

RAPPORTO DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE RELATIVO AL MMN. 10409 CONCERNENTE LA RICHIESTA DI AGGIORNAMENTO DEL PREVENTIVO 2019 PER L'ATTUAZIONE DI AMMORTAMENTI SUPPLEMENTARI E PER IL VERSAMENTO AL FONDO DI STABILIZZAZIONE DEL CONTRIBUTO DI LIVELLAMENTO, A SEGUITO DEL PROBABILE RISULTATO DI CONSUNTIVO 2019

Lugano, 28 novembre 2019

All'Onorando
Consiglio Comunale
6900 Lugano

Onorevole Signora Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

con il MMN. 10409 riguardante l'aggiornamento del preventivo 2019, il Municipio preannuncia di fatto una lieta notizia: i risultati d'esercizio di pre-consuntivo 2019 prospettano una chiusura dei conti con un importante avanzo d'esercizio rispetto al disavanzo di esercizio di fr. 3'155'835.-- originariamente preventivato.

Lo scostamento rispetto al preventivo 2019 originale è di oltre 34.7 milioni di franchi e senza gli aggiornamenti proposti con il presente messaggio municipale la gestione corrente si chiuderebbe verosimilmente con un avanzo d'esercizio di oltre 31.6 milioni di franchi.

Il messaggio municipale propone di aggiornare il preventivo 2019 adeguando i seguenti centri di costo con un maggior onere complessivo di fr. 25'000'000.--:

Centro di costo	Conto	Descrizione		Importo
2021 Ammortamenti	33200200	Ammortamenti supplementari su beni amministrativi	+	20'000'000.00
2900 Contributi di legge	36192000	Cantone: livellamento potenzialità fiscale	+	5'000'000.00
				25'000'000.00

Considerati questi due aggiornamenti di costo, la tabella di pagina 3 presenta i dati di pre-consuntivo 2019 con una prima verosimile ipotesi di chiusura dei conti consuntivi 2019.

Nonostante 25 milioni di franchi di oneri supplementari, il Municipio prospetta di chiudere l'esercizio 2019 con un avanzo di 6.5 milioni. Il risultato è certamente lusinghiero e conferma lo sviluppo positivo e rassicurante della situazione finanziaria di Lugano.

La Commissione della Gestione prende atto che per comprendere nel dettaglio le maggiori differenze di spese e di ricavi tra consuntivo e preventivo che giustificano questo positivo risultato, sarà necessario attendere la pubblicazione dei conti consuntivi.

Ciò detto, il messaggio municipale giustifica in grandi linee le differenze che supportano la decisione di aggiornamento del preventivo 2019 con dei miglioramenti netti di 28.07 milioni di franchi.

Le voci di ricavo e di spesa sono:

- Voci di ricavo:
 - + 32.80 milioni di franchi
Sopravvenienze fiscali. A fronte di sopravvenienze preventivate di 22.2 milioni, a consuntivo si ipotizzano sopravvenienze per complessivamente 55.0 milioni;
 - + 9.2 milioni di franchi
Imposte comunali suppletorie (8.65 milioni a preventivo per persone fisiche e giuridiche);
 - + 4.77 milioni di franchi
Il gettito fiscale provvisorio di consuntivo 2019 con moltiplicatore comunale al 77%, potrà essere adeguato dagli originali 252.23 milioni di franchi a 257.0 milioni in considerazione degli ultimi accertamenti;
 - 8.7 milioni di franchi
Mancata riscossione della tassa sui rifiuti.

- Voci di spesa:
 - + 6.0 milioni di franchi
Maggiore contributo ai fondi centrali AVS, AI, PC e CM (originariamente preventivati a 28.8 milioni). La Commissione della Gestione in merito a questo prospettato scostamento di quasi il 21% rispetto al preventivo, ha chiesto giustificazioni. Questo onere rappresenta la quota parte dei Comuni agli oneri sociali complessivi di tutto il Cantone, ed è plafonato ad un massimo del 9% del gettito fiscale comunale.
Annualmente il Cantone preleva 4 acconti (trimestrali) e, a fine anno, il conguaglio relativo alla situazione definitiva dell'anno precedente. I servizi competenti dell'Amministrazione comunale hanno fatto sapere che, sebbene al momento non è ancora noto il conteggio definitivo per il 2018, i buoni rapporti con l'Istituto Cantonale delle Assicurazioni Sociali permettono di ottenere le necessarie informazioni per riuscire più o meno a calibrare la rata di acconto del 4 trimestre in funzione dell'andamento dell'anno precedente, così da poter contenere l'importo del conguaglio che si riceverà soltanto nel mese di dicembre dell'anno successivo.
L'esercizio di stima appena descritto, è reso ancor più soggetto a variazioni, considerato come nel calcolo occorre integrare la variabile del gettito fiscale del Comune.
 - + 4.0 milioni di franchi
Computo globale d'imposta (emissione di una tassazione soggetta a questa procedura).

	Preventivo 2020		Preventivo 2019		Pre-Consuntivo 2019		Consuntivo 2018		Consuntivo 2017		Consuntivo 2016		Consuntivo 2015		Consuntivo 2014	
	Δ% Cons. 2019		Δ% Cons. 2019		Δ% Media '19-'14	Δ% Media '19-'18	Δ% Media '18-'14		Δ% Media '17-'14		Δ% Media '16-'14		Δ% Media '15-'14			
3 Totale spese correnti	-453'549'993	-14%	-492'510'743	-7%	-529'279'188	+2.4%	+4.4%	-507'115'740	1.9%	-475'617'562	0.4%	-470'658'147	0.1%	-462'110'547	-1.7%	-469'889'038
di cui ammortamenti su beni amministrativi	-36'389'827		-33'653'811		-52'948'088		+64%	-32'288'232		-31'749'383		-31'896'322		-31'252'496		-35'585'792
di cui ammortamenti straordinari																
Totale spese correnti al netto di amm. straordinari	-453'549'993	-14%	-492'510'743	-7%	-529'279'188	+2.4%	+4.4%	-507'115'740	1.9%	-475'617'562	0.4%	-470'658'147	0.1%	-462'110'547	-1.7%	-469'889'038
4 Totale ricavi correnti	201'963'526	-28%	237'154'908	-15%	278'835'562	+3.5%	+6.7%	261'327'363	2.7%	230'497'197	-0.6%	238'569'900	0.7%	229'041'471	-2.6%	235'036'512
di cui 400.001 Sopravenienze persone fisiche	25'000'000	-39%	11'700'000	-71%	41'000'000	+21%	+44%	28'466'537	16.4%	11'386'020	-9.8%	3'666'886	-51.4%	10'707'404	-31.0%	15'513'164
di cui 400.100 Sopravenienze persone giuridiche	15'000'000	-21%	10'500'000	-45%	19'000'000	+19%	-29%	26'848'913	35.9%	2'496'340	-31.8%	5'341'253	-17.6%	6'199'117	-21.3%	7'872'451
di cui utili straordinari													13'924		1'532'120	
Fabbisogno di imposta	-251'586'467	+0%	-255'355'835	+2%	-250'443'626	+1.3%	+1.9%	-245'788'378	1.1%	-245'120'365	1.4%	-232'088'247	-0.6%	-233'069'075	-0.8%	-234'852'526
Gettito provvisorio d'imposta	254'000'000	-1.2%	252'200'000	-2%	257'000'000	+2.1%	+1.2%	254'000'000	2.3%	245'000'000	1.8%	241'000'000	1.9%	233'000'000	0.4%	232'000'000
Applicando moltiplicatore del	77.0%		77.0%		77%		78.0%		80.0%		80.0%		80.0%		80.0%	
400.000 Gettito provvisorio persone fisiche	191'000'000		184'600'000				186'000'000	2.9%	175'000'000	1.8%	173'000'000	2.1%	167'000'000	0.6%	166'000'000	
401.000 Gettito provvisorio persone giuridiche	63'000'000		67'600'000				68'000'000	0.7%	70'000'000	2.0%	68'000'000	1.5%	66'000'000	0.0%	66'000'000	
Risultato di gestione corrente	2'413'533	-63%	-3'155'835		6'556'374		8'211'622		-120'365		8'911'753		-69'075		-2'852'526	
Conto di chiusura																
Investimenti netti prospettati	-64'123'000		-63'731'500		-77'470'500											
100%	100%		100%													
Onere netto per investimenti	-64'123'000	+1%	-63'731'500		-63'731'500	-4%	+32%	-48'354'661	-11.3%	-41'957'116	-18.7%	-53'222'876	-17.4%	-48'502'572	-37.9%	-78'056'755
Autofinanziamento	38'803'360	-35%	30'497'976		59'504'462		40'499'854		31'629'019		40'808'075		31'183'421		32'733'267	
Autofinanziamento corretto																
Risultato d'esercizio	2'413'533	-63%	-3'155'835		6'556'374		8'211'622		-120'365		8'911'753		-69'075		-2'852'526	
Ammortamenti su beni amministrativi	36'389'827	-31%	33'653'811		52'948'088		32'288'232		31'749'383		31'896'322		31'252'496		35'585'792	
Necessità di finanziamento / liquidità	-25'319'640	+499%	-33'233'524		-4'227'038		-7'854'807		-10'328'098		-12'414'800		-17'319'151		-45'323'489	
Grado di autofinanziamento	60.51%		47.85%		93.37%		83.76%		75.38%		76.67%		64.29%		41.94%	
Popolazione RESIDENTE ²					63'185	-0.2%	63'185	-0.2%	63'494	-0.1%	63'932	0.2%	63'583	-0.1%	63'668	
Spesa corrente procapite					7'992	+1.6%	7'992	2.0%	7'491	0.5%	7'362	-0.1%	7'268	-1.5%	7'380	
Fabbisogno di imposta procapite					3'876	+1.0%	3'876	1.2%	3'861	1.5%	3'630	-0.8%	3'666	-0.6%	3'689	

Note: I dati del preconsuntivo 2019 sono riferiti alla proiezione presentata al Municipio a fine ottobre 2019, basata sulla situazione al 30.09.2019. Questa proiezione è da ritenersi ancora provvisoria, in modo particolare a causa dell'assenza di dati importanti relativi ai conteggi definitivi per i contributi cantonali e per le sopravvenienze fiscali; informazioni che non saranno disponibili prima della fine 2019. I dati degli investimenti sono quelli del preventivo 2019.

2) Utilizzato ultimo dato accertato e recentemente pubblicata dalla SEL: popolazione residente anno 2018 ab. 63'185. Aggiornamento popolazione residente dal sito ufficiale TI.CH (<https://www4.ti.ch/di/sel/comuni/dati-finanziari/>) per gli anni 2014-2018.

Considerato che il risultato positivo è principalmente da imputare al gettito di imposta e alle relative sopravvenienze, la Commissione della Gestione ha ritenuto opportuno riprendere la tabella sull'evoluzione del gettito dal 2009 al 2020, aggiungendo in particolare la colonna relativa al gettito provvisorio contabilizzato a consuntivo cioè che, confrontandolo con il gettito previsto aggiornato, spiega le sopravvenienze registrate nel corso degli anni successivi.

Anno	Valori con moltiplicatore comunale							Totale gettito al 100% (in Mio)	
	Totale gettito provvisorio di consuntivo (in mio)	moltiplicatore comunale		Persone fisiche (in mio)	% partite emesse	Persone giuridiche (in mio)	% partite emesse		Totale gettito previsto aggiornato (in mio)
2009	178.0	72.50%	*	148.8	100.00%	89.5	100.00%	238.3	328.7
2010	181.5	70.00%	*	149.5	100.00%	74.5	100.00%	224.0	320.0
2011	197.0	70.00%	*	147.5	100.00%	73.0	100.00%	220.5	315.0
2012	197.0	70.00%	*	151.5	99.85%	73.0	99.85%	224.5	320.7
2013	203.0	70.00%		162.0	99.65%	74.5	99.45%	236.5	337.9
2014	232.0	80.00%		197.0	99.05%	85.0	98.35%	282.0	352.5
2015	233.0	80.00%		199.0	97.35%	81.0	95.80%	280.0	350.0
2016	241.0	80.00%	****	218.0	94.80%	81.0	91.15%	299.0	373.8
2017	245.0	80.00%		205.0	88.40%	79.0	76.40%	284.0	355.0
2018	254.0	78.00%		205.0	41.55%	69.0	10.45%	274.0	351.3
2019	257.0	77.00%	**	190.0	0.40%	67.0	0.80%	257.0	333.8
2020	254.0	77.00%	***	191.0	0.00%	63.0	0.00%	254.0	329.9

Note : * I gettiti 2004 – 2012 emessi per i comuni aggregati sono consolidati con il moltiplicatore d'imposta del singolo comune.
 ** Dato di pre-concuntivo 2019.
 *** Dato di preventivo 2020.
 **** Il gettito delle persone fisiche comporta una tassazione una-tantum di 18.0 milioni di franchi che ha determinato un computo globale d'imposta di oltre 12 milioni.

La Commissione della Gestione ha potuto verificare con i Servizi competenti che l'ultimo dato accertato riguardante il gettito fiscale di Lugano è relativo all'anno fiscale 2016 e si fissa in fr. 374'379'396.-- (con moltiplicatore comunale al 100%). In questo senso è bene precisare che questo importo contiene una tassazione di oltre 18.0 milioni di franchi, da ritenersi straordinaria, relativa a importanti utili da azioni estere (per le quali, come indicato nel consuntivo 2018, siamo stati chiamati al rimborso di 12.0 milioni relativo al computo globale d'imposta).

Ammortamenti supplementari su beni amministrativi

La Commissione della Gestione ha preso atto che i cespiti che verranno ammortizzati con i 20 milioni di franchi supplementari saranno individuati nel corso dei prossimi mesi. Si tratta in particolare di analizzare i singoli oggetti della contabilità dei cespiti che sono complessivamente oltre 800. Questa è la ragione per la quale non è attualmente ancora nota la localizzazione precisa degli ammortamenti supplementari all'interno delle varie classi riepilogate nelle tabelle degli ammortamenti (vedi pag. 345-349 del preventivo 2019).

Lo scenario che i Servizi competenti ipotizzano, è quello di abbattere completamente il valore di bilancio dei cespiti meno "importanti" dal punto di vista del valore contabile, sempre che non siano relativi ad investimenti ancora in corso. L'operazione di cernita sarà laboriosa, motivo per il quale si attende l'approvazione del presente messaggio prima di operare in modo effettivo.

Ciò detto, i servizi competenti hanno comunque fornito una tabella preliminare extra-contabile che ipotizza ammortamenti aggregati di fr. 20'000'430.52 relativi ad interventi su circa 250 cespiti.

La Commissione della Gestione ha potuto verificare con i Servizi competenti che in conformità all'art. 17 "Ammortamenti pianificati dei beni amministrativi" del Regolamento concernente la gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni, i tassi di ammortamento per ogni singola tipologia di bene, sono sì da considerarsi indicativi per quanto riguarda le aliquote minime e massime riportate nel regolamento, ma i tassi di ammortamento proposti nel preventivo per le singole categorie di bene sono invece vincolanti e devono essere mantenute a consuntivo.

Inoltre è vincolante verso il basso il tasso minimo complessivo dell'8% sulla sostanza ammortizzabile amministrativa. Ammortamenti complessivi superiori a questo tasso sono invece autorizzati. Questa è in sintesi la ragione per la quale per poter procedere ad un ammortamento supplementare su beni amministrativi è necessario aggiornare il preventivo 2019.

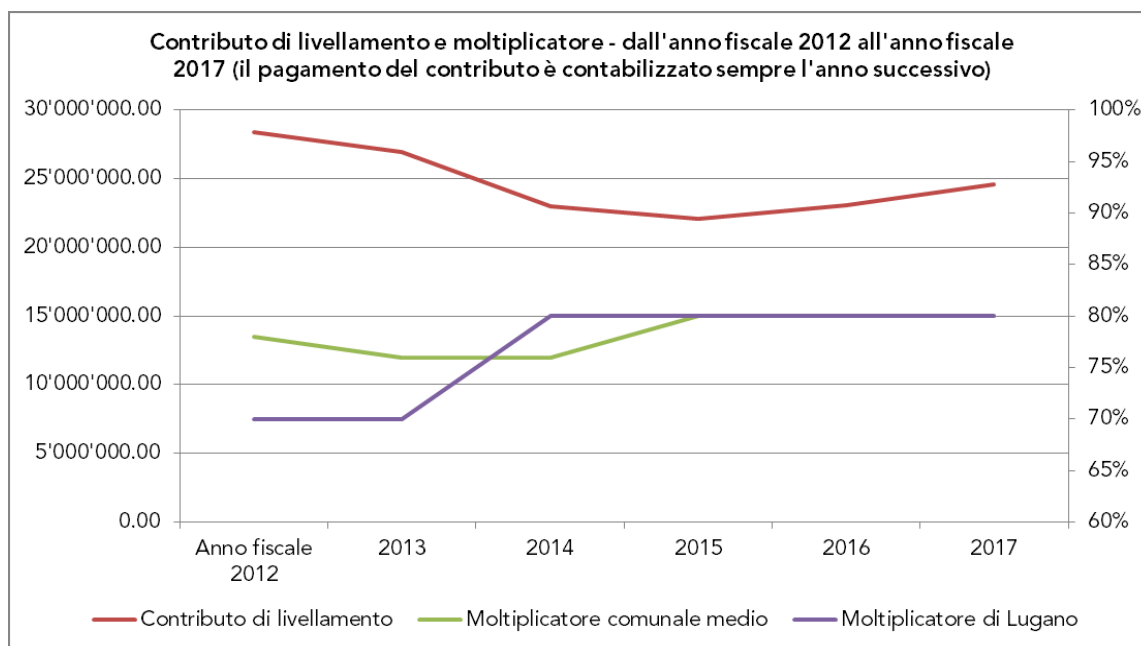
Contributo di livellamento: accantonamento al fondo di stabilizzazione

Il contributo di livellamento è lo strumento principale di perequazione intercomunale. Esso è puramente orizzontale, vale a dire che tocca solo i Comuni, e ha lo scopo di riequilibrare la dotazione di risorse fiscali dei Comuni.

Semplificando si può dire che i Comuni con risorse fiscali pro-capite maggiori della media cantonale versano un contributo ai Comuni con risorse fiscali pro-capite inferiori al 90% della media cantonale.

I contributi dipendono dalle risorse di ogni Comune e dal moltiplicatore di imposta applicato da ogni singolo Comune rispetto al moltiplicatore medio di tutti i comuni ticinesi.

Di seguito riportiamo un grafico con doppia scala (contributo di livellamento vs. moltiplicatore) che mostra l'evoluzione negli anni del contributo di livellamento versato da Lugano, il moltiplicatore politico di Lugano e il moltiplicatore comunale medio (MCM) dei comuni ticinesi.



A titolo di riferimento, a parità degli altri fattori, l'incidenza della variazione del moltiplicatore fiscale comunale di Lugano sul contributo di livellamento, può essere quantificata indicativamente in circa fr. 600'000.-- per ogni punto. In altri termini l'abbassamento di un punto di moltiplicatore produce un maggior onere per contributo di livellamento di fr. 600'000.- (e viceversa).

È oltremodo bene sapere che il calcolo del contributo di livellamento prende in considerazione le risorse medie degli ultimi 5 anni. Ogni anno fiscalmente “buono” produce i propri effetti per i successivi 5 anni con la concreta eventualità di dover far fronte ad un grosso contributo di livellamento indipendentemente dal fatto che nei 5 anni successivi si potrebbe malauguratamente essere confrontati ad uno sviluppo con delle risorse fiscali non particolarmente favorevoli.

La Commissione della Gestione ha pertanto chiesto quali potrebbero essere nel prossimo futuro gli effetti indesiderati sul calcolo del contributo di livellamento che giustificano questo accantonamento o, in altri termini, le ragioni che lasciano presupporre che il contributo di livellamento versato da Lugano debba restare a livelli elevati e le prospettive del gettito fiscale di Lugano contrarsi.

I servizi competenti hanno fornito le seguenti argomentazioni:

- una repentina e importante contrazione del gettito fiscale (come potrebbe succedere a seguito della riforma fiscale delle imprese) comporterebbe la contabilizzazione di un gettito di competenza fortemente ridotto rispetto agli anni precedenti.

Tuttavia gli effetti di questa contrazione sul contributo di livellamento saranno pienamente considerati soltanto dopo 5 anni, ovvero quando la nuova situazione di gettito sarà effettiva per tutti e 5 gli anni di computo. Nel caso della riforma fiscale, inoltre, è opportuno ricordare che la diminuzione del gettito non sarà lineare per tutti i Comuni ma colpirà maggiormente chi ha una percentuale elevata di gettito delle persone giuridiche.

- Un altro impatto oggi non ancora quantificabile, è quello relativo alla nuova ripartizione degli oneri perequativi a seguito della riforma Ticino 2020.
- In passato la situazione si è prodotta, a partire dal 2008, quando - a fronte di una forte riduzione del gettito delle banche, Lugano ha continuato a corrispondere al Cantone elevati contributi di livellamento, in quanto calcolati sulle risorse degli anni precedenti. Infatti, nel 2013 (l'anno con il peggior risultato di sempre), Lugano ha dovuto corrispondere il contributo di livellamento più alto degli ultimi 6 anni (quasi 28.4 milioni di franchi), essendo calcolato sulle risorse 2006 - 2010, con forte impatto di anni buoni (2006, 2007 in particolare).
Dal 2014 al 2017 il contributo è diminuito fino a 22.08 milioni, beneficiando del pieno computo dei gettiti dal 2008 in avanti. Dal 2018 si è innescato, nuovamente, un meccanismo di crescita di questo onere.

La costituzione di questo fondo attraverso il quale si potrà in futuro smussare gli effetti insiti nel sistema di calcolo del contributo di livellamento, impone dei chiari criteri in base ai quali il Municipio deciderà in futuro di attingere a questa riserva finanziaria.

In questo senso i Servizi competenti hanno fatto sapere che il fondo è pensato per ammortizzare e accompagnare nel tempo il passaggio a maggiori oneri derivanti da fattori correlati ai parametri o alle modalità di calcolo del contributo.

Pertanto i criteri che dovranno essere considerati per eventuali prelevamenti dal fondo di livellamento sono, di principio, correlati a repentine variazioni del gettito di competenza e/o a importanti modifiche nel sistema di calcolo del contributo.

Un altro possibile utilizzo del fondo è correlato al mantenimento, negli anni, di una certa stabilità di questo importante onere.

La Commissione della Gestione prende atto che questo fondo di stabilizzazione del contributo di livellamento costituisce una vera e propria riserva per gli esercizi futuri. La prassi contabile ordinaria non avrebbe infatti previsto nessun accantonamento, si sarebbe semplicemente registrato un maggior utile d'esercizio che avrebbe permesso di aumentare il capitale proprio.

Negli anni avvenire, a fronte del rischio di essere confrontati con un aumento indesiderato del contributo di livellamento, si sarebbero poi registrati dei disavanzi d'esercizio che sarebbero andati in diminuzione del capitale proprio precedentemente costituito. Il fondo di stabilizzazione del contributo di livellamento è pertanto un modo elegante per costituire una riserva finanziaria.

In considerazione del fatto che 6.0 milioni di franchi sono stati accantonati già nel 2018 e quest'anno verranno riservati ulteriori 5 milioni, per un totale complessivo di 11 milioni di franchi, la Commissione della Gestione invita il Municipio a creare a bilancio un conto ad hoc per questo fondo, come per esempio "242 Fondo stabilizzazione livellamento", così da poterlo riportare in modo trasparente nel bilancio della Città. Attualmente questo fondo viene raggruppato a bilancio sotto gli accantonamenti "240 Gestione corrente" ciò che non è sufficientemente chiaro e trasparente.

Conclusioni

In considerazione delle informazioni fornite dai Servizi competenti e facendo riferimento alle considerazioni illustrate nel messaggio municipale e nel presente rapporto commissionale, la Commissione della Gestione invita codesto onorando Consesso a voler

risolvere:

1. Il preventivo 2019 della Città di Lugano è aggiornato come segue:

Centro di costo		Conto	Descrizione		Importo
2021	Ammortamenti	33200200	Ammortamenti supplementari su beni amministrativi	+	20'000'000.00
2900	Contributi di legge	36192000	Cantone: livellamento potenzialità fiscale	+	5'000'000.00
					25'000'000.00

Con ogni ossequio.

PER LA COMMISSIONE
 DELLA GESTIONE
 Ferruccio Unternährer, relatore
 Boris Bignasca
 Simona Buri - con riserva
 Deborah Moccetti Bernasconi
 Maruska Ortelli
 Peter Rossi
 Andrea Sanvido
 Michel Tricarico