

Rapporto di maggioranza

numero

6594 R1

data

8 febbraio 2012

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare 1° giugno 2010 presentata nella forma
elaborata da Jean-François Dominé e cofirmatari per la modifica dell'art.
17 cpv. 1 della LOC (Tempi giusti per la presentazione dei conti
consuntivi dei Comuni)**

(v. messaggio 17 gennaio 2012 n. 6594)

1. INTRODUZIONE

L'iniziativa nella forma elaborata sottolinea, a parere dell'autore e dei cofirmatari, che nei Comuni è esercizio sempre più difficoltoso assicurare nei tempi stabiliti dalla LOC la decisione sui conti consuntivi. La difficoltà si sarebbe acuita a seguito dell'introduzione nella legge, dal 1. gennaio 2009, del vincolo della revisione esterna.

Il ricorso all'art. 17 cpv. 4 sembra essere prassi normale, anziché eccezionale. Di più, ecco la ragione dell'atto parlamentare, questa constatazione induce a ritenere che una prima data per la deliberazione debba essere spostata al 30 giugno, con la possibilità, giustificata, di proroga al 30 settembre.

Su quelli preventivi non si pronuncia e quindi v'è da supporre che quanto stabilito dalla legge sia giudicato soddisfacente.

Essendo un'iniziativa elaborata, precisiamo da un profilo formale che la proposta, rispetto alla struttura giuridica attuale, unisce, quali concetti, all'art. 17 cpv. 1 ciò che ora si trova ai cpv. 1, 4 e 5.

Pure da un profilo formale rammentiamo che, singolarmente, i promotori dimenticano di proporre per analogia la modifica dell'art. 49, relativo al Consiglio comunale.

2. LA CONSULTAZIONE DELLA SEZIONE ENTI LOCALI

L'iniziativa elaborata presenta nelle sue motivazioni, particolarmente queste affermazioni conclusive:

La modifica:

- *permetterà all'amministrazione comunale, all'organo di controllo esterno, al Municipio e alla commissione della gestione di disporre del **tempo necessario** per svolgere un lavoro di qualità;*
- *eviterà ai Municipi di dover chiedere **sistematicamente** e con motivazioni scontate la proroga dei termini al Presidente dell'Assemblea/Consiglio comunale e addirittura al Dipartimento;*
- *adeguerà la LOC alla giustificata prassi in atto già oggi nella **maggioranza** dei Comuni.*

Affermazioni non comprovate che hanno indotto relatori e la Commissione a chiedere una verifica alla Sezione enti locali. I risultati del sondaggio e relativo commento sono ora parte integrante del messaggio in discussione.

Alla richiesta della SEL hanno risposto 110 Comuni (69%), su 161. Da un profilo statistico, numero sufficiente e attendibile per analisi, commenti e conclusioni. Da un profilo dei rapporti fra enti pubblici, sapere che 51 Comuni (tra i quali Locarno) non hanno ritenuto di fornire in fondo poche e facilmente accessibili cifre può essere interpretato come un atteggiamento non propriamente edificante e canonico rispetto ad attesi rapporti di reciprocità e di collaborazione per obiettivi comuni.

Ad ogni modo, il problema sollevato dall'iniziativa, secondo il quadro illustrato, è presente, ma non nella misura così drasticamente enunciata. La Commissione di conseguenza ritiene di far proprie le prime conclusioni, relative al rispetto dei termini di legge attuali (proroga al 30 giugno compresa).

Si può quindi dire che oltre il 70% dei Comuni rispetta tendenzialmente il termine ultimo "di competenza comunale". Questa percentuale si eleva all'80%, se si considerano i ritardi di breve durata (15 giorni).

«Da notare che nel tempo la situazione è addirittura leggermente migliorata; non sembra in particolare aver portato a sistematici ritardi l'obbligo della revisione esterna (dal 2009)». (cfr. messaggio n. 6594, pag. 3).

Sulla frequenza dei ritardi

L'ulteriore approfondimento, proposto dalla SEL, conferma l'esistenza di situazioni problematiche, tuttavia non tali da poter affermare che quanto l'iniziativa chiede sia frutto di una realtà insostenibile e generalizzata.

Salvo casi per i quali si ritiene che il ritardo ripetuto possa rientrare nella norma, la SEL conclude che *«Negli altri casi (ndr 13 Comuni) balza all'occhio la presenza tra i più "cronici" di 5 dei maggiori Comuni del Cantone (il formulario di Locarno non è pervenuto). L'elemento che contraddistingue questi casi è il lungo tempo trascorso tra il licenziamento del Messaggio municipale e la consegna del rapporto della Commissione della gestione: ad esempio nel 2010 a Bellinzona 6 mesi, a Biasca 2 mesi, a Chiasso 3 mesi, a Lugano 4 mesi e mezzo, a Mendrisio 2 mesi e mezzo.*

Ad eccezione di Chiasso, giova far rilevare come negli altri centri urbani i messaggi sui consuntivi siano giunti ben prima del 30 giugno, ovvero tra la metà di aprile e la fine di maggio.

Ciò sembra confermare che il problema non risiede tanto nei tempi necessari per la chiusura dei conti e la revisione esterna; ciò anche perché nei Comuni menzionati, come in molti altri di medie dimensioni, la revisione era già realtà da diversi anni».

(cfr. messaggio n. 6594, pag. 3).

Certo, può destare stupore il fatto che fra i Comuni che hanno maggiore difficoltà a stare nei termini figurino i grandi centri, i grossi Comuni. Anche perché questa situazione cozza contro l'equazione che propone una politica di aggregazioni fra Comuni per migliorarne la capacità di amministrarsi in modo agile. D'altra parte v'è da supporre che proprio in questi grossi Comuni non manchino le risorse umane e tecniche per fronteggiare ogni problema in modo ottimale da un profilo dell'organizzazione e delle effettive capacità, basta quindi la volontà di operare in tal senso.

È nostra ferma convinzione che più che la fase tecnica (vale anche per il tema dei preventivi) ad essere problematica sia la fase politica (a volte per licenziare, da parte dei Municipi, il messaggio municipale, a volte e di conseguenza, a causa dei tempi lunghi per la consegna da parte delle Commissioni della gestione del rapporto sul quale deliberare).

Da sottolineare tuttavia che se il messaggio viene consegnato al legislativo a maggio/giugno, considerata la comprensibile pausa e rallentamento delle attività politiche estive, è fatale giungere alle deliberazioni "ottimisticamente" in settembre/ottobre. A ridosso per di più della presentazione dei preventivi per l'anno successivo, quando poi questa situazione non induca a procrastinare quella pubblicazione in modo tale da non consentirne il voto se non nell'anno di competenza medesimo, quindi senza un avallo entro dicembre e quindi in situazione provvisoria, senza i mezzi legali corretti per poter operare.

Senza commento, con uno sguardo rivolto unicamente alle date delle deliberazioni, emblematicamente mostriamo una tabella che riguarda il maggiore Comune del Ticino, Lugano. In relazione alle riflessioni precedenti offriamo uno sguardo anche sulle date di decisione, riguardo al preventivo.

Date di Consiglio comunale in cui sono stati approvati i conti preventivi del Comune		Date di Consiglio comunale in cui sono stati approvati i conti consuntivi del Comune	
P 1990	CC 18/12/1989	C 1990	CC 11/06/1991
P 1991	CC 18/12/1990	C 1991	CC 06/10/1992
P 1992	CC 17/12/1991	C 1992	CC 06/07/1993
P 1993	CC 16/03/1993	C 1993	CC 05/07/1994
P 1994	CC 21/12/1993	C 1994	CC 09/10/1995
P 1995	CC 23/05/1995	C 1995	CC 01/10/1996
P 1996	CC 08/02/1996	C 1996	CC 04/11/1997
P 1997	CC 12/05/1997	C 1997	CC 26/10/1998
P 1998	CC 30/03/1998	C 1998	CC 18/10/1999
P 1999	CC 22/03/1999	C 1999	CC 09/10/2000
P 2000	CC 29/02/2000	C 2000	CC 10/07/2001
P 2001	CC 12/03/2001	C 2001	CC 23/09/2002
P 2002	CC 19/02/2002	C 2002	CC 06/10/2003
P 2003	CC 18/02/2003	C 2003	CC 12/10/2004
P 2004	CC 16/03/2004	C 2004	CC 04/10/2005
P 2005	CC 15/06/2005	C 2005	CC 24/10/2006
P 2006	CC 11/04/2006	C 2006	CC 25/09/2007
P 2007	CC 21/03/2007	C 2007	CC 10/11/2008
P 2008	CC 08/04/2008	C 2008	CC 19/10/2009
P 2009	CC 15/06/2009	C 2009	CC 15/11/2010
P 2010	CC 26/04/2010	C 2010	CC 24/10/2011

3. ALTRE RIFLESSIONI

Sempre restando in tema, ci siamo chiesti che cosa avviene nelle superiori istanze istituzionali, limitandoci alle modalità e ai temi legati al Consuntivo. Sempre con l'ausilio della SEL, pur non avendo trovato precise disposizioni legali, ecco alcuni dati che illustrano le date di approvazione, a livello di Confederazione.

Consuntivi	Data messaggio CF	Data approvazione CN (la deliberazione del CdS avviene sempre a pochi giorni di distanza)
2007	02.04.2008	26.05.2008
2008	01.04.2009	05.06.2009
2009	31.03.2010	03.06.2010
2010	30.03.2011	15.06.2011

Per quel che concerne il nostro Cantone, la legge impone l'approvazione entro la fine del mese di giugno.

Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (del 17 dicembre 2002)

Art. 53 - Deliberazioni sui bilanci e sulla gestione

Il Gran Consiglio decide sul bilancio consuntivo e sulla gestione dell'anno precedente entro la fine di giugno; decide sul bilancio preventivo dell'anno seguente e discute le linee direttive ed il piano finanziario entro la fine di dicembre, a condizione che il Consiglio di Stato rispetti i termini di pubblicazione previsti dalla legislazione sulla gestione finanziaria dello Stato.

Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (del 20 gennaio 1986)

Art. 32 cpv. 3

³Il consuntivo e il rendiconto devono essere trasmessi al Gran Consiglio entro il 15 aprile dell'anno successivo.

A parte l'ormai nota eccezionale data di approvazione registrata l'anno scorso, questa è la tabella, pur essa alquanto significativa.

Consuntivi	Data messaggio governativo	Data approvazione Gran Consiglio
2005	29.03.2006	21.06.2006
2006	17.04.2007	28.06.2007
2007	08.04.2008	25.06.2008
2008	08.04.2009	24.06.2009
2009	30.03.2010	22.06.2010
2010	30.03.2011	18.10.2011

Semplice constatazione e semplice domanda. Si presume che il Cantone sia una "macchina" amministrativa di gran lunga più complessa rispetto alla quasi totalità dei Comuni ticinesi. Fare un'analogia tra il quadro illustrato in merito ai Comuni e questa tabella ci sembra scontato: possibile che a livello comunale sia così difficile ottenere, per data di emissione del messaggio, stesura del rapporto da parte della Commissione della gestione e deliberazione del legislativo comunale (Assemblea o Consiglio comunale), un analogo risultato? Ne consegue, lo ribadiamo, che grazie alla volontà politica locale, organizzazione e risorse dovrebbero permettere di raggiungere questo obiettivo.

Non sfugge, ne siamo coscienti, il fatto che a livello istituzionale inferiore (Comuni) talune decisioni prese a livello cantonale possano arrecare difficoltà di adattamento maggiori, ma ciò semmai piuttosto in relazione al preventivo, che tuttavia non è argomento affrontato dall'iniziativa.

Per ulteriore scrupolo abbiamo anche chiesto alla SEL di fornire una scheda che illustrasse per quanto storicamente possibile l'evoluzione di questo tema nella LOC, sancite man mano dalle decisioni del Parlamento.

«Innanzitutto la LOC fissa i termini per le sedute ordinarie, nelle quali vanno approvati i conti consuntivi (prima seduta) e preventivi (seconda seduta), vedi art. 17 (assemblea) e art. 49 (CC).

Legato alla prima seduta ordinaria vi è pure il rinnovo dell'Ufficio presidenziale (art. 23, rispettivamente 48). In pratica, le sedute prendono la qualifica di "ordinaria" nella misura in cui vi si approvano i consuntivi (1.) e i preventivi (2.).

La LOC del 1950 prevedeva quale termine per l'approvazione dei consuntivi, la fine di marzo (per le assemblee, con possibilità di deroga dipartimentale) ed il terzo lunedì di aprile (CC).

La revisione totale del 1987 ha di fatto mantenuto tale impostazione, fissando al 30 aprile il termine, con possibilità di deroga da parte del Dipartimento. Già allora si rilevava una tendenza a ripetuti ritardi, specialmente nei comuni più grandi. Il legislatore volle però mantenere questa linea.

Infine nel 2000 venne introdotta la possibilità di proroga autonoma fino al 30 giugno, rispetto alla data del Regolamento (limite del 30 aprile)».

4. CONCLUSIONI

È indiscutibile l'apprezzamento, in generale, per il lavoro svolto dai funzionari comunali come pure la dedizione alla cosa pubblica svolta anche a questo livello dai politici (sia a livello esecutivo, sia a quello legislativo).

È pure da sottolineare la disponibilità dei funzionari cantonali, particolarmente quelli attivi alla Sezione enti locali, il cui compito è dapprincipio quello di assistere e di facilitare l'attività a livello locale: l'autonomia dei Comuni è garantita, ma collaborazione e reciprocità devono caratterizzare la norma, sempre nel rispetto della legge.

Nessuno a parere nostro mette in discussione l'obiettivo di una chiusura dei conti e di una successiva intenzione di gestione per l'anno seguente, entro termini armoniosi nell'arco di 12 mesi: consuntivo votato, non oltre il 30 di giugno; preventivo, meglio entro il 31 dicembre. Ciò consente una lettura corretta dell'amministrazione pubblica locale, in un contesto facilmente legato alla realtà.

Di contro procrastinare, oltre a creare alla lunga anziché l'eccezione, la regola, fatalmente fa correre il rischio di sovrapposizioni o peggio di successive dilazioni. Una situazione fuori dal contesto, rispetto al tempo che comunque scorre e con esso gli anni di competenza successivi, per nulla salutare. Insomma, concedere ulteriori dilazioni, anziché incentivare, crea abitudini che non permettono di avere per finire una visione realistica dell'evoluzione della spesa.

Ciò che in un significativo numero di Comuni si verifica, nonostante la comprensione per ogni singola situazione di difficoltà, per finire deve poter essere sanata, deve davvero semmai rappresentare un'eccezione.

In questo senso accogliamo le conclusioni del messaggio governativo n. 6594 e invitiamo il Parlamento a respingere quanto l'iniziativa in esame chiede.

Siamo in altri termini persuasi che, al contrario, seppur con comprensibile sacrificio in taluni casi, organizzazione e volontà (soprattutto politica) conducono al rispetto di ogni gestione annuale nei tempi fissati dalla legge.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Gianrico Corti e Giovanna Viscardi, relatori
Agustoni - Beretta Piccoli L. - Caverzasio -
Ghisolfi - Guerra - Gysin - Mellini - Paparelli -
Pedrazzini - Rückert - Stojanovic (con riserva)