



Movimento politico  
rappresentato da

Giorgio Ghiringhelli  
Via Ubrio 62  
6616 Losone

Lodevole Consiglio di Stato  
per il tramite del Servizio dei ricorsi  
Residenza governativa  
6501 Bellinzona

Losone, 26 settembre 2007

## Ricorso

con richiesta di misure provvisionali

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

**contro**

la ris. mun. 5677 del **Municipio di Losone**, Via Municipio 7, 6616 Losone dell'11 settembre 2007 con cui ha fissato il moltiplicatore d'imposta per l'anno fiscale 2007;

**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 all'albo comunale dal 12 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.

## **B.**

Con ricorso odierno il sottoscritto insorge al Consiglio di Stato, chiedendo in via preliminare al Suo Presidente di togliere l'effetto sospensivo al gravame e nel merito di accoglierlo, di annullare la decisione impugnata e di rinviare la causa al Consiglio comunale di Losone, affinché sia esso stesso a decidere 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 (RL 2.1.1.2; LOC), ma piuttosto direttamente al principio di legalità dedotto direttamente dall'art. 127 cpv. 1 della Costituzione federale (RS 101; Cost. o Costituzione).

### **Diritto:**

#### *I. Misure provvisionali*

##### **1.**

Può sembrare strano che sia il ricorrente a proporre una simile misura provvisoria. Di regola, se non sempre, è l'inverso. Essa però è coerente con lo spirito di questo ricorso (di principio senz'altro): non è una battaglia contro l'ammontare del moltiplicatore d'imposta di Losone, ma piuttosto per fare in modo che questo ammontare sia stabilito ( a Losone e in tutto il Cantone) secondo certe regole democratiche. Per evitare che il Comune di Losone si trovi in un "limbo" fiscale è quindi opportuno e necessario, che la decisione impugnata abbia in pendenza di ricorso forza esecutiva per procedere agli incassi degli acconti.

È vero, il ricorso al Consiglio di Stato ha effetto sospensivo (art. 208 cpv. 2 LOC e 47 LPAmM). Tale precetto non ha però, contrariamente a quanto sembra indicare il testo legislativo, valore assoluto. Se giustificati motivi lo impongono, esso può essere tolto. Determinante è a tal proposito la discussione dei singoli interessi in gioco. Nel caso concreto l'incasso delle imposte è senz'altro più importante della questione a sapere chi sia competente e in che modo per la fissazione del moltiplicatore. Ne va dell'esistenza del Comune (Benoît BOVAY, Procédure administrative, Berna 2000, pag. 405 e segg.; Adelio SCOLARI, Diritto amministrativo, Parte generale, Cadenazzo 2002, N 1249 e segg., pag. 373 e segg.; Ulrich ZIMMERLI/Walter KÄLIN/Regina KIENER, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Berna 2004, pag. 123). Del resto se il ricorso fosse accolto e il Consiglio comunale decidesse un tasso inferiore, l'eventuale rettifica delle singole notifiche potrà essere riportata comodamente all'anno successivo.

Qualora l'Onorevole Presidente del Consiglio di Stato decidesse nel senso richiesto dal ricorrente, per economia processuale si rinuncia sin d'ora alla motivazione della decisione.

#### *II. In ordine*

##### **2.**

Contro le decisioni degli organi comunali è dato ricorso al Consiglio di Stato, a meno che la legge non disponga altrimenti (art. 208 cpv. 1 LOC e 55 cpv. 2 LPAmM). Nel caso in esame non è applicabile alcuna norma speciale. La competenza del Governo è pertanto data. La risoluzione con cui è stabilito il moltiplicatore è senz'altro una decisione nel senso della LOC (cfr. R DAT II-1992 n. 5 e 1980 n. 8).

##### **3.**

Interposto nel termine di 15 giorni dalla data della pubblicazione della decisione impugnata (art. 213 cpv. 2 LOC e 46 cpv. 1 LPAm) il ricorso è ampiamente tempestivo (termine ultimo essendo il 27 settembre 2007; cfr. lett. A 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), essendo toccato nei suoi interessi di contribuente. La legittimazione è peraltro data anche sotto l'aspetto dell'interesse pratico e attuale, essendo concreta. Se la questione del moltiplicatore passasse al Consiglio comunale con possibilità di referendum non si può escludere a priori che il legislativo decida un altro tasso percentuale.

### *III. Nel merito*

5.

La competenza del Municipio a stabilire annualmente il moltiplicatore ha origini nella LOC del 1854 all'art. 101. Con questo gravame si contesta che sia il Municipio, e non il Consiglio comunale con decisione soggetta 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 ci sono dubbi al riguardo, ma piuttosto se sia conforme all'art. 127 cpv. 1 Cost. e di riflesso se l'art. 162 cpv. 2 della LOC, prima frase, sia incostituzionale. Nell'ambito di un ricorso contro un atto concreto è ammissibile fare valere anche l'incostituzionalità della norma applicata (controllo accessorio o concreto della norma). 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 (DTF 128 I 102 consid. 3 pag. 105 seg., 124 I 289 consid. 2 pag. 291 con rinvii). La Costituzione cantonale impone un controllo d'ufficio della costituzionalità e della conformità al diritto federale e ai Tribunali (art. 73 cpv. 2 Cost./TI; che sia un controllo d'ufficio vedasi messaggio e rapporto alla nuova Costituzione). La carta fondamentale cantonale non dice nulla riguardo al Consiglio di Stato. La giurisprudenza e la dottrina sono però concordi nell'affermare che il Governo cantonale, quando agisce quale Autorità di ricorso, come nel caso qui presente, debba esaminare la costituzionalità del diritto cantonale, procedendo a un cosiddetto controllo concreto (o pregiudiziale o accessorio) della norma (Andreas AUER, *Jurisdiction constitutionnelle en Suisse*, 1983, N. 529, pag. 270; Ulrich HÄFELIN/Walter HALLER, 6a Edizione, Zurigo 2005, N. 2083, pag. 618; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel*, 2a Edizione, Volume I, Berna 2006, N. 2283, pag. 795). Ad ogni buon conto l'Autorità amministrativa applica il diritto d'ufficio (art. 18 cpv. 1 LPAm). In questo contesto il Consiglio di Stato deve perciò anche valutare la costituzionalità indipendentemente dalle motivazioni, che del resto si esige siano brevi (art. 46 cpv. 2 terzo punto LPAm), condizioni pienamente rispettate nel gravame odierno (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 relativa proprio a un caso ticinese).

6.

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. Scopo di questa garanzia particolare 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 ("No taxation without representation"; DTF 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).

Stabiliti questi massimi principi non è però ravvisabile in modo limpido nella giurisprudenza in che misura debbano trovare concretizzazione queste *grandi linee*. A tal proposito si può solo rilevare una Sentenza del Tribunale federale del 26 gennaio 1966 (DTF 92 I 42). Nel caso oggetto di ricorso l'Alta Corte ha considerato illecita la delega per il motivo che l'Esecutivo in questo ambito disponeva di un potere d'apprezzamento troppo ampio (DTF 92 I 42 consid. 2 pag. 47 in fine). La dottrina più recente desume allo stato attuale delle cose che una qualsivoglia delega sarebbe illecita in materia di tariffe d'imposte (Walter RYSER/Bernard ROLLI, Précis de droit fiscal suisse (impôts directs), Berna 2002, pag. 54 e seg.). **In tale contesto si pronuncia pure l'ex direttore della Divisione della divisione delle contribuzioni Prof. Marco Bernasconi (Corriere del Ticino del 31 agosto 2007, il Commento, pag. 1 e 5).**

Il moltiplicatore comunale d'imposta in Ticino 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).

Questa è l'unica base legale formale su cui si fonda il moltiplicatore. 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. E si sa inoltre come il fabbisogno sia pure frutto di un apprezzamento, dal momento che il fabbisogno può variare a dipendenza dal tasso di ammortamento scelto per le spese (art. 158 cpv. 1 LOC). Non solo, lo stesso fabbisogno deciso dal Legislativo è soltanto uno dei tanti elementi atto a stabilire il moltiplicatore (art. 162 LOC). 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). 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

finanziariamente , 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 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.

Un tempo, quando il Comune era relativamente modesto, il Municipio era un organo ancora vicino al Popolo. Ora , con le aggregazioni , il Municipio diventa sempre di più il Consiglio di amministrazione di un Comune, lontano dalla Popolazione e chiamato piuttosto a dare le direttive generali sulla gestione del Comune. In sostanza la definizione del moltiplicatore diventa appannaggio dei funzionari. Non vi sono quindi nemmeno ragioni storiche preminenti, ammesso e non concesso possano essere invocate, affinché sia mantenuta la situazione attuale. A maggior ragione le tesi del ricorrente meritano un esame approfondito dal momento che 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.).

Viste tutte queste considerazioni se ne conclude che il Municipio nel fissare il moltiplicatore comunale dispone di un apprezzamento eccessivo, il che è contrario all'art. 127 Cost. Sapere quindi se la legge permetta una delega anche in minima misura o meno è senza interesse, dal momento che l'attuale delega è comunque eccessivamente ampia, ciò che è comunque già contrario alla giurisprudenza pubblicata (DTF 92 I 42 consid. 2 pag. 47 in fine).

7.

Constatata l'incostituzionalità della competenza municipale a fissare il moltiplicatore comunale ne segue che anche la decisione impugnata non può essere tutelata. Se il Consiglio di Stato annulla la decisione impugnata, esso decide nel merito o rinvia gli atti all'istanza inferiore per una nuova decisione (art. 59 cpv. 1 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. Ciò può solo comportare la cassazione con rinvio per nuovo giudizio all'autorità competente secondo i principi costituzionali (art. 4 cpv. 1 LPAm). Con ciò non si vuole rendere di certo cassatorio un ricorso che, di massima, non lo è. La decisione del Consiglio di Stato andrà pubblicata dal momento che ogni cittadino potrebbe potenzialmente opporsi per sostenere la competenza municipale.

8.

Si permetta al ricorrente di esprimere ora qualche considerazione politica, dal momento che il Consiglio di Stato è altresì Autorità esecutiva del Cantone e Autorità di vigilanza sui comuni. Si potrebbe essere indotti a respingere il ricorso in esame per le sue conseguenze radicali. Certo, la competenza passa al legislativo, con possibilità di interferenza del Popolo con il referendum, ma è anche da rilevare che nel resto della Svizzera – dove la decisione sul moltiplicatore è di competenza dei legislativi - non esiste un problema "moltiplicatore" nei comuni. Non risulta una paralisi 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 contrario alla politica, né alla praticità. È solo una questione di giustizia.

9.

Ancora una volta il ricorrente si trova a sostenere una causa di principio per spirito ideale e senza pretendere indennità di sorta. È vero formalmente c'è un interesse pecuniario del ricorrente-contribuente. Nella sostanza però, come si è già detto, non è una questione di ammontare delle imposte, quanto di imposte fissate secondo regole corrette e democratiche. Si chiede quindi di prescindere eccezionalmente dalla riscossione di spese. Il tema è peraltro di massimo interesse e rispetto (con autorevoli sostenitori; v. sopra) e quindi le condizioni per non riscuotere spese sarebbero adempiute pienamente. Se il ricorso fosse accolto, le spese sarebbero invece formalmente da accollare al Comune di Losone, poiché avente evidenti interessi pecuniari. In una simile situazione l'accoglimento del ricorso non sarebbe imputabile al Comune, ma alla legge applicata, il cui esame è oltretutto vietato agli enti comunali se non in casi manifesti. In tale contesto il Municipio di Losone ha agito correttamente, essendo a lui impedito il controllo di costituzionalità. Parimenti si chiede quindi di prescindere anche dalla riscossione di spese a carico del Comune di Losone. 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 patrocinare ulteriormente da un avvocato libero professionista (DTF 125 I 182 consid. 7 pag. 202).

**per questi motivi si chiede**

**all'Onorevole Presidente del Consiglio di Stato di decretare:**

1. *L'istanza è accolta.*

§. *Di conseguenza al ricorso è tolto l'effetto sospensivo e la decisione impugnata è immediatamente esecutiva.*

**al Lodevole Consiglio di Stato di giudicare:**

1. *Il ricorso è accolto.*

§. *Di conseguenza la decisione impugnata è annullata e la causa è rinviata al Consiglio comunale di Losone, affinché con decisione soggetta a referendum d'imposta comunale per l'anno 2007. facoltativo stabilisca il moltiplicatore*

§§. *Fino alla decisione del Consiglio comunale di cui sopra il moltiplicatore d'imposta comunale è fissato provvisoriamente al 75%.*

2. *Non si percepiscono spese giudiziarie né si assegnano ripetibili.*

3. *La presente risoluzione è pubblicata nel suo dispositivo all'albo comunale di Losone. Le motivazioni saranno depositate in Cancelleria comunale.*

Con ogni ossequio

Giorgio Ghiringhelli

Allegato : articolo di Marco Bernasconi apparso sul CdT il 31.8.07