

Rapporto di minoranza

numero

6527 R2

data

11 gennaio 2012

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 7 settembre 2011 concernente la modifica della Legge organica comunale del 10 marzo 1987 e della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (moltiplicatore d'imposta comunale)

1. PREMESSA

Con il messaggio n. 6567 del 7 settembre 2011 il Consiglio di Stato propone una modifica della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC) e della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (LPI).

Lo scopo delle modifiche legislative proposte è quello di adeguare il quadro normativo vigente in modo da conferire ai legislativi comunali (Assemblea comunale o Consiglio comunale) la competenza di fissare il moltiplicatore di imposta.

Questo Gran consiglio ha già avuto modo di occuparsi di tale tematica in sede dell'approvazione del Decreto legislativo urgente sulla fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale (DLU), votato in occasione della seduta del 21 giugno 2011.

La presente modifica di legge - nei suoi tratti essenziali - costituisce quindi una trasposizione definitiva dei principi indicati nel Decreto legislativo urgente.

2. IL QUADRO LEGISLATIVO

Il messaggio in esame espone in modo sufficientemente esaustivo l'attuale quadro legislativo in merito alla fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale.

In sede di rapporto appare nondimeno opportuno ricordare i seguenti principi fondamentali:

- 1. 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; partecipano inoltre all'imposta alla fonte sul reddito determinante delle persone fisiche e giuridiche;*
- 2. l'imposta comunale è riscossa applicando il moltiplicatore comunale all'imposta cantonale base;*
- 3. il moltiplicatore è il rapporto percentuale tra il fabbisogno ed il gettito dell'imposta cantonale base;*

4. *il moltiplicatore è stabilito annualmente dal Municipio, dopo l'approvazione del preventivo dell'anno, ma al più tardi entro il 31 dicembre;*
5. *il moltiplicatore non è soggetto a referendum.*

Limitatamente all'anno 2011 la fissazione del moltiplicatore è stabilita dal precitato DLU 21 giugno 2011, il quale prevede che il legislativo comunale può modificare il moltiplicatore proposto dal Municipio se la modifica è stata valutata dalla Commissione della gestione (art. 2 cpv. 3 DLU) e la decisione è intervenuta entro il 31 ottobre 2011 (art. 2 cpv. 2 DLU); in caso contrario fa stato il moltiplicatore dell'anno precedente (art. 2 cpv. 6 DLU).

Sempre limitatamente all'anno 2011 la decisione del Consiglio comunale non è soggetta a referendum.

3. LA DECISIONE 10 FEBBRAIO 2011 DEL TRIBUNALE CANTONALE AMMINISTRATIVO (inc. n. 52.2009.236) E IL DECRETO LEGISLATIVO URGENTE

Il messaggio illustra in modo esaustivo il contenuto e gli insegnamenti della sentenza 10 febbraio 2011 del Tribunale cantonale amministrativo (TRAM).

In quella fattispecie - riferita al ricorso di un contribuente di Losone contro le decisioni di fissazione del moltiplicatore per il 2007 e il 2009 - il TRAM ha in particolare stabilito che l'attuale art. 162 LOC lascia al Municipio un margine di apprezzamento troppo esteso nella determinazione dei fattori di calcolo dell'imposta comunale ed è quindi incompatibile con il principio di legalità in materia fiscale stabilito dall'art. 127 Cost. fed.

Il precitato principio di legalità impone che i principi dell'imposizione devono essere previsti da una legge in senso formale, cioè adottata dall'organo legislativo.

Il Ticino è del resto l'unico Cantone nel quale il moltiplicatore comunale sia fissato dall'esecutivo e non dall'organo legislativo.

Il TRAM ha ribadito tali principi anche in decisioni successive, riferite al Comune di Rovio e di Losone.

Il messaggio ricorda correttamente che le decisioni del TRAM vincolano solo le parti in causa.

Occorre nondimeno precisare che i principi ivi contenuti - in particolare l'accertamento della parziale incostituzionalità dell'art. 162 LOC - sarebbero verosimilmente riaffermati dal TRAM nell'ambito di un eventuale ricorso riferito a qualsivoglia Comune del Ticino.

Il messaggio dà pure adeguatamente conto dei passaggi legislativi successivi all'emanazione di tale sentenza, in particolare la promulgazione del Decreto legislativo urgente 21 giugno 2011.

4. DISCUSSIONI COMMISSIONALI E PROPOSTE DI MODIFICA

Le discussioni Commissionali si sono quasi esclusivamente concentrate sull'introduzione di un diritto di referendum, possibilità che il messaggio attribuisce alla discrezione dei Comuni.

Nella procedura di consultazione promossa dal Consiglio di Stato è emerso che la schiacciante maggioranza dei Municipi (58 su 66) - oltre alle associazioni CoReTi e ACUTI - è contraria all'introduzione di un diritto di referendum in materia di moltiplicatore.

Su questo punto la maggioranza della Commissione della legislazione ritiene che non sia opportuno prevedere che il singolo Comune possa scegliere se assoggettare o meno allo strumento del referendum la decisione sul moltiplicatore.

In una materia delicata come quella fiscale la Commissione ritiene che sia fondamentale che ogni cittadino ticinese disponga dei medesimi strumenti nei confronti di una decisione che non ritiene corretta.

Su questo punto la Commissione ritiene pertinenti in particolare le considerazioni del Comitato della CoReTi, in particolare sul fatto che in materia di diritti popolari il principio l'autonomia comunale possa e debba conoscere una limitazione.

V'è in effetti il rischio che un contribuente di un Comune che non ha previsto il referendum impugni la decisione di tassazione invocando una violazione della parità di trattamento rispetto ai contribuenti di quei Comuni che invece avessero previsto la facoltà di referendum.

La Commissione sottolinea inoltre che nell'ipotesi contenuta nel messaggio del Consiglio di Stato si produrrebbe la situazione in cui la decisione in merito all'introduzione del referendum nel regolamento organico comunale sarebbe a sua volta soggetta a referendum e che, verosimilmente, potrebbe pure essere rivista in seguito tramite iniziativa; ciò che rischia di introdurre situazioni paradossali o di incertezza.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale richiamata dal TRAM nella sua decisione del 10 febbraio 2011 non è di per sé necessario che il Cantone assoggetti le proprie leggi al referendum popolare.

Gli altri Cantoni svizzeri - nei quali il legislativo è sempre l'autorità competente per fissare il moltiplicatore - prevedono in alcuni casi il referendum obbligatorio, in altri quello facoltativo e in altri ancora né uno, né l'altro.

La minoranza della Commissione ritiene che sia preferibile l'introduzione generalizzata dello strumento del referendum facoltativo, in quanto più coerente con l'indirizzo che si intende seguire in materia di fiscalità comunale, ovvero attribuire ai Comuni - e ai loro cittadini - la facoltà e la *responsabilità* di fissare il moltiplicatore d'imposta.

La Commissione è cosciente della pressione politica che potrebbe essere esercitata sui Consigli comunali, e quindi del fatto che la decisione sul moltiplicatore potrebbe essere non del tutto serena; a mente della Commissione sarebbe tuttavia un segnale non del tutto positivo se il Gran Consiglio si rifiutasse di riconoscere ai cittadini la maturità e il senso di responsabilità necessari per decidere il moltiplicatore d'imposta, alla luce della concreta situazione finanziaria del Comune.

La decisione in merito al moltiplicatore è una questione eminentemente politica, perché dalla fissazione del tasso di moltiplicatore dipendono in modo sostanziale gli indirizzi progettuali del Comune.

Il cittadino, proprio perché egli contribuisce con le proprie imposte al finanziamento del fabbisogno comunale, deve avere il diritto di partecipare - per quanto possibile - a indirizzare le scelte strategiche del Comune.

Proprio perché, in molti casi, la fissazione del moltiplicatore è una scelta strategica è ancora più importante che i cittadini - nel rispetto della democrazia diretta su cui si fondano le nostre istituzioni - abbiano la possibilità di esprimersi.

Sarebbe quantomeno curioso se il diritto di referendum fosse negato solo perché si tratta di una scelta importante, lasciando quindi sottintendere che il popolo si potrebbe occupare solo di questioni marginali o ininfluenti per le casse comunali.

La minoranza della Commissione rileva che in molti ambiti il popolo è direttamente chiamato a prendere decisioni delicatissime e considerevolmente più importanti della fissazione del moltiplicatore d'imposta comunali; in determinati casi le conseguenze in caso di una decisione "sbagliata" - valutazione comunque difficilmente oggettivabile e spesso frutto del "senno di poi" - del Sovrano possono essere catastrofiche.

Al di là del moltiplicatore vi sono molti altri temi nei quali l'emotività, la "pancia" e considerazioni non completamente razionali (se mai si può definire la razionalità) possono influenzare decisioni fondamentali: i nostri rapporti con l'estero, gli stranieri, le assicurazioni sociali, ecc.

Eppure, non per questo, abbiamo mai messo in discussione - almeno in Svizzera - il principio secondo cui la sovranità è del Popolo e compete in ultima istanza al Popolo determinarsi sui temi che riguardano la comunità.

Alcuni commissari hanno evidenziato come una procedura in cui la decisione incomba al Consiglio comunale sia sufficientemente rappresentativa della volontà popolare e non sia quindi più ammissibile che il popolo si esprima direttamente sul moltiplicatore.

Questa argomentazione è quantomeno insolita, perché - a questa stregua - si dovrebbe ritenere che qualsiasi decisione di un qualsiasi organo legislativo sia di per sé sufficientemente rappresentativa della volontà popolare.

Sostenere questa argomentazione, significa propugnare un parlamentarismo puro, nel quale tutto il potere è nelle mani dei rappresentanti del Popolo, senza possibilità di interventi correttivi da parte del Popolo.

Questo sistema non è però conforme - come già indicato in precedenza - con il principio della democrazia diretta su cui è costruito il nostro Stato, il quale presuppone che non sempre i rappresentanti del Popolo interpretano correttamente la volontà popolare, cosicché va riservata la possibilità di un intervento diretto.

Negare il diritto di referendum in materia di moltiplicatore, equivale ad ammettere che in tale materia il Consiglio comunale abbia un marchio di infallibilità che impedirebbe qualsiasi travisamento della volontà popolare; ciò non può ovviamente essere il caso.

Va poi rilevato che nei Comuni che non hanno il Consiglio comunale la decisione è assunta dall'insieme della popolazione (Assemblea comunale); rifiutare la facoltà di referendum equivarrebbe a dire che i cittadini dei Comuni più popolosi sono meno responsabili dei cittadini dei Comuni meno popolosi.

La minoranza della Commissione evidenzia inoltre come in molti Cantoni svizzeri sia in vigore un diritto di referendum (in alcuni casi addirittura obbligatorio), senza che si siano mai manifestate situazioni di dissesto finanziario riconducibile all'esercizio dei diritti democratici da parte dei cittadini.

La Commissione è del parere che i cittadini dei Comuni ticinesi siano altrettanto responsabili dei cittadini degli altri Cantoni svizzeri e che non vi siano pertanto motivi particolari per negare ai cittadini ticinesi dei diritti popolari largamente riconosciuti in altri Cantoni svizzeri.

Ci si potrebbe invero chiedere se non occorra introdurre anche un diritto di iniziativa in materia di moltiplicatore di imposta; tale soluzione, sconosciuta negli altri Cantoni, appare per ora prematura e potrà se del caso essere ridiscussa sulla base delle prime esperienze.

La Commissione rammenta poi che in caso di decisioni che mettessero a repentaglio la stabilità finanziaria del Comune, il Consiglio di Stato potrebbe intervenire, ciò che consente di evitare che siano fissati tassi di moltiplicatore non rispondenti alla realtà finanziaria del Comune.

La Commissione ha comunque fiducia nel senso di responsabilità dei cittadini, e si rifiuta di considerare l'idea che l'attività dei Comuni sarebbe sistematicamente bloccata dall'utilizzo strumentale del diritto di referendum.

La Commissione rileva inoltre come il Sovrano, con il solo diritto di referendum, avrà comunque un potere di intervento limitato, ritenuto che - in caso di abbassamento di moltiplicatore da parte del Consiglio comunale - non potrà comunque chiedere un ulteriore abbassamento.

Per evitare un continuo rimpallo della decisione sul moltiplicatore tra Legislativo e Popolo, si chiede in proposito di introdurre un nuovo art. 162b cpv. 3 LOC che precisi che in caso di accoglimento del referendum, faccia stato il moltiplicatore dell'anno precedente.

Tale disposizione consente di evitare che il diritto di referendum diventi de facto un diritto di iniziativa camuffato e sia strumentalizzato contrariamente ai propri scopi.

La Commissione, per coerenza legislativa, ritiene infine che il parametro di riferimento in caso di proposte da parte dei cittadini (nel caso dell'Assemblea comunale) e dei consiglieri comunali sia la proposta di moltiplicatore contenuta nel rapporto della gestione e non quella contenuta nel messaggio del Municipio.

Ritenuto che la competenza per fissare il moltiplicatore incombe al Legislativo, non si capisce per quale motivo l'Esecutivo possa condizionare le scelte dei membri del consiglio comunale: tale facoltà, semmai, spetta alle commissioni dello stesso organo legislativo.

L'esperienza di molti altri Cantoni svizzeri e l'esperienza ticinese in materia di altri referendum dimostra che l'ente pubblico non può che trarre giovamento dalla partecipazione democratica dei cittadini alla costruzione del proprio futuro.

Ciò premesso, la minoranza della Commissione propone le seguenti modifiche rispetto al messaggio governativo.

Art. 162 LOC

Messaggio	Commissione
<p>Art. 162</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>	<p>Art. 162</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 al rapporto della Commissione della gestione.</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>

Art. 162b (nuovo) LOC

Messaggio	Commissione
<p>Art. 162b (nuovo) - Referendum contro la decisione di fissazione del moltiplicatore</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>	<p>Art. 162b (nuovo) - Referendum contro la decisione di fissazione del moltiplicatore</p> <p>¹La decisione del Consiglio comunale di fissazione del moltiplicatore è 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> <p>³Se il referendum è accolto, fa stato il moltiplicatore dell'anno precedente.</p>

Le altre modifiche legislative correlate alla LOC e a alla legge sulla perequazione finanziaria, con i necessari adeguamenti ritenuta l'introduzione del diritto di referendum, sono condivise.

5. CONCLUSIONI

La minoranza della Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare il messaggio n. 6527 del 7 settembre 2011 per la modifica della legge organica comunale del 10 marzo 1987 e della legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (moltiplicatore d'imposta comunale):

- modificando l'art. 162 cpv. 3 LOC;
- modificando il nuovo art. 162b (referendum contro la decisione di fissazione del moltiplicatore).

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Maurizio Agustoni, relatore

Beretta Piccoli - Gysin - Mellini - Pedrazzini

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;
- visto il rapporto di minoranza 11 gennaio 2012 n. 6527 R2 della Commissione della legislazione,

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 al rapporto della Commissione della gestione.

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)

Criteria 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

¹La decisione del Consiglio comunale di fissazione del moltiplicatore è 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.

³Se il referendum è accolto, fa stato il moltiplicatore dell'anno precedente.

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.