

v. rif.
n. rif.
Risoluzione municipale no. 1182
Ascona, 20 luglio 2011

MESSAGGIO no. 16/2011

del Municipio al Consiglio comunale del Borgo di Ascona
concernente la fissazione del moltiplicatore d'imposta per l'anno
2011

Signor Presidente,
Gentili Signore, Egregi Signori,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per vostra decisione la
fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale per l'anno 2011.

La fissazione del moltiplicatore da parte del legislativo
comunale è una novità rispetto alla disciplina finora usata che
era quella che lo stesso moltiplicatore veniva fissato dal
Municipio in base all'art. 162 LOC.

L'esecutivo cantonale al seguito, come si vedrà più oltre, di una
sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 10 febbraio
2011, ha dovuto procedere con l'emanazione di un decreto
legislativo urgente approvato dal Gran Consiglio lo scorso 20
giugno.

Di seguito i motivi essenziali che hanno richiesto l'emanazione
del decreto legislativo urgente.

I. La sentenza 10 febbraio 2011 del Tribunale cantonale amministrativo

Con questa sentenza, il TRAM ha accolto il ricorso interposto da Giorgio Ghiringhelli contro la risoluzione del 02 giugno del 2009 del Consiglio di Stato ed ha annullato anche le pregresse decisioni dell'11 settembre 2007 e del 03 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 anche rinviato gli atti al Municipio di Losone "affinché una volta che il Parlamento avrà adottato le necessarie modifiche legislative di avvio all'iter procedurale per la determinazione del moltiplicatore d'imposta 2007/2008".

Il TRAM ha ritenuto in sostanza che la delega prevista dall'art. 162 LOC lasci 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 contributo: gli elementi essenziali dell'imposta devono essere regolati, in altre parole della legge formale. Il TRAM, riferendosi anche ad uno studio condotto dalla SUPSI, 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 modifichino su questo punto la legislazione cantonale in modo tale da renderla conforme a quanto sancito dall'art. 127 cpv. 1 Cost."

In riscontro ad una esplicita censura sollevata dal ricorrente, il Tribunale amministrativo ha pure esaminato le decisioni impugnate alla luce del divieto di retroattività, che è anch'esso un principio di rango costituzionale dedotto in passato dall'art. 4 Cost. e oggi dall'art. 8 Cost..

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 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 fianco, sotto questo profilo, a nessuna critica; per converso, l'altra risoluzione municipale - adottata il 03 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 d'interesse pubblico, ma deve essere altresì ragionevolmente limitata nel tempo.

Occorre infine rilevare che 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 poi anche il Comune di Rovio che ha avuto analoga situazione: esse hanno tuttavia un effetto indiretto poiché fanno, come si suole dire, giurisprudenza e consentono ai cittadini di prevalersene in un caso analogo. Palese 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 previsti dagli artt. 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., ed ottenere già dal Consiglio di Stato (art. 208 LOC) l'annullamento di una decisione municipale.

II. La delega di competenza in materia fiscale

La determinazione del moltiplicatore d'imposta comunale da parte del Municipio non è di per sé criticabile. Occorrerebbe tuttavia che la disposizione della legge formale su cui poggia la delega sia sufficientemente precisa (esigenza della densità normativa), indicando in particolare il soggetto, l'oggetto e le basi di calcolo del contributo, non lasci all'esecutivo un margine di manovra eccessivo e consenta anche ai cittadini di rendersi conto dell'ammontare dell'imposta che può essere prelevata in applicazione di questa disposizione. 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 d'imposta cantonale di base e di fissare il cosiddetto moltiplicatore politico: la LOC (o la LT) dovrebbe stabilire i limiti entro i quali il Municipio può eventualmente decidere del 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 (internamente) conforme al principio della legalità: il TRAM ha in effetti ritenuto che la delega al Municipio contemplata dall'art. 162 LOC disattende il diritto superiore poiché conferisce a codesto organismo, senza porre limiti o criteri, un potere di apprezzamento troppo vasto nella determinazione dei fattori e delle modalità di calcolo dell'imposta comunale.

Come già rilevato più sopra il TRAM ha messo in luce nella sua sentenza, come il nostro Cantone è l'unico che assegna al solo Municipio il compito di fissare l'aliquota d'imposta a livello comunale: negli altri Cantoni, il coefficiente d'imposta è determinato dal Parlamento comunale, per lo più assieme al preventivo, a cui è peraltro strettamente connesso, e le relative decisioni sono anche sottoposte, in diversi Cantoni a referendum facoltativo o perfino obbligatorio.

III. La proposta di decreto legislativo urgente per la fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale

Il trasferimento della competenza di fissare l'imposta comunale dell'autorità esecutiva a quella legislativa apporterà un cambiamento di mentalità poiché i moltiplicatori sono stabiliti nel nostro Cantone dai Municipi da sempre o, quantomeno fin dalla vigenza della vecchia LOC del 1950 e delle cessate LT e LPT del 1950 e del 1953 - può essere oggetto di approcci diversi, non è suscettibile di una soluzione univoca e non deve essere liquidato alla leggera. Alcuni aspetti permangono delicati e richiedono ulteriori approfondimenti: basti pensare alla referendabilità della relativa decisione del Consiglio comunale, eventualmente introdotta per regolamento dal Comune medesimo, alla reale e concreta possibilità di fissare il moltiplicatore in concomitanza con l'approvazione del preventivo, data limite con 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 da parte di singoli consiglieri. D'altra parte, la modifica della legislazione cantonale imposta dalle sentenze del TRAM allo scopo di renderla conforme ai principi dell'imposizione fiscale ed in particolare a quello di legalità ha anche assunto una certa urgenza poiché il moltiplicatore d'imposta 2011 deve per principio essere fissato con decisione definitiva cresciuta in giudicato entro il 31 dicembre, pena la violazione del divieto di retroattività. Ora per poter dare alle Assemblee e ai Consigli comunali la possibilità di stabilire il moltiplicatore di quest'anno in tempo utile e procedere di conseguenza al calcolo e al prelievo dell'imposta comunale (art. 274-276 LT) si è giustificato per il Governo cantonale di far capo alla clausola d'urgenza prevista dagli artt. 43 Cost. cant. e 83 LGC/CdS.

Il decreto legislativo urgente del Consiglio di Stato, che alleghiamo al presente messaggio, approvato come detto dal Gran Consiglio nella sua seduta del 20 giugno scorso, perderà in ogni caso la sua validità dopo un anno dalla sua entrata in vigore e non potrà essere rinnovato in via d'urgenza. Il decreto legislativo urgente si contraddistingue, nelle grandi linee, per i seguenti elementi essenziali:

- la competenza di fissare il moltiplicatore è attribuita all'Assemblea o al Consiglio comunale e la decisione di questi organi deve intervenire al più tardi entro il 31 ottobre; è comunque prevista una disposizione "rete" stante alla quale se

il moltiplicatore d'imposta non è stabilito in tempo utile fa stato ope legis quello dell'anno precedente;

- la decisione dell'Assemblea o del Consiglio comunale di fissazione del moltiplicatore è immediatamente esecutiva: un ricorso al Consiglio di Stato contro tale decisione è quindi sprovvisto, di per sé, dell'effetto sospensivo;
- la decisione di fissazione del moltiplicatore non soggiace al referendum facoltativo;
- il decreto contempla pure criteri minimi, che devono essere rispettati nella fissazione del moltiplicatore, e disciplina altresì alcuni aspetti procedurali in sede d'approvazione davanti al legislativo;
- al Consiglio di Stato viene attribuita una competenza eccezionale di vigilanza per i casi di assoluto rigore.

Da ultimo vorremmo segnalare che l'unica modifica apportata dalla Commissione della legislazione del Gran Consiglio ed approvata dal quest'ultimo nella seduta dello scorso 20 giugno è quella relativa alla modifica della proposta municipale che, nel testo sottoposto alla Commissione era possibile solo se essa è "contenuta e adeguatamente valutata nel rapporto della Commissione della Gestione". La versione definitiva dell'art. 2 cpv. 3 del decreto legislativo, approvata dal Gran Consiglio, per non penalizzare i Consiglieri comunali non membri della Commissione della Gestione, è ora la seguente: "essi possono decidere una modifica della proposta municipale secondo il cpv. 2 dell'art. 2 solo se la modifica è stata valutata dalla Commissione della Gestione".

IV. Il moltiplicatore del Comune per l'anno 2011

Per l'anno 2011 il Municipio vi propone di fissare il moltiplicatore a 70 punti, con una riduzione di 5 punti rispetto a quanto in vigore dal 2002.

Questa modifica va considerata nell'ambito di una politica intesa a perseguirne la stabilità. A tal proposito è opportuno ricordare che lo stesso è stato fissato a 70 punti per il periodo 1989 - 95, a 80 punti per gli anni dal 1996 al 2001, a 75 punti dal 2002 al 2010, per ritornare con quest'anno a 70 punti. Come si può constatare, la variazione rimane entro un margine di 10 punti, e questo sull'arco di 22 anni.

E' anche opportuno ricordare che durante tutto questo periodo sono stati operati cospicui investimenti, così che nessun ritardo a livello di infrastrutture - in particolare quelle fondamentali - può essere addebitato all'esigenza del mantenimento di un moltiplicatore ridotto.

A conclusione di questa premessa sull'argomento, riteniamo utile ribadire ancora una volta che un moltiplicatore moderato, oltre ad esplicitare un effetto sicuramente benefico per il cittadino contribuente, permette di mantenere una riserva di risorse fiscali per far fronte ad opere, anche di cospicuo peso finanziario, determinanti per l'avvenire del Comune.

Passiamo ora all'analisi degli elementi che hanno portato il Municipio a questa proposta ed alla sua quantificazione:

1) Evoluzione del gettito fiscale.

Il 1 giugno 2011 la Sezione Enti Locali ci ha comunicato i dati relativi all'esercizio 2008. Gli stessi hanno una particolare rilevanza perché, come si ricorderà, il 2008 è stato l'anno di una crisi finanziaria particolarmente grave, le cui conseguenze a livello generale sono tutt'altro che superate.

Certi timori sull'incidenza che la stessa avrebbe potuto avere anche sul gettito fiscale del Comune non erano certo fuori luogo.

Contrariamente a quanto temuto, per rapporto al 2007 si è potuto registrare un incremento del gettito delle persone fisiche e giuridiche di ca 1,3 mio di franchi, pari al 6,28%.

Superato questo anno particolarmente critico, ci sembra anche lecito attendersi una crescita del gettito negli anni successivi, fino al momento attuale.

2) Previsioni relative alle sopravvenienze d'imposta.

La crescita del gettito fiscale registrata nel 2008 avrà conseguenze anche per ciò che riguarda la quantificazione delle sopravvenienze.

Se consideriamo i gettiti esposti in sede di consuntivo: 14,9 mio per l'anno 2008, 15,0 mio per l'anno 2009 e 16,2 mio per l'anno 2010, un semplice aggiornamento calcolatorio applicando i dati del gettito 2008 permette di prevedere delle sopravvenienze dell'ordine di ca. 7,6 mio per questo triennio.

Ovviamente l'entrata di parte di queste sopravvenienze è nel frattempo già stata registrata.

Possiamo tuttavia affermare che al 12 luglio 2011 ne sono ancora pendenti per l'equivalente di 6,6 mio.

Osserviamo inoltre che un'ulteriore crescita del gettito può essere ragionevolmente prevista anche per gli anni 2009, 2010 e seguenti, ragione per cui i dati sopra esposti potrebbero anche subire dei miglioramenti.

3) Incidenza ulteriori entrate/uscite.

La per ora forte congiuntura nel settore edilizio garantisce un sostanzioso contributo alle entrate del comune, in particolare per quanto riguarda la TUI. Segnaliamo al riguardo che l'importo di preventivo 2011 (0,4 mio) è già stato superato prima di metà anno.

E' pur vero che la riduzione del moltiplicatore comporterà anche una riduzione nella quota di partecipazione del Comune alla TUI, ma non in misura tale da pregiudicare la stabilità finanziaria, vista la crescita della medesima ben al di sopra di quanto preventivato.

In base a quanto abbiamo potuto verificare, anche l'incidenza della riduzione di moltiplicatore per quanto riguarda il contributo al fondo di livellamento ed a quello di compensazione non dovrebbe avere effetti determinanti, se si considera in particolare che Lugano (il maggior contribuente) ha annunciato anch'essa una riduzione a 70 punti, a valere già per il 2010, oltre che per il 2011.

4) Capitale proprio.

Come si è potuto desumere dal consuntivo 2010, il capitale proprio del Comune ammonta a ca. 12,3 mio.

Anche questo dato contribuisce ovviamente a poter affermare che il moltiplicatore di cui vi si propone l'adozione poggia su basi solide e, soprattutto, stabili.

E la stabilità del moltiplicatore rappresenta sempre un elemento determinante per l'attrattività finanziaria del Comune, essendo fondamentale che i cittadini contribuenti possano farvi affidamento.

Conclusioni: l'evoluzione citata del gettito, le considerevoli sopravvenienze, le entrate a livello di tasse speciali (TUI), il non eccessivo impatto della misura per quanto riguarda i contributi al fondo di livellamento/compensazione ed alle altre partecipazioni alle spese cantonali, oltre alla disponibilità di un ragguardevole capitale proprio ci consentono di affermare che il moltiplicatore qui proposto potrà essere mantenuto a medio termine.

Ciò, naturalmente, a condizione che si mantenga una politica d'investimento ragionevole ed uno stretto controllo delle spese ordinarie.

Per questi motivi il Municipio invita il Consiglio Comunale ad approvare il moltiplicatore d'imposta per l'anno 2011, fissato nella misura di 70 punti percentuali.

Per il Municipio:

Il Sindaco:

Il Segretario:

(arch. Aldo Rampazzi)

(avv. Renato Steiger)

Allegato:

- decreto legislativo urgente.