

COMUNE di MENDRISIO

Commissione della gestione

Mendrisio, 22 agosto 2011

Rapporto sul MM 75/2011

Bilanci consuntivi 2010

Amministrazione comunale e Fondazione Don G. Bernasconi

A. Premessa

L'esigenza di un chiarimento di natura concettuale e terminologica in materia di gestione finanziaria e contabile del Comune è particolarmente sentita in un momento politico come quello che stiamo vivendo, contrassegnato da grandi incertezze sul piano economico e finanziario: la crisi finanziaria mondiale che stiamo attraversando obbliga ognuno di noi a rivedere criticamente le proprie concezioni economiche e culturali e nel contempo ci stimola a preparare per tempo le risposte politiche alle imminenti sfide dei prossimi decenni, pur nell'ambito ristretto dell'autonomia comunale.

Da un lato tutti i consiglieri comunali e i cittadini hanno il diritto di rendersi conto esattamente della situazione finanziaria del Comune, per poter valutare oggettivamente la portata finanziaria delle scelte politiche passate, soprattutto nella prospettiva delle future scelte strategiche che rientrano nell'ambito dell'autonomia comunale.

Dall'altro occorre ricordare che la competenza decisionale per fissare il moltiplicatore dell'imposta comunale sarà d'ora innanzi attribuita all'organo legislativo: ciò significa, sul piano istituzionale, che i consiglieri comunali dovranno necessariamente disporre di sufficienti informazioni in materia finanziaria e contabile, per evitare di ridurre il voto sul moltiplicatore a una pura ratifica formale della proposta formulata dal Municipio : il voto sul moltiplicatore dovrebbe infatti essere preceduto da una approfondita

discussione in materia di finanze pubbliche e rappresentare la sintesi del confronto politico, capace di raccogliere sulla proposta finale condivisa il più ampio consenso: la partecipazione di tutte le sensibilità culturali alla formazione della volontà politica è una prerogativa della nostra forma di democrazia diffusa, che merita di essere mantenuta alla luce dei positivi risultati ottenuti (in particolare in materia di finanze pubbliche), benché ciò richieda un costante e impegnativo aggiornamento critico delle proprie conoscenze in tutti i campi del sapere per evitare valutazioni superficiali o peggio ancora giudizi affrettati.

Il Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni (2.1.2.1) stabilisce all'art. 1 il principio per cui ***“entrate e spese necessitano di una base legale”*** e all'art. 2 che ***“il conto di gestione corrente deve essere pareggiato a medio termine”***, ossia che di principio non è ammissibile cumulare sistematicamente dei disavanzi di esercizio: si tratta di un imperativo di politica finanziaria irrinunciabile, a cui non tutte le democrazie occidentali si sono sottoposte volontariamente, con le conseguenze di destabilizzazione finanziaria a cui assistiamo.

Secondo il principio della parsimonia (art.3) , ***“prima di procedere ad una spesa occorre esaminare la sua necessità e la sopportabilità dei costi diretti e indiretti che ne derivano”***.

Quello dell'economicità (art.4) prevede che ***“per ogni decisione deve essere scelta la variante che permette di raggiungere lo scopo nel modo più economico”***.

B. Bilanci consuntivi

Il **Municipio** presenta ogni anno al **Consiglio comunale** i conti consuntivi del Comune e delle sue Aziende municipalizzate: essi si estendono alla gestione dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno (art.152 LOC).

Il **Consiglio comunale**, in applicazione degli art.42 cpv.2 e 13 lett. f LOC, esamina ogni anno i conti consuntivi del Comune e delle sue Aziende municipalizzate e delibera sulla sua approvazione

L'esame della gestione è affidata alla Commissione della gestione (art.172 LOC), che allestisce il rapporto scritto secondo l'art. 71 LOC.

La Commissione della gestione controlla la gestione finanziaria e la tenuta dei conti (art.171 a LOC); essa esperisce verifiche secondo le modalità previste dal regolamento sulla gestione finanziaria e contabilità dei Comuni e da direttive dell'autorità superiore.

Per il controllo dell'esattezza formale e materiale dei conti consuntivi il Comune affida un mandato ad un organo di controllo esterno che redige un rapporto all'indirizzo del Municipio.

Nell'esercizio delle sue competenze, la Commissione della gestione prende visione del rapporto dell'organo di controllo esterno e ha diritto di chiedere informazioni e verifiche supplementari.

Riservate le competenze di legge, il regolamento comunale può prevedere un organo di controllo amministrativo interno, disciplinandone le modalità operative.

Il consuntivo contiene:

a) il conto amministrativo, il quale si compone del conto di gestione corrente e del conto investimenti (art.159 LOC).

b) il bilancio patrimoniale, nel quale figurano tutte le attività e passività del Comune, compresi i crediti verso i debitori e i debiti verso i creditori (art.167 LOC).

Il conto di gestione corrente contiene le spese e i ricavi del relativo periodo contabile.

Essi modificano il capitale proprio o il disavanzo riportato.

In particolare sono da iscrivere tutte le spese che hanno un carattere di consumo, gli interessi e gli ammortamenti (art.154 LOC).

Il conto degli investimenti considera i movimenti finanziari che servono alla costituzione di importanti beni amministrativi e patrimoniali, nonché beni sussidiati, con durata di utilizzazione di più anni.

Esso deve indicare l'investimento lordo e netto.

Il Legislativo vota il credito necessario per la realizzazione dell'investimento e ad opera conclusa nella risoluzione finale di approvazione dei conti consuntivi, ne dà scarico al Municipio a maggioranza semplice (art.155 LOC).

Ogni anno deve essere previsto l'ammortamento della sostanza ammortizzabile con tassi differenziati a seconda del genere di investimento.

In ogni caso il totale degli ammortamenti non può risultare inferiore al 10% della sostanza ammortizzabile allibrata a bilancio (art. 158).

Gli attivi sono classificati in modo da indicare i beni patrimoniali, i beni amministrativi e l'eventuale disavanzo riportato.

Il capitale proprio consiste nell'eccedenza della somma dei valori allibrati dei beni amministrativi e patrimoniali rispetto alla somma degli impegni: esso si modifica secondo i risultati di esercizio.

L'ammontare del capitale proprio non può superare il gettito di imposta cantonale base salvo autorizzazione del Consiglio di Stato.

Il debito pubblico è costituito dalla differenza fra il totale dei debiti ed il valore dei beni patrimoniali allibrati a bilancio.

L'autofinanziamento è la somma algebrica degli ammortamenti sui beni amministrativi e dell'avanzo o del disavanzo del conto di gestione corrente.

L'avanzo di esercizio deve essere destinato a diminuzione del disavanzo riportato o ad aumento del capitale proprio.

Gli indicatori finanziari permettono di avere una visione più approfondita della situazione finanziaria del Comune, anche se non sono in grado di indicare le cause della situazione evidenziata.

C. Dati demografici

Dal resoconto della popolazione per cittadinanza e permesso (situazione al 31.12.2010), risulta che la popolazione complessiva di Mendrisio è di **12'129** persone, di cui 3'230 (26,63%) attinenti di Mendrisio, 4'715 (38,87%) con cittadinanza ticinese e 1'595 (13,15%) confederati, ossia complessivamente 9540 cittadini svizzeri (78,65%).

La popolazione straniera è di 2'589 (21,35%) persone, di cui 1'427 (11,76%) con permesso di domicilio C e 982 (8,09%) con permesso di dimora B.

Il totale degli uomini è di 5'800 (47,81%) mentre le donne sono 6'329 (52,18%).

| | |
|---------------------------------|--------------------------|
| Il quartiere di Mendrisio conta | 6'623 (54,60%) abitanti, |
| il quartiere di Salorino | 504 (4,16%) |
| il quartiere di Arzo | 1'232 (10,16%) |
| il quartiere di Tremona | 512 (4,22%) |
| il quartiere di Capolago | 785 (6,47%) |
| il quartiere di Genestrerio | 965 (7,96%) |
| il quartiere di Rancate | 1'508 (12,43%). |

Il resoconto della popolazione del Comune per fasce di età fornisce utili informazioni che meritano un'analisi più approfondita .

Dai dati dell'ufficio dello stato civile risultano essere stati celebrati **107** matrimoni nel 2010, mentre le nascite sono state **91** e i decessi **135**.

Questi preziosi dati statistici ci permettono non solo di renderci conto per tempo dell'evoluzione demografica del Comune di Mendrisio, ma soprattutto delle conseguenze di natura economica, sociale e finanziaria che ciò comporta nei prossimi anni e decenni. L'analisi attenta dei dati demografici potrebbe diventare una costante della riflessione politica, per poter evidenziare tempestivamente e con anticipo i nuovi bisogni della collettività che dovranno comunque essere soddisfatti (in seguito all'invecchiamento della popolazione), oltre che per elaborare e attuare tutte quelle politiche di natura

sociale, culturale e ambientale che permettano di creare le condizioni di vita più favorevoli per la popolazione di Mendrisio e non da ultimo per sviluppare le condizioni propizie all'aumento della natalità tramite una politica sociale adeguata (alloggi economicamente accessibili alle giovani famiglie, asili nido, mense scolastiche, attività sportive e culturali, giardini e spazi verdi pubblici, ecc.).

D. Organo di controllo esterno

La società FIDIREVISA SA, Lugano, nel suo rapporto complementare quale organo di controllo esterno sui conti consuntivi 2010, ha preliminarmente evidenziato che *“nell'analisi del conto di gestione corrente e in particolare nel confronto tra le cifre di preventivo e quelle di consuntivo, ci siamo limitati agli aspetti formali e non a quelli di merito. Il revisore non può in effetti sostituirsi alla commissione della gestione, rispettivamente alle competenti istanze comunali, per il giudizio politico in merito alle differenze fra preventivo e consuntivo”*.

L'organo di controllo esterno ha accertato che ***“la contabilità è aggiornata in modo regolare”*** e che ***“l'organizzazione contabile e le procedure di lavoro vengono svolte dai servizi preposti sotto la responsabilità del signor Luisoni e sotto la sorveglianza del segretario comunale”***.

Premesso che *“il messaggio sul consuntivo deve contenere la spiegazione delle differenze significative con il preventivo”* l'organo di controllo esterno nel suo rapporto complementare ha in particolare voluto attirare l'attenzione su alcuni elementi di carattere significativo:

ATTIVI

I crediti in conto corrente per un ammontare di CHF **8'708'434.40** risultano da:

- Credito AIM sezione Acqua potabile CHF 4'898.434.40

- Credito AIM sezione Gas CHF 1'500'000.--
- Prestito da Comune a AIM sezione Gas CHF 1'310'000.--
- Prestito da Comune a AIM sezione Gas CHF 1'000'000.--
-

Le imposte da incassare ammontano a CHF **14'130'988.96**

L'organo di controllo esterno osserva che *"i crediti di imposta fino all'anno 2009 appaiono attendibili in base ai dati fiscali aggiornati sull'emesso/incassato per gli anni 2009 e precedenti"*.

Rileva inoltre che *"buona parte dei debitori d'imposta risalenti a diversi anni fa (periodo 2003 e precedenti) è stata sottoposta a verifica e i crediti non più recuperabili sono stati stralciati nel corso dell'esercizio in esame"*.

Il gettito fiscale comunale per l'anno 2010, calcolato con un moltiplicatore politico del 70% è così composto:

| | |
|---------------------|-------------------|
| persone fisiche | CHF 20'650'000.-- |
| persone giuridiche | CHF 11'550'000.-- |
| imposta immobiliare | CHF 1'540'000.-- |
| imposta personale | CHF 183'000.-- |

per cui il totale del gettito d'imposta comunale è stimato in CHF **33'923'000.--**

I crediti per imposte al netto degli anticipi già incassati, pari a CHF 14'008.304.61, rappresenta il 41,3% (2009: 27,1%) del gettito d'imposta dell'esercizio: di regola solo una percentuale superiore al 50% denota delle problematiche di incasso di imposta o una potenziale sopravvalutazione del gettito.

PASSIVI

Tra gli impegni correnti, per un totale di CHF **16'314'570.17**, si trovano diversi prestiti concessi da AIM al Comune per un totale di CHF 9'810'000.-- e il conto corrente con lo Stato, che presenta un saldo di CHF 2'653'907.92.

I debiti a breve termine ammontano a CHF **4'242'418.43**, mentre quelli a medio lungo termine a CHF **58'320'000.--**.

La posizione è aumentata in modo significativo nel corso del 2010 a seguito degli importanti investimenti realizzati.

Il capitale proprio è di CHF **21'084'544.67**, dopo il riporto dell'avanzo di esercizio 2010 di CHF **497'366.25**.

Per quanto concerne gli investimenti in beni patrimoniali, il valore degli immobili è di CHF **8'805'967.55** : questa posizione comprende in particolare l'immobile Piazzale alla Valle acquistato alla fine 2007 per un prezzo di CHF 7'000'000.--.

Gli altri investimenti in beni patrimoniali sono costituiti da opere d'arte, per un valore contabile di CHF **12'510.--**, di cui si ignora tuttavia il valore reale di mercato.

I beni amministrativi presentano un valore di bilancio di CHF **63'742'154.85**.

Gli ammortamenti ordinari effettuati nel 2010 rispettano il minimo richiesto dall'art.158 LOC: il tasso di ammortamento medio è stato pari al 10,5% calcolato sulla sostanza ammortizzabile al 1.01.2010.

GESTIONE CORRENTE

Nel corso del 2010 sono state registrate sopravvenienze d'imposta per complessivi CHF **7,7 milioni** circa.

Si tratta del saldo tra sopravvenienze attive e passive, calcolate sulla differenza tra la parte del gettito valutata e quella effettivamente notificata.

Nel corso del 2010 sono stati registrati abbandoni di imposta per circa CHF 258'000.--.

Nel 2010 il nuovo Comune di Mendrisio ha versato contributi di livellamento di CHF **1,818 milioni**, in aumento rispetto allo scorso anno.

Il ricavo da imposte alla fonte si è rivelato leggermente inferiore sia alle attese (P 2010) sia ai dati di consuntivo dell'esercizio precedente.

CONTO DEGLI INVESTIMENTI

Gli investimenti netti sono stati di CHF **13'357'037.47** per i soli beni amministrativi, a cui si aggiungono investimenti in beni patrimoniali per CHF **368'394.50**.

Le uscite di investimento dell'esercizio erano supportate dalla relativa base legale, vale a dire dai crediti concessi dal legislativo.

Per quanto attiene alle entrate di investimenti, nel 2010 per finanziare gli investimenti al centro giovanile sono stati utilizzati i contributi del Casinò di Mendrisio e della Fondazione Promo Mendrisio.

CALCOLO DEL DEBITO PUBBLICO

Il debito pubblico al 31.12.2010 è di CHF **42'657'610.--** dopo gli investimenti netti di CHF **13'357'037.--** nel corso del 2010 e tenendo conto di un autofinanziamento di CHF **6'189'999.--**

Il totale dei debiti verso terzi è di CHF **82'337'916.--**.

I beni patrimoniali ammontano a CHF **39'680'306.--**, per cui il debito pubblico è di CHF **42'657'610.--** (82'337'916.-- - 39'680'306.--), con un aumento di CHF **7'167'038.--** (13'357'037.-- - 6'189'999.--)

E. Confronti tra preventivo e consuntivo

Il Municipio correttamente mette in evidenza che tra gli elementi più rilevanti vanno annoverati:

- un aumento del gettito fiscale di CHF **2,2 milioni** rispetto ai dati del preventivo
- le sopravvenienze d'imposte per circa CHF **7,69 milioni**, con un aumento di CHF **3,19 milioni** rispetto a preventivo (CHF 4'500'000.--)

ossia complessivamente circa **5,39 milioni** di maggior ricavo contabilizzati rispetto al preventivo 2010.

Di per sé è rallegrante accertare a consuntivo la contabilizzazione di maggiori entrate nella gestione corrente, considerato che la valutazione del gettito 2010 a consuntivo (più ottimistica rispetto a quella elaborata a preventivo) e quella delle sopravvenienze di imposta sono più aderenti alla realtà dell'effettivo substrato fiscale accertato

D'altro lato le maggiori entrate di circa **5,39 milioni** non comportano automaticamente un avanzo di esercizio corrispondente, ma permettono in primo luogo di riequilibrare il conto di gestione corrente, che altrimenti risulterebbe deficitario se venissero malauguratamente confermate le prudenti previsioni di preventivo in merito al gettito fiscale e alle sopravvenienze di imposta.

Come lo stesso esecutivo riconosce, senza tuttavia poter offrire una chiave di interpretazione critica, la difficoltà più grande per il Comune nel valutare correttamente a preventivo le uscite correnti è imputabile in primis ai complessi e aleatori flussi finanziari tra il Cantone e i Comuni ticinesi.

Basta evidenziare che le sole spese per contributi propri ammontano nel 2010 a CHF **18,38 milioni** e superano le cifre di preventivo di ben CHF **3,3 milioni** (+21,8%) : è evidentemente una situazione imbarazzante, nella misura in cui vanifica ogni sforzo in sede di preventivo di eventualmente contenere le spese di gestione o di apportare dei correttivi di natura finanziaria, considerato che la variabile dei complessi flussi finanziari tra Comune e Cantone è sistematicamente sottratta sia alla verifica contabile dell'amministrazione (perlomeno in sede di elaborazione del preventivo) sia al controllo democratico degli organi comunali preposti all'approvazione dei conti preventivi: in sede di consuntivo non resta altro da fare che prendere atto della situazione di fatto e limitarsi a un controllo di legalità postumo, che lascia evidentemente in tutti la sgradevole sensazione della propria impotenza istituzionale .

F. Conclusioni e raccomandazioni

La Commissione della gestione raccomanda quindi al Consiglio comunale di invitare il Municipio a manifestare nei confronti del Cantone il disagio e la preoccupazione derivante da questa situazione aleatoria nei complessi rapporti finanziari tra Cantone e Comuni, che minano alle radici l'essenza di una autonomia comunale ritrovata.

Non possono infatti essere le varie leggi cantonali a limitare in maniera eccessiva lo spazio e l'iniziativa politica che dovrebbero essere riconosciuti al Comune.

In altre parole, se il Comune di Mendrisio, grazie ad una gestione amministrativa e politica lungimirante, è in grado di mantenere un moltiplicatore d'imposta relativamente basso rispetto ad altri Comuni, non deve per questo solo fatto essere punito finanziariamente e politicamente, sottraendogli le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione degli investimenti previsti rispettivamente a favore di una politica sociale, ambientale e culturale che garantisca alla collettività locale una qualità di vita degna di un cosiddetto Comune "ricco".

Sarebbe un controsenso che il Comune di Mendrisio, per poter attuare il piano degli investimenti necessari nei tempi previsti e per sviluppare e sostenere le politiche sociali (alloggio, sostegno alle famiglie, ecc.), economiche (aiuto all'autoimprenditorialità, reddito minimo garantito), ambientali e culturali che ritenesse politicamente opportune, dovesse abbandonare i criteri di prudenza finanziaria finora praticati, decidendo di aumentare il moltiplicatore di imposta comunale, di accelerare il ritmo degli investimenti, di incrementare di conseguenza gli ammortamenti, gonfiando le spese di gestione corrente e riducendo o annullando nel contempo il proprio avanzo di esercizio: tutto ciò per evitare di essere considerato un Comune finanziariamente "ricco", che proprio a causa della sua situazione finanziaria solida si vedrebbe condannato a rinunciare agli investimenti previsti o a rinviarli sine die.

L'atteggiamento auspicabile del " buon padre di famiglia", che vale nell'ambito privato, non dovrebbe essere osteggiato nell'ambito delle finanze pubbliche: la costituzione e l'incremento costante di un capitale proprio importante a livello comunale dovrebbe essere favorito e non ostacolato, se ciò corrispondesse alla volontà democratica dei suoi cittadini.

E' infatti durante gli anni economicamente e demograficamente favorevoli che l'ente pubblico dovrebbe non solo attuare tutti gli investimenti in beni amministrativi e patrimoniali che si rivelano utili o necessari, ma anche costituire un importante capitale proprio, diminuendo nel contempo il debito pubblico, che altrimenti graverebbe sulle future generazioni.

Un capitale proprio consistente permetterà di affrontare con la necessaria tranquillità finanziaria i molteplici e costosi impegni che le collettività pubbliche (e quindi anche il

Comune) dovranno affrontare nei prossimi anni, senza caricare tutto l'onere finanziario del debito pubblico cumulato sulle prossime generazioni, soprattutto tenendo conto dello straordinario fenomeno (mai verificatosi prima d'ora) dell'invecchiamento della popolazione.

Il Comune politico, se democraticamente lo volesse, potrebbe consolidare la sua struttura finanziaria, creando solide basi per investire anche in beni patrimoniali e per essere attivamente operativo anche nell'ambito economico con aziende proprie o partecipate, soprattutto in situazioni di recessione economica.

Va a tal riguardo ricordato che non esiste nessuna norma costituzionale o legale che impedisca all'ente pubblico e quindi anche al Comune di essere un attore economico sul mercato: il Tribunale federale nella sua giurisprudenza ha riconosciuto che il Comune in Svizzera può rivendicare per sé il diritto costituzionale alla libertà economica come qualsiasi altro privato.

Per poter approfondire con ulteriori analisi la realtà socio-economica e finanziaria del nostro Comune, la Commissione della gestione chiede che in futuro, per quanto possibile, i conti preventivi e consuntivi del Comune siano accompagnati dalle seguenti ulteriori tabelle informative:

- Tabella riassuntiva e cumulativa dei contributi di livellamento versati dal Comune di Mendrisio a partire dal 2009
- Tabella di calcolo della stima del gettito di imposta comunale in sede di preventivo e di consuntivo a partire dal 2009
- Tabella di suddivisione secondo fasce di reddito del gettito di imposta comunale in sede di preventivo e di consuntivo a partire dal 2009
- Tabella di suddivisione secondo i settori di attività economica del gettito di imposta comunale in sede di preventivo e di consuntivo a partire dal 2009
- Tabella riassuntiva dei contributi ricevuti dal Casinò Mendrisio e dalla Fondazione Promo Mendrisio e dell'utilizzo fatto
- Tabella della popolazione attiva domiciliata e dimorante, suddivisa per fasce di età, sesso, nazionalità e genere di attività economica
- Tabella dei lavoratori frontalieri attivi a Mendrisio, massa salariale complessiva e imposta alla fonte

- Tabella dei flussi finanziari tra Cantone e Comune

Fatte queste considerazioni e riservate puntuali osservazioni critiche, richieste di informazioni e suggerimenti in merito all'attività svolta dall'amministrazione comunale nel corso del 2010 durante la discussione in Consiglio comunale, la Commissione della gestione propone al Consiglio comunale di approvare il MM 75/2011 sui bilanci consuntivi 2010 dell'amministrazione comunale e della Fondazione Don G.Bernasconi.

Per la Commissione della gestione

Rossano Bervini, relatore