

Rapporto della Commissione della Gestione sul MM 72 concernente la fissazione del moltiplicatore d'imposta comunale 2011

Locarno, 12 ottobre 2011

Signor Presidente, colleghe e colleghi,

per avere maggiori dettagli sul messaggio n. 72 la Commissione della gestione ha sentito in data 19 settembre 2011 il capo-dicastero Alain Scherrer accompagnato dal direttore dei servizi contabili della Città Gabriele Filippini. La sottocommissione della gestione ha poi incontrato il Direttore dei servizi finanziari il 7 ottobre.

BASE LEGALE E COMPETENZE

Nei prossimi due paragrafi riprendiamo alcuni punti dal MM 8312 del 13 luglio 2011 del Comune di Lugano.

Con sentenza 10.02.2011 il Tribunale Cantonale Amministrativo ha decretato la non costituzionalità della delega all'Esecutivo in materia di aliquote fiscali. Il Governo, in attesa che il Parlamento emani una legge in senso formale, ha proposto un decreto urgente, al fine di garantire ai Comuni la possibilità di fissare il moltiplicatore 2011 entro il 31.10.2011.

PRINCIPI FINANZIARI E CRITERI PER LA FISSAZIONE DEL MOLTIPLICATORE

L'imposta comunale è prelevata in base alle classificazioni per l'imposta cantonale del medesimo anno (art. 276 cpv. 1 LT). Essa è calcolata applicando il moltiplicatore comunale all'imposta cantonale base (art. 276 cpv. 2 LT).

Ai sensi dell'art. 3 del Decreto legislativo per la fissazione del moltiplicatore si dovrà tenere conto del principio dell'equilibrio finanziario secondo l'art. 151 LOC e in particolare delle regole del capitale proprio (art. 169 LOC).

Rispetto alle norme precedenti, contenute nella LOC (l'art. 162 LOC è attualmente sospeso), il decreto indica esplicitamente il principio dell'equilibrio finanziario quale elemento da considerare per la fissazione del moltiplicatore.

L'equilibrio finanziario è sancito dall'art. 151 cpv. 1 LOC che lo affianca alla legalità, alla parsimonia, all'economicità, alla causalità, alla compensazione dei vantaggi ed al divieto di vincolo delle imposta, tra i principi di gestione finanziaria dei Comuni. Il concetto di equilibrio finanziario 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 va pareggiato a medio termine.

Ne consegue che il moltiplicatore non è legato automaticamente alla copertura del fabbisogno a preventivo, ma può rimanere un vero e proprio moltiplicatore politico, che tiene conto di una certa stabilità nell'imposizione fiscale. Il tutto ruota attorno alla presenza di capitale proprio, il quale permette di assorbire eventuali disavanzi. Per questo motivo il primo criterio per la definizione dell'aliquota fiscale comunale è l'aggiornamento di due entità: il fabbisogno e il gettito fiscale cantonale base. A ciò dovranno far seguito argomentazioni di politica finanziaria quali il livello di spesa, il programma degli investimenti, la stabilità della pressione fiscale, l'attrattività. È necessario quindi cercare di sviluppare e mantenere un giusto equilibrio fra l'equità della pressione fiscale, la stabilità della stessa e il mantenimento di un'adeguata capacità di autofinanziamento.

La capacità di autofinanziamento è un altro fattore centrale nella fissazione del moltiplicatore. Non bisogna infatti dimenticare che attraverso le entrate fiscali è necessario garantirsi una buona copertura degli investimenti in corso o previsti, come pure che mantenere un buon autofinanziamento permette di liberare risorse atte a garantire la necessaria progettualità. Sottrarre autofinanziamento al Comune significa ridurre la capacità di supportare gli investimenti in corso e quelli futuri.

MOLTIPLICATORE 2011

L'impostazione del MM 72 propone la fissazione del moltiplicatore d'imposta in un'ottica "anno per anno", ovvero senza far riferimento agli anni successivi al 2011. Il Piano finanziario in effetti non è nemmeno menzionato nel messaggio municipale e una delle preoccupazioni principali nella fissazione del moltiplicatore è quella di garantire un buon autofinanziamento a medio termine, anche per gli investimenti futuri. Il rischio della definizione del moltiplicatore "anno per anno" è quello di doverlo modificare frequentemente e soprattutto quello di non considerare importanti obiettivi di medio termine. La Commissione della gestione reputa più costruttiva una discussione sul moltiplicatore in un'ottica a medio termine, nella quale definire uno scenario di politica finanziaria più ampio, sul quale basarsi per definire la politica fiscale.

Dati di base per la fissazione del moltiplicatore

Il messaggio municipale propone la seguente sequenza: situazione finanziaria e gettito fiscale, fabbisogno aggiornato 2011, proposta di moltiplicatore, conseguenze finanziarie. Seguiamo pertanto l'ordine indicato.

Situazione finanziaria e gettito fiscale

Il MM alla fine del paragrafo 4 fa riferimento ad alcuni indicatori notevolmente migliorati, indipendentemente dalle rivalutazioni. Si tratta dell'autofinanziamento e del rapporto tra risorse fiscali e il debito pubblico. A non averne dubbio entrambi beneficiano degli **scarsi investimenti** effettuati nell'ultimo decennio. Per il resto, il MM si occupa del gettito fiscale e dice poco o nulla sul conto di gestione corrente.

Nel rapporto sul consuntivo 2010 viene prodotta una valutazione dell'andamento a **gestione corrente** e si evidenzia innanzitutto che l'avanzo d'esercizio plurimilionario va interpretato alla luce delle importanti sopravvenienze di imposta, la cui origine è da far risalire agli esercizi precedenti. In definitiva il margine a gestione corrente, con riferimento alla situazione strutturale, è esiguo (dato prudenziale ca. fr. 620'000.-). Va notato, come indicato nella tabella seguente, che non c'è motivo di pensare che nel 2011 il margine a gestione corrente sia peggiorato. Va anche rilevato che guardando al 2012 bisognerà tener conto dell'assorbimento del minor introito del contributo di livellamento, nonché il ribaltamento di maggiori oneri da parte del Cantone attualmente in discussione.

Sul fronte dell'**evoluzione del gettito** si rileva innanzitutto la necessità di disporre di valutazioni effettuate sulla base degli stessi criteri, stabili nel tempo, per tutti gli esercizi considerati. Il MM 72, nella tabella a p. 6, indica una valutazione particolarmente prudenziale del gettito cantonale per l'esercizio 2010 (inserimento dell'importo inserito a consuntivo), mentre il gettito previsto per il 2011 è molto superiore. Tuttavia, a seguito della crisi su scala europea e il conseguente franco forte, ben difficilmente si potrà sostenere che il gettito 2011 sarà migliore di quello del 2010. Su nostra richiesta, i servizi finanziari hanno pertanto riadattato le valutazioni del gettito, applicando criteri uniformi. Il confronto con i dati nel MM e le nuove valutazioni è presentata nella tabella seguente:

	Valutazioni MM 72 (aprile 2011)		Nuova valutazione 7 ottobre 2011		
	Cons. 10	Prev. 11	2010	2011	differenza
Persone fisiche	27'652'174	28'930'000	28'949'752	29'239'249	289'497
Persone giuridiche	7'000'000	8'500'000	7'590'467	6'876'000	-714'467
Totale gettito cantonale	34'652'174	37'430'000	36'540'219	36'115'249	-424'970
Moltiplicatore	92%	87%	92%	87%	5%
Imposte comunali	31'880'000	32'564'100	33'617'001	31'420'267	-2'196'735
Tassa immobiliare e personale	2'050'000	2'050'000	2'050'000	2'050'000	0
Totale gettito comunale	33'930'000	34'614'100	35'667'001	33'470'267	-2'196'735

Come ben si evince, il confronto tra le valutazioni 2010 e 2011 nella nuova versione sono più realistici. Il gettito *cantonale* risulta comunque 400 mila franchi inferiore. Il gettito delle persone fisiche segue il trend favorevole (+ 300 mila), mentre quello delle persone giuridiche risente della crisi (- 700 mila). In definitiva, l'abbassamento del moltiplicatore si risolve in un minor gettito *comunale* di oltre due milioni rispetto al 2010.

Il fabbisogno 2011

Il MM presenta l'aggiornamento del fabbisogno secondo il preconsuntivo di maggio. Nel corso della visita presso i servizi finanziari, il direttore, sig. Gabriele Filippini, ha consegnato alla sottocommissione la situazione aggiornata.

Secondo quest'ultima valutazione (7 ottobre 2011) la riduzione del moltiplicatore (-1.8 mio) e la riduzione del gettito cantonale rispetto al preventivo 2011 (-1.1 mio) è compensata da una maggior contabilizzazione delle sopravvenienze (4 mio invece dei 3 preventivati), dallo scioglimento dell'accantonamento perdite (1.2 mio) e da un complessivo risparmio o minor spesa (0.4 mio). In questo modo l'avanzo di esercizio inserito nel preventivo (fr. 1'132'730 con moltiplicatore ipotizzato a 92%), con l'abbassamento del moltiplicatore e le correzioni appena indicate, scenderebbe a fr. 790'000.

Facciamo notare che sulla necessità di sciogliere l'accantonamento si sono da più anni espressi i revisori del Comune, mentre la SEL lo ha fatto nelle recenti raccomandazioni del 26 aprile 2011. Il MM 72, pur essendo stato licenziato nel mese di luglio, non faceva menzione della necessità di sciogliere il fondo, mentre ora il Municipio intende procedere in questa direzione.

PROPOSTA DEL MOLTIPLICATORE

Il Municipio propone una riduzione del moltiplicatore politico 2011 di 5 punti percentuali, dall'attuale 92% all'87%. Il moltiplicatore aritmetico, secondo informazioni del Sig. Gabriele Filippini, si attesta all'85%, tenuto conto delle sopravvenienze di 4 milioni. Se invece si calcola il moltiplicatore aritmetico, come fa la città di Lugano, senza tener conto delle sopravvenienze, otteniamo il 96%.

A mente dei sottoscritti commissari, i fattori maggiori che incidono sull'abbassamento del moltiplicatore non sono chiaramente riferiti a miglioramenti strutturali, bensì, in larga misura, ai ricavi per le sopravvenienze per imposte degli anni precedenti e allo scioglimento del fondo di accantonamento.

Questo per dire che l'abbassamento del moltiplicatore prospettato può essere sopportato facendo capo in modo preponderante alle riserve. Un ulteriore abbassamento del moltiplicatore, come prospettato da alcuni commissari in vista di rendere maggiormente attrattiva la città, non può invece essere sopportato dal profilo finanziario nemmeno in un'ottica di corto-medio termine.

Conseguenze finanziarie

Sulle conseguenze finanziarie dell'abbassamento di 5 punti del moltiplicatore e sull'aspetto politico della fissazione del moltiplicatore, la Commissione della gestione formula le seguenti osservazioni.

1. Quando gli esercizi contabili sono fortemente condizionati dalle sopravvenienze è indispensabile fare un grosso sforzo per rendere il più trasparente possibile l'origine e gli effetti dell'uso di queste riserve. Negli ultimi esercizi sono stati fatti dei passi avanti (vedi rapporto sui consuntivi). Un ulteriore sforzo va fatto fornendo indicazioni più precise sulla parte di fabbisogno al netto delle sopravvenienze e allestendo un piano di scioglimento delle sopravvenienze, indicando ad esempio quelle già incassate e non ancora contabilizzate. In questo modo sarà possibile avere una visione a medio termine e soprattutto capire quale parte della riserva viene utilizzata per garantire il pareggio di un determinato esercizio. Anche se queste informazioni sono costituite in gran parte da valutazioni con gradi di incertezza elevati, è importante riferirsi a valori espliciti e condivisi, affinché la discussione politica non si perda nell'interpretazione a piacimento di cifre e conti, ma divenga progettuale proficua.
2. L'abbassamento del moltiplicatore proposto (- 5 punti) è sostenibile esclusivamente grazie all'uso delle riserve, come peraltro ammesso dal Capodicastero e dal direttore dei servizi finanziari.
3. La fissazione del moltiplicatore andrebbe valutata a medio termine. Lo strumento indispensabile è il piano finanziario, lo stesso nemmeno menzionato nel MM 72. Ad inizio della prossima legislatura andrà definito un Piano finanziario progettuale.
4. Un'operazione di politica finanziaria importante, come l'abbassamento del moltiplicatore, implica la nozione di equilibrio, come del resto fatto per la diminuzione proposta per il 2010 (misure a favore del personale e della cassa pensione). La proposta per il 2011 contiene unicamente affermazioni di principio sulla non preclusione di affrontare spese supplementari, senza tuttavia indicare quali.

Ciò premesso, occorre chiarire che per il 75% delle persone fisiche, la diminuzione del moltiplicatore incide con un risparmio inferiore o al massimo uguale a fr. 100. Affermare che la diminuzione del moltiplicatore consente "maggior margine di azione finanziaria" per i 2/3 dei contribuenti è pura demagogia. Per le aziende va considerato il fatto che pagano le imposte solo quando realizzano utili, quindi il loro margine finanziario, come pure la sopravvivenza sul mercato, sono determinati dalla capacità di fare utili e non da pochi punti di imposta risparmiata. Va inoltre evidenziato che misure a favore della popolazione, a miglioramento della qualità di vita o a favore di una sana manutenzione delle proprietà del comune, concorrono a consolidare l'attrattività del comune, a beneficio anche delle aziende in termini di immagine e di offerta di luoghi d'abitazione attrattivi in prossimità del posto di lavoro.

Con queste considerazioni non si intende misconoscere l'importanza di una pressione fiscale attrattiva. Come già rilevato, è tuttavia necessario sviluppare e mantenere un giusto equilibrio fra l'equità della pressione fiscale, la stabilità della stessa e il mantenimento di un'adeguata progettualità e di una conseguente capacità di autofinanziamento.

Perseguendo l'obiettivo di operazioni equilibrate è quindi necessario considerare ambiti di intervento comunale in grado di favorire tutti i cittadini (con riguardo al quadro di vita generale del Comune), rispettivamente coloro che meno beneficiano dell'abbassamento del moltiplicatore . Nel 2012 sarà quindi necessario prevedere, a garanzia dell'equilibrio, interventi di spesa e investimento mirati.

Nella misura in cui i preventivi 2012 non comprendessero misure atte a favorire una politica di generale equilibrio fra allentamento della pressione fiscale e capacità di investimento, la Commissione della gestione si riserva di respingerli.

Fatte queste doverose considerazioni, la Commissione della Gestione, preso atto del dato relativo al moltiplicatore aritmetico 2011, lo stesso attestato all'85% con le sopravvenienze e al 96% senza, e accertato che il Comune dispone di una solida riserva in termini di capitale proprio e di sopravvenienze di imposta accertate non ancora contabilizzate, non si oppone all'abbassamento di 5 punti del moltiplicatore di imposta.

Con la massima stima.

(f.to)

Giuseppe Cotti (relatore)

Alberto Akai

Bruno Bärswyl (con riserva)

Bruno Buzzini (con riserva)

Roco Cellina (con riserva)

Davide Giovannacci

Alex Helbling

Ronnie Moretti (con riserva)

Lorenza Pedrazzini

Elena Zaccheo