MUNICIPIO DI MURALTO

6602 MURALTO

Muralto, 8 agosto 2011

M E S S A G G I O No 16 / 2010

Fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale 2011

Signor Presidente,
Signori Consiglieri,

1. PREMESSA

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

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

2. IL QUADRO LEGISLATIVO

Nel nostro Cantone le imposte comunali sono disciplinate dalla Legge tributaria (LT) del 21 giugno 1994. I Comuni prelevano un'imposta sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche, un'imposta sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche, un'imposta immobiliare e un'imposta personale e partecipano inoltre all'imposta alla fonte prelevata dal Cantone.

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

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

Il TRAM ha ritenuto in sostanza che la delega prevista dall'art. 162 LOC lascia al Municipio un margine d'apprezzamento troppo esteso nella determinazione dei fattori di calcolo dell'imposta comunale ed è pertanto incompatibile con i principi dell'imposizione in materia fiscale sanciti dall'art. 127 della Costituzione ed in particolare del principio di legalità.

Un altro aspetto centrale è rappresentato dalla “retroattività”. In realtà, anche in materia tributaria la retroattività non è a priori esclusa ed il relativo principio, collegato ai principi della prevedibilità e della certezza del diritto, non è assoluto. La retroattività, tuttavia, non deve soltanto essere prevista dalla legge e dettata da motivi pertinenti di interesse pubblico, ma dev’essere altresì ragionevolmente limitata nel tempo.
Le sentenze del TRAM vincolano soltanto le parti ed in particolare quindi i Comuni di Losone e di Rovio: esse hanno tuttavia un effetto indiretto poiché fanno giurisprudenza e consentono ai cittadini di prevalersene in un caso analogo. In mancanza quindi di una modifica della normativa cantonale, volta ad attribuire al Legislativo il compito di fissare il moltiplicatore, qualsiasi contribuente comunale potrebbe infatti insorgere contro la determinazione del moltiplicatore d’imposta decisa dal Municipio ed ottenere già dal Consiglio di Stato l’annullamento della decisione municipale.
Come rilevato dal TRAM, il nostro Cantone è l’unico che assegna al Municipio il compito di fissare l’aliquota d’imposta a livello comunale: negli altri Cantoni il moltiplicatore è determinato dal Legislativo, perlopiù assieme al preventivo e le relative decisioni sono anche sottoposte, in diversi Cantoni, a referendum facoltativo o persino obbligatorio.

3. IL DECRETO LEGISLATIVO URGENTE

Il decreto per la fissazione del moltiplicatore d’imposta comunale, votato dal Gran Consiglio in data 21 giugno 2011, aveva assunto una certa urgenza poiché il moltiplicatore d’imposta 2011 deve per principio essere fissato con decisione definitiva cresciuta in giudicato entro il 31 dicembre 2011, pena la violazione del divieto di retroattività. L’elaborazione del decreto non è evidentemente stata presa alla leggera da parte del Governo, in particolare perché va a toccare alcuni aspetti delicati che hanno richiesto degli approfondimenti: basti pensare al principio della non retroattività, alla referendabilità della relativa decisione del Consiglio comunale, oppure ancora alla facoltà di presentare emendamenti rispetto alla proposta municipale in sedi di Commissione della gestione o di seduta del Legislativo.

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

3.1 La competenza decisionale del moltiplicatore

Articolo attuale LOC di riferimento - art. 162 LOC	**Decreto legislativo urgente – art. 2**
Moltiplicatore [1]Il moltiplicatore è il rapporto percentuale tra il fabbisogno ed il gettito dell'imposta cantonale base. [2]Il municipio lo stabilisce annualmente, dopo l'approvazione del conto preventivo dell'anno ma al più tardi entro il 31 dicembre, secondo i seguenti criteri: a) aggiorna, se necessario, il fabbisogno di preventivo; b) tiene conto dell'ammontare del capitale proprio; c) deduce l'imposta personale e l'imposta immobiliare.	**Definizione e competenze** [1]Il moltiplicatore d'imposta è la percentuale di prelievo per l'imposta comunale, applicata al gettito di imposta cantonale base del Comune. [2]L'Assemblea comunale o il Consiglio comunale, su proposta del Municipio, stabiliscono il moltiplicatore di imposta al più tardi entro il 31 ottobre. [3]Essi possono decidere una modifica della proposta municipale secondo il cpv. 2 solo se la modifica è contenuta e adeguatamente valutata nel rapporto della Commissione della gestione. [4]Il moltiplicatore d'imposta non può in ogni caso essere oggetto di mozione. [5]La decisione di fissazione del moltiplicatore è immediatamente esecutiva. [6]Se il moltiplicatore non è stabilito in tempo utile fa stato il moltiplicatore dell'anno precedente; è riservato l'art. 3.

Capoverso 2
La decisione del Consiglio comunale fondata sul decreto urgente dovrà intervenire al più tardi il 31 ottobre 2011. Questo termine tiene conto dei tempi tecnici verosimilmente necessari per esperire l'iter procedurale e giungere in tempo utile ad approvare il moltiplicatore d'imposta per l'anno 2011 in tutti i Comuni del Cantone. La proposta di moltiplicatore è di pertinenza del Municipio, che la presenterà con un apposito messaggio; essa deve essere motivata con le opportune valutazioni e previsioni d'ordine finanziario.

Capoverso 3
Il moltiplicatore si presta ad apprezzamenti e discussioni politiche in seno al Legislativo. La questione è assai delicata. Per evitare decisioni non debitamente approfondite, anche per il periodo transitorio e fino all'entrata in vigore di norme definitive, viene codificata una procedura speciale rispetto a quella prevista dell'art. 38 cpv. 2 per gli emendamenti decisi dal Legislativo *("E' possibile presentare proposte di emendamento relative ad un oggetto all'ordine del giorno. Le proposte marginali possono essere decise seduta stante", art. 38 cpv. 2 LOC*).

Capoverso 6
Questo capoverso è un disposto "salvagente", nell'evenienza in cui il moltiplicatore non venga fissato o non possa essere fissato in tempo debito, ovvero con decisione definitiva e cresciuta in giudicato entro il 31 dicembre dell'anno fiscale di riferimento e quindi di quest'anno per il moltiplicatore 2011. In questo caso fa stato automaticamente per legge il moltiplicatore dell'anno precedente, senza che sia necessaria una nuova determinazione degli organi comunali.

3.2 I criteri di fissazione del moltiplicatore

Articolo LOC attuale di riferimento - art. 162 LOC	**Decreto legislativo urgente – art. 3**
Moltiplicatore	**Criteri di fissazione del moltiplicatore e intervento del Consiglio di Stato**
[1]Il moltiplicatore è il rapporto percentuale tra il fabbisogno ed il gettito dell'imposta cantonale base.	[1]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.
[2]Il municipio lo stabilisce annualmente, dopo l'approvazione del conto preventivo dell'anno ma al più tardi entro il 31 dicembre, secondo i seguenti criteri: a) aggiorna, se necessario, il fabbisogno di preventivo; b) tiene conto dell'ammontare del capitale proprio; c) deduce l'imposta personale e l'imposta immobiliare.	[2]In 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.

Capoverso 1
Il decreto urgente indica i criteri generali da considerare nella fissazione del moltiplicatore che, del resto, sono stati suggeriti in sede di consultazione e sono risultati largamente condivisi. Si richiama innanzitutto il principio generale dell'equilibrio finanziario (art. 151 cpv. 1 LOC), cui tutti i Comuni debbono tendere nella gestione finanziaria comunale. Il medesimo è ulteriormente precisato dall'art. 2 del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni (Rgfc), dove si rileva che il conto di gestione corrente dev'essere pareggiato a medio termine. E' infatti importante che il moltiplicatore non venga legato automaticamente alla copertura del fabbisogno, ma rimanga un vero e proprio "moltiplicatore politico", che tenga in considerazione anche una certa stabilità dell'imposizione fiscale. Il tutto ruota in definitiva attorno alla presenza di capitale proprio, che permette di assorbire eventuali disavanzi.
In questo senso la LOC fornisce già gli estremi del concetto di equilibrio a medio termine, nella misura in cui il capitale proprio non può superare l'importo di un gettito di imposta cantonale base (art. 169 cpv. 2 LOC), rispettivamente non può essere negativo (eccedenza passiva) per più di 4 anni (art. 158 cpv. 5 LOC). Entro questi estremi è lasciato al Comune un ampio margine nella fissazione della pressione fiscale, che verrà decisa sulla base di argomenti di politica finanziaria, quali ad esempio il livello di spesa, il programma d'investimenti, la presenza di riserve-capitale proprio, l'attrattività fiscale.

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

4. SITUAZIONE FINANZIARIA DEL COMUNE DI MURALTO

I dati presentati con i conti Consuntivi 2010 (MM15/2011), al quale rimandiamo per un'analisi esaustiva, confermano la stabilità e la positiva situazione finanziaria del nostro Comune. Ricordiamo che il moltiplicatore aritmetico dell'esercizio 2010 si situava poco sopra il 70%.

L'evoluzione piuttosto pessimista del gettito fiscale di inizio quadriennio elettorale è stata rivista verso l'alto, in ragione dei nuovi dati reali accertati e di quelli pubblicati dal Cantone. Si tratta di un tendenza che sta toccando non solo il Cantone, ma un po' tutti i Comuni.

L'evoluzione prevista per i prossimi anni prevede un ulteriore incremento del gettito cantonale di base.

Nella seguente tabella vi riportiamo l'evoluzione del gettito per il periodo 2007 – 2012

	Valutazione 2007	Valutazione 2008	Valutazione 2009	Valutazione 2010	Valutazione 2011	Valutazione 2012
Persone fisiche	7'893'300	8'312'946	8'479'200	8'648'800	8'821'800	8'998'200
Persone giuridiche	707'268	662'552	662'552	662'552	662'552	662'552
Imposte alla fonte	138'657	109'612	109'612	112'000	114'000	116'000
Art. 99. LT	0	47'842	47'842	47'842	47'842	47'842
Contributo livellamento	-125'577	-97'265	-97'265	-97'265	-97'265	-97'265
	8'613'648	9'035'687	9'201'941	9'373'929	9'548'929	9'727'329

D'altro canto possiamo registrare un trend di stabilità nelle spese correnti, confermato anche dalla contabilità del 2010. Ricordiamo che il livello di spesa del 2010, di poco superiore ai 12 milioni di franchi, è tra i più bassi di questi ultimi 15 anni e molto inferiore a quello registrato alla fine degli anni 90.

5. IL FABBISOGNO 2011 – PROPOSTA DI MOLTIPLICATORE FINANZIARIO

Il Fabbisogno totale dell'anno 2011 è stato stimato in modo prudenziale, aggiornando i dati del Piano Finanziario, ma tenendo pure conto dei primi dati di preconsuntivo 2011.

Tutti questi dati confermano, in grande linea, la stabilità delle spese correnti. Possiamo pertanto affermare che il fabbisogno totale si situerà attorno ai 12,5 milioni di franchi.

Nella tabella che segue abbiamo messo a confronto i ricavi e le spese correnti, indicando il moltiplicatore aritmetico di pareggio dei conti e, per il 2010, il moltiplicatore politico adottato.

Abbiamo eseguito una valutazione anche per l'anno 2012 (aggiornando anche i dati del piano finanziario), in modo tale da poter disporre di un elemento aggiuntivo nella scelta del moltiplicatore per l'anno 2011.

	Consuntivo		
	2010	**2011**	**2012**
Moltiplicatore aritmetico di pareggio	***70.8%***	***76.3%***	***76.0%***
Moltiplicatore politico	***80***		
ricavi gest.corrente	12'832'203	12'517'800	12'679'800
spese gest.corrente	12'147'037	12'547'772	12'681'672

Come viene evidenziato dalle cifre, nel 2011 e nel 2012 possiamo ragionevolmente attenderci un pareggio dei conti con un moltiplicatore aritmetico del 76%.

Ricordiamo inoltre che il nostro capitale proprio ammonterà, dopo il riporto dell'avanzo di gestione 2010, ad oltre 4 milioni di franchi, garantendoci un sufficiente di manovra per quanto riguarda eventuali eccedenze passive.

Sulla scorta di quanto indicato precedentemente e tenuto conto dell'evoluzione positiva delle finanze comunali, **il Municipio è dell'opinione di proporre una riduzione del moltiplicatore di 4 punti percentuali, passando dall'attuale 80% al 76%.**

6. CONCLUSIONI

Come evidenziato, riteniamo che l'abbassamento del moltiplicatore comunale 2011 al 76% possa essere ampiamente sostenuto e poi ragionevolmente confermato anche a medio termine.

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

- **l'imposta comunale 2011 sarà prelevata con il moltiplicatore del 76% dell'imposta cantonale del medesimo anno**

Con la massima stima.

IL MUNICIPIO