

*Per la difesa dei
diritti dei cittadini!*



Rappresentato da
Giorgio Ghiringhelli
Via Ubrio 62
6616 Losone

All'Alto
Tribunale federale svizzero
II Corte di diritto pubblico
1000 Losanna 14

Losone, 23 aprile 2012 (S. Giorgio)

Ricorso in materia di diritto pubblico

Presentato da

Giorgio Ghiringhelli, 23 aprile 1952, Via Ubrio 62, 6616 Losone, ricorrente

Contro

Gran Consiglio del Cantone Ticino, rappr. dall'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio, Palazzo delle Orsoline, 6500 Bellinzona, opponente;

Consiglio di Stato del Cantone Ticino, Residenza governativa, 6501 Bellinzona;

Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), Eigerstrasse 65, 3003 Berna;

Parti interessate

Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino, Via Pretorio 16, 6901

Lugano

Municipio di Losone, 6616 Losone

Concernente la modifica promulgata dal Gran Consiglio del Cantone Ticino il 14 febbraio 2012 della legge organica comunale (LOC) del 10 marzo 1987 e della legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (moltiplicatore d'imposta)

Fatti

A.

Aa. Nel Cantone Ticino (TI) le imposte comunali sono stabilite in base a un tasso percentuale dell'imposta cantonale (moltiplicatore d'imposta). Tradizionalmente era il Municipio a stabilire di anno in anno il moltiplicatore d'imposta mediante risoluzione affissa agli albi.

Ab. Contro i moltiplicatori d'imposta 2007, 2008 e 2009 emessi dal Municipio del Comune di Losone il sottoscritto ha inoltrato ricorso al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, quindi al Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino. Il ricorso (**Doc. A**) censurava – fra l'altro – la carente base legale del moltiplicatore d'imposta comunale per il motivo che la risoluzione del Municipio non configurava gli estremi di una legge formale.

Con una prima sentenza (**Doc. B**) e una successiva sentenza identica il Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino ha accolto i ricorsi, annullando i moltiplicatori d'imposta del Comune di Losone decisi a suo tempo dal Municipio.

Ac. Vista l'urgenza a regolare la tematica, il Gran Consiglio del Cantone Ticino emetteva un decreto legislativo (DL) urgente (non soggetto a referendum). Contro lo stesso – a conoscenza del ricorrente – non sono stati inoltrati ricorsi tendenti all'esame astratto o concreto della norma.

Ad. Venendo a scadere il DL urgente (non rinnovabile ulteriormente), il legislatore cantonale si è visto costretto a regolare in maniera definitiva la tematica del moltiplicatore comunale. Il 7 settembre 2011 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino, con messaggio n. 6527 (**Doc. C**), ha sottoposto al Parlamento cantonale un disegno di revisione della Legge organica comunale del Cantone Ticino (LOC). La competenza a stabilire il moltiplicatore sarebbe stata conferita definitivamente al Consiglio comunale (o all'Assemblea comunale nei regimi senza organo legislativo). Più in particolare il messaggio (pag. 9) afferma che *"La determinazione del moltiplicatore non soggiace per diritto cantonale al referendum facoltativo; il diritto di referendum può nondimeno essere introdotto dal regolamento comunale"*. Nell'idea del Governo l'atto del Consiglio comunale di fissazione del moltiplicatore sarebbe stato soggetto al cosiddetto referendum facoltativo-facoltativo.

Ae. La Commissione della legislazione, a cui è stata attribuita la trattazione del messaggio, non ha seguito la proposta del Governo di stabilire sostanzialmente un referendum facoltativo-facoltativo sul piano comunale. *"Le discussioni si sono quasi esclusivamente concentrate sull'introduzione di un diritto di referendum"* (rapporto di minoranza, pag. 2 in fondo). A tal riguardo si è divisa sulle conclusioni da adottare in via definitiva: sono pertanto scaturiti due rapporti:

- il rapporto di maggioranza (**Doc. D**) sostenuto da Lega dei ticinesi (LEGA) e Partito liberale radicale (PLR-FDP) e Partito socialista (PS-SP) con cui si concludeva alla non referendabilità dell'atto di fissazione del moltiplicatore stabilito dal Consiglio comunale;
- il rapporto di minoranza (**Doc. E**) sostenuto da Partito popolare democratico (PPD-CVP), Unione democratica di centro (UDC-SVP) e Verdi (Grüne) con cui si concludeva alla possibilità per tutti i Comuni di referendum facoltativo nei confronti dell'atto di fissazione del moltiplicatore stabilito dal Consiglio comunale.

B.

Il 14 febbraio 2012 il Gran Consiglio del Cantone Ticino ha trattato il progetto di legge. La discussione parlamentare ha confermato i rapporti di forza emersi nei lavori della Commissione della legislazione: LEGA, PLR e PS a sostegno della maggioranza, mentre PPD, UDC e Verdi per la minoranza. La discussione è stata incentrata tuttavia soltanto ed esclusivamente su ragioni di stampo politico, senza però che vi fossero particolari considerazioni relativamente all'art. 127 Cost. e al principio di legalità in materia fiscale. Il Parlamento cantonale ha fatto proprio il rapporto di maggioranza. È pertanto stata adottata e promulgata, essendo rimasta inutilizzata la facoltà di referendum, la seguente modifica legislativa (**Doc. F**):

Legge organica comunale del 10 marzo 1987 e di Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002; modifica

IL GRAN CONSIGLIO DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- visto il messaggio 7 settembre 2011 n. 6527 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di maggioranza 11 gennaio 2012 n. 6527 R1 della Commissione della legislazione,

decreta:

I.

La Legge organica comunale del 10 marzo 1987 è così modificata:

Art. 13 cpv. 1 lett. c)

1L'assemblea in seduta pubblica:

- c) approva il preventivo del comune e delle aziende municipalizzate e il fabbisogno da coprire con l'imposta; stabilisce inoltre il moltiplicatore d'imposta ai sensi degli articoli 162 e 162a;

Art. 38 cpv. 2

2È possibile presentare proposte di emendamento relative ad un oggetto all'ordine del giorno. Le proposte marginali possono essere decise seduta stante.

Le proposte sostanziali, se contenute in un rapporto di una commissione del consiglio comunale incaricata dell'esame del messaggio municipale, se condivise dal Municipio, possono essere decise seduta stante.

Negli altri casi, l'oggetto deve essere rinviato al Municipio affinché licenzi un messaggio in merito nel termine di 6 mesi.

È riservato l'art. 162 cpv. 3.

Art. 67 cpv. 1

1Ogni consigliere può presentare per iscritto, nella forma della mozione, proposte su oggetti di competenza del Consiglio comunale che non sono all'ordine del giorno; è esclusa la proposta di moltiplicatore o di modifica del medesimo.

Art. 75 cpv. 1, 4 e 5

1Sono soggette a referendum le risoluzioni del Consiglio comunale di cui alle lett. a, d, e, g, h, i dell'art. 13, come pure nei casi stabiliti da leggi speciali, quando ciò sia domandato da almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3'000 cittadini.

4Entro un mese dalla presentazione, il municipio esamina se la domanda è regolare e ricevibile e pubblica all'albo la sua decisione.

5Riconosciute la regolarità e la ricevibilità, esso sottopone la risoluzione alla votazione popolare non prima di un mese, né più tardi di quattro mesi dalla pubblicazione all'albo della decisione.

Art. 110 cpv. 1 lett. a)

1Nell'amministrazione del comune il Municipio esercita specialmente le seguenti funzioni:

a) allestisce ogni anno il preventivo secondo le norme previste dalla legge;

Art. 162

1Il moltiplicatore d'imposta è la percentuale di prelievo per l'imposta comunale, applicata al gettito di imposta cantonale base del comune; la percentuale va arrotondata all'unità intera.

2L'Assemblea comunale o il Consiglio comunale, su proposta del Municipio, stabiliscono il moltiplicatore di regola con l'approvazione del preventivo dell'anno a cui si riferisce, ma al più tardi entro il 31 maggio.

3Essi possono decidere una modifica della proposta municipale secondo il cpv. 2 solo se tale modifica è contenuta e adeguatamente valutata nel rapporto della Commissione della gestione, tenendo conto degli interessi finanziari del comune; le modifiche presentate in seduta da singoli cittadini o consiglieri comunali possono essere decise soltanto se rientrano in un margine di +/- 5 punti di moltiplicatore rispetto alla proposta iniziale del Municipio e se sono state comunicate almeno 10 giorni prima della seduta alla Commissione della gestione, la quale le valuta ed esprime il suo preavviso tramite un breve rapporto.

4La decisione di fissazione del moltiplicatore è immediatamente esecutiva.

5Se il moltiplicatore non è stabilito in tempo utile fa stato il moltiplicatore dell'anno precedente; è riservato l'art. 162a cpv. 2.

Art. 162a (nuovo) Criteri di fissazione del moltiplicatore e intervento del Consiglio di Stato

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.

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.

II.

La Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 è così modificata:

Art. 7 Il regolamento stabilisce le modalità per la determinazione degli elementi di computo necessari all'applicazione della presente legge.

III.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, le presenti modifiche di legge sono pubblicate nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne determina l'entrata in vigore.

C.

Contro la modifica di legge menzionata, il sottoscritto, cittadino contribuente di Losone e già membro del Consiglio comunale (cfr. Regolamento organico comunale; **Doc. G**), inoltra un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale svizzero, chiedendo che essa sia annullata, per violazione del principio di legalità in materia fiscale e che al legislatore cantonale sia ingiunto di sottoporre al referendum facoltativo e alla possibilità di iniziativa popolare gli atti di fissazione del moltiplicatore comunale di imposta del Consiglio comunale.

Diritto

1. *Competenza della II Corte di diritto pubblico nella composizione di cinque giudici*

La questione di diritto preponderante determina l'attribuzione di un affare a una corte del Tribunale federale (art. 22 LTF; art. 36 cpv. 1 RTF), a cui può essere derogato ove la natura dell'affare e la sua connessione con altri affari lo giustificano (art. 22 LTF; art. 36 cpv. 2 RTF). Nel caso concreto si ha a che fare con un ricorso che invoca principalmente l'esigenza di legalità in materia fiscale (art. 127 Cost.) in materia di imposte comunali, alla luce anche della legge federale sull'armonizzazione fiscale (LAID), che esplicitamente contiene il concetto di "tariffa" (art. 6 cpv. 3, 27 cpv. 1, 28 cpv. 2 e 3, 30 cpv. 1 LAID). Esso tocca sostanzialmente il concetto di base legale in materia fiscale. Competente a trattare la questione – il cui aspetto preponderante tocca le imposte e i tributi – è pertanto la II Corte di diritto pubblico del Tribunale federale (art. 30 cpv. 1 lett. b RTF). È vero, dovendo parlare di base legale formale è toccato di riflesso anche il diritto di referendum e di iniziativa popolare. Essa è tuttavia una conseguenza dell'accoglimento della tesi secondo cui il moltiplicatore necessiterebbe di una base legale formale (come si vedrà il referendum non è una condizione per sé stante perché si adempia il concetto di base legale formale, essendo lasciata al diritto cantonale la questione), quindi la conformità con l'art. 127 Cost. I diritti politici – di pertinenza della I Corte di diritto pubblico (art. 29 cpv. 1 lett. c RTF) – hanno pertanto una valenza conseguente nella vertenza (cfr. analogamente sentenza 1A.217/2006 e 1P.686/2006 del 9 agosto 2007 consid. 2.2).

La II Corte di diritto pubblico, dovendo decidere su di un atto normativo cantonale soggetto a referendum, statuirà nella composizione di cinque giudici (art. 20 cpv. 3 LTF). Trattandosi di una questione di diritto fondamentale non ancora

chiarita dalla giurisprudenza non sono adempiute le condizione per derogare eccezionalmente (DTF 118 Ia 125; KARL SPÜHLER, Die Praxis der staatsrechtlichen Beschwerde, N. 765, pag. 209 e seg.) alla composizione ordinaria di cinque giudici (DTF 108 Ia 280; Sentenza 5C.276/2001 consid. 1b; Poudret/Sandoz-Monod, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, 1990, pag. 64 e 65). In tempi recenti la Corte suprema della Confederazione non si è espressa in alcun modo sulle caratteristiche che debbono essere adempiute da un moltiplicatore di imposta sia federale, cantonale o comunale.

2. La risposta del Cantone va emessa dal Gran Consiglio o da una sua delegazione, ma non dal Consiglio di Stato, il quale va considerato solo terzo interveniente

Come espresso già in occasione della procedura 2C_169/2010, nel Cantone Ticino è prassi che il Consiglio di Stato assuma le procedure di ricorso contro atti normativi cantonali dinanzi al Tribunale federale. Ora, tale procedere è lesivo dell'art. 102 cpv. 1 LTF che parla espressamente di autorità inferiore. Deve pertanto essere il Gran Consiglio del Cantone Ticino a promulgare le osservazioni o tutt'al più una sua delegazione (Ufficio presidenziale, sentita la Commissione che ha trattato la legge).

Nella procedura di ricorso menzionata il Consiglio di Stato del Cantone Ticino si richiamava a una disposizione di legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato. Questo rinvio non è di rilievo poiché la LTF, legge federale, deroga in ogni caso a ogni possibile legge cantonale (forza derogatoria del diritto federale; art. 49 Cost.). Poco importa che l'Ufficio presidenziale ne sia informato (anche perché la delegazione cognita del tema, ossia la Commissione, non ne viene per niente informata) e del fatto che il procedere possa essere più lungo (se giustificate il giudice dell'istruzione potrà sempre concedere prolungamenti del termine e non sarà questo ricorrente a opporsi, purché tali rinvii non siano solo dilatori). Anche perché in caso di accoglimento del ricorso l'affare ritorna sui banchi della Commissione e non del Consiglio di Stato.

La rappresentanza del potere esecutivo in questioni di controllo astratto della non è nemmeno giustificato da ragioni di estrema necessità (che comporterebbero di fatto l'impossibilità di allestire una risposta): si pensi al caso di un piccolo Ente pubblico (Patriziato, Consorzio o Parrocchia), che funziona a regime di Assemblea e senza un presidente permanente o con Commissioni senza segretariato. Nel caso del Gran Consiglio del Cantone Ticino la situazione è ben altra: esiste un presidente eletto ogni anno, un Ufficio presidenziale, Commissioni con segretariato, nonché un Consulente giuridico del Gran Consiglio. Non si è peraltro nel quadro di una procedura di azione (art. 120 LTF; si veda anche la procedura di ricorso individuale alla Corte europea dei diritti dell'uomo), ove convenuto è l'Ente pubblico in quanto tale, rappresentato dalla massima autorità esecutiva.

Il Consiglio di Stato può pertanto prendere posizione (tutt'al più) quale terzo interveniente, ma non in nome del Gran Consiglio, unica autorità inferiore ai sensi dell'art. 102 LTF.

3. *Chiamata in causa (Beiladung) del Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino e del Municipio di Losone quali terzi intervenienti*

Il Tribunale federale può invitare a presentare la risposta altre autorità oltre a quella inferiore (art. 102 cpv. 1 LTF).

Della controversia è già stato investito il Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino (Camera del Tribunale di appello del Cantone Ticino), che ha reso le sentenze qui accluse. Una sua chiamata in causa si impone al fine di avere conferma se la base legale formale del Comune ticinese sia effettivamente il Regolamento comunale emesso dal Consiglio comunale con clausola referendaria (chiedendo la trasmissione di copia della relativa giurisprudenza, che il ricorrente non ha avuto modo di trovare in maniera esaustiva), giacché in questo ambito il Tribunale federale non applica il diritto d'ufficio.

La chiamata in causa del Municipio di Losone si giustifica poiché potrà confermare che il Comune di Losone, dispone tutt'ora (cfr. sentenza 1P.369/2004) di un Consiglio comunale e che il ricorrente è contribuente iscritto nei registri fiscali di Losone.

4. *Richiesta di indizione di una deliberazione pubblica*

A norma dell'art. 58 cpv. 1 LTF il Tribunale federale delibera oralmente se il presidente della corte lo ordina o un giudice lo chiede (lett. a) o se non vi è unanimità (lett. b). Prescindendo dal caso obbligatorio di cui alla lett. b, nel presente caso si impone comunque una deliberazione pubblica: essa serve per l'appunto a un fruttuoso scambio di opinioni fra la Corte giudicante (STEFAN HEIMGARTNER/HANS WIPRÄCHTIGER in Basler Kommentar zum BGG, ad art. 58 LTF, N 10), soprattutto in un caso importante come il presente (HEIMGARTNER/WIPRÄCHTIGER, op. cit., N. 25), toccando esso il tema delicato della delega di competenze legislative fiscali ad autorità legislative o esecutive.

5. *In ordine*

5.1 Secondo l'art. 82 lett. b LTF, il Tribunale federale giudica i ricorsi contro gli atti normativi cantonali. Poiché il diritto ticinese non prevede una procedura di un loro controllo astratto, il ricorso al Tribunale federale è direttamente aperto in applicazione dell'art. 87 cpv. 1 LTF (sentenza 2C_750/2008 del 2 giugno 2009)

consid. 1.1, in RtiD I-2010 n. 30 pag. 137 segg.). Interposto entro trenta giorni dalla pubblicazione della nuova legge in base al diritto cantonale il ricorso è tempestivo ai sensi dell'art. 101 LTF (DTF 133 I 286 consid. 1 pag. 288; sentenza 1C_94/2009 del 16 novembre 2010 consid. 1.3; DTF 2C_169/2010 del 17 novembre 2011 consid. 1.1). Invero la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi non è ancora avvenuta. Ciò non inficia la tempestività del ricorso, anzi (sentenza 2C_495/2008 del 16 aprile 2009 consid. 1.4). Di regola per prassi invalsa il Tribunale federale sospende la procedura fino alla scadenza del termine di ricorso. In questo caso tuttavia il legislatore del Cantone Ticino ha un obbligo di legiferare in merito al moltiplicatore, pena l'impossibilità per i Comuni di incassare conformemente alla legge le imposte. Proprio in virtù di questo obbligo (che potrebbe sconfinare in un diniego di giustizia (al riguardo più specificatamente DTF 137 I 105 consid. 2.4 pag. 314 seg.) è auspicabile iniziare immediatamente la procedura ricorsuale con lo scambio di scritti (eventuali ipotetici complementi nel termine di ricorso, possono sempre essere trasmessi successivamente).

5.2 Giusta l'art. 89 cpv. 1 lett. b e c LTF, contro un atto normativo cantonale è legittimato a ricorrere chi è dallo stesso particolarmente toccato in modo attuale o virtuale e ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica. L'interesse degno di protezione può essere giuridico o di fatto (DTF 133 I 286 consid. 2.2 pag. 290). Il coinvolgimento virtuale presuppone che il ricorrente, prima o poi, possa essere toccato direttamente dalla regolamentazione impugnata con una probabilità minima (DTF 136 I 17 consid. 2.1 pag. 21, 49 consid. 2.1 pag. 53 seg.; 133 I 286 consid. 2.2 pag. 289 seg.; DTF 2C_169/2010 del 17 novembre 2011 consid. 1.2). Nella misura in cui sono invocati i diritti politici il diritto di ricorso è dato a ogni avente diritto (art. 89 cpv. 3 LTF).

5.3 In quanto cittadino domiciliato nel Comune di Losone, il sottoscritto è contribuente dell'imposta comunale sul reddito e sulla sostanza, il ricorrente è particolarmente toccato, nel senso sopra descritto, dall'impugnata introduzione di dette norme ed ha un interesse degno di protezione al loro annullamento (l'interesse pratico e attuale è peraltro certo, essendo una legge che entrerà effettivamente in vigore). In virtù dell'art. 89 cpv. 1 LTF, la sua legittimazione a ricorrere è quindi data (DTF 135 I 43 consid. 1.4 pag. 47 seg.; 133 I 286 consid. 2.2 pag. 289 seg.). Sotto il profilo dei diritti politici pure.

5.4 Come già ribadito in DTF 2C_169/2010 del 17 novembre 2011 consid. 1.4 in base alla giurisprudenza, neppure osta all'ammissibilità di massima del ricorso il fatto che disposizioni della legge menzionata costituiscano in tutto o in parte una ripresa letterale dei contenuti del DL urgente, promulgato in via d'urgenza e quindi valido durante un solo anno (art. 43 Cost./TI). La legge impugnata è stata infatti votata, dopo appositi e ampi lavori parlamentari, nell'ambito dell'adozione di una

nuova legge, di validità indeterminata (in merito alla giurisprudenza sviluppata riguardo a revisioni legislative totali, cfr. analogamente DTF 135 I 28 consid. 3.1.1 pag. 31).

5.5 Nel quadro di un controllo astratto come quello in esame, il Tribunale si impone un certo riserbo. Esso annulla le disposizioni cantonali impugnate unicamente se non si prestano ad alcuna interpretazione conforme al diritto costituzionale o se, in ragione delle circostanze, il loro tenore faccia temere con una certa verosimiglianza che vengano interpretate in modo contrario alla Costituzione o al diritto federale (DTF 135 II 243 consid. 2 pag. 248; DTF 2C_169/2010 del 17 novembre 2011 consid. 1.5).

5.6 Il ricorso, che peraltro indica per lo meno implicitamente le norme di diritto violate (anche riguardo alla censura di arbitrio da ultimo sentenza 5A_791/2011 del 23 marzo 2012 consid. 1.3), è pertanto integralmente ricevibile.

6. *Effetto sospensivo ed altre misure provvisionali*

Ritenuto che l'accoglimento del ricorso provoca l'annullamento della legge con effetto retroattivo, non si giustifica di chiedere l'effetto sospensivo o misure provvisionali.

7-8. *Violazione dell'art. 127 cpv. 1 Cost. e dell'art. 34 Cost. combinato con l'art. 17 cpv. 4 Cost./TI poiché l'atto del Consiglio comunale non può essere considerato alla stregua di una legge formale e la delega non è sufficientemente circostanziata (a quest'ultimo è dato un apprezzamento eccessivamente ampio)*

7. *Base legale formale comunale*

7.1 Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino nel suo messaggio n. 6527, dopo aver presentato il quadro legale (punto I.), e i motivi delle sentenze del Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino (punto II.) ha precisato la delega di competenza in materia fiscale (punto III).

Pur riconoscendo, come i giudici cantonali, che un moltiplicatore di imposta fissato da un'autorità esecutiva non sarebbe di per sé criticabile, il Consiglio di Stato ha rimosciuto che per mantenere un simile sistema occorrerebbe aumentare sensibilmente la densità normativa, precisando i fattori che permetterebbero al Municipio di scostarsi dal moltiplicatore matematico.

Il Governo cantonale rileva pertanto che se il legislatore cantonale delega il compito di prelevare il tributo al legislatore comunale, *"le esigenze a cui soggiace la delega sono invece meno severe. Una delega di competenze al parlamento comunale non ha bisogno infatti di essere delimitata quanto all'oggetto in modo così rigoroso come una delega a favore dell'autorità esecutiva cantonale o comunale; sotto il profilo del principio di legalità, un atto normativo comunale può pertanto essere equiparato ad una vera e propria legge formale quando viene adottato dall'organo legislativo comunale abilitato dal diritto cantonale (Assemblea o Consiglio comunale) oppure quando soggiace a referendum obbligatorio o facoltativo"* (messaggio, pag. 4, numero 2 con note a piè di pagina). E ancora *"La determinazione del moltiplicatore non soggiace per diritto cantonale al referendum facoltativo; il diritto di referendum può nondimeno essere introdotto dal regolamento comunale"* (messaggio, pag. 9). Per il resto il messaggio si diffonde in considerazione politiche e sulla procedura di consultazione.

Non si esprime alcunché riguardo al diritto di iniziativa popolare.

7.2 Il rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione, fatto proprio dal Gran Consiglio e che costituisce la "vera motivazione" della legge impugnata (art. 80 cpv. 3 LPAm per analogia; sentenza 1P.531/2006 dell'8 novembre 2006 consid. 2.2), visto peraltro il parere di associazioni mantello di comuni ha espresso *"parere contrario a che la decisione del Consiglio comunale sia soggetta a referendum"*. Si è ritenuto che *"il potere legislativo dia sufficienti garanzie di coinvolgimento democratico ed eviti soprattutto che possano prevalere aspetti emozionali in un processo decisionale di per sé molto delicato. La 'referendabilità' sarebbe peraltro in contrasto anche con il principio stesso del moltiplicatore d'imposta, che per la sua natura dovrebbe poter 'salire' o 'scendere' a secondo delle necessità di una gestione finanziariamente sana del Comune. In una votazione popolare provocata da un referendum, molti cittadini potrebbero invece essere indotti a esprimersi emotivamente, senza disporre o comunque senza considerare tutti gli elementi in gioco (...). Gli esami della situazione finanziaria, prima del Municipio poi della Commissione della gestione e quindi in ultima analisi del plenum del Consiglio comunale sono assolutamente rappresentativi della volontà popolare e indubbiamente molto più vicini alla realtà di un Comune che non un eventuale pronunciamento di tutti gli aventi diritto di voto"*. La referendabilità *"non farebbe altro che allungare i tempi"*. La proposta governativa di referendum facoltativo-facoltativo, peraltro *"assurda"*, *"non avrebbe infatti nulla a che vedere con l'autonomia comunale, che per sua natura riguarda solo aspetti amministrativi"*. A ciò si aggiungerebbero motivi di esistenza del Comune in caso di assenza di entrate, di blocco dell'attività del Comune e pericolo del principio di retroattività.

Nuovamente non si esprime alcunché riguardo al diritto di iniziativa popolare.

7.3 In Svizzera da lungo tempo dottrina e giurisprudenza attribuiscono al principio di legalità, oggi esplicitamente ancorato all'art. 127 cpv. 1 Cost., una portata particolare in materia fiscale, al punto da farlo assurgere al rango di diritto costituzionale autonomo, direttamente applicabile e giustiziabile (DTF 136 I 142 consid. 3.1; 132 II 371 con riferimenti). Esso esige che, nelle loro linee essenziali, la

cerchia delle persone assoggettate, nonché l'oggetto e le basi di calcolo dell'imposta devono essere disciplinati da una legge in senso formale (DTF 136 I 142 consid. 3.1; 132 II 371 consid. 2.1; 131 II 735 consid. 3.2 con riferimenti). La regola vale anche nel caso in cui il legislatore abbia delegato la competenza di fissare il tributo: la legge su cui poggia la delega è dunque sufficientemente precisa se determina perlomeno il soggetto, l'oggetto e le basi di calcolo del tributo (DTF 136 II 337 consid. 5.1 pag. 348; 136 I 142 consid. 3.1 pag. 145 e seg.; 132 II 371 consid. 2.1 con rinvii).

7.4 In Ticino la cerchia delle persone assoggettate all'imposta comunale sul reddito e l'oggetto della medesima sono fissati dagli art. 274, 275, 277 e 278 Legge tributaria [LT], i quali in parte rinviano a quanto disposto dalle norme concernenti l'imposta cantonale sul reddito. Per quanto attiene al suo ammontare, l'art. 276 cpv. 2 LT stabilisce che essa è calcolata applicando il moltiplicatore comunale all'imposta cantonale base. Stante quanto previsto dall'art. 276 cpv. 3 LT, la definizione e le modalità di calcolo del moltiplicatore di imposta comunale sono stabilite dall'art. 162 LOC.

Giusta il cpv. 1 dell'art. 162 della legge impugnata, il moltiplicatore d'imposta è la percentuale di prelievo per l'imposta comunale, applicata al gettito di imposta cantonale base del comune; la percentuale va arrotondata all'unità intera. L'Assemblea comunale o il Consiglio comunale, soggiunge il cpv. 2, su proposta del Municipio, stabiliscono il moltiplicatore di regola con l'approvazione del preventivo dell'anno a cui si riferisce, ma al più tardi entro il 31 maggio. Sono poi previste altre norme di procedura che qui non si censurano in maniera astratta, rilevando tuttavia sin d'ora che secondo il cpv. 5 se il moltiplicatore non è stabilito in tempo utile fa stato il moltiplicatore dell'anno precedente.

A norma del nuovo art. 162a cpv. 1 della legge impugnata nella 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. In sostanza ciò non fa che confermare l'attuale prassi ticinese. Come in occasione del precedente quadro legale, queste sono le soli basi legali formali relative al moltiplicatore.

Ancora una volta, questa volta dinanzi al Tribunale federale, non si censura una violazione del principio di legalità riguardante la definizione dell'imponibile e delle persone assoggettate all'imposta in parola. Esse sono contenute infatti nella Legge federale sull'armonizzazione e nella Legge tributaria ticinese (entrambi leggi formali). Contestate sono le *modalità di calcolo*.

7.5 La legge impugnata ripete fin quasi in maniera ridondante il caso in cui il moltiplicatore sia stabilito dall'Assemblea comunale o dal Consiglio comunale. Come si vedrà si tratta di casi radicalmente diversi. Nella prima circostanza, è evidente che la costituzionalità è data per il fatto che l'Assemblea costituita dagli

aventi diritto di voto in materia comunale (art. 17 cpv. 2 Cost./TI) è nel contempo non solo il legislatore, ma anche il Costituente del Comune. Tutti i suoi atti sono assimilabili in ogni caso, pur non essendo in tutto e per tutto dei regolamenti comunali (riguardo soprattutto all'approvazione cantonale; art. 188 e 189 LOC), ad atti legislativi formali, che non necessitano – rimanendo aperta la legittimazione del ricorrente sotto questo profilo (a Losone, comune di cui il ricorrente è cittadino, è istituito il Consiglio comunale; cfr. sentenza 1C_46/2009 del 26 febbraio 2009 consid. 1.3.3) – l'intervento del giudice costituzionale nel quadro di un ricorso astratto (ricorso punto 5.5).

7.6 Oggetto del contendere è pertanto la questione a sapere se la normativa promulgata dal legislatore ticinese nella legge impugnata, secondo cui il Consiglio comunale fissa autonomamente il moltiplicatore comunale d'imposta (nei Comuni, ove è istituito, come nel Comune di Losone), senza alcuna possibilità di referendum e di iniziativa popolare, sia conforme al principio costituzionale di legalità in materia fiscale ancorato all'art. 127 cpv. 1 Cost. e di riflesso all'art. 17 cpv. 4 Cost./TI. Occorre in sostanza rispondere in prima battuta al quesito a sapere se

- a) l'atto del Consiglio comunale di fissazione del moltiplicatore può essere trattato alla stregua di una base legale formale (punto 7);
- b) e in caso di risposta negativa se l'atto delegato del Consiglio comunale poggia su una base legale formale sufficiente (punto 8).

7.7 Leggi in senso formale sono in primo luogo da considerare gli atti normativi soggetti a referendum obbligatorio o facoltativo. Il Tribunale federale ha comunque precisato che anche gli atti normativi adottati dal legislativo che non soggiacciono a referendum possono adempiere la funzione di legge formale quando la costituzione prevede per la determinata materia la competenza esclusiva del Parlamento oppure se esiste uno spazio, che permetta al legislatore di attribuire una siffatta competenza al Parlamento (DTF 132 I 157 consid. 2.2 pag. 159; 118 Ia 245 consid. 3b, 320 consid. 3a con rispettivi riferimenti). Infatti i Cantoni per diritto federale non sono tenuti a stabilire il diritto di referendum e di iniziativa popolare legislativa (DTF 126 I 180 consid. 2a/aa pag. 182; 124 I 216 consid. 3a pag. 218). Ciò è stato ancora recentemente confermato dall'Assemblea federale in occasione della concessione della garanzia alla nuova Costituzione del Canton Friburgo: la democraticità è già data se i cittadini hanno il diritto di eleggere il Parlamento cantonale, di approvare e proporre una revisione costituzionale e a loro è garantita la separazione dei poteri (FF 2005 352; è opportuno rilevare che da allora i messaggi non sono più motivati; cfr. rapporto della Commissione degli affari politici del Consiglio degli Stati del 4 novembre 2005; affare 05.062; cfr. per il Ticino BU 1998 S 1172 e seg.; 1999 N 74 e seg.).

L'aspetto della base legale formale nel Cantone è regolata dal diritto pubblico cantonale, segnatamente dalla Costituzione cantonale. Il Tribunale federale, atteso che il principio della separazione dei poteri è un diritto costituzionale cantonale

(art. 95 lett. c LTF; art. 51 Cost./TI), adito con un ricorso in materia di diritto pubblico, esamina liberamente la portata delle disposizioni costituzionali cantonali, mentre le norme legislative cantonali o di rango inferiore vengono esaminate limitatamente all'arbitrio (DTF 128 I 113 consid. 2c pag. 116; 127 I 60 consid. 2a pag. 64; 126 I 180 consid. 2a/aa pag. 182; 124 I 216 consid. 3 pag. 218 seg.; 121 I 22 consid. 3a pag. 25 seg.). Esamina liberamente di regola anche l'ammissibilità della delega di mansioni legislative (DTF 126 I 180 consid. 2a/aa pag. 182; 121 I 22 consid. 3a pag. 25 seg.).

7.8 Nel diritto ticinese il Comune è un ente di diritto pubblico istituito dalla Costituzione cantonale (art. 16 cpv. 1 Cost./TI). Esso è autonomo nei limiti della Costituzione e delle leggi (art. 16 cpv. 2 Cost./TI). A livello locale svolge i compiti pubblici generali che la legge non attribuisce né alla Confederazione né al Cantone (art. 16 cpv. 3 Cost./TI). L'importante riconoscimento del Comune a livello costituzionale vuole dimostrare come esso sia *"una cellula fondamentale dello Stato democratico che non deve decadere a semplice istanza amministrativa del Cantone, costantemente soggetta alla sua autorità"* (messaggio n. 4341 del Consiglio di Stato alla nuova Costituzione del 20 dicembre 1994; commento ad art. 16).

Nel diritto ticinese il Comune ha quali organi l'Assemblea comunale e il Municipio; può istituire il Consiglio comunale secondo le norme previste dalla legge (art. 17 cpv. 1 Cost./TI). L'Assemblea comunale è costituita dagli aventi diritto di voto in materia comunale (art. 17 cpv. 2 Cost./TI). Il Municipio è l'organo che amministra e rappresenta il Comune (art. 17 cpv. 3 Cost./TI). Il diritto di iniziativa e di referendum è garantito ove esiste il Consiglio comunale (art. 17 cpv. 4 Cost./TI). Al proposito del cpv. 4 si *"rinvia alla legge circa le modalità d'esercizio del diritto d'iniziativa e di referendum, che è logicamente garantito nei soli comuni ove esiste il consiglio comunale. Queste modalità sono ora stabilite dagli art. 75 e segg. della legge organica comunale del 10 marzo 1987"* (messaggio n. 4341 del Consiglio di Stato alla nuova Costituzione del 20 dicembre 1994; commento ad art. 17). La Costituzione cantonale ticinese conferisce numerosi diritti politici ai cittadini ticinesi: *"oltre al diritto tradizionale di eleggere le autorità legislative ed esecutive cantonali e comunale (art. 35) essi hanno, (...) nei Comuni dotati di un Parlamento, il diritto di iniziativa e di referendum (art. 17)"* (Messaggio del Consiglio federale concernente il conferimento della garanzia federale alla costituzione del Cantone Ticino; FF 1998 4730). Di rilievo che l'ampio elenco dei diritti politici è stato lodato dalla relatrice della Commissione VRENI SPOERRI in occasione della discussione al Consiglio degli Stati (BU 1998 S 1173).

7.9 Una delega di mansioni legislative al Comune da parte del legislatore cantonale non necessita particolari esigenze, né viola la separazione dei poteri né i diritti politici cantonali. Determinante è che la Costituzione permetta tale ripartizione di competenze (in tal senso non è nemmeno necessaria una delega specifica di rango legislativo formale cantonale, bastando il diritto consuetudinario; DTF 135 I 233 consid. 2.1 pag. 241; 131 I 333 consid. 4.4.1 pag. 341 e seg; 127 I 60 consid. 2d pag.

65): ciò è il caso per il Cantone Ticino: nel suo campo di autonomia (art. 16 Cost./TI) il Comune disciplina mediante regolamenti le materie che rientrano nelle sue competenze (art. 186 cpv. 1 LOC) secondo le modalità previste dagli art. 186-189 LOC e necessitano dell'approvazione del Consiglio di Stato (ora della Sezione enti locali per delega). I regolamenti – nei comuni ove è istituito il Consiglio comunale (art. 13 lett. a e 42 cpv. 2 LOC) – sono inoltre soggetti (art. 17 cpv. 4 Cost./TI) al referendum facoltativo (art. 75 e 187 lett. b LOC) e al diritto di iniziativa popolare (76 LOC).

Come tale, il regolamento comunale nel Cantone Ticino *"offre oltretutto le stesse garanzie di legittimità democratica di una legge cantonale"* (sentenza 2C_978/2010 del 24 maggio 2011 consid. 5.2.1). Infatti secondo la giurisprudenza del Tribunale federale in materia di principio di legalità in materia fiscale un atto normativo comunale può essere parificato alla stregua di un'autentica legge formale, quando è stato promulgato dal legislativo comunale (Assemblea comunale o Consiglio comunale) così come stabilito dal diritto cantonale o è stato sottoposto al referendum obbligatorio o facoltativo (DTF 135 I 233 consid. 2.1 pag. 241; 131 I 333 consid. 4.3 pag. 341; 127 I 60 consid. 2e pag. 66 con riferimenti).

7.10 Come si è già visto (punto 7.4), il legislatore cantonale con la legge impugnata non ha lasciato che i Comuni fissassero il moltiplicatore comunale di imposta nella forma ordinaria (regolamento comunale; punto 7.9). Ha preferito il sistema previgente che consisteva nel fissare un importo di anno in anno con validità limitata, senza approvazione del Consiglio di Stato (art. 186-189 LOC e contrario) e concludendo perfino si tratterebbe perfino di una "decisione" (art. 162 cpv. 5 LOC nella forma della legge impugnata). Ora, è palese che non si tratta di una decisione bensì di un atto con carattere normativo generale e astratto, a cui peraltro si vuol dare valenza di base legale formale. La decisione in senso stretto (art. 1 cpv. 1 LPAm e 5 PA per analogia) è piuttosto la notifica di tassazione (tematica già affrontata in occasione dei ricorsi cantonali).

Sia come sia occorre esaminare se tale atto di fissazione del moltiplicatore (punto 7.4) possa essere considerato veramente alla stregua di una base legale formale. La risposta non può che essere negativa. Vero è che il legislatore cantonale è legittimamente abilitato a legiferare liberamente, tuttavia nei limiti del diritto cantonale, che comprende innanzitutto la Costituzione cantonale. Ora, l'art. 17 cpv. 4 Cost./TI stabilisce chiaramente un diritto che *"è logicamente garantito"* (punto 7.8) e così è stato inteso pure dall'autorità di garanzia (punto 7.9), interpretazione che il Tribunale federale non rivede ed adotta come vincolante (DTF 131 I 26 consid. 3.1 pag. 130). E se il diritto di referendum e di iniziativa dev'essere logicamente garantito, mal si comprenderebbe dove dovrebbe essere garantito se non – per lo meno – alle basi legali formali comunali. È evidente che ci si riferisce innanzitutto al referendum e all'iniziativa popolare *legislativi*. Il rinvio alle modalità nel messaggio alla Cost./TI si rifà unicamente ai termini di esercizio e al numero di firme, i giorni

per raccogliarli, l'esame di ricevibilità, la data della votazione, ma non al diritto di intervento popolare in quanto tale, che è ancorato nella Costituzione. Ne segue che l'atto di fissazione del moltiplicatore emesso dal Consiglio comunale a norma dell'art. 162 LOC come alla legge impugnata non può essere considerato alla stregua di una base legale formale, non soddisfacendo le esigenze stabilite dal diritto pubblico (costituzionale) ticinese (cfr. punto 7.9 secondo paragrafo; "*così come stabilito dal diritto cantonale*"). E l'art. 17 cpv. 4 Cost./TI – come nel caso analogo del diritto pubblico vodese – visto il tenore e l'interpretazione non ha carattere unicamente indicativo o peggio simbolico, ma imperativo ed effettivo (DTF 131 I 333 consid. 4.3 pag. 341: "*comme l'exigent les art. 142 al. 2 et 147 al. 1 Cst./VD*").

7.11 Al medesimo risultato appena esposto (punto 7.10) si giungerebbe pure se si volesse – a torto trattandosi di disposizioni costituzionali cantonali – trattare la questione con cognizione limitata alla disparità di trattamento (art. 8 Cost.) e all'arbitrio, che include fra l'altro il precetto della buona fede (art. 9 Cost.; sulla cui definizione si rinvia a DTF 137 I 1 consid. 2.4 con riferimenti).

Infatti si soggiunga, a complemento delle considerazioni sopra espresse, una volta di più come i diritti costituzionali del cittadino non sono principi generici, teorici e vuoti, ma devono essere concreti ed effettivi e interpretati in quest'ottica (sentenza 1P.765/2004 del 22 giugno 2005 consid. 4.1; fra tante sentenza CorteEDU Schlumpf c/. Svizzera dell'8 gennaio 2009 § 57). È evidente che nel comune sentire elvetico il diritto di iniziativa e referendum è inteso innanzitutto, prima che ad altri ambiti (finanziario, piano regolatore, atti amministrativi) all'intervento popolare in materia costituzionale o legislativo (art. 138-141a Cost; art. 37, 42, 85, 87, 88 Cost./TI). L'art. 17 cpv. 4 Cost./TI in buona fede non può che essere inteso a tal riguardo. In questo senso si è invero già espresso in un caso il Consiglio di Stato: il referendum in sede comunale non è diverso da quello conosciuto nel Cantone o nella Confederazione (ris. gov. 10531 del 30 novembre 1976 citata in EROS RATTI, Il Comune, Volume II, pag. 562) ed è nato proprio come salvaguardia della partecipazione popolare nei Comuni, che istituendo il Consiglio comunale, avrebbero trasferito le competenze originariamente dell'Assemblea al Parlamento comunale (decreto costituzione del 19 novembre 1897; RATTI, pag. 561).

In materia di tributi sin dalla DTF 118 Ia 320 nel Cantone Ticino base legale formale nel Comune è considerato il regolamento comunale emesso dal Consiglio comunale soggetto al referendum popolare e al diritto di iniziativa popolare secondo gli art. 75 e 76 LOC. Ciò è ancora il caso per l'acqua potabile (sentenze TRAM 52.1997.367 del 26 marzo 1998 consid. 3.3 e sentenze analoghe del medesimo giorno n. 348, 349, 350, 351 e 352), per la raccolta dei rifiuti (sentenza TRAM 52.1995. 349 e 350 del 28 aprile 1995 consid. 3.3), per l'energia elettrica (sentenza TRAM 52.1995.311 del 22 settembre 1995 consid. 4) o per l'uso del suolo pubblico (esplicitamente "regolamento"; sentenza TRAM 52.1996.74 del 15 luglio 1996 consid. 3.2). E ciò benché in materia di tasse – come rettamente

tengono conto le sentenze citate – il principio di base legale possa essere attenuato mediante i principi di equivalenza e copertura dei costi (D'TF 130 I 113 consid. 2.2 pag. 116; 126 I 180 consid. 2a/bb pag. 183; 118 Ia 320 consid. 3b pag. 324; da ultimo sentenza 2C_404/2010 del 20 febbraio 2012 consid. 6.4). A maggior ragione in materia di imposte e soprattutto quella comunale, che tocca tutta la collettività e non fonda alcun rapporto di controprestazione. Determinante la sentenza 52.1995.311 ove le tariffe servivano non solo a coprire le spese, ma anche a racimolare introiti e pertanto a creare introiti con carattere di imposta. I giudici cantonali perentoriamente hanno stabilito la necessità di un regolamento comunale. Solo cadendo nell'arbitrio si potrebbe sostenere l'inverso.

A ciò si aggiunga che è lo stesso Consiglio di Stato, fondandosi su un parere dell'allora proprio consulente giuridico SANDRO CRESPI, a riconoscere come un moltiplicatore d'imposta abbia carattere di atto normativo formale e va soggetto a referendum e iniziativa popolare (RDAT 1980 pag. 15; nota a piede 2 del messaggio).

L'eventuale diritto consuetudinario (del moltiplicatore comunale fissato mediante pseudo-decisione non soggetta a referendum o iniziativa popolare) per stessa ammissione dei massimi giudici cantonali non può in nessun caso sostituire la base legale formale (sentenza TRAM 52.1996.74 del 15 luglio 1996 consid. 4)

7.12 A titolo preliminare occorre rimanere sorpresi sulle considerazioni del rapporto di maggioranza. Nulla si dice circa il principio di legalità in materia fiscale rispetto al diritto pubblico cantonale (punto 7.2). E cade in contraddizioni insostenibili per non dire ridicole. L'emotività nel Consiglio comunale non è diversa da quella del Popolo, inoltre ci si chiede come il Consiglio comunale possa essere più vicino al Popolo del Popolo stesso (sic!). Manifestamente errata pure la tesi secondo cui il moltiplicatore d'imposta comunale sarebbe solo un "atto amministrativo". Dal momento che un'imposta necessita di base legale formale (art. 127 cpv. 1 Cost.), come può trarre simili conclusioni la Commissione della legislazione del Gran Consiglio?

Conviene quindi confrontarsi con le motivazioni del Consiglio di Stato (punto 7.1): le conclusioni del governo cantonale sono manifestamente errate, quando perentoriamente osserva che un atto possa essere considerato una base legale formale per il semplice fatto che sia stata emanata dall'organo legislativo abilitato a tale scopo dal diritto cantonale, non distinguendo, quindi confodendo e facendo erroneamente un tutt'uno, se tale atto sia munito della clausola referendaria (quindi di iniziativa popolare) o no. Un conto sono gli atti emanati con clausola e un conto senza. Analogamente è sul piano federale: un conto sono le leggi federali, un conto sono le ordinanze dell'Assemblea federale non soggette a referendum. Difatti queste ultime si differenziano eccome per il fatto segnatamente che non beneficiano dell'art. 191 Cost. L'atto di fissazione del moltiplicatore è pertanto assimilabile alla stregua di un' "ordinanza" emessa dal Consiglio comunale.

Il fatto che il ragionamento del Consiglio di Stato sia concettualmente errato è dimostrato dalla circostanza che prima parla di "*legislatore comunale*" e poi "*delega di competenze al parlamento comunale*". Ma non sono gli stessi concetti! Le citazioni delle DTF lo dimostrano: come si è visto (punto 7.9), esse riguardano soltanto la delega verticale dal Cantone al Comune ossia fra Enti, non contestata dal ricorrente, ma non quella orizzontale a organi singolari all'interno di un Ente a cui il Tribunale federale rinvia correttamente al diritto cantonale per tale aspetto.

Certamente il diritto cantonale non è tenuto a prevedere referendum o diritti di iniziativa popolare a livello legislativo (punto 7.7), ma ciò non permette di difendere l'interpretazione del Consiglio di Stato. È vero non esiste alcun obbligo per diritto federale, ma ciò è lasciato al diritto cantonale: e il diritto cantonale è innanzitutto regolato dalla Costituzione cantonale, quindi dalle leggi cantonali, poi dalle ordinanze (in Ticino: regolamenti). È solo cadendo nell'arbitrio, dando un'interpretazione manifestamente errata, totalmente lesiva del concetto di legalità in materia fiscale che il legislatore cantonale ha promulgato la legge impugnata, ignorando:

- che l'art. 17 cpv. 4 Cost./TI garantisce nei Comuni a regime di Consiglio comunale il diritto di referendum e di iniziativa (punto 7.8);
- che tale possibilità di intervento è "*logicamente garantita*" (punto 7.8; messaggio del CdS alla Costituzione cantonale)
- che tale garanzia è un "*diritto*" (punto 7.8; messaggio di garanzia del CF);
- che l'ampio elenco dei diritti popolari è stato garantito dall'AF (punto 7.8 in fine);
- che nei Comuni ticinesi da sempre il regolamento, atto a regolare le competenze comunale, soggiace a iniziativa e referendum (punto 7.9);
- che tale diritto iscritto nella Costituzione cantonale non ha valenza indicativa, ma imperativa e giustiziabile (punto 7.10);
- che il diritto di referendum e di iniziativa, proprio perché effettivi e non teorici in Svizzera è inteso innanzitutto per atti di carattere costituzionale o legislativo e non amministrativo (punto 7.11);
- che punto il diritto di referendum e di iniziativa popolare comunale ha valenza per lo meno identica a quella cantonale, quindi in ogni caso per le basi legali formali (7.11);
- che la prassi cantonale invalsa in materia di tasse causali o tasse finendo nel campo dell'imposta esige una base legale in un regolamento soggetto a referendum e iniziativa popolare (punto 7.11);
- che lo stesso Consiglio di Stato riconosce la necessità di una base legale formale con referendum cantonale per un eventuale moltiplicatore cantonale di imposta (punto 7.11; parere Crespi);
- che il diritto consuetudinario è irrilevante per stessa decisione della giustizia cantonale (punto 7.11);

Infine si può ritenere come logica conseguenza che il legislatore ha pure leso l'art. 34 Cost., sottraendo al referendum e al diritto di iniziativa popolare un atto che imperativamente andrebbe soggetto allo stesso (moltiplicatore d'imposta comunale). Difatti negli art. 162 e 162a il legislatore cantonale persiste ad attribuirgli carattere di base legale formale, ma non collima con quanto stabilito in maniera chiara, inoppugnabile, e senza contraddizioni dalla storia con cui sono nati i diritti politici comunali, sono stati poi codificati nella Costituzione cantonale e come sono sempre stati intesi dal Costituente e dalla prassi cantonale dei massimi tribunali.

Da ultimo va ancora riferito che l'eventuale maldestro rinvio alla legislazione di urgenza (art. 43 Cost./TI non soggetta a referendum o iniziativa popolare) a titolo esemplificativo per base legale formale cade a priori nel vuoto perché è esplicitamente una deroga inserita nella Costituzione cantonale, perché è prevista solo nel Cantone e non per il Comune e perché è una normativa di carattere rigorosamente temporaneo: la durata di validità massima è un anno e non è rinnovabile in via d'urgenza.

7.13 Da questo esame di dettaglio emerge con certezza granitica che l'atto di fissazione del moltiplicatore reso dal Consiglio comunale a norma degli art. 162 e 162a LOC non può essere considerato alla stregua di un atto normativo formale (l'eventuale approvazione del Governo o no è irrilevante a tal proposito: DTF 118 Ia 320 consid. 5 pag. 327). Ciò tuttavia, come riferito sopra (punto 7.6) non basta per invalidare la legge cantonale. L'intervento del giudice costituzionale è limitato ai casi in cui non si possa interpretare conformemente alla Costituzione la norma (punto 5.5).

Di seguito ci si chiede quindi se l'atto del Consiglio comunale possa essere tutelato nel quadro di una delega legislativa in materia fiscale al Consiglio comunale.

8. *L'atto di fissazione del Consiglio comunale relativo al moltiplicatore comunale di imposta non poggia su una sufficiente base legale (eccessivo apprezzamento)*

8.1 Accertato come gli art. 162 e 162a LOC costituiscono l'unica base legale in senso formale su cui si fonda il moltiplicatore d'imposta comunale, essi fissano in maniera precisa il modo con il quale lo stesso deve essere calcolato, stabilendo i vari fattori che devono essere presi in considerazione a tal fine e il sistema con cui gli stessi devono essere combinati tra di loro.

È però altresì vero che perlomeno alcuni degli elementi che concorrono alla sua determinazione derivano da scelte che il Consiglio comunale può effettuare in base al proprio ampio apprezzamento e "che soggiacciono ad un controllo politico nonché giudiziario assai limitato, se non addirittura nullo" (come ammesso dal Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino; sentenza TRAM 52.2009.236 del 10 febbraio 2011 consid. 3.4). A questo proposito occorre in primo luogo considerare

che il fabbisogno di preventivo può essere fatto variare in maniera piuttosto importante a seconda del tasso d'ammortamento degli investimenti che si vuole applicare, visto che le disposizioni in materia di gestione finanziaria e di contabilità lasciano agli organi comunali un certo margine di manovra a questo proposito (art. 158 cpv. 1 LOC e art. 12 e segg. del regolamento sulla gestione finanziaria e la contabilità dei comuni del 30 giugno 1987; RL 2.1.2.1). Certo, l'ultima parola su tutte le questioni spetta comunque sempre al Consiglio comunale; si tratta però tutti di elementi che nella loro integralità sfuggono a ogni diritto di referendum e di iniziativa popolare (art. 75 cpv. 1 LOC e contrario, non trovando realizzazione nell'elencazione dell'art. 13 LOC).

Ma ciò che più conta è che la LOC – sia prima sia ora con la legge impugnata – riconosce al Consiglio comunale la facoltà di (parzialmente) distanziarsi dal dato matematico risultante dal rapporto percentuale esistente tra il fabbisogno approvato dal legislativo e il gettito dell'imposta cantonale di base e di fixare un cosiddetto moltiplicatore politico, essendo esso legittimato giusta l'art. 162 cpv. 2 lett. a e b ad aggiornare il fabbisogno preventivo in base ai riscontri dell'esercizio corrente e a costituire nel contempo una riserva generale, sottoforma di capitale proprio (art. 169 LOC). In questo modo, il legislatore cantonale ha voluto 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; RDAT II-1992 n. 5 consid. 3; Sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino n. 52.2002.500 del 23 gennaio 2003 consid. 2). Ora, se lo scopo perseguito da questa norma appare più che legittimo, essendo la stessa sostanzialmente volta a meglio garantire l'equilibrio finanziario del comune, il fatto però che su questo punto la LOC non disciplini in alcun modo il potere conferito al Consiglio comunale di intervenire su alcuni di quei fattori che concorrono alla determinazione del moltiplicatore d'imposta, appare alquanto problematico dal profilo del rispetto del principio di legalità in ambito fiscale.

In passato, la giurisprudenza cantonale e ancora il TRAM nelle sentenze accluse ha infatti avuto modo di sottolineare che la latitudine di giudizio che l'art. 162 LOC riservava agli organi comunali ai fini della determinazione del moltiplicatore politico è relativamente ampia, tant'è vero che a più riprese è stato sottolineato come, in caso di contestazioni, le scelte operate a questo proposito da tale organismo non possono essere deferite al Popolo e non possano essere censurate da parte dell'autorità di ricorso solo nella misura in cui integrano gli estremi della violazione del diritto sotto il profilo dell'abuso di potere (art. 61 LPamm; cfr. RDAT II 1992 n. 5, sentenza TRAM 52.2002.500 del 23 gennaio 2003 consid. 2). Partendo da questo presupposto, il Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino, nelle rare occasioni in cui è stato chiamato a sindacare la legittimità di un atto con cui veniva fissato il moltiplicatore d'imposta, ha ritenuto che differenze dell'ordine del 6% (RDAT II-1992 n. 5) e addirittura anche del 10%

(RDAT 1980 n. 8) rispetto al moltiplicatore aritmetico non costituivano ancora un abuso del vasto potere d'apprezzamento che in base alla legge doveva essere riconosciuto agli organi comunali.

8.2 Stante la giurisprudenza appena illustrata e confermata nuovamente nella legge impugnata, si deve comunque riconoscere che, in assenza di qualsiasi limite o criterio posto dalla legge, il margine di manovra di cui dispone in questo campo l'esecutivo comunale è sicuramente molto ampio, al punto che esso è addirittura legittimato a spaziare all'interno di una forchetta che si estende su (almeno) 20 punti percentuali (+/- 10% rispetto al moltiplicatore aritmetico), senza dover temere di venir smentito né dal Popolo, che non può affidarsi alla clausola referendaria o all'iniziativa popolare, né dalle istanze superiori in caso di ricorso.

Ciò viola manifestamente l'art. 127 cpv. 1 Cost.

È vero, con la legge impugnata la tariffa è fissata dal Consiglio comunale e non più dal Municipio. Ma nulla muta. Contrariamente all'opinione del Consiglio di Stato, il Tribunale federale non ha differenziato la delega all'autorità esecutiva dalla delega all'autorità legislativa, rendendo quest'ultima meno rigida (DTF 124 I 216 consid. 4c pag. 220). La Cost./TI non permette l'emanazione di atti avente base legale formale senza clausola referendaria da parte del Consiglio comunale (DTF 124 I 216 consid. 4a pag. 219).

8.3 Trattandosi di un norma fiscale relativa a un'imposta diretta applicabile a tutti i cittadini cade nel vuoto ogni tentativo di voler relativizzare il principio di legalità: non si tratta di una tassa (punto 7) né tantomeno di un contributo di previdenza (DTF 9C_347/2011 del 26 gennaio 2012).

9. *Occorre ordinare al Consiglio di Stato del Cantone Ticino la pubblicazione del dispositivo nell'organo di pubblicazione delle leggi del Cantone Ticino*

In occasione della procedura 2C_169/2010, questo ricorrente, fondandosi su di un testo di HANGARTNER, sollecitava come vera e propria conclusione, di far pubblicare il dispositivo della sentenza del Tribunale federale nel Bollettino delle leggi e degli atti esecutivi. Il Tribunale federale ha disatteso tale auspicio (DTF 2C_169/2010 del 17 novembre 2011 consid. 3.2). In effetti spetta al diritto cantonale e non al diritto federale regolare la forma di pubblicazione degli atti normativi cantonali.

Dal momento che la legge è pubblicata in una determinata maniera, l'eventuale dispositivo della decisione di cassazione della legge deve seguire la medesima maniera di pubblicazione. Spetta pertanto al Consiglio di Stato rispettare tale precetto. Si tratta di mantenere il parallelismo delle forme, che va rigorosamente

rispettato: in Italia le leggi sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale, analogamente la sentenza della Corte costituzionale. Così pure in Francia, Belgio, ecc.

Se è vero che oggi vi sono molte forme di informazione (organi di stampa, internet, ecc.), esse sono solo surrogati non ufficiali. La pubblicazione ha il pregio di avere un effetto preclusivo, nel senso che si crea la finzione giuridica che da quel momento tutti i cittadini sono informati. In caso contrario un cittadino laico, potrebbe oltre i termini previsti dall'art. 124 LTF, inoltrare una domanda di revisione e il Tribunale federale sarebbe verosimilmente tenuto a esaminarla nel merito, poiché il cittadino laico dirà, al momento della pubblicazione dei motivi nell'Internet, di essere venuto a conoscenza della sentenza solo a quel momento.

10. *Sulle conclusioni*

A norma dell'art. 107 cpv. 1 LTF, se il Tribunale federale accoglie il ricorso decide nel merito. Consultando il messaggio alla LTF, il Consiglio federale afferma nel quadro di un esame astratto della norma, il ricorso avrà principalmente natura cassatoria, conclusione del tutto conforme nel ricorso in materia di diritto pubblico.

Ritenuto che il legislatore cantonale ha ignorato totalmente le disposizioni della Costituzione cantonale conviene annullare l'intera legge. Infatti al legislatore cantonale rimane aperta la possibilità di prevedere che il moltiplicatore comunale di imposta sia fissato a tempo indeterminato nel regolamento comunale o mediante atto separato analogo. Tale ipotesi, nemmeno considerata in occasione della discussione della legge impugnata (non emerge una parola in merito, benché fosse trattata nel ricorso dinanzi ai giudici cantonali), impone di essere almeno considerata. Avrebbe il pregio di non dover procedere ogni anno alla fissazione del moltiplicatore. Queste considerazioni – di mero diritto cantonale non costituzionale né tantomeno relativo direttamente ai diritti politici (art. 95 lett. c e e LTF e contrario) – spettano chiaramente non in prima (ed unica) battuta al Tribunale federale e proprio ciò anche nel caso di regime di Assemblea comunale, di per sé conforme al principio di legalità e alla Costituzione cantonale (punto ...).

Dal momento che l'annullamento della legge provoca un vuoto giuridico, che il legislatore deve colmare al più presto poiché già in diniego di giustizia (art. 94 LTF; DTF 137 I 305), occorre invitare già sin d'ora il legislatore ticinese a prevedere il referendum facoltativo e la possibilità di iniziativa nella nuova legislazione: e ciò – anche per economia processuale – al fine di evitare future contestazioni in merito.

Trattandosi di un ricorso di interesse pubblico si prescinde dall'anonimizzazione dei nomi, limitandosi a cancellare i recapiti del ricorrente (fra tante DTF 2C_169/2010 del 17 novembre 2011).

11. *Spese giudiziarie (esenzione dalla riscossione e dall'anticipo) e spese ripetibili*

11.1 Di regola, le spese giudiziarie sono addossate alla parte soccombente. Se le circostanze lo giustificano, il Tribunale federale può ripartirle in modo diverso o rinunciare ad addossarle alle parti (art. 66 cpv. 1 LTF). Proprio con il qui ricorrente il Tribunale federale ha interpretato la norma nel senso di ammettere solo in circostanze eccezionali e del tutto particolari un'esenzione da spese (DTF 133 I 141 consid. 4.2). Successivamente ha ulteriormente precisato, ancora con questo ricorrente, che circostanze ideali non sarebbero sufficienti a giustificare la gratuità della procedura (sentenza 1C_51/2007 del 22 maggio 2008 consid. 6.2). L'Assemblea federale (affare 08.2014), sollecitata da questo ricorrente, ha precisato come l'applicazione servisse essenzialmente a evitare ricorsi privi di probabilità di successo (cfr. rapporti delle commissioni sulla petizione). Ciò dimostra come la prassi restrittiva della I Corte di diritto pubblico sia imprecisa. Già allora si osservava – cosa che è stata totalmente ignorata dalla I Corte di diritto pubblico (sic!) - che la prassi sistematica della II Corte di diritto pubblico di mandare esenti da spese i ricorrenti toccati da una misura coercitiva amministrativa era continuata anche con la LTF. Invano. Ora, non si può ignorare che il giudizio sulle spese è un giudizio di apprezzamento che deve tenere conto non solo dell'esito del ricorso (accollando automaticamente le spese alla parte soccombente), ma anche delle circostanze di causa (cfr. DTF 133 II 450 consid. 11; 133 I 234 consid. 3 pag. 248). A torto la I Corte di diritto pubblico non ha proceduto alla procedura di cui all'art. 23 LTF.

11.2 Nel caso in esame si può accertare come la diatriba del moltiplicatore d'imposta comunale nel Cantone Ticino sembrava fosse risolta con la sentenza di principio del Tribunale cantonale amministrativo: l'autorità cantonale aveva dato due soluzioni: moltiplicatore aritmetico nella legge cantonale o creazione di una base legale formale a livello comunale. E i giudici cantonali, rinviando all'art. 75 LOC, avevano per lo meno citato il diritto di referendum. Ciò doveva indurre il legislatore e prima il Consiglio di Stato ad approfondire dettagliatamente la questione, anche sotto il profilo della Costituzione cantonale (art. 17 cpv. 4 Cost./TI), senza assumere al di fuori dal proprio contesto la giurisprudenza del Tribunale federale.

Ben si vede come la Costituzione ticinese possa essere interpretata in un solo modo. E la prassi del Tribunale cantonale amministrativo non (o comunque non con successo) contestata dinanzi a questa Alta Corte sia analogamente chiara. Tutto è *univoco*.

Ricorrono pertanto in via del tutto eccezionale le condizioni per prescindere dalla riscossione di spese e anche dall'anticipo spese.

Vista la natura fondamentale della procedura di ricorso, il ricorrente rinuncia a pretendere qualsiasi indennità a titolo di ripetibili. Trattandosi di una questione di

competenze in materia fiscale, l'Ente pubblico non deve sopportare spese (art. 66 cpv. 4 LTF; DTF 118 Ia 320 consid. 7 pag. 327). Eventuali autorità vincenti non hanno diritto in alcun modo a ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF).

**Per questi motivi si chiede
all'Alto Tribunale federale svizzero,
II Corte di diritto pubblico,
di giudicare:**

1.

Il ricorso è accolto, la legge impugnata è annullata e il Gran Consiglio del Cantone Ticino è invitato a legiferare senza indugio in materia di moltiplicatore comunale d'imposta, posto che l'atto di fissazione del moltiplicatore emesso dal Consiglio comunale dovrà garantire il diritto di referendum facoltativo e di iniziativa popolare comunale.

2.

Non si percepiscono spese.

3.

Non si assegnano ripetibili.

4.

Comunicazione al ricorrente, al Gran Consiglio del Cantone Ticino, al Consiglio di Stato del Cantone Ticino (a cui è ordinata la pubblicazione del dispositivo nel Bollettino delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino) nonché all'Amministrazione federale delle contribuzioni e – per informazione – al Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino e al Municipio di Losone.

Con ogni ossequio.

Giorgio Ghiringhelli

Mezzi di prova del ricorso

Allegati

- **A:** Ricorso al Tribunale cantonale amministrativo;
- **B:** Sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino 52.2009.236 del 10 febbraio 2011;
- **C:** Messaggio n. 6527 del 7 settembre 2011
- **D:** Rapporto di maggioranza n. 6527 R1 della Commissione della legislazione dell'11 gennaio 2012
- **E:** Rapporto di minoranza n. 6527 R2 della Commissione della legislazione dell'11 gennaio 2012
- **F:** estratto da Foglio Ufficiale della legge impugnata (momentaneamente non è ancora stata pubblicata in BU)
- **G:** estratto del Regolamento organico comunale di Losone (Consiglio comunale)

Sono a disposizione del Tribunale federale (in caso si chiede la fissazione di un termine per la presentazione)

- altre sentenze cantonali citate nel ricorso, reperibili ad ogni modo in www.sentenze.ti.ch