

Rapporto

numero

6498 R

data

8 giugno 2011

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 25 maggio 2011 concernente il Decreto legislativo urgente sulla fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale

1. PREMESSA

Con il Messaggio n. 6498, del 25 maggio u.s., il Consiglio di Stato propone un progetto di Decreto urgente concernente la fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale. L'urgenza è data dal fatto che una recente sentenza del Tribunale amministrativo cantonale (TRAM) ha stabilito che la decisione relativa all'ammontare del moltiplicatore, in base alla Costituzione, non può essere presa dall'organo Esecutivo comunale (Municipio), come avveniva finora, ma spetta al Legislativo, ovvero all'Assemblea o al Consiglio Comunale. Onde evitare che il prelievo di dette imposte per il corrente anno 2011 sia reso impossibile dalla mancanza di una specifica base legale, Governo e Parlamento sono perciò tenuti a proporre - rispettivamente ad adottare - in tempi brevi le modifiche di legge rese necessarie dalla citata sentenza.

2. IL QUADRO LEGISLATIVO VIGENTE

Il quadro legislativo vigente è spiegato in modo particolareggiato nel Messaggio in esame, al quale rimandiamo quindi per le indicazioni di dettaglio. Dallo stesso ci limitiamo a citare i principi-cardine, ovvero che:

- *«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, e partecipano inoltre all'imposta alla fonte prelevata dal Cantone sul reddito determinante delle persone fisiche e giuridiche (...). 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»;*
- *«il moltiplicatore è il rapporto percentuale tra il fabbisogno ed il gettito dell'imposta cantonale base. Esso è stabilito annualmente (...) al più tardi entro il 31 dicembre - aggiornando, se necessario, il fabbisogno di preventivo».*

3. LA SENTENZA DEL TRAM

Con sentenza del 10 febbraio u.s., il Tribunale amministrativo cantonale ha accolto un ricorso del signor Giorgio Ghiringhelli contro il Municipio di Losone relativo al moltiplicatore d'imposta di quel Comune. Senza addentrarci nella fattispecie, rileviamo che nell'ambito della sua sentenza il TRAM ha precisato che la regolamentazione vigente lascia ai Municipi un margine di apprezzamento troppo ampio nel determinare l'imposta comunale.

E ciò, a giudizio del Tribunale, in contrasto con i principi dell'imposizione in materia fiscale sanciti dall'art. 127 della Costituzione e con il principio stesso di legalità.

«La cerchia dei contribuenti, l'oggetto e le basi di calcolo dell'imposta - precisa la sentenza - "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.»

La citata sentenza, di per sé, vincolerebbe solo le parti in causa (nel caso specifico, i Comuni di Losone e di Rovio). Ha però un effetto indiretto di portata generale, in quanto fa giurisprudenza. Di conseguenza, consente a qualunque cittadino di avvalersene in casi analoghi, contro qualunque Comune. Il Consiglio di Stato, nel suo Messaggio, rileva 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»*. Ciò è del resto in conformità - rilevano ancora sia il TRAM che il Consiglio di Stato - con quanto avviene in praticamente tutti gli altri Cantoni (con l'unica parziale eccezione del Canton Vallese). La determinazione del moltiplicatore d'imposta comunale è infatti attribuita ovunque ai rispettivi organi legislativi, talvolta con la possibilità, per i cittadini, di ricorrere all'arma del referendum, talaltra senza.

4. LA PROCEDURA DI CONSULTAZIONE

In seguito a detta sentenza, il Consiglio di Stato, il 31 marzo u.s., ha posto in consultazione ai Comuni e alle loro associazioni una proposta di modifica della LOC, chiedendo di esprimersi in particolare su tre punti:

- il trasferimento della competenza di determinare il moltiplicatore d'imposta dall'Esecutivo al Legislativo comunale (Assemblea o Consiglio comunale), in concomitanza con l'esame del Preventivo;
- la "referendabilità" o meno della decisione del Consiglio comunale;
- la possibilità di conferire al Consiglio di Stato di un compito specifico di vigilanza.

Alla consultazione, terminata a fine aprile, hanno risposto 66 Comuni, come pure le due associazioni "CoReTI" e "ACUTI". Dalle risposte emerge che gran parte dei Municipi (58), come pure le due associazioni citate, pur contestando che la prassi attualmente in vigore abbia dato luogo ad inconvenienti, condividono l'idea di attribuire al Legislativo comunale la competenza di fissare il moltiplicatore. Contrari si sono detti invece i Municipi di Muralto, Minusio, Canobbio, Porza, Cadro, Vernate, Gnosca e Giornico. Altri Esecutivi comunali - tra i quali Bellinzona, Lugano, Mendrisio e Chiasso, come pure l'ACUTI - hanno invece sottolineato l'inopportunità di fissare il moltiplicatore in concomitanza con il Preventivo, osservando che a quel momento i dati non sarebbero ancora sufficientemente attendibili. Suggestiscono pertanto di lasciare ai Municipi la possibilità di presentare la proposta di moltiplicatore anche successivamente, proponendo quale termine ultimo per la decisione del Legislativo comunale il 30 giugno dell'anno di riferimento.

Quanto alla "referendabilità", più dei 2/3 dei partecipanti alla consultazione si sono espressi negativamente, ritenendo che l'attribuzione al Consiglio Comunale della competenza di stabilire il moltiplicatore dia sufficienti garanzie di coinvolgimento democratico, e rilevando pure che un'eventuale procedura di referendum rischierebbe di

allungare i tempi, mettendo in pericolo il rispetto del principio di non retroattività messo in risalto dalle sentenze del TRAM

Infine, gran parte dei Comuni (54 su 66) e la CoReTI ritengono proponibile l'attribuzione al Consiglio di Stato di una competenza di vigilanza a salvaguardia degli interessi finanziari del Comune; fermo restando che questa venga attuata solo in via eccezionale, quale ultima ratio.

5. NECESSITÀ DI UN DECRETO PONTE

Per evitare il rischio che il "vuoto legislativo", nel quale ci troviamo a causa della più volte citata sentenza del TRAM, impedisca la percezione delle imposte comunali per l'anno in corso, occorre adottare in tempi brevi una nuova legge che rispetti i principi stabiliti dal Tribunale.

La complessità della materia e la delicatezza di alcuni "nodi", già citati in riferimento alla consultazione, impongono tuttavia di soppesare attentamente i pro e i contro delle varie ipotesi riguardanti ad esempio:

- allo "spazio di manovra" del Legislativo riguardo alla proposta dell'Esecutivo
- all'eventualità che il Legislativo possa delegare la sua competenza al Municipio (e ai "paletti" che occorrerebbe fissare in tal caso)
- alla questione della "referendabilità"
- al fatto di attribuire o meno al Cantone la possibilità di intervenire per impedire scelte pregiudizievoli alla salute finanziaria del Comune medesimo.

Considerate, da un lato, la necessità di creare al più presto la base legale per la riscossione delle imposte comunali 2011, e dall'altra l'esigenza di approfondire ulteriormente le soluzioni da adottare in via definitiva, il Consiglio di Stato, con il Messaggio in esame, propone quindi una sorta di "decreto-ponte", inteso a risolvere la questione nell'immediato e a titolo puramente provvisorio, demandando a tempi successivi (comunque, al più tardi, di un anno) la ricerca di una soluzione definitiva.

Per dare ai Legislativi comunali la possibilità di stabilire il moltiplicatore di quest'anno in tempo utile, e procedere di conseguenza al prelievo dell'imposta, occorre quindi far capo alla clausola d'urgenza prevista dagli art. 43 della Costituzione cantale e 83 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato. Il rispetto della procedura legislativa ordinaria, con assoggettamento al referendum facoltativo, rischierebbe infatti di comportare inconvenienti maggiori, poiché impedirebbe ai Comuni di avviare al più presto l'iter procedurale per la determinazione del moltiplicatore e di concluderlo in tempo utile.

6. I PUNTI PRINCIPALI DELLA PROPOSTA IN ESAME

La proposta in esame, come detto, ha durata limitata ad un anno, in attesa dell'adozione di una nuova normativa ordinaria. Esso perderà in ogni caso la sua validità dopo un anno dall'entrata in vigore e non potrà essere rinnovato in via d'urgenza: la sua adozione richiede inoltre l'adesione della maggioranza dei membri del Gran Consiglio (46).

I suoi elementi essenziali sono i seguenti:

- la competenza di fissare il moltiplicatore d'imposta è attribuita all'Assemblea o al Consiglio comunale e **la decisione di questi organi deve intervenire al più tardi entro il 31 ottobre p.v.**;
- la proposta compete al Municipio, tramite apposito Messaggio, che deve tener conto del principio dell'equilibrio finanziario, in particolare delle regole relative al capitale proprio. Una modifica della proposta municipale è possibile solo se contenuta nel rapporto della Commissione della gestione; ciò - precisa il Messaggio - «*a garanzia di una verifica seria e di un minimo di approfondimento, finalizzati ad una gestione finanziaria corretta*»;
- il decreto contempla pure i criteri minimi, che devono essere rispettati nella fissazione del moltiplicatore, e disciplina altresì alcuni aspetti procedurali in sede d'approvazione;
- il moltiplicatore d'imposta non può in ogni caso essere oggetto di mozione;
- qualora la decisione non intervenisse in tempo utile, fa stato il moltiplicatore dell'anno precedente;
- 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 della LOC;
- la decisione è immediatamente esecutiva e non soggiace al referendum facoltativo. Eventuali ricorsi non avranno effetto sospensivo;
- al Consiglio di Stato viene attribuita una competenza eccezionale di vigilanza, limitatamente a casi di assoluto rigore.

In tal modo, il decreto urgente pone le basi legali per consentire la fissazione dei moltiplicatori 2011. Le motivazioni ai vari punti della proposta di Decreto urgente sono debitamente illustrate nel commentario che il Messaggio dedica ai singoli articoli, per cui riteniamo di poterci esimere dal ripeterle in questa sede.

7. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI E CONCLUSIONI

La scrivente Commissione ha esaminato l'oggetto in questione, a dire il vero, sotto la pressione del tempo. In effetti, il Messaggio, licenziato dal Consiglio di Stato il 25 maggio scorso, le è stato attribuito nel corso della seduta granconsigliare del 30 successivo. Considerato che, in base al Decreto proposto, i Legislativi comunali dovranno stabilire il rispettivo moltiplicatore entro fine-ottobre (e che i Messaggi municipali dovranno perciò essere licenziati entro fine-settembre), i tempi sono particolarmente stretti.

Se il Gran Consiglio non affronta l'argomento nella sessione di giugno, quella successiva di settembre (con inizio solo il giorno 26), rischia di essere "fuori tempo massimo". Facendo dunque di necessità virtù, la Commissione si è perciò riunita seduta stante, designando il sottoscritto relatore e incaricandolo di presentare una bozza di Rapporto entro l'8 giugno, così da poter ancora inserire l'oggetto all'ordine del giorno della citata sessione di giugno.

Pur comprendendo che il ritardo deriva soprattutto dai cambiamenti intervenuti a seguito delle recenti elezioni cantonali, e della conseguente necessità di un certo periodo di "messa in moto", la Commissione invita pertanto il Governo a voler evitare in futuro - anche in casi di Decreti urgenti - tempi così stretti.

Detto questo, la proposta in esame non suscita obiezioni particolari, salvo per quanto riguarda l'art. 2 cpv. 3, di cui diremo. Come già osservato, essa risponde infatti all'esigenza inderogabile di creare una base legale, senza la quale il prelievo delle imposte comunali per l'anno in corso non sarebbe possibile. Orbene, considerato che l'incasso delle imposte è condizione basilare affinché i Comuni dispongano dei mezzi necessari all'assolvimento dei loro compiti, crediamo che non occorra altro per convincersi dell'assoluta necessità del provvedimento.

Quanto ai contenuti, a giudizio della Commissione le argomentazioni espresse dal Consiglio di Stato nel suo Messaggio possono essere condivise. Per praticità, riportiamo quelli che ci sembrano i passaggi principali dello stesso:

- *l'impostazione proposta è giustificata nelle concrete circostanze del caso, dove si ricorre ad un decreto della durata di un anno sprovvisto della clausola referendaria poiché la fissazione dei moltiplicatori d'imposta di quest'anno è sorretta da una palese urgenza e non può sopportare remore;*
- *i "paletti" posti alle possibilità di modifica della proposta municipale da parte dei Legislativi si giustificano - salvo per quanto riguarda il citato art. 2 cpv. 3 - col fatto che quest'ultimi si determineranno in autunno, "e non ci sarà di conseguenza più tempo sufficiente per vagliare e approfondire davanti al Legislativo semplici proposte dell'ultima ora fatte in seduta da cittadini o consiglieri comunali";*
- *si richiama (...) il principio generale dell'equilibrio finanziario (art. 151 cpv. 1 LOC), cui tutti i Comuni debbono tendere nella gestione finanziaria comunale (...) È infatti importante che il moltiplicatore non venga legato automaticamente alla copertura del fabbisogno di preventivo, ma rimanga un vero e proprio "moltiplicatore politico", che tenga in considerazione anche una certa stabilità dell'imposizione fiscale. Il tutto ruota in definitiva attorno alla presenza di capitale proprio, che permette di assorbire eventuali disavanzi: e ciò in relazione al fatto che il fabbisogno di preventivo, così come il gettito d'imposta cantonale base del Comune stimato in tale occasione, possono divergere anche in modo sostanziale da quanto risulterà poi a consuntivo;*
- *la possibilità per il Consiglio di Stato di agire in via sostitutiva qualora si verificassero casi di grave pregiudizio per gli interessi finanziari del Comune è del resto già prevista - quale "ultima ratio" - per i regolamenti comunali dall'art. 189 cpv. 2 della LOC. Per evitare abusi al riguardo, il Messaggio precisa (citiamo) che sono pensabili, a tal proposito, casi in cui Comuni che già si trovano in grave eccedenza passiva - oppure che rischiano chiaramente di finirvi - fissano moltiplicatori assolutamente incoerenti, nell'ottica di un piano di risanamento che porti il Comune a ritrovare il pareggio dei conti ed un capitale proprio positivo nei termini dell'art. 158 cpv. 5 LOC.*

Come detto, l'unico punto che solleva qualche riserva è quello secondo cui i legislativi comunali potrebbero modificare la proposta municipale solo se la modifica «è contenuta e adeguatamente valutata nel rapporto della Commissione della gestione» (art. 2 cpv. 3), disposizione che sembrerebbe penalizzare i consiglieri comunali, rispettivamente i cittadini, non membri della Commissione della gestione. Per ovviare a questo problema si propone di stralciare la dicitura «se la modifica è contenuta (...) nel rapporto della Commissione della gestione». La versione definitiva diventa dunque:

³Essi possono decidere una modifica della proposta municipale secondo il cpv. 2 solo se la modifica è stata valutata dalla Commissione della gestione.

Dato che - come già sottolineato in precedenza - il decreto in questione avrà comunque durata limitata ad un anno, va da sé che le soluzioni in esso previste non potranno e non dovranno pregiudicare le scelte del legislatore, in merito alle decisioni da prendere al momento in cui verrà adottata la nuova legge "definitiva" in materia.



In considerazione di quanto precede, la scrivente Commissione invita quindi il Parlamento ad approvare il Messaggio in esame e il relativo Decreto con la modifica proposta all'art. 2 cpv. 3.

Per la Commissione della legislazione:

Franco Celio, relatore

Beretta Piccoli - Corti - Galusero (con riserva) -

Ghisolfi - Giudici - Gysin - Kandemir Bordoli -

Mellini - Pantani - Pedrazzini - Rückert - Viscardi

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO URGENTE

sulla fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 25 maggio 2011 n. 6498 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 8 giugno 2011 n. 6498R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a:

Articolo 1

Scopo

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

Articolo 2

Definizione e competenze

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

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

³Essi possono decidere una modifica della proposta municipale secondo il cpv. 2 solo se la modifica è stata valutata dalla Commissione della gestione.

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

⁵La decisione di fissazione del moltiplicatore è immediatamente esecutiva.

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

Articolo 3

Criteri di fissazione del moltiplicatore e intervento del Consiglio di Stato

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.

Articolo 4

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

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

Articolo 5

Entrata in vigore

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

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