

Movimento politico



rappresentato da

Giorgio Ghiringhelli

Via Ubrio 62

6616 Losone

Lodevole

Tribunale cantonale amministrativo

Via Pretorio 16

6901 Lugano

Losone, 13 giugno 2009

Ricorso

con richiesta di *revoca* dell'effetto sospensivo

presentato da Giorgio **Ghiringhelli**, Via Ubrio 62, 6616 Losone,

contro

la decisione 2 giugno 2009 (n. 2758) del **Consiglio di Stato**, Residenza governativa, 6501 Bellinzona, che ha respinto:

- l'istanza di astensione/nomina di un Consiglio di Stato straordinario presentata dall'insorgente il 13 maggio 2008;
- il ricorso presentato dall'insorgente contro la risoluzione dell'11 settembre 2007 (n. 5677) del **Municipio di Losone**, Via Municipio 7, 6616 Losone con cui è stato fissato il moltiplicatore d'imposta per l'anno fiscale 2007;
- il ricorso presentato dall'insorgente contro la risoluzione del 3 febbraio 2009 (n. 875) del **Municipio di Losone**, Via Municipio 7, 6616 Losone con cui è stato fissato il moltiplicatore d'imposta per l'anno fiscale 2008.

Fatti:

A.

Con risoluzione n. 5677 dell'11 settembre 2007 il Municipio di Losone ha fissato al 75% il moltiplicatore d'imposta comunale per l'anno 2007. La decisione è stata pubblicata regolarmente all'albo comunale dal 13 settembre 2007 con l'avvertenza che contro la stessa era data la possibilità di ricorso al Consiglio di Stato nel termine di 15 giorni dalla data d'inizio della pubblicazione.

Ba.

Con ricorso del 26 settembre 2007 il sottoscritto ha impugnato la predetta decisione avanti il Consiglio di Stato. Il sottoscritto in via provvisoria ha chiesto la revoca dell'effetto sospensivo e nel merito la cassazione della risoluzione municipale con rinvio al legislativo comunale, affinché esso decidesse con risoluzione soggetta a referendum facoltativo il moltiplicatore d'imposta comunale per l'anno 2007. A monte di tale richiesta non starebbe tanto un'incompatibilità della decisione impugnata ai dettami della

Legge organica comunale (LOC; RL 2.1.1.2), ma piuttosto direttamente al principio di legalità dedotto direttamente dall'art. 127 cpv. 1 della Costituzione federale (Cost. o Costituzione; RS 101).

Con risoluzione governativa n. 5696 del 6 novembre 2007, intimata il 10 novembre successivo, il Consiglio di Stato, dichiarando priva d'oggetto la richiesta provvisoria, ha respinto il ricorso, confermando integralmente la risoluzione municipale.

Bb.

Il 24 novembre 2007 il sottoscritto è insorto al Tribunale cantonale amministrativo, lamentando una violazione del diritto di essere sentito e nel merito riproponendo le censure presentate al Consiglio di Stato.

Con decreto del 18 dicembre 2007 il presidente del Tribunale cantonale amministrativo ha revocato l'effetto sospensivo, così come chiesto dal ricorrente.

Il Tribunale cantonale amministrativo con sentenza 52.2007.406 del 21 dicembre 2007 ha annullato la risoluzione governativa impugnata e rinviato gli atti al Consiglio di Stato, affinché statuisse concretamente sull'eccezione di incostituzionalità, sulla quale il Governo "non ha speso una parola".

Bc.

Il 13 maggio 2008 il sottoscritto ha messo in dubbio l'imparzialità degli attuali Consiglieri di Stato in carica, siccome essi avevano informato la Commissione della legislazione del Gran Consiglio dell'intenzione di mantenere la competenza decisionale del Municipio nell'ambito della fissazione del moltiplicatore. Ha chiesto di valutarne l'astensione e, nel caso fosse ammessa, di eleggere Consiglieri di Stato straordinari da parte del Gran Consiglio.

Bd.

Nel frattempo il 3 febbraio 2009 con ris. mun. n. 875 il Municipio di Losone ha fissato il moltiplicatore d'imposta per l'anno 2008 all'85%. Anche in quest'evenienza la decisione è stata pubblicata regolarmente all'albo comunale dal 5 febbraio 2009 con l'avvertenza che contro la stessa era data la possibilità di ricorso al Consiglio di Stato nel termine di 15 giorni dalla data d'inizio della pubblicazione. Da qui un nuovo ricorso anche contro questa decisione. L'atto ricorsuale è stato volutamente proposto in maniera pressoché identica.

Congiunto l'esame dei ricorsi del 26 settembre 2007 e del 3 febbraio 2009 (art. 51 LPAm), il Consiglio di Stato li ha respinti, ritenendo la normativa cantonale sul moltiplicatore di imposta conforme alla Costituzione e al principio di legalità in materia fiscale. Il governo cantonale ha parimenti respinto la domanda di astensione.

C.

Con ricorso odierno il sottoscritto chiede in via provvisoria la revoca dell'effetto sospensivo e nel merito che tutte le decisioni impugnate siano annullate, che sia accertata la competenza del Consiglio comunale di Losone a decidere con atto soggetto a referendum facoltativo il moltiplicatore d'imposta per gli anni 2007 e 2008 e che gli atti siano rinviati al Municipio di Losone, affinché licenzi un messaggio all'indirizzo Consiglio comunale di Losone.

Diritto:

I. Misure provvisoriale

1.

La vertenza è nota a tutti. Proprio per evitare manovre dilatorie di terzi (che poi non pagherebbero le imposte) si chiede di confermare la revoca dell'effetto sospensivo già pronunciata nel quadro del precedente ricorso del 6 novembre 2007 (decreto 52.2007.406 del 18 dicembre 2007). Per economia processuale – come allora – si rinuncia sin d'ora a qualsivoglia motivazione del decreto.

II. Ammissibilità del ricorso

2.

Il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo è dato soltanto nei casi previsti dalla legge (art. 60 LPAm). Contro le decisioni degli organi comunali è dato ricorso al Consiglio di Stato, le cui decisioni sono impugnabili al Tribunale cantonale amministrativo a meno che la legge non disponga altrimenti (art. 208 cpv. 1 LOC). Nel caso in esame non è applicabile alcuna norma speciale. La competenza di codesto Tribunale è pertanto data. La risoluzione con cui è stabilito il moltiplicatore è senz'altro una decisione impugnabile nel senso della LOC (cfr. RDAT II-1992 n. 5 e 1980 n. 8). Ma trattasi veramente di una decisione (art. 5 PA per analogia) o piuttosto di un'ordinanza (art. 192 LOC; è diretta a un numero indeterminato di persone)? Posto che la natura degli atti non si valuta dalla loro intitolazione, ma piuttosto dalla loro sostanza, la questione non merita per il momento un ulteriore esame poiché dal 1° gennaio 2009 la via delle istanze ricorsuali è identica sia per le decisioni che per gli atti normativi comunali (art. 213a LOC; punto VIII/8 del Messaggio n. 5994 del Consiglio di Stato del 13 novembre 2007 sulla revisione della giustizia amministrativa, pag. 14). In ambo i casi si è in presenza di un atto impugnabile al Tribunale cantonale amministrativo.

3.

La decisione del CdS è stata intimata il 4 giugno 2009. Interposto nel termine di 15 giorni dalla data dell'intimazione della decisione impugnata (art. 213 cpv. 2 LOC e 46 cpv. 1 LPAmM) il ricorso è ampiamente tempestivo (termine ultimo essendo il 19 giugno 2009; cfr. lett. B nei fatti).

4.

E' legittimato a ricorrere contro le decisioni degli organi comunali ogni cittadino del comune (art. 209 lett. a LOC). Il ricorrente notoriamente è domiciliato a Losone. Del resto il fatto che sia consigliere comunale dimostra che è un avente diritto di voto. A titolo abbondanziale si può aggiungere che sarebbe abilitato a ricorrere anche perché avente un interesse legittimo (art. 209 lett. b LOC; art. 43 LPAmM), essendo toccato nei suoi interessi di contribuente. La legittimazione è peraltro data anche sotto l'aspetto dell'interesse pratico e attuale, essendo concreta. In tal senso è d'uopo precisare in questa sede l'asserzione del Consiglio di Stato secondo cui "*il signor Ghiringhelli non ha contestato l'ammontare del moltiplicatore d'imposta 2007 e 2008*" (decisione impugnata consid. C all'inizio, pag. 5). Considerata la casistica di cui alla giurisprudenza pubblicata non ci sarebbero attualmente gli estremi per contestare il moltiplicatore d'imposta dal profilo sostanziale. Questo non significa però che la causa sarebbe teorica o senza interesse. Se il tasso del moltiplicatore fosse stabilito dal Consiglio comunale con possibilità di referendum il ricorrente potrebbe cercare di modificare i tassi applicabili attualmente, se del caso inforcando lo strumento referendario. Allo stadio attuale delle cose non si può pertanto escludere con certezza che il legislativo decida un altro tasso percentuale (anzi è pressoché certo l'inverso; **non si dimentichi che in base al bilancio preventivo 2007 il moltiplicatore aritmetico di Losone ammontava al 102,77 %, ossia quasi 28 punti in più rispetto a quello politico...!** Anche l'aumento di 10 punti percentuali del moltiplicatore deciso dal Municipio per il 2008 non eviterà di chiudere i conti del 2008 (che ancora non sono stati sottoposti al legislativo) con un grosso deficit (si parla di almeno un milione e mezzo di franchi), per cui non sarebbe da escludere che il legislativo al fine di ridurre il deficit decida di aumentare ulteriormente il moltiplicatore.

III. Astensione dei Consiglieri di Stato/nomina di Consiglieri di Stato straordinario

5.

5.1

Nel fine settimana dell'11 maggio 2008 il ricorrente, mentre leggeva i materiali legislativi della revisione alla LOC appena promulgata, ha scoperto nel rapporto n. 5897R del 2 aprile 2008 della Commissione della legislazione a pag. 33 la seguente conclusione:

"A proposito del moltiplicatore comunale d'imposta (art. 110 cpv. 1 lett. a) è noto il ricorso presentato dal signor Giorgio Ghiringhelli contro la risoluzione del Municipio di Losone con cui ha fissato il moltiplicatore d'imposta per l'anno fiscale 2007,

attualmente pendente presso il Consiglio di Stato. Il ricorso contestava il fatto che a fissare il moltiplicatore fosse il Municipio anziché il Consiglio comunale, sollevando una questione di portata generale. Il Governo ha fatto sapere alla Commissione che intende mantenere il Municipio quale potere decisionale. Nel caso in cui il tribunale dovesse, tramite ricorso, accogliere le motivazioni del signor Ghiringhelli, si provvederà successivamente alla necessaria modifica della LOC”.

Senza parole per lo stupore ha pertanto inoltrato il 13 maggio successivo un'istanza al Consiglio di Stato con cui se ne concludeva la dubbia imparzialità dell'intero governo cantonale. Per completezza si citava la più recente giurisprudenza del Tribunale cantonale amministrativo in un caso ove era stata accolta la ricusa dell'intero collegio cantonale.

5.2

Il Consiglio di Stato, dopo aver richiamato la giurisprudenza in materia di ricusa, e precisato che la sua indipendenza di cui all'art. 26 e segg. CPC (art. 32 cpv. 1 prima frase LPAm), trattandosi di un'autorità amministrativa, non andrebbe fondata tanto sull'art. 30 Cost. o sull'art. 6 § 1 CEDU, ma piuttosto sull'art. 29 cpv. 1 Cost., ha respinto l'istanza. Infatti, preso atto del carattere meramente propositivo del Governo nel quadro delle deliberazioni parlamentari, non ci sarebbe stato alcun motivo per dubitare della sua imparzialità (art. 71 cpv. 1 Cost./II).

5.3

La decisione impugnata sull'istanza del 13 maggio 2008 è errata sia dal profilo formale che da quello sostanziale.

5.3.1

In caso di contestazione decide l'Autorità superiore o, trattandosi di un membro di una Autorità collegiale, questa stessa Autorità in assenza del membro ricusato o astenutosi (art. 32 cpv. 1 seconda frase). Ove sia ricusato l'intero Consiglio di Stato o la maggioranza, la ricusa è decisa dal Tribunale cantonale amministrativo (art. 32 cpv. 2 LPAm). La decisione del Consiglio di Stato è pertanto da annullare già solo per incompetenza. Spettava proprio “indelegabilmente” a codesto Lodevole Tribunale esaminare il quesito della ricusa o dell'astensione, visto che l'istanza era diretta contro tutti i Consiglieri di Stato (Sentenza TRAM 52.2006.363-4-5-8-9-70-71-72 del 2 marzo 2007 consid. 1.2). O per lo meno secondo la clausola generale (art. 32 cpv. 1 LPAm) si sarebbe dovuto eleggere Consiglieri ad hoc già per statuire sulla ricusa, ma in ogni caso i Consiglieri ricusati non potevano giudicare essi stessi sulla loro ricusa. In un altro caso codesto Lodevole Tribunale aveva affermato che ordinare uno scambio era già prematuro in presenza di una domanda di ricusa, a maggior ragione decidere di motu proprio su di essa (Sentenza sopraccitata, consid. 1.3). La crassa, manifesta ed **evidente** violazione delle norme fondamentali di rito farebbe propendere addirittura per la nullità della decisione impugnata (*Evidenztheorie*; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4a Edizione, Zurigo/Basilea/Ginevra 2002, N. 956 e seg., pag. 198). In presenza di un ricorso senz'altro ricevibile la questione non merita comunque un ulteriore esame approfondito (per non nascondere in casu il manifesto diniego di giustizia; art. 29 Cost.). Certo, il ricorrente non ignora né vuole riesaminare la giurisprudenza del Tribunale federale – corretta, ma nemmeno citata dal Governo cantonale – secondo cui l'autorità ricusata può evadere essa stessa la domanda di ricusa, benché per legge la competenza a statuire spetterebbe ad altra autorità, qualora la domanda fosse inammissibile o manifestamente infondata (DTF 129 III 445 consid. 4.2.2 pag. 464, 122 II 471 consid. 3 pag. 476 e segg.; applicabile

anche al Consiglio federale GAAC 69.26 consid. III/2.). Ora, l'istanza di astensione del 13 maggio 2008 non adempie una di quelle casistiche sopraccitate: è stata presentata tempestivamente "tosto essa si verifichi o sia scoperta" (art. 32 cpv. 3 LPAm; non si poteva ragionevolmente pretendere dal ricorrente la presentasse prima). Nemmeno era manifestamente infondata come si vedrà (punto 5.3.2 del presente ricorso). La decisione su questo aspetto è pertanto già da annullare.

5.3.2

L'esame materiale dell'istanza sembra di primo acchito reggere. Non bisogna però dimenticare che i diritti costituzionali, analogamente alla CEDU, proteggono diritti concreti e non astratti. È vero, il Governo nel processo legislativo ha prevalentemente un ruolo propositivo (art. 71 cpv. 1 Cost./TI). Sennonché nel caso in esame, quale autorità di ricorso ha un ruolo del tutto autoritativo. A torto il Governo cantonale esamina la sua astensione in maniera del tutto astratta. L'intenzione del Consiglio di Stato non era la legittima (ci mancherebbe altro) opinione politica del Governo cantonale su di un determinato aspetto del diritto comunale, bensì sul ricorso in quanto tale. Quell' "intende mantenere" mostra bene il suo carattere decisionale e non solo consultivo. Ed è riferito in un contesto ben preciso ossia sul ricorso in esame, che si limitava alla costituzionalità e non toccava se non in minima parte l'opportunità politica della legislazione attuale. E la frase successiva lo dimostra bene: *"nel caso in cui il tribunale"* (quale?) lascia presagire chiaramente che se la legge attuale sarà dichiarata incostituzionale avverrà non certo per opera del Governo, ma solo da parte di codesto Lodevole Tribunale (o eventualmente del Tribunale federale). Questo è ben di più di un semplice parere politico di opportunità. Alcuni brani in un noto caso precedente sono applicabili proprio a questa vertenza: *"Con questa chiara ed univoca presa di posizione, il Governo ha in sostanza anticipato il giudizio, che poteva essere chiamato ad emanare, quale autorità di ricorso. (...) Ora, nulla obbligava il Governo a pronunciarsi su tale questione a quel momento. (...) Anticipando fuori da ogni regola di procedura, il giudizio sulla controversa questione, attraverso una decisione interna, non notificata alle parti interessate, il Consiglio di Stato ha perfezionato il motivo di ricusa dell'art. 27 lett. b CPC"*. (Sentenza TRAM 52.2006.215 del 24 luglio 2006 pubblicata in RtiD I-2007 n. 5). Come in quel caso il Governo non era tenuto ad anticipare il giudizio, pronunciandosi al di fuori di ogni regola di procedura, attraverso una decisione interna, qui non solo non, ma MAI notificata alle parti interessate. Un particolare rigore in tale ambito si giustifica anche dal fatto che il Governo non è più "giudice" amministrativo suo malgrado (perché insito nel sistema come potesse essere nel passato in virtù del principio gerarchico dell'Amministrazione), ma perché proprio desidera mantenere stretta questa mansione, senza voler costituire un tribunale amministrativo di primo grado (punto II./g. del Messaggio n. 6208 del Consiglio di Stato del 5 maggio 2009, pag. 7). La domanda di astensione andava non solo trasmessa a questo Lodevole Tribunale per competenza, ma altresì accolta.

5.4

Di per sé l'elusione della competenza del Tribunale amministrativo a statuire sulla ricusa dei Consiglieri di Stato è già un motivo per annullare la decisione e rinviare la causa al Governo cantonale (Sentenza TRAM 52.2005.377 del 23 giugno 2006). Nel caso in esame però andrebbe anche accolta l'istanza di ricusa e allora si andrebbe ad annullare la decisione impugnata, rinviare gli atti al Consiglio di Stato, affinché presenti la domanda di astensione, essa sarebbe accolta e da qui la causa ritornerebbe al Tribunale amministrativo per esame diretto (cfr. Sentenza del 3 novembre 2008, sfociata poi nella

Sentenza del Tribunale federale 1C_581/2008 del 18 maggio 2009). Certo, nella sua domanda di astensione del 13 maggio 2008 il ricorrente chiedeva esplicitamente la designazione di Consiglieri di Stato straordinari ad opera del Gran Consiglio e ci si dovrebbe chiedere se non sia il caso di designare permanentemente queste persone, vista la volontà di mantenere il Consiglio di Stato-giudice. Sempre di più si porranno questi casi. Sia come sia la causa era stata rinviata al Consiglio di Stato già una volta (per errori procedurali) con la sentenza del 21 dicembre 2007 ed è rimasta pendente per più di un anno senza quasi alcun atto procedurale. Se si dovesse prospettare la nomina di Consiglieri di Stato straordinari è molto probabile che la questione rimarrebbe pendente un altro anno. In queste circostanze vi sarebbe un chiaro caso di ritardata giustizia (art. 29 Cost.) perché la vertenza in primo grado sarebbe esaminata in tempi abnormi: è vero, si tratta pur sempre di incostituzionalità, ma dal profilo dei fatti non è stato necessaria alcuna assunzione di prove, né l'allestimento di una perizia. L'oggetto del contendere è sempre stato subito maturo per il giudizio. Un rinvio al Consiglio di Stato (ancorché di Consiglieri straordinari) è impraticabile, e si impone un giudizio immediato di codesto Lodevole Tribunale, onde evitare la ritardata giustizia. Se invece si dovesse ritenere che i ricorsi al Consiglio di Stato andrebbero trattati quali ricorsi diretti (*Sprungreurse*) al TRAM, in tal caso si proceda a un esame immediato ora. Sarebbe peccato prolungare inutilmente la procedura per il caso sopracitato. Anzi, si farebbe solo dell'inutile, nocivo, ma soprattutto dell'eccessivo formalismo sanzionato anch'esso all'art. 29 cpv. 1 Cost. Dal momento che la causa è già pendente oggi al Tribunale amministrativo non ci sarebbe nessuna ragione obiettiva per annullare la causa, rimandarla indietro e poi riassumerla come ricorso diretto: non avrebbe alcun senso. Si giustifica pertanto un esame immediato del ricorso, dal momento che la cognizione di codesto Tribunale, nel caso concreto, non è inferiore a quella del Consiglio di Stato (in effetti non è una questione di adeguatezza, ma di puro diritto; art. 61 cpv. 1 LPAmM). Se ne dovrà comunque tener conto adeguatamente nel giudizio sulle spese (ZBl 105/2004 pag. 497 consid. 6.3; DTF 107 Ia 1; Sentenze del Tribunale federale 1P.13/2006 del 24 gennaio 2006 consid. 2.1 e 1A.117/2003 del 31 ottobre 2003 consid. 6.3). Certo, a conclusione di tutto, il ricorrente non può non esprimere la sua delusione sul come sia stata condotta tutta la procedura, prima preannunciando già il risultato e poi tenendo pendente la causa (chissà per quali motivi) per mesi e mesi, senza che effettivamente sia stato compiuto nulla di nuovo.

IV. Giurisdizione costituzionale

6.

6.1

Prima di entrare nel merito della vertenza giova ricordare, trattandosi di una decisione senz'altro di importanza fondamentale (che sarà verosimilmente pubblicata in RtiD), alcuni concetti di giustizia costituzionale. Nell'ambito di un ricorso contro un atto concreto è **sempre** ammissibile fare valere anche l'incostituzionalità della norma applicata (controllo accessorio o concreto della norma; DTF 134 I 293 consid. 2 pag. 295; cfr. pure sentenza 2P.48/2005 del 21 settembre 2005 consid. 3, in RtiD I-2006 pag. 112). L'Autorità di ricorso non ne esamina tuttavia la conformità alla Costituzione con riguardo a tutte le fattispecie possibili, ma unicamente nell'ottica del caso concreto e, qualora la critica si dimostrasse fondata, annulla solamente l'atto concreto, non invece la norma litigiosa sulla quale è basato (Ulrich HÄFELIN/Walter HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5a Edizione, Zurigo

2001, N. 2070 e segg.; DTF 128 I 102 consid. 3 pag. 105 seg., 124 I 289 consid. 2 pag. 291 con rinvii). La Costituzione cantonale impone ai Tribunali un controllo **d'ufficio** della costituzionalità e della conformità al diritto federale (art. 73 cpv. 2 Cost./TI; che sia un controllo d'ufficio vedasi messaggio e rapporto alla nuova Costituzione). In questo contesto il Tribunale cantonale amministrativo deve perciò anche valutare d'ufficio non solo l'applicazione del diritto materiale cantonale bensì anche la costituzionalità (art. 18 cpv. 1 LPAm; cfr. per analogia sul concetto d'esame d'ufficio, con i relativi obblighi, si rileva la recente Sentenza del Tribunale federale 2C_16/2007 del 29 agosto 2007 consid. 4.1). E ciò indipendentemente dalle motivazioni, che del resto si esige siano brevi (art. 46 cpv. 2 terzo punto LPAm), condizioni pienamente rispettate nel gravame odierno (del resto dinanzi a codesto Tribunale il legislatore non impone nessun principio dell'allegazione in analogia all'art. 106 cpv. 2 LTF).

6.2

In effetti con questo gravame si contesta che sia il Municipio (Esecutivo) e non il Consiglio comunale (Legislativo), con atto soggetto a referendum facoltativo, a fissare la percentuale d'imposta comunale. La questione quindi non è di sapere se la decisione impugnata sia conforme alla LOC, perché sotto questo profilo non sarebbe ravvisabile una violazione secondo la giurisprudenza, ma piuttosto se l'attuale normativa di moltiplicatore sia conforme all'art. 127 cpv. 1 Cost. e quindi se l'art. 162 cpv. 2 prima frase della LOC sia incostituzionale. In tale contesto il Tribunale cantonale amministrativo funge di fatto da Corte costituzionale.

6.3

Il Consiglio di Stato nella sua decisione (pag. 8) afferma: *"La giurisprudenza del Tribunale federale impone altresì ai tribunali cantonali come pure ai governi cantonali, di esercitare una giurisdizione costituzionale minima" e continua: "è però limitata di principio soltanto al controllo concreto (o indiretto) di tutti gli atti cantonali e comunali"*. Benché la questione non sia decisiva ai fini della presente causa, proprio perché si tratta questa di una decisione di principio di un tribunale supremo cantonale è opportuno ribadire la non correttezza dell'assunto governativo e del concetto nebuloso di *"giurisdizione costituzionale minima"*. Tutte le autorità federali e cantonali sono tenute al controllo concreto del diritto federale e cantonale (non solo del diritto cantonale come sembra concludere il Governo; Auer/Malinverni/Hottelier, N. 1855, pag. 652). È vero, esiste il freno dell'art. 190 Cost., ma ciò nulla toglie che di massima anche il diritto federale va esaminato dalle autorità cantonali (se mai sarà poi il Dipartimento federale competente a ricorrere nell'interesse della Confederazione al Tribunale federale contro la sentenza cantonale che dichiara incostituzionale una norma del diritto federale; art. 89 cpv. 2 lett. a LTF). Solo agli enti inferiori (Comuni, Patriziati, Persone giuridiche del diritto pubblico, ecc.) ed amministrativi (Dipartimenti, Divisioni ed Uffici) è conferita una giurisdizione costituzionale ristretta alla manifesta incostituzionalità, per evidenti e obiettivi motivi pratici e gerarchici (anche perché spesso esse non sono costituite di giuristi; GAAC 41 (1977) n. 97 pag. 49; HÄFELIN/HALLER, op. cit., N. 1197, pag. 339 e seg.; non è dato sapere se in Ticino vi sia una prassi diversa in questo tema). È opportuno che questo Lodevole Tribunale rettifichi la contraddittorietà del Governo, che implicitamente tenta ancora in qualche modo di non riconoscere la sua giurisdizione costituzionale, benché poi voglia persistere ad essere "giudice" di primo grado.

V. Ev. deliberazione comune del Tribunale cantonale amministrativo e della Camera di diritto tributario
(Camere riunite)

7.

7.1

La legislazione cantonale prevede contro la decisione con cui il Municipio decide il moltiplicatore il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo (art. 208 LOC). Il contribuente potrebbe però ancora contestare accessoriamente la legalità dell'imposta percepita nel quadro della procedura di tassazione. In tal caso è ammissibile il reclamo all'autorità di tassazione (art. 206 cpv. 1 della Legge tributaria; LT; RL 10.2.1.1), la cui decisione è successivamente impugnabile con ricorso alla Camera di diritto tributario (art. 227 cpv. 1 LT). È ravvisabile chiaramente come sulla medesima materia ci siano tribunali differenti a esaminare la questione in ultimo grado cantonale.

7.2

Conformemente all'art. 86 cpv. 2 LTF i Cantoni sono tenuti ad istituire *tribunali superiori* per il giudizio delle cause di diritto pubblico immediatamente precedente il Tribunale federale. Recentemente l'Alta Corte federale ha avuto modo di precisare diffusamente la portata di questo precetto. Benché contrariamente alla procedura civile e penale non siano richieste due istanze giudiziarie, il Tribunale federale ha comunque precisato che è necessario un tribunale unitario per tutte le materie del diritto pubblico (DTF 135 II 94 consid. 4.1 pag. 98). Qui non è rispettata questa particolarità.

7.3

Certo, il Tribunale cantonale amministrativo e la Camera di diritto tributario sono pur sempre Camere del Tribunale di appello (art. 49 cpv. 1 lett. b e c Legge sull'organizzazione giudiziaria; RL 3.1.1.1), ma son composte, almeno in parte, di giudici diversi. È vero altresì che la procedura cantonale non prevede l'istituto delle Camere riunite (art. 23 della Legge sul Tribunale federale; LTF; RS 173.110; art. 25 della Legge sul Tribunale amministrativo federale; LTAF; RS 173.31; art. 21 della Legge sul Tribunale penale federale; LTPF; RS 173.71) e quindi il legislatore non sembrerebbe preoccupato di eventuali disarmonie giurisprudenziali. Sennonché come si è visto sopra (punto 7.2) la giurisprudenza federale esige un tribunale unico in una determinata materia e pertanto impone implicitamente ai Cantoni meccanismi di coordinazione. Il Tribunale amministrativo non si potrà pertanto scostare dalla giurisprudenza della Camera di diritto tributario, senza prima chiederne il consenso analogamente alla procedura delle Camere riunite dei tribunali della Confederazione. Del resto direttamente dal divieto dell'arbitrio sgorga il principio di evitare sentenze contraddittorie (art. 9 Cost.).

8.

Il Consiglio di Stato nella decisione impugnata (consid. D) rileva ancora una volta la validità formale dell'art. 162 LOC. Ora, come il ricorrente aveva già avuto modo di riferire nel precedente ricorso e come implicitamente era già stato accertato nella sentenza del 21 dicembre 2007 non sussistono nemmeno oggi lontani indizi per ritenere la disposizione censurata inficiata di nullità (al ricorrente non è risultata alcuna sentenza del Tribunale federale, che parli della problematica, talmente quest'ipotesi debba essere considerata remota). Né si pretende che il legislatore sia incorso in un vizio della volontà ("*la chiara volontà espressa dall'organo legislativo cantonale*" e poi ancora "*volontà poi confermata*"). Nemmeno questi appunti sono determinanti ai fini dell'incostituzionalità, dal momento che vi possono essere desideri perfettamente non nulli, ma contrari al diritto superiore. Né tantomeno se ne può concludere alcunché dal mancato uso dello strumento referendario, soprattutto in una questione così tecnica. Che infine non siano stati interposti ricorsi al Tribunale federale (art. 82 lett. b LTF) contro la revisione LOC 2009, come si è già visto (punto 6.1), non è per niente decisivo, essendo il controllo concreto della norma sempre proponibile. Certo, il ricorrente a suo tempo aveva ipotizzato per rendere la procedura magari più celere di inoltrare un ricorso, ma essendo già pendente quello sul caso concreto sarebbe stato interpretato, a ragione, come un voler sorpassare le autorità cantonali. Non è detto che in simili condizioni un ricorso sarebbe stato inammissibile per mancanza di interesse o per violazione del principio della buona fede. E poi è oltremodo opportuno che in primo luogo la questione sia trattata anche da un tribunale indipendente, imparziale e supremo del Cantone, senza che debbano intervenire subito le autorità federali (principio federalista e della sussidiarietà). Si permetta altresì comunque di dubitare che il legislatore sia veramente ancora convinto della competenza municipale o piuttosto non attenda passivamente una dichiarazione di incostituzionalità ("*se il tribunale...*" nel rapporto di cui al punto 5.1 del ricorso).

VII. Nel merito (incostituzionalità dell'art. 162 LOC)

9.

9.1 Dopo aver richiamato i principi di diritto costituzionale fiscale (decisione impugnata consid. D), il Consiglio di Stato afferma che tali precetti sarebbero "*sufficientemente ossequiati, ciò che permette di affermare che la delega a favore dell'autorità esecutiva comunale non costituisce un assegno in bianco che sfugge al controllo dei cittadini*". Il Governo sottolinea che tutti gli elementi essenziali dell'imposta sono codificati nella legge (cerchia dei soggetti imponibili; art. 276 e seg. LT), alcuni dati sono poi accertati dai servizi cantonali. Pur non negando l'ampia latitudine di giudizio del Municipio sul tema, l'Esecutivo cantonale mette in risalto da un lato la funzione del Consiglio comunale (approvazione dei conti con fissazione a livello di preventivo del fabbisogno da coprire a mezzo delle imposte, discussione sul piano finanziario comunale e più in generale sulla politica finanziaria e fiscale del Comune) e dall'altro il potere d'intervento del cittadino mediante il ricorso contro gli atti del legislativo comunale o la definizione del moltiplicatore stesso da parte del Municipio.

9.2 Le origini del moltiplicatore comunale sono molto antiche e risalgono addirittura all'art. 101 della LOC del 1854. Da allora il Municipio esercita quest'importante funzione (cfr. articolo del Prof. Marco BERNASCONI dell'8 giugno 2006). L'imposta comunale è prelevata in base alle classificazioni per l'imposta cantonale del medesimo anno (art. 276 cpv. 1 LT). Essa è calcolata applicando il moltiplicatore comunale all'imposta cantonale base (art. 276 cpv. 2 LT).

Conformemente all'art. 127 cpv. 1 Cost. il regime fiscale, in particolare la cerchia dei contribuenti, l'imponibile e il suo calcolo è, nelle linee essenziali, disciplinato dalla legge medesima. Tale disposizione ribadisce il principio di legalità (art. 5 Cost.), elevandolo però in materia fiscale a diritto costituzionale autonomo direttamente applicabile e giustiziabile. Nel Cantone la legge è l'atto normativo di durata indeterminata contenente norme di carattere generale ed astratto adottato dal Gran Consiglio ed è munita della clausola referendaria, se non è giudicata di natura urgente ai sensi della Costituzione cantonale (art. 77 cpv. 1 e 3 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato; RL 2.4.1.1). Nel Comune la "legge" è il regolamento comunale adottato dal Consiglio comunale soggetto a referendum (art. 186 cpv. 1 LOC in relazione con l'art. 75).

9.3

Scopo del principio di legalità in materia fiscale è da un lato la sicurezza del diritto e la parità di trattamento e dall'altro la legittimazione democratica dell'azione statale. Gli elementi essenziali del diritto fiscale devono perciò essere stabiliti in una legge formale. La legge può prevedere una delega all'esecutivo, ma la cerchia dei contribuenti, l'oggetto e la tariffa dell'imposta nelle grandi linee devono comunque essere codificati nella legge stessa (cosiddetto principio "No taxation without representation"; DTF 130 I 113 consid. 2.2 pag. 115 e seg., 128 II 112 consid. 5a pag. 117, 126 I 180 consid. 2a/bb pag. 183 con rinvii, Sentenza del Tribunale federale 2P.215/2000 del 12 marzo 2001 consid. 5b pubblicata in StR 2002 pag. 46; Peter LOCHER, Legalitätsprinzip im Steuerrecht in ASA 60 (1991), pag. 5; Georg MÜLLER in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, ad art. 4, N. 77, pag. 45 e seg.; Ernst BLUMENSTEIN/Peter LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 6a Edizione, Zurigo 2002, pag. 14; Klaus VALLENDER/René WIEDERKEHR, St. Galler Kommentar, Zurigo/Basilea/Ginevra/Lachen 2002, ad art. 127 Cost., N 4, pag. 1298; Xavier OBERSON, Droit fiscal suisse, 3a Edizione, pag. 27; Ernst HÖHN/Robert WALDBURGER, Steuerrecht, 9a Edizione, Berna 2001, I Volume, N. 119, pag. 131; Lukas WIDMER, Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Dissertazione, Zurigo 1988, pag. 97 e segg.). Nel caso concreto il principio di legalità non può essere relativizzato perché si è in presenza di un'imposta e non di una tassa (e contrario DTF 130 I 113 consid. 2.2 pag. 116), per di più generalizzata e non circoscritta a un piccolo gruppo di contribuenti (e contrario DTF 96 I 45 e HÖHN/WALDBURGER, N. 123, pag. 134).

Da qui sorge la domanda chiave di questo ricorso: la tariffa dell'imposta comunale (che scaturisce dalla moltiplicazione della tariffa cantonale base per il moltiplicatore) ha una base legale sufficiente? E nella sostanza, essendo la tariffa cantonale base manifestamente conforme alla Costituzione (art. 35 LT; del resto non è nemmeno degressiva DTF 133 I 206), è pure conforme il moltiplicatore comunale?

9.4

La definizione di moltiplicatore comunale e le modalità di calcolo del medesimo sono stabilite dall'articolo 162 LOC (art. 276 cpv. 3 LT). Esso è il rapporto percentuale tra il fabbisogno ed il gettito dell'imposta cantonale base (art. 162 cpv. 1 LOC). Il Municipio lo stabilisce annualmente, dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'anno precedente, secondo i seguenti criteri (art. 162 cpv. 2 LOC): a) aggiorna, se necessario, il fabbisogno di preventivo; b) tiene conto dell'ammontare del capitale proprio e del disavanzo degli esercizi precedenti; c) deduce l'imposta personale e l'imposta immobiliare. Il cosiddetto moltiplicatore politico serve essenzialmente a garantire l'equilibrio finanziario a media scadenza. Permettendo al Municipio di aggiornare il fabbisogno preventivo in base ai riscontri dell'esercizio corrente e di costituire nel contempo una riserva generale, sottoforma di capitale proprio

(art. 169 LOC), il legislatore ha inteso mettere i Comuni nella condizione di fronteggiare i difetti di previsione e di praticare una politica stabile della pressione fiscale (cfr. Manuale di contabilità dei comuni ticinesi, Vol. II, N 16.4.2; Sentenza TRAM 52.2002.500 del 23 gennaio 2003 consid. 2).

Fino a poco più di trent'anni or sono, malgrado le lunghe ed insistenti critiche dei prof. FLEINER e GIACOMETTI, il Tribunale federale permetteva di fatto *Blankodelegationen* in materia fiscale. Era sufficiente che l'ordinanza governativa rispettasse le regole generali di delega legislativa (WIDMER, op. cit. pagg. 27 e segg.). In questo senso la contestata regolamentazione del moltiplicatore in Ticino sarebbe conforme alle esigenze di allora. Con il passare del tempo la prassi è divenuta più rigida fino a chiarire che la tariffa dell'imposta vada stabilita in una legge formale (Marco BERNASCONI, Commento nel Corriere del Ticino del 31 agosto 2007, pag. 1 e 5; Walter RYSER/Bernard ROLLI, Précis de droit fiscal suisse (impôts directs), Berna 2002, pag. 54 e seg.; WIDMER, op. cit., pag. 99 "Die Anforderungen an die Bestimmtheit der formellgesetzlichen Grundlage sind sehr hoch"). Se agli inizi il Tribunale federale si è limitato a dichiarare illecita una legislazione ove l'Esecutivo avesse un apprezzamento troppo ampio nello stabilire la tariffa (DTF 92 I 42 consid. 2 pag. 47 in fine) a poco a poco ha stabilito che la tariffa di un'imposta deve trovare il suo fondamento nella legge formale (DTF 124 I 216 consid. 4c pag. 220).

9.5

L'art. 162 LOC è l'unica base legale formale su cui si fonda il moltiplicatore. Ora, il ricorrente vuole ricordare ancora una volta che i diritti costituzionali non sono solo teorici e illusori, ma devono essere concreti ed effettivi (Sentenza del Tribunale federale 1P.765/2004 del 22 giugno 2005 consid. 4.1 con riferimenti; recentemente; ricordatoci recentemente anche dalla CEDU in Schlumpf. c./ Svizzera dell'8 gennaio 2009 § 57). Il Consiglio di Stato fa un discorso del tutto astratto, che come si dimostrerà non permette di affermare concretamente che l'attuale sistema del moltiplicatore resiste a un esame di costituzionalità.

9.6

È vero, il fabbisogno di preventivo è stabilito dal Legislativo comunale, ma contro tale decisione non è ammissibile il referendum (art. 75 cpv. 1 LOC) e quindi tale atto non può essere assimilato a una base legale formale (punto 7.2). E si sa inoltre come il fabbisogno sia puro frutto di un apprezzamento, dal momento che il fabbisogno può variare a dipendenza del tasso di ammortamento scelto per le spese (art. 158 cpv. 1 LOC) e può ancora essere adeguato dal Municipio in base alle spese. Non solo, lo stesso fabbisogno deciso dal Legislativo è soltanto uno dei tanti elementi atto a stabilire il moltiplicatore (art. 162 LOC). Il diritto di ricorso sottolineato dal Consiglio di Stato, in questa sede è forse uno strumento effettivo per il cittadino? Certo, è ammissibile il ricorso, ma **concretamente** di che cosa si tratta? Le autorità cantonali di ricorso (Consiglio di Stato e Tribunale amministrativo) restringono il loro potere cognitivo a un esame di legalità. L'apprezzamento è pertanto verificato nei limiti dell'eccesso o dell'abuso. Il cittadino ha ben poche chances di intervento se non in casi manifesti e palesi.

A ciò si deve aggiungere che la latitudine di giudizio che la legge riserva al Municipio ai fini della determinazione del moltiplicatore politico è relativamente ampia e può essere censurata dall'Autorità di ricorso solo nella misura in cui integra gli estremi della violazione del diritto sotto il profilo dell'abuso di potere (RDAT II-1992 n. 5; Sentenza TRAM 52.2002.500 del 23 gennaio 2003 consid. 2). Non si tratta soltanto del risultato di un calcolo o una formula matematica. In questo contesto una differenza del 6% (RDAT II-1992 n. 5) ma fino al 10% (RDAT 1980 n. 8) rispetto al moltiplicatore aritmetico non costituisce abuso d'apprezzamento. La forchetta entro cui il Municipio può agire varia dunque dal 12% (+/- 6%) al 20% (+/- 10%). Certo, il limite del moltiplicatore è fissato per legge al 100%, ma con tale limite - specie nel caso di Comuni relativamente forti, come Losone - si lascia di fatto il libero arbitrio al Municipio di stabilire il moltiplicatore che vuole, avendo una forchetta del 20% rispetto a quello aritmetico. Tale situazione legale è di fatto un assegno in bianco (*Blankodelegation*) al Municipio contro cui il Popolo non si può mai esprimere, ciò che è contrario al principio di legalità stabilito dall'art. 127 Cost., il quale presuppone fra le altre cose una sicurezza del diritto e una prevedibilità per i cittadini per l'imposta che saranno costretti a pagare. In questo contesto il Municipio ha di fatto un potere pressoché illimitato e i cittadini del Comune non potranno mai dire la loro idea (presentandone una migliore), ciò che è manifestamente contrario all'esigenza di legalità in materia fiscale, che in primo luogo presuppone appunto la partecipazione democratica. Si ricordi: *no taxation without representation*.

La decisione governativa è pertanto da annullare.

9.7

Del resto già negli anni '70 il Consulente giuridico del Consiglio di Stato di allora si pronunciava per il carattere legislativo di un moltiplicatore d'imposta e non per la parificazione a un semplice atto amministrativo (Sandro CRESPI, Parere giuridico del 15 ottobre 1973 in: RDAT 1980, pag. 15 e segg.). E ancora il Consiglio di Stato stesso l'ha affermato in modo del tutto pacifico (sic!) in occasione di un comunicato stampa (2 ottobre 2008, in merito al moltiplicatore cantonale). Nel ricorso contro il moltiplicatore del 2008 il ricorrente aveva abordato anche questo dettaglio, a cui il Governo non ha dato alcuna risposta. Invero, non c'è alcuna motivazione oggettiva per distinguere il moltiplicatore cantonale da quello comunale.

9.8

Anche l'elezione popolare del Municipio poco giova a sostenere la legge cantonale (rimane l'organo esecutivo del Comune e non assurge per tale motivo a organo legislativo). Non si deve poi dimenticare che cosa oggi sia chiamato a compiere l'Esecutivo comunale. Sempre di più la gestione del Comune è tecnica e sempre meno politica (si pensi all'edilizia con le norme pianificatorie, alle finanze con regole precise di contabilità, ecc.). È quindi impossibile influire con l'elezione popolare sul moltiplicatore comunale (per non sottacere del fatto che per il momento non sarebbe possibile domandare se del caso la revoca del Municipio). Di fatto oggi la questione del moltiplicatore è un atto amministrativo lasciato decidere ai funzionari (!?). Il Municipio quindi è solo lo Stato maggiore dell'Amministrazione, deputato a dirigere la politica dall'alto. A maggior ragione con l'attuale processo aggregativo dei Comuni "da anni all'ordine del giorno" (Sentenza del Tribunale federale 1C_181/2007 del 9 agosto 2007 consid. 2.3.5), che giocoforza aumenta ancor di più la caratteristica di Municipio-Consiglio di amministrazione del Comune, lasciandone la concreta direzione ai funzionari (Losone è pure oggetto di uno studio di aggregazione nel quadro del Circolo delle isole). Non vi sono quindi nemmeno ragioni storiche o tradizionali preminenti, ammesso e non concesso possano essere invocate (diritto acquisito?), affinché

sia mantenuta la situazione attuale. Il diritto consuetudinario non sembra comunque essere rilevante a tal punto da prevalere sul principio di legalità (DTF 94 I 305; HÖHN/WALDBURGER, N. 131, pag. 135).

Dal punto di vista della praticabilità ci si limita a ribadire che nel resto della Svizzera non esiste un problema "moltiplicatore" nei comuni, benché il Popolo vi possa intervenire. Non risulta (né il Consiglio di Stato lo pretende) che vi sia una paralisi istituzionale delle autorità comunali. Né si può pretendere che l'attuale LOC sarebbe carente circa la procedura da adottare: si userà quella più consona, ossia analogamente come si procede per le convenzioni e i regolamenti. L'art. 162 LOC sulle direttive circa il calcolo del moltiplicatore rimane del tutto intatto, essendo una questione di competenza. Quindi, la prassi finora adottata si potrà trasporre comodamente. Con ciò si dimostra che la legalità nel caso presente non è contraria alla politica, né alla praticità. È solo una questione di giustizia. Ad ogni modo in casi estremi, ma che comunque non si verificheranno, il Consiglio di Stato quale Autorità di vigilanza potrà fissare il moltiplicatore d'ufficio nel caso di un Comune renitente. Sotto il profilo della proporzionalità, l'applicazione corretta del diritto costituzionale non comporterebbe sforzi o costi enormi.

Pur volendo essere restrittivi nei confronti delle tesi del ricorrente (e quindi tollerare le *Blankodelegationen*) non si può giungere ad altro risultato. In effetti già una Sentenza del Tribunale federale del 1966, nemmeno considerata dalla dottrina (DTF 92 I 42 consid. 2 pag. 47 in fine), stabiliva che la delega all'Esecutivo in materia di tariffe era illecita quando si lasciava un apprezzamento troppo ampio, proprio come nel caso di specie.

9.9

È vero, ci si potrebbe chiedere in che misura la Costituzione dia un possibile spazio per deleghe in materia di tariffe fiscali. Ad ogni modo questa possibilità dev'essere molto limitata a questioni di dettaglio e quando la cerchia di contribuenti è limitata (HÖHN/WALDBURGER, N.123, pag. 133 e seg.), ciò che in caso non è manifestamente adempiuto. Va aggiunto però che tale domanda è essenzialmente teorica ed esula perciò dall'esame del giudice costituzionale, che presuppone questioni pratiche e concrete.

XII. Conclusioni

10.

Ne segue che il ricorso va accolto. A comprova del fatto che il sistema dell'art. 162 LOC non resiste a un esame di costituzionalità, almeno per il 2007 ed il 2008, il ricorso potrebbe essere accolto anche per un altro motivo altrettanto grave (sull'ammissibilità di nuove argomentazioni giuridiche quando il tribunale applica il diritto d'ufficio si veda 2C_16/2007 con riferimento a DTF 131 I 31 consid. 2.2.1 pag. 34): il divieto di non retroattività. Nonostante la Costituzione federale non menzioni esplicitamente questo principio, niente permette di pensare che il divieto della retroattività delle leggi non sia più un principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico. Si tratta di un aspetto della sicurezza del diritto che garantisce anche la parità di trattamento dei contribuenti e protegge contro l'arbitrio (art. 9 Cost.; Danielle Yersin, in: Commentaire romand de l'impôt fédéral direct, Helbing Liechtenhahn, 2008,

N 101, pag. 47; Grisel, 63 ss.; RDAT 2000-I, no. 1, 335). La retroattività è tale quando una disposizione si applica a fatti che sono avvenuti prima della sua entrata in vigore (come nel caso del moltiplicatore del 2007 e palesemente del 2008 con un aumento di 10 punti del carico fiscale!). È vero, è ammessa un'eccezione quando vi sia un interesse pubblico più degno di essere protetto degli interessi privati in gioco, ma preoccupazioni di natura meramente fiscale non bastano. Sono necessari gravi motivi come ad esempio il risanamento delle entrate statali e solo alla condizione che il loro equilibrio sia seriamente compromesso (giurisprudenza citata nel Commentaire Romand a pag. 332; cfr. anche Walter Ryser e Bernard Rolli, Précis de droit fiscal suisse, Berna 2002 e Höhn/Waldburger, N. 122, pag. 132). Manifestamente il sistema attuale del moltiplicatore si appalesa come incostituzionale soprattutto per quanto attiene al 2008 (cfr. rapporto della Commissione della Gestione del 10 gennaio 2008 sul bilancio preventivo del Comune per quell'anno: *"Come sottolineato dal Municipio la situazione non si presenta così grave da dover adottare delle misure drastiche di riduzione della spesa o degli aumenti delle entrate tramite il ritocco del moltiplicatore politico"*). Possibile che a un anno di distanza da quella rassicurante affermazione la situazione sia precipitata a tal punto da dover aumentare retroattivamente e in modo drastico (+ 10 punti percentuali) la pressione fiscale? Ma si ricordi che preoccupazioni di natura meramente fiscale non bastano. Dal 1. gennaio 2009 l'art. 162 cpv. 2 della LOC è stato modificato nel senso che il municipio stabilisce il moltiplicatore annualmente dopo l'approvazione del conto preventivo dell'anno, ma al più tardi entro il 31 dicembre secondo i criteri alle lettere a), b) e c). È evidente che qualora il Municipio stabilisse il moltiplicatore dell'anno del 2009 nel corso del 2010 si riproporrebbe il problema.

11.

11.1

Constatata l'incostituzionalità della competenza municipale a fissare il moltiplicatore comunale ne consegue che le decisioni impugnate non possono essere tutelate. Se il Tribunale cantonale amministrativo annulla la decisione impugnata, esso decide nel merito (art. 65 cpv. 1 LPAm). Il Tribunale cantonale amministrativo può annullare la decisione impugnata e rinviare la causa per nuovo giudizio alla istanza inferiore, segnatamente nei casi in cui quest'ultima non è entrata nel merito, ha accertato la fattispecie in modo incompleto o ha violato norme essenziali di procedura (art. 65 cpv. 2 LPAm). Una decisione riformatoria dell'Autorità di ricorso entra in linea di conto di principio quando la causa è matura per il giudizio. Nel caso in esame si dimostra lesiva del diritto la competenza esclusiva del Municipio e quindi una violazione di una norma essenziale di procedura. Ciò può solo comportare la cassazione con rinvio, il Tribunale non potendosi sostituire da un lato all'apprezzamento del Consiglio comunale e dall'altro alla possibilità di referendum dei cittadini. V'è da chiedersi se il rinvio debba avvenire solo al Consiglio di Stato o direttamente al Comune di Losone. Nel caso presente si giustifica di rinviare la questione direttamente al Comune dal momento che il Consiglio di Stato non potrebbe fare altrimenti e che in ogni modo non vi sarebbe nemmeno da riesaminare la decisione sulle spese dinanzi al Governo (cfr. punto 9). È vero, tale possibilità non è prevista *de lege* dalla procedura cantonale, ma risulta del tutto pacifica dal punto di vista giurisprudenziale (art. 107 cpv. 2 LTF seconda frase per analogia; Sentenza del Tribunale federale 2A.195/2002 del 14 febbraio 2005 consid. 2.4 e giurisprudenza del TRAM richiamabile da Internet).

In occasione del precedente ricorso al Tribunale cantonale amministrativo del 24 novembre 2007 il ricorrente aveva chiesto il rinvio diretto al Consiglio comunale di Losone. Come si era già precisato dinanzi al Consiglio di Stato, con il ricorso contro il moltiplicatore 2008 si precisa la richiesta : invero nel Cantone Ticino il Consiglio comunale non agisce mai d'ufficio o di sua iniziativa, ma solo per "imput" del Municipio o di un Consigliere comunale (mozione). Onde mantenere il normale corso delle cose la causa andrà pertanto rettamete rinviata al Municipio che licenzierà il relativo messaggio all'indirizzo del Legislativo (il Consiglio comunale dovrà peraltro disporre dei dati necessari e quindi avere un documento motivato su cui discutere). D'altro canto però il ricorrente ha un'interesse legittimamente protetto a che il Tribunale cantonale amministrativo accerti nel dispositivo la competenza del Consiglio comunale di decidere il moltiplicatore d'imposta per gli anni 2007 e 2008 con risoluzione soggetta a referendum facoltativo [cfr. DTF 133 III 365 consid. 6 non pubblicato (4A_237/2007 del 28 settembre 2007) con rinvii giurisprudenziali e dispositivo punto 2]. Questo per sottolineare che non si è in presenza di alcuna nuova domanda (art. 63 cpv. 2 LPAm), ma semplicemente di una maggior chiarezza e miglioramento della stessa, essendo la precedente legalmente poco praticabile.

La sentenza di codesto Tribunale, in caso di accoglimento, andrà pubblicata per 30 giorni (art. 100 cpv. 1 LTF) dal momento che ogni soggetto giuridico avente un interesse degno di protezione (art. 89 cpv. 1 LTF; ossia ogni contribuente) potrebbe potenzialmente opporsi per sostenere la competenza municipale. Sapere poi chi sia veramente legittimato a ricorrere non è di pertinenza di codesto Lodevole Tribunale, ma direttamente dell'Alto Tribunale federale (si pensi soprattutto al Comune di Losone e ancor di più allo Stato del Cantone Ticino).

11.2

Stabilito che è il Consiglio comunale di Losone a decidere il tasso di moltiplicatore per gli anni 2007 e 2008 con risoluzione soggetta a referendum facoltativo, va ora stabilita la natura di questa risoluzione. Trattasi di un regolamento comunale o di una decisione? Se è vero che ora il corso delle istanze cantonali è di massima identico sia per gli atti normativi che per quelli concreti (presente ricorso punto 2), simile conclusione non può essere rapportata all'approvazione cantonale. In effetti i regolamenti comunali necessitano dell'approvazione cantonale (del Consiglio di Stato e per esso dalla Sezione degli Enti locali; art. 188 LOC). Non si può negare che il moltiplicatore non assume il carattere di decisione (è un atto generale e astratto), ma di atto normativo (la tariffa cantonale è nella legge e non in una risoluzione a tempo determinato; art. 35 LT). D'altro lato non si può ignorare che l'attuale LOC presenta il moltiplicatore come una decisione temporanea (e anche il Tribunale amministrativo l'ha sempre trattato alla stregua di una decisione, entrando nel merito anche in passato sui ricorsi, benché non avesse alcuna competenza per l'esame astratto degli atti comunali). In queste circostanze il giudice costituzionale deve solo ristabilire la legalità, senza però sostituirsi all'apprezzamento del legislatore in presenza di svariate opzioni ugualmente sostenibili. Il Consiglio comunale di Losone deciderà pertanto con decisione soggetta a referendum. Sarà poi compito del legislatore valutare se e come riesaminare la tematica (valutando se debba rimanere l'attuale sistema di pseudo-decisione oppure se mutare la cosa in una norma regolamento approvata dal Cantone).

12.

Il Tribunale cantonale amministrativo applica alle proprie decisioni una tassa di giustizia (art. 28 cpv. 1 prima frase LPAm). L'importo della tassa nei procedimenti amministrativi di carattere non pecuniario varia da fr. 10.- a fr. 5' 000.- se applicata dal Tribunale amministrativo (art. 28 cpv. 1 lett. a

LPAmM). Nei procedimenti amministrativi di natura pecuniaria l'importo della tassa varia da fr. 10.-- a fr. 10'000.-- (art. 28 cpv. 1 lett. b LPAmM).

Dal lato prettamente tecnico-giuridico la presente vertenza avrebbe un interesse pecuniario, visto che il moltiplicatore ha giocoforza un'influenza diretta sull'imposta comunale del ricorrente. Non vertendo inoltre sull'esercizio dei diritti politici la procedura sarebbe onerosa (Sentenza TRAM 52.2005.164 consid. 5 e contrario). La giurisprudenza però rinuncia in casi particolari se il ricorrente agisce senza interesse personale e per motivi ideali. Premesso che in ogni caso non si può dimenticare il vizio procedurale sulla ricusa sanato in questa sede (presente ricorso punto 5), il ricorrente, come ha già espresso dinanzi al Governo cantonale, agisce non per evitare di pagare le imposte (anzi chiede pure la revoca dell'effetto sospensivo), bensì affinché le imposte siano stabilite in modo proceduralmente corretto nell'interesse di tutti. Il tema è peraltro di massimo interesse e rispetto (ripetutamente la stampa ha esposto questo tema; cfr. articoli di giornale allegati sostenuti da autorevoli giuristi) e quindi le condizioni per non riscuotere spese sarebbero adempiute pienamente. Non si può nemmeno ignorare che il ricorrente è stato indotto in buona fede a ricorrere quando era lo stesso Consiglio di Stato con grandi proclami (principio di trasparenza e democrazia) ad affermare che il moltiplicatore cantonale sarebbe stato deciso dal Gran Consiglio con possibilità di referendum (Sentenze del Tribunale federale 5D_43/2007 del 3 ottobre 2007 consid. 6.2, 1A.275/2005 del 15 maggio 2007 consid. 4, 1A.226/2005 del 24 aprile 2007 consid. 5.2, K 68/99 del 7 marzo 2002 consid. 5). Visto tutto quanto in modo equo, si chiede in queste condizioni di prescindere eccezionalmente dalla riscossione di spese a carico del ricorrente, analogamente al Consiglio di Stato (cfr. decisione impugnata). Vista la particolarità della fattispecie, di carattere ideale, il ricorrente rinuncia a chiedere indennità per spese ripetibili. Si chiede di tenere conto anche di quest'aspetto.

Anche il Comune è toccato nel suo interesse pecuniario e quindi formalmente dovrebbero essergli accollate le spese (art. 66 cpv. 4 LTF e contrario applicabile per analogia anche alla procedura cantonale per costante giurisprudenza del TRAM). In questo caso particolare però l'accoglimento del ricorso non sarebbe imputabile in alcun modo al Comune, ma alla legge applicata, il cui esame di costituzionalità è oltretutto vietato agli enti amministrativi inferiori come quelli comunali se non in casi manifesti, fattispecie che non si verifica in concreto (cfr. presente ricorso punto 6.3). Per equità, come consigliere comunale, il ricorrente chiede di non riscuotere spese nemmeno a carico del Comune, la decisione impugnata non essendo errata per sua colpa. Del resto, quando è la competenza ad essere contestata in materia di tasse il Tribunale federale non riscuote spese a carico dell'Ente pubblico (DTF 118 Ia 320 consid. 6 pag. 327; Hansjörg SEILER/Nicolas VON WERDT/Andreas GÜNGEREICH, Bundesgerichtsgesetz, ad art. 66 N. 53 in fine, pag. 234). Evidentemente il Comune di Losone, con una segretaria comunale aggiunta laureata in diritto, non ha diritto in nessun caso a ripetibili nemmeno nella denegata ipotesi in cui si facesse patrocinarle ulteriormente da un avvocato libero professionista (art. 68 cpv. 3 LTF per analogia; DTF 125 I 182 consid. 7 pag. 202). Questo rende del tutto superfluo valutare l'applicazione del recente cambiamento di giurisprudenza al Tribunale federale (DTF 134 II 117 consid. 7 pag. 119) in materia di ripetibili a enti pubblici anche a livello cantonale (Sentenza TRAM 52.2008.409 del 6 marzo 2009 consid. 4.2).

13.

La Commissione della legislazione del Gran Consiglio nell'ambito della revisione della LOC ha affermato nel suo rapporto – come si è già visto sopra – “(...) nel caso in cui il tribunale dovesse, tramite ricorso, accogliere le motivazioni del signor Ghiringhelli, si provvederà successivamente alla necessaria modifica della LOC”. Si giustifica pertanto in queste particolari condizioni di inviare – per informazione – una copia della sentenza del Tribunale cantonale amministrativo anche alla Commissione della legislazione del Parlamento cantonale, affinché gli onorevoli deputati possano disporre di un originale della sentenza. La presente

causa è stata peraltro oggetto anche di un'interrogazione parlamentare (interrogazione n. 149.09 del 12 maggio 2009 di Greta Gysin e confirmatari).

per questi motivi si chiede

all'Onorevole Presidente del Tribunale cantonale amministrativo di decretare:

1. *Al ricorso è tolto l'effetto sospensivo.*
2. *Non si prelevano tasse e spese.*

al Lodevole Tribunale cantonale amministrativo di giudicare:

1. *Il ricorso è accolto.*
 - §. *Di conseguenza:*
 - 1.1 *le decisioni 6 novembre 2007 del Consiglio di Stato (n. 5696) e 11 settembre 2007 (n. 5677) e 3 febbraio 2009 (n. 875) del Municipio di Losone sono annullate;*
 - 1.2 *Si accerta che il Consiglio comunale di Losone è il solo competente a decidere con risoluzione soggetta a referendum facoltativo il moltiplicatore d'imposta comunale per gli anni 2007 e 2008.*
 - 1.3 *gli atti sono rinviati Municipio di Losone, affinché senza indugio licenzi il messaggio municipale nel senso del punto precedente.*
 2. *Non si percepiscono spese giudiziarie né si assegnano ripetibili.*
 3. *La presente sentenza è pubblicata nel suo dispositivo all'albo comunale di Losone. Le motivazioni saranno depositate in Cancelleria comunale per 30 giorni.*
 4. *Intimazione a: Giorgio Ghiringhelli, Losone;*

Municipio di Losone, 6616 Losone;

Dipartimento delle istituzioni, Divisione degli interni, 6501

Bellinzona;

Consiglio di Stato, 6500 Bellinzona;

Commissione della legislazione del Gran Consiglio, 6500 Bellinzona.

Con ogni ossequio

Giorgio Ghiringhelli

Allegati :

- Busta di spedizione della decisione del CdS
- Rapporto Commissione Gestione del CC di Losone sul bilancio preventivo 2009 del Comune
- Articolo CdT del 9.5.09 + articolo GdP del 25.5.09
- Interrogazione di Greta Gysin e cofirmatari del 12 maggio 2009