

Rapporto di MINORANZA della Commissione della Gestione sul MM no. 1 del 26 maggio 2008 concernente la richiesta di un credito straordinario di fr. 265'000.- per l'organizzazione dell'arrivo della 17° tappa Sondrio-Locarno del Giro d'Italia il 28 maggio 2008

Locarno, 25 agosto 2008

Egregio Presidente, care Colleghe, cari Colleghi,

il messaggio in oggetto è stato assegnato alla responsabilità del dicastero sport e tempo libero, prima mai coinvolto direttamente nella vicenda, mentre il Rapporto di maggioranza della Commissione della gestione ha beneficiato dell'apprezzato lavoro di analisi e redazione di due nuovi consiglieri comunali. Messaggio e rapporto di maggioranza sono inequivocabili nel riconoscere ripetute negligenze da parte del Municipio.

Col MM 1, il Municipio oltre ad aver ricostruito una vicenda complessa, si scusa per l'intempestività della richiesta e chiede al CC di ratificare il credito. Dal canto suo il Rapporto di maggioranza della CdG:

- giudica inconsistenti le scuse del Municipio secondo le quali non era possibile stabilire in tempo utile l'impegno finanziario del Comune;
- rende evidente l'illegalità del comportamento del Municipio;
- indica numerose carenze del progetto, segnatamente sotto il profilo dell'economicità;
- denuncia l'assenza di chiarezza sul tenore dei contatti antecedenti l'annuncio dell'arrivo della tappa (16 ottobre 2007); denuncia l'impossibilità ancor oggi di risalire alle responsabilità di chi, all'interno dell'organizzazione esecutivo-amministrativa, avrebbe dovuto presentare per tempo un preventivo e la conseguente richiesta di credito;
- si chiede se sia appropriato che, a fronte di associazioni più cognite, il Comune assuma direttamente l'onere dell'organizzazione di simili eventi, anziché assolvere compiti più consoni come quello di organizzare l'attività comunale;
- e evidenzia come il comportamento del Municipio sia recidivante se richiamati i numerosi casi di spesa senza base legale.

A mente della minoranza della CdG, l'analisi svolta dai relatori di maggioranza è acquisita e massimamente condivisa. Essa appare sufficientemente approfondita per giungere alla conclusione di respingere il credito, contrariamente a quanto proposto dalla stessa maggioranza.

In effetti, indipendentemente dal successo o meno della manifestazione (di cui si riconosce l'interesse sportivo e quello per la diffusione mediatica di immagini del Locarnese, mentre l'indotto diretto per esercizi pubblici è stato inferiore alle aspettative), bisogna tener presente che al CC spetta per legge l'obbligo di **“esercita[re] la sorveglianza sull'amministrazione comunale”** (art. 13 cpv 1 lett b LOC). Questo sta a significare che di fronte alle numerose infrazioni delle **più scontate regole del funzionamento delle istituzioni democratiche**, lo stesso Consiglio è chiamato a prendere **adeguate misure**, nel caso particolare respingendo la richiesta di credito.

Per illustrare questa divergenza non tanto nelle considerazioni, ma nel dispositivo, è stato allestito il presente Rapporto di minoranza.

Iniziamo col segnalare alcune lacune del Rapporto di maggioranza che, seppur non fondamentali per un giudizio, completano l'esame e facilitano la valutazione dell'accaduto.

In primo luogo, le norme infrante

Il Rapporto di maggioranza segnala in modo esplicito l'infrangimento dell'art. 4 del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni (RgF) **sull'economicità** della gestione finanziaria e l'art. 157 LOC che riguarda ai contenuti del preventivo **“deve contenere le previsioni [...] sulle spese di gestione corrente”**. Altri riferimenti a norme vengono segnalate in modo discorsivo. **Una maggiore attenzione alle norme infrante è tuttavia utile.**

L'art. 13 cpv 1 lett c della LOC asserisce che **il CC approva il preventivo**. L'art. 152 LOC indica che **il Municipio presenta al CC il preventivo** e l'art 17 cpv 1 RgF **autorizza il Municipio a utilizzare il credito approvato “a concorrenza dell'importo fissato”**. Inoltre, oltre all'art. 157 LOC citato sopra, l'art 17 cpv 1 LOC indica che **“l'approvazione del preventivo deve avvenire entro il 31 dicembre”**.

Per quanto concerne i principi della gestione finanziaria si possono citare: l'art. 151 cpv 1 LOC, che apre il titolo “Funzionamento amministrativo del comune” e indica che **la legalità è il primo principio della gestione finanziaria, a cui si affiancano, tra gli altri, quelli dell'economicità e della parsimonia**. Il cpv 2 dello stesso articolo obbliga a presentare i conti in **modo chiaro, completo e veridico**. Infine il RgF all'art 1 cpv 1 dice: **“entrate e spese necessitano di una base legale”** e negli articoli seguenti, come visto sopra, riprende i singoli principi di gestione finanziaria.

Come si evince dall'elenco, l'assenza di base legale nella spesa per la tappa contravviene a norme ben precise. Questa segnalazione è importante in quanto, come vedremo di seguito, **il preventivo, vista la tempistica degli impegni presi dal Municipio, non costituiva più lo strumento idoneo per garantire il rispetto della base legale.**

Il preventivo, oltre essere giunto troppo tardi, non costituiva base legale sufficiente

Il Rapporto di Maggioranza denuncia l'assenza di una richiesta di credito nel preventivo. La pertinenza di una simile azione è pure lasciata intendere dalle dichiarazioni del Municipio durante i colloqui con la CdG. Tuttavia l'esame del caso indica che inserire il credito a preventivo era già troppo tardi.

A fine 2006 il Municipio e il Veloclub avviano i primi contatti con l'organizzazione del Giro. Prima del mese di ottobre 2007 hanno luogo tre incontri con i responsabili del Giro ai quali partecipano tre rappresentanti del comune di Locarno e il presidente del Veloclub. A metà ottobre a Locarno giunge la notizia dell'attribuzione della tappa; il giorno successivo, il 16, una delegazione del Municipio annuncia a Cardada ai giornali di aver conseguito l'arrivo di tappa e subito dopo informa l'intero Municipio. Il 6 novembre il Municipio si chiede se inserire l'importo a preventivo 2008 e poi decide di allestire un messaggio più avanti. Il primo di dicembre a Milano avviene la presentazione ufficiale del Giro, a cui è stata invitata una rappresentanza del Comune. Il 4 dicembre viene informato il Municipio e il 5 vengono costituiti i comitati operativi. Il 20 di dicembre ha luogo a Locarno il primo sopralluogo e in quella data il Municipio adotta e manda alle stampe i preventivi 2008. Nel corso dei primi mesi del 2008 viene rielaborato l'arrivo di tappa, affinato il programma dei lavori a carico dell'Amministrazione comunale, viene discusso a due riprese l'esatto contributo del Comune. Contemporaneamente, un sollecito interno all'Amministrazione per l'allestimento di un MM apposito datato 4 gennaio è rimasto lettera morta per oltre 4 mesi, sino al 26 maggio 2008.

Quando avrebbe dovuto essere presentata la richiesta di credito in tempo utile per il rispetto del principio della base legale, ossia per poter confermare, rispettivamente ritirare la candidatura prima di assumere impegni vincolanti? Di sicuro non col preventivo 2008. La discussione svolta in Municipio il 6 di novembre su un eventuale inserimento di un credito nel preventivo 2008 era tardiva: il treno già abbondantemente perso. In effetti per quella data il preventivo 2008 avrebbe già dovuto essere pronto (per l'approvazione entro il 31.12 a norma del cpv 1 art 17 LOC), mentre lo stesso si trovava ancora in alto mare (fu adottato dal Municipio il 18 di dicembre e distribuito dieci giorni dopo) e sarà approvato dal CC il 3 di marzo, ossia ampiamente oltre il punto di non ritorno per quel che concerne gli impegni assunti per il Giro le cui tappe erano state annunciate quattro mesi prima a tutta la stampa italiana. Con l'approvazione del preventivo 2008, il CC **si è fidato del Municipio** e non ha proceduto a specifici esami né sulla tappa, né su UBS Arena considerandola l'unica manifestazione straordinaria soggetta a spesa, decidendo di occuparsi di altri problemi. Ha fatto bene o ha fatto male?

Seppure già tardiva, la discussione del 6 novembre in seno al Municipio porta a un nulla di fatto, anzi peggio. **L'assenza di un credito esposto a preventivo esprime l'esatto contrario di quanto discusso in Municipio**, dando il segnale ai cittadini e al CC che l'arrivo di tappa fosse gratuito per il Comune e/o l'impegno fosse assunto da altro ente. Il preventivo ha quindi veicolato un'informazione non completa ai sensi di legge e perciò fuorviante ai cittadini. Anziché sanare quella che ora non è più una lacuna ma oramai una negligenza, nelle audizioni sui preventivi svolti il 4 gennaio e il 28 gennaio nessuno dei convenuti (Scherrer, Filippini, De Dea e Gerosa) corregge il tiro. A questo punto non vale nemmeno la pena di riprendere l'episodio del limbo successivo nel quale è rimasto il sollecito del 4 di gennaio interno all'amministrazione.

Come si vede, l'esame di legalità è piuttosto articolato. Sono disattesi: gli obblighi di munirsi di una **base legale** per onorare gli impegni presi (art. 1 RgF e altre norme), gli obblighi sull'allestimento del preventivo ivi compresa la **completezza** (art. 17 RgF e articoli 152 e 157 LOC), oltre alle già citate infrazioni riguardo all'**economicità** e al **ritardo** nella presentazione dei conti. **Un bel poker, in continuo crescendo.**

Inoltre, né le informazioni ottenute dal nuovo Municipio, né il Rapporto di maggioranza, fanno chiarezza sulla **giusta procedura**, che certamente non può essere quella invocata.

Per casi così complessi, è possibile adottare una giusta procedura?

Giustamente nel Rapporto di maggioranza si può leggere che, seppure complesso l'iter per giungere a una previsione di spesa, la manifestazione in oggetto non era sconosciuta. Un ordine di grandezza per stabilire l'onere per il Comune doveva e poteva essere elaborato per tempo: oltre alla spesa diretta, parzialmente coperta dagli aiuti, era preventivabile un impegno a grandi linee per i lavori di sistemazione e appariva urgente attivare l'amministrazione per preventivare l'onere interno delle prestazioni da fornire (sicurezza, progettazione, organizzazione che, da quanto è stato riferito, si è rilevato essere di oltre 1200 ore, per un importo stimabile in circa fr. 60'000.- non incluso nella domanda di credito, figurando sotto il normale funzionamento del Comune).

È utile presentare due situazioni nelle quali la procedura per l'ottenimento di un credito è stata corretta.

La minoranza della CdG ha appreso che il comune di **Lumino**, che non è certo un comune polo, ha predisposto nelle scorse settimane un credito tempestivo con parecchi mesi di anticipo sull'arrivo di tappa del Tour 2009. Mentre la popolazione di **Winterthur** il 25 novembre 2007 ha respinto,

tramite referendum, un sussidio all'UBS-Arena, credito che alle nostre latitudini è stato richiesto un mese dopo, attraverso i preventivi 2008 in ritardo e, come visto, lacunosi per quanto riguarda l'insieme delle manifestazioni straordinarie previste, lacuna che ha certamente inibito un maggior approfondimento da parte del legislativo.

Era quindi possibile anche a Locarno avviare una giusta procedura.

Il comportamento del Municipio è stato consapevole, recidivante e irrispettoso del CC

A parere della minoranza della Commissione vanno richiamati in modo esaustivo i moniti che nel recente passato il CC ha indirizzato al Municipio in occasione di spese effettuate senza base legale.

In occasione dell'approvazione dei consuntivi 2006 il CC ha reso attento il Municipio che le modalità adottate per le spese di rappresentanza non erano conformi al ROC della Città e che quindi le relative somme sono uscite "in modo improprio". **Ancor più grave** è stata la **scoperta avvenuta per caso** nelle pieghe dei conti 2006 **di un'uscita di fr. 15'000 spalmata in tre voci contabili**, a favore di una manifestazione (Locarno on Ice) per la quale il CC aveva già stanziato **a posteriori** fr. 35'000 col voto al preventivo 2007, **all'insaputa** che altri fr. 15'000 fossero già stati spesi per lo stesso progetto nell'esercizio precedente.

Nascondere una spesa, attraverso dissimulazioni successive (un solo credito spalmato su due esercizi e quattro voci contabili) oltre a costituire un caso di impegno assunto e onorato senza la necessaria base legale, è particolarmente grave e contrario al principio della **chiarezza** (art. 151 LOC) che nel diritto amministrativo è strettamente connesso al **principio della buona fede che ha fondamento costituzionale**. Se il CC avallasse prassi in cui leggi e costituzione sono aggirate, senza opporre un chiaro monito (così espresso nel Rapporto 27.8.2007 della CdG: "modo di procedere inaccettabile", "luce molto ambigua", "grigio capitolo"), **la credibilità dell'intero ente pubblico ne farebbe le spese e il funzionamento partecipativo diverrebbe una finzione**. Tuttavia, seppur redarguito per il comportamento oggettivamente illegale e anticostituzionale, il Municipio non ha dato il necessario segnale di aver capito la lezione. In effetti in occasione dell'approvazione del consuntivo 2006 (CC del 17.9.2007: si noti la cronicità dei ritardi) lo stesso così si giustifica: "possiamo essere criticati per una scelta poco felice nel non indicare [ahimé deliberatamente: ndr] una chiara voce di bilancio che facesse capire di cosa si trattasse, **ma non certo di malevolenza**". Questa giustificazione, ci si perdoni, è grave perché situata su un altro piano rispetto a quello della legalità. Ma se non c'è stata malevolenza nell'infrangere ripetutamente i più elementari disposti di legge, rimane solo il disinteresse per le regole democratiche elementari, sia prima, sia dopo la segnalazione della CdG. In seguito a queste dichiarazioni l'intero CC ha ratificato senza voti contrari l'integralità del Rapporto della CdG con il seguente dispositivo: "il Municipio è tenuto a dar seguito nei termini indicati a tutte le richieste del presente rapporto", ciò che equivale a dire: **"simili procedere inaccettabili" non dovranno accadere più in futuro**.

Questo monito e questa giustificazione cadono in settembre 2007, quando il Municipio era appena in tempo per riesaminare le modalità di gestione finanziaria della tappa, ma la scarsa considerazione delle regole e del CC che le richiamava gliel'ha impedito.

Infine, seguendo la cronologia dei moniti, nel corso del 2007 il Comune ha conferito un mandato di fr. 10'000 per uno studio sull'arredo in Piazza Grande senza coinvolgimento e delibera del Municipio. A un'interrogazione, il 7.12.2007 il Municipio ha richiamato il Regolamento sulle deleghe, che tuttavia, come segnalato nel Rapporto della CdG per i preventivi 2008, non può essere

applicato in questo caso per la mancanza di un'esplicita delega e per la valenza politica dell'oggetto.

A titolo abbondanziale si può anche ricordare che il CC, attraverso la sua commissione della gestione, ha rivolto al Municipio nel corso degli ultimi anni una lunga serie di richieste, che sono restate lettera morta.

Sullo sfondo di numerose “ratifiche” di crediti spesi senza base legale e dei relativi moniti espressi dalla CdG e dall'intero CC, si innesta, anche temporalmente, la vicenda tappa del Giro d'Italia.

Conclusioni

Come evidenziato dal Rapporto di maggioranza, la richiesta di un credito non è solo un fatto finanziario, ancorché fondamentale per assicurare una buona gestione e il giusto coinvolgimento delle parti sia dentro sia fuori l'amministrazione, ma è anche un fatto politico, che sta alla base del coinvolgimento, crescita e sviluppo collettivo.

A ciò si può aggiungere che il rispetto delle regole democratiche usuali e ampiamente codificate costituisce la necessaria premessa affinché opinioni e interessi diversi possano dialogare in un contesto di partecipazione, sviluppo, e sostenibilità. Esse sono posizionate sui vantaggi di medio e lungo termine e non possono essere sacrificate sull'altare di un'immagine effimera. Disattendere alle regole provoca oltre a una perdita di tempo istituzionale, incertezza, arbitrarietà, disaffezione e l'"ognuno per sé", che è **il contrario di quanto si vuole raggiungere attraverso la dinamica di sviluppo**, sia esso comunale, regionale o di agglomerato. Non a caso, il rispetto delle regole e l'attivazione di procedure partecipative **costituisce criterio o requisito** per il riconoscimento della progettualità di regione e di agglomerato da parte del Cantone e della Confederazione. **Il Cantone oramai considera l'agglomerato Locarnese come una realtà di fatto, la cui progettualità è riconosciuta solo se frutto di una partecipazione e di un accordo.** Lo stesso vale per i contributi importanti che la Confederazione elargisce ai soli progetti comprovanti la partecipazione di tutte le parti coinvolte, dai comuni a tutti i cittadini. A tal proposito, e per fornire un esempio sulle richieste effettuate dal CC poi mai ossequiate, si può richiamare il fatto che la CdG già nel mese di gennaio 2007 aveva esortato il Municipio a coinvolgere anche i comuni circostanti sul progetto Matéo. Esortazione restata lettera morta malgrado le ripetute dichiarazioni municipali di un pronto allestimento di un messaggio indicante le modalità di lavoro e i crediti di progettazione in sostituzione dell'attuale utilizzo dei risvolti dei conti.

Il ventaglio delle conseguenze del comportamento illegale assunto ripetutamente dal Municipio è ampio: esso comprende il danno in termini di economicità (gestione appropriata delle questioni finanziarie) e parsimonia (possibilità di confronto tra possibili manifestazioni straordinarie), nonché il danno di immagine, l'impossibilità di dibattere politicamente le scelte e la mancata partecipazione, requisito fondamentale per lo sviluppo del comune e dell'agglomerato. **Simili prassi non possono essere ammessi per il futuro:** il fatto che siano recidivi e non giustificati in termini di responsabilità e di corretta procedura nemmeno ex post aggiunge gravità a fatti di per sé intollerabili.

Resta ora da vedere cosa può o meglio cosa deve fare il CC. I colleghi consiglieri comunali **assumono una responsabilità di fronte a tutti i cittadini che rappresentano** (vedi tra l'altro il discorso di insediamento del Presidente del CC per il 2008, commemorando il centenario della

costituzione del CC). L'art. 13 cpv 1 lett b LOC attribuisce al CC la responsabilità di “**esercita[re] la sorveglianza sull'amministrazione comunale**”. Sopra il CC, come **Autorità di vigilanza e sorveglianza** dei Comuni “**non può esserci che il Consiglio di Stato**” “per costituzione e per legge” (Eros Ratti, Il Comune, 1990, p. 1859; e art 194 LOC; mentre per i contenuti della sorveglianza vedi articoli 195 e ss dove al primo posto figura “**il controllo di legalità sull'applicazione delle leggi**”).

La maggioranza della commissione della gestione, malgrado riconosca l'esistenza di gravi lacune gestionali e inadempienze legali, come pure il fatto che nemmeno un anno fa il CC nel pieno delle proprie responsabilità ha richiamato il Municipio al rispetto delle normali procedure, si dichiara pronta a ratificare il credito anche in considerazione del fatto che “non vi sarebbero sufficienti elementi per giustificare provvedimenti disciplinari da parte dell'Esecutivo cantonale” che costituisce l'Autorità di vigilanza superiore. Una simile opinione, di natura politica, seppure espressa a titolo ipotetico ma per fini politici, tende a anticipare il giudizio del Consiglio di Stato e deborda quindi dalle competenze che la LOC attribuisce a un CC confrontato a gravi e ripetute violazioni della legge. A parere della minoranza della CdG, solo attribuendosi poteri che non ha, il CC può ratificare codesto credito.

Ratificare il credito sanando l'illegalità, indipendentemente dall'esito della manifestazione, equivale a mandare un segnale ai cittadini che in questo comune tutto può essere rimediato, perfino le infrazioni recidivanti delle normali procedure democratiche e il mancato rispetto del CC e della separazione dei poteri. Non prendere provvedimenti in questo caso equivarrebbe a disattendere i disposti di legge e il rispetto dovuto ai cittadini.

La minoranza della commissione chiede pertanto al Consiglio comunale di respingere la richiesta di credito giunta intempestiva, in un contesto di numerose norme infrante, recidivante e poco rispettoso del CC e della separazione dei poteri comunali.
--

Con ossequio.

Per la minoranza

Ronnie Moretti (relatore)
Giovanni Roggero