

M.M. no. 72 concernente la fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale 2011

Locarno, 5 luglio 2011

Al Consiglio Comunale

Locarno

Egregi Signori Presidente e Consiglieri,

1 Premessa

A partire dal 2011 il moltiplicatore d'imposta comunale viene stabilito dal Legislativo, su proposta del Municipio. Alla fine del mese di maggio il Consiglio di Stato ha presentato al Parlamento un decreto legislativo urgente sulla fissazione del moltiplicatore d'imposta. L'emanazione in tempi rapidi del decreto si è resa necessaria a seguito delle recenti sentenze con cui il Tribunale cantonale amministrativo (TRAM) ha stabilito che il moltiplicatore non può essere determinato dal Municipio sulla base dell'art. 162 della Legge organica comunale (LOC) ed ha invitato Governo e Parlamento a proporre e adottare le relative modifiche di legge, precisando altresì che il coefficiente d'imposta deve per principio essere fissato in modo definitivo entro la fine dell'anno di riferimento (in questo caso il 2011), pena la violazione del principio di non retroattività.

Il presente messaggio ha lo scopo, dopo aver illustrato il nuovo quadro legislativo, di proporre il moltiplicatore politico 2011 di Locarno, sulla base di diversi dati relativi alla situazione finanziaria della Città e all'evoluzione del gettito fiscale comunale.

2 Quadro legislativo

Nel nostro Cantone le imposte comunali sono disciplinate dalla Legge tributaria (LT) del 21 giugno 1994. 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.

L'imposta comunale è riscossa in base all'imposta cantonale del medesimo anno ed è calcolata applicando il moltiplicatore comunale all'imposta cantonale base (imposta sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche e imposta sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche). La definizione del moltiplicatore e le modalità di calcolo sono stabilite dall'art. 162 della LOC.

Con la sentenza del 10 febbraio 2011, il TRAM ha accolto il ricorso interposto da Giorgio Ghiringhelli annullando le decisioni con cui il Consiglio di Stato aveva confermato le pregresse risoluzioni del Municipio di Losone che stabilivano il moltiplicatore d'imposta comunale per gli anni fiscali 2007 e 2008.

Il TRAM ha ritenuto in sostanza che la delega prevista dall'art. 162 LOC lascia al Municipio un margine d'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 della Costituzione ed in particolare del principio di legalità.

Un altro aspetto centrale è rappresentato dalla “retroattività”. In realtà, 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 tempo.

Le sentenze del TRAM vincolano soltanto le parti ed in particolare quindi i Comuni di Losone e di Rovio: esse hanno tuttavia un effetto indiretto poiché fanno giurisprudenza e consentono ai cittadini di prevalersene in un caso analogo. In mancanza quindi di una modifica della normativa cantonale, volta ad attribuire al Legislativo il compito di fissare il moltiplicatore, qualsiasi contribuente comunale potrebbe infatti insorgere contro la determinazione del moltiplicatore d’imposta decisa dal Municipio ed ottenere già dal Consiglio di Stato l’annullamento della decisione municipale.

Come rilevato dal TRAM, il nostro Cantone è l’unico che assegna al Municipio il compito di fissare l’aliquota d’imposta a livello comunale: negli altri Cantoni il moltiplicatore è determinato dal Legislativo, perlopiù assieme al preventivo e le relative decisioni sono anche sottoposte, in diversi Cantoni, a referendum facoltativo o persino obbligatorio.

3 Il decreto legislativo urgente

Il decreto per la fissazione del moltiplicatore d’imposta comunale, votato dal Gran Consiglio in data 21 giugno 2011, aveva 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 2011, pena la violazione del divieto di retroattività. L’elaborazione del decreto non è evidentemente stata presa alla leggera da parte del Governo, in particolare perché va a toccare alcuni aspetti delicati che hanno richiesto degli approfondimenti: basti pensare al principio della non retroattività, alla referendabilità della relativa decisione del Consiglio comunale, oppure ancora alla facoltà di presentare emendamenti rispetto alla proposta municipale in sedi di Commissione della gestione o di seduta del Legislativo.

Lo scopo del decreto è di definire le competenze e i criteri per la fissazione del moltiplicatore d’imposta comunale. Riteniamo utile illustrarvi gli art. 2 e 3 del decreto, con riferimento all’attuale art. 162 LOC, evidenziando gli aspetti salienti. I commenti sono in parte quelli contenuti nel messaggio governativo no. 6498 del 25 maggio 2011 concernente il decreto legislativo urgente sulla fissazione del moltiplicatore d’imposta comunale.

3.1. La competenza decisionale del moltiplicatore

Articolo LOC attuale di riferimento – 162	Decreto legislativo urgente – art. 2
<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> <ul style="list-style-type: none">a) aggiorna, se necessario, il fabbisogno di preventivo;b) tiene conto dell'ammontare del capitale proprio;c) deduce l'imposta personale e l'imposta immobiliare.	<p>Definizione e competenze</p> <p>¹Il moltiplicatore d'imposta è la percentuale di prelievo per l'imposta comunale, applicata al gettito di imposta cantonale base del Comune.</p> <p>²L'Assemblea comunale o il Consiglio comunale, su proposta del Municipio, stabiliscono il moltiplicatore di imposta al più tardi entro il 31 ottobre.</p> <p>³Essi possono decidere una modifica della proposta municipale secondo il cpv. 2 solo se la modifica è stata valutata dalla Commissione della gestione.</p> <p>⁴Il moltiplicatore d'imposta non può in ogni caso essere oggetto di mozione.</p> <p>⁵La decisione di fissazione del moltiplicatore è immediatamente esecutiva.</p> <p>⁶Se il moltiplicatore non è stabilito in tempo utile fa stato il moltiplicatore dell'anno precedente; è riservato l'art. 3.</p>

Commento:

Capoverso 2

La decisione del Consiglio comunale fondata sul decreto urgente dovrà intervenire al più tardi il 31 ottobre 2011. Questo termine tiene conto dei tempi tecnici verosimilmente necessari per esperire l'iter procedurale e giungere in tempo utile ad approvare il moltiplicatore d'imposta per l'anno 2011 in tutti i Comuni del Cantone. La proposta di moltiplicatore è di pertinenza del Municipio, che la presenterà con un apposito messaggio; essa deve essere motivata con le opportune valutazioni e previsioni d'ordine finanziario.

Capoverso 3

Il moltiplicatore si presta ad apprezzamenti e discussioni politiche in seno al Legislativo. La questione è assai delicata. Per evitare decisioni non debitamente approfondite, anche per il periodo transitorio e fino all'entrata in vigore di norme definitive, viene codificata una procedura speciale rispetto a quella prevista dell'art. 38 cpv. 2 per gli emendamenti decisi dal Legislativo (*"E' possibile presentare proposte di emendamento relative ad un oggetto all'ordine del giorno. Le proposte marginali possono essere decise seduta stante"*, art. 38 cpv. 2 LOC).

Capoverso 6

Questo capoverso è un disposto “salvagente”, nell’evenienza in cui il moltiplicatore non venga fissato o non possa essere fissato in tempo debito, ovvero con decisione definitiva e cresciuta in giudicato entro il 31 dicembre dell’anno fiscale di riferimento e quindi di quest’anno per il moltiplicatore 2011. In questo caso fa stato automaticamente per legge il moltiplicatore dell’anno precedente, senza che sia necessaria una nuova determinazione degli organi comunali.

Sull’efficacia del “salvagente” stesa dal Consiglio di Stato per i Comuni che approvano tardivamente il moltiplicatore 2011 si può avanzare, per lo meno a titolo cautelativo, qualche dubbio. Questo perché il moltiplicatore del 2010, che dovrebbe essere applicato nel caso di decisione tardiva sul moltiplicatore 2011, è stato deciso dal Municipio che, secondo la nuova giurisprudenza del TRAM, non ne aveva la competenza. Vero è che il moltiplicatore 2010 non è stato contestato da alcun cittadino entro i termini previsti, tuttavia il dubbio permane **per cui la sola strada per non dover incorrere in una possibile contestazione del principio costituzionale d’irretroattività, è che il moltiplicatore 2011 sia deciso dal Consiglio comunale in modo che cresca in giudicato al più tardi entro il 31.12.2011.**

Il Municipio, preoccupato per un possibile vuoto di tipo formale, lo scorso mese di febbraio si è attivato presso il Dipartimento delle Istituzioni, chiedendo esplicitamente quali misure il Dipartimento intendeva adottare per salvaguardare l’imposta comunale 2011.

3.2. I criteri di fissazione del moltiplicatore

Articolo LOC attuale di riferimento – 162	Decreto legislativo urgente – art. 3
<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> <ul style="list-style-type: none">a) aggiorna, se necessario, il fabbisogno di preventivo;b) tiene conto dell’ammontare del capitale proprio;c) deduce l’imposta personale e l’imposta immobiliare.	<p>Criteri 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> <p>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.</p>

Commento:

Capoverso 1

Il decreto urgente indica i criteri generali da considerare nella fissazione del moltiplicatore che, del resto, sono stati suggeriti in sede di consultazione e sono risultati largamente condivisi. Si richiama innanzitutto il principio generale dell'equilibrio finanziario (art. 151 cpv. 1 LOC), cui tutti i Comuni debbono tendere nella gestione finanziaria comunale. Il medesimo è ulteriormente precisato dall'art. 2 del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni (Rgfc), dove si rileva che il conto di gestione corrente dev'essere pareggiato a medio termine. E' infatti importante che il moltiplicatore non venga legato automaticamente alla copertura del fabbisogno, 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.

In questo senso la LOC fornisce già gli estremi del concetto di 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). Entro questi estremi è lasciato al Comune un ampio margine nella fissazione della pressione fiscale, che verrà decisa sulla base di argomenti di politica finanziaria, quali ad esempio il livello di spesa, il programma d'investimenti, la presenza di riserve-capitale proprio, l'attrattività fiscale.

Capoverso 2

Per evitare che crassi errori di valutazione degli organi comunali possano causare al Comune gravi problemi finanziari, il Governo reputa utile inserire anche per il periodo transitorio uno specifico disposto di vigilanza, che conferisce esplicita facoltà all'autorità di vigilanza di intervenire d'imperio sul moltiplicatore d'imposta. Un'analoga facoltà, che consente al Consiglio di Stato di agire in via sostitutiva, è del resto prevista per i regolamenti dall'art. 189 cpv. 2 LOC.

4 Situazione finanziaria e gettito fiscale della Città

I dati pubblicati con il consuntivo 2010 confermano l'avvenuto miglioramento strutturale delle finanze del nostro Comune, i cui conti chiudono in positivo da ormai 5 anni. In particolare negli anni 2009 e 2010 vi sono stati degli utili superiori ai 5 milioni.

L'aspetto centrale è senz'altro costituito dalla positiva evoluzione del gettito fiscale, per il quale teniamo a segnalare che le valutazioni e le indicazioni fornite già in sede di MM sui consuntivi 2010 trovano conferma. Dopo gli anni "record" del 2006 e 2007, il gettito ha tenuto meglio di quanto previsto. In effetti la marcata riduzione degli introiti del settore bancario è stata compensata in maniera importante dal settore industriale e da un'evoluzione positiva del gettito delle persone fisiche.

I gettiti fiscali degli anni 2006-2007 si situano sui 38 milioni, per scendere poi a 35 nel 2008. I dati parziali relativi al 2009 (sulla base di ca. l'80% delle tassazioni) indicano una buona tenuta degli introiti fiscali delle persone fisiche fra il 2008 e il 2009. Il gettito delle persone giuridiche del 2009 è superiore di ca. 2 milioni rispetto all'anno precedente.

Per gli anni 2010 e 2011 non abbiamo elementi che ci possano indicare che le previsioni di crescita del gettito non saranno rispettate.

Nella tabella seguente è illustrata l'evoluzione del gettito per il periodo 2006-2011.

Valutazione	Aprile 2011	Aprile 2011	Aprile 2011	Aprile 2011	Cons 2010	Prev 2011
Categoria	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Persone fisiche	26'314'291	26'509'664	27'435'558	27'512'227	27'652'174	28'930'000
Persone giuridiche	10'476'594	11'127'172	6'456'076	7'637'132	7'000'000	8'500'000
Totale gettito cantonale	36'790'885	37'636'836	33'891'635	35'149'359	34'652'174	37'430'000
Moltiplicatore	97%	97%	97%	97%	92%	87%
Imposte comunali	35'687'158	36'507'731	32'874'886	34'094'878	31'880'000	32'564'100
Tassa immobiliare e personale	1'962'977	1'920'007	1'936'665	2'050'000	2'050'000	2'050'000
Totale gettito comunale	37'650'135	38'427'738	34'811'550	36'144'878	33'930'000	34'614'100

Il buon andamento delle entrate, unitamente al controllo rigoroso della spesa pubblica, è alla base dell'importante crescita del capitale proprio che, dopo aver raggiunto il tetto minimo negativo di - 1.8 milioni nel 2005, è risalito in maniera costante per giungere poi di nuovo in pochi anni fino agli attuali 13 milioni. Come indicato nel MM sui consuntivi 2010, diversi indicatori finanziari denotano un ulteriore miglioramento, indipendentemente dalle rivalutazioni contabili effettuate ad inizio 2010. Segnaliamo ad esempio il buon autofinanziamento o il rapporto fra debito pubblico e risorse fiscali che è inferiore al fattore 2, sia non considerando le rivalutazioni contabili (1.99), sia includendo quest' aspetto divenuto definitivo (1.24).

5 Il fabbisogno 2011

Sulla base dei dati contabili a disposizione relativi ai primi cinque mesi dell'anno, ci si deve per forza limitare all'osservazione di alcune tendenze o a valutazioni di massima. Come noto, diversi contributi cantonali ci vengono addebitati o accreditati verso fine anno; pensiamo ad esempio alla quota parte d'imposte cantonali o al contributo di livellamento.

Per quel che riguarda le diverse categorie di uscite ed entrate, i dati attuali mostrano comunque che a consuntivo il fabbisogno sarà inferiore di quanto preventivato. Infatti, vi sono due categorie per le quali vi è già una tendenza chiara:

- Interessi passivi (categoria 32): visto in particolare l'andamento dei tassi fino ad oggi, le previsioni sull'evoluzione a corto termine e le condizioni dei nostri contratti di prestito, possiamo affermare che a consuntivo non sarà raggiunto l'importo preventivato di 3.2 milioni di franchi.
- Sopravvenienze (nella categoria 40): nel preventivo è inserito un importo di 3 milioni di franchi. L'evoluzione dei gettiti fiscali dei periodi passati, le ultime valutazioni effettuate in sede di consuntivo 2010, come pure gli importi di sopravvenienze registrati negli ultimi due consuntivi, permettono di ipotizzare delle sopravvenienze per il 2011 ancora sui 5 milioni di franchi.

Con una valutazione di massima sulla base dei dati attuali si può quindi ritenere un fabbisogno inferiore attorno ai 3 milioni di franchi, quindi pari a ca. 33.5 milioni rispetto ai 36.5 previsti.

6 Proposta di moltiplicatore 2011

Sulla scorta degli elementi sopradescritti, in particolare dei dati indicati ai capitoli 4 e 5, e dopo aver considerato anche la relazione con le linee direttive, la sopportabilità finanziaria di una riduzione degli introiti fiscali e la presenza di riserve contabili sottoforma sia di capitale proprio che di sopravvenienze d'imposta - che verranno utilizzate nei prossimi anni - **il Municipio propone una riduzione del moltiplicatore politico 2011 di 5 punti percentuali, dall'attuale 92% all' 87%.**

7 Conseguenze finanziarie

La riduzione proposta di 5 punti percentuali comporta una riduzione delle entrate fiscali di ca. fr. 1'850'000.- all'anno. I dati di preconsultivo dimostrano che con un moltiplicatore all'87% le finanze della Città sono comunque in equilibrio per cui ben si giustifica di restituire ai contribuenti un maggior margine di azione finanziaria. Una riduzione del moltiplicatore di questo tipo è per altro in sintonia con gli obiettivi programmatici e finanziari contenuti nel piano finanziario di legislatura, non modifica le strategie per il raggiungimento dei diversi obiettivi e non preclude l'eventuale offerta di nuovi servizi o il potenziamento di alcuni settori, sulla base evidentemente di verifiche e valutazioni che si imporranno.

Ribadiamo l'opinione secondo cui tutti i cittadini e le attività economiche operanti a Locarno devono beneficiare del migliorato quadro finanziario della Città.

8 Dispositivo

Alla luce delle precedenti considerazioni vi invitiamo a risolvere:

1. L'imposta comunale 2011 sarà prelevata con il moltiplicatore dell'87% dell'imposta cantonale del medesimo anno.

Con ogni ossequio

Per il Municipio

Il Sindaco:

Il Segretario:

dott. avv. Carla Speziali

avv. Marco Gerosa

(firmato all'originale)