



Rapporto di minoranza della Commissione della gestione

28 aprile 2022

MM N. 28 /2022

Piano finanziario ed economico della Città di Mendrisio 2020-2027

Gentile Signora Presidente,
Gentili Colleghe, egregi Colleghi,

PREMESSA

La Commissione della gestione ha esaminato il Messaggio municipale 28/2022 "Piano finanziario ed economico della Città di Mendrisio 2020-2027 in occasione delle riunioni svolte il 31 gennaio 2022, il 21 febbraio 2022, il 28 marzo 2022 e il 25 aprile 2022. Alla seduta commissionale di entrata in materia del 31 gennaio 2022 hanno preso parte il Capo Dicastero Finanze Daniele Caverzasio e il Segretario Comunale Massimo Demenga, che ha partecipato anche alla seduta commissionale del 21 febbraio 2022, in occasione della quale si è proceduto a sottoporre il modello ad uno stress-test.

Con il messaggio municipale in questione il Municipio sottopone al Consiglio comunale il piano finanziario ed economico 2020-2027 della Città di Mendrisio. A differenza dei Messaggi che usualmente siamo chiamati a trattare, secondo quanto stabilito dall'art. 152 cpv. 2 LOC il Messaggio sul Piano finanziario non è soggetto ad un'approvazione formale da parte del Consiglio comunale ma viene unicamente discusso.

La maggioranza dei membri della Commissione della gestione ha deciso di optare per un rapporto, dal taglio descrittivo, che desse unicamente conto del contenuto del documento presentato dal Municipio, toccando unicamente alcuni aspetti e di lasciare poi ai singoli gruppi il compito di sviluppare le rispettive posizioni nell'ambito della discussione prevista in Consiglio comunale. Di diverso avviso i commissari che hanno deciso di sottoscrivere il presente rapporto di minoranza, secondo cui l'importanza del documento, in un momento storico particolarmente complesso e carico di incertezze per il futuro, richiama la necessità di manifestare un chiaro posizionamento politico su alcuni aspetti e principi fondamentali verso i quali dovrebbe orientarsi la gestione delle finanze comunali.

In questo senso, il presente rapporto intende richiamare l'attenzione su alcuni punti ritenuti estremamente problematici della pianificazione finanziaria proposta dal Municipio e segnalare (anche a futura memoria) la necessità di porre in essere determinati correttivi.

NEL MERITO

A. In generale

Il Piano finanziario, obbligatorio per i comuni con più di 500 abitanti, è un documento che contiene le previsioni sull'evoluzione del conto di gestione corrente, del conto degli investimenti e del bilancio. Il Piano finanziario non è vincolante ed è essenzialmente uno strumento dinamico, che dovrebbe venire regolarmente aggiornato per fungere da riferimento e permettere di evidenziare con sufficiente anticipo problematiche e tendenze che potrebbero manifestarsi negli anni, così da permettere interventi tempestivi qualora si rendano necessari.

Fondandosi essenzialmente su delle previsioni, il Piano finanziario è per sua natura un documento che, inevitabilmente, dipende da un numero estremamente elevato di fattori e, soprattutto, da valutazioni e ipotesi che possono essere ritenute più o meno attendibili a seconda dell'approccio, più o meno positivo, che si può avere nei confronti del quadro congiunturale di riferimento.

Di fronte a tutte le incertezze e i dubbi naturalmente connessi con la formulazione di previsioni sul futuro, in particolare in ambito economico, l'approccio che dovrebbe essere adottato dovrebbe essere quello (a) di ragionare in base a scenari diversi e (b) di cercare comunque di elaborare una pianificazione prudentiale, che garantisca dei margini di manovra che permettano di reagire, anche in tempi brevi, in caso di sviluppi inattesi.

A mente dei relatori del presente rapporto la principale critica che si può muovere al Piano finanziario 2020-2027 presentato dal Municipio è quella di non aver adottato questo approccio e, invece, di aver presentato una pianificazione fondata in modo sbilanciato e quasi esclusivamente su scenari eccessivamente positivi, senza prevedere le opportune contromisure qualora gli stessi non dovessero realizzarsi così come prospettati.

B. Le considerazioni sull'attuale situazione finanziaria del Comune e sulle azioni intraprese

La prima parte del Messaggio municipale presenta una descrizione dell'attuale situazione delle finanze comunali, evidenziando come la stessa, a partire dal 2018 sia stata caratterizzata da continui disavanzi di gestione corrente, in linea con quanto previsto nel piano finanziario 2016-2023.

Il consuntivo 2021, di recente pubblicazione ha invero evidenziato una perdita di -1,371 Mio di CHF inferiore a quella preventivata di -6,487 Mio di CHF, da ricondurre ad un importante incremento delle sopravvenienze di imposta 3,9 Mio di CHF e ad un'evoluzione più positiva, rispetto alle previsioni, del gettito sia delle persone fisiche, che delle persone giuridiche, nonostante la crisi determinata dall'emergenza sanitaria legata alla diffusione del virus Covid-19.

Se è vero che, osservando gli ultimi 5 anni, i conti del Comune evidenziano un deficit strutturale (valutato in circa 2,4 Mio di CHF), le misure che il Municipio ha sin qui introdotto sono state unicamente misure di contenimento dell'aumento della spesa pubblica e non già di effettivo contenimento della spesa, ovvero di risparmi misurabili per rapporto alle voci di spesa così come riportate a consuntivo.

Il processo di "*esame critico della spesa pubblica comunale*" è ormai pendente da oltre due anni, senza aver prodotto, ad oggi, alcun risultato concreto. Il Municipio ha più volte procrastinato la presentazione dei risultati, rispettivamente delle misure che intende concretamente mettere in atto. L'ultima volta in occasione della presentazione del preventivo 2022, allorquando ha promesso che le misure saranno presentate nel corso dell'autunno, in tempo utile per essere valutate in sede di esame del preventivo 2023.

Visto e considerato che il consulente esterno incaricato ha consegnato il proprio rapporto, che è stato presentato alla Commissione della gestione, l'esecutivo comunale non ha ora più scuse per non portare a termine l'esercizio, inclusa la presentazione delle prospettate importanti misure a livello di riorganizzazione dell'amministrazione comunale.

C. La valutazione del quadro congiunturale di riferimento

A fine novembre 2021, nel momento in cui ha licenziato il Messaggio l'esecutivo comunale non poteva evidentemente immaginare che nel breve volgere di qualche mese le previsioni congiunturali sarebbero state purtroppo completamente sconvolte dallo scoppio della guerra tra Russia e Ucraina. Ciononostante, un approccio più cauto circa le ipotesi di crescita avrebbe potuto essere adottato, non foss'altro che nell'ottica prudenziale che andrebbe adottata in sede di pianificazione, di cui si è detto in ingresso. Lo stesso esecutivo, nel testo del messaggio, aveva riconosciuto l'esistenza di rischi congiunturali che, tuttavia, a lato pratico, non aveva per finire ritenuto di considerare nei propri calcoli.

A giudizio degli scriventi, le mutate condizioni geopolitiche e, soprattutto, la portata delle conseguenze che gli eventi bellici stanno già manifestando, impongono in ogni caso un aggiornamento del Piano finanziario in tempi brevi.

D. Il nodo irrisolto della riorganizzazione dei compiti Stato-Comuni e dei flussi finanziari

Purtroppo, nel silenzio generale negli ultimi anni si è assistito ad un progressivo trasferimento di competenze decisionali a livello superiore e, nel contempo, ad importanti aggravii degli oneri cantonali sulle finanze comunali. Il caso del nostro Comune è emblematico: nell'ultimo decennio, annualmente il Cantone ha (s)caricato sul Comune, direttamente o indirettamente, facendo capo a meccanismi perequativi, almeno 1 Mio di CHF di oneri supplementari (ogni anno!). Importi che sono andati a caricare la gestione corrente e ad erodere il già limitato margine di risorse di cui il Comune può disporre per interventi veramente strategici. Quello cantonale è indubbiamente il livello istituzionale più problematico, perché da anni non riesce a contenere le proprie spese che continuano ad

umentare ad un ritmo impressionante, senza che a questo aumento corrisponda un'effettiva assunzione di responsabilità, atteso che il Cantone l'ha in larga misura scaricata sui Comuni, andando ad intaccarne pesantemente le risorse.

Il fenomeno è noto (e denunciato da tempo dagli estensori del presente rapporto), senza invero che da parte dei Comuni (non solo quello di Mendrisio) sia fatto granché per sbloccare la situazione.

Sullo sfondo resta per altro sempre l'utopico Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) che, dal 2013 ad oggi (con il corollario del progetto Ticino 2020 partito nel 2014), ha prodotto unicamente una gran quantità di carta ma nessun risultato apprezzabile in termini di soluzioni concrete per restituire ai Comuni i mezzi e le risorse di cui necessiterebbero per assolvere gli importanti compiti che gli sono stati demandati disponendo effettivamente dell'autonomia che il nostro ordinamento costituzionale, sulla carta, ancora attribuisce loro. Alla base dei progetti di riforma cantonale vi è la visione per cui i Comuni, così come li conosciamo oggi andrebbero a sparire per lasciare il posto da una ventina di nuovi "Supercomuni", con una fantomatica redistribuzione delle competenze tra il Cantone e queste nuove entità, ancora tutte da definire. Indipendentemente dalle opinioni, favorevoli o contrarie al Piano cantonale delle aggregazioni, sarebbe finalmente ora di arrivarne ad una perché il perdurare della situazione di incertezza sul futuro assetto istituzionale e territoriale preclude la possibilità per i Comuni di poter elaborare i propri piani e le proprie strategie potendo contare su di un quadro di riferimento sufficientemente stabile e definito. Il tutto peraltro generando situazioni paradossali per cui nell'immediato stiamo già spendendo soldi per elaborare studi sulla contenibilità dei piani regolatori o su possibili varianti pianificatorie che potrebbero risultare superate o, comunque, da rielaborare nuovamente da capo nel caso in cui si dovesse andare verso aggregazioni delle dimensioni di quelle prospettate nel Piano cantonale delle aggregazioni.

Per quanto riguarda invece le incognite costituite dalla pianificazione degli anziani orizzonte 2030 (con possibili nuovi oneri a carico dei Comuni di oltre 80 Mio di CHF) e dalla possibile revisione della Legge tributaria si tratta evidentemente di esempi di situazioni che potrebbero determinare dei cambiamenti estremamente rilevanti ai quali il Comune deve trovarsi pronto a fare fronte. Questi e altri motivi di incertezza, richiamano ulteriormente l'opportunità di adottare un approccio maggiormente prudentiale in sede di pianificazione finanziaria.

Non è invece assolutamente condiviso il prospettato aumento del moltiplicatore al 77% a partire dal 2023.

Il disavanzo strutturale deve essere affrontato attraverso l'implementazione delle misure di riorganizzazione suggerite dal consulente esterno incaricato dal Municipio, rispettivamente attraverso misure di riduzione strutturale della spesa e non già attraverso l'aumento della pressione fiscale. Misura quest'ultima che, in una situazione come quella che stiamo attraversando, nella quale i privati già si vedono confrontati con l'inflazione, tutte le conseguenze legate all'aumento dei prezzi delle materie

prime e i prospettati aumenti dei premi delle casse malati, deve essere assolutamente l'ultimissima *ratio*.

E. I punti critici della pianificazione economico-finanziaria proposta dal Municipio

La prima osservazione che scaturisce dalla disamina del Piano finanziario 2020-2027 presentato dal Comune è quella relativa all'impressione di trovarsi in presenza di un esercizio prettamente tecnico e non politico.

La narrazione, rispettivamente il messaggio di fondo che il documento sembra voler veicolare è estremamente semplice e chiaro: aumentando di due punti percentuali il moltiplicatore di imposta si potranno risolvere tutti i problemi della Città di Mendrisio.

In effetti già le valutazioni e le considerazioni sviluppate dall'esecutivo comunale in sede di commento dei parametri di base sembrano quasi voler dire che siano questi stessi parametri ad essere destinati a portare naturalmente all'aumento del moltiplicatore. Quasi come se il Municipio non disponga di alcuna possibilità di intervenire, rispettivamente governare la situazione.

Per quanto attiene all'evoluzione delle spese per il personale l'aumento all'interno del periodo in esame (da 32,256 Mio di CHF a 33,952 Mio di CHF) assomma a quasi 1,7 Mio di CHF. Al riguardo va tuttavia debitamente evidenziato che il riferimento più significativo è quello con il 2019, allorquando le spese ammontavano a 31,250 Mio di CHF. Prendendo questo dato come riferimento, l'aumento al 2027 risulta essere di ben 2,7 Mio di CHF (!).

Nonostante il cambio di paradigma nella stima del gettito deciso a partire dal preventivo 2022, che ha portato ad esporre i gettiti attesi senza riserve, il documento prevede comunque il mantenimento di importanti sopravvenienze di imposta (2 Mio di CHF fino al 2024 e poi diminuzione progressiva sino a 1 Mio di CHF nel 2027). In sede di esame commissionale sono state espone le motivazioni che hanno portato l'esecutivo comunale a operare questa valutazione. Se tali sopravvenienze non dovessero effettivamente sopraggiungere il modello non risulterebbe più sostenibile. Si ritiene pertanto che una valutazione più prudentiale sarebbe stata più indicata.

Ad essere poi particolarmente importanti da evidenziare sono le indicazioni che scaturiscono dall'evoluzione del bilancio. Bilancio che, per inciso, dovrebbe essere letto con i medesimi occhi con i quali si legge il bilancio di un'economia domestica. Ebbene, le prognosi di evoluzione del bilancio comunale ci dicono che nel periodo di 2020-2027 il debito pubblico dovrebbe quasi raddoppiare (passando da 81 Mio di CHF a ben 150,5 Mio di CHF).

Se è vero, com'è vero, che nessuno per la propria economia domestica auspicherebbe una simile evoluzione (capitale proprio dimezzato ed indebitamento quasi raddoppiato da qui al 2027), allora vuol dire che una pianificazione finanziaria che, scientemente, intende impostare questa rotta sin dalla partenza sia da ritenere estremamente pericolosa. A maggior ragione se, come nel caso del Piano finanziario qui in discussione, la navigazione

verso il 2027 è stata pianificata prevedendo unicamente bel tempo, mare piatto, vento in poppa, cambusa piena di ogni leccornia ed uno chef stellato a bordo.

Per quanto attiene all'inflazione il Municipio ha scelto di considerare un tasso di inflazione nullo fino al 2024 ed ha poi ipotizzato un aumento dello 0,25% all'anno nel periodo 2025-2027. Questo nonostante storicamente, dopo un periodo di crisi, quasi sempre nella fase di ripresa che segue si manifesta l'inflazione che porta ad un rialzo dei tassi di interesse. Indipendentemente dalle conseguenze legate agli eventi bellici che sono sopraggiunti, le previsioni di sviluppo dell'inflazione erano da ritenere oltremodo ottimistiche. Il problema legato a valutazioni di questo tipo (*Schönwettermodell*) è ovviamente la questione a sapere cosa possa succedere all'intero modello se le previsioni ottimistiche non si realizzano, rispettivamente se il tempo dal bello dovesse volgere al brutto e le acque da tranquille diventare improvvisamente agitate?

Da notare inoltre, sempre con riferimento all'inflazione, che il suo aumento è suscettibile di determinare un'incidenza anche sulle spese del personale, a seguito dei meccanismi di adeguamento previsti a livello contrattuale.

Pur con tutti i limiti che l'esercizio in sede di esame commissionale comporta, la simulazione (stress-test) effettuata, ha evidenziato chiaramente le fragilità del modello. Fragilità confermate da un'ulteriore simulazione elaborata sulla scorta di scenari meno spinti della prima.

Al di là di tutte le opinioni che si possono avere sulla verosimiglianza, o meno, degli scenari considerati in sede di esame commissionale, il dato di fatto che si ritiene essere determinante è quello per cui senza una vera riduzione della spesa il rischio di dover mettere mano pesantemente al moltiplicatore è da ritenere oltremodo concreto.

Il tutto senza necessità di considerare l'impatto degli oneri espropriativi, potenzialmente plurimilionari, che potrebbero derivare dalla necessità di procedere ad una riduzione delle riserve edificatorie a seguito del processo di allestimento del compendio imposto dalla Scheda R6 del Piano direttore cantonale.

Queste in sintesi le ragioni che stanno alla base della decisione di procedere alla presentazione del presente rapporto di minoranza che, nelle intenzioni, vuole fornire all'esecutivo comunale uno strumento di riflessione e, idealmente, di invito ad approntare delle strategie di intervento per fare fronte a possibili repentini peggioramenti della già difficile situazione finanziaria.

Visto e considerato che il Messaggio municipale sul Piano finanziario 2020-2027 non è oggetto di formale approvazione da parte di questo nostro legislativo comunale e, soprattutto, che le condizioni quadro si sono sostanzialmente modificate dopo la presentazione del Messaggio a seguito degli sconvolgimenti intervenuti a livello geopolitico internazionale, le conclusioni che seguono sono formulate quali punti centrali sui quali si auspica che possa incentrarsi la discussione in Consiglio comunale.

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni che precedono

i sottoscritti commissari della Commissione della Gestione invitano le colleghe ed i colleghi Consiglieri comunali a formulare all'indirizzo del Municipio, in sede di discussione del Piano finanziario 2020-2027, chiare indicazioni che vadano nel senso di:

- 1) Respingere l'ipotesi di un aumento del 2% del moltiplicatore d'imposta a partire dal 2023;**
- 2) Invitare il Municipio a procedere ad un aggiornamento del Piano finanziario 2020-2027 che tenga conto del mutato quadro congiunturale;**
- 3) Invitare il Municipio ad anticipare al mese di ottobre 2022 la presentazione delle misure di riorganizzazione e di risparmio in corso di elaborazione.**

Per la Commissione della gestione:

Avv. Gianluca Padlina, relatore del rapporto di minoranza.

Fabrizio Poma
Davide Rossi