

## **Rapporto di minoranza della Commissione della gestione del Comune di Locarno sul MM n. 9 concernente i conti consuntivi 2003 del Comune**

13 settembre 2004

Cari colleghi,

per l'esame del consuntivo 2003 la Commissione della gestione ha istituito un sottogruppo di quattro membri incaricato di fare una verifica dei conti. In questo ambito è stato incontrato il Direttore dei servizi di contabilità, sig. Filippini. Nell'incontro i commissari hanno ricevuto le risposte alle domande poste precedentemente per scritto e potuto controllare alcuni conti.

Si è quindi potuto procedere all'analisi diretta, seppur mirata e forzatamente circoscritta, di alcuni aspetti relativi alla contabilizzazione dell'esercizio 2003.

Qui di seguito vengono esposte le informazioni raccolte e le conclusioni che ne possono scaturire.

### **In teoria**

Partendo dal noto

Art. 151 cpv 2

<sup>2</sup>La contabilità deve permettere una visione chiara, completa e veridica della gestione finanziaria, del patrimonio e dei debiti del comune.

Si può argomentare che la chiarezza, la completezza e la veridicità dei conti non sono soltanto un requisito democratico necessario per permettere al maggior numero di cittadini di immedesimarsi con la gestione del suo comune, ma è anche un requisito fondamentale per la gestione. In effetti solo una contabilità ben fatta può permettere il monitoraggio e il controllo della gestione.

Diamo quindi per acquisito che è compito del municipio occuparsi e preoccuparsi degli aspetti formali e inerenti alla veridicità della contabilizzazione dell'esercizio. È altresì scontato che a questo importante compito debba concorrere tutta l'amministrazione, in particolare i funzionari dirigenti.

### **La corretta contabilizzazione**

*Esempi:*

- Fatture e giustificativi

Nel corso del controllo dei conti, sotto la voce 318.51 Spese per esposizioni, sono state contabilizzate le spese di vitto e alloggio per il curatore esterno di una mostra a Casa Rusca senza alcun giustificativo.

È evidente che ogni spesa deve essere documentata.

- Attribuzioni a conti impropri

Al conto 315.08 Restauro opere d'arte, sono state registrate le spese di vari trasporti e un importo esiguo inerente al restauro. Questo oltretutto all'interno di un centro costo, Pinacoteca Casa Rusca, che nel corso del 2003 ha registrato un importante disavanzo, sull'ordine di fr. 150'000.- (ove concorrono aumenti di spese e diminuzione delle entrate).

Queste modalità di contabilizzazione sono state rilevate qua e là in diversi conti. Una prassi simile, oltre a rendere approssimativa l'interpretazione dei costi reali, rende precaria l'utilizzazione del consuntivo 2003 come base per la preparazione del preventivo 2005.

Dalla verifica effettuata è pure stato rilevata la "spalmatura" su più conti di una spesa maturata qualche esercizio addietro. Questo procedimento non si addice alla veridicità.

- Imputazioni interne

Al centro costo 603 Progettazione per opere genio civile, sono stati preventivati accrediti interni per direzione lavori da parte dell'Ufficio tecnico per fr. 150'000.- (conto 438.01, Prestazioni proprie per direzioni lavori). In realtà, a consuntivo abbiamo un ricavo di soli fr. 55'000.-.

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, base di quella analitica, in grado di fornire una visione corretta dell'andamento dei singoli centri di costo. Nel caso specifico, la domanda che sorge spontanea è: come è stato occupato il personale messo a preventivo per questo lavoro?

- Oculatezza nel gestire spese obbligate (funerali)

Durante l'esercizio 2003 sono stati spesi fr. 31'815.20 , non preventivati, per spese funerarie di defunti concittadini al beneficio dell'assistenza pubblica, secondo i disposti della nuova LAPS, entrata in vigore dopo la stesura dei preventivi. Presa visione delle fatture di ogni funerale, si constata delle differenze di spesa per i singoli casi. Invitiamo pertanto il Municipio a verificare e uniformare le modalità di spesa.

- Acquisti importanti (concorsi)

Di maggiore interesse è il fatto che annualmente vengono acquistati ca 700'000 litri di nafta per il riscaldamento e gas per ca. fr. 62'000.-, senza effettuare nessun concorso, ma per ordinazione diretta, coinvolgendo alcune ditte a rotazione (pare con licitazione privata). Spese così importanti devono essere effettuate tramite concorso, eventualmente nella modalità di acquisti a termine, se ritenuto opportuno e vantaggioso.

- Ci si accorge con ritardo di eventuali sorpassi

Al centro costo 420 Stabilimenti balneari, si registra il sorpasso del preventivo di ca. fr. 320'000.-. Questo malgrado l'ottima stagione e un numero eccezionale di presenze al Lido. I sorpassi degli esercizi precedenti venivano sovente giustificati col brutto tempo. Durante l'esercizio 2003 è stato assunto personale ausiliario in modo sproporzionato e senza relazione tra i maggiori costi con i benefici relativi alla maggiore affluenza. Non era possibile utilizzare altro personale dell'amministrazione e soprattutto ponderare meglio i bisogni?

Il controllo effettuato dai commissari ha permesso di stabilire che questo genere di sorpassi viene identificato molto tardi, circa due mesi dopo. In effetti non esistono, per questo come per altri settori, procedure di comunicazione e di monitoraggio che permettano di controllare in tempi ristretti l'andamento finanziario dell'esercizio dei singoli centri costo.

Tuttavia, non si può commentare l'esercizio 2003 per i centri di costo Stabilimenti balneari e Pinacoteca Casa Rusca senza rilevare la responsabilità diretta dei Direttori per una corretta e parsimoniosa gestione del servizio a loro demandato.

*Commento:*

Dagli esempi che precedono, in parte già commentati, si rileva che:

- 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 costiricavi) sotto la responsabilità diretta del municipio
- è necessario infine adottare modalità rigorose di contabilità (in una prospettiva analitica) che permettano una visione chiara e veridica dell'andamento dell'esercizio.

Si tratta di misure di base, senza le quali la contabilità non può assolvere ai suoi compiti. La responsabilità della tenuta dei conti è del Municipio. Le misure indicate vanno approntate responsabilizzando tutti i funzionari dirigenti (vedi art. 151 cpv 2 in introduzione).

## **Il bilancio**

Attraverso l'analisi del bilancio è stato possibile interrogarsi sui seguenti aspetti, molto diversi tra loro:

- problemi di chiarezza, di adattamento, di aggiornamento e di completezza dell'informazione;
- trattamento dei debitori, problema degli incassi extrafiscali;
- analisi delle potenzialità del patrimonio cittadino.

*Esempi:*

- Riordini vari

La contabilità dei legati, presentata nel bilancio al n. 23 Debiti per gestioni speciali, va riordinata e aggiornata. Fondazioni e legati inattuali vanno estinti, secondo le disposizioni di legge e le volontà dei donanti. Il loro patrimonio potrebbe essere devoluto a forme di utilizzo conformi al loro scopo, ma secondo criteri odierni. È inutile trascinarsi dietro una lunga serie di legati, di cui si è persa la memoria e che attualmente sono inutilizzabili. Una gestione mirata e attualizzata permetterebbe tra l'altro di seguire più da vicino l'utilizzazione di questi fondi.

Riordino e rivalutazione delle partecipazioni con un esatto elenco del numero e del valore di quelle quotate, la valutazione prudenziale di quelle non quotate in borsa e l'ammortamento di quelle senza alcun valore.

Il tema dei debiti o crediti latenti andrebbe affrontato con più chiarezza. Vedi conto Altre Spese riattivate 179.09 del Bilancio, e più precisamente l'operazione 31.12.2003 di fr. 508'534.- riferita al contributo Cantone-CH per esondazione del 2000.

Alcuni transitori attivi e passivi vengono mantenuti "transitori" su più esercizi. Essi andrebbero però assegnati alle giuste voci, al più tardi l'anno susseguente la chiusura.

- Parità di trattamento in ambito extrafiscale

Il comportamento dell'ente pubblico in materia di incassi delle tasse deve essere esemplare e improntato ai principi della parità di trattamento e della proporzionalità. Nella contabilità sono stati trovati alcuni casi in cui si direbbe che l'autorità abbia messo in pratica un comportamento incentrato su ingiustificata tolleranza.

Come in altri ambiti è necessario designare chiaramente i responsabili dell'emissione delle tasse extrafiscali. Si tratta in effetti di una fonte delle entrate sempre più importante (fr. 36.5 mio), che supera quella delle entrate fiscali.

- Allestimento degli inventari dei beni comunali

Un esame completo del patrimonio comunale non può prescindere dalla lista completa dei beni immobiliari e culturali del comune, delle loro caratteristiche e della loro destinazione attuale e pianificatoria. Questa documentazione costituisce uno strumento importante:

- per una valutazione complessiva dei beni patrimoniali e amministrativi (ricordiamo che a bilancio figura il valore residuo);
- per la gestione di detto patrimonio (vedi mancanza dell'elenco delle convenzioni relative ai beni affidati a società locarnesi, richiesta nel precedente messaggio sulle manutenzione del palazzo affidato ai canottieri);
- per un'analisi prospettica delle potenzialità dello stesso patrimonio e della relativa destinazione.

Il patrimonio cittadino, iscritto a bilancio, va valorizzato. Questo processo passa come detto dalla lista descrittiva dei beni e ha connotazioni tecniche e politiche. È indispensabile partire al più presto con questa analisi attraverso l'elenco descrittivo dei beni comunali che, completando l'informazione esposta nei bilanci del comune, deve essere consegnato al più presto alla commissione della gestione. Come detto in entrata deve poter disporre di una visione completa del patrimonio cittadino (art. 151 cpv 2 LOC). La lista descrittiva dei beni è uno strumento prospettico indispensabile per le future scelte delle strategie di sviluppo del comune di Locarno.

### *Commento*

Anche nell'analisi del bilancio si sono riscontrate lacune riguardanti l'attualità e la leggibilità dei conti.

Per l'incasso dei proventi extrafiscali è necessario attribuire chiare responsabilità (nel caso in cui non siano chiaramente contemplate nei mansionari), al fine di poter garantire un maggior rigore e interventi più celeri riguardo ai casi particolari (concernenti sia l'imposizione, sia l'incasso).

L'allestimento della lista descrittiva dei beni immobili del comune va presentato quanto prima per rendere completa la visione del patrimonio del comune.

### **Le entrate fiscali**

Il gettito fiscale del comune, da cinque anni a questa parte subisce una costante contrazione, passando da 36.7 milioni nel 1999 (persone fisiche e giuridiche) ai 32.8 mio indicati nel consuntivo 2003. Con l'entrata in vigore del nuovo sistema della tassazione annuale delle persone fisiche e dei relativi sgravi fiscali, la valutazione del gettito è particolarmente delicata, tanto che il consuntivo presenta una diminuzione di 1.5 milioni rispetto al preventivo (MM, p. 7).

Dall'analisi empirica, condotta dopo la stesura del consuntivo, risulta una stima della valutazione delle imposte per l'esercizio 2003 ancora più bassa per un milione di franchi. In effetti l'introduzione del sistema di tassazione annuale, che si voleva neutra (a prescindere dagli sgravi fiscali programmati: l'introduzione del primo e del quarto pacchetto), comporta in realtà un consistente sgravio aggiuntivo, dovuto ad un errore di impostazione del nuovo sistema di calcolo dell'imposta. Questa situazione è stata riconosciuta dal cantone solo parzialmente, comunque per l'imposta cantonale è stato introdotto un correttivo che non è invece stato ancora introdotto per i comuni che, su indicazione dello stesso cantone, possono procedere in proprio alla "neutralizzazione" solo aumentando il moltiplicatore di imposta.

Si può inoltre rilevare che sia il quarto pacchetto fiscale, sia lo sgravio dovuto all'errore nella procedura di calcolo dell'imposta 2003 penalizzano Locarno maggiormente di quanto non lo facciano per i comuni che gli stanno attorno, dotati, Losone esclusa, di meno figli (con le relative deduzioni del quarto pacchetto) e con più redditi elevati (colpiti dall'entrata in vigore del sistema annuale in modo minore dei redditi più bassi).

L'errore del metodo di calcolo per la tassazione annuale comporta una riduzione strutturale del gettito fiscale. Tuttavia le valutazioni effettuate con i dati più recenti propendono per un ammanco complessivo di 2.5 milioni di franchi e non di 1.5 milioni indicati a consuntivo. Vista

la gravità di questa situazione sarebbe opportuno che la città manifestasse pubblicamente il proprio disappunto e richiedesse una correzione anche per il gettito comunale.

Per una maggiore comprensione del consuntivo i conti 400.02, 402.02 riferiti alle così dette sopravvenienze, qualora il saldo fosse negativo (sottovenienze: per il 2003 ca. fr. 300'000 espresse sotto i ricavi con segno negativo), sarebbe più corretto esporre l'importo sotto le spese. Da una verifica sommaria della situazione del capitale proprio della città, risulta l'erosione completa entro il 2004 (3.2 mio a fine 2003, come indicato nel bilancio patrimoniale, meno un milione di minori entrate fiscali previste, meno 1.5 di disavanzo preventivato per il 2004, meno l'incidenza del passaggio alla tassazione annuale che ritroviamo anche nel 2004).

## **Conclusioni**

Da quanto esposto sopra, si giunge alle seguenti conclusioni:

- il Municipio è responsabile tenuta dei conti. Chiarezza e veridicità sono il presupposto per il monitoraggio e il controllo della gestione. La collegialità in seno al municipio su questo punto è indispensabile;
- il potenziamento della responsabilizzazione dei capisettore e la collaborazione stretta con i capidicastero è un punto di partenza indispensabile per una buona gestione. Dal canto suo il Municipio nel suo insieme deve mostrare particolare coerenza e disponibilità;
- il primo passo per analizzare le potenzialità di sviluppo del comune è l'allestimento degli strumenti di base, segnatamente degli inventari ragionati dei beni comunali;
- il coinvolgimento preventivo, quando necessario, della commissione della gestione (es. preventivi 2005) o dei singoli partiti è necessario per rendere più proficuo il dibattito politico;
- sarebbe infine opportuno affidare ad una società esterna competente la revisione dei consuntivi almeno due volte per quadriennio.

Le segnalazioni evidenziate poc'anzi, sulla base di esempi concreti rilevati dai conti verificati e dalla stessa presentazione, indicano dei provvedimenti obbligatori e inderogabili, necessarie soprattutto per affrontare su basi più concrete l'andamento della gestione e del patrimonio del comune.

Il presente rapporto è stato stilato nel modo più analitico possibile (sulla base delle informazioni raccolte) nella convinzione che i grossi problemi che si pongono devono essere affrontati in modo analitico e strutturale, tralasciando le facili enunciazioni senza i dovuti supporti conoscitivi.

I sottoscritti commissari invitano i colleghi consiglieri comunali ad accordare fiducia al municipio approvando i conti, previa correzione del gettito fiscale delle persone fisiche in modo conforme alla più attuali e precise valutazioni effettuate dal contabile (ca. 1 milione).

**(f.to)**

**Rocco Cellina**

**Ronnie Moretti**

**Fabio Sartori (relatore)**