

Numero  
**4313**

fr

5

Bellinzona  
13 settembre 2023

Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 41 11  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail can@ti.ch  
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone  
Ticino

R	+		
18 SET. 2023 (S)			
A	✓	F	UTC
B		G	Pol.
C		Segr.	X SE
D		Canc.	SI
E		Cont.	Albi
Controllo			

## Il Consiglio di Stato

statuendo sul ricorso 1 febbraio 2023 dei signori **Mauro Bernasconi** e **Ilcc**, Bioggio, contro la decisione 20/22 dicembre 2022 del Consiglio comunale di Bioggio che ha approvato il preventivo 2023 del Comune di Bioggio (MM no. 2022-16);

viste le separate risposte 7 marzo 2023 del Comune di Bioggio (rappr. dal Municipio) e del signor Nicola Zappa, allora Presidente del Consiglio comunale di Bioggio;

preso atto della replica 31 marzo 2023 dei ricorrenti e della duplica 18 aprile 2023 del Comune di Bioggio (rappr. dal Municipio);

richiamata la decisione no. 14 del 21 marzo 2023 dell'allora Presidente del Consiglio di Stato che ha accolto l'istanza provvisoria del Comune di Bioggio (rappr. dal Municipio) volta alla revoca dell'effetto sospensivo al gravame;

letti ed esaminati gli atti;

ritenuto,

### IN FATTO:

- A. Con ris. mun. no. 1331/222 del 18 ottobre 2022, il Municipio di Bioggio ha licenziato il MM no. 2022-16 accompagnante i conti preventivi 2023 del Comune di Bioggio (cfr. MM e conti preventivi agli atti).
- B. Conformemente ai disposti di legge, la proposta municipale è stata demandata per esame alla Commissione della gestione, la quale, pur menzionando alcuni aspetti negativi, quali un autofinanziamento negativo, un disavanzo più elevato rispetto a quello preventivato dovuto ad una valutazione troppo ottimistica del gettito d'imposta che si traduce in un costante aumento del divario negativo tra imposte valutate e quelle effettive emesse e in una sopravvalutazione delle sopravvenienze d'imposta, rispettivamente un'ulteriore diminuzione del capitale proprio dovuto alle eccedenze passive dei centri costo non sufficientemente finanziati tramite le rispettive tasse, ne ha comunque proposto l'approvazione.
- C. Riunito in seduta ordinaria del 20 dicembre 2022 (cfr. copia avviso convocazione seduta agli atti), il Consiglio comunale di Bioggio ha proceduto - tra l'altro - all'esame del MM no. 2022-16.  
Dopo discussione, presenti al momento del voto 29 consiglieri su 30, e dopo avere approvato singolarmente, a larga maggioranza, ogni categoria di conto, in votazione finale, con 26 voti favorevoli, 0 contrari e 3 astenuti, il legislativo comunale ha risolto quanto segue (cfr. copia verbale discussioni e verbale risoluzioni agli atti):

1. È approvato il MM no. 2022-16 accompagnante il preventivo 2023 del Comune.
2. È approvato il preventivo 2023 che presenta:

- Totale spese	fr. 20'104'313.00
- Totale ricavi	fr. 9'334'924.00
- Totale fabbisogno	fr. 10'769'389.00
3. Il Municipio è autorizzato a prelevare a mezzo imposta il fabbisogno di fr. 10'769'389.00

In applicazione dell'art. 74 cpv. 1 LOC, tutte le risoluzioni adottate nel corso della seduta sono state oggetto di regolare pubblicazione all'albo comunale, con effetto a decorrere dal 22 dicembre 2022 (cfr. copia avviso pubblicazione risoluzioni agli atti).

- D. Contro la decisione sovraesposta si sono aggravati davanti a questo Consiglio, con il ricorso citato in ingresso, i signori Mauro Bernasconi e Ilcc.

Gli insorgenti sollevano in particolare la censura legata alla mancata preventiva informazione da parte del Municipio, sia a livello commissionale sia in seduta plenaria, in merito a importanti restituzioni a favore del gruppo Kering, attivo nella moda e per anni uno dei maggiori contribuenti a livello comunale, per imposte incassate negli anni precedenti in misura eccessiva, con conseguente mancanza di trasparenza e impossibilità per lo stesso organo legislativo di decidere sui conti preventivi 2023 con la necessaria cognizione di causa.

Tutto questo a fronte di un preventivo 2023, così come approvato nella seduta del 20 dicembre 2022, che presentava entrate per sopravvenienze fiscali relative alle persone giuridiche di fr. 850'000.00 e, presupponendo un moltiplicatore d'imposta invariato del 57%, indicava un disavanzo d'esercizio preventivato in ca. fr. 400'000.00.

In conclusione, gli insorgenti ritengono che il Municipio di Bioggio non abbia adempiuto ai suoi doveri nei confronti del Consiglio comunale, occultando queste importanti informazioni, imprescindibili per permettere all'organo legislativo di decidere con cognizione di causa.

- E. Con atto di risposta del 7 marzo 2023, il Comune di Bioggio ha postulato la reiezione del gravame.

Posto in evidenza come la riservatezza in materia fiscale e la particolarità della fattispecie abbiano consigliato, da un lato, una verifica complessiva del discorso, con specifico interessamento dei competenti servizi cantonali, e, dall'altro, un abboccamento con la società interessata per capire quali fossero state le pretese di rientro degli acconti d'imposta, dedotto il dovuto, secondo le decisioni di tassazione, a giudizio dell'autorità comunale la reiezione del ricorso trova le sue giustificazioni nel fatto che lo stesso nasce, originariamente, da un'istanza di intervento che muove dubbi sull'agire municipale nell'informazione alla Commissione della gestione, che la vigilanza sui Comuni è esercitata dalla Sezione degli enti locali, la quale apre una specifica procedura se ravvisa la presenza di indizi di cattiva amministrazione a pregiudizio di importanti interessi collettivi, che, di fatto, i ricorrenti non hanno chiesto e contestato l'approvazione dei conti preventivi, ma unicamente l'agire o meglio il non agire del Municipio, e che, infine, sussiste un chiaro interesse pubblico a disporre normalmente di un preventivo 2023 regolarmente approvato dal

legislativo comunale, così da permettere al Comune di soddisfare, da subito, i bisogni della comunità.

- F. Nel suo allegato di risposta del 7 marzo 2023, il signor Nicola Zappa, Presidente del Consiglio comunale di Bioggio, ha a sua volta postulato la reiezione del gravame, con conseguente rinvio degli atti alla Sezione degli enti locali per accertamento dei fatti contenuti nell'istanza di intervento, limitandosi in questa sede a un'esposizione dei fatti a lui noti.
- G. Nei rispettivi allegati di replica del 31 marzo 2023 e di duplica del 18 aprile 2023, i ricorrenti e il Comune di Bioggio si sono sostanzialmente riconfermati nelle rispettive posizioni, ribadendo, da un lato, quanto già esposto in precedenza e avversando, dall'altro, le motivazioni di controparte con nuovi elementi sul cui contenuto si dirà, nella misura del necessario ai fini del presente giudizio, nei considerandi in diritto.

considerato,

#### IN DIRITTO:

1. La competenza decisionale di questo Consiglio a dirimere la vertenza risulta dall'art. 208 cpv. 1 LOC.  
Infatti, se è vero che l'atto dei qui insorgenti è stato inoltrato inizialmente alla Sezione degli enti locali del Dipartimento delle istituzioni nella forma di un'istanza di intervento contro l'operato del Municipio di Bioggio, dall'altro non deve tuttavia essere sottaciuto che, seppur a titolo sussidiario, nello stesso atto i qui ricorrenti hanno chiesto che il loro scritto fosse trattato anche come ricorso nel caso in cui la stessa autorità di vigilanza non avesse ritenuto a quel momento di entrare nel merito di quanto sollevato. Cosa che la citata Sezione ha fatto trasmettendolo al Servizio dei ricorsi con lettera esplicativa del 3 febbraio 2023, tenuto conto proprio delle contestazioni sollevate e alla luce del tenore dell'ultima frase dello stesso, richiamata altresì la natura sussidiaria dell'istanza d'intervento (art. 196a LOC).  
Pacifica è poi la legittimazione attiva dei ricorrenti, cittadini di Bioggio e membri dell'organo legislativo comunale di Bioggio, in applicazione dell'art. 209 lett. a) LOC.  
Il ricorso, interposto nei termini di legge (art. 213 cpv. 2 LOC; 16 cpv. 1 c) e 68 cpv. 1 LPAm), è quindi ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli elementi acquisiti all'incarto, senza necessità di dovere procedere a ulteriori atti istruttori (art. 25 LPAm).
2. Entrando nel merito della vertenza, giova preliminarmente ricordare che, giusta l'art. 212 LOC, le singole decisioni degli organi comunali sono annullabili se contrarie a norme della Costituzione, di legge o di regolamenti (lett. a).  
Oltre a ciò, le medesime sono annullabili anche quando scaturiscono da processi decisionali carenti che non garantiscono una libera e consapevole espressione del voto (art. 212 lett. b)-e) LOC).  
Presupposto irrinunciabile di una libera e consapevole espressione del voto è però un'oggettiva ed esauriente informazione sul tema oggetto della deliberazione. Un'adeguata conoscenza dell'oggetto in discussione è, infatti, garanzia di

correttezza della decisione adottata (STA 52.2021.5 del 21 agosto 2023 in re S.; STA 52.2020.502 del 23 novembre 2022 in re B.; STA 52.2020.141 del 16 agosto 2021 in re A.-A. e Ilcc; STA 52.2020.23 del 1 marzo 2021 in re A.; STA 52.2015.507 del 9 gennaio 2017 in re L.; STA 52.2013.128 dell'8 agosto 2013 in re G.).

Il compito principale di informare l'organo legislativo comunale compete al Municipio. Quest'ultimo vi provvede con la presentazione di messaggi (in seguito MM) che devono essere i più esaustivi possibili, poiché lo scopo degli stessi è proprio quello di orientare in modo esauriente i membri dell'organo legislativo e ciò affinché questi ultimi possano poi decidere in un secondo tempo con piena cognizione di causa (STA 52.2021.5 del 21 agosto 2023 in re S.; STA 52.2021.498 del 23 novembre 2022 in re B.; STA 52.2020.141 del 16 agosto 2021 in re A.-A. e Ilcc; STA 52.2020.23 del 1 marzo 2021 in re A.; STA 52.2015.507 del 9 gennaio 2017 in re L.; STA 52.2013.410 del 3 luglio 2014 in re Comune di B.; STA 52.2007.15 del 27 marzo 2013 in re Comune di G.).

Spetta poi alla o alle Commissioni del legislativo il compito di sottoporre tali proposte a una verifica critica volta ad approfondire la conoscenza dell'oggetto (art. 56 cpv.2 LOC).

L'ultimo approccio di tipo cognitivo è quindi lasciato alla discussione plenaria che precede la deliberazione vera e propria da parte del consesso.

Anche il sindaco e i municipali possono parteciparvi (art. 28 cpv. 3 e 55 cpv. 3 LOC) allo scopo di chiarire e completare le motivazioni alla base della proposta di deliberazione sottoposta all'organo legislativo (STA 52.2020.502 del 23 novembre 2022 in re B.; STA 52.2020.141 del 16 agosto 2021 in re A.-A. e Ilcc; STA 52.2025.507 del 9 gennaio 2017 in re L.; STA 52.2013.410 del 3 luglio 2014 in re Comune di B.; STA 52.2013.218 dell'8 agosto 2013 in re G.; STA 52.2012.242 del 2 maggio 2013 in re B. e Ilcc; STA 52.2007.15 del 27 marzo 2013 in re Comune di G.).

Il controllo giudiziale della congruenza, dell'adeguatezza e dell'oggettività dell'informazione dispensata dal Municipio nell'ambito dei MM e dalla Commissioni attraverso i relativi rapporti è in ogni caso limitato.

Informazioni carenti o errate contenute nel MM che il Municipio sottopone al legislativo comunale possono determinare l'annullamento della decisione che ne è scaturita soltanto se il difetto è di natura tale da giustificare la conclusione che l'organo deliberante ne è stato fuorviato o non ha comunque potuto determinarsi con la necessaria cognizione di causa (STA 52.2021.5 del 21 agosto 2023 in re S.; STA 52.2021.498 del 23 novembre 2022 in re B.; STA 52.2020.141 del 16 agosto 2021 in re A.-A. e Ilcc; STA 52.2020.23 del 1 marzo 2021 in re A.; STA 52.2015.507 del 9 gennaio 2017 in re L.; STA 52.2013.410 del 3 luglio 2014 in re Comune di B.; STA 52.2013.218 dell'8 agosto 2013 in re G.; STA 52.2012.242 del 2 maggio 2013 in re B. e Ilcc; STA 52.2007.15 del 27 marzo 2013 in re Comune di G.).

3. Fatta questa importante premessa, per quanto attiene ora all'oggetto della presente vertenza, giova innanzitutto ricordare che il preventivo di un Comune è un atto formale importante, che ha una doppia funzione: quella di concessione di crediti per spese di consumo e di autorizzazione ad effettuare ricavi correnti, ma anche di previsione del risultato finanziario del Comune per l'anno entrante, necessario per

definire, assieme ad altri parametri (con particolare riferimento al capitale proprio), il moltiplicatore di imposta (cfr. Manuale di contabilità e gestione finanziaria per i Comuni ticinese, ed. gennaio 2023, cap. 5.1.1, pag. 59).

Giusta l'art. 19 cpv. 1 RGFCC, cui rinvia l'art. 169 cpv. 1 LOC, il preventivo deve essere presentato conformemente al piano dei conti armonizzato, ed è accompagnato con un messaggio municipale con la giustificazione delle proposte. Saggiunge poi il cpv. 2 della stessa norma che al messaggio sul preventivo va allegata la documentazione prevista per la presentazione del consuntivo all'art. 22, limitatamente alle lettere a) – d) opportunamente adattate, e in particolare:

- a) il riassunto generale, comprendente il conto economico, il conto degli investimenti e il conto di finanziamento, con la suddivisione del conto economico nei tre stadi previsti dall'art. 156 cpv. 2 LOC con l'indicazione del fabbisogno, del previsto gettito comunale e del presunto risultato d'esercizio;
- b) il dettaglio del conto economico e del conto degli investimenti, in conformità con il preventivo precedente e l'ultimo consuntivo;
- c) la ricapitolazione per genere di conto a quattro cifre, con totali a tre e a due cifre del conto economico e del conto degli investimenti, con i confronti come alla lettera b);
- d) la ricapitolazione per dicasteri del conto economico e del conto degli investimenti con i sub totali fino all'ultimo grado di suddivisione ed i confronti come alla lettera b).

Il cpv. 2 dell'art. 169 LOC stabilisce pertanto che l'oggetto della decisione del legislativo comunale è il fabbisogno di imposta; non di meno, il riassunto generale del preventivo deve indicare anche, a titolo informativo, la previsione del gettito di imposta comunale ed il presunto risultato d'esercizio.

Oltre a considerare le spese e i ricavi derivanti da leggi, regolamenti e altre basi legali, come pure ad autorizzare le spese per compiti senza base legale, il preventivo tiene inoltre conto degli impegni assunti dal Municipio, anche con effetti su più anni di gestione, adottati nell'espletamento delle sue competenze esecutive (cpv. 3).

Seppur presentate solo a titolo informativo, e quindi non da votare, le entrate e le uscite del conto degli investimenti seguono la forma prevista per il conto economico, secondo il piano dei conti per genere di conto e suddiviso secondo i centri di responsabilità nella classificazione istituzionale.

Come indicato in precedenza, con l'approvazione del preventivo, il legislativo comunale autorizza l'Esecutivo a procedere alle spese e all'incasso dei ricavi ivi iscritti.

Il preventivo non costituisce però la base legale per ogni genere di spesa o di ricavo. Occorre infatti considerare che spesso la base legale si trova nei regolamenti comunali (ROD, ROC, regolamenti rifiuti, acqua, canalizzazioni, ecc.), nelle leggi cantonali e federali, ecc.

Può capitare che, per alcune voci di preventivo, la base legale non sia ancora data al momento dell'allestimento del documento (ad es. per l'erogazione di contributi comunali per i quali è necessario un regolamento non ancora approvato).

Queste voci possono tuttavia essere iscritte nel preventivo a titolo di previsione, ma devono però essere evidenziate nel MM e restano bloccate fino al momento in cui la base legale entra in vigore (art. 19 cpv. 3 RGFCC).

4. Dottrina e giurisprudenza considerano il preventivo come una semplice rappresentazione in forma sinottica delle entrate e delle uscite previste su un determinato arco temporale e che lo stesso deve servire da piano finanziario per l'anno successivo (cfr. Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, V. ed., 156 B IV i; STF 2C\_863/2012 del 24 settembre 2012).

Il preventivo di un Comune non è pertanto un atto normativo, ma un atto *sui generis* che esplica unicamente effetti interni, vincolando soltanto l'autorità comunale (esecutivo). La sua approvazione è una misura mediante la quale il potere legislativo esercita il suo controllo sull'amministrazione comunale e che non ha effetti verso i terzi; non regola, infatti, alcun rapporto giuridico con i singoli né possiede carattere vincolante e possibilità di esecuzione coercitiva (STF 2C\_863/221 del 24 settembre 2012).

Il preventivo adempie quindi una serie di funzioni di orientamento, di indirizzo e di controllo nell'ambito della gestione delle finanze.

Visto che le decisioni di base sono in gran parte assunte singolarmente prima di essere registrate a preventivo, lo spazio per inserirvi spese non riconducibili a determinazioni pregresse è ridotto.

Ritenuto, tuttavia, come il Comune debba mettere a preventivo le spese vincolate, la libertà decisionale del legislativo comunale in sede di approvazione del preventivo è circoscritta alle uscite che non sono già determinate dal diritto di rango superiore o dal diritto comunale (cfr. Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, 3a ed., pag. 397 e ss.).

5. Giunti a questo punto, occorre ora procedere all'esame delle censure sollevate dai ricorrenti.

A questo proposito giova innanzitutto rilevare che al momento del licenziamento del MM no. 2022-16 accompagnante i conti preventivi 2023 del Comune (ris. mun. no. 1331/2022 del 18 ottobre 2022), il Municipio di Bioggio non era ancora stato ufficialmente informato dai competenti servizi cantonali sui sostanziali ristorni di imposta a favore del gruppo di moda Kering, per anni uno dei maggiori contribuenti a livello comunale, con conseguente importante riduzione del gettito di ca. 1.7 mio di franchi.

Informazione ufficiale giunta all'autorità comunale il 24 novembre 2022.

Di conseguenza, correttamente, nel MM no. 2022-16 questi dati non sono stati considerati.

Pur riconoscendo la riservatezza che vige in materia fiscale e la particolarità unica della vicenda, determinante ai fini del presente giudizio è la constatazione che, una volta in possesso della citata comunicazione fiscale, il Municipio di Bioggio non ha informato in primo luogo la Commissione della gestione, che a quel momento stava analizzando il preventivo 2023 nel corso delle sedute del 24 novembre 2022 e del 5 dicembre 2022, dove peraltro il capo dicastero finanze è stato chiamato a rispondere a diverse richieste di delucidazioni da parte dei commissari, ma nemmeno lo stesso organo legislativo durante il dibattito plenario del 20 dicembre 2022.

A comprova della mancata informazione vi è infatti, da un lato, il rapporto commissionale che, pur menzionando alcuni aspetti negativi, quali un

autofinanziamento negativo, un disavanzo più elevato rispetto a quello preventivato dovuto ad una valutazione troppo ottimistica del gettito d'imposta che si traduce in un costante aumento del divario negativo tra imposte valutate e quelle effettive emesse e in una sopravvalutazione delle sopravvenienze d'imposta, rispettivamente un'ulteriore diminuzione del capitale proprio dovuto alle eccedenze passive dei centri costo non sufficientemente finanziati tramite le rispettive tasse, ha comunque proposto l'approvazione del preventivo 2023 così come presentato, e, dall'altro, il dibattito plenario nel corso del quale la questione oggetto del presente gravame non è stata affrontata (cfr. copia verbale discussioni seduta agli atti).

Ora, pur comprendendo l'atteggiamento prudente e riservato dell'autorità comunale di Bioggio, questo Consiglio è dell'avviso che già a livello commissionale, ma in ogni caso prima dell'entrata in materia in seduta plenaria sul preventivo 2023, il Municipio avrebbe dovuto informare i consiglieri comunali sull'importante rimborso di imposte incassate in eccedenza e quindi sulla necessità di reperire liquidità per il suo finanziamento, rispettivamente sull'azzeramento delle sopravvenienze d'imposta registrate a preventivo (fr. 1'250'000.00 – cfr. copia conti preventivi 2023 agli atti). Informazione che avrebbe permesso ai membri della Commissione della gestione, in primis, ma poi anche del legislativo comunale di Bioggio di valutare e decidere le relative ripercussioni sul preventivo 2023 (ad esempio contenimento delle spese).

Le argomentazioni di cui sopra portano questo Consiglio al convincimento che il Consiglio comunale di Bioggio non ha potuto determinarsi sul preventivo 2023 con la necessaria conoscenza di causa, a fronte, per i motivi indicati in precedenza, di dati in suo possesso non più attuali.

6. Nell'evenienza concreta, le conclusioni di cui sopra non portano però questo Consiglio ad annullare la decisione del legislativo comunale di Bioggio qui avversata sui conti preventivi 2023 ed a rinviare gli atti all'autorità comunale per nuovo esame e decisione.

Questo perché, pendente ricorso, nel corso della seduta del 27 giugno 2023, lo stesso organo legislativo, approvando i conti consuntivi 2022 (che hanno chiuso con un disavanzo di fr. 5'022'690.21), si è chinato nuovamente sulla questione del preventivo 2023, approvando a sua volta la proposta municipale contenuta nel MM no. 2023-03 di aumentare il moltiplicatore d'imposta comunale per il 2023 dal 57% al 65%.

Questo importante aumento della pressione fiscale, ben 8 punti percentuali, deve infatti essere visto quale parte integrante delle prime misure implementate per la correzione del preventivo 2023.

Aumento che è stato approvato sulla base di un MM completo con dati attuali che hanno permesso al Municipio di Bioggio di indicare la nuova valutazione del gettito d'imposta comunale 2023, come pure il fabbisogno da coprire a mezzo imposte e il nuovo risultato d'esercizio preventivato.

Da qui, a giudizio di questo Consiglio, la necessità di potere applicare questa modifica del moltiplicatore d'imposta ai conti preventivi 2023, così da permettere allo stesso Municipio di Bioggio di potere operare normalmente.

RG n. 4313 del 13 settembre 2023

**PER QUESTI MOTIVI:**

visti la LOC, il RALOC, il RGFCC, la LPAm, la giurisprudenza vigente in materia, nonché ogni altra norma in concreto applicabile;

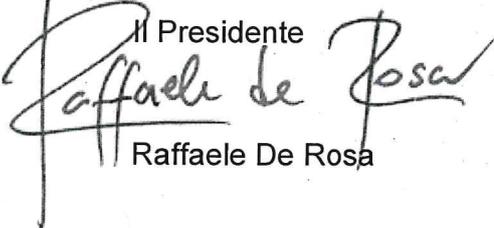
**risolve:**

1. Il ricorso è **evaso ai sensi dei considerandi**.
2. Non si preleva la tassa di giudizio.
3. Contro la presente decisione è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, Lugano, nel termine di 30 giorni dalla notifica.
4. **Intimazione:** (Invio per raccomandata)
  - ai ricorrenti, per il tramite del signor Mauro Bernasconi, Via Nuova Bioggio 23, 6934 Bioggio;
  - al Municipio del Comune di 6934 Bioggio;
  - al signor Nicola Zappa, Via Serta 6, 6934 Bioggio.

**Comunicazione:** (Invio per posta interna)

- al Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali (di-sel@ti.ch);
- al Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato (can-srcs@ti.ch).

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente  
  
Raffaele De Rosa

Il Cancelliere  
  
Arnoldo Coduri