assemblea comunale) o dal consiglio generale con assoggettamento a referendum facoltativo<sup>24</sup>;
- nel Canton San Gallo, dall'assemblea dei cittadini o dal parlamento comunale, con diritto di referendum facoltativo o eventualmente obbligatorio<sup>25</sup>;
- nel Canton Sciaffusa, dall'assemblea comunale o dal consiglio comunale con possibilità di referendum facoltativo<sup>26</sup>.

Il Canton Vallese conosce invece un sistema misto: il coefficiente d'imposta è stabilito dal consiglio municipale (esecutivo) nei Comuni a regime di assemblea primaria (assemblea comunale) e dal consiglio generale (legislativo) nei Comuni che lo hanno istituito; la determinazione del moltiplicatore non soggiace a referendum<sup>27</sup>.

## V. LA PROCEDURA DI CONSULTAZIONE

1. Al fine di dar seguito alla sentenza del Tribunale cantonale amministrativo, il Consiglio di Stato ha già sottoposto il 31 marzo scorso ai Comuni ticinesi in breve consultazione una proposta di modifica della LOC, che riguarda in modo particolare l'art. 162 e un nuovo art. 162a. Con questa proposta (elaborata da un gruppo di lavoro composto di rappresentanti della Divisione delle contribuzioni e della Sezione enti locali e coordinato dal consulente giuridico del Governo), si è prospettato in via principale di attribuire la competenza di determinare il moltiplicatore d'imposta all'Assemblea comunale o al Consiglio comunale, su proposta del Municipio, in concomitanza con l'approvazione del preventivo relativo all'anno a cui esso si riferisce, e ciò senza assoggettamento a referendum facoltativo (art. 75 cpv. 1 LOC): si è partiti infatti dal presupposto, già enunciato, secondo il quale una legge in senso formale a tenore dell'art. 127 cpv. 1 Cost. può essere validamente costituita da un atto normativo emanato dal solo Legislativo comunale, in base ad una delega di poteri prevista dal diritto cantonale<sup>28</sup>. La proposta di revisione contemplava altresì i criteri di fissazione del moltiplicatore e il conferimento al Consiglio di Stato di un compito specifico di vigilanza.

<sup>18</sup>Art. 10 cpv. 1 lett. e e cpv. 3 della legge sui Comuni del 25 settembre 1980.

<sup>19</sup>Art. 2 cpv. 1 e cpv. 2 lett. h, 4 cpv. 1 n. 4 della legge sui Comuni del 28 febbraio 1956.

<sup>20</sup>Art. 10 lett. c n. 1, 13 cpv. 2 lett. b della legge sui Comuni del 4 maggio 2004.

<sup>21</sup>Art. 9 cpv. 1 lett. c e art. 10 cpv. 2 della legge sui Comuni del 28 aprile 1974, art. 4 della legge sulle imposte comunali e di culto del 31 agosto 2006.

<sup>22</sup>Art. 30 cpv. 1 lett. b della legge sull'amministrazione dei Comuni del 13 aprile 1984.

<sup>23</sup>Art. 69 n. 4 della legge sull'organizzazione e l'amministrazione dei Comuni del 4 settembre 1980.

<sup>24</sup>Art. 74 cpv. 1 lett. e e cpv. 2 della legge sui Comuni del 9 novembre 1978, art. 106 cpv. 1 della legge sulle imposte del 26 maggio 1988.

<sup>25</sup>Art. 22 cpv. 3 lett. c, 26 cpv. 4, 61 cpv. 1 lett. c, 66 cpv. 1 lett. e e cpv. 2 della legge sui Comuni del 21 aprile 2009.

<sup>26</sup>Art. 4 cpv. 1, 26 cpv. 1 lett. f e 44 della legge sui Comuni del 17 agosto 1998.

<sup>27</sup>Art. 232 cpv. 1 lett. a e cpv. 2 della legge tributaria del 10 marzo 1976, art. 31, 68 cpv. 1 e 69 cpv. 1 della legge sui Comuni del 5 febbraio 2004.

<sup>28</sup>*Supra* III/2.

2. Alla consultazione - incentrata in modo particolare su tre quesiti specifici e che scadeva a fine aprile - hanno dato riscontro 66 Comuni<sup>29</sup>, unitamente alla Coreti e all'Acuti. Queste le risposte ai quesiti:

- 58 su 66 Municipi condividono tendenzialmente l'impostazione di fondo, nel senso di attribuire al Legislativo comunale la competenza di fissare il moltiplicatore<sup>30</sup>; in molti hanno però sottolineato che l'ordine di competenze attuale ha sempre dato buona prova e non ha mai provocato inconvenienti maggiori. Detta impostazione di fondo è pure condivisa dall'Acuti e dalla Coreti.

Diversi Esecutivi - e fra tutti i Municipi di Lugano, Bellinzona, Mendrisio e Chiasso - unitamente all'Acuti hanno nondimeno sottolineato le difficoltà insite nella fissazione del moltiplicatore in concomitanza con il preventivo, così come prospettato in sede di consultazione: i dati di riferimento a quel momento, infatti, non sarebbero ancora sufficientemente attendibili. Essi suggeriscono pertanto di conferire ai Municipi la facoltà di presentare la proposta di moltiplicatore anche disgiuntamente dall'approvazione del preventivo e propongono quale termine ultimo per la decisione dell'Assemblea comunale o del Consiglio comunale il 30 giugno dell'anno fiscale di riferimento. Con la concessione di questa facoltà, diverrebbe inutile un ulteriore disposto che permetta ancora al Municipio di proporre successive modifiche del moltiplicatore (art. 162 cpv. 5 del testo posto in consultazione).

Per quanto attiene alla procedura di modifica della proposta municipale in sede parlamentare, alcuni Municipi hanno chiesto di precisarla e dettagliarla ulteriormente, se del caso con direttive specifiche o nel RALOC. Su questa procedura, che viene semplificata rispetto alla proposta messa in consultazione allo scopo di evitare il più possibile ritardi nella decisione dei Legislativi sul moltiplicatore, si rimanda al commento all'art. 2 cpv. 3 del disegno di decreto urgente.

Pochi Municipi<sup>31</sup> auspicano invece che venga ancora mantenuta la competenza attuale, fissando semmai nella legge i limiti precisi entro cui l'Esecutivo deve muoversi nella fissazione del moltiplicatore e precisando in tal modo la delega di competenza prevista oggi dall'art. 162 LOC.

- La (stragrande) maggioranza dei Municipi (46 su 66), con Acuti e Coreti, condividerebbero l'ipotesi di non sottoporre la decisione del Legislativo a referendum facoltativo nei Comuni a regime di Consiglio comunale: essi ritengono in particolare che l'attribuzione della competenza a quest'organo dia già sufficienti garanzie di coinvolgimento democratico ed eviti soprattutto che possano prevalere aspetti emozionali in un processo decisionale di per sé molto delicato. Un'eventuale procedura di referendum rischierebbe anche di allungare oltre misura i tempi, mettendo in pericolo il rispetto del principio di non retroattività posto esplicitamente in risalto dalle sentenze del TRAM<sup>32</sup>. Alcuni Comuni hanno peraltro ribadito che il referendum non è previsto in tutti i Cantoni ed hanno chiesto altresì che la non referendabilità venga espressamente sancita dalla legge.
- Buona parte dei Comuni (54 su 66) e la Coreti sono poi concordi nell'attribuire al Consiglio di Stato una competenza assolutamente eccezionale di vigilanza a salvaguardia degli interessi finanziari del Comune; tutti i Comuni o quasi ribadiscono peraltro che questa competenza deve costituire l'*ultima ratio*. È vero che altre norme

---

<sup>29</sup>Stato al 19 maggio 2011.

<sup>30</sup>Vi sono sostanzialmente e decisamente contrari i Municipi di Minusio, Canobbio, Muralto, Porza, Cadro, Gnosca, Giornico e Vernate.

<sup>31</sup>*Supra*, nota 32.

<sup>32</sup>*Supra*, II/1.2

generali prevedono interventi di vigilanza che si estendono anche all'ambito finanziario (così ad esempio gli art. 196c cpv. 1 e 205 cpv. 3 LOC): in linea di massima, si ritiene nondimeno utile codificare uno specifico disposto nella norma sul moltiplicatore, avuto riguardo al tema estremamente "*sensibile*".

- L'Acuti, la Coreti e diversi Comuni hanno rilevato infine, con una certa preoccupazione, che sulla competenza di stabilire il moltiplicatore d'imposta del 2011 vi è oggi un vero e proprio vuoto legislativo, che dev'essere colmato al più presto onde consentire ai Comuni di determinarlo ancora quest'anno in ossequio al divieto di retroattività.
- Il Municipio di Lugano, da parte sua, ha auspicato l'adozione di una soluzione transitoria per quei Comuni che non dispongono ancora di un moltiplicatore regolarmente cresciuto in giudicato per gli anni precedenti al 2011, e questo a causa della pendenza di ricorsi.

Questo tema - che non va per vero sottovalutato - non può tuttavia essere oggetto di un ordinamento specifico, ma dovrà essere affrontato e risolto sulla base delle indicazioni date puntualmente dalle istanze giudiziarie nell'ambito dell'evasione dei gravami: si ricorda peraltro in questo contesto che, con le sentenze del 10 febbraio e del 29 marzo 2011, il TRAM ha invitato i Comuni a predisporre la determinazione del moltiplicatore d'imposta per gli anni pregressi in ossequio alle modifiche legislative che il legislatore cantonale avrebbe dovuto adottare.

- I Municipi di Lugano, Bellinzona, Mendrisio e Chiasso evidenziano infine l'imperiosa necessità di escludere che, attraverso mozioni e iniziative popolari, possa essere proposta una modifica del moltiplicatore.

## **VI. LA PROPOSTA DI DECRETO LEGISLATIVO URGENTE PER LA FISSAZIONE DEL MOLTIPLICATORE D'IMPOSTA COMUNALE**

1. Il trasferimento della competenza di fissare il coefficiente d'imposta comunale dall'autorità esecutiva a quella legislativa - che comporterà un cambiamento di mentalità, poiché i moltiplicatori sono stabiliti nel nostro Cantone dai Municipi da sempre o, quantomeno, sin dalla vigenza della vecchia LOC del 1950 e delle cessate LT e LPT del 1950 e 1953<sup>33</sup> - può essere oggetto di approcci diversi, non è suscettibile di una soluzione univoca e non dev'essere liquidato alla leggera. Alcuni aspetti permangono delicati e richiedono ulteriori approfondimenti: basti pensare alla referendabilità della relativa decisione del Consiglio comunale, eventualmente introdotta per regolamento dal Comune medesimo<sup>34</sup>, alla reale e concreta possibilità di fissare il moltiplicatore in concomitanza con l'approvazione del preventivo<sup>35</sup>, alla data limite entro la quale esso deve comunque essere determinato al fine di poterne disporre in tempo utile, in ossequio al principio di non retroattività, o ancora alla facoltà di presentare emendamenti rispetto alla proposta municipale in sede di Commissione della gestione o di seduta dell'Assemblea comunale o del Consiglio comunale, da parte di singoli cittadini o consiglieri. D'altra parte, la modifica della legislazione cantonale imposta dalle sentenze del TRAM allo scopo di renderla conforme ai principi dell'imposizione fiscale ed in particolare a quello di legalità (art. 127 cpv. 1 Cost.) ha anche assunto una certa urgenza poiché il moltiplicatore d'imposta 2011 deve per principio essere fissato con decisione definitiva cresciuta in giudicato entro il 31 dicembre, pena la violazione del divieto di retroattività. Ora, per dare alle Assemblee

<sup>33</sup> GIUSEPPE LEPORI, Diritto costituzionale ticinese, pag. 197/199; RTT 1979 pag. 229 segg.

<sup>34</sup> Questa soluzione è contemplata, come s'è visto, dalla legislazione del Canton Berna.

<sup>35</sup> Ovverosia entro il 28 febbraio, salvo proroghe concesse dall'autorità superiore (art. 49 cpv. 4 e 5, art. 17 cpv. 1 LOC).

e ai Consigli comunali la possibilità di stabilire il moltiplicatore di quest'anno in tempo utile e procedere di conseguenza al calcolo e al prelievo dell'imposta comunale (art. 274-276 LT), si giustifica di far capo alla clausola d'urgenza prevista dagli art. 43 Cost. cant. e 83 LGC/CdS.

I presupposti temporali e materiali per applicare la clausola d'urgenza sono adempiuti<sup>36</sup>. Il rispetto della procedura legislativa ordinaria, con assoggettamento al referendum facoltativo, rischierebbe infatti di comportare inconvenienti maggiori poiché i Comuni devono essere posti in condizione di avviare al più presto l'iter procedurale per la determinazione del moltiplicatore e di concluderlo per tempo, tenendo conto anche delle possibilità di impugnazione: le modifiche, minime, delle norme della LOC che sono imprescindibili per stabilire il moltiplicatore di quest'anno devono quindi produrre un effetto immediato nell'interesse preminente dei Comuni e non si può obiettivamente pretendere che tale modifica non sia di per sé sufficientemente importante da giustificare il ricorso alla clausola d'urgenza.

Con l'emanazione del decreto urgente e per tutta la sua durata, tutte le disposizioni di rango legislativo e regolamentare che vi sono contrarie sono sospese<sup>37</sup>: ciò riguarda in particolare l'art. 162 LOC (a cui rinvia anche l'art. 276 cpv. 3 LT) e l'art. 110 cpv. 1 lett. a LOC, in quanto riferita alla competenza municipale di fissare il moltiplicatore d'imposta comunale.

**2.** Il decreto legislativo urgente - che dovrà essere approvato dalla maggioranza dei membri del Gran Consiglio, che perderà in ogni caso la sua validità dopo un anno dalla sua entrata in vigore e che non potrà essere rinnovato in via d'urgenza - si contraddistingue, nelle grandi linee, per i seguenti elementi essenziali:

- la competenza di fissare il moltiplicatore è attribuita all'Assemblea o al Consiglio comunale e la decisione di questi organi deve intervenire al più tardi entro il 31 ottobre; è comunque prevista una disposizione "*rete*", stante la quale, se il moltiplicatore d'imposta non è stabilito in tempo utile, fa stato *ope legis* quello dell'anno precedente;
- la decisione dell'Assemblea o del Consiglio comunale di fissazione del moltiplicatore è immediatamente esecutiva: un ricorso al Consiglio di Stato contro tale decisione è quindi sprovvisto, di per sé, dell'effetto sospensivo;
- la decisione di fissazione del moltiplicatore non soggiace al referendum facoltativo;
- il decreto contempla pure i criteri minimi, che devono essere rispettati nella fissazione del moltiplicatore, e disciplina altresì alcuni aspetti procedurali in sede d'approvazione davanti al Legislativo;
- al Consiglio di Stato viene attribuita una competenza eccezionale di vigilanza per i casi di assoluto rigore.

**3.** Il decreto urgente non affronta invece, poiché non lo deve essere nell'ambito di una normativa di durata limitata ai sensi dell'art. 43 Cost. cant., il tema della referendabilità del moltiplicatore e quello connesso della proponibilità su questo oggetto di un'iniziativa popolare. Sulla base delle norme della LOC che disciplinano questi istituti della democrazia diretta<sup>38</sup>, la decisione del Consiglio comunale che lo determina rimane per il momento almeno sottratta a referendum ed è pure escluso che il coefficiente d'imposta possa essere proposto o modificato attraverso una domanda d'iniziativa.

---

<sup>36</sup> ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, 2a ediz., vol. I, n. 1481; SANDRO CRESPI, Decreto legislativo di natura urgente, art. 60 cpv. 3 della Costituzione cantonale (progetto concernente la riduzione dei sussidi cantonali ai Comuni), RDAT 1980 pag. 8 segg. 12/13.

<sup>37</sup> ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, vol. I, n. 1484.

<sup>38</sup> A livello comunale, il referendum e l'iniziativa possono vertere sugli oggetti di cui all'art. 13 lett. a, d, e, g, h, i LOC.

## VII. IL COMMENTO AL DISEGNO DI DECRETO LEGISLATIVO URGENTE

### Articolo 1

	<b>Proposta del decreto</b>
	<b>Scopo</b> Il presente decreto legislativo definisce le competenze e i criteri per la fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale.

L'oggetto del presente decreto è la definizione della competenza e dei criteri di fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale, in deroga alle disposizioni attuali della LOC (art. 162 e 110 cpv. 1 lett. a), la cui applicazione viene sospesa (art. 5 del disegno di DL). Il decreto urgente verrà applicato in tutti i Comuni ticinesi ai fini della determinazione del moltiplicatore d'imposta 2011. Cionondimeno, esso dovrà valere anche per la fissazione dei moltiplicatori in quei Comuni - come Losone e Rovio - dove le decisioni municipali riferite agli anni passati sono state oggetto di ricorso e annullate dal Tribunale cantonale amministrativo: come già s'è visto, il TRAM ha infatti rinviato gli atti ai Municipi di quei Comuni in attesa delle necessarie modifiche della legislazione cantonale, invitandoli a dare poi immediatamente avvio all'iter procedurale per la determinazione del coefficiente d'imposta applicabile negli anni passati. In questa misura, il decreto urgente pone quindi le basi legali per procedere alla fissazione dei moltiplicatori 2011, che non sono stati stabiliti per l'assenza di una norma attributiva di competenza conforme ai principi della legalità dell'imposta, e, ove occorra, in riscontro alle sentenze del TRAM, di quelli riferiti agli anni precedenti che sono stati annullati per violazione degli stessi principi dell'imposizione fiscale.

### Articolo 2

<b>Articolo attuale LOC di riferimento - art. 162 LOC</b>	<b>Proposta del decreto</b>
<b>Moltiplicatore</b>  <sup>1</sup> Il moltiplicatore è il rapporto percentuale tra il fabbisogno ed il gettito dell'imposta cantonale base.  <sup>2</sup> Il municipio lo stabilisce annualmente, dopo l'approvazione del conto preventivo dell'anno ma al più tardi entro il 31 dicembre, secondo i seguenti criteri: a) aggiorna, se necessario, il fabbisogno di preventivo; b) tiene conto dell'ammontare del capitale proprio; c) deduce l'imposta personale e l'imposta immobiliare.	<b>Definizione e competenze</b>  <sup>1</sup> Il moltiplicatore d'imposta è la percentuale di prelievo per l'imposta comunale, applicata al gettito di imposta cantonale base del Comune.  <sup>2</sup> L'Assemblea comunale o il Consiglio comunale, su proposta del Municipio, stabiliscono il moltiplicatore di imposta al più tardi entro il 31 ottobre.

	<p><sup>3</sup>Essi possono decidere una modifica della proposta municipale secondo il cpv. 2 solo se la modifica è contenuta e adeguatamente valutata nel rapporto della Commissione della gestione.</p> <p><sup>4</sup>Il moltiplicatore d'imposta non può in ogni caso essere oggetto di mozione.</p> <p><sup>5</sup>La decisione di fissazione del moltiplicatore è immediatamente esecutiva.</p> <p><sup>6</sup>Se il moltiplicatore non è stabilito in tempo utile fa stato il moltiplicatore dell'anno precedente; è riservato l'art. 3.</p>
--	---

### **cpv. 1**

È aggiornata la formulazione attuale, riprendendo le definizioni dell'art. 276 LT.

### **cpv. 2**

La competenza di stabilire il moltiplicatore è assegnata al Legislativo comunale, su proposta del Municipio. La decisione dell'Assemblea o del Consiglio comunale fondata sul decreto urgente - che riguarderà essenzialmente il moltiplicatore 2011 - dovrà intervenire al più tardi entro il 31 ottobre: questo termine tiene conto dei tempi tecnici verosimilmente necessari per esperire l'iter procedurale e giungere in tempo utile ad approvare il moltiplicare d'imposta per l'anno 2011 in tutti i Comuni del Cantone.

La proposta di moltiplicatore è di pertinenza del Municipio, che la presenterà con un apposito messaggio; essa dovrà essere motivata con tutte le opportune valutazioni e previsioni d'ordine finanziario.

### **cpv. 3**

Il capoverso 3 è un disposto di natura procedurale. Non si può infatti a priori escludere che, in sede di lavori della Commissione della gestione o di seduta dell'Assemblea o del Consiglio comunale, possano essere presentati emendamenti rispetto alla proposta municipale. Il moltiplicatore d'imposta si presta infatti, per sua stessa natura, ad apprezzamenti e discussioni politiche in seno al Legislativo, che potrebbero ad esempio sfociare in proposte alternative della Commissione della gestione, di singoli cittadini o di consiglieri comunali in seduta. La questione è però assai delicata e sensibile. Toccare anche di pochi punti un moltiplicatore richiede serie e approfondite valutazioni prima di tutto tecniche, fermo restando che l'obiettivo imprescindibile è quello dell'equilibrio delle finanze comunali. Per evitare decisioni non debitamente approfondite, dettate magari da interessi e passioni di parte, che potrebbero portare a conseguenze economiche negative per il Comune, anche per il periodo transitorio e fino all'entrata in vigore di norme definitive, viene codificata al capoverso 3 una procedura speciale rispetto a quella prevista dell'art. 38 cpv. 2 LOC per gli emendamenti decisi dal Legislativo.

L'impostazione proposta è a maggior ragione giustificata nelle concrete circostanze del caso, dove si ricorre ad un decreto della durata di un anno sprovvisto della clausola referendaria poiché la fissazione dei moltiplicatori d'imposta di quest'anno è sorretta da una palese urgenza e non può sopportare remore. La stragrande maggioranza delle Assemblee e dei Consigli comunali si determinerà infatti in autunno e non ci sarà di

conseguenza più tempo sufficiente per vagliare e approfondire davanti al Legislativo semplici proposte dell'ultima ora fatte in seduta da cittadini o consiglieri comunali. Questa procedura speciale tiene conto delle particolarità dell'oggetto. Il cpv. 3 codifica quindi:

- in caso di proposta di modifica rispetto a quella del Municipio - a garanzia di una verifica seria e di un minimo di approfondimento, finalizzati ad una gestione finanziaria corretta - Assemblea o Consiglio comunale possono scostarsi dal messaggio municipale solo a condizione che la nuova proposta sia contenuta e debitamente valutata nei suoi aspetti finanziari essenziali e determinanti nel rapporto della Commissione della gestione, che è competente a preavvisare i conti secondo l'art. 172 cpv. 3 LOC: se ciò non è il caso, una decisione diversa rispetto alla proposta municipale è invece esclusa;
- ne consegue, in modo particolare, che una decisione del Legislativo sulla base di proposte fatte in seduta da cittadini o consiglieri comunali - quindi spontaneamente ma non supportate da solidi approfondimenti - non è ammissibile.

Nella procedura indicata viene anche tralasciata la differenziazione fra proposta di modifica sostanziale e marginale prevista dall'art. 38 cpv. 2 LOC, di difficile definizione nell'ambito del moltiplicatore.

#### **cpv. 4**

Il capoverso 4 contiene una precisazione dettata dalla procedura di consultazione e che appare opportuna anche nell'ambito di un decreto urgente, emanato innanzitutto per consentire ai Legislativi comunali di fissare per tempo il moltiplicatore d'imposta 2011, nel rispetto dei principi - posti in risalto dal TRAM - della legalità dell'imposta e della non retroattività. In base all'art. 67 cpv. 1 LOC, ogni consigliere può infatti presentare per iscritto, nella forma della mozione, proposte su oggetti di competenza del Consiglio comunale che non sono all'ordine del giorno. Ora, dal momento che il decreto urgente trasferisce la competenza all'autorità legislativa, anche una proposta di moltiplicatore o di modifica del moltiplicatore sarebbe di per sé suscettibile di mozione: questa facoltà deve tuttavia essere esclusa *in limine*, poiché una simile proposta non si presta né tecnicamente né concretamente ad essere oggetto di una mozione.

#### **cpv. 5**

Secondo il capoverso 5, la decisione del Legislativo sul moltiplicatore è immediatamente esecutiva. Come già s'è visto, nella sua sentenza del 10 febbraio 2011, il Tribunale amministrativo ha avuto modo di precisare che la fissazione del moltiplicatore durante l'anno a cui lo stesso si riferisce, purché intervenga prima del 31 dicembre, è di per sé compatibile con il principio di rango costituzionale del divieto di retroattività dedotto dall'art. 8 Cost. Trattasi tecnicamente di una retroattività impropria, considerata compatibile con il suddetto principio costituzionale, applicato in materia fiscale<sup>39</sup>.

La questione sarebbe invece ben più problematica ove il moltiplicatore d'imposta fosse fissato dopo il 31 dicembre dell'anno di riferimento<sup>40</sup>.

Per ridimensionare l'impatto di situazioni di stallo conseguenti a eventuali ricorsi contro la decisione sul moltiplicatore - anche per il periodo transitorio e fino all'adozione di una norma definitiva - si stabilisce che detta decisione sia immediatamente esecutiva e che un eventuale gravame non ha dunque, per legge, effetto sospensivo (art. 47 cpv. 1 LPamm). Spetterà se del caso all'autorità di ricorso di concedere - su istanza della parte ricorrente - l'effetto sospensivo (art. 47 cpv. 2 LPamm), previa ponderazione di tutti gli elementi

<sup>39</sup>Sentenza citata 52.2009.236, consid. 4.2 e 4.3; ADELIO SCOLARI, n. 291 e riferimenti.

<sup>40</sup>Sentenza citata 52.2009.236, consid. 4.3.

rilevanti della situazione concreta ed in modo particolare degli interessi in gioco<sup>41</sup>. Se questa misura provvisoria non viene accordata, si potrà procedere alla riscossione delle imposte in base al moltiplicatore già fissato e il prelievo andrà semmai adeguato a posteriori, conclusa definitivamente la procedura di ricorso.

Si ricorda peraltro che, già in occasione delle procedure ricorsuali recentemente intervenute e sfociate nelle sentenze del TRAM, l'effetto sospensivo automatico al ricorso contro le risoluzioni dei Municipi di Losone e di Rovio è stato sistematicamente tolto, cosicché i Comuni hanno potuto procedere pendente il gravame al prelievo delle imposte comunali in base al moltiplicatore fissato.

### **cpv. 6**

Il cpv. 6 è un disposto "rete", nell'evenienza in cui il moltiplicatore non venga fissato o non possa essere fissato in tempo debito, ovverossia in particolare con decisione definitiva e cresciuta in giudicato entro il 31 dicembre dell'anno fiscale di riferimento e quindi di quest'anno per il moltiplicatore 2011. In questo caso fa stato automaticamente per legge il moltiplicatore dell'anno precedente, senza che sia necessaria una nuova determinazione degli organi comunali. Nei casi estremi, rimangono inoltre riservati gli interventi eccezionali dell'autorità superiore in base all'art. 2 del disegno di decreto urgente.

### **Articolo 3**

<b>Articolo LOC attuale di riferimento - art. 162 LOC</b>	<b>Proposta del decreto</b>
<p><b>Moltiplicatore</b></p> <p><sup>1</sup>Il moltiplicatore è il rapporto percentuale tra il fabbisogno ed il gettito dell'imposta cantonale base.</p> <p><sup>2</sup>Il municipio lo stabilisce annualmente, dopo l'approvazione del conto preventivo dell'anno ma al più tardi entro il 31 dicembre, secondo i seguenti criteri:</p> <p>a) aggiorna, se necessario, il fabbisogno di preventivo;</p> <p>b) tiene conto dell'ammontare del capitale proprio;</p> <p>c) deduce l'imposta personale e l'imposta immobiliare.</p>	<p><b>Criteri di fissazione del moltiplicatore e intervento del Consiglio di Stato</b></p> <p><sup>1</sup>Nella fissazione del moltiplicatore, l'Assemblea comunale o il Consiglio comunale tengono conto del principio dell'equilibrio finanziario secondo l'art. 151 cpv. 1, in particolare delle regole per il capitale proprio degli art. 169 cpv. 2 e 158 cpv. 5.</p> <p><sup>2</sup>In casi eccezionali, il Consiglio di Stato può modificare d'ufficio il moltiplicatore se il medesimo è di grave pregiudizio per gli interessi finanziari del Comune, in particolare quando non sono più rispettate le condizioni dell'art. 158 cpv. 5.</p>

### **cpv. 1**

Il decreto urgente - che regolerà il periodo transitorio ma comunque non superiore a un anno, in attesa dell'adozione di una nuova normativa ordinaria - deve indicare i criteri che

<sup>41</sup>DTF 129 II 288/89 consid. 3; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2a ediz., n. 1631.

devono essere applicati nella fissazione del moltiplicatore: questi criteri, del resto, sono già stati suggeriti in sede di consultazione e sono risultati largamente condivisi.

Si richiama pertanto innanzitutto il principio generale dell'equilibrio finanziario (art. 151 cpv. 1 LOC), cui tutti i Comuni debbono tendere nella gestione finanziaria comunale. Il medesimo è ulteriormente precisato dall'art. 2 Rgfc, dove si rileva che il conto di gestione corrente dev'essere pareggiato a medio termine. È infatti importante che il moltiplicatore non venga legato automaticamente alla copertura del fabbisogno di preventivo, ma rimanga un vero e proprio "*moltiplicatore politico*", che tenga in considerazione anche una certa stabilità dell'imposizione fiscale. Il tutto ruota in definitiva attorno alla presenza di capitale proprio, che permette di assorbire eventuali disavanzi: e ciò in relazione al fatto che il fabbisogno di preventivo, così come il gettito d'imposta cantonale base del Comune stimato in tale occasione, possono divergere anche in modo sostanziale da quanto risulterà poi a consuntivo.

In questo senso, la LOC fornisce già gli estremi del concetto di equilibrio a medio termine, nella misura in cui il capitale proprio non può superare l'importo di un gettito di imposta cantonale base (art. 169 cpv. 2 LOC), rispettivamente non può essere negativo (eccedenza passiva) per più di 4 anni (art. 158 cpv. 5 LOC). Ed entro questi estremi è lasciato peraltro al Comune un ampio margine nella fissazione della pressione fiscale, che verrà quindi fatta dipendere da argomentazioni di politica finanziaria (livello di spesa, programma di investimenti, presenza di riserve-capitale proprio, attrattiva fiscale ecc.).

## **cpv. 2**

Per evitare che crassi "*errori*" di valutazione degli organi comunali possano causare al Comune gravi problemi finanziari, si reputa utile inserire anche per il periodo transitorio uno specifico disposto di vigilanza: questo disposto conferisce esplicita facoltà all'autorità superiore di intervenire d'imperio sul moltiplicatore d'imposta. Un'analogha facoltà - che consente al Consiglio di Stato di agire in via surrogatoria o sostitutiva - è del resto prevista per i regolamenti comunali dall'art. 189 cpv. 2 LOC.

È vero che altre norme già contemplano interventi di vigilanza e che questi interventi possono riguardare anche il settore finanziario<sup>42</sup>: avuto riguardo all'estrema "*sensibilità*" del tema e all'imprescindibile esigenza di salvaguardare i principi dell'equilibrio finanziario, il Consiglio di Stato ritiene che la codificazione di uno specifico disposto riferito peculiarmente al moltiplicatore sia quantomeno opportuna e sorretta da motivi oggettivi. In ogni caso, occorre ricordare *in limine* che dovrà trattarsi di un intervento assolutamente eccezionale, destinato a casi di rigore. Il disposto medesimo vincola del resto simile intervento alla presenza di un grave pregiudizio per gli interessi finanziari del Comune. Sono pensabili, a tal proposito, casi in cui Comuni che già si trovano in grave eccedenza passiva - oppure che rischiano chiaramente di finirvi - fissano moltiplicatori assolutamente incoerenti, nell'ottica di un piano di risanamento che porti il Comune a ritrovare il pareggio dei conti ed un capitale proprio positivo nei termini dell'art. 158 cpv. 5 LOC. Come detto, tale misura dovrà comunque costituire *l'ultima ratio*: prima di attuare e concretizzare questo provvedimento occorrerà mettere in atto altre procedure e altre misure correttive più "*soft*", in dialogo e in collaborazione con il Comune, volte a risanare le finanze comunali. La formulazione potestativa della norma lascia peraltro al riguardo il necessario spazio di valutazione.

---

<sup>42</sup>Così, in modo affatto generale, l'art. 196c LOC e, peculiarmente sull'ammortamento delle eccedenze passive, l'art. 158 cpv. 5 LOC.

## Articolo 4

	<b>Proposta del decreto</b>
	<p><b>Sospensione di articoli della Legge organica comunale del 10 marzo 1987</b></p> <p>Con l'entrata in vigore del presente decreto legislativo sono sospesi l'art. 162 LOC e l'art. 110 cpv. 1 lett. a LOC per quanto riferita alla competenza municipale di fissare il moltiplicatore d'imposta.</p>

L'applicazione delle norme attuali della LOC che regolano la fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale (art. 162) o che alludono alla competenza municipale di stabilirlo (art. 110 cpv. 1 lett. a) dev'essere sospesa: in ossequio all'art. 43 Cost. cant. questa sospensione non può tuttavia durare più di un anno.

## Articolo 5

	<b>Proposta del decreto</b>
	<p><b>Entrata in vigore</b></p> <p><sup>1</sup>Il presente decreto legislativo, giudicato di natura urgente, viene pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.</p> <p><sup>2</sup>Esso perde la sua validità dopo un anno dalla sua entrata in vigore e non può essere rinnovato in via d'urgenza.</p>

## VIII. RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE

La proposta di decreto urgente fa seguito alle sentenze 10 febbraio e 29 marzo 2011 del Tribunale cantonale amministrativo, che ha sollecitato Governo e Parlamento affinché modificano la legislazione cantonale sulla determinazione del moltiplicatore d'imposta in modo da renderla conforme all'art. 127 cpv. 1 Cost.: questa novella legislativa non è pertanto trattata nemmeno indirettamente dalle linee direttive 2008-2011 ed in particolare dal terzo aggiornamento del novembre 2010.

## IX. CONSEGUENZE PER I COMUNI

Il trasferimento della competenza di fissare il moltiplicatore d'imposta comunale dall'autorità esecutiva a quella legislativa, ancorché limitato per il momento ad un periodo di un anno, avrà conseguenze dirette sul funzionamento delle autorità comunali e richiederà un approccio diverso e fors'anche un cambiamento di mentalità in un Cantone dove il moltiplicatore d'imposta è fissato da sempre o quasi dai Municipi. Cionondimeno, non v'è motivo per temere conseguenze finanziarie negative per i Comuni ticinesi: il moltiplicatore viene fissato in tutti i Cantoni svizzeri o quasi dal Legislativo, secondo i

criteri stabiliti dal diritto cantonale, e la riscossione dell'imposta comunale non è certo messa in pericolo per tal motivo neppure in quei Cantoni che sottopongono la relativa decisione a referendum popolare.

Invitandovi ad approvare l'allegato disegno di decreto legislativo urgente, alla luce delle considerazioni che precedono, vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori Deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, L. Sadis

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

## **DECRETO LEGISLATIVO URGENTE**

### **sulla fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 25 maggio 2011 n. 6498 del Consiglio di Stato,

#### **d e c r e t a:**

#### **Articolo 1**

##### **Scopo**

Il presente decreto legislativo definisce le competenze e i criteri per la fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale.

#### **Articolo 2**

##### **Definizione e competenze**

<sup>1</sup>Il moltiplicatore d'imposta è la percentuale di prelievo per l'imposta comunale, applicata al gettito di imposta cantonale base del Comune.

<sup>2</sup>L'Assemblea comunale o il Consiglio comunale, su proposta del Municipio, stabiliscono il moltiplicatore di imposta al più tardi entro il 31 ottobre.

<sup>3</sup>Essi possono decidere una modifica della proposta municipale secondo il cpv. 2 solo se la modifica è contenuta e adeguatamente valutata nel rapporto della Commissione della gestione.

<sup>4</sup>Il moltiplicatore d'imposta non può in ogni caso essere oggetto di mozione.

<sup>5</sup>La decisione di fissazione del moltiplicatore è immediatamente esecutiva.

<sup>6</sup>Se il moltiplicatore non è stabilito in tempo utile fa stato il moltiplicatore dell'anno precedente; è riservato l'art. 3.

#### **Articolo 3**

##### **Criteri di fissazione del moltiplicatore e intervento del Consiglio di Stato**

<sup>1</sup>Nella fissazione del moltiplicatore, l'Assemblea comunale o il Consiglio comunale tengono conto del principio dell'equilibrio finanziario secondo l'art. 151 cpv. 1, in particolare delle regole per il capitale proprio degli art. 169 cpv. 2 e 158 cpv. 5.

<sup>2</sup>In casi eccezionali, il Consiglio di Stato può modificare d'ufficio il moltiplicatore se il medesimo è di grave pregiudizio per gli interessi finanziari del Comune, in particolare quando non sono più rispettate le condizioni dell'art. 158 cpv. 5.

#### **Articolo 4**

**Sospensione di  
articoli della Legge  
organica comunale  
del 10 marzo 1987**

Con l'entrata in vigore del presente decreto legislativo sono sospesi l'art. 162 LOC e l'art. 110 cpv. 1 lett. a LOC per quanto riferita alla competenza municipale di fissare il moltiplicatore d'imposta.

#### **Articolo 5**

**Entrata in vigore**

<sup>1</sup>Il presente decreto legislativo, giudicato di natura urgente, viene pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.

<sup>2</sup>Esso perde la sua validità dopo un anno dalla sua entrata in vigore e non può essere rinnovato in via d'urgenza.