

Rapporto di Maggioranza della Commissione della gestione del Comune di Locarno sul Messaggio n. 40 riguardante la rivalutazione contabile di alcuni beni patrimoniali di proprietà della Città del 24 marzo 2010

Locarno, 7 giugno 2010

Care Colleghe e cari Colleghi,

l'importanza messaggio 40 è condivisa largamente in quanto la rivalutazione, seppur in termini di prudenza, di alcuni terreni di proprietà comunale conferisce visibilità all'importante patrimonio cittadino, sia in termini finanziari, sia in termini di possibilità di sviluppo nel futuro. L'immagine della Città che ne deriva è positiva.

Tuttavia, l'avvallo all'operazione di rivalutazione, a mente della Maggioranza della Commissione della gestione, deve soggiacere alle seguenti condizioni:

Condizione	Motivazione
Le operazioni contabili devono essere effettuate in modo coerente e responsabile senza creare risparmi nell'ammortamento	Il preventivo 2010 prevede, a seguito della rivalutazione, un immediato risparmio sulla politica dell'ammortamento. Oltre a non essere conforme agli scopi della LOC, una simile operazione sarebbe irresponsabile a fronte degli impegni che il Comune deve assumere nel prossimo futuro
Approvare la riclassificazione di alcuni terreni da beni amministrativi a beni patrimoniali non comporta l'avvallo della politica di vendita come indicata a Piano finanziario	La vendita dei terreni è un fatto irreversibile, che va attentamente ponderato sia sotto gli aspetti finanziari, sia sotto quelli ancor più importanti delle opportunità di sviluppo

Il presente rapporto si sviluppa attorno ai seguenti temi.

- 1.- Situazione finanziaria e necessità di non disinvestire nell'ammortamento
- 2.- La vendita dei terreni non comporta necessariamente ricadute sullo sviluppo
- 3.- Il possibile guadagno di immagine nell'operazione di rivalutazione
- 4.- Emendamenti proposti

1.- Situazione finanziaria e necessità di non disinvestire nell'ammortamento

L'effetto delle rivalutazioni prospettate sulla sostanza ammortizzabile è il seguente:

Sostanza ammortizzabile 1.1.2009 (Totale sost. Amministrativa tolto il saldo neg. Canalizzazioni)	96'926'671.45
Rivalutazioni Terreni	23'257'840.00
Rivalutazione azioni SES*	5'142'913.00
Spostamento a beni patrimoniali	1'024'960.00
Diminuzione dovuta a tutta la rivalutazione	29'425'713.00
Nuova sost. Amministrativa 1.1.2010 (arrotond.)	67'000'000.00

* con il presente rapporto si prospetta la non svalutazione delle azioni Kursaal (vedi emendamenti)

La ripercussione della rivalutazione sull'ammortamento è la seguente:

prima delle rivalutazioni (situazione 2009)

Ammortamento ordinario 6'155'000 franchi	Tasso di ammortamento (su 96.9 mio) 6.35%.
--	--

dopo le rivalutazioni:

	Ammortamento ordinario	Tasso (arrotond.)
Ai sensi della LOC (ammortamento corretto)	6'000'000 – 6'200'000	9 % (su 67 mio)
Risparmio rispetto a situazione antecedente	0	
Come a preventivo 2010	5'000'000	7.5 % (su 67 mio)
Risparmio rispetto a situazione antecedente	1'000'000	

Con il preventivo 2010 il Municipio propone un ammortamento ordinario di 5 milioni, ossia poco più di uno in meno rispetto alla media degli ammortamenti ordinari effettuati negli ultimi anni (circa 6.2 milioni). L'operazione prospettata di ridurre di un milione la spesa di ammortamento non è corretta dal profilo della Legge, anche se permette di alzare leggermente il tasso di ammortamento. L'applicazione dell'art. 214 LOC **non permette di “conseguire dei risparmi sulla spesa di ammortamento rispetto alla situazione antecedente”**¹. La questione dell'interpretazione giuridica dell'articolo è un falso problema² perché è la stessa situazione finanziaria del Comune a rendere irresponsabile la diminuzione della spesa di ammortamento.

In effetti, uno sguardo alla situazione delle finanze comunali, con riferimento agli investimenti e alla capacità di farvi fronte nell'arco dei prossimi 10 anni, fornisce i seguenti risultati:

¹ Vedi parere 7.5.2010 dell'Ufficio gestione finanziaria della Sezione enti locali sull'art. 214 cpv 1 lett c) LOC. Questo parere risulta essere controverso, tuttavia lo stesso Municipio, a p. 7 del MM 40 in esame fornisce, con altre parole, un'interpretazione identica a quella espressa dall'Ufficio gestione finanziaria: “la riduzione della sostanza ammortizzabile ottenuta in contropartita dell'aumento del valore contabile dei beni patrimoniali fa sì che mantenendo il medesimo importo in franchi per gli ammortamenti ordinari, si ottiene un'aliquota media d'ammortamento maggiore. Quest'operazione facilita evidentemente l'adeguamento del nuovo limite d'ammortamento fissato al 10%”

² A p. 7 del MM 40 in esame lo stesso Municipio, con altre parole, un'interpretazione identica a quella espressa dall'Ufficio gestione finanziaria: “la riduzione della sostanza ammortizzabile ottenuta in contropartita dell'aumento del valore contabile dei beni patrimoniali fa sì che mantenendo il medesimo importo in franchi per gli ammortamenti ordinari, si ottiene un'aliquota media d'ammortamento maggiore. Quest'operazione facilita evidentemente l'adeguamento del nuovo limite d'ammortamento fissato al 10%”.

	Importo in mio (arrotondato)	Commento
Crediti di investimento votati non ancora spesi	12	Calcoli eseguiti sulla base del consuntivo 2008
Debiti occulti	35	Completamento dei lavori delle canalizzazioni per il quale sono già stati incassati 40 mio di contributi
	21	Disavanzo della Cassa pensioni dei dipendenti a consuntivo 2008
	5-7	Probabile importo necessario per recuperare l'insufficiente manutenzione di strade e immobili (stima propria)
Allineamento del capitale proprio alla media dei comuni ticinesi	15 rispetto alle risorse fiscali – 23 rispetto al debito pubblico DOPO rivalutazione (prima 40 mio)	Differenza tra il capitale proprio attuale (ca. 5 mio) e quello medio dei Comuni ticinesi a dipendenza dell'indicatore scelto (p. 36 del Piano finanziario)

Anche posticipando oltre i 10 anni la completazione delle opere di canalizzazione, dimezzando lo sforzo per risanare la Cassa pensioni e rinunciando a allineare il capitale proprio a quello medio, rimane l'onere di spesa quantificabile per difetto **tra i 50 e i 60 milioni** per far fronte agli impegni che gravano sul comune, **senza considerare la necessità di investire per il rilancio e lo sviluppo**. Risparmiare sull'ammortamento fin qui corrisposto, abbellendo i risultati di esercizio, è dal profilo finanziario un'operazione avventata.

2.- La vendita dei terreni non comporta necessariamente ricadute sullo sviluppo

L'approvazione del presente messaggio sulle rivalutazioni non implica adesione alla politica di vendita dei terreni, come illustrata nel PF. Al contrario, la vendita dei terreni va preceduta da un'accurata analisi considerando i seguenti principi o interrogativi:

Principi/Interrogativi	Commento
Politica fondiaria attiva	Parecchi Comuni, specialmente d'Oltralpe, ma anche Ticinesi, praticano una politica fondiaria attiva, che consiste nel vendere terreni vincolandoli a un determinato uso (in Ticino il più diffuso è quello della residenza primaria) e nell'utilizzare i proventi per riacquistare ulteriori terreni. In questo modo il Comune prende parte attiva allo sviluppo. Anche se l'obiettivo di condurre una politica attiva in senso stretto non debba per forza essere adottato da Locarno, è utile riflettere, come hanno fatto altri Comuni, sulle opportunità che la proprietà immobiliare pubblica offre per lo sviluppo economico e fiscale.
L'attuale momento congiunturale è il più propizio per la vendita?	La scarsa rispondenza alle operazioni di vendita condotte di recente e l'esubero generalizzato di offerta immobiliare non sono favorevoli a ulteriori vendite nell'immediato. Alcune cifre disponibili (dal 2000 al 2008 la popolazione è cresciuta di 428 unità mentre il parco alloggi di 856) e le indicazioni di esperti confermano la presenza di un'eccessiva

	<p>offerta. Dal momento che gli importi rivalutati degli immobili inseriti nel Messaggio sono “prudenziali” ossia equivalenti alla “metà del valore effettivo di mercato”, dobbiamo considerare “svendita” tutte le offerte che si collocano sotto il doppio del valore a bilancio e senza ulteriori contropartite. Segnaliamo infine che nel Rapporto di questa Commissione, datato 4 aprile 2005 sul MM 20 del 3 febbraio 2005 concernente alcune vendite si legge “la preoccupazione principe della vostra Commissione è che l’alienazione possa avvenire a valori irrisori. ... dobbiamo inoltre confrontarci con un quadro economico che deve trovarci attenti e sensibili per saper avvertire per tempo le necessarie inversioni di rotta”.</p>
<p>In un’ottica di sviluppo dobbiamo pensare a cogliere le opportunità offerte da AlpTransit</p>	<p>Lo stesso Municipio indica che per quanto concerne le vendite dei terreni (o concessioni in diritto di superficie) “è opportuno valutare il futuro in funzione dell’interesse del Comune (...) dal punto di vista dello sviluppo territoriale e economico della città”. Su quest’ultimo punto, quello dello sviluppo socioeconomico, la Commissione della gestione, nel già citato Rapporto del 2005, chiedeva al Municipio di “non disattendere in alcun modo le finalità di fondo che sono: la garanzia di una miglior vita al cittadino e il conseguimento di un alto livello di competitività della nostra città”. Tuttavia, il Piano finanziario non fa menzione alcuna della principale infrastruttura che nel medio termine potrà garantire maggior competitività alla nostra città, ossia l’apertura di AlpTransit nel 2019 e il collegamento ferroviario nel 2020 di Locarno con Lugano in 22 minuti. A nostro giudizio la strategia di avvicinamento al 2019-2020 è fondamentale: in effetti, senza fare nulla, ne beneficerà esclusivamente Lugano in termini di centralità attraverso un’ulteriore attrazione di posti di lavoro. È quindi indispensabile predisporre una politica mirata a produrre le condizioni per sviluppare nella prossimità della stazione collegata con AlpTransit le attività più promettenti dal profilo economico. Vendere subito terreni in posizione centrale rischia di costare non solo in termini finanziari, come indicato sopra, ma anche in termini di costi di opportunità di sviluppo.</p>
<p>Il ritmo delle vendite come indicato a PF è realistico?</p>	<p>Sempre il Rapporto 2005 citato indicava che “un altro tassello che ha creato qualche perplessità nei Commissari è la mancanza di una pianificazione futura e di strategie politiche relative alla vendita dei terreni. Indispensabile è avvalersi di una proiezione concreta, con una serie di obiettivi lungimiranti e chiari”. Anche su questo punto il programma indicato nel Piano finanziario merita una discussione. Il ritmo delle vendite prospettate è irrealistico, sia tenendo conto della scarsa rispondenza che ha avuto la politica di vendita fin qui praticata, sia tenendo conto della necessità di procedere a adeguamenti pianificatori. È quindi velleitario integrare nelle previsioni quadriennali i vantaggi finanziari come proposto nel Piano finanziario.</p>

Vista la necessità di procedere a un’ampia analisi della politica delle vendite, l’avvallo del MM 40 sulle rivalutazioni non può in alcun modo essere inteso come approvazione del programma indicato a Piano finanziario.

3.- Il guadagno di immagine nell'operazione di rivalutazione

La rivalutazione dei beni amministrativi permette al Comune di perseguire un guadagno di immagine, ma se mal gestita ne può conseguire una perdita.

Operazione di immagine proposta dal Municipio	Commento
Diminuzione di un milione della spesa di ammortamento malgrado un leggero aumento del tasso complessivo	In questo modo il risultato di esercizio conseguito appare migliore, ma il Comune indebolisce la capacità di far fronte agli impegni già presi, alla manutenzione delle strade e degli stabili, agli investimenti di rilancio
Programma di vendita immediata dei terreni	In questo modo la situazione finanziaria del comune ne beneficia a corto termine, ma in modo minore rispetto al potenziale finanziario (svendita) e alle opportunità di sviluppo per l'intero agglomerato (AlpTransit)
Eventuale abbassamento del moltiplicatore	Facendo credere che la situazione finanziaria del Comune è buona, il Cantone si sente legittimato a disinvestire sull'incentivo alle aggregazioni e sui correttivi da apportare alla proposta di modifica della legge sulla perequazione intercomunale

La strategia proposta dal Municipio è incentrata sull'apparenza e tende a bruciare nell'immediato opportunità future ben maggiori: Il rischio di affievolire l'immagine della città è triplice:

- alla cittadinanza dell'agglomerato più che il moltiplicatore interessa che la città sia consapevole degli impegni che deve affrontare nel futuro e che garantisca una buona manutenzione delle strade e degli immobili;
- non conviene chiedere al Cantone maggiori aiuti e nel contempo inneggiare a una buona situazione finanziaria;
- un rapporto di fiducia e di credibilità a medio termine può passare solo attraverso messaggi realistici.

Operazione di immagine proposta dalla M. della commissione della gestione	Commento
Mantenimento dell'attuale importo dell'ammortamento e adozione del tasso complessivo del 9%	In questo modo il Comune rafforza la capacità di far fronte agli impegni già presi, alla manutenzione delle strade e degli stabili, a futuri investimenti di rilancio. Molti comuni vicini, che non dispongono del patrimonio immobiliare della città, conseguiranno tassi di ammortamento inferiori rispetto a quello praticato da Locarno a partire dal 2010
Strategia di sviluppo dell'intero agglomerato integrando AlpTransit	L'esistenza di terreni collocati in zona centrale in prossimità della stazione con un elevato contenuto di opportunità di sviluppo viene palesata dalla rivalutazione

Queste prospettive a medio lungo termine vanno assolutamente valorizzate e argomentate attraverso un'informazione chiara e credibile.

Al contrario, un programma di vendite a corto termine, come quello prospettato, indebolisce pesantemente le opportunità future.

4.- Emendamenti

1.- La Commissione unanime ritiene che la svalutazione delle azioni della Kursaal Locarno SA sia nella sostanza immotivata in quanto l'attuale valore corrisponde alle potenzialità della proprietà, situata in luogo strategico e centrale. Essa propone pertanto lo stralcio del dispositivo 5 del MM 40 concernente il deprezzamento delle azioni Kursaal Locarno SA.

2.- Con riferimento alla gestione finanziaria, alle finalità degli obiettivi della LOC (art. 158) e al tenore dell'art. 214 che ha valenza eccezionale e transitoria, a quanto lo stesso MM 40 afferma a pagina 7 e a scanso di qualsiasi equivoco, si ritiene che l'operazione di rivalutazione proposta nel MM 40 sia da approvare unicamente nel caso in cui venga approvato il seguente emendamento:

“La minor spesa di ammortamento conseguita con l'operazione di “rivalutazione / ammortamento straordinario” è interamente utilizzata per adeguare verso l'alto il tasso medio di ammortamento. Fin tanto che non è raggiunto il tasso di ammortamento ordinario del 10%, l'ammortamento non potrà essere inferiore a 6'000'000 di franchi”.

Alberto Akai (con riserva, vedi allegato 1)

Roco Cellina

Giuseppe Cotti (con riserva, vedi allegato 1)

Ronnie Moretti (relatore)

Lorenza Pedrazzini (con riserva, vedi allegato 1)

Fabio Sartori

Allegato 1 Sottoscrizione con riserva del rapporto del collega Ronnie Moretti sul MM 40

I sottoscritti commissari (Akai, Cotti, Pedrazzini), dopo aver approfondito i principali aspetti finanziari e politici riguardanti l'operazione di rivalutazione dei terreni, ritengono di sottoscrivere con la presente riserva scritta il rapporto redatto dal collega Moretti.

Copertura del deficit strutturale attraverso una minor spesa di ammortamento

A prescindere da valutazioni di ordine giuridico e formale relative all'applicazione dell'art. 214 LOC, ciò che preoccupa maggiormente i sottoscritti commissari è l'aspetto politico dell'operazione proposta dal Municipio: il Municipio adatta non le spese dell'amministrazione in funzione dell'obiettivo del pareggio della gestione corrente, bensì adatta la spesa di ammortamento.

In sostanza l'operazione proposta a preventivo 2010 fa sì che si possa raggiungere il pareggio dei conti unicamente grazie a una minor spesa di ammortamento e non grazie a misure strutturali di contenimento della spesa.

In altre parole la dinamica che emerge dal citato preventivo è questa: se non raggiungo il pareggio a gestione corrente intervengo sulla spesa di ammortamento, quella stessa spesa (o meglio riserva) che dovrebbe garantirmi l'autofinanziamento degli investimenti. Un paradosso, oltre che un'operazione assai poco lungimirante!

Per i sottoscritti commissari è ora e tempo che si intervenga sulla struttura della spesa con misure forti, dolorose, ma necessarie e non che ci si limiti a operazioni di lifting contabile (con un fondo tinta peraltro di dubbia efficacia)! L'obiettivo di abbassamento del moltiplicatore non può essere garantito a lungo termine da semplici sopravvenienze di imposte, ma deve essere parte ultima e complementare di un programma di risanamento e di riforma dell'amministrazione ampio e incisivo, programma che a quest'oggi manca sui tavoli di questo legislativo!

Politica di rivalutazione dei terreni non necessariamente vincolata alla correzione della spesa di ammortamento nel preventivo 2010

Per quanto i sottoscritti commissari condividano l'analisi principale esposta nel rapporto del collega Moretti, non ne condividono tuttavia la conclusione, la quale **vincola necessariamente** il voto sulla rivalutazione dei terreni alla correzione dell'ammortamento a preventivo. Tale nostra esplicita riserva è dettata da due ragioni di ordine essenzialmente pragmatico.

In primo luogo i sottoscritti firmatari sono favorevoli alla politica di rivalutazione dei terreni e ritengono che la stessa possa essere approvata in quanto tale, a prescindere da qualsiasi considerazione sulla spesa di ammortamento.

In secondo luogo, a mente dei sottoscritti firmatari, il Municipio non sarà in ogni caso in grado di compensare, già nel corso del 2010, la maggior spesa di ammortamento con misure strutturali di contenimento della spesa amministrativa, per cui la soluzione proposta nel rapporto del collega Moretti non avrà in ogni caso (e purtroppo) alcuna incidenza concreta sull'autofinanziamento degli investimenti.

Di conseguenza i sottoscritti commissari, anche qualora l'emendamento proposto nel rapporto del collega Moretti dovesse essere bocciato dal plenum, approveranno comunque l'operazione di rivalutazione dei terreni.

Questa conclusione non ne preclude tuttavia un'altra e ben chiara: il Municipio è esortato sin d'ora a concretamente studiare misure (sempre più) urgenti di contenimento della spesa, atte le stesse a garantire un pareggio della gestione corrente indipendente da qualsiasi manovra sulla spesa di ammortamento, la quale dovrà in ogni caso essere correttamente adeguata agli obiettivi della LOC sin dai prossimi esercizi.

Conclusioni

Ritenuta la riserva di cui sopra, i sottoscritti commissari sottoscrivono il rapporto del collega Ronnie Moretti.

Allegato 2. Pareri di John De Righetti, Capo Ufficio della gestione finanziaria, Sezione degli enti locali

Parere 7.5.2010

[...]

rispondo alla sua richiesta ricordandole che il mio parere non pregiudica il giudizio dell'autorità di ricorso eventualmente adita. La sua richiesta verte in sostanza sull'interpretazione dell'art. 214, cpv. 1 lett. c) LOC.

Preliminarmente va ricordato come di principio la rivalutazione di beni immobili (patrimoniali o amministrativi) non è ammessa. Questi sono infatti da allibrare a bilancio al loro valore residuo (cfr. Manuale di contabilità per i Comuni ticinesi, cap. 11.1).

A titolo eccezionale, l'art. 214 LOC fornisce ora questa possibilità, data "*Per facilitare l'adeguamento al nuovo limite di ammortamento del 10% di cui all'art. 158 ...*" (art. 214 LOC, prima frase).

L'utile conseguito con la rivalutazione, ed il conseguente ammortamento straordinario sono perciò funzionali al raggiungimento dell'obiettivo dell'art. 158 LOC, ovvero un tasso medio di ammortamento della sostanza ammortizzabile (di cui all'art. 12 cpv. 2 Rgfc) di almeno il 10%. L'utilizzo corretto di questa norma richiede perciò che la minor spesa di ammortamento conseguita con l'operazione di "*rivalutazione / ammortamento straordinario*" sia interamente utilizzata per adeguare verso l'alto (stabilmente) il tasso medio di ammortamento e non per conseguire dei risparmi, rispetto alla situazione antecedente, della spesa di ammortamento.

Mi sembra di poter dire che questa sia la *ratio* dell'art. 214 cpv. 1 lett. c) LOC che, come detto, introduce un'eccezione alla regola di allibratura dei beni immobili.

Sperando di aver contribuito a chiarire la fattispecie, le saluto cordialmente.

Parere 20.5.2010

[...]

ritengo che il "frutto" dello strumento eccezionale di cui all'art. 214 cpv. 1 lett. c) **debba essere utilizzato subito** per lo scopo per cui è pensato, ovvero l'aumento del tasso di ammortamento, **che è l'obiettivo della Legge**. Semmai è pensabile posticipare la rivalutazione stessa (per esempio mettendola in atto solo se necessario verso la fine del periodo di adeguamento).

I 10 anni concessi per adeguarsi ai nuovi tassi minimi complessivi sono stati pensati in particolare in funzione di quei comuni (e penso siano la maggioranza) che non dispongono né di beni da rivalutare, né di capitale proprio da utilizzare per ammortamenti straordinari.

Sperando di aver chiarito ulteriormente la questione, augurandole un proficuo lavoro in seno alla Commissione della gestione della Città di Locarno, la saluto cordialmente.