

Messaggio

numero

6527

data

7 settembre 2011

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Modifica della Legge organica comunale del 10 marzo 1987 e della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (moltiplicatore d'imposta comunale)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio, vi sottoponiamo le nostre considerazioni a sostegno di una modifica della Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC): questa riforma - che è già stata preceduta dall'adozione del Decreto legislativo urgente del 21 giugno 2011 sulla fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale¹ - si è resa necessaria in seguito alle recenti sentenze con cui il Tribunale cantonale amministrativo ha stabilito che il moltiplicatore d'imposta comunale non può essere fissato dal Municipio sulla base dell'art. 162 LOC ed ha invitato Governo e Parlamento a proporre ed adottare le relative modifiche di legge. Questa proposta è inoltre accompagnata da una modifica, correlata, della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (LPI).

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 (LT). 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 LT) 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 LT). 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 ora stabilite dall'art. 162 della Legge organica comunale (art. 276 LT)². 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).

¹ Infra, VI.

² 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).

2.- Secondo l'attuale art. 162 LOC⁴, il moltiplicatore è il rapporto percentuale tra il fabbisogno ed il gettito dell'imposta cantonale base (cpv. 1). Esso è stabilito annualmente dal Municipio - dopo l'approvazione del conto preventivo dell'anno³, 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 LOC⁴, 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 quest'ultima 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"*⁵.

a) 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 SUPSI⁶, 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"*

³ Art. 152, 157 e 163 LOC, art. 16 segg. del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei Comuni del 30 giugno 1987 (Rgfc).

⁴ Come ancora si vedrà, gli attuali art. 162 LOC e 110 cpv. 1 lett. a LOC, per quanto riferita alla competenza municipale di fissare il moltiplicatore d'imposta, sono stati sospesi con l'entrata in vigore del Decreto legislativo urgente del 21 giugno 2011 (art. 4).

⁵ Il Tribunale cantonale amministrativo ha emanato una sentenza sostanzialmente identica, statuendo sul 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). Inoltre, con decisione del 28 luglio 2011 (n. 52.2011.217 e 52.2011.218), il giudice delegato del Tribunale cantonale amministrativo, accogliendo due ulteriori ricorsi interposti da Giorgio Ghiringhelli, ha annullato le risoluzioni 24 novembre 2009 e 21 dicembre 2010 del Municipio di Losone relative alla determinazione del coefficiente d'imposta per il 2009 e il 2010 ed ha invitato l'autorità comunale a dare avvio all'iter procedurale per la fissazione dei moltiplicatori 2009 e 2010 sulla base delle nuove disposizioni in materia adottate dal Gran Consiglio con il DLU del 21 giugno 2011.

⁶ MARCO BERNASCONI/DONATELLA FERRARI, Fisco e Costituzione. In nome del Municipio sovrano, Corriere del Ticino del 9 maggio 2009.

modifichino su questo punto la legislazione cantonale in modo tale da renderla conforme a quanto sancito dall'art. 127 cpv. 1 Cost."

b) In riscontro ad un'esplicita censura sollevata dal ricorrente, il Tribunale cantonale 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.⁷. 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 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 tempo⁸.

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 analogo⁹. 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.¹⁰ ed ottenere già dal Consiglio di Stato (art. 208 LOC) l'annullamento della decisione municipale.

⁷ DTF 122 V 408 consid. 3b/aa; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, 2a ediz., vol. II, n. 1410.

⁸ 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).

⁹ DTF 117 Ia 166; ANDREAS AUER, Les effets des décisions d'inconstitutionnalité du Tribunal fédéral, AJP 5/1992 pag. 559 segg., 562.

¹⁰ 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).

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 disposizione¹¹. 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 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 comunale¹².

2.- Se il legislatore cantonale delega il compito di regolamentare il prelievo di un tributo al legislatore comunale¹³, 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 facoltativo¹⁴. 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 escluda¹⁵.

¹¹ 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).

¹² Sentenza citata 52.2009.236, consid. 3.4.

¹³ 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).

¹⁴ 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).

¹⁵ 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.

IV. LA DETERMINAZIONE DEL MOLTIPLICATORE COMUNALE NEGLI ALTRI CANTONI

Come peraltro rilevato dal TRAM, il nostro Cantone è l'unico che assegnava finora 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. Le relative decisioni sono anche sottoposte, in diversi Cantoni, a referendum facoltativo o persino obbligatorio¹⁶. 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 facoltativo¹⁷;
- nel Canton Zurigo, dall'assemblea comunale o dal consiglio comunale¹⁸;
- nel Canton Argovia, dall'assemblea comunale¹⁹;
- nel Canton Friburgo, dall'assemblea comunale o dal consiglio generale (consiglio comunale) con assoggettamento a referendum facoltativo²⁰;
- nel Canton Vaud, dal consiglio generale o dal consiglio comunale²¹;
- nel Canton Lucerna, dagli aventi diritto di voto o dal consiglio comunale con possibilità di referendum facoltativo²²;
- nel Cantone dei Grigioni, dall'assemblea comunale o dal parlamento comunale con referendum facoltativo o obbligatorio²³;
- nel Canton Ginevra, dal consiglio municipale (consiglio comunale)²⁴;
- nel Canton Zugo, dall'assemblea comunale²⁵;
- nel Canton Giura, dagli aventi diritto di voto (assemblea comunale) o dal consiglio generale con assoggettamento a referendum facoltativo²⁶;
- nel Canton San Gallo, dall'assemblea dei cittadini o dal parlamento comunale, con diritto di referendum facoltativo o eventualmente obbligatorio²⁷;
- nel Canton Sciaffusa, dall'assemblea comunale o dal consiglio comunale con possibilità di referendum facoltativo²⁸.

¹⁶ 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)”*.

¹⁷ 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.

¹⁸ Art. 41 cpv. 2, 108 n. 1 e 122 della Legge sui Comuni del 6 giugno 1926.

¹⁹ Art. 20 cpv. 2 lett. a della Legge sui Comuni del 19 dicembre 1978, art. 155 della Legge tributaria del 15 dicembre 1999.

²⁰ Art. 10 cpv. 1 lett. e e cpv. 3 della Legge sui Comuni del 25 settembre 1980.

²¹ Art. 2 cpv. 1 e cpv. 2 lett. h, 4 cpv. 1 n. 4 della Legge sui Comuni del 28 febbraio 1956.

²² Art. 10 lett. c n. 1, 13 cpv. 2 lett. b della Legge sui Comuni del 4 maggio 2004.

²³ 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.

²⁴ Art. 30 cpv. 1 lett. b della Legge sull'amministrazione dei Comuni del 13 aprile 1984.

²⁵ Art. 69 n. 4 della Legge sull'organizzazione e l'amministrazione dei Comuni del 4 settembre 1980.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ Art. 4 cpv. 1, 26 cpv. 1 lett. f e 44 della Legge sui Comuni del 17 agosto 1998.

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 referendum²⁹.

V. LA PROCEDURA DI CONSULTAZIONE

1.- Al fine di dar seguito alla sentenza del Tribunale cantonale amministrativo, il Consiglio di Stato ha sottoposto il 31 marzo scorso ai Comuni ticinesi in breve consultazione una proposta di modifica della LOC, che riguarda in 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 Sezioni 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, 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 cantonale³⁰. 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.

2.- Alla consultazione - incentrata in modo particolare su tre quesiti specifici e che scadeva per principio a fine aprile - hanno dato riscontro 66 Comuni³¹, 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 moltiplicatore³²; 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). Questa suggestione può essere recepita nel suo principio, adattando nondimeno il termine al 31 maggio per tener conto di eventuali

²⁹ 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.

³⁰ *Supra*, III/2.

³¹ Stato al 19 maggio 2011.

³² Vi sono sostanzialmente contrari i Municipi di Minusio, Canobbio, Muralto, Porza, Cadro, Gnosca, Giornico e Vernate.

ricorsi inoltrati contro il moltiplicatore e di eventuali procedure referendarie che il Comune potrebbe istituire (art. 162b del disegno di legge).

Per quanto attiene alla procedura di modifica della proposta municipale in sede parlamentare, alcuni Municipi hanno chiesto di precisarla e dettagiarla ulteriormente, se del caso con direttive specifiche o nel RALOC. Su questa procedura, che viene in questa sede 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 alla proposta del nuovo art. 162 cpv. 3 LOC.

Pochi Municipi³³ 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 TRAM³⁴. 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. Come ancora si vedrà, la proposta sottoscritta dal Consiglio di Stato è quella di lasciare ai Comuni a regime di Consiglio comunale la facoltà di stabilire essi stessi se la decisione sul moltiplicatore debba sottostare a referendum, ovvero sia di eventualmente introdurre per regolamento il referendum facoltativo. Questa facoltà viene sancita da una norma specifica - mutuata dalla legislazione del Canton Berna³⁵ - che vale quale *lex specialis* per rapporto all'art. 75 LOC (proposta di nuovo art. 162b LOC).
- Buona parte dei Comuni (54 su 66) e 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 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): cionondimeno, si ritiene utile codificare uno specifico disposto nella norma sul moltiplicatore, avuto riguardo al tema estremamente "*sensibile*".
- Acuti, 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. La

³³ *Supra*, nota 32.

³⁴ *Supra*, II/1.2.

³⁵ *Supra*, IV e nota 17.

questione è stata peraltro risolta con il Decreto legislativo urgente sulla fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale del 21 giugno 2011.

- Il Municipio di Lugano, da parte sua, ha anche 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 deve 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 Parlamento 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. IL DECRETO LEGISLATIVO URGENTE DEL 21 GIUGNO 2011 (DLU)

Come il gruppo di lavoro, il Dipartimento proponente e lo stesso Consiglio di Stato hanno avuto modo di constatare il trasferimento della competenza di fissare il coefficiente d'imposta comunale dall'autorità esecutiva a quella legislativa - che comporterà un certo 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 Leggi tributaria e di procedura tributaria del 1950 e del 1953³⁶ - può essere oggetto di approcci diversi e non è suscettibile di una soluzione univoca. Vi sono soprattutto alcuni aspetti che erano e che permangono delicati: basti pensare alla referendabilità della decisione del Consiglio comunale, introdotta dalla legge cantonale o per regolamento dal Comune medesimo³⁷, alla reale e concreta possibilità di fissare il moltiplicatore in concomitanza con l'approvazione del preventivo³⁸, 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 (art. 127 cpv. 1 Cost.) aveva anche assunto una certa urgenza poiché i moltiplicatori d'imposta 2011 dovevano per principio essere fissati con decisione definitiva cresciuta in giudicato entro il 31 dicembre, pena la violazione del divieto di retroattività.

Per rispondere a quest'ultima esigenza assolutamente imprescindibile e salvaguardare gli interessi preminenti dei Comuni ticinesi che, in caso di modifica della LOC nella procedura legislativa ordinaria con assoggettamento al referendum facoltativo, avrebbero corso il rischio di non poter fissare per tempo il moltiplicatore di quest'anno³⁹, il Consiglio di Stato

³⁶ GIUSEPPE LEPORI, Diritto costituzionale ticinese, pag. 197/199; RTT 1979 pag. 229 segg.

³⁷ Quest'ultima soluzione è contemplata, come già s'è visto, dalla legislazione del Canton Berna.

³⁸ Ovverosia entro il 28 febbraio, salvo proroghe concesse dall'autorità superiore (art. 49 cpv. 5, art. 17 cpv. 1 LOC).

³⁹ Avuto riguardo anche ad eventuali ricorsi interposti contro la decisione di fissazione del moltiplicatore.

ha proposto l'adozione di un decreto legislativo munito della clausola d'urgenza secondo gli art. 43 Cost. cant. e 83 LGC/CdS (messaggio n. 6498 del 25 maggio 2011). Questo decreto di 5 soli articoli - che il Gran Consiglio ha adottato il 21 giugno 2011⁴⁰ sulla base del rapporto 8 giugno 2011, n. 6498 R, della Commissione della legislazione - contiene le regole minime che sono indispensabili per stabilire il coefficiente d'imposta (competenze, termine e criteri), non sottopone la decisione del Consiglio comunale al referendum facoltativo in base alle pertinenti disposizioni della LOC, dichiara la decisione di fissazione del moltiplicatore immediatamente esecutiva e attribuisce al Consiglio di Stato una competenza eccezionale di vigilanza per i casi di assoluto rigore; esso dispone inoltre che se il moltiplicatore non è determinato in tempo utile, fa stato quello dell'anno precedente.

VII. LA MODIFICA DELL'ART. 162 LOC, I NUOVI ART. 162a E 162b E LA MODIFICA DI ALTRI ARTICOLI CORRELATI DELLA LOC MEDESIMA E DELLA LPI

In esito alla procedura di consultazione e sulla scorta dei lavori preparatori che hanno condotto all'adozione del Decreto urgente, il Consiglio di Stato ha proceduto ad un'ulteriore verifica della questione, valutando in modo approfondito i temi più delicati o addirittura controversi che il trasferimento della competenza decisionale dall'Esecutivo al Legislativo solleva e che devono ora essere risolti e disciplinati in maniera definitiva, tenendo conto non solo dei principi stabiliti dalla giurisprudenza, ma anche degli interessi più concreti dei Comuni ticinesi. La soluzione proposta introduce nella LOC una procedura speciale, che si scosta almeno in parte da quella ordinaria per rispondere alle esigenze che sono dettate dalle particolarità e dalle caratteristiche della decisione che fissa il moltiplicatore d'imposta. La revisione - che contempla la modifica degli art. 162, 13, 38, 67, 75 e 110 LOC accompagnata dai nuovi art. 162a e 162b, ribadendo peraltro alcune disposizioni già contemplate dal DLU e che è pure comprensiva di una modifica dell'art. 7 della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI) - si contraddistingue, nelle grandi linee, per i seguenti elementi essenziali:

- la competenza di fissare il moltiplicatore è attribuita all'Assemblea o al Consiglio comunale; la decisione di questi organi interviene di regola in concomitanza con il preventivo (ovverosia entro il 28 febbraio), ma comunque - al più tardi - entro il 31 maggio dell'anno di riferimento; è inoltre 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 determinazione del moltiplicatore non soggiace per diritto cantonale al referendum facoltativo; il diritto di referendum può nondimeno essere introdotto dal regolamento comunale;
- la novella legislativa contempla i criteri minimi, che devono essere rispettati nella fissazione del moltiplicatore e disciplina altresì alcuni aspetti procedurali in sede d'approvazione davanti al Legislativo, specie per quanto attiene alla facoltà riconosciuta a quest'organo di avallare nello specifico iter proposte di moltiplicatore che sono diverse da quelle formulate con il messaggio municipale;
- al Consiglio di Stato viene attribuita una competenza eccezionale di vigilanza per i casi di assoluto rigore;

⁴⁰ BU 28/2011 350.

- in parallelo viene proposta la modifica di alcuni articoli della LOC, che vanno adattati in seguito alla modifica dell'art. 162 e ai nuovi art. 162a e 162b (art. 13, 38, 75 e 110 LOC) e viene altresì aggiornato l'art. 67 LOC relativo alle mozioni;
- da ultimo, viene anche proposta una modifica dell'art. 7 LPI, dettata dalla necessità di adeguare questo disposto al nuovo ordine di competenze che risulta dal disegno di legge e dalla tempistica di approvazione dei moltiplicatori comunali prevista dal nuovo art. 162 cpv. 2 LOC, di cui occorrerà tener conto nella determinazione di alcuni parametri ai fini dell'applicazione della LPI.

VIII. IL COMMENTO AL DISEGNO DI LEGGE

A. Legge organica comunale

a) Art. 162

Attuale	Proposta di modifica
<p>Moltiplicatore</p> <p>¹Il moltiplicatore è il rapporto percentuale tra il fabbisogno ed il gettito dell'imposta cantonale base.</p> <p>²Il 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>Moltiplicatore</p> <p>¹Il moltiplicatore d'imposta è la percentuale di prelievo per l'imposta comunale, applicata al gettito di imposta cantonale base del Comune; la percentuale va arrotondata all'unità intera.</p> <p>²L'Assemblea comunale o il Consiglio comunale, su proposta del Municipio, stabiliscono il moltiplicatore di regola con l'approvazione del preventivo dell'anno a cui si riferisce, ma al più tardi entro il 31 maggio.</p> <p>³Essi possono decidere una modifica della proposta municipale secondo il cpv. 2 solo se tale modifica è contenuta e adeguatamente valutata nel rapporto della Commissione della gestione, tenendo conto degli interessi finanziari del Comune; le modifiche presentate in seduta da singoli cittadini o consiglieri comunali possono essere decise soltanto se rientrano in un margine di +/- 5 punti di moltiplicatore rispetto alla proposta iniziale del Municipio.</p> <p>⁴La decisione di fissazione del moltiplicatore è immediatamente esecutiva.</p> <p>⁵Se il moltiplicatore non è stabilito in tempo utile fa stato il moltiplicatore dell'anno precedente; è riservato l'art. 162a cpv. 2.</p>

Cpv. 1

È aggiornata la formulazione attuale, riprendendo le definizioni dell'art. 276 LT. Si precisa inoltre che la percentuale di moltiplicatore rispetto al gettito d'imposta cantonale base del Comune dev'essere arrotondata all'unità intera, e questo per garantire la necessaria chiarezza ed univocità nei calcoli che derivano dalla LPI, quali la determinazione del contributo di livellamento e quella dell'indice di capacità finanziaria⁴¹. Ne consegue che i Comuni dovranno fissare la percentuale di moltiplicatore per cifra intera e non utilizzare cifre decimali: così, ad esempio, la percentuale del moltiplicatore dovrà essere del 70% o del 71%, del 95% o del 96%, non però del 70.1 o del 95.5 come oggi è invece permesso. Questa nuova regola non dovrebbe peraltro creare problemi maggiori. Fino a qualche anno fa, del resto, era in uso unicamente la scala a 5 punti e solo una decina di Comuni fissa oggi la percentuale di moltiplicatore al mezzo punto.

Cpv. 2

La competenza di stabilire il moltiplicatore è assegnata al Legislativo comunale, su proposta del Municipio. Per legge, la decisione dovrà intervenire di regola in concomitanza con l'approvazione del preventivo del Comune relativo all'anno a cui il moltiplicatore si riferisce. I termini sono quelli degli art. 49 e 17 LOC, nel senso che l'approvazione del preventivo deve avvenire entro il 28 febbraio, salvo proroghe concesse dall'autorità superiore (art. 49 cpv. 5 LOC, art. 17 cpv. 1 LOC).

Il capoverso 2 - che recepisce sostanzialmente un suggerimento emerso in sede di consultazione⁴² - lascia nondimeno aperta la possibilità di stabilire il moltiplicatore in separata sede, ovvero sia disgiuntamente dal preventivo: il termine ultimo di decisione assegnato dalla legge all'Assemblea o al Consiglio comunale è però fissato al 31 maggio. Questa dilazione del termine (che non dovrebbe peraltro divenire la regola) risponde quindi - seppur in parte - ad una preoccupazione espressa da diversi Esecutivi comunali e dall'Acute che, con buone ragioni, hanno sottolineato le difficoltà insite nella fissazione del moltiplicatore in concomitanza con il preventivo, dal momento che i dati a quel momento a disposizione potrebbero anche non essere debitamente ed esaustivamente attendibili: in taluni casi, in particolare, sarebbe necessario attendere determinate indicazioni importanti derivanti dai conti dell'anno precedente o dall'evoluzione del gettito fiscale. Con questo termine estensibile al 31 maggio, dovrebbero comunque sussistere sufficienti garanzie affinché i Comuni ticinesi possano disporre di un moltiplicatore definitivo in tempo utile, ovvero sia entro il 31 dicembre dell'anno fiscale di riferimento, anche se dovesse essere esercitato il diritto di referendum esplicitamente introdotto dal regolamento comunale (art. 162b nuovo del disegno di legge)⁴³. Inoltre, con l'estensione del termine ultimo di decisione al 31 maggio, viene anche a cadere la necessità di disporre di una norma di legge (come quella prevista dal testo posto in consultazione il 31 marzo scorso), con cui si dava espressamente al Municipio la facoltà di sottoporre all'Assemblea o al Consiglio comunale una successiva modifica del moltiplicatore, entro il 31 ottobre.

La proposta di moltiplicatore è di pertinenza del Municipio, che la presenterà come regola nel messaggio sui conti preventivi; essa dovrà essere motivata ed essere oggetto in tal caso di un punto specifico del dispositivo di risoluzione sui conti. Come s'è visto, al

⁴¹ Si pensi ai problemi di arrotondamento di numeri decimali infiniti (ad esempio $70 \frac{1}{3}$), che la soluzione attuale di per sé permette.

⁴² *Supra*, V/1.

⁴³ Oltre il 31 maggio dell'anno fiscale di riferimento, i tempi potrebbero essere invece obiettivamente troppo stretti.

Municipio viene nondimeno riconosciuta la facoltà di formulare la proposta di moltiplicatore anche in seguito, sulla base di uno specifico messaggio: in questa evenienza, Esecutivo e Legislativo dovranno però intraprendere con sollecitudine gli atti di loro competenza (messaggio municipale, lavori e rapporti commissionali, convocazione dell'Assemblea o del Consiglio comunale), affinché il moltiplicatore d'imposta possa essere deciso entro il 31 maggio.

Cpv. 3

Il capoverso 3 è un disposto di natura procedurale, che riprende la norma proposta dal Consiglio di Stato con il messaggio n. 6498 del 25 maggio 2011 relativo al decreto urgente (art. 2 cpv. 3) e che la completa per consentire anche ai singoli cittadini e consiglieri comunali, non membri della Commissione della gestione, di postulare una modifica del moltiplicatore proposto dal Municipio⁴⁴. 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 si presta infatti, per sua stessa natura, ad apprezzamenti e discussioni politiche in seno al Legislativo, che potrebbero sfociare in proposte alternative della Commissione competente o di singoli cittadini o di consiglieri comunali in seduta⁴⁵. 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 finanziario delle finanze comunali. Per evitare decisioni estemporanee, dettate magari da egoismi e passioni, che potrebbero portare a conseguenze economiche negative per il Comune, viene codificata al capoverso 3 una particolare procedura che riguarda gli emendamenti alla proposta municipale di moltiplicatore, presentati dalla Commissione della gestione oppure in seduta da singoli cittadini o consiglieri comunali.

Questa procedura - speciale rispetto a quella prevista dell'art. 38 cpv. 2 LOC⁴⁶ - tiene conto della particolarità dell'oggetto e consente in buona sostanza all'Assemblea comunale o al Consiglio comunale di scostarsi dalla proposta di moltiplicatore formulata con il messaggio municipale soltanto a determinate condizioni.

- Assemblea e Consiglio comunale possono aderire ad una controproposta, rispetto a quella originale del Municipio, soltanto se è contenuta nel rapporto della Commissione della gestione, che è fra l'altro competente a preavvisare i conti (art. 172 cpv. 3 LOC): e con questo rapporto la Commissione - nell'adempimento dei compiti che le spettano (art. 172 cpv. 1 LOC, art. 30 Rgfc) - deve valutare gli aspetti finanziari essenziali e determinanti della sua controproposta, a garanzia di una verifica seria e di un minimo di approfondimento, finalizzati ad una gestione finanziaria corretta e quindi a salvaguardare gli interessi preminenti del Comune.
- Alla controproposta commissionale non vengono per contro fissati limiti: nel quadro tracciato dal nuovo art. 162a cpv. 1 LOC, la Commissione della gestione dispone

⁴⁴ Nel suo rapporto n. 6498 R dell'8 giugno 2011, la Commissione della legislazione aveva eccepito con buoni motivi che la soluzione proposta dal Consiglio di Stato sembrava penalizzare i consiglieri comunali, rispettivamente i cittadini non membri della Commissione della gestione ed aveva pertanto assoggettato la modifica della proposta municipale di moltiplicatore alla sola esigenza di un'adeguata valutazione da parte della Commissione stessa.

⁴⁵ In questi casi, si parla anche di controproposte o di emendamenti.

⁴⁶ La differenziazione fra proposta di modifica sostanziale e marginale prevista dall'art. 38 cpv. 2 LOC, di difficile definizione nell'ambito del moltiplicatore, viene pure tralasciata.

pertanto di un ampio margine di manovra per scostarsi - ove lo ritenga opportuno, ma comunque finanziariamente praticabile - dalla proposta originale del Municipio.

- Nel solco della soluzione adottata con il decreto urgente, anche il singolo cittadino o consigliere comunale potrà chiedere in seduta una modifica del moltiplicatore: ma questa proposta dovrà situarsi in una forchetta di +/- 5 punti rispetto a quella iniziale del Municipio. Questo ulteriore "*paletto*" - che limita il margine di manovra del singolo cittadino o consigliere comunale in misura maggiore rispetto a quello di cui dispone la Commissione della gestione - è volto anch'esso a salvaguardare gli interessi finanziari del Comune, che potrebbero essere pregiudicati da decisioni improvvisate, non sufficientemente ponderate o prospettate alla leggera.

Al di fuori dei due casi appena esposti, una decisione dell'Assemblea o del Consiglio comunale diversa rispetto alla proposta di moltiplicatore formulata dal Municipio con il messaggio sui conti preventivi o, eventualmente, con un messaggio successivo non è ammissibile. In questo modo, la normativa cantonale limita e delimita al tempo stesso la competenza del Legislativo comunale di scostarsi dalla proposta del Municipio nell'ambito dei lavori commissionali o all'ultimo momento in seduta ed è volta a scongiurare il pericolo di decisioni non debitamente approfondite che potrebbero pregiudicare gli interessi finanziari (e non solo) del Comune⁴⁷.

Cpv. 4

Secondo il capoverso 4 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 fiscale⁴⁸. La questione sarebbe invece ben più problematica ove il moltiplicatore d'imposta fosse fissato dopo il 31 dicembre dell'anno di riferimento⁴⁹.

Per ridimensionare l'impatto di situazioni di stallo conseguenti ad eventuali ricorsi contro la decisione sul moltiplicatore, si stabilisce che quest'ultima è immediatamente esecutiva e che un eventuale gravame non ha dunque, per legge, effetto sospensivo (art. 47 cpv. 1 LPamm)⁵⁰. 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

⁴⁷ In questa misura, la soluzione proposta con il presente messaggio è più restrittiva rispetto a quella adottata con il Decreto urgente (art. 2 cpv. 3). Ma essa è comunque sorretta da buone ragioni. La Commissione della gestione - chiamata a garantire immediatamente in seduta di Consiglio comunale un serio ed approfondito esame delle controproposte al messaggio municipale, presentate in seduta stessa (art. 2 cpv. 3 DLU) - potrebbe infatti essere confrontata con difficoltà concrete di difficile soluzione; inoltre, quand'anche le proposte dei consiglieri comunali dovessero in qualche modo pervenire prima della seduta, la Commissione della gestione potrebbe trovarsi ad esaminare queste proposte dopo il deposito dei rapporti ai sensi dell'art. 71 LOC (termine imperativo di 7 giorni prima della seduta), imponendo un inusuale modo di procedere, che esula dall'iter ordinario tracciato dalla LOC; ed infine la LOC nemmeno prevede modalità di presentazione di proposte dei consiglieri al di fuori delle sedute di Consiglio comunale.

⁴⁸ Sentenza citata 52.2009.236, consid. 4.2 e 4.3; ADELIO SCOLARI, n. 291 e riferimenti.

⁴⁹ Sentenza citata 52.2009.236, consid. 4.3.

⁵⁰ Questa soluzione è peraltro già stata adottata con il Decreto urgente (art. 2 cpv. 5).

elementi rilevanti della situazione concreta ed in modo particolare degli interessi in gioco⁵¹. 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 stabilito (incostituzionalmente) dall'autorità esecutiva.

Cpv. 5

Il capoverso 5 è un disposto "rete", nell'evenienza in cui il moltiplicatore non venga fissato o non possa essere fissato in tempo debito (anche indipendentemente da procedure ricorsuali), ovvero con decisione definitiva e cresciuta in giudicato entro il 31 dicembre dell'anno fiscale a cui il moltiplicatore stesso si riferisce. In questo caso, fa stato automaticamente per legge il moltiplicatore dell'anno precedente, senza che sia necessaria una nuova determinazione degli organi comunali; inoltre, nei casi estremi, rimangono riservati gli interventi eccezionali dell'autorità superiore in base all'art. 162a cpv. 2 del disegno di legge⁵².

A scanso di equivoci, si precisa in questo contesto che l'esistenza di una disposizione "rete" come quella in esame non legittima in alcun modo il Municipio, per ragioni di convenienza o altro, a non coinvolgere in tempo utile il Legislativo ai fini della determinazione del coefficiente d'imposta. I Municipi devono sempre interpellare l'Assemblea comunale o il Consiglio comunale, poiché questi organi - che in base al capoverso 3 dispongono anche di un certo margine per scostarsi dalla proposta municipale - verrebbero illegittimamente esautorati, in caso contrario, da una loro specifica prerogativa.

b) Art. 162a

	Nuovo articolo
	<p>Criteria di fissazione del moltiplicatore e intervento del Consiglio di Stato</p> <p>¹Nella 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>

⁵¹ DTF 129 II 288/89 consid. 3; RDAT 1978 n. 35; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, *Öffentliches Prozessrecht*, 2a ediz., n. 1631.

⁵² Un analogo disposto figura del resto anche nel decreto urgente (art. 2 cpv. 6).

	² 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.
--	---

Cpv. 1

Per quanto attiene alle regole che la fissazione del moltiplicatore deve rispettare, si richiama innanzitutto il principio generale dell'equilibrio finanziario (art. 151 cpv. 1 LOC), a 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 importante che il moltiplicatore - anche con il trasferimento della competenza decisionale all'autorità legislativa - non venga legato automaticamente alla copertura del fabbisogno di preventivo: esso deve piuttosto rimanere un vero e proprio "*moltiplicatore politico*", che prenda 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 già tende oggi ad un 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).

Si propone in definitiva che, entro questi estremi, sia lasciato 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 negli articoli che regolano il moltiplicatore una norma specifica di vigilanza: questa norma 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 finanziario⁵³: 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

⁵³ Così, in modo affatto generale, l'art. 196c LOC e, peculiarmente sull'ammortamento delle eccedenze passive, l'art. 158 cpv. 5 LOC.

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. Si allude a quei Comuni che già si trovano in grave eccedenza passiva - oppure che rischiano chiaramente di finirvi - e che 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.

c) Art. 162b

	Nuovo articolo
	<p><i>Referendum contro la decisione di fissazione del moltiplicatore</i></p> <p>¹Il regolamento comunale può prevedere che la decisione del Consiglio comunale di fissazione del moltiplicatore sia soggetta a referendum facoltativo.</p> <p>²Sono applicabili le condizioni e la procedura dell'art. 75; la risoluzione deve però essere sottoposta in ogni caso a votazione popolare al più tardi entro il 30 settembre.</p>

L'art. 162b LOC, quale *lex specialis* rispetto all'art. 75 LOC, prevede che la decisione del Consiglio comunale sia soggetta a referendum solo se il regolamento comunale lo prevede espressamente in una norma specifica: l'eventuale assoggettamento del moltiplicatore d'imposta al referendum facoltativo costituirà pertanto una scelta consapevole e voluta dei Comuni medesimi⁵⁴, nel pieno rispetto della loro autonomia. Per la procedura fanno nondimeno stato i disposti dell'art. 75 LOC, con la sola eccezione dei termini di decisione. Il moltiplicatore d'imposta dev'essere fissato definitivamente entro il 31 dicembre dell'anno fiscale di riferimento⁵⁵ e, a dipendenza della data d'emanazione della relativa risoluzione secondo l'art. 162 del disegno di legge, il termine di 4 mesi dalla sua pubblicazione all'albo potrebbe rivelarsi eccessivo: la norma speciale si scosta pertanto dal termine previsto dall'art. 75 cpv. 5 LOC e stabilisce che la votazione popolare deve intervenire in tal caso, al più tardi, entro il 30 settembre⁵⁶; conseguentemente anche i

⁵⁴ E pertanto dei cittadini.

⁵⁵ Pena la violazione del principio di irretroattività.

⁵⁶ Per principio, i termini stabiliti dalla Costituzione e dalla Legge per le votazioni cantonali o comunali su domande d'iniziativa e di referendum sono termini d'ordine (RtiD II-2005 n. 1; sentenza 1C_27/2007 del 21 marzo 2007; MARCO BORGHI, La loi en droit tessinois, in Andreas Auer/Walter Kälin, La loi en droit public cantonal, pag. 295 segg., 297). Nel caso specifico, questo termine al 30 settembre ha nondimeno una valenza specifica, poiché la sua inosservanza rischia di impedire al Comune di fissare per tempo il moltiplicatore nel corso dell'anno fiscale e di obbligarlo pertanto ad applicare, *ope legis*, quello dell'anno precedente (art. 162 cpv. 5 del disegno di legge).

tempi a disposizione del Municipio per le sue determinazioni potrebbero accorciarsi (art. 75 cpv. 4 e 5 LOC). Va preso in conto infatti che, con la bocciatura del moltiplicatore in votazione popolare, occorre avere il tempo necessario per ritornare con l'oggetto in Consiglio comunale.

Il Consiglio di Stato - proprio per le sue particolarità e le esigenze a cui il moltiplicatore deve sottostare - non ritiene invece che una sua modifica o una nuova proposta di moltiplicatore possano essere oggetto di iniziativa popolare (art. 76 LOC). Oggetto di iniziativa potrà per contro e logicamente essere la richiesta di modifica del regolamento comunale, volta ad introdurre in quanto tale il referendum facoltativo contro il moltiplicatore nel diritto comunale (art. 162b cpv. 1 del disegno di legge); si tratterebbe in tal caso di un oggetto di competenza del Consiglio comunale giusta gli art. 42 cpv. 2 e 13 cpv. 1 lett. a LOC, suscettibile di conseguenza di iniziativa popolare (art. 75 cpv. 1 e 76 cpv. 1 LOC).

d) Altre modifiche legislative correlate della LOC

Con la riforma dell'art. 162 LOC e l'introduzione del nuovo art. 162a, si devono ritoccare altre disposizioni della Legge organica comunale che alludono in qualche modo alla competenza del Municipio di determinare il moltiplicatore d'imposta. In particolare, devono essere modificati l'art. 13 cpv. 1 lett. c, relativo alle competenze dell'Assemblea comunale e quindi del Consiglio comunale (art. 42 cpv. 2 LOC) e l'art. 110 cpv. 1 lett. a LOC, relativo alle funzioni del Municipio nell'amministrazione del Comune. Inoltre, dev'essere inserita la riserva dell'art. 162 cpv. 3 LOC all'art. 38 cpv. 2 LOC, che regola la procedura di decisione su modifiche rispetto alla proposta municipale, così come dell'art. 162b LOC nell'art. 75, che disciplina le risoluzioni soggette a referendum⁵⁷.

Alla stregua della soluzione già adottata con il Decreto urgente (art. 2 cpv. 4), la proposta di modifica del moltiplicatore d'imposta o di nuovo moltiplicatore dev'essere esclusa dai possibili oggetti della mozione, per la quale non si presta né tecnicamente né concretamente⁵⁸: l'art. 67 cpv. 1 LOC viene pertanto completato in tal senso. Suscettibile di mozione potrà semmai essere la richiesta di modifica del regolamento comunale, volta ad introdurre nel Comune il referendum contro il moltiplicatore d'imposta giusta l'art. 162b del disegno di legge⁵⁹.

Art. 13 cpv. 1 lett. c)

Attuale	Proposta modifica
<p><i>Competenze amministrative</i> b) <i>in pubblica seduta</i></p> <p>¹L'assemblea in seduta pubblica:</p> <p>c) approva il preventivo del comune e delle aziende municipalizzate e il fabbisogno da coprire con l'imposta;</p>	<p><i>Competenze amministrative</i> b) <i>in pubblica seduta</i></p> <p>¹L'assemblea in seduta pubblica:</p> <p>c) approva il preventivo del comune e delle aziende municipalizzate e il fabbisogno da coprire con l'imposta; stabilisce inoltre il moltiplicatore d'imposta ai sensi degli articoli 162 e 162a;</p>

⁵⁷ In separata sede, dovrà peraltro essere riveduto anche l'art. 19a Rgcf, che concerne l'indicazione dell'avanzo d'esercizio previsto.

⁵⁸ Messaggio n. 6498, pag. 11.

⁵⁹ Cfr. l'art. 67 cpv. 1 LOC in comb. con gli art. 42 cpv. 2 e 13 cpv. 1 lett. a LOC.

Art. 38 cpv. 2

Attuale	Proposta modifica
<p><i>Proposte di emendamento</i></p> <p>²È possibile presentare proposte di emendamento relative ad un oggetto all'ordine del giorno. Le proposte marginali possono essere decise seduta stante.</p> <p>Le proposte sostanziali, se contenute in un rapporto di una commissione del consiglio comunale incaricata dell'esame del messaggio municipale, se condivise dal Municipio, possono essere decise seduta stante.</p> <p>Negli altri casi l'oggetto deve essere rinviato in Municipio affinché licenzi un messaggio entro un termine di 6 mesi.</p>	<p><i>Proposte di emendamento</i></p> <p>²È possibile presentare proposte di emendamento relative ad un oggetto all'ordine del giorno. Le proposte marginali possono essere decise seduta stante.</p> <p>Le proposte sostanziali, se contenute in un rapporto di una commissione del consiglio comunale incaricata dell'esame del messaggio municipale, se condivise dal municipio, possono essere decise seduta stante.</p> <p>Negli altri casi, l'oggetto deve essere rinviato al municipio affinché licenzi un messaggio in merito nel termine di 6 mesi.</p> <p>È riservato l'art. 162 cpv. 3.</p>

Art. 67 cpv. 1

Attuale	Proposta modifica
<p><i>Mozioni</i></p> <p>¹Ogni consigliere può presentare per iscritto, nella forma della mozione, proposte su oggetti di competenza del consiglio comunale che non sono all'ordine del giorno.</p>	<p><i>Mozioni</i></p> <p>¹Ogni consigliere può presentare per iscritto, nella forma della mozione, proposte su oggetti di competenza del consiglio comunale che non sono all'ordine del giorno; è esclusa la proposta di moltiplicatore o di modifica del medesimo.</p>

Art. 75 cpv. 1, 4 e 5

Attuale	Proposta modifica
<p><i>Referendum</i></p> <p>¹Sono soggette a referendum le risoluzioni del Consiglio comunale di cui alle lett. a, d, e, g, h, i, dell'art. 13, come pure nei casi stabiliti da legge speciali, quando ciò sia domandato da almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3000 cittadini.</p> <p>⁴Entro un mese dalla presentazione, il municipio esamina se la domanda è regolare e ricevibile e pubblica all'albo la sua decisione.</p>	<p><i>Referendum</i></p> <p>¹Sono soggette a referendum le risoluzioni del Consiglio comunale di cui alle lett. a, d, e, g, h, i, dell'art. 13, come pure nei casi stabiliti da leggi speciali e dall'art. 162b, quando ciò sia domandato da almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3'000 cittadini.</p> <p>⁴Entro un mese dalla presentazione, il municipio esamina se la domanda è regolare e ricevibile e pubblica all'albo la sua decisione; è riservato l'art. 162b cpv. 2.</p>

<p>⁵Riconosciute la regolarità e la ricevibilità, esso sottopone la risoluzione alla votazione popolare non prima di un mese, né più tardi di quattro mesi dalla pubblicazione all'albo della decisione.</p>	<p>⁵Riconosciute la regolarità e la ricevibilità, esso sottopone la risoluzione alla votazione popolare non prima di un mese, né più tardi di quattro mesi dalla pubblicazione all'albo della decisione; è riservato l'art. 162b cpv. 2.</p>
---	--

Art. 110 cpv. 1 lett. a)

Attuale	Proposta modifica
<p><i>Competenze amministrative</i></p> <p>¹Nell'amministrazione del comune il municipio esercita specialmente le seguenti funzioni:</p> <p>a) allestisce ogni anno il preventivo secondo le norme previste dalla legge e determina il moltiplicatore d'imposta;</p>	<p><i>Competenze amministrative</i></p> <p>¹Nell'amministrazione del comune il municipio esercita specialmente le seguenti funzioni:</p> <p>a) allestisce ogni anno il preventivo secondo le norme previste dalla legge;</p>

B. Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale

a) La competenza municipale di fissare il coefficiente d'imposta, menzionata dall'art. 7 cpv. 2 LPI, non è più corretta alla luce delle proposte formulate con il presente messaggio. Inoltre, con l'anticipazione delle decisioni sui moltiplicatori occorre pure ritoccare alcuni parametri della LPI e del relativo regolamento (RLPI), poiché il moltiplicatore comunale medio (MCM) di cui agli art. 5 e 6 LPI dev'essere fissato in tempo utile per consentire ai Comuni di tenerne conto al momento in cui essi stabiliscono il loro moltiplicatore. Il moltiplicatore comunale medio calcolato in un determinato anno serve infatti per il computo del contributo di livellamento dell'anno successivo, che viene poi graduato con il moltiplicatore dei Comuni riferito all'anno di calcolo dello stesso MCM: nel 2010, ad esempio, è stato calcolato il MCM che serve per il computo del contributo di livellamento del 2011 e quest'ultimo verrà graduato sulla base dei moltiplicatori politici dei Comuni riferiti al 2010. Ora, questo sistema, in futuro, non potrà più funzionare: in effetti, al momento del calcolo del moltiplicatore comunale medio (in genere in luglio, di modo che il dato di MCM sia a disposizione quando i Comuni più solerti iniziano a preparare i messaggi sui preventivi), i coefficienti d'imposta saranno perlopiù già fissati, avuto riguardo alla tempistica stabilita dal nuovo art. 162 cpv. 2 LOC.

Prescindendo da qualsiasi considerazione legata alla competenza e ai tempi d'approvazione del moltiplicatore, si deve rilevare in questo contesto che elementi di computo quali il moltiplicatore comunale medio sono oggi regolati in parte dall'art. 7 LPI e in parte dal relativo regolamento (art. 9 RLPI) persino in modo ridondante: in realtà, questo tipo di parametri applicativi della legge dovrebbe preferibilmente essere disciplinato dal regolamento, in modo da consentire anche un più agevole adattamento a dipendenza di necessità o esigenze che non sono oggi obiettivamente prevedibili. Inoltre - ed è doveroso ricordarlo - l'art. 7 LPI contiene anche alcune incongruenze che non sono state corrette con la recente revisione parziale del 18 ottobre 2010.

Per tutte queste ragioni, il Consiglio di Stato propone di demandare al regolamento - attraverso l'adozione di un'adeguata norma di delega e l'abrogazione degli attuali capoversi 1 a 3 dell'art. 7 LPI⁶⁰ - la fissazione delle modalità di determinazione degli elementi di computo necessari per l'applicazione della LPI, quali il moltiplicatore comunale medio, il moltiplicatore politico dei Comuni, le risorse fiscali, la popolazione finanziaria, ecc. Nel commento al nuovo art. 7 LPI verranno pertanto indicati anche gli orientamenti di principio che il Consiglio di Stato intende adottare in quest'ambito, attraverso una modifica del regolamento sulla perequazione finanziaria intercomunale del 3 dicembre 2002.

b) Art. 7 LPI

Attuale	Proposta modifica
<p><i>Elementi di computo</i></p> <p>¹Il moltiplicatore comunale medio determinante per l'applicazione degli art. 5, 6, 14 e 15 è dato dalla somma dei moltiplicatori d'imposta di due anni prima dei singoli comuni moltiplicati per la quota di ogni comune del gettito cantonale base complessivo.</p> <p>²Il moltiplicatore d'imposta per l'applicazione degli art. 5, 6, 14 e 15 è quello dell'anno precedente. Per moltiplicatore d'imposta s'intende quello stabilito dal Municipio conformemente alle disposizioni della legge organica comunale.</p> <p>³Per l'applicazione degli art. 5 e 6 è determinante il gettito delle risorse fiscali e la popolazione finanziaria accertati dalla competente autorità cantonale.</p>	<p><i>Elementi di computo</i></p> <p>Il regolamento stabilisce le modalità per la determinazione degli elementi di computo necessari all'applicazione della presente legge.</p>

Cpv. 1 da abrogare

Si precisa in questo contesto che il moltiplicatore comunale medio non è utilizzato per il calcolo dell'aiuto agli investimenti (art. 14) e del contributo di localizzazione geografica (art. 15). Per il resto, quanto stabilito da questo disposto è già contenuto nei primi tre capoversi dell'art. 9 RLPI.

Cpv. 2 da abrogare

Anche qui, il richiamo dell'art. 15 non è corretto, non essendo più il relativo contributo (localizzazione geografica) dipendente dal moltiplicatore, ed è pure superato il riferimento al Municipio come organo competente per la fissazione del moltiplicatore politico.

Cpv. 3 da abrogare

Quanto stabilito da questo capoverso è già disciplinato dal capitolo primo del regolamento (art. 1-7 RLPI) e dal successivo art. 8 RLPI: si tratta in sostanza di disposizioni di dettaglio che non devono figurare nella legge formale. Inoltre, a partire dal 2012, la popolazione

⁶⁰ L'art. 7 LPI (in particolare il cpv. 2) dovrebbe in ogni caso essere modificato per adeguarlo alle nuove disposizioni in materia di moltiplicatore.

finanziaria non potrà più essere calcolata secondo l'attuale definizione (art. 7 RLPI) e si dovrà far capo ad un altro tipo di popolazione: si coglie pertanto l'occasione per eliminare questo riferimento che, a breve, non sarà più corretto.

c) Nelle grandi linee - e a titolo indicativo - le suddette questioni verranno disciplinate nel RLPI come segue:

- in futuro sarà possibile disporre di tutti (o di quasi tutti) i moltiplicatori politici entro la metà dell'anno, di modo che essi potranno essere utilizzati per il calcolo del contributo di livellamento di quell'anno: così, ad esempio, il moltiplicatore 2012 servirà per la graduazione del contributo 2012⁶¹. Nel regolamento (con un nuovo capoverso dell'art. 9) verrà precisata la definizione di moltiplicatore politico in relazione al riveduto art. 162 LOC;
- il moltiplicatore comunale medio verrà calcolato come finora secondo i disposti dell'art. 9 cpv. 1-5 RLPI. Per il contributo di livellamento 2012 farà stato il MCM calcolato nel 2011, sulla base dei moltiplicatori comunali 2010 e del gettito base 2008;
- per quel che attiene al moltiplicatore di riferimento, volto a stabilire il diritto di chiedere l'aiuto agli investimenti secondo l'art. 14 LPI, farà stato quanto previsto già oggi dall'art. 18 RLPI. Il Consiglio di Stato sta peraltro valutando l'opportunità di completare questo disposto, imponendo ai Comuni beneficiari di mantenere il moltiplicatore minimo (90%) almeno per un anno dopo la relativa decisione, onde evitare le cosiddette modifiche "*strategiche*";
- l'art. 16 lett. d RLPI dovrà essere riveduto, disponendo in modo particolare che il moltiplicatore politico utilizzato per il calcolo dell'indice di forza finanziaria sarà quello dello stesso anno di calcolo, in modo da avere il dato più recente;
- infine, sarà opportuno stabilire l'anno del moltiplicatore che viene utilizzato per il calcolo del prelievo a carico dei Comuni paganti della loro quota-parte al fondo di perequazione: oggi, questo aspetto non è regolato e, nella prassi, si ricorre al moltiplicatore dell'anno precedente. Anche in questo caso, si potrà utilizzare in futuro il moltiplicatore dello stesso anno, tramite esplicita menzione nell'art. 35 RLPI.

IX. RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE

La riforma della LOC che accompagna il presente messaggio - preceduta dal Decreto legislativo urgente del 21 giugno 2011, adottato per far fronte a esigenze immediate⁶² - dà seguito alle sentenze 10 febbraio e 29 marzo 2011 del Tribunale cantonale amministrativo, che ha sollecitato Governo e Parlamento affinché modifichino la legislazione cantonale sulla determinazione del moltiplicatore d'imposta in modo da renderla conforme all'art. 127 cpv. 1 Cost. Questa revisione non è pertanto trattata nemmeno indirettamente dalle linee direttive 2008-2011 ed in particolare dal terzo aggiornamento del novembre 2010.

⁶¹ Oggi viene utilizzato il moltiplicatore 2011.

⁶² Messaggio n. 6498, pag. 7/8; *supra*, VI.

X. CONSEGUENZE PER I COMUNI

Il trasferimento della competenza di fissare il moltiplicatore d'imposta comunale dall'autorità esecutiva a quella legislativa avrà conseguenze dirette sul funzionamento delle autorità e richiederà un approccio diverso e magari anche un cambiamento di mentalità, a cui i Municipi, le Assemblee e i Consigli comunali si sono peraltro già dovuti adeguare in ossequio al Decreto legislativo urgente del 21 giugno 2011⁶³. Comunque sia, 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 cantonale⁶⁴, 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. Con la competenza dell'Assemblea comunale o del Consiglio comunale, vi sarà peraltro un collegamento più diretto tra la decisione sul livello di spesa (preventivo) e di entrate (moltiplicatore), una maggior responsabilizzazione, un confronto più esplicito sulla cosiddetta "*politica del moltiplicatore*" da parte delle forze politiche che compongono il Legislativo e, potenzialmente almeno, una spinta quasi naturale verso una migliore precisione nell'elaborazione dei preventivi. Certo, ci potrà forse essere un rischio accresciuto di politicizzazione del moltiplicatore: ma questo rischio è insito nell'attribuzione di questa competenza all'autorità legislativa, magari accompagnata anche dall'introduzione del referendum facoltativo e contribuirà comunque a conferire al nostro sistema una maggiore legittimità democratica.

Invitandovi ad approvare l'allegato disegno di legge alla luce delle considerazioni che precedono, vi preghiamo di 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

⁶³ Messaggio n. 6498, pag. 14/15.

⁶⁴ I Comuni possono riscuotere imposte solo entro i limiti dell'autorizzazione accordata loro dai Cantoni (sovranità fiscale delegata) e dispongono cioè di un potere d'imposizione derivato (CONFERENZA FISCALE SVIZZERA, pag. 55; XAVIER OBERSON, pag. 20; Rep. 1985 pag. 63).

Disegno di

Legge organica comunale del 10 marzo 1987 e di Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 7 settembre 2011 n. 6527 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La Legge organica comunale del 10 marzo 1987 è così modificata:

Art. 13 cpv. 1 lett. c

¹L'assemblea in seduta pubblica:

- c) approva il preventivo del comune e delle aziende municipalizzate e il fabbisogno da coprire con l'imposta; stabilisce inoltre il moltiplicatore d'imposta ai sensi degli articoli 162 e 162a;

Art. 38 cpv. 2

²È possibile presentare proposte di emendamento relative ad un oggetto all'ordine del giorno. Le proposte marginali possono essere decise seduta stante.

Le proposte sostanziali, se contenute in un rapporto di una commissione del consiglio comunale incaricata dell'esame del messaggio municipale, se condivise dal Municipio, possono essere decise seduta stante.

Negli altri casi, l'oggetto deve essere rinviato al Municipio affinché licenzi un messaggio in merito nel termine di 6 mesi.

È riservato l'art. 162 cpv. 3.

Art. 67 cpv. 1

¹Ogni consigliere può presentare per iscritto, nella forma della mozione, proposte su oggetti di competenza del Consiglio comunale che non sono all'ordine del giorno; è esclusa la proposta di moltiplicatore o di modifica del medesimo.

Art. 75 cpv. 1, 4 e 5

¹Sono soggette a referendum le risoluzioni del Consiglio comunale di cui alle lett. a, d, e, g, h, i dell'art. 13, come pure nei casi stabiliti da leggi speciali e dall'art. 162b, quando ciò sia domandato da almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3'000 cittadini.

⁴Entro un mese dalla presentazione, il municipio esamina se la domanda è regolare e ricevibile e pubblica all'albo la sua decisione; è riservato l'art. 162b cpv. 2.

⁵Riconosciute la regolarità e la ricevibilità, esso sottopone la risoluzione alla votazione popolare non prima di un mese, né più tardi di quattro mesi dalla pubblicazione all'albo della decisione; è riservato l'art. 162b cpv. 2.

Art. 110 cpv. 1 lett. a

¹Nell'amministrazione del comune il Municipio esercita specialmente le seguenti funzioni:

- a) allestisce ogni anno il preventivo secondo le norme previste dalla legge;

Art. 162

¹Il moltiplicatore d'imposta è la percentuale di prelievo per l'imposta comunale, applicata al gettito di imposta cantonale base del comune; la percentuale va arrotondata all'unità intera.

²L'Assemblea comunale o il Consiglio comunale, su proposta del Municipio, stabiliscono il moltiplicatore di regola con l'approvazione del preventivo dell'anno a cui si riferisce, ma al più tardi entro il 31 maggio.

³Essi possono decidere una modifica della proposta municipale secondo il cpv. 2 solo se tale modifica è contenuta e adeguatamente valutata nel rapporto della Commissione della gestione, tenendo conto degli interessi finanziari del comune; le modifiche presentate in seduta da singoli cittadini o consiglieri comunali possono essere decise soltanto se rientrano in un margine di +/- 5 punti di moltiplicatore rispetto alla proposta iniziale del Municipio.

⁴La decisione di fissazione del moltiplicatore è immediatamente esecutiva.

⁵Se il moltiplicatore non è stabilito in tempo utile fa stato il moltiplicatore dell'anno precedente; è riservato l'art. 162a cpv. 2.

Art. 162a (nuovo)

Criteri di fissazione del moltiplicatore e intervento del Consiglio di Stato

¹Nella 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.

²In 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.

Art. 162b (nuovo)

Referendum contro la decisione di fissazione del moltiplicatore

¹Il regolamento comunale può prevedere che la decisione del Consiglio comunale di fissazione del moltiplicatore sia soggetta a referendum facoltativo.

²Sono applicabili le condizioni e la procedura dell'art. 75; la risoluzione deve però essere sottoposta in ogni caso a votazione popolare al più tardi entro il 30 settembre.

II.

La Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 è così modificata:

Art. 7

Il regolamento stabilisce le modalità per la determinazione degli elementi di computo necessari all'applicazione della presente legge.

III.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, le presenti modifiche di legge sono pubblicate nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi. Il Consiglio di Stato ne determina l'entrata in vigore.