

Procedura di autorizzazione delle uscite dei comuni grigionesi

Guida



Amt für Gemeinden Graubünden
Uffizi da vischnancas dal Grischun
Ufficio per i comuni dei Grigioni

Edizione 2020

Editore

Ufficio per i comuni di Grigioni
Rosenweg 4, 7001 Coira
Tel. +41 81 257 23 91
E-Mail: info@afg.gr.ch
www.afg.gr.ch

Indice

1.	Introduzione / basi	7
2.	Distinzione tra investimenti e uscite	8
2.1	Investimenti	9
2.2	Uscite	9
3.	Tipi di uscita	11
3.1	Uscite liberamente determinabili e vincolate	11
3.2	Uscite ricorrenti e uscite una tantum	15
4.	Procedura di autorizzazione delle uscite	16
5.	Credito d'impegno	20
5.1	Credito d'opera, credito quadro e credito di progettazione	20
5.2	Credito lordo e credito netto	21
5.3	Decadenza	22
5.4	Credito aggiuntivo	23
5.5	Controllo dei crediti d'impegno	25
6.	Credito di preventivo	26
6.1	Credito individuale	26
6.2	Preventivo globale	27
6.3	Blocco temporaneo	29
6.4	Decadenza	29
6.5	Credito suppletivo	30

1. Introduzione / basi

Adempiere ai variegati compiti comunali implica delle uscite. Contrariamente a una persona o a un'impresa privata, un comune non può effettuare uscite liberamente. Per ogni uscita necessita di un'autorizzazione dell'organo comunale competente. Di norma occorre seguire una procedura di autorizzazione delle uscite a più livelli.

L'obiettivo della presente guida è spiegare in modo semplice, conciso e comprensibile come procedere in maniera conforme alla legge per effettuare infine un versamento da parte del comune.

La procedura di autorizzazione delle uscite si fonda sui seguenti atti normativi del diritto di rango superiore:

- Costituzione cantonale (Cost. cant.; CSC 110.100)
- Legge sui comuni del Cantone dei Grigioni (LCom; CSC 175.050)
- Legge sulla gestione finanziaria del Cantone dei Grigioni (LGF; CSC 710.100)
- Ordinanza sulla gestione finanziaria per i comuni (OGFCom; CSC 710.200)

Il comune può emanare **disposizioni complementari**, ma non disposizioni sostitutive.

2. Distinzione tra investimenti e uscite

La distinzione tra i due concetti di "investimenti" e "uscite" previsti dal diritto sulla gestione finanziaria è fondamentale per definire le competenze all'interno del comune.

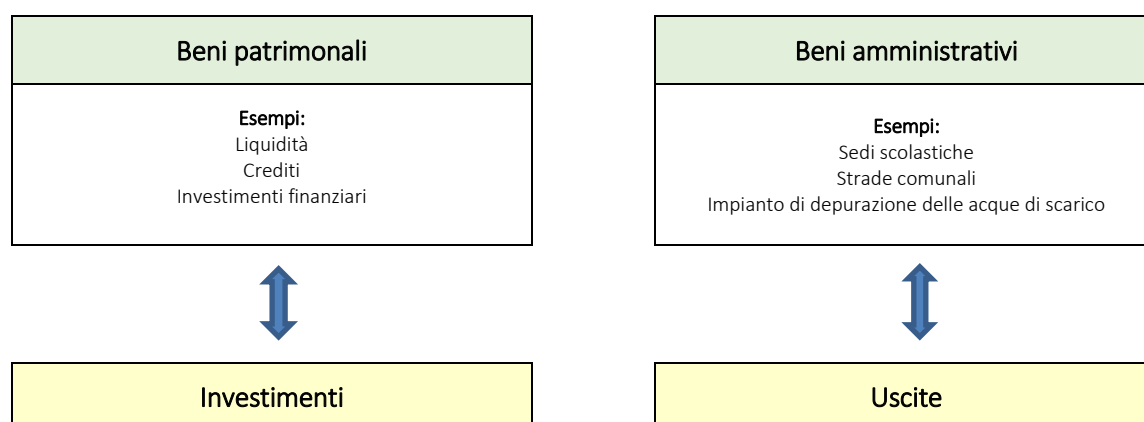
La decisione di effettuare degli **investimenti** rientra nella competenza dell'esecutivo, qualora la legislazione comunale determinante (di norma statuto comunale) non preveda una competenza diversa (cfr. art. 2 cpv. 2 OGFCom).

Affinché il comune possa effettuare delle **uscite**, nel quadro di una procedura di autorizzazione delle uscite a più livelli esso deve invece richiedere le autorizzazioni necessarie a tale scopo all'organo competente.

I concetti di "investimenti" e "uscite" hanno un forte legame con le due categorie di beni "beni patrimoniali" e "beni amministrativi".

I **beni patrimoniali** si compongono di quei valori patrimoniali che possono essere alienati senza pregiudicare l'adempimento dei compiti pubblici (cfr. art. 2 cpv. 1 LGF). I beni patrimoniali servono dunque solo indirettamente all'adempimento di compiti pubblici, in quanto forniscono al comune i mezzi finanziari necessari a tale scopo.

I **beni amministrativi** comprendono quei valori patrimoniali che servono direttamente all'adempimento di compiti pubblici (cfr. art. 2 cpv. 2 LGF). A differenza dei beni patrimoniali, questi valori patrimoniali sono a destinazione vincolata e di conseguenza non realizzabili liberamente.



2.1 Investimenti

Un investimento è una pratica finanziaria con la quale viene creato un valore patrimoniale (= beni patrimoniali) liberamente realizzabile (cfr. art. 3 cpv. 3 LGF). Un investimento non vincola i beni patrimoniali per l'adempimento di compiti pubblici. Si tratta semplicemente di una conversione all'interno dei beni patrimoniali.

Esempio

Il comune compra azioni al puro scopo di generare ricavi. In linea di principio queste azioni possono essere rivendute.

2.2 Uscite

Un'uscita è il vincolo / il consumo di beni patrimoniali per l'adempimento di compiti pubblici (cfr. art. 3 cpv. 2 LGF). In linea di principio, per quanto riguarda le uscite è possibile distinguere tra uscite per **investimenti** (= vincolo di beni finanziari) e **spese di consumo** (= consumo di beni finanziari).

Le **uscite per investimenti** servono a creare valori patrimoniali a lungo termine. Tenendo conto della soglia di iscrizione all'attivo vigente per il comune, esse vengono contabilizzate nel conto degli investimenti e iscritte a bilancio nei beni amministrativi. I beni finanziari si riducono delle uscite per investimenti che diventano beni amministrativi.

Esempio

Costruzione di una nuova palestra

Le **spese di consumo** servono alla fornitura diretta di prestazioni e riducono i beni finanziari. Esse vengono rilevate a conto economico.

Esempio

Spese per il personale (stipendi, contributi del datore di lavoro, ecc.)

È considerata tra l'altro come uscita anche la rinuncia a entrate (cfr. art. 2 cpv. 3 OGFCOM).

Esempio

Alienazione a terzi di un immobile a un prezzo inferiore al valore di mercato

Gli **impegni eventuali** sono una categoria di uscite particolare. Essi sono impegni del comune a favore di terzi che dipendono dal verificarsi di determinate condizioni. Dal punto di vista della legislazione sui crediti l'assunzione di un impegno eventuale rappresenta un'uscita. Pertanto questa necessita di un'autorizzazione delle uscite rilasciata dall'organo competente.

Esempio

Garanzia del disavanzo per i festeggiamenti per l'anniversario di un'associazione di paese

3. Tipi di uscita

Tra le uscite si distingue tra **uscite liberamente determinabili** o **vincolate** nonché tra **uscite ricorrenti** o una **tantum**. Questa differenziazione è importante per definire le competenze di uscita.

3.1 Uscite liberamente determinabili e vincolate

I due concetti di "uscita liberamente determinabile" e "uscita vincolata" sono complementari e si escludono a vicenda: Ogni uscita è o un'uscita liberamente determinabile o un'uscita vincolata.

Un'uscita viene definita **liberamente determinabile** se per quanto riguarda il suo ammontare, il momento dell'esecuzione o altre modalità essenziali vi è una libertà d'azione relativamente grande (cfr. art. 4 cpv. 1 LGF).

Esempi

Realizzazione di un nuovo parco giochi (uscita per investimenti)

Mandato di consulenza (spesa di consumo)

Per un'uscita liberamente determinabile l'organo competente deve stanziare un relativo credito d'impegno (cfr. punto 5). La competenza si conforma alle competenze di uscita vigenti all'interno del comune.

Ne consegue, quale conclusione inversa, che **un'uscita** viene considerata vincolata se non è liberamente determinabile (cfr. art. 4 cpv. 2 LGF). Le decisioni relative a uscite vincolate non necessitano di un credito d'impegno.

Le uscite vincolate vengono decise dall'esecutivo. Ciò è ammissibile se per le uscite esiste un impegno e se in assenza di un margine discrezionale tale impegno è pregiudicato al punto tale che le uscite non potrebbero nemmeno essere rifiutate. In tal caso risulta superfluo il diritto di pronunciarsi degli aventi diritto di voto o di un parlamento comunale. Il diritto di codecisione democratica nella procedura di autorizzazione delle uscite presuppone che si possa decidere liberamente se e in quale misura debba o meno essere effettuata un'uscita. L'esecutivo è quindi autorizzato a emanare decisioni in materia di uscite, le quali, dato il loro ammontare, sarebbero di competenza del legislativo, ma sono imprescindibili e definite in ampia parte e quindi devono essere considerate come vincolate.

Esempio

Il comune realizza una nuova palestra e sala multiuso. In futuro questo progetto genera costi d'esercizio tra l'altro per l'approvvigionamento e lo smaltimento. Questi costi d'esercizio annui sono considerati uscite vincolate. Essi sono la conseguenza inevitabile della realizzazione della nuova palestra e sala multiuso. Si può presumere che contemporaneamente all'autorizzazione dell'uscita per investimenti liberamente determinabile l'organo competente abbia autorizzato anche i relativi costi d'esercizio annui.

Allo scopo di garantire un'informazione del pubblico adeguata e trasparente (cfr. art. 6 LCom) può essere opportuno che l'esecutivo informi tempestivamente in merito alle sue decisioni relative a uscite vincolate. Ciò dovrebbe avvenire almeno nei casi in cui le uscite raggiungono un ammontare per il quale, nel caso di uscite liberamente determinabili, sarebbe necessaria un'autorizzazione da parte degli aventi diritto di voto o del parlamento comunale. A seguito della distinzione non sempre facile tra uscite liberamente determinabili e uscite vincolate una pubblicazione sarebbe utile proprio anche sotto il profilo della sicurezza giuridica.

Secondo la prassi e la giurisprudenza le uscite vincolate possono essere suddivise in maniera approssimativa nelle seguenti categorie:

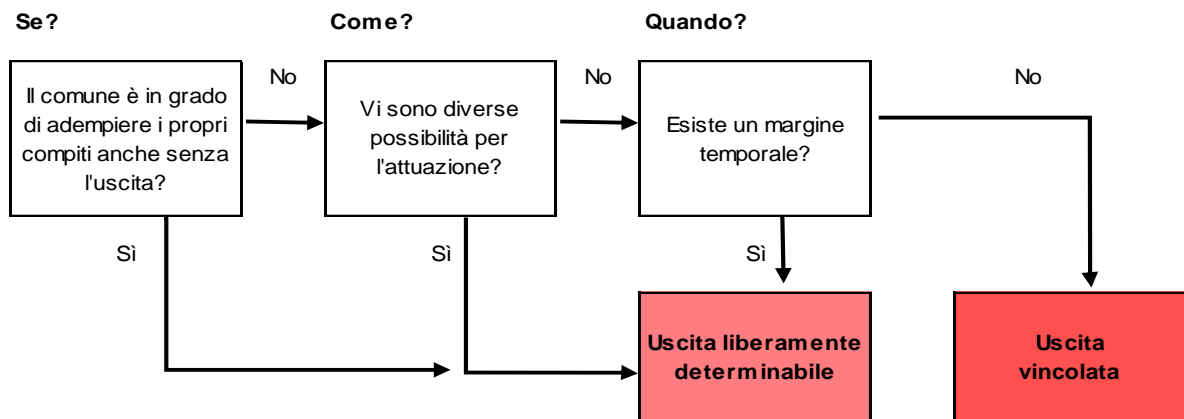
Categorie	Esempi
Uscite prescritte di principio e a seconda dell'entità da un atto normativo.	<p>Legge federale sui sussidi con prescrizioni dettagliate</p> <p>Infrastruttura di approvvigionamento e smaltimento necessaria (ad esempio in relazione all'approvvigionamento idrico e allo smaltimento delle acque di scarico)</p> <p>Accesso senza barriere alla casa comunale (carattere vincolante attribuito dal diritto di rango superiore)</p>
Uscite assolutamente indispensabili per l'adempimento dei compiti amministrativi prescritti dalla legge nonché uscite per le quali occorre presumere che gli aventi diritto di voto avrebbero autorizzato le spese risultanti con un precedente atto normativo di base, sempre che tali spese fossero prevedibili.	<p>Stipendi del personale comunale</p> <p>Costi d'esercizio dovuti a decisioni relative agli investimenti</p> <p>Manutenzione e conservazione della sostanza degli impianti comunali</p>
Misure (uscite) disposte da un tribunale.	<p>Pagamenti di indennità</p> <p>Assunzione di spese processuali</p>

Nonostante il carattere vincolante delle uscite, di solito esiste un certo margine di manovra nel quadro dell'approvazione del preventivo (cfr. punto 6.1).

Nella prassi è spesso difficile distinguere tra uscite liberamente determinabili e uscite vincolate. In sede di accertamento della questione se si tratti di un'uscita liberamente determinabile o di un'uscita vincolata in ultima analisi risulta decisivo il margine di manovra nella decisione relativa al "se", al "come" e al "quando" un'uscita viene effettuata.

In presenza di dubbi si deve presumere che si tratti di un'uscita liberamente determinabile. Il concetto di "uscita vincolata" va interpretato in modo restrittivo.

Ausilio decisionale per la distinzione tra uscita liberamente determinabile e uscita vincolata



Se la risposta a queste tre domande è "no", l'uscita può essere considerata come vincolata.
 Se la risposta a una sola domanda è "sì", si può presumere che si tratti di un'uscita liberamente determinabile.

3.2 Uscite ricorrenti e uscite una tantum

Un'**uscita ricorrente** è un impegno finanziario il cui importo parziale è noto, la durata dell'impegno però è incerta.

In caso di uscite ricorrenti, la competenza è determinata dall'ammontare della prima uscita liberamente determinabile (art. 2 cpv. 1 OGFCOM). Le uscite annue successive sono considerate come vincolate. La decisione in materia di uscite è valida finché non viene annullata.

Esempio

Contributi d'esercizio di carattere pluriennale stabiliti contrattualmente a favore degli impianti di risalita

Nel caso di un'uscita una tantum l'importo complessivo è noto in anticipo. In tal caso è irrilevante se dal punto di vista contabile essa è ripartita su più anni oppure se giunge integralmente a scadenza in un unico anno.

È l'importo complessivo a essere determinante per la competenza relativa all'autorizzazione delle uscite.

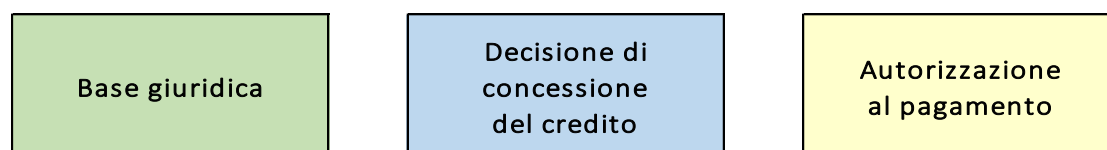
Esempi

Costruzione di una palestra e sala multiuso
Acquisto di un nuovo spazzaneve a fresa

Di norma le competenze di uscita per uscite ricorrenti risultano inferiori a quelle per uscite una tantum, perché l'impegno finanziario risultante da una decisione in materia di uscite con una validità teoricamente non limitata può essere di gran lunga superiore rispetto a quello nel caso di un'uscita una tantum.

4. Procedura di autorizzazione delle uscite

Dal punto di vista temporale e delle competenze, la procedura di autorizzazione delle uscite rappresenta una procedura a più livelli. Di conseguenza ogni uscita implica in linea di principio i seguenti tre presupposti (cfr. art. 93 cpv. 3 Cost. cant.):



Il diritto funge da fondamento e da limite dell'attività dello Stato. Questo cosiddetto principio di legalità vale per ogni attività dello Stato. Il principio secondo cui tutti gli organi comunali possono agire soltanto nei limiti e in base al diritto prescritto vale anche per le decisioni in materia di uscite. Di conseguenza non possono essere effettuate uscite per le quali non esiste alcuna **base giuridica**. L'art. 8 LGF concretizza questo principio. Secondo tale disposizione, per ogni uscita si presuppone che essa sia la conseguenza immediata o prevedibile di leggi, concordati, decisioni popolari, sentenze giudiziarie o di decreti di credito soggetti a referendum.

Basi giuridiche	Esempi
Leggi	Statuto comunale Legge comunale sull'energia
Basi relative alla collaborazione intercomunale	Statuto della corporazione di comuni Contratto per la cancelleria comunale condivisa
Decisioni popolari	Decisione di principio del legislativo
Decisioni giudiziarie	Sentenza giudiziaria esecutiva
Decisioni di concessione del credito soggette a referendum	Decisione in materia di uscite del parlamento comunale con possibilità di referendum

A seconda della materia, nel caso di atti normativi dei comuni i requisiti posti al livello normativo e al grado di precisione che dovrebbe avere la base giuridica possono variare sensibilmente. Se ad esempio è previsto il versamento di contributi ricorrenti, per un impiego adeguato dei mezzi che soddisfi i principi dello Stato di diritto spesso è necessaria una base legale formale che descriva dettagliatamente le condizioni e lo scopo delle prestazioni. Per contro, per altre uscite, in particolare per progetti unici come edifici pubblici (ad es. sede scolastica, cancelleria comunale) o per singoli progetti nel settore della salvaguardia della cultura o della protezione della natura, le sole disposizioni relative allo scopo e ai compiti ancorate a livello di statuto o di legge possono costituire una base giuridica sufficiente.

Di regola, fondandosi unicamente sulla base giuridica, non è possibile né prevedere né determinare esattamente le conseguenze finanziarie che avrà l'attuazione di quest'ultima. La base giuridica presuppone quindi che i mezzi finanziari necessari per l'attuazione vengano determinati e autorizzati nel quadro di una procedura decisionale supplementare. A tale scopo è utile la **decisione di concessione del credito** che dà concretizzazione alla base giuridica.

Un(a decisione di concessione del) credito è l'autorizzazione a contrarre impegni finanziari per un determinato scopo fino a un determinato importo (cfr. art. 14 cpv. 1 LGF). I crediti devono essere richiesti prima di contrarre nuovi impegni e devono essere decisi sulla base di stime accurate del bisogno previsto. A tale scopo sono utili ad esempio calcoli dei costi esistenti, offerte o stime dei costi.

I crediti devono essere decisi sotto forma di crediti d'impegno, crediti aggiuntivi, crediti di preventivo o crediti suppletivi (cfr. art. 14 cpv. 3 LGF).

Il principio della procedura di autorizzazione delle uscite a più livelli significa che per ogni uscita liberamente determinabile debba essere richiesto all'organo competente sia un credito d'impegno (cfr. punto 5), sia un credito di preventivo (cfr. punto 6).

L'autorizzazione di uscite vincolate rientra nella competenza decisionale dell'esecutivo, indipendentemente dal loro ammontare (cfr. punto 3.1). Un credito di preventivo è altrettanto necessario.

Excursus: competenze

Di regola è lo statuto comunale a stabilire quale organo comunale è dotato di quali competenze in materia di uscite. In tale contesto le domande seguenti sono fondamentali:

- Si tratta di un'uscita liberamente determinabile o di un'uscita vincolata?
- Si tratta di un'uscita ricorrente o di un'uscita una tantum?
- A quanto ammonta l'uscita?

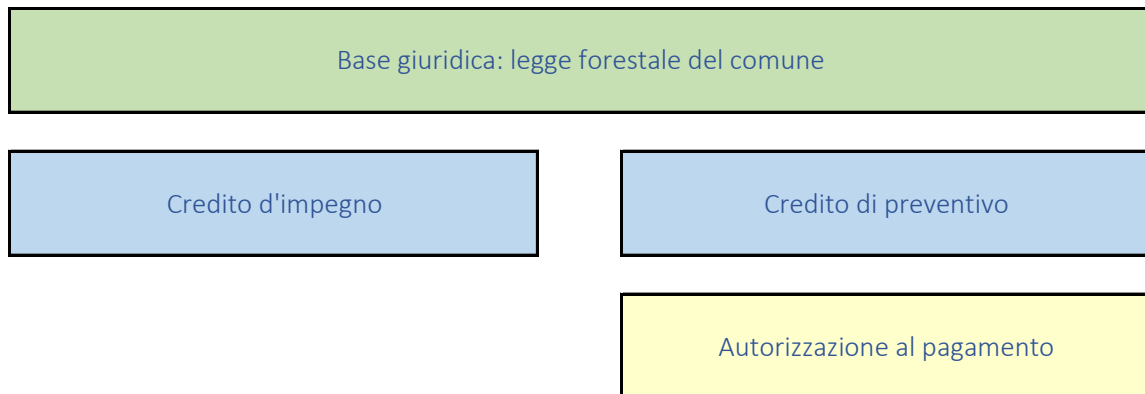
Excursus: unità della materia

Dato che le competenze per l'autorizzazione di uscite sono sempre definite in base agli importi in franchi svizzeri, la determinazione corretta dell'ammontare dell'uscita è molto importante. In tale contesto occorre prestare attenzione particolare al principio dell'unità della materia. Si tratta della questione in che misura più richieste di credito debbano essere riunite o ripartite affinché l'organo che emetterà la decisione possa procedere a una formazione e una manifestazione autentiche della volontà.

Il principio dell'unità della materia prevede che da un lato le uscite che servono allo stesso scopo o che presentano una stretta correlazione temporale e materiale oppure che si condizionano a vicenda debbano essere congiunte in un unico credito. **L'obiettivo di questo cosiddetto divieto di frazionamento è quello di evitare un'elusione delle singole competenze di uscita prescritte.** D'altro lato esiste anche un divieto di unire più uscite in un unico credito se queste non presentano una stretta correlazione e servono a scopi diversi.

I crediti di preventivo autorizzati costituiscono la base e il quadro per il pagamento. Essi vengono decisi in concomitanza con l'approvazione del preventivo. Con l'**autorizzazione per il pagamento di un'uscita** (visto) avviene lo sblocco di mezzi finanziari. La competenza dell'esecutivo ancorata nell'art. 18 cpv. 2 LGF riguardo all'utilizzo dei crediti di preventivo autorizzati è correlata al diritto di effettuare uscite fino all'ammontare prestabilito per lo scopo definito nel preventivo e di addebitare il rispettivo importo al conto annuale.

Esempio di procedura di autorizzazione delle uscite a più livelli



Le disposizioni generali relative allo scopo della legge forestale del comune stabiliscono che la funzione protettiva, economica e sociale del bosco debba essere salvaguardata e che il comune debba tra l'altro gestire un'azienda forestale.

In virtù di questa base giuridica gli aventi diritto di voto approvano un credito d'impegno pari a 300'000 franchi per l'acquisto di un nuovo veicolo forestale. L'esecutivo viene dunque autorizzato a stipulare il contratto di compravendita. I mezzi finanziari necessari per l'acquisto vengono inseriti nel preventivo degli investimenti.

Con l'approvazione del preventivo l'organo competente sblocca i mezzi finanziari. L'esecutivo ha quindi la competenza di effettuare l'uscita, ossia di procedere al pagamento.

5. Credito d'impegno

Il credito d'impegno comprende tutte le uscite correlate secondo il principio dell'unità della materia che sono necessari per la realizzazione del progetto una volta ottenuta l'approvazione (cfr. art. 5 cpv. 1 OGFCOM).

Per un'uscita liberamente determinabile l'organo competente deve decidere un credito d'impegno. Per contro un'uscita vincolata non necessita di un credito d'impegno.

Il credito d'impegno autorizza l'esecutivo a contrarre impegni, ma non a effettuare pagamenti. A tal fine è necessario un credito di preventivo (cfr. punto 6).

5.1 Credito d'opera, credito quadro e credito di progettazione

Il credito d'impegno può essere deciso quale credito d'opera o credito quadro (cfr. art. 15 LGF). Di norma il credito d'impegno viene deciso quale credito d'opera per un progetto concreto. È irrilevante se il progetto comprende parti diverse o se serve a svolgere un unico compito.

Esempio di credito d'opera

Costruzione di una palestra e sala multiuso con piazzali esterni

Con il credito quadro l'autorità esecutiva viene autorizzata a contrarre impegni fino all'importo autorizzato per diversi singoli progetti sintetizzati in un unico programma. I singoli progetti a loro volta perseguono uno scopo comune di rango superiore. Di norma la relativa decisione viene presa dal legislativo. Quest'ultimo delega la competenza per la decisione necessaria relativa ai singoli crediti d'opera per i progetti concreti a un organo comunale di rango inferiore nella gerarchia comunale, benché superi la competenza di uscita di quest'ultimo.

Esempio di credito quadro

Risanamento delle condotte di approvvigionamento e di smaltimento nel comune ripartito su un periodo prolungato e in varie fasi

Allo scopo di chiarire la portata e le conseguenze finanziarie di progetti di ampia portata l'organo competente può fare richiesta di un credito di progettazione (cfr. art. 5 cpv. 4 OGFCom).

5.2 Credito lordo e credito netto

Un credito d'impegno deve di regola essere deciso sotto forma di importo lordo (cfr. art. 16 LGF). Può essere deciso un importo netto se l'ammontare dei contributi di terzi è stato garantito in modo giuridicamente valido oppure se il credito viene deciso con riserva di determinate prestazioni da parte di terzi (cfr. art. 16 LGF).

Esempio di credito netto

La società di calcio locale ha garantito 100'000 franchi ai costi di 900'000 franchi per la realizzazione di un campo di calcio utilizzabile indipendentemente dalle condizioni atmosferiche. L'importo è già stato versato al comune. In tal caso l'esecutivo deve chiedere agli aventi diritto di voto un credito d'impegno per un importo netto di 800'000 franchi.

5.3 Decadenza

Il credito d'impegno viene meno se non viene utilizzato oppure se il suo scopo è raggiunto (cfr. art. 15 cpv. 3 LGF). Un credito d'impegno non decade dopo un determinato termine ben definito, a meno che non sia stato esplicitamente deciso con una scadenza, ciò che deve risultare chiaramente dal testo della decisione. Mentre il raggiungimento dello scopo è chiaro, ci si può chiedere quando un credito possa essere considerato "non utilizzato". Di norma è necessaria una decisione formale con la quale si rinuncia a utilizzare il credito d'impegno precedentemente deciso. Tale decisione può essere presa soltanto dall'organo che a suo tempo ha concesso il credito d'impegno. Il credito d'impegno è quindi considerato validamente deciso finché l'organo competente non prende una decisione contraria o finché non è più possibile adempiere al suo scopo, ad esempio a seguito di un ordinamento giuridico modificato.

Se in un caso l'esecutivo è dell'avviso che il compito per il quale l'assemblea comunale ha deciso un credito d'impegno non può più essere svolto (ad esempio a seguito delle ristrettezze finanziarie del comune), esso dovrebbe sottoporre al legislativo una proposta di riesame. Inversamente, in un caso simile anche il legislativo può esortare l'esecutivo a concretizzare finalmente quanto deciso oppure, al contrario, può a sua volta chiedere che la decisione presa a suo tempo venga riconsiderata.

5.4 Credito aggiuntivo

Il comune dovrebbe pianificare le proprie uscite con lungimiranza e precisione. Se prima oppure durante l'esecuzione di un progetto risulta che il credito d'impegno deciso non è sufficiente, prima di contrarre nuovi impegni va richiesto un credito aggiuntivo (cfr. art. 17 cpv. 2 LGF). In certi casi ciò comporta un ritardo nell'esecuzione del progetto e spese supplementari.

Se l'adempimento di un compito risulta indispensabile e urgente, il comune è esentato dalla richiesta di un credito aggiuntivo (cfr. art. 17 cpv. 3 LGF nonché art. 8 cpv. 2 OGFCOM). In questi casi è importante che le uscite supplementari non fossero prevedibili e che ad esempio non siano la conseguenza di un credito d'impegno troppo basso. Le uscite supplementari non possono nemmeno risultare da modifiche a posteriori del progetto, anche se esse appaiono sensate.

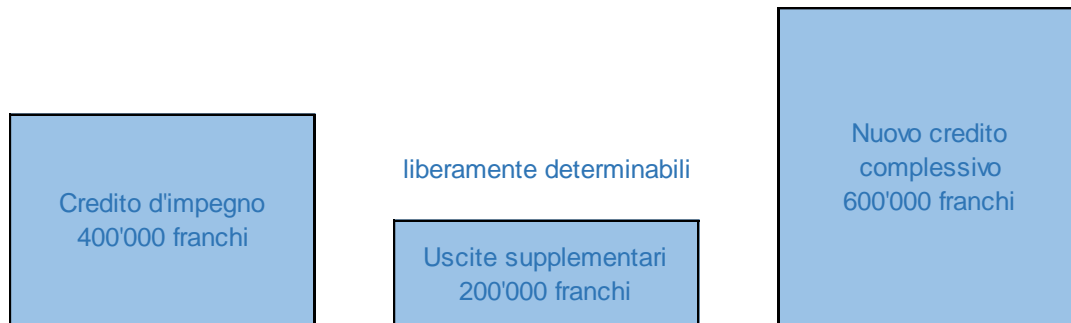
È il nuovo credito complessivo a essere determinante per la competenza relativa alla decisione di concessione del credito. A complemento della LGF, il comune può disciplinare in una legge le competenze per l'autorizzazione di uscite supplementari rispetto a crediti d'impegno autorizzati (cfr. art. 8 cpv. 1 OGFCOM).

Esempio di competenza in relazione a uscite supplementari liberamente determinabili

Competenza di uscita dell'esecutivo

Uscite liberamente determinabili una tantum fino a 500'000 franchi

Il comune non dispone di una regolamentazione ai sensi dell'art. 8 cpv. 1 OGFCOM



Nei limiti della sua competenza in materia di uscite l'esecutivo ha deciso un credito d'impegno pari a 400'000 franchi per la variante base di un'autobotte antincendio (AA). In base alle offerte pervenute esso è giunto alla conclusione di voler acquistare un'AA dotata di diverse funzioni supplementari. Le uscite supplementari liberamente determinabili a tale scopo ammontano a 200'000 franchi. Il nuovo credito complessivo ammonta quindi a 600'000 franchi e rientra nella competenza in materia di uscite del legislativo. Il credito aggiuntivo pari a 200'000 franchi deve essere deciso dal legislativo.

Nel caso di progetti che vengono realizzati sull'arco di diversi anni il rincaro può comportare costi sensibilmente più elevati, ciò che può provocare strette creditizie indesiderate. Per evitare che ciò accada, nel caso di simili progetti è sensato decidere i crediti d'impegno stabilendo una clausola del livello dei prezzi. Se il credito d'impegno contiene una clausola del livello dei prezzi, esso aumenta o diminuisce in proporzione alla variazione dell'indice (cfr. art. 6 cpv. 1 OGFCOM).

5.5 Controllo dei crediti d'impegno

Affinché gli impegni finanziari contratti possano essere sorvegliati e il comune possa pianificare e gestire le proprie uscite con lungimiranza, l'esecutivo tiene un controllo dei crediti d'impegno per tutti i crediti d'impegno e aggiuntivi decisi legati ai progetti d'investimento. Fornisce tra l'altro informazioni in merito a:

- data della decisione di concessione del credito
- organo che ha preso la decisione di concessione del credito
- credito lordo o credito netto
- somma di credito in franchi
- conto n. conto degli investimenti
- nome del progetto
- uscite ed entrate risultate, stato 1° gennaio
- uscite ed entrate nell'anno in corso
- uscite ed entrate, stato 31 dicembre
- credito rimanente disponibile
- controllo della ripartizione tra i singoli progetti per quanto riguarda il credito quadro

Esempio di controllo dei crediti d'impegno

Decisione di concessione del credito					Conto degli investimenti		Controllo dei crediti						
							Uscite			Entrate			rimanente
Data	Organo	Tipo	L / N	Importo	N. di conto	Designazione dell'oggetto	Stato			Stato			
							01.01.20xx	ClInv 20xx	31.12.20xx	01.01.20xx	ClInv 20xx	31.12.20xx	disponibile
20.03.20xx	AC	CI	L	3'000'000	2170.5040	Risanamento	1'200'000	2'400'000	3'600'000	150'000	50'000	200'000	-400'000
11.08.20xx	AC	CI	L	5'000'000	6150.5010	Risanamento	4'500'000	1'200'000	5'700'000		1'000'000	1'000'000	300'000
									0			0	0
									0			0	0

Organo: U = urna, AC = assemblea comunale, P = parlamento, M = municipio Tipo: CI = credito d'impegno, CA = credito aggiuntivo

Il controllo dei crediti d'impegno viene pubblicato ogni anno nell'allegato al conto annuale (cfr. art. 27 OGFCOM). In caso di necessità, questa pubblicazione aiuta a sottoporre i conteggi finali dei crediti d'impegno e aggiuntivi utilizzati agli aventi diritto di voto perché ne prendano atto.

6. Credito di preventivo

L'esecutivo elabora ogni anno un preventivo e lo sottopone per approvazione all'organo competente (cfr. art. 10 LGF). Il preventivo contiene:

- a) spese e ricavi nel conto economico;
- b) uscite ed entrate nel conto degli investimenti.

Tutte le uscite prevedibili che il comune è tenuto ad effettuare per legge nel periodo contabile determinante nonché le probabili entrate devono essere inserite a preventivo. I mezzi finanziari necessari per le spese e le uscite rappresentano dei crediti di preventivo.

I crediti di preventivo possono essere decisi quali crediti individuali e nelle unità amministrative con mandato di prestazioni quali preventivi globali (cfr. art. 18 cpv. 1 LGF).

6.1 Credito individuale

Di norma i crediti di preventivo vengono decisi sotto forma di crediti individuali.

Su proposte di modifica, l'organo incaricato di allestire il preventivo può ridurre, aumentare o cancellare i crediti di preventivo, per quanto essi non siano già vincolati in misura tale da non lasciare alcuna libertà decisionale all'organo incaricato di allestire il preventivo. Per quanto riguarda le uscite vincolate in senso assoluto, la base giuridica prescrive l'ammontare dell'uscita e il momento in cui essa può essere effettuata in modo tale che di norma non rimanga più alcun margine di manovra per modifiche nel quadro dell'approvazione del preventivo (ad esempio sentenza giudiziaria esecutiva relativa a un'indennità d'espropriazione).

I vari crediti individuali vengono riuniti secondo il tipo di uscita e inseriti a preventivo.

Esempio di preventivo del conto economico

Funzione Amministrazione comunale		
Gruppo specifico	Denominazione	Importo in CHF
3010	Stipendi del personale amministrativo	230'000
3050	Contributi del datore di lavoro	35'000
3090	Formazione e perfezionamento professionali del personale	5'000
3100	Materiale d'ufficio	8'000
3102	Stampati	7'500
3110	Acquisto di materiale d'ufficio	10'000
3132	Onorari di consulenti esterni	15'000
	ecc.	

6.2 Preventivo globale

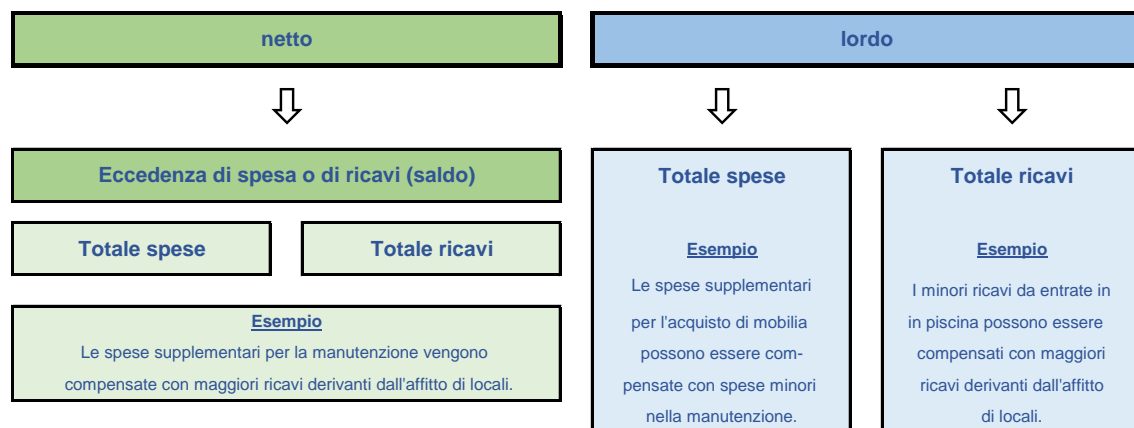
Il preventivo globale è una forma particolare del credito di preventivo e uno strumento della gestione amministrativa orientata all'efficacia. A determinati settori di competenza o unità organizzative del comune vengono assegnati i mezzi finanziari per l'adempimento dei compiti sotto forma di un preventivo globale e i quali vengono vincolati a un mandato di prestazioni. Le prestazioni da fornire e gli obiettivi da raggiungere devono essere descritti in modo tale da permettere di verificarne l'adempimento. La gestione di unità amministrative mediante un preventivo globale deve essere disciplinata in un atto normativo comunale. All'interno di quest'ultimo devono essere definite in particolare le seguenti fattispecie:

- campo d'applicazione
- unità di preventivo globale (funzione / istituzioni)
- prestazioni, obiettivi di prestazione
- criteri di valutazione (indicatori)
- forma del credito globale (lordo o netto)
- mandati di prestazioni, accordi di prestazioni
- resoconto, gestione di scostamenti dagli obiettivi

Il preventivo globale può essere tenuto soltanto nel conto economico. Nel conto degli investimenti questo tipo di assegnazione di mezzi è inammissibile.

Diversamente da quanto vale per i rimanenti settori di competenza, l'assegnazione dei mezzi nei settori con preventivo globale non avviene a seconda del tipo di uscita. Per il rispettivo settore di competenza viene autorizzato un credito globale. Tale autorizzazione può avvenire per le spese e i ricavi (importi lordi) o per il saldo di questi due valori (importi netti).

Esempio di autorizzazione del preventivo globale



6.3 Blocco temporaneo

Uscite prevedibili per le quali al momento della deliberazione sul preventivo manca ancora l'approvazione giuridicamente vincolante (credito d'impegno) vanno inserite nel preventivo con un blocco temporaneo (cfr. art. 19 LGF). Esse rimangono bloccate fino a quando è stato concesso il credito d'impegno. La considerazione di uscite prevedibili con un blocco temporaneo aumenta il grado di correttezza del preventivo, ovvero è funzionale all'obiettivo di completezza del preventivo. Il blocco temporaneo si riferisce alle uscite liberamente determinabili del conto economico e del conto degli investimenti che non rientrano nella competenza in materia di uscite dell'esecutivo.

Esempio

In virtù di basi di pianificazione esistenti, per la nuova costruzione di un serbatoio viene inserito un importo di due milioni di franchi nel preventivo degli investimenti. Al momento dell'approvazione del preventivo non si è tuttavia ancora in presenza di un credito d'impegno approvato, ragione per cui questa uscita deve essere inserita nel preventivo con un blocco temporaneo.

6.4 Decadenza

L'esecutivo decide in merito all'utilizzo dei crediti di preventivo decisi. I crediti di preventivo non utilizzati decadono alla fine dell'anno d'esercizio perché valgono soltanto per il periodo di preventivo (cfr. art. 18 cpv. 3 LGF). Ciò implica che nella fase di allestimento del preventivo debbano essere individuati i progetti che non possono essere portati a termine nell'anno in corso e che per questa ragione devono essere nuovamente inseriti (pro rata) a preventivo.

6.5 Credito suppletivo

Se un compito deve essere svolto ancora nell'anno in corso, ma manca un credito di preventivo oppure esso non è sufficiente, prima di contrarre ogni nuovo impegno deve essere richiesto un credito suppletivo (cfr. art. 20 LGF). **Il comune è esentato dalla richiesta di un credito suppletivo se l'adempimento di un compito risulta indispensabile e urgente (cfr. art. 8 cpv. 2 OGFCOM).** Inoltre **non è necessario** un credito suppletivo (cfr. art. 20 cpv. 3 LGF):

- per le uscite il cui scopo, la cui entità e il momento sono fissati in base a diritto federale, decisione popolare, legge o ordinanza;
- per le spese basate su una decisione giudiziaria;
- se a seguito del differimento di un'uscita fino all'approvazione del credito vi è da attendersi un danno;
- nell'ambito delle spese per il personale per trasferimenti di crediti tra le unità amministrative;
- per uscite su cui l'esecutivo può decidere di propria competenza.

A complemento della LGF, il comune può disciplinare in una legge le competenze per l'autorizzazione di uscite supplementari rispetto a crediti d'impegno autorizzati (cfr. art. 8 cpv. 1 OGFCOM).

Esempio

Per il risanamento del centro di manutenzione comunale è stato garantito un credito d'impegno pari a 750'000 franchi. Il risanamento è previsto per i prossimi due anni. Per il primo anno l'esecutivo ha richiesto un credito di preventivo pari a 450'000 franchi. Le uscite effettive nel primo anno ammontano a 600'000 franchi. Per l'importo di 150'000 franchi deve essere richiesto un credito suppletivo.
