

Rapporto

numero

data

Dipartimento

24 ottobre 2012

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare 16 aprile 2012 presentata nella forma
generica da Franco Celio e cofirmatari per la Commissione della
legislazione *"Affinché i preventivi comunali siano elaborati e approvati
per tempo"***

Attraverso l'atto parlamentare in rassegna si invita *«il Governo a valutare la possibilità di una modifica legislativa che assegni al Cantone, in quanto autorità di vigilanza, la possibilità di intervenire - con sanzioni effettive ed efficaci a carico dei responsabili - in caso di ritardo o di altre inadempienze nella presentazione dei Preventivi comunali».*

La motivazione di questa istanza risiede nella constatazione secondo cui *«purtroppo, non in tutti i Comuni le disposizioni fissate dalla LOC - che stabiliscono [...] che il preventivo sia discusso e votato dal Legislativo comunale prima dell'inizio dell'anno civile di riferimento - vengono rispettate con il dovuto rigore».*

PREMESSA

Il Preventivo rappresenta un atto altamente qualificante per ogni ente o istituzione. In esso non vengono illustrati solo gli indirizzi finanziari, ma si delineano anche le direttrici di azione per il periodo interessato.

In particolare vengono approvate, e quindi autorizzate, le spese di gestione corrente immediate, così come le spese straordinarie sulla base degli indirizzi tracciati.

Di principio appare dunque da escludere, ad eccezione di situazioni particolarissime e giustificabili attraverso fattori del tutto straordinari, che si abbia a procedere a qualsivoglia spesa senza averne la preventiva autorizzazione da parte di chi è preposto alle decisioni ultime in materia.

Quanto sopra, a maggior ragione, deve valere per gli enti pubblici, e nel caso contingente per i Comuni.

Al di là del principio cardine dell'efficienza istituzionale, si pone un ovvio problema di trasparenza, di credibilità nei confronti della popolazione, ma anche di rispetto della legalità.

In sostanza la previa autorizzazione per qualsiasi spesa di gestione corrente o per investimenti deve essere confermata come un precetto fondamentale nella gestione della cosa pubblica.

Il particolare per i Comuni, come indica Eros Ratti¹:

«Il conto preventivo è uno strumento che permette - prima dell'inizio di un esercizio annuale - di confrontare i mezzi che si hanno a disposizione con quelli indispensabili per soddisfare i bisogni della comunità.

Questo confronto permette quindi di conoscere in precedenza le varie situazioni - sia di entrata sia di uscita - e di indicare, fissandoli, i risultati che si vogliono raggiungere.

[...]

Da un profilo di politica generale, il conto preventivo, quale prospetto raggruppante sinteticamente tutta una gamma di situazioni, è in grado di raccogliere le indicazioni, le scelte e gli orientamenti per la conduzione della gestione comunale secondo i reali bisogni della comunità.

In particolare nel conto preventivo troveranno posto le spese di prima necessità e, sempre in ordine di priorità, quelle per il pubblico interesse e per il pubblico benessere.»

Tra gli otto principi fondamentali che devono sorreggere il conto preventivo del Comune, già validi con il previgente diritto e confermati per quello attuale, Eros Ratti indica esplicitamente anche quello della «tempestività»².

A non averne dubbio, il dibattito sui conti preventivi è da intendere come atto fondamentale nel quadro della gestione della cosa pubblica.

Le prime parti ad esserne consapevoli devono essere gli organi esecutivi e legislativi investiti di mandato popolare.

LE NORMATIVE DI RIFERIMENTO

La Legge organica comunale (LOC), del 10 marzo 1987, non lascia dubbi al proposito: giusta l'art. 165 cpv. 1 LOC, «Il municipio non può fare spese che non siano iscritte nel preventivo», fatta eccezione per quanto attiene all'art. 115³.

E la medesima LOC, agli artt. 16 cpv. 3, 17 cpv. 1 e 49 cpv. 3, 4 e in subordine 5, indica imperativamente i tempi di esame, rispettivamente di approvazione, dei conti preventivi da parte da parte dei Legislativi; e meglio:

a) In regime di Assemblea comunale

Art. 16 - Assemblee ordinarie. Oggetti

¹ *L'assemblea si riunisce in sessione ordinaria due volte all'anno.*

² *La prima si occupa principalmente della gestione dell'esercizio precedente del comune e delle aziende municipalizzate.*

³ *La seconda si occupa in ogni caso del preventivo dell'anno seguente.*

¹Ratti, E. (1990). *IL COMUNE - Organizzazione politica e funzionamento - Volume III*. Losone, (pagg. 1919-1923).

²*Ibidem*. I principi fondamentali legati all'esposizione del conto preventivo sono: la pubblicità, la totalità (o universalità), la precisione e chiarezza, la specificazione qualitativa e quantitativa, la specificazione temporale, la tempestività, la periodicità, l'unità.

³**Art. 115** *Fino ad un importo annuo complessivo stabilito dal regolamento comunale in rapporto all'importanza del bilancio del comune, comunque non superiore a CHF 100'000.-, il municipio può effettuare spese correnti non preventivate. Il Regolamento d'applicazione ne fissa i limiti.*

Art. 17 - Data delle assemblee ordinarie. Rinvio

¹ Il regolamento comunale fissa la data delle assemblee ordinarie, ritenuto che l'approvazione della gestione comunale deve avvenire entro il 30 aprile e l'approvazione del preventivo entro il 31 dicembre.

Il presidente dell'assemblea, d'intesa con il municipio, per giustificati motivi, può prorogare il termine della prima e della seconda assemblea ordinaria sino al 30 giugno e, rispettivamente, sino al 28 febbraio. In caso di disaccordo decide il Consiglio di Stato, che su istanza motivata del presidente può pure prorogare eccezionalmente i termini.

b) In regime di Consiglio comunale

Art. 49 - Sessioni ordinarie

¹ Il consiglio comunale si riunisce in sessione ordinaria due volte all'anno alla data prevista dal regolamento comunale.

² La prima è convocata entro il 30 aprile e si occupa principalmente della gestione dell'esercizio precedente.

³ La seconda, da tenersi entro il 31 dicembre, si occupa in ogni caso del preventivo dell'anno seguente.

⁴ Il presidente del consiglio comunale, d'intesa con il municipio, per giustificati motivi può prorogare di due mesi al massimo i termini di cui ai cpv. 2 e 3. In caso di disaccordo decide il Consiglio di Stato.

⁵ Il Consiglio di Stato su istanza motivata del presidente, può prorogare eccezionalmente i termini di cui al cpv. 4.

A proposito dei termini di esame dei conti preventivi, da sottolineare in particolare:

- la locuzione imperativa «in ogni caso» di cui agli artt. 16 cpv. 3 e 49 cpv. 3 LOC;
- la stretta regolamentazione delle uniche eccezioni di competenza comunale ammesse, e di cui agli artt. 17 cpv. 1, 2^a frase, e 49 cpv. 4 LOC. Oltre questi termini, da considerare comunque di per sè già eccezionali, ogni competenza è del Consiglio di Stato (artt. 17 cpv. 1, 3^a frase, e 49 cpv. 5 LOC).

SITUAZIONE NELLA REALTÀ

Dall'audizione della Sezione degli enti locali emerge in particolare quanto segue:

«In occasione della discussione sull'iniziativa Dominé⁴ era stato effettuato un sondaggio che ha coinvolto i Comuni, ai quali era stato chiesto di fornire indicazioni sui tempi d'approvazione dei preventivi negli ultimi anni. Il termine del 31 dicembre è rispettato dal 60% dei circa cento Comuni che hanno risposto; il termine ultimo del 28 febbraio è rispettato dall'80% dei Comuni; quindi circa trenta Comuni non rispettano l'ultima scadenza utile. Tra questi ve ne sono sette che nei tre anni considerati non hanno mai rispettato la scadenza del 28 febbraio».

A mente di questa Commissione della legislazione il tasso del 60% in fatto di dibattito sui conti preventivi entro il 31 dicembre è troppo basso.

In forza dei già richiamati principi di efficienza operativa, trasparenza e credibilità nei confronti della popolazione, il termine del 31 dicembre deve essere assunto dagli organi

⁴Iniziativa parlamentare presentata il 1° giugno 2010 nella forma elaborata da J.F. Dominé Modifica dell'art. 17 cpv. 1 LOC - Tempi giusti per la presentazione dei conti consuntivi dei comuni.

comunali come un vincolo istituzionale primario, e nel contempo anche come impegno funzionale, nella gestione della cosa pubblica.

Già i termini del «28 febbraio» (art. 17 cpv. 1, 2^a frase, LOC), rispettivamente dei «due mesi» (art. 49 cpv. 4 LOC), dovrebbero costituire l'eccezione e rappresentare una sorta di *extrema ratio* per i Comuni, giustificata da motivi imperativi contingenti, ma non dalla sola esigenza tecnica di ordine generale di approfondire gli argomenti o gli aspetti finanziari.

Di questo deve essere pienamente cosciente il Municipio dapprima, per i termini del licenziamento del messaggio, la Commissione della gestione poi, per la stesura del rapporto e l'organo legislativo infine, per l'approvazione di legge.

Deve imporsi in sostanza il primato della trasparenza verso la popolazione, ma anche della legalità al momento di procedere ad ogni spesa a far tempo dal 1° gennaio dell'anno successivo, rispetto alle esigenze tecniche dell'analisi concettuale o contabile.

Che il 40% dei Comuni non abbia approvato i conti preventivi entro il 31 dicembre non è situazione che nel suo complesso possa essere accettata sotto il profilo dei principi istituzionali e dell'efficienza gestionale, ancorché di per sé possa essere ancora nei termini di legge.

Questa Commissione della legislazione ribadisce che il corridoio legale dei due mesi oltre il 31 dicembre deve già di per sé configurarsi come un'eccezione e non diventare una regola come sembra ormai essere per certi Comuni.

Del tutto incomprensibile risulta poi l'alta percentuale di Comuni (20%) che non rispetta nemmeno il termine ultimo di legge, con una sorta di nucleo duro in cui questa pratica tardiva è invalsa come quasi consuetudine.

Infine occorre considerare i tempi tecnici legati alle procedure successive, nei casi in cui i conti preventivi fossero rigettati in prima istanza dal Legislativo.

PREOCCUPAZIONE CONDIVISA

Le preoccupazioni di questa Commissione della legislazione sono condivise anche dalla Sezione degli enti locali, che certamente agisce con la dovuta solerzia nei casi di rigore, ma che nella situazione attuale dispone di pochi mezzi d'intervento diretto nei casi di flagrante, e soprattutto ripetuta, omissione.

Per questa ragione la Commissione della legislazione propone al Gran Consiglio di invitare il Consiglio di Stato a voler «*valutare la possibilità di una modifica legislativa che assegni al Cantone, in quanto autorità di vigilanza, la possibilità di intervenire [...] in caso di ritardo o di altre inadempienze nella presentazione dei Preventivi comunali*».

L'atto parlamentare in rassegna parla esplicitamente anche della possibilità di prevedere *ope legis* «*sanzioni effettive ed efficaci a carico dei responsabili*» (Municipi per i tempi del messaggio, Commissioni della gestione per i tempi del Rapporto e Legislativi per i tempi tecnici di approvazione).

Dopo discussione di merito, questa Commissione ritiene che le sanzioni debbano costituire l'*extrema ratio*, anche per la delicatezza del contesto, che richiama pur sempre l'attenzione massima dell'opinione pubblica e potrebbe costituire un elemento formale di

dichiarata sfiducia verso gli organi comunali locali, ma anche per una difficoltà intrinseca nel determinare le misure concrete e i criteri di applicabilità.

Tuttavia la stessa Commissione non può sottacere la propria preoccupazione nei confronti di uno stato di fatto che non risponde appieno ai criteri di una sana gestione della cosa pubblica.

Il primo appello va dunque agli organi comunali, comprendendo di certo le difficoltà che possono insorgere a livello di esigenze tecniche nell'esame delle proposte di cui ai conti preventivi del Comune e anche il fatto che si tratta di funzioni di milizia, ma sottolineando nel contempo che il primato deve essere posto verso la rispondenza istituzionale, l'efficacia nella gestione della cosa pubblica e l'esempio fornito dalle istituzioni nei confronti degli aspetti sia formali sia sostanziali connessi all'azione degli organi istituzionali preposti.

La prospettiva di chiudere i conti preventivi con il dibattito formale entro il 31 dicembre non deve rappresentare, nella gestione ordinaria (quindi al di là di contingenze oggettivamente eccezionali), una sorta di situazione improba a cui tendenzialmente si può agilmente sfuggire facendo capo al già citato «corridoio legale» dei due mesi.

CONCLUSIONI

Alla luce delle premesse e delle considerazioni che precedono, questa Commissione della legislazione invita il Parlamento ad approvare la proposta di cui all'atto parlamentare in narrativa.

L'oggetto è trasmesso al Consiglio di Stato per le incombenze di legge.

Per la Commissione della legislazione:

Bruno Cereghetti, relatore

Agustoni - Caverzasio (con riserva) - Celio - Corti -

Galusero - Giudici - Guerra (con riserva) - Gysin -

Mellini - Pedrazzini - Rückert (con riserva) - Viscardi