

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C 1105/2016, 2C 1109/2016, 2C 1113/2016, 2C 1114/2016, 2C 1115/2016, 2C 1116/2016, 2C 1117/2016, 2C 1119/2016, 2C 1120/2016, 2C 1121/2016, 2C 1122/2016, 2C 1123/2016, 2C 1124/2016, 2C 1125/2016, 2C 1126/2016, 2C 1137/2016, 2C 1138/2016, 2C 1145/2016, 2C 1146/2016

Sentenza del 20 febbraio 2018

Il Corte di diritto pubblico

Composizione  
Giudici federali Seiler, Presidente,  
Zünd, Aubry Girardin, Donzallaz, Haag,  
Cancelliere Savoldelli.

Partecipanti al procedimento

2C 1105/2016

Comune di Canobbio, rappresentato dal Municipio,  
via Trevano 13, 6952 Canobbio,  
ricorrente,

2C 1109/2016

Comune di Gordola, rappresentato dal Municipio,  
via S. Gottardo 44, 6596 Gordola,  
ricorrente,

2C 1113/2016

Comune di Collina d'Oro, rappresentato dal Municipio,  
piazza Brocchi 2, 6926 Montagnola,  
ricorrente,

2C 1114/2016

Comune di Muralto, rappresentato dal Municipio,  
via Municipio 3, 6600 Muralto,  
ricorrente,

2C 1115/2016

Comune di Ascona, rappresentato dal Municipio,  
piazza San Pietro 1, 6612 Ascona,  
ricorrente,

2C 1116/2016

Comune di Minusio, rappresentato dal Municipio,  
via San Gottardo 60, 6648 Minusio,  
ricorrente,

2C 1117/2016

Comune di Brissago, rappresentato dal Municipio,  
piazza Municipio 1, 6614 Brissago,  
ricorrente,

2C 1119/2016

Comune di Orselina, rappresentato dal Municipio,  
via al Parco 18, 6644 Orselina,  
ricorrente,

2C 1120/2016

Comune di Locarno, rappresentato dal Municipio,

piazza Grande 18, 6600 Locarno,  
ricorrente,

2C 1121/2016

Comune di Brusino Arsizio, rappresentato dal Municipio, Lungolago Pietro Roncaioli 95, 6827 Brusino  
Arsizio,  
ricorrente,

2C 1122/2016

Comune di Mezzovico-Vira, rappresentato dal Municipio, piazza du Buteghin 8, 6805 Mezzovico,  
ricorrente,

2C 1123/2016

Comune di Tenero-Contra, rappresentato dal Municipio,  
via Stazione 7, 6598 Tenero,  
ricorrente,

2C 1124/2016

Comune di Losone, rappresentato dal Municipio,  
via Municipio 7, 6616 Losone,  
ricorrente,

2C 1125/2016

Comune di Brione s/Minusio, rappresentato dal Municipio, via Orselina 1, 6645 Brione s/Minusio,  
ricorrente,

2C 1126/2016

Comune di Massagno, rappresentato dal Municipio, via Giuseppe Motta 53, 6900 Massagno,  
ricorrente,

2C 1137/2016

Comune di Bissone, rappresentato dal Municipio,  
piazza F. Borromini 8, 6816 Bissone,  
ricorrente,

2C 1138/2016

Comune di Savosa, rappresentato dal Municipio,  
via Cantonale 10, 6942 Savosa,  
ricorrente,

2C 1145/2016

Comune di Ronco Sopra Ascona, rappresentato dal Municipio, via Livurcio 4, 6622 Ronco sopra  
Ascona,  
ricorrente,

2C 1146/2016

Comune di Torricella-Taverne, rappresentato dal Municipio, via alla Chiesa 40, 6808 Torricella,  
ricorrente,

contro

Gran Consiglio della Repubblica del Cantone Ticino,  
rappresentato dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino, 6501 Bellinzona,

Oggetto

legge tributaria del 21 giugno 1994,

ricorsi in materia di diritto pubblico contro la modifica adottata il 20 settembre 2016 dal Gran  
Consiglio del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

Il 20 settembre 2016 il Gran Consiglio del Cantone Ticino ha modificato la legge tributaria del 21 giugno 1994 (LT/TI; RL/TI 10.2.1.1), abrogando, tra l'altro, gli art. 140 e 314d cpv. 2 LT/TI. Queste norme, che regolavano la ripartizione del gettito dell'imposta sugli utili immobiliari fra Cantone e Comuni, avevano il seguente tenore:

Art. 140

Il gettito d'imposta è ripartito in ragione del 40% ai Comuni di situazione dei fondi e il rimanente allo Stato, per quanto il moltiplicatore comunale d'imposta sia almeno del 100 per cento; in caso contrario la quota spettante al Comune è ridotta proporzionalmente ai punti del moltiplicatore inferiori al 100 per cento e attribuita allo Stato. Il riparto è eseguito annualmente.

Art. 314d

2 In deroga all'articolo 140 non si fa luogo al riparto d'imposta ai Comuni per le imposte sugli utili immobiliari relative ai trasferimenti di proprietà iscritti a registro fondiario, rispettivamente alle contrattazioni concluse a partire dall'anno 2006 e fino all'anno 2009 compreso.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la modifica di legge è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino n. 47/2016 dell'11 novembre 2016 e l'entrata in vigore è stata fissata al 1° gennaio 2017.

B.

Con ricorsi in materia di diritto pubblico del 2, 5, 6, 7, 9 e 12 dicembre 2016 i Comuni elencati in ingresso si sono rivolti al Tribunale federale, chiedendo che l'abrogazione dell'art. 140 e dell'art. 314d LT/TI sia annullata.

Con decreto del 26 gennaio 2017, il Presidente della II Corte di diritto pubblico del Tribunale federale ha constatato che le loro impugnative sollevano censure identiche e ha congiunto le cause. Nel contempo, ha negato il conferimento dell'effetto sospensivo ai gravami.

Durante la procedura, agendo per sé ed in rappresentanza del Gran Consiglio, il Consiglio di Stato ha domandato che, per quanto ammissibili, gli stessi siano respinti.

Diritto:

1.

1.1. Il ricorso in materia di diritto pubblico è direttamente proponibile contro atti normativi dei Cantoni quando, come nel caso in esame, non sono disponibili rimedi giuridici cantonali che ne permettano il controllo astratto (art. 82 lett. b e 87 cpv. 1 LTF; sentenza 2C 169/2010 del 17 novembre 2011 consid. 1.1 non pubblicato in DTF 138 II 70; sentenza 2C 750/2008 del 2 giugno 2009 consid. 1.1, RtiD I-2010 n. 30 pag. 137 segg.). Le impugnative sono tempestive, poiché sono state presentate entro 30 giorni dalla pubblicazione secondo il diritto cantonale (art. 101 LTF), ovvero dalla pubblicazione nel Bollettino ufficiale che ha concluso l'iter legislativo (DTF 133 I 286 consid. 1 pag. 288).

1.2. Per giustificare la propria legittimazione ad agire, i ricorrenti si richiamano innanzitutto all'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF.

1.2.1. Secondo l'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF, i Comuni e gli altri enti di diritto pubblico hanno diritto di ricorrere se fanno valere la violazione di garanzie loro conferite dalla Costituzione cantonale o da quella federale. In questo contesto, hanno in particolare il diritto di lamentare la lesione della propria autonomia, come viene fatto nella fattispecie (DTF 135 II 156 consid. 3.1 pag. 157 seg.; sentenza 2C 226/2012 del 10 giugno 2013 consid. 2.2). Per permettere l'entrata in materia sulla base di questa disposizione non è necessario che il Comune sia realmente autonomo; basta che faccia valere in maniera plausibile una violazione dell'autonomia comunale e che sia toccato dall'atto cantonale quale detentore del pubblico imperio. Sapere se, nell'ambito litigioso, il Comune è davvero autonomo e se la sua autonomia è stata lesa è questione di merito (sentenza 2C 880/2015 del 6 marzo 2017 consid. 2.3 non pubblicato in DTF 143 II 120; DTF 136 I 404 consid. 1.1.3 pag. 407; 135 I 43 consid. 1.2 pag. 45; sentenza 2C 949/2013 del 24 marzo 2014 consid. 2.2.1 con ulteriori rinvii).

1.2.2. Nel caso in esame, i ricorrenti invocano una violazione dell'autonomia comunale sostenendo in particolare che, in materia di gestione finanziaria, l'art. 151 segg. della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC/TI; RL/TI 2.1.1.2) conferisce loro un vasto potere di apprezzamento, che verrebbe intaccato in modo notevole dalla modifica impugnata. D'altra parte, essi appaiono anche toccati dalla modifica in questione in quanto detentori del pubblico potere. Di conseguenza, le condizioni per un riconoscimento della legittimazione a ricorrere giusta l'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF sono date.

1.3. I Comuni ricorrenti deducono in seguito la loro legittimazione ad insorgere dalla clausola generale di cui all'art. 89 cpv. 1 LTF.

1.3.1. In base a questa norma è legittimato a ricorrere contro un atto normativo cantonale 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 c'è quando è verosimile che il ricorrente possa in futuro essere direttamente toccato dall'applicazione della regolamentazione impugnata (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.).

L'art. 89 cpv. 1 LTF si indirizza in primo luogo ai privati e un Comune può fondarsi solo se l'atto impugnato lo colpisce analogamente a un singolo cittadino, oppure se è toccato in interessi di pubblico imperio degni di protezione (DTF 141 II 161 consid. 2.3 pag. 166 seg.; 140 I 90 consid. 1.1 e 1.2 pag. 92 seg.; 136 I 265 consid. 1.4 pag. 268 seg.). Per ammettere questa seconda ipotesi, un interesse generale a una corretta applicazione del diritto non è sufficiente così come non lo è un qualsiasi interesse pecuniario che scaturisce direttamente o indirettamente dall'esecuzione di un compito pubblico (DTF 141 II 161 consid. 2.3 pag. 165 e 140 I 90 consid. 1.2.2 pag. 93 con ulteriori rinvii). Il Comune deve dimostrare di essere toccato almeno virtualmente in maniera qualificata nei suoi interessi di pubblico imperio e che sono in gioco interessi pubblici centrali (DTF 141 II 161 consid. 2.3 pag. 165; 140 I 90 consid. 1.2.2 pag. 94, entrambe contenenti una dettagliata esposizione della giurisprudenza in materia).

Quando è stata riconosciuta la legittimazione a ricorrere di un ente pubblico che faceva valere interessi di natura finanziaria, il Tribunale federale doveva di regola esprimersi riguardo a un conflitto tra differenti enti pubblici non subordinati uno all'altro o a un conflitto in cui un ente pubblico era il destinatario di una decisione di un altro ente pubblico, segnatamente in caso di dispute tra un Cantone e un Comune o tra due Comuni (DTF 138 II 506 consid. 2.1.2 pag. 509 seg.). Anche in simili fattispecie, il Comune è legittimato a ricorrere giusta l'art. 89 cpv. 1 LTF solo se è toccato in interessi pubblici di natura specifica e qualificata (DTF 140 I 90 consid. 1.2.2 pag. 93 seg.). Così è, in via di principio, in relazione a prestazioni in materia di assistenza sociale (DTF 140 V 328 consid. 6 pag. 333 segg.), in ambito di perequazione finanziaria intercomunale (DTF 140 I 90 consid. 1.2.2 pag. 93 seg.; 135 I 43 consid. 1.3 pag. 47; 135 II 156 consid. 3.3 pag. 160), o nel caso in cui le prestazioni finanziarie in discussione raggiungono un ammontare considerevole e la risposta alla questione litigiosa travalica la fattispecie specifica, assumendo un valore pregiudiziale (DTF 141 II 167 consid. 2.3 pag. 166 con ulteriori rinvii).

1.3.2. Nel caso in esame, è anzitutto manifesto che i ricorrenti non sono toccati dalla modifica legislativa come un privato dato che insorgono quali detentori del pubblico potere. Non è quindi possibile che essi si richiamino all'art. 89 cpv. 1 LTF alla stregua di un singolo cittadino.

La legittimazione degli insorgenti è per contro data in rapporto alla seconda ipotesi descritta. In effetti, l'abrogazione delle norme che prevedevano la concessione fino a un massimo del 40 % del gettito dell'imposta sugli utili immobiliari ai Comuni di situazione dei fondi tocca gli stessi nei loro interessi di pubblico imperio, è un atto di un ente pubblico ai quali essi sono subordinati, e non riguarda nemmeno un semplice caso di applicazione relativo ad un'attività amministrativa specifica, bensì una nuova regolamentazione della ripartizione di risorse finanziarie, con implicazioni economiche rilevanti. Di conseguenza, adempite sono anche le condizioni per un riconoscimento della legittimazione a ricorrere giusta l'art. 89 cpv. 1 LTF.

2.

2.1. Con il ricorso in materia di diritto pubblico è possibile tra l'altro lamentare la violazione del diritto federale (art. 95 lett. a LTF), nozione che comprende i diritti costituzionali dei cittadini (DTF 133 III 446 consid. 3.1 pag. 447 seg.). Le esigenze in materia di motivazione previste dall'art. 42 cpv. 2 LTF e quelle - accresciute - prescritte dall'art. 106 cpv. 2 LTF valgono anche per ricorsi contro atti normativi cantonali (sentenza 2C 169/2010 del 17 novembre 2011 consid. 2.1, non pubblicato in DTF 138 II 70).

2.2. Le critiche di natura costituzionale che vengono formulate dagli insorgenti nei loro ricorsi rispettano i requisiti di motivazione previsti dagli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF solo in parte. Nella misura in cui li disattendono, esse sfuggono a un esame del Tribunale federale. D'entrata, occorre inoltre rilevare che l'abrogazione dell'art. 314d LT/TI non è oggetto di nessuna critica specifica.

Riguardo alla conclusione con il quale viene chiesto l'annullamento di tale disposto, che senza l'art. 140 LT/TI non pare comunque avere portata propria (messaggio del Consiglio di Stato n. 7184 del 20 aprile 2016 relativo al pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali, p.to 9 in fine), l'impugnativa è quindi inammissibile (sentenze 2C 116/2014 del 16 agosto 2016 consid. 3.3 e 2C 770/2012 del 9 maggio 2013 consid. 1.5.3).

3.

Nel merito, i Comuni ricorrenti fanno in primo luogo valere una lesione dell'autonomia comunale tutelata dagli art. 50 Cost. e 16 Cost./TI.

3.1. Nell'ambito di un controllo astratto di una legge, la giurisprudenza permette il richiamo all'art. 50 cpv. 1 Cost., che garantisce l'autonomia comunale nella misura prevista dal diritto cantonale, soltanto per sostenere che la modifica legislativa criticata priva indebitamente i Comuni di una competenza legislativa o di un ambito d'autonomia che vengono garantiti loro dalla Costituzione cantonale (DTF 133 I 128 consid. 3.3; sentenze 2C 116/2014 del 16 agosto 2016 consid. 12.3.2 e 1C 409/2012 del 20 dicembre 2013 consid. 3.2). Che questo sia il caso anche nella fattispecie, le impugnative, che contengono un solo rinvio all'art. 151 segg. LOC/TI, non invece a una norma costituzionale specifica, tuttavia non lo sostengono.

Già per questa ragione, la critica con la quale viene denunciata la violazione dell'art. 50 Cost. va di conseguenza respinta.

3.2. Oltre che all'art. 50 Cost., ai Comuni ricorrenti non giova però il richiamo all'art. 16 Cost./TI, che garantisce l'esistenza del Comune quale ente di diritto pubblico (cpv. 1) e che ne tutela l'autonomia nel limite della Costituzione e delle leggi (cpv. 2).

3.2.1. In questo contesto, occorre innanzitutto constatare che gli insorgenti non considerano rispettivamente non dimostrano che la perdita degli introiti provocata dalla modifica di legge contestata comporterebbe un disequilibrio finanziario tale da compromettere addirittura la loro stessa esistenza.

Anche una violazione dell'art. 16 cpv. 1 Cost./TI, che garantisce l'esistenza del Comune quale ente di diritto pubblico, va pertanto a priori esclusa (DTF 110 la 50 consid. 4b pag. 51; sentenze 2P.204/2006 del 21 maggio 2007 consid. 9; 1C 287/2014 del 25 agosto 2015 consid. 4.1, in cui viene per altro indicato che la garanzia in questione concerne l'istituto comunale come tale, non il singolo Comune).

3.2.2. Una lesione dell'autonomia comunale non è però data neanche in relazione alla garanzia contenuta nell'art. 16 cpv. 2 Cost./TI "nel limite della Costituzione e delle leggi".

Come rammentato nel precedente consid. 3.1, insorgendo davanti al Tribunale federale i ricorrenti in effetti non sostengono che l'abrogazione della ripartizione dei proventi della tassa sugli utili immobiliari sia in contrasto con una norma di diritto costituzionale ticinese che conferirebbe loro un diritto su detti introiti. D'altra parte, nemmeno è ravvisabile un'incompatibilità della misura adottata con norme prevalenti di rango legislativo.

3.2.3. Riguardo a quest'ultimo aspetto, va infatti rilevato che l'imposta sugli utili immobiliari è di competenza del Cantone, che ne disciplina nel dettaglio la percezione nella legge tributaria (art. 2 lett. d LAID; art. 1 lett. d e art. 274 LT/TI e contrario; art. 123 segg. LT/TI; MARKUS REICH/MICHAEL BEUSCH rispettivamente BERNHARD ZWAHLEN/NATALIE NYFFENEGGER, in: Zweifel/Beusch [curatori], Kommentar StHG, 3 aed. 2017, n. 3 seg. ad art. 2 LAID e n. 1 ad art. 12 LAID).

Ora, fino alla fine del 2016, tale disciplinamento includeva una norma di riparto tra Cantone e Comuni dell'imposta stessa. Come indicato dal Governo ticinese in risposta e duplice, si trattava però di un riconoscimento "libero e volontario": sancito certo da una base legale, ma che non impediva al legislatore cantonale - senza violare l'autonomia comunale - di tornare un giorno sui suoi passi, modificando la legge in questione (sentenza 1P.621/2001 del 16 luglio 2002 consid. 2.3; HANSJÖRG SEILER, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: Thürer/Aubert/Müller [curatori], Verfassungsrecht der Schweiz - Droit constitutionnel suisse, 2001, pag. 491 segg. n. 45).

3.2.4. Così stando le cose, ai ricorrenti non giova pertanto nemmeno sottolineare che, da un "punto di vista materiale" e riguardo all'uso del ricavo delle imposte, essi avrebbero "un assai vasto potere di apprezzamento", che verrebbe intaccato in modo notevole.

Affinché i Comuni ticinesi possano decidere in che modo utilizzare determinati ricavi - come previsto dagli art. 151 segg. LOC/TI, cui le impugnative rinviano - e richiamarsi a questa libertà d'azione resta

infatti imprescindibile che vi sia in parallelo una norma che attribuisce le singole risorse da gestire ai Comuni medesimi, ciò che per l'appunto non è adesso più il caso per quanto riguarda i proventi dell'imposta sugli utili immobiliari (precedenti consid. 3.2.2 e 3.2.3).

3.2.5. A diversa conclusione non può infine condurre la messa in evidenza del fatto che una delle principali ragioni dei plusvalori sui fondi e sul suolo sarebbe da ricondurre a misure pianificatorie dei Comuni e che la loro esclusione dalla partecipazione ai proventi dei loro "sforzi", attraverso il diniego della partecipazione al riparto della tassa sugli utili immobiliari, risulterebbe "sprovvista di pertinenza".

Simili considerazioni - che fanno per altro astrazione dal fatto che la modifica legislativa è stata presentata insieme ad altre misure (messaggio governativo del 20 aprile 2016, p.ti 5 e 9) - hanno infatti un carattere sostanzialmente politico, e non dimostrano pertanto, nemmeno esse, una violazione dell'autonomia comunale. Se è vero che il prelievo dell'imposta sugli utili immobiliari ha (anche) una funzione compensativa in relazione all'aumento di valore dei fondi imputabile all'ente pubblico (sentenza 2C 176/2016 dell'8 dicembre 2016 consid. 5.1; FELIX RICHNER/WALTER FREI/STEFAN KAUFMANN/HANS ULRICH MEUTER, Kommentar zum harmonisierten Zürcher Steuergesetz, 3a ed., 2013, pag. 1796 n. 11), resta inoltre il fatto - decisivo - che il prelievo dell'imposta in questione è di competenza del Cantone, il quale ha quindi pure la facoltà di determinare un'eventuale ripartizione dei proventi che ne derivano (precedente consid. 3.2.3).

3.3. Di conseguenza, la critica secondo cui la modifica legislativa impugnata (abrogazione dell'art. 140 LT/TI) lede l'autonomia comunale garantita a livello federale dall'art. 50 Cost. e, a livello cantonale, dall'art. 16 Cost./TI dev'essere respinta.

#### 4.

Esclusa la violazione dell'autonomia comunale occorre in secondo luogo esaminare se l'abrogazione dell'art. 140 LT/TI, fissata per il 1° gennaio 2017, contrasti con il divieto dell'effetto retroattivo. Insorgendo davanti al Tribunale federale, i ricorrenti considerano infatti che nel caso in esame sia data una retroattività propria illegale, "poiché il Cantone vuole incassare a partire dal 1° gennaio 2017 il provento degli utili immobiliari di ogni accertamento fiscale e quindi di fatti accaduti nel passato e conclusi all'entrata in vigore del nuovo diritto". A sostegno della loro critica, aggiungono poi che "il momento che genera l'imposta è la procedura dell'alienazione di un immobile e di regola ci si basa all'iscrizione a registro fondiario" e che se "l'intero ricavo dell'imposta sugli utili immobiliari (a causa dello stralcio dell'art. 140 LT/TI) venisse versato al Cantone anche in fase di accertamento dell'imponibile, con fatti fiscali rilevanti verificatisi prima del 1° gennaio 2017, questo comporterebbe un caso di retroattività propria illecita".

4.1. Per giurisprudenza, vi è retroattività in senso stretto quando un nuovo regime legale viene applicato a fatti accaduti nel passato e completamente conclusi al momento dell'entrata in vigore del nuovo diritto. Alla luce degli art. 5, 8 cpv. 1 e 9 Cost., una tale retroattività (propria), è permessa solo in presenza di particolari presupposti (DTF 126 V 134 consid. 4a pag. 135 seg.; 125 I 182 consid. 2b/cc pag. 186 seg.; 119 la 154 consid. 4b pag. 160, 254 consid. 3b pag. 258).

Da essa va distinta la retroattività in senso improprio, ovvero l'applicazione del nuovo diritto a situazioni che hanno avuto origine sotto il regime precedente, ma perdurano ancora dopo la modifica legislativa. A meno che non vada ad intaccare dei diritti acquisiti, dal profilo costituzionale questo secondo tipo di retroattività è di massima ammissibile (DTF 138 I 189 consid. 3.4 pag. 193 seg.; 137 II 371 consid. 4.2 pag. 373 seg.; 126 V 134 consid. 4a pag. 135 seg.; 124 III 271 consid. 4e pag. 271 seg.; 122 II 113 consid. 3b/dd pag. 124). D'altra parte, una legge non è retroattiva se si applica solo a fatti posteriori alla sua entrata in vigore ma impone di tener conto di elementi di fatto antecedenti al momento della sua applicazione, anche se essi sono anteriori all'entrata in vigore della novella legislativa (cosiddetta "Rückanknüpfung", che rientra tra i casi di retroattività impropria; DTF 119 V 200 consid. 5 c/dd pag. 206; 104 Ib 205 consid. 6 pag. 219 seg.; 102 Ia 31 consid. 3a pag. 32 seg.; JACQUES DUBEY/JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, § 6 n. 376 segg.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7a ed. 2016, n. 268 segg.; ERNST BLUMENSTEIN/PETER LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 7a ed. 2016, pag. 193; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4a ed. 2014, § 24 n. 21 segg.; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 417 segg.).

Va infine sottolineato che, almeno in via di principio, l'interesse pubblico impone che una modifica legislativa entri in vigore senza ritardi; al riguardo, il legislatore beneficia di un ampio margine di apprezzamento e nel giudicare incostituzionale l'assenza di disposizioni transitorie il Tribunale federale dà quindi prova di riserbo (DTF 122 V 405 consid. 3b/bb pag. 409; sentenze 2C 84/2015 del

3 febbraio 2016 consid. 5.1 e 2C 750/2008 del 2 giugno 2009 consid. 7.2 con ulteriori rinvii).

4.2. Nel diritto tributario, ambito al quale i ricorrenti più volte si richiamano in relazione alle argomentazioni esposte, una retroattività propria è in particolare data quando una nuova normativa fa dipendere l'obbligo fiscale da un complesso di fatti che si sono prodotti e conclusi prima dell'entrata in vigore della legge la cui applicazione è concretamente in discussione (sentenze 2C 477/2013 del 16 dicembre 2013 consid. 2.4 e 2C 797/2009 del 20 luglio 2010 consid. 4.1; Ernst Blumenstein/Peter Locher, *System des schweizerischen Steuerrechts*, 7aed. 2016, pag. 193; ULRICH HÄFELIN, GEORG MÜLLER, FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7a ed. 2016, n. 268; MARKUS REICH, *Steuerrecht*, 2a ed. 2012, § 4 n. 108 segg.; MARKUS WEIDMANN, *Das intertemporale Steuerrecht in der Rechtsprechung*, ASA 76, pag. 633 segg., in particolare 638 segg.).

Come in tutti gli altri ambiti, la retroattività propria non è di regola permessa siccome, quando i fatti poi ritenuti determinanti si sono prodotti e conclusi, la persona cui è indirizzata la norma non aveva nessuna possibilità di conoscere le conseguenze giuridiche che quei fatti avrebbero avuto (DTF 122 V 405 consid. 3a pag. 408; 119 la 257 consid. 3b pag. 258; GEORG MÜLLER, *Zulässigkeit der begünstigenden Rückwirkung*, ZBI 118/2017, pag. 268 segg.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4a ed. 2014, § 24 n. 23; ALAIN GRIFFEL, *Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel des Verwaltungsrechts*, in: *Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtssetzungslehre und des Verwaltungsrechts*, 2014, pag. 7 segg. 15; PIERRE MOOR/ALEXANDER FLÜCKIGER/VINCENT MARTENET, *Droit administratif, les fondements*, 3a ed. 2012, n. 2.4.3.1; ELISABETH CHIARIELLO, *Treu und Glauben als Grundrecht nach Art. 9 der schweizerischen Bundesverfassung*, 2004, pag. 149 segg.; ANDRÉ GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. I, 1984, pag. 148).

4.3. Nella fattispecie, i ricorrenti giustificano la loro censura richiamandosi più volte alla procedura d'imposizione degli utili immobiliari e al momento in cui nasce il diritto alla tassazione del trasferimento rispettivamente al momento del suo "perfezionamento".

Tuttavia, l'abrogazione dell'art. 140 LT/TI non tocca né la modalità né l'estensione dell'imposizione degli utili immobiliari, che continuano ad essere oggetto di regole immutate e conosciute da tutti i differenti attori coinvolti. Per questa ragione, anche i molteplici riferimenti alla procedura d'imposizione degli utili immobiliari in quanto tale, contenuti per l'appunto nelle impugnative, non assumono in realtà rilievo alcuno.

4.4. Già da una semplice lettura dell'art. 140 LT/TI emerge infatti che esso non riguarda i singoli casi di imposizione sugli utili immobiliari, ma soltanto il riparto annuale tra il Cantone e i Comuni del gettito dell'imposta. Che l'unico rapporto sul quale occorre soffermarsi in relazione ad un'eventuale violazione del divieto della retroattività propria è quello relativo ai flussi finanziari tra Cantone e Comuni è inoltre confermato sia dalla dottrina in materia che dai materiali relativi alla modifica legislativa.

In dottrina viene in effetti posto esplicitamente l'accento sul fatto che per accogliere una norma come l'art. 140 LT/TI la legge tributaria non era la *sedes materiae* appropriata, ma che l'assenza di una legge che disciplinava i rapporti finanziari tra Stato e Comuni - poiché per l'appunto di ciò si tratta - aveva portato a regolare la questione in coda ai disposti relativi alla percezione dell'imposta stessa (ALESSANDRO SOLDINI/ANDREA PEDROLI, *L'imposizione degli utili immobiliari*, Commentario degli articoli da 123 a 140 LT con un'appendice sulle norme di procedura e transitorie, 1996, n. 1 ad art. 140).

Nel contempo, dai materiali legislativi risulta che il pacchetto cui apparteneva anche l'abrogazione dell'art. 140 LT/TI aveva proprio quale oggetto - nel quadro delle misure proposte per riequilibrare le finanze cantonali - una revisione e un adattamento dei flussi finanziari tra i due livelli istituzionali, cantonale e comunale (messaggio governativo del 20 aprile 2016, p.ti 3.1 seg. e 9; verbale della seduta del Gran Consiglio del 20 settembre 2016 [interventi dei Consiglieri di Stato Beltraminelli e Vitta, nonché del Granconsigliere Brivio], PVGC 2016/2017 pag. 1375 seg.).

4.5. Anche riguardo alla regolamentazione della relazione economica tra questi enti pubblici, che è l'unica ad essere qui determinate e della quale l'imposizione degli utili immobiliari va considerata solo come un presupposto, nel senso che comporta un'entrata tra le altre a disposizione dell'ente pubblico, una - illecita - retroattività propria non è tuttavia ravvisabile.

4.5.1. L'eliminazione del riparto del gettito dell'imposta sugli utili immobiliari tra Cantone e Comuni, quale singolo aspetto del rapporto di lunga durata che lega gli stessi dal punto di vista finanziario, è stata infatti proposta con messaggio governativo del 20 aprile 2016, formulato dopo avere coinvolto la piattaforma di dialogo Cantone-Comuni, è stata decretata dal legislativo ticinese nella sua seduta

del 20 settembre successivo e ha concrete conseguenze soltanto per gli incassi avvenuti dal 1° gennaio 2017 in avanti.

Pertanto, pure per i Comuni ricorrenti non è possibile parlare di nessuna insicurezza giuridica nel senso descritto nel precedente considerando 4.2, in cui trova giustificazione il divieto della retroattività propria, perché se è vero che con l'abrogazione dell'art. 140 LT/TI la regolamentazione dei rapporti di dare/avere tra Cantone e Comuni ticinesi è stata modificata, altrettanto vero è che il legislatore ticinese ha previsto che il nuovo assetto valesse solo pro futuro, senza cioè tangere né i riparti del gettito d'imposta avvenuti nel 2016 né quelli degli anni precedenti.

4.5.2. D'altro canto, la conclusione appena tratta non può essere influenzata nemmeno dall'argomentazione secondo cui il riparto del gettito relativo al 2017 tra Cantone e Comuni avrebbe potuto riguardare (anche) operazioni che avevano avuto luogo in precedenza, per le quali l'imposta sugli utili immobiliari non era stata ancora incassata (messaggio governativo del 20 aprile 2016, p.to 9 in fine; verbale della seduta del Gran Consiglio del 20 settembre 2016 [interventi del Granconsigliere Agustoni e del Consigliere di Stato Vitta], PVGC 2016/2017 pag. 1375 seg.).

Proprio in relazione a questo aspetto occorre in effetti rilevare che l'art. 140 LT/TI indicava sia che la ripartizione avveniva in base al gettito, ovvero a quanto in concreto incassato e non già a quanto "teoricamente" dovuto (GIACOMO DEVOTO/GIANCARLO OLI, Vocabolario della lingua italiana, edizione digitale 2016), sia che questa ripartizione tra Cantone e Comuni aveva luogo a cadenza annuale, ragione per la quale anche tali fatti - per altro ammessi dai ricorrenti medesimi, che non contestano e anzi confermano che la ripartizione annuale era condotta in base a quanto complessivamente confluì nelle casse cantonali, senza ulteriori distinzioni - non possono essere considerati fonte di nessuna incertezza, che il divieto della retroattività propria sarebbe chiamato a contrastare.

4.5.3. Come detto, nel fatto che con l'avvento di un nuovo anno il Cantone abbia deciso di privare i Comuni del diritto al riparto delle entrate che si sarebbero registrate da lì in avanti, abrogando l'art. 140 LT/TI, non può di conseguenza venir riconosciuto nessun illecito effetto retroattivo.

L'opzione delle autorità cantonali rientra al contrario nella logica del sistema sin lì applicato, che si basava appunto su quanto incassato annualmente, e va quindi vista come un semplice - e di principio legittimo - adattamento del duraturo rapporto che in materia di flussi finanziari lega il Cantone ai Comuni (precedente consid. 4.1 ed i riferimenti ai casi di retroattività impropria in esso contenuti; verbale della seduta del Gran Consiglio del 20 settembre 2016 [intervento del Consigliere di Stato Vitta], PVGC 2016/2017 pag. 1376 nel quale viene in sostanza indicato che il riparto "per cassa e non per competenza" costituiva già la regola).

4.5.4. Certo, tenuto conto del fatto che il riparto in discussione ha una lunga "tradizione" (risposta del Consiglio di Stato ticinese, pag. 3, p.to 3.1 b) e che - di regola - esso aveva per i Comuni ticinesi delle implicazioni economiche rilevanti, ci si potrebbe chiedere se la modifica legislativa non dovesse essere accompagnata da un disciplinamento transitorio specifico (sull'argomento, cfr. in particolare le sentenze 2C 83/2016 del 23 maggio 2016 consid. 4.2.2; 2C 763/2013 del 28 marzo 2014 consid. 4.4; 2C 347/2012 del 23 marzo 2013 consid. 8.2 non pubblicato in DTF 139 II 285 e 2C 158/2012 del 20 aprile 2012 consid. 3; 2C 694/2011 del 19 dicembre 2011 consid. 4.9.2 con ulteriori rinvii a giurisprudenza e dottrina).

Ritenuto che le impugnative contengono in merito dei semplici accenni, che non si esprimono sul fatto che l'abolizione del riparto dei proventi della tassa sugli utili immobiliari rientrava in un pacchetto contenente altre misure, che nel messaggio viene definito neutrale rispetto alle finanze dei Comuni (ivi, p.ti 5 e 9), e, infine, che in materia di disposizioni transitorie il legislatore cantonale ha ampio margine di apprezzamento (precedente consid. 4.1), di cui non viene motivata la lesione, la questione non va però approfondita.

5.

5.1. Per quanto precede, nella misura in cui sono ammissibili, i ricorsi in materia di diritto pubblico presentati contro la modifica adottata il 20 settembre 2016 dal Gran Consiglio del Cantone Ticino, e congiunti con decreto presidenziale del 26 gennaio 2017 (precedente consid. B), sono da respingere, poiché infondati.

5.2. Le spese della procedura davanti al Tribunale federale sono poste a carico dei Comuni insorgenti, soccombenti e toccati dall'esito della causa nei loro interessi pecuniari (art. 65 e 66 cpv. 1 e 4 LTF), in ragione di 1/19 ciascuno. Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 68 cpv. 3 LTF).



Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui sono ammissibili, i ricorsi sono respinti.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 9'500.-- sono poste a carico dei ricorrenti in ragione di 1/19 ciascuno.

3.

Comunicazione ai Comuni ricorrenti e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio.

Losanna, 20 febbraio 2018

In nome della II Corte di diritto pubblico  
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Seiler

Il Cancelliere: Savoldelli