

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7918	28 ottobre 2020	ISTITUZIONI
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 8 maggio 2020 presentata da Sara Imelli e cofirmatari “Più flessibilità sul capitale proprio. Una misura a sostegno dei Comuni, dell’economia e dei cittadini senza aggravii sulle finanze cantonali”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo esaminato la mozione dell’8 maggio 2020 presentata da *Sara Imelli e cofirmatari*, nella quale si chiede un’applicazione meno severa e con più deroghe dell’art. 2 del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei Comuni del 22 maggio 2019 (RGFCC), che fissa in 4 anni il tempo massimo per cui il capitale proprio di un comune può rimanere negativo.

1. IL QUADRO LEGISLATIVO

L’art. 2 RGFCC specifica il concetto di *equilibrio finanziario* iscritto nell’art. 151 cpv. 1 della Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC). In sunto, i Comuni possono gestire i propri risultati d’esercizio assai liberamente, conseguendo avanzi o disavanzi senza limitazioni salvo avere riguardo di mantenere sempre un capitale proprio positivo. Quest’ultimo concetto è pure ribadito nell’art. 159 cpv. 3 LOC: “*Il disavanzo di bilancio deve essere ammortizzato entro quattro anni*”. Disavanzo di bilancio significa avere un’eccedenza di passivi rispetto agli attivi del comune. Ricordiamo pure che il capitale proprio è di fatto la somma cumulata dei risultati d’esercizio del comune.

A garanzia che gli articoli di cui sopra siano effettivamente rispettati, ovvero che il disavanzo di bilancio venga recuperato entro 4 anni, è previsto un meccanismo che obbliga il comune ad agire non appena il capitale proprio si trovi in zona negativa, fissando il moltiplicatore d’imposta in maniera da coprire, al prossimo preventivo, il fabbisogno previsto comprensivo della quota parte di ammortamento del disavanzo di bilancio (art. 178 LOC e art. 29 RGFCC).

Legge e Regolamento non prevedono la possibilità di dare delle deroghe alle regole di cui sopra (al contrario di quanto prevedeva la LOC prima del 2017).

L’intento della legge è quello di evitare l’instaurarsi di una spirale negativa, con conseguente accumulo di disavanzo di bilancio a livelli difficilmente recuperabili se non con misure ancora più drastiche, il tutto nell’intento di evitare un sovra indebitamento che andrebbe a pesare sulle generazioni future.

Le norme in discussione vogliono dunque indurre i Comuni a una gestione finanziaria responsabile, che li porti ad accumulare del capitale proprio da poter utilizzare nei periodi di crisi (che ciclicamente ci saranno sempre). Di fatto un comune dovrebbe reagire con le misure adeguate ben prima che il capitale proprio sia interamente esaurito, anche quando questo possa significare un aumento del moltiplicatore oltre la soglia psicologica del 100%.

Riteniamo utile, prima di entrare nel merito delle richieste della mozione, descrivere la situazione attuale del capitale proprio presente nei conti dei Comuni ticinesi e di seguito verificare i possibili effetti della crisi, tramite una simulazione di calo del gettito di imposta.

2. LA SITUAZIONE ATTUALE DEL CAPITALE PROPRIO NEI COMUNI TICINESI

I dati riguardano i bilanci al 31.12.2018; è probabile che alla fine del 2019 (i consuntivi dell'anno scorso sono solo parzialmente approvati) la situazione risulterà globalmente ancora migliore.

A fine 2018 (cfr. tabella allegata), solo 9 Comuni su 115 presentavano un disavanzo di bilancio; altri 4 avevano capitale proprio inferiore al 30% del loro gettito di imposta cantonale base.

Di questi 13 Comuni,

- 5 confluiranno presto nel nuovo Comune di Verzasca, con previsto risanamento finanziario; si tratta di Brione Verzasca, Frasco, Lavertezzo, Sonogno e Vogorno;
- altri 3 sono attualmente al beneficio del contributo supplementare di cui all'art. 22 della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI), in attesa loro pure di essere finalmente risanati nell'ambito di un progetto di aggregazione; Bosco Gurin partecipa ad un progetto aggregativo formalmente avviato ma sospeso; Astano ha inoltrato un'istanza di avvio di una procedura di aggregazione i cui esiti non dipendono al momento da questo Comune; Migliaglia è pure in procinto di avviare, assieme ad almeno un altro Comune, una procedura formale;
- Bodio partecipa a un progetto di unione tra i quattro Comuni della Bassa Leventina, il cui studio giungerà presto sui tavoli del Consiglio di Stato;
- non desta particolare preoccupazione Bissone, visto l'ampio margine di moltiplicatore presente;
- più delicate le situazioni di Cademario e Curio, quest'ultimo ormai prossimo all'applicazione degli articoli in discussione.

Per gli altri Comuni va rilevato come l'entità del capitale proprio può avere significati differenti a dipendenza della dimensione del comune stesso. In tal senso, più un comune è grande e più dispone di margini per poter correggere la propria traiettoria finanziaria, come ha dimostrato Lugano dopo la crisi finanziaria del 2009.

3. POSSIBILE IMPATTO DELLA CRISI COVID-19

La situazione pocanzi descritta permette di affermare che, con buona probabilità, la maggior parte dei Comuni dovrebbe essere in grado di assorbire un drastico peggioramento del risultato d'esercizio per l'anno 2020. Una simulazione molto sommaria effettuata dalla Sezione degli enti locali ipotizzando un calo generale del gettito pari al 10% per l'imposta sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche (PF), nonché al 30% per l'imposta sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche (PG), mostra che un solo comune in più, rispetto agli attuali, si ritroverebbe con un capitale proprio negativo¹.

Sarebbero invece 6 Comuni in più quelli che si ritroverebbero, a fine 2020, con un capitale proprio inferiore al 30% del gettito base.

La simulazione non tiene ovviamente conto delle differenze che ci potrebbero essere nell'impatto della crisi sui singoli gettiti comunali, così come non sono considerate eventuali maggiori spese per la messa in atto di misure a favore della popolazione o dell'economia locale. Infine il calcolo si limita all'anno 2020 nell'impossibilità di stimare con un minimo di plausibilità i gettiti degli anni futuri.

4. NEL MERITO DELLA MOZIONE

Il Consiglio di Stato ritiene che l'attuale quadro legislativo non debba essere modificato. Esso permette di avere delle regole chiare per indurre a lungo termine una gestione sana delle finanze comunali. L'entrata in vigore di queste norme, risalenti al 1. gennaio 2017 ha contribuito, in generale, a generare una situazione finanziaria buona. Solo pochi Comuni si trovavano (o ancora si trovano) in difficoltà a causa di un capitale proprio troppo esiguo; fatta eccezione per Lugano, questi ultimi sono perlopiù Comuni strutturalmente deboli, che difficilmente potranno conseguire maggiore solidità senza passare da una soluzione appunto strutturale, come lo è l'aggregazione, nell'ambito della quale vi è pure la possibilità di procedere a risanamenti finanziari. Come si è già visto, alcuni di essi sono già decisamente incamminati su questa strada.

Sarebbe auspicabile che l'attuale crisi possa permettere un'accelerazione di progetti aggregativi soprattutto per Comuni strutturalmente non più adeguati alla realtà odierna, progetti che il Governo ritiene necessari e peraltro anche confluiti nella visione indicata dal Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) dell'ottobre 2018. I Comuni della Rovana, quelli della Bassa Leventina e alcuni Comuni del Medio Malcantone non possono più realisticamente pensare a un futuro nell'assetto odierno.

L'appello di questo Consiglio non va ovviamente solo ai Comuni menzionati, ma interpella anche i Comuni ad essi vicini con i quali dovrebbero potersi unire con l'obiettivo di un rafforzamento complessivo a scala regionale, che a termine va a beneficio anche di quelle comunità che al momento non si trovano in una situazione di impellente necessità.

La concessione di deroghe come richiesto dalla Mozione può avere un senso solo in presenza di una concreta prospettiva di soluzione sostenibile, definitiva e strutturale, in caso contrario essa rischierebbe di allontanare ulteriormente e pericolosamente il risanamento del disavanzo di bilancio. La questione deve essere vista in modo indipendente dall'attuale, eccezionale, situazione di crisi.

¹ L'ipotesi è forzosamente ancora molto arbitraria e sommaria. Il calo del gettito è stato inserito nella situazione dei conti comunali registrati negli ultimi due anni (media 2017-2018) e corretta da elementi "politici" quali gli ammortamenti supplementari.

Si ribadisce come è, e sarà sempre, compito del Comune dotarsi di sufficiente capitale proprio per sopperire a periodi difficili. La legge cantonale, posta l'attuazione di una solidarietà intercomunale tramite il sistema di perequazione, non può, e non vuole nemmeno garantire il mantenimento di una situazione finanziaria e di un determinato livello di moltiplicatore di imposta, mettendo tutti al riparo da eventi, congiunturali o strutturali, che sempre influenzeranno la politica finanziaria dei Comuni.

5. CONCLUSIONE

Il Consiglio di Stato è disposto a venire in contro ai Comuni che, a causa della crisi innescata dall'emergenza sanitaria attuale, si dovessero ritrovare ad aver esaurito il capitale proprio, ma questo nella prospettiva di continuare a costruire un panorama comunale rafforzato e sostenibile a termine e non di garantire la sopravvivenza "a ogni costo" di qualsiasi realtà, anche se strutturalmente non più adeguata. Occorre perciò inserire l'eventuale supporto cantonale in una **prospettiva aggregativa concreta e con una tempistica realistica, che porti a risultati tangibili.**

In questo senso, richiamiamo l'art. 2 cpv. 1 LPI che mette in correlazione la politica perequativa e quella aggregativa indicando che "l'applicazione della legge è armonizzata con gli obiettivi cantonali in tema di nuove aggregazioni tra i Comuni", concretizzando il rapporto tra strumenti della perequazione e aggregazioni nei capoversi seguenti. In buona sostanza, la normativa esplicita che una "scelta di autonomia", in contrasto con gli intendimenti collettivi di organizzazione comunale e requisiti strutturali, può implicare di riflesso anche autonomia da alcune forme di supporto finanziario assumendone le relative conseguenze. Tale impostazione può e deve senz'altro valere anche nel valutare se e come eventualmente supportare Comuni che, a seguito dell'impatto finanziario della situazione di crisi, dovessero consumare interamente il capitale proprio.

La strategia di supporto cantonale ai Comuni, in termini finanziari e/o operativi, deve giocoforza inserirsi in un'ottica di coerenza e coordinamento tra le politiche pubbliche, rispettivamente tra i singoli interventi. Quello di un allentamento temporaneo della normativa sul capitale proprio per i Comuni dalla struttura di bilancio insufficiente è pertanto ipotizzabile nella misura in cui si inserisce in un quadro aggregativo che possa condurre a una soluzione strutturale consolidata.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Norman Gobbi

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Annessa: Mozione 8 maggio 2020

Allegato: Tabella capitale fino a fine 2018

MOZIONE

Più flessibilità sul capitale proprio

Una misura a sostegno dei Comuni, dell'economia e dei cittadini senza aggravii sulle finanze cantonali

dell'8 maggio 2020

Tutti gli indicatori nazionali ed internazionali prevedono per il prossimo futuro un rallentamento dell'economia come mai visto negli ultimi decenni.

Un rallentamento dell'economia avrà delle sicure ripercussioni negative sul gettito fiscale del Cantone e parallelamente su quello dei Comuni.

Ciò significa che gli Enti pubblici devono attendersi nei prossimi anni importanti minori entrate, mentre al fronte delle spese ben difficilmente si intravedono margini di risparmio se non diminuendo nettamente le prestazioni a favore dei cittadini.

I Comuni saranno purtroppo confrontati ad un netto calo delle entrate relative alle persone giuridiche a causa della diminuzione della produzione industriale, la crisi delle PMI, la prospettata catastrofe che toccherà il settore turistico, alberghiero e della ristorazione.

Da non sottovalutare inoltre la diminuzione del gettito delle persone fisiche già oggi molto fragile: un quarto delle persone tassate risulta essere esente da pagamento di imposta (dati 2015). Il rischio è che ve ne siano molte di più a causa dell'attuale crisi economica.

A causa della diminuzione dei gettiti fiscali vi sono quindi a rischio i conti comunali e di riflesso si prospetta nei prossimi anni un'erosione generalizzata del capitale proprio, già non molto elevato in molte realtà locali (<https://www4.ti.ch/di/sel/comuni/dati-finanziari/statistica-finanziaria/>). Alcuni comuni potrebbero trovarsi ad averlo negativo nel corso delle prossime chiusure contabili.

Come prescritto dal regolamento sulla gestione finanziaria dei Comuni, se un Ente locale si ritrova con un capitale proprio negativo deve farlo tornare in positivo entro 4 anni, anche attraverso un aumento obbligatorio del moltiplicatore di imposta sopra il 100% (vedi esempio di Astano).

L'art. 2 della RGFCC prevede che *“Il conto economico deve essere pareggiato a medio termine. Il capitale proprio non può essere negativo per più di quattro anni consecutivi”* e l'art. 29 *“In presenza di un disavanzo di bilancio, in occasione dell'approvazione del prossimo preventivo, il moltiplicatore di imposta deve essere fissato in modo che il preventivo stesso preveda un risultato totale d'esercizio a pareggio; il fabbisogno di imposta dovrà contemplare l'ammortamento di un quarto del disavanzo di bilancio cumulato.”*

Data questa situazione c'è il forte pericolo che il lento ritorno alla normalità per le aziende e i privati sia confrontato ad un certo punto con un aggravio supplementare del carico fiscale comunale che potrebbe vanificare gli sforzi fatti per superare la crisi.

Ulteriore rischio è che i Comuni, temendo di scivolare in capitale proprio negativo, blocchino gli investimenti, procedano ad una riduzione del personale e mettano in pratica altre misure di risparmio che andrebbero ad aggravare ancora di più la ripresa economica generale e le fasce più fragili della popolazione.

Vi è inoltre il fondato timore che le realtà comunali già oggi fragili saranno maggiormente colpite dalla diminuzione dei gettiti fiscali ed avendo poche riserve di capitale proprio debbano mettere in atto misure penalizzanti (tagli ed aumento del moltiplicatore) diventando ancora meno attrattive per aziende, famiglie e contribuenti facoltosi, aumentando maggiormente la disparità di trattamento in materia fiscale dei cittadini e delle aziende, già oggi molto discutibile, all'interno del nostro Cantone.

Con la presente si chiede di:

- prevedere un'applicazione meno severa e con più deroghe all'art. 2 del regolamento sulla gestione finanziaria dei comuni, ad esempio con un lasso maggiore di 4 anni per tornare in pareggio di bilancio e in positivo con il capitale proprio;
- si tenga conto nell'applicazione dell'art. 2 della negativa evoluzione del gettito fiscale a causa dell'attuale crisi economica, evoluzione purtroppo indipendente dall'agire in materia finanziaria ed economica dei Municipi.
- la Sezione Enti Locali analizzi caso per caso i Comuni che dovessero scivolare a capitale proprio negativo ed imponga l'aumento del moltiplicatore di imposta solo laddove i Municipi non dimostrino di aver messo in campo tutte le misure possibili e ragionevoli di contenimento finanziario, senza penalizzare i servizi di base al cittadino, o di non aver voluto aderire a progetti aggregativi volti a migliorare la propria situazione finanziaria.

Sara Imelli
Berardi - Dadò - Ghisla