

Rapporto di maggioranza

numero

6527 R1

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. 6527 del 7 settembre 2011 il Consiglio di Stato propone la riforma in oggetto, che si è resa necessaria in seguito alla sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 10 febbraio 2011 che toglieva ai Municipi il diritto di fissare il moltiplicatore comunale d'imposta, per trasferire questa competenza agli organi legislativi comunali. Di conseguenza si è posto anche il problema a sapere se la decisione del legislativo (nel caso si tratti di Consigli comunali) possa o no essere oggetto di una domanda di referendum popolare.

2. IL QUADRO LEGISLATIVO VIGENTE

Il quadro legislativo vigente è spiegato in modo particolareggiato nel messaggio in esame, al quale rimandiamo per le indicazioni di dettaglio.

3. LA SENTENZA DEL TRAM

Con sentenza del 10 febbraio u.s., il Tribunale cantonale amministrativo ha accolto un ricorso del signor Giorgio Ghiringhelli contro il Municipio di Losone relativo al moltiplicatore d'imposta di quel Comune. Il TRAM, nell'ambito delle sue valutazioni, ha ritenuto di sentenziare 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 della legalità.

4. LA PROCEDURA DI CONSULTAZIONE

In seguito a detta sentenza, Il Consiglio di Stato, il 31 marzo 2011 ha posto in consultazione ai Comuni e alle loro associazioni la 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 un compito specifico di vigilanza.

L'esito della consultazione è ampiamente illustrato nel messaggio n. 6527.

Rileviamo come la maggior parte dei Comuni che hanno partecipato alla consultazione - 58 su 66 - come pure le due associazioni "CoReTi" e "ACUTI", si sono espressi negativamente sul quesito della "referendabilità", ritenendo che l'attribuzione al Consiglio comunale della competenza di stabilire il moltiplicatore dia sufficienti garanzie di coinvolgimento democratico. La procedura di referendum rischierebbe per contro di allungare i tempi, creando anche non poche incertezze e mettendo in pericolo il rispetto del principio di non retroattività messo in risalto dalle sentenze del TRAM.

Altri Esecutivi comunali, tra i quali Bellinzona, Lugano, Mendrisio e Chiasso e l'ACUTI, hanno pure sottolineato l'inopportunità di fissare il moltiplicatore in concomitanza con il Preventivo, osservando che a quel momento i dati non sarebbero ancora sufficientemente attendibili.

La gran parte dei Comuni 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.

5. IL DECRETO PONTE

Per evitare il rischio di un "vuoto legislativo" il Parlamento cantonale ha adottato, il 21 giugno 2011, il decreto legislativo urgente, della validità di un anno, sulla base del messaggio governativo n. 6498 del 25 maggio 2011; che ha permesso la fissazione dei moltiplicatori d'imposta comunali anche per l'anno in corso.

6. VALUTAZIONI DELLA MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE SULLA MODIFICA DELL'ART 162 E SUI NUOVI ARTT. 162A E 162B

Art. 162: sono condivise le proposte del Consiglio di Stato in tutti i cinque capoversi previsti nell'articolo. In particolare il cpv. 2 recepisce sostanzialmente un suggerimento dei Comuni in sede di consultazione, lasciando aperta la possibilità di stabilire il moltiplicatore in separata sede e quindi disgiuntamente dal preventivo. Il termine ultimo di decisione viene fissato al 31 maggio.

Art. 162a: anche in questo caso sono condivise le proposte del Consiglio di Stato. Ribadiamo comunque che **l'eventuale intervento del Consiglio di Stato deve avvenire unicamente in casi eccezionali.**

Art. 162b: la maggioranza della Commissione esprime invece parere contrario a che la decisione del Consiglio comunale sia soggetta a referendum. Ribadiamo che la stragrande maggioranza dei Municipi, come pure Acuti e CoReTi, si sono espressi contro questa possibilità. Anche i sottoscritti commissari ritengono che la nuova competenza ora trasferita al potere legislativo dia sufficienti garanzie di coinvolgimento democratico ed eviti soprattutto che possano prevalere aspetti emozionali in un processo decisionale di per sé molto delicato. La "referendabilità" sarebbe peraltro in contrasto anche con il principio stesso del moltiplicatore d'imposta, che per la sua natura dovrebbe poter "salire" o "scendere" a seconda delle necessità di un gestione finanziariamente sana del Comune.

In una votazione popolare provocata da un referendum, molti cittadini potrebbero invece essere indotti a esprimersi emotivamente, senza disporre o comunque senza considerare, tutti gli elementi in gioco. Non si può dunque ignorare il rischio che in tal caso le finanze possano essere messe in seria difficoltà, con la conseguenza pressoché inevitabile di ribaltare le stesse sul Cantone e in pratica, quindi, sui cittadini degli altri Comuni!

Gli esami della situazione finanziaria, prima del Municipio poi della Commissione della gestione e quindi in ultima analisi dal plenum del Consiglio comunale sono assolutamente rappresentativi della volontà popolare e indubbiamente molto più vicini alla realtà di un Comune che non un eventuale pronunciamento di tutti gli aventi diritto di voto.

Non è difficile prevedere che il referendum verrebbe lanciato, quasi esclusivamente, in presenza di una proposta di innalzamento delle imposte comunali e proprio nel momento più critico per gli amministratori locali con la conseguenza di bloccare, in pratica, tutte le attività del Comune.

In queste ultime settimane diversi Comuni ticinesi hanno ritoccato al ribasso i loro moltiplicatori d'imposta. Se la situazione economica dovesse, come probabilmente sarà il caso, ulteriormente peggiorare molti di questi enti locali sarebbero costretti a ritoccare verso l'alto i moltiplicatori d'imposta. In questi casi sarebbe gioco facile raccogliere le firme necessarie e vincere la consultazione popolare; con le conseguenze che tutti possono immaginare, e che in ogni caso, "a futura memoria", abbiamo ritenuto doveroso indicare sopra.

Un'eventuale procedura di referendum, inoltre, non farebbe altro che allungare oltre misura i tempi, mettendo in pericolo il rispetto del principio di non retroattività posto esplicitamente in risalto dalle sentenze del TRAM. Come risulta dal messaggio alcuni Cantoni non prevedono la "referendabilità" in materia.

Ancora più inaccettabile, a giudizio della maggioranza commissionale, è poi la proposta di lasciar decidere la "referendabilità" o meno a ogni singolo Comune, in sede di regolamento comunale. Ciò non avrebbe infatti nulla a che vedere con l'autonomia comunale, che per sua natura riguarda unicamente aspetti amministrativi. Trattandosi invece di un diritto politico, la sua applicabilità "a macchia di leopardo" creerebbe unicamente situazioni di incertezza giuridica, e sarebbe assurdo che fossero promosse proprio dal legislatore.

Altre modifiche legislative correlate alla LOC

Sono condivise le modifiche proposte nel messaggio a eccezione di quelle che concernono il referendum.

Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale

Sono condivise le modifiche proposte nel messaggio.

7. CONCLUSIONI

La maggioranza 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):

- **stralciando il nuovo art. 162b** (referendum contro la decisione di fissazione del moltiplicatore);
- **stralciando all'art. 75 cpv. 1, 4 e 5 (LOC) il riferimento all'art 162b.**

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Giorgio Galusero

Caverzasio - Celio - Corti - Giudici - Guerra -

Kandemir Bordoli - Paparelli - Viscardi

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 maggioranza 11 gennaio 2012 n. 6527 R1 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, 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.

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.

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)

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.

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.