



MESSAGGIO MUNICIPALE 13 / 2011

Fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale 2011.

Commissione della gestione.

Egregio signor Presidente,
Egredi signori Consiglieri,

sottoponiamo, a seguito delle mutate disposizioni in materia, il presente messaggio per la fissazione del moltiplicatore d'imposta per l'anno in corso.

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 Claro, sulla base di diversi dati relativi alla situazione finanziaria e all'evoluzione del gettito fiscale comunale.

2. IL 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 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 attuale LOC di riferimento - art. 162 LOC	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 contenuta e adeguatamente valutata nel rapporto della 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>

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.

3.2 I criteri di fissazione del moltiplicatore

Articolo LOC attuale di riferimento - art. 162 LOC	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>

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.

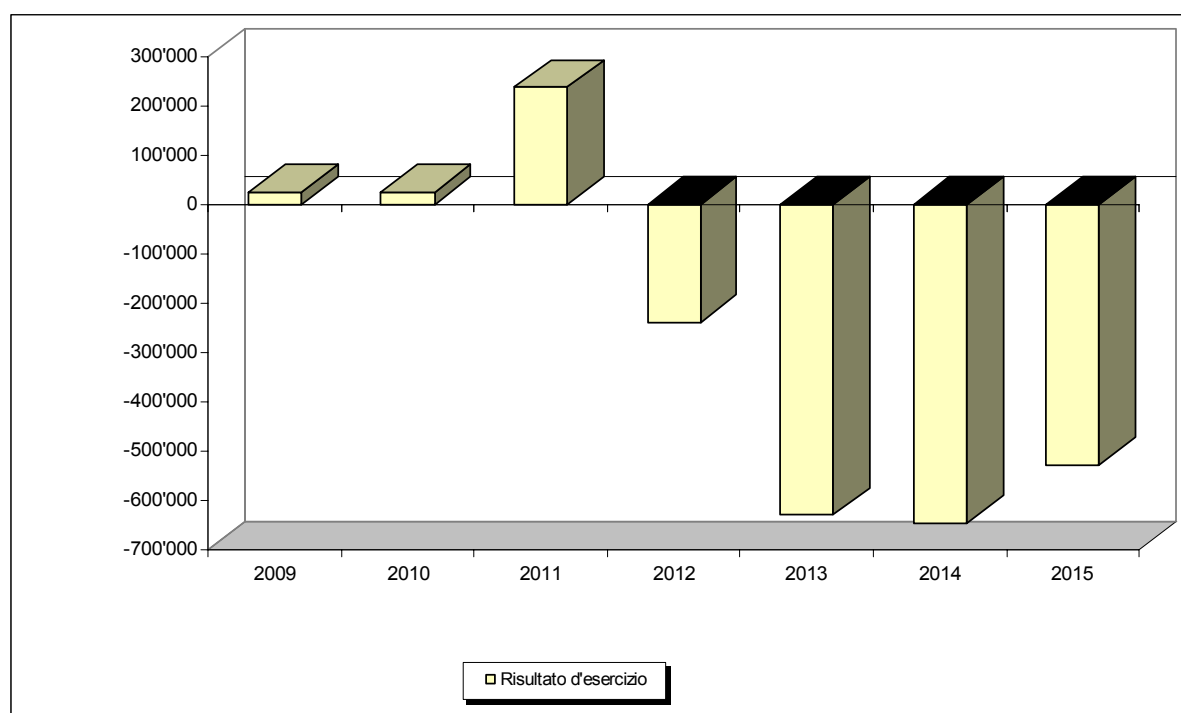
4. SITUAZIONE FINANZIARIA DEL COMUNE DI CLARO

I dati presentati con i conti consuntivi 2010 (MM 06/2011) hanno evidenziato per il secondo anno consecutivo sopravvenienze d'imposta importanti, frutto di una valutazione prudentiale del gettito negli scorsi anni. Tale tendenza si è riscontrata del resto anche a livello cantonale e presso molti altri comuni.

Per la definizione del moltiplicatore d'imposta comunale occorre piuttosto fare riferimento alle proiezioni del piano finanziario 2011 -2015, aggiornato quest'anno e presentato in giugno al Consiglio comunale.

	Consuntivo 2009	Consuntivo 2010	Preventivo 2011 *	2012	2013	2014	2015
Risultato d'esercizio	24'186	24'645	237'242	-240'090	-630'390	-645'090	-527'490

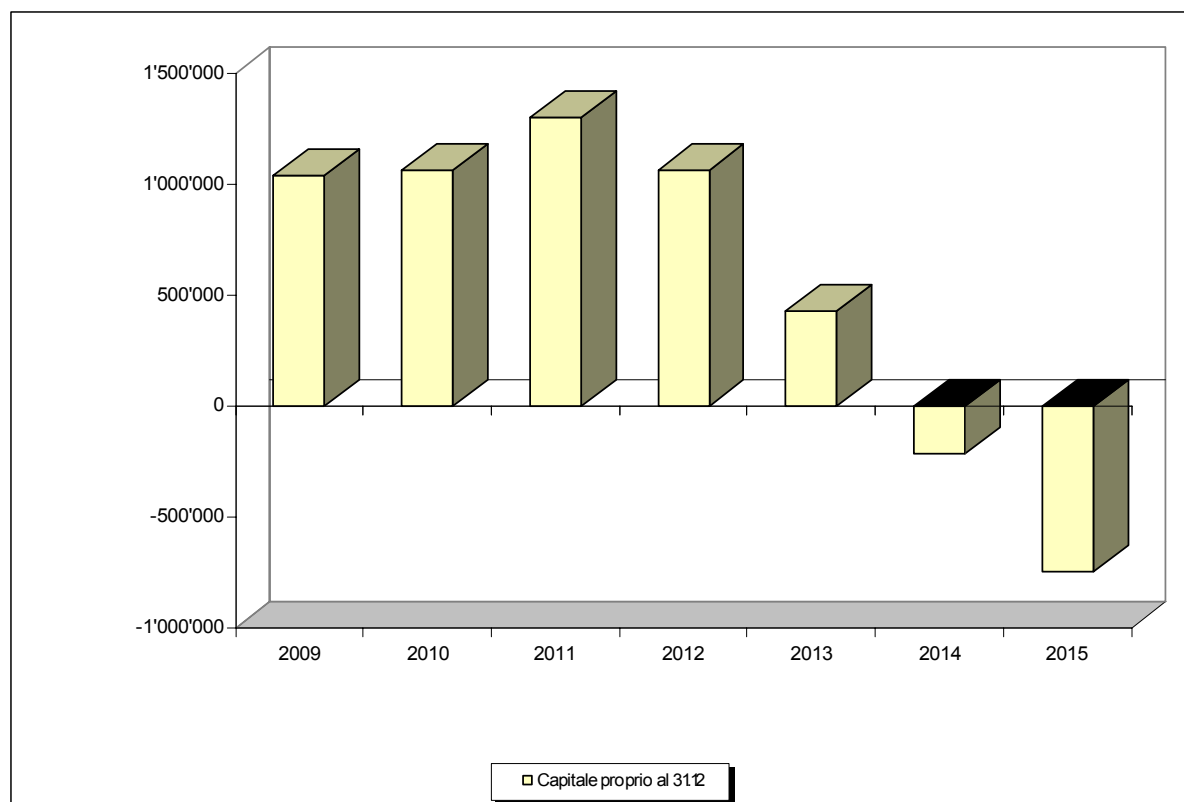
* valutazione di massima di Interfida sulla base dei dati aggiornati del consuntivo 2010



Interfida SA, Piano Finanziario 2011 - 2015

Da tale strumento di lavoro si evince una situazione non certo florida per i prossimi anni e si può prevedere una netta flessione del capitale proprio.

	Consuntivo 2009	Consuntivo 2010	Preventivo 2011	2012	2013	2014	2015
CP al 31.12	1'039'658	1'064'303	1'301'545	1'061'455	431'065	-214'025	-741'515



Interfida SA, Piano Finanziario 2011 - 2015

5. IL FABBISOGNO 2011 – PROPOSTA DI MOLTIPLICATORE FINANZIARIO

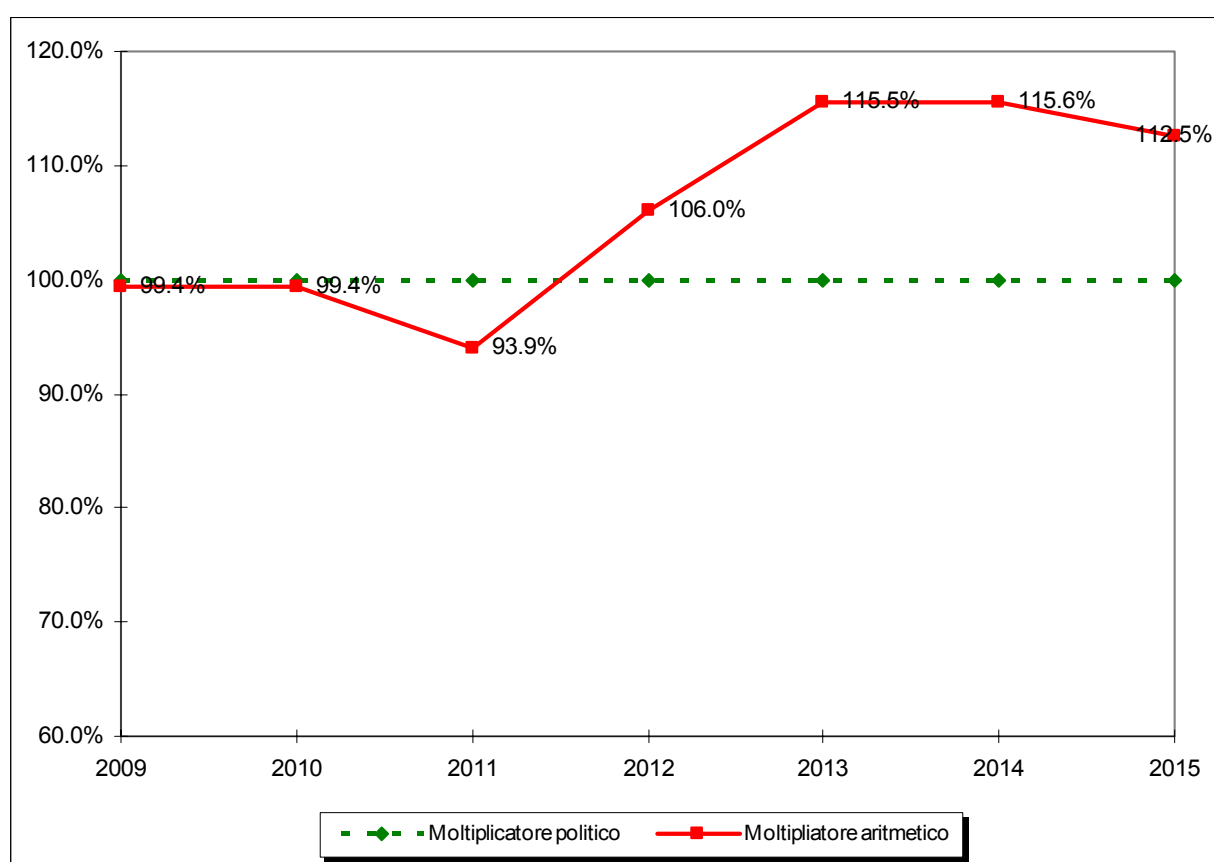
Il fabbisogno totale dell'anno 2011 è stato stimato in modo prudente e per quanto concerne il gettito vi è una progressione contenuta, dato per acquisito un contributo di livellamento costante. Nella seguente tabella vi riportiamo l'evoluzione del gettito d'imposta (al 100%)

	Valutazione 2009	Valutazione 2010	Valutazione 2011	Valutazione 2012	Valutazione 2013	Valutazione 2014
Persone fisiche	3'600'000	3'672'000	3'745'000	3'820'000	3'896'000	3'974'000
Persone giuridiche	150'000	150'000	150'000	150'000	150'000	662'552
Imposte alla fonte	65'343	70'000	70'000	71'000	72'000	73'000
Imposta immob. cantonale	0	0	0	0	0	0
Contributo livellamento	1'528'993	1'593'920	1'600'000	1'600'000	1'600'000	1'600'000
	<u>5'344'336</u>	<u>5'485'920</u>	<u>5'565'000</u>	<u>5'661'000</u>	<u>5'738'000</u>	<u>5'817'000</u>

Interfida SA, Piano Finanziario 2011 - 2015

Già per il 2012, il piano finanziario, a titolo indicativo prevede una perdita d'esercizio di Fr. 240'000.00, che comporterebbe l'applicazione di un moltiplicatore aritmetico del 106% per raggiungere un ipotetico pareggio.

	Consuntivo 2009	Consuntivo 2010	Preventivo		2013	2014	2015
			2011 *	2012			
Moltiplicatore politico	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Moltiplicatore aritmetico	99.4%	99.4%	93.9%	106.0%	115.5%	115.6%	112.5%



Interfida SA, Piano Finanziario 2011 - 2015

* valutazione di massima di Interfida sulla base dei dati aggiornati del consuntivo 2010

6. CONCLUSIONI

In sostanza si può affermare che non sono mutati i parametri fondamentali relativi alla situazione finanziaria del comune di Claro, adottati nel corso degli anni passati per fissare il moltiplicatore comunale d'imposta.

Viene quindi proposto il prelievo dell'imposta comunale con il moltiplicatore del 100% dell'imposta cantonale del medesimo anno.

Considerato quanto sopra esposto, chiediamo pertanto la vostra adesione alla nostra proposta, invitandovi a voler risolvere:

l'imposta comunale 2011 sarà prelevata con il moltiplicatore del 100% dell'imposta cantonale del medesimo anno

Con la massima stima.

Per il Municipio:

Il Sindaco

Il Segretario

Ing. R. Bison

R. Zuretti

Approvato con ris. 693 / 2011 del 22 agosto 2011