

## Rapporto della Commissione della gestione del Comune di Locarno al MM n. 31 accompagnante i conti consuntivi del Comune e dell'azienda acqua potabile della città di Locarno per l'anno 2004

Locarno, 3 ottobre 2005

Cari colleghi,

come avvenuto per l'esame del consuntivo 2003, la Commissione della gestione ha istituito un sottogruppo di quattro delegati incaricato di verificare i conti. È stato quindi incontrato il Direttore dei servizi di contabilità, sig. Filippini, come pure il Capodicastero Sport e tempo libero che, unitamente al caposervizio responsabile degli stabilimenti balneari, ha richiesto di esporre i motivi del sorpasso del centro costo 420.

I lavori del gruppo di delegati della Commissione hanno permesso di effettuare un'analisi mirata ma forzatamente circoscritta, di alcuni aspetti relativi ai consuntivi 2004, comunque in consonanza con l'art. 171a della LOC il cui primo capoverso recita: "il controllo della gestione finanziaria e della tenuta dei conti compete alla commissione della gestione". Come per l'esercizio 2003 siamo perfettamente coscienti che il consuntivo è innanzitutto un documento tecnico, tuttavia la Commissione è convinta che un esame in prospettiva, come ad esempio considerare i conti come il primo strumento per il controllo della gestione, sia utile.

### **1. Osservazione generale sulla presentazione dei conti**

La contabilità nel suo complesso è trasparente e le spiegazioni contenute nel messaggio sono ampie e ben presentate. Si rinvia pertanto ad una lettura approfondita dei conti o quantomeno del relativo messaggio.

Si rilevano tuttavia delle manchevolezze:

- riguardo alla potenzialità insufficientemente attivata di utilizzo della contabilità come mezzo di controllo della gestione vedi punto 3 del presente rapporto;
- per quanto concerne più specificatamente gli aspetti contabili, si ribadisce la necessità di procedere con maggior cura nelle attribuzioni degli addebiti interni, cfr. punto 4) e viene segnalato un problema nell'identificazione di un importo a bilancio e relativo computo degli ammortamenti, vedi punto 5.

Considerato il fatto che in parte le conclusioni espresse nei Rapporti relativi ai consuntivi 2003 rimangono valide anche per questo esercizio, i commissari auspicano all'unanimità che per i prossimi consuntivi venga esperita, come già accade per altri comuni, una revisione da parte di una ditta esperta nel ramo. In futuro, almeno un esercizio per legislatura dovrebbe essere soggetto alla revisione esterna, ciò che comporta i seguenti vantaggi:

- la possibilità di beneficiare di una verifica più ampia rispetto a quella condotta dal gruppo di delegati della Commissione (e questo anche a vantaggio dello scarico verso il Municipio);
- la possibilità di disporre di un parere esterno relativamente alle soluzioni contabili e alla *performance* di controllo della gestione del comune.

I sottoscritti commissari rinnovano quindi al Municipio l'invito a predisporre questa operazione ai sensi dell'art. 171a cpv 2 e ss LOC (su come regolamentare la prestazione esterna, il Municipio veda gli articoli 31 e seguenti del Regolamento sulla gestione e sulla contabilità dei comuni).

### **2. Situazione finanziaria del comune**

L'esercizio 2004 è stato impostato nella precedente legislatura e si inserisce in un trend molto preoccupante. Nel Piano finanziario 1997-2000 veniva previsto che, con un moltiplicatore al 95%, il capitale proprio, che a fine 1995 ammontava a fr. 11.5 milioni (già allora situato nella fascia definita "debole"), si sarebbe esaurito nel 2000 se non fossero intervenuti correttivi. Grazie agli sforzi effettuati a partire dai preventivi 1997, la spesa è diminuita (negli ultimi 10 anni la spesa è diminuita del 5%) e i ricavi extrafiscali sono aumentati (+ 7%). Il fabbisogno del Comune è quindi

diminuito, negli ultimi 10 anni, del 15% (diminuzione di 5 mio). Tuttavia l'abbassamento del gettito cantonale (-14% dal 1995, - 4 milioni solo dal 1999: abbassamento dovuto sia alla diminuzione della base fiscale, sia agli sgravi fiscali, sia all'introduzione delle tassazione annuale ed infine sia ai ribaltamenti di oneri che il Cantone ha esercitato negli ultimi tempi) hanno provocato una continua erosione del capitale proprio (si veda la tabella a p. 24 del messaggio sui preventivi 2005).

In sostanza, gli sforzi notevoli effettuati sul piano della spesa e sulle entrate extrafiscali e la politica del moltiplicatore hanno sì posticipato l'azzeramento del capitale proprio, ma non sono riusciti a compensare la continua erosione del gettito. Il risultato attualmente veicolato dal consuntivo è che:

- come in più parti ricordato nel messaggio su consuntivi 2004, i margini di ulteriore riduzione di spesa con l'attuale organizzazione del comune sono ridottissimo: è quindi necessario rivedere sia i compiti, sia l'organizzazione di questo comune, ciò che implica, come specificheremo al punto 3, una diversa gestione del personale;
- su sei indicatori finanziari, quattro sono situati in zona a rischio (debito pubblico pro capite, debito pubblico in rapporto al gettito, la quota di capitale proprio, la capacità di autofinanziamento). I due indicatori positivi (grado di autofinanziamento e quota degli interessi) vanno interpretati cautamente, in effetti essi derivano dalla limitatezza degli investimenti effettuati (onere netto degli investimenti preventivato a quasi 7 milioni e ridotto in sede di consuntivo a meno della metà) e dalla situazione favorevole dei mercati finanziari e da un'accorta politica del Comune che ha saputo gestire al meglio il suo debito, attingendo a prestiti convenienti. Tuttavia, per quest'ultimo punto, un possibile rialzo del tasso di interesse potrebbe provocare un importante aumento della spesa;
- infine, il capitale proprio a fine 2004 è praticamente annullato e l'insieme della situazione colloca il Comune fuori dal precetto di gestione finanziariamente equilibrata contenuto nell'articolo 151 LOC e dell'art. 2 del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni, consacrati ai principi della gestione finanziaria.

Come si dirà oltre, i sottoscritti commissari sono coscienti del lavoro fatto sia nelle passate legislature, sia in quella attuale, chiamata tra l'altro a gestire un'emergenza sempre più acuta.

Passiamo ora alla presentazione dei risultati scaturiti dal controllo di alcune posizioni contabili.

### 3. Stabilimenti balneari

Se fino al 2002 i preventivi venivano sostanzialmente rispettati, a partire dal 2003 si registrano forti sorpassi, come dalla tabella seguente.

Tabella sui preventivi e consuntivi degli Stabilimenti balneari dal 2001 al 2005 e alcune osservazioni relative ai sorpassi relativi al personale straordinario

Anno	Preventivo	Consuntivo	Osservazioni relative al personale straordinario
2001	768'000	745'000	Sorpasso di fr. 45'000 per personale straordinario.
2002	730'000	749'000	Sorpasso di fr. 67'000 per personale straordinario.
2003	794'000	1'029'000	Sorpasso fr. 160'000 per personale straordinario.
2004	852'000	1'104'000	Sorpasso di fr. 78'000 per personale straordinario e minori incassi per fr. 190'000 a causa del mancato adeguamento delle tariffe.
2005	646'000		A preventivo fr. 150'000 per personale straordinario quando per gli anni precedenti questo importo è sempre stato abbondantemente superato.

Già lo scorso anno, nei rapporti della commissione della gestione veniva sollecitato il forte scarto tra il preventivato e il consuntivo e si sollecitava il Municipio a intervenire per limitare i deficit d'esercizio. Nel 2004 lo scarto è ancora maggiore, come visto nella tabella e il disavanzo è ripartito essenzialmente tra il sorpasso per il personale straordinario, il mancato adeguamento delle tariffe e il calo delle entrate, che si fa sempre più tendenziale.

Seppur circoscritta a un centro costo particolare, le presenti osservazioni intendono sollecitare il Municipio nel suo insieme, essendo la problematica della definizione dei ruoli e della definizione

delle responsabilità di sua competenza e direttamente legata all'allestimento dei conti. La questione relativa alla conduzione del personale non è per niente nuova: con il Piano finanziario 1997-2000 il Municipio si impegnava a introdurre una conduzione amministrativa per obiettivi, che sapesse coinvolgere tutti gli interessati e che sgravasse il Municipio da incombenze puramente esecutive (pp 45 e ss). Concetti poi ripresi nel Piano finanziario 2001-2004 dove si intende incentivare lo sviluppo della mentalità manageriale attraverso la promozione dei singoli servizi ad opera dei rispettivi capiservizi e la responsabilizzazione di tutte le persone coinvolte, come pure la rivalutazione del ruolo della commissione del personale (pp 47 e ss).

Questi concetti, condivisibili, sono poi stati ripresi nei rapporti commissionali sui consuntivi 2003, e messi in relazione all'allestimento di una contabilità che funga da controllo della gestione: infatti si poteva leggere:

- “va avviato un processo di responsabilizzazione dei funzionari dirigenti, che sono responsabili dei settori a loro affidati e devono allinearsi agli sforzi di rigore finanziario (verificare gli attuali mansionari, se del caso aggiornarli);
- maggior controllo degli acquisti e spese da parte dei direttori responsabili con coinvolgimento del capo dicastero;
- vanno adottate procedure di trasmissione dell'informazione idonee al controllo e al monitoraggio preventivo-consuntivo (in tempo il più possibile reale della situazione costi-ricavi) sotto la responsabilità diretta del municipio
- è necessario infine adottare modalità rigorose di contabilità (verso una prospettiva analitica) che permettano una visione chiara e veridica dell'andamento dell'esercizio”.

Dopo tanti impegni e richiami, ci si chiede in che modo sono stati allestiti i preventivi del centro costo 420? e più in generale, quando il Municipio appronterà una formulazione dei compiti e delle responsabilità attraverso la gestione per obiettivi, in grado di conferire responsabilità chiare e approntare i necessari meccanismi di controllo di queste responsabilità? In effetti è implicito, ma logico, che maggiori sono le responsabilità attribuite e ampi gli obiettivi, la funzione di controllo si svolgerà meno puntualmente sulle singole decisioni, ma attraverso dei meccanismi di controllo semestrali o annuali. In che misura l'Ordinanza sulle deleghe promulgata di recente va nella direzione promessa? Vengono formulate la fissazione di obiettivi chiari, delle competenze e dei ruoli, come pure le forme adeguate di controllo? In che modo questo aspetto essenziale nell'ambito della riforma amministrativa viene gestito attraverso il coinvolgimento della commissione paritetica?

#### **4. Imputazioni interne**

Già nei rapporti per il consuntivo 2003 si era sollevato il tema delle imputazioni interne. “A torto le imputazioni interne vengono considerate delle poste secondarie, in quanto non influiscono sul risultato di esercizio. In realtà queste poste sono indispensabili per allestire una contabilità realistica, sulla cui base allestire quella analitica, in grado di fornire una visione corretta dell'andamento dei singoli centri di costo.” Questa considerazione è valida anche per il consuntivo 2004.

Se si prende ad esempio il centro costo 603 (progettazione opere genio civile) in esso si prevedono entrate velleitarie, mai realizzate (conto 438.01 prestazioni proprie per direzione lavori, CHF 150'000 a preventivo e CHF 10'000.—a consuntivo. La differenza di CHF 140'000.— equivale più o meno ad 1,5 forza lavoro. Nel Messaggio a p. 57 vengono fornite alcune spiegazioni al riguardo, compresa quella secondo cui alcune prestazioni non possono essere fatturate per il rinvio di alcuni investimenti, altre prestazioni sono inerenti a progetti in fase di elaborazione, che non hanno ancora raggiunto maturazione. Ci si può allora chiedere: quali sono i progetti preventivati e poi posticipati e ancora, perché le prestazioni di elaborazione progettuale non vengono elencate?

La stessa osservazione vale anche per il centro costo 605 (manutenzione delle strade).

## 5. A bilancio

Al conto 141 “Opere del genio civile” (p. 115 e 119 dei conti) viene esposto e sottoposto all’ammortamento l’importo globale di CHF 8'747'737.25. In questa posta sono riassunti più conti, come da bilancio dettagliato (non pubblicato), comprensivo del conto 141.03 “canalizzazioni ed impianti depurazione” che presenta un saldo *passivo* di CHF 12'363'941.50.

La precisa origine e composizione di questo importo non è chiarita convenientemente. Si potrebbero avanzare più ipotesi, tra cui quella più probabile si riferisce al maggior incasso per opere previste dal PGS, che verranno realizzate. Bisogna rilevare che gli importi sono stati giustamente raccolti in relazione al complesso dei lavori previsti. Ma anche data per buona questa ipotesi, non è chiarita la relazione tra contributi e tronconi specifici o meglio tra l’importo dei singoli completamenti o sostituzioni della rete delle canalizzazioni e la relativa sostanza degli immobili che la concerne (ciò che permetterebbe di ricostruire il legame tra sussidi incassati e singole opere da realizzare).

Questa contabilizzazione (ancorché andrebbe corredata da maggiori dettagli sull’origine dell’importo) può essere ammessa in via transitoria, in attesa per l’appunto della completazione dei lavori. Tuttavia facciamo rilevare che un importo negativo importante come quello in esame qualora venisse dedotto dalla sostanza da ammortizzare, come avviene a p. 115, provoca una certa distorsione nel calcolo degli ammortamenti, se per ammortamento si intende il prelievo a gestione corrente di un importo a copertura dell’usura di un’opera effettivamente realizzata. Diversa sarebbe la situazione se questi contributi fossero contabilizzati in un fondo a parte. Non intendiamo comunque entrare nel merito del problema, che qui ci preme comunque segnalare, anche perché, come detto, mancano informazioni più chiare sull’origine di questo importo e sulla sua relazione con le opere da realizzare.

## 6. Rischi futuri

Bisogna anche tener conto di quelli che vengono definiti rischi, ossia delle probabilità che determinati eventi negativi accadano. Qui di seguito elenchiamo i rischi, molti dei quali sono esposti nello stesso consuntivo, affinché si abbia una visione complessiva e si inizi sin d’ora a ricercare le adeguate soluzioni:

- le entrate della privativa della SES caleranno;
- il continuo calo del gettito fiscale;
- la ventilata operazione di riequilibrio delle finanze cantonali con la relativa revisione dei compiti, attualmente all’esame di uno speciale gruppo di lavoro nel quale sono rappresentate l’ACUTI e la CoReTi;
- il rischio di un aumento, anche minimo, dei tassi di interesse;
- l’operazione di risanamento della cassa pensione che richiederà sacrifici da tutte le parti coinvolte;
- la copertura del deficit della nuova piscina (CBR) grava Locarno senza alcun limite;
- il caso Leukerbad e il rimborso pasti retroattivo per i docenti della scuola per l’infanzia graveranno il consuntivo 2005;
- non da ultimo il dilazionamento degli investimenti e della manutenzione comportano la creazione di un debito occulto.

## 7. Commento

Come mostrato in precedenza, da tempo il Municipio sta opportunamente operando sul fronte delle uscite e su quello delle entrate extrafiscali. Con la nuova legislatura il Municipio ha saputo dare con consapevolezza, maggiore visibilità ai problemi della città, comune polo dell’agglomerato ticinese che comprende al suo interno le maggiori disparità di ordine finanziario. Esso ha anche predisposto la realizzazione di un importante tassello della politica giovanile, rappresentato dal centro giovanile, come pure un’importante attività in favore del Museo del territorio e la particolare attenzione volta a promuovere il turismo. Malgrado gli sforzi fatti e da fare in tutte queste direzioni, la situazione per il futuro rimane preoccupante.

È necessario fare i conti con il fatto che il capitale proprio è oramai azzerato e quindi l'equilibrio finanziario non è più garantito. Con le risorse attualmente disponibili non si può ragionevolmente più investire per il futuro o meglio, priorità dovrà essere data agli investimenti "produttivi", nella consapevolezza che anche il comune può operare in questa direzione.

È pure doveroso rendersi conto delle difficoltà che il Municipio, dopo un decennio dalla sua formulazione, incontra a mettere in pratica la prospettata nuova conduzione amministrativa attraverso l'attribuzione chiara di ruoli e di responsabilità. Giova ricordare che la mancanza di una chiara formalizzazione dei compiti e delle responsabilità, oltre a rendere oltremodo arduo, in termini di lavoro amministrativo, l'allestimento di un preventivo che funga da strumento di controllo, rende illusoria qualsiasi riforma dell'amministrazione.

Concludiamo rinnovando l'invito già espresso in occasione dei consuntivi 2003, a presentare al più presto il nuovo Piano finanziario obbligatorio per i comuni con più di 500 abitanti, che funge da strumento di prospezione e facilita la discussione e quindi l'elaborazione delle necessarie politiche.

Più nel dettaglio, si invita il Municipio a:

- fornire sufficienti dettagli per interpretare l'importo relativo alle canalizzazioni e se del caso correggere il calcolo dell'ammortamento;
- adottare maggior cura ed esaustività con le imputazioni interne;
- formalizzare, attraverso un'opportuna definizione dei compiti e delle competenze, una corretta politica di conduzione del personale che sia, tra le altre cose, in grado di conferire ai conti preventivi un'effettiva funzione di controllo della gestione corrente;
- predisporre per l'esercizio 2005 una verifica dei conti esterna attraverso la presentazione, se necessario, di un apposito regolamento.

I sottoscritti commissari invitano quindi il Municipio a recepire le osservazioni contenute nel presente rapporto e chiedono ai colleghi consiglieri comunali di approvare i conti consuntivi 2004.

Silvano Bergonzoli  
Paolo Caroni  
Mauro Cavalli  
Roco Cellina  
Fabio Chiappa  
Luca Giudici  
Ronnie Moretti (relatore)  
Massimo Respini  
Fabio Sartori  
Gian Beato Vetterli (con riserva)  
Elena Zaccheo