

Vigilanza finanziaria cantonale sui comuni grigionesi



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

Editore

Ufficio per i comuni dei Grigioni

Rosenweg 4

7001 Coira

Tel. +41 81 257 23 91

E-Mail: info@afg.gr.ch

www.afg.gr.ch

Indice

1. Introduzione	4
2. Vigilanza finanziaria generale	7
2.1 Consulenza	9
2.2 Esame e analisi del rendiconto annuale	10
2.3 Valutazione dell'evoluzione delle finanze	11
2.4 Sensibilizzazione delle autorità comunali	13
2.5 Accertamento della situazione finanziaria e piano delle misure	16
3. Vigilanza finanziaria particolare	18
3.1 Consulenza e assistenza	19
3.2 Assistenza con poteri di intervento ampliati	20
3.3 Curatela	21
4. Valutazione ed effetto della vigilanza finanziaria	22

1. Introduzione

I comuni grigionesi provvedono essi stessi ad avere finanze solide e ordinate, avvalendosi in tal modo pienamente dell'elevato grado di autonomia di cui godono. Essi raggiungono questo obiettivo con un impiego parsimonioso, economico ed efficace dei mezzi finanziari, con un equilibrio a medio termine di entrate e uscite come pure evitando deficit strutturali¹ e un indebitamento eccessivo.

Il Cantone ha una vigilanza finanziaria sussidiaria. La legge sui comuni del Cantone dei Grigioni (LCom; CSC 175.050) sancisce i principi di questa vigilanza finanziaria negli art. 81 segg., che vengono poi concretizzati nell'ordinanza concernente la vigilanza finanziaria sui comuni (OVFC; CSC 175.100).

Essa si applica ai comuni politici nonché, per analogia, ai comuni patriziali, alle regioni, alle corporazioni di comuni e ai rimanenti enti responsabili di compiti comunali esternalizzati, se essi non sono soggetti ad altre disposizioni di vigilanza specifiche.

Con la riforma completa della perequazione finanziaria, dal 1° gennaio 2016 il sistema di perequazione vigente fino ad allora è stato sostituito da un sistema nuovo e moderno. Al contrario della versione precedente, la nuova perequazione finanziaria non prevede più una rete di sicurezza finanziaria che permetterebbe ad esempio di contenere un indebitamento eccessivo a causa di una politica finanziaria sbagliata oppure di investimenti praticamente impossibili da finanziare. Per questo motivo la vigilanza finanziaria cantonale sui comuni è stata ridefinita e posta anch'essa in vigore all'inizio del 2016.

La nuova vigilanza finanziaria si prefigge di individuare tempestivamente possibili sviluppi sfavorevoli nelle finanze dei comuni e di offrire loro sostegno negli sforzi volti a superare le sfide finanziarie adottando misure adeguate e ad aggirare eventuali ostacoli.

L'Ufficio per i comuni (UC) esercita la vigilanza finanziaria cantonale su incarico del Governo. Tuttavia, la vigilanza finanziaria non andrà a buon fine se si svolge in modo unilaterale, ovvero se viene dettata solo dal Cantone. Un dialogo reciproco e rispettoso tra autorità comunali e UC è un importante presupposto per raggiungere gli obiettivi della vigilanza finanziaria.

¹ Per «deficit strutturale» si intende la parte del deficit non riconducibile a oscillazioni congiunturali. Tale situazione risulta ad esempio quando nuovi compiti portano a un sovraccarico permanente delle finanze.

A complemento del dialogo attivo, le autorità comunali collaborano alla vigilanza (cfr. art. 2 OVFC). Essi valutano la situazione finanziaria del comune, fanno delle previsioni per il futuro e argomentano dal loro punto di vista. Sono però anche tenuti a consegnare all'UC i documenti necessari.

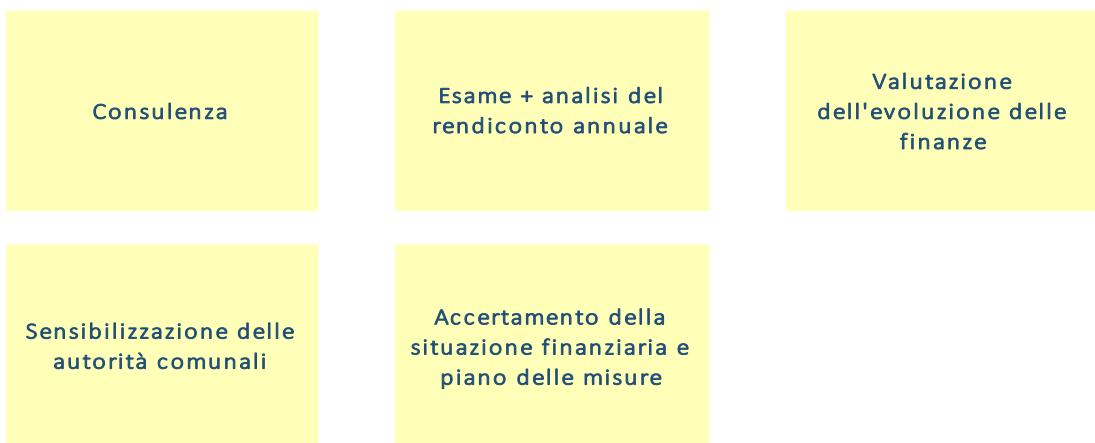
Esempi di documenti necessari

- Rapporto di revisione interno della commissione della gestione o dell'ufficio di revisione esterno relativo al rendiconto annuale
- Preventivo e pianificazione finanziaria
- Descrizione dei progetti e calcoli dei costi
- Statuti di aziende esternalizzate

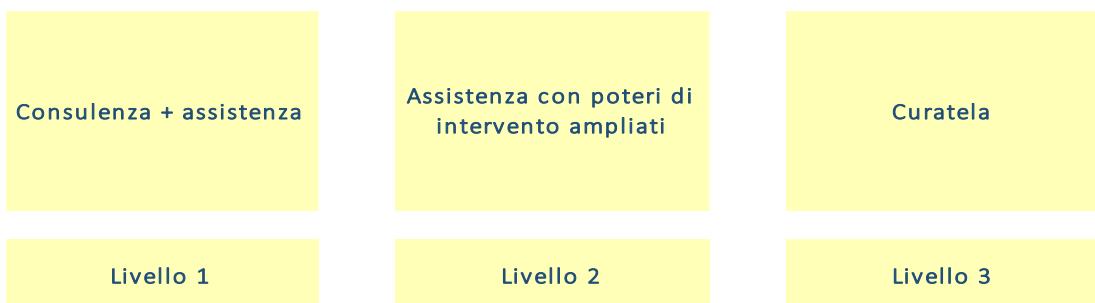
Inoltre, i comuni che pianificano uscite una tantum o ricorrenti oppure rinuncia a entrate lo segnalano spontaneamente all'UC se ciò potrebbe portare l'indebitamento a valori critici (cfr. art. 82 cpv. 2 LCom).

Le attività di vigilanza finanziaria sono suddivise in una vigilanza finanziaria **generale** e in una vigilanza finanziaria **particolare** (cfr. schema successivo). La vigilanza finanziaria generale comprende le attività regolari o di routine dell'UC. Per la vigilanza finanziaria particolare sono per contro sempre necessarie delle decisioni del Governo. Nel quadro di tre cosiddetti livelli di intervento, l'attività di vigilanza avviene in modo più formalizzato ma sempre con l'obiettivo di ricondurre il comune al regime della vigilanza finanziaria generale. Nella prassi i confini delle diverse attività sono fluidi.

Vigilanza finanziaria generale



Vigilanza finanziaria particolare (decisione del Governo)



La presente guida informativa spiega le attività e le misure della vigilanza finanziaria. Nella maggior parte dei casi ciò avviene dal punto di vista dell'UC, questo per una questione logica e per via dell'incarico «vigilanza finanziaria». Ciononostante occorre ricordare che questo incarico – sebbene potrebbe sembrare di carattere interventista o sovrano – deve sempre avvenire per favorire finanze comunali sane. Principi federalistici e proporzionalità devono essere osservati anche, o soprattutto, nel quadro della vigilanza finanziaria cantonale. Di conseguenza le misure restrittive disposte dal Cantone devono essere applicate con estrema moderazione e sempre come estremo rimedio.

Questa posizione garantisce ai comuni il rispetto della loro istituzione e fa affidamento sull'elevata responsabilità degli aventi diritto di voto e delle autorità in loco.

2. Vigilanza finanziaria generale

Un'attività fondamentale della vigilanza finanziaria generale è rappresentata dalla consulenza fornita a un comune, perlopiù su richiesta del comune stesso. I comuni ottengono conoscenze e risposte in merito a diverse questioni legate alla gestione amministrativa e finanziaria nonché alla presentazione dei conti.

La consulenza avviene con moderazione, ma è gratuita e si limita di regola a questioni di carattere generale per non rischiare di entrare in concorrenza con aziende private.

Lo scambio reciproco fa sì che l'UC venga a conoscenza di progetti e/o di decisioni comunali che in un qualche modo potrebbero avere importanti ripercussioni finanziarie sulle finanze di un comune. In questo modo l'UC ottiene conoscenze in merito a un comune che possono rivelarsi fondamentali per giudicare lo stato delle sue finanze.

Disporre di conoscenze ampie e approfondite dell'adempimento dei compiti specifico del comune e del relativo finanziamento è dunque di centrale importanza al fine di una vigilanza finanziaria cantonale preventiva.

L'UC valuta statisticamente tutti i rendiconti annuali comunali e individua anomalie o cambiamenti sostanziali rispetto ai risultati degli anni precedenti. Di regola, la verifica dei rendiconti annuali approvati avviene in modo sommario (cfr. art. 6 cpv. 2 OVFC). Non deve dunque essere confusa con la revisione dei conti della commissione della gestione comunale o dell'ufficio di revisione esterno conformemente all'art. 42 LCom. Di regola l'UC valuta in modo sommario anche la pianificazione finanziaria del comune. In base alle informazioni, l'UC valuta le finanze comunali e procede a una previsione dell'evoluzione.

Un presupposto formale per una valutazione significativa delle finanze è la presentazione dei conti secondo i principi della legge sulla gestione finanziaria del Cantone dei Grigioni (LGF; CSC 710.100) nonché dell'ordinanza sulla gestione finanziaria per i comuni (OGFCom; CSC 710.200). Questi principi² permettono di ottenere informazioni affidabili e significative e presentano le evoluzioni in modo comprensibile.

Ogni anno l'UC annota il risultato della verifica sommaria del rendiconto annuale nonché i risultati scaturiti dalla valutazione della pianificazione finanziaria e da eventuali contatti con

² cfr. Raccomandazione per la prassi MCA2 n. 4 Principi per la gestione finanziaria, l'allestimento del preventivo, la presentazione dei conti e la contabilità.

le autorità comunali in un rapporto sulla vigilanza finanziaria (cfr. art. 8 cpv. 1 OVFC). Quest'ultimo viene completato con indicazioni relative alla composizione del municipio, della commissione della gestione e di un eventuale parlamento comunale.

Il rapporto sulla vigilanza finanziaria non è pubblico poiché le informazioni in esso contenute possono essere soggette a un interesse degno di protezione dei singoli comuni. Occorre anche evitare che al comune derivino vantaggi o svantaggi finanziari poiché il rapporto fornisce ai fornitori di servizi finanziari una valutazione cantonale dello stato delle finanze e della solvibilità di un comune. Per non sommergere inutilmente il comune con troppe informazioni, il rapporto sulla vigilanza finanziaria gli viene consegnato solo in caso di fattispecie particolari. Su richiesta, il rapporto sulla vigilanza finanziaria viene inviato al municipio e/o alla commissione della gestione e discusso. Se vengono accertate fattispecie che potrebbero eventualmente minacciare delle finanze sane, il rapporto viene inviato d'ufficio e vengono anche fornite spiegazioni in merito. Ciò può ad esempio essere il caso se uscite per investimenti previste portano a un notevole aumento dell'indebitamento. Con questo scambio personale ai sensi di un sistema di preallarme si mira a sensibilizzare le autorità comunali affinché, in caso di bisogno, sia possibile avviare tempestivamente misure per garantire delle finanze sane.

2.1 Consulenza

La consulenza avviene con intensità differenti visto che anche le esigenze dei comuni sono molto diverse. Le diverse attività dell'UC non si svolgono secondo uno schema unitario. È di centrale importanza disporre di una visione differenziata per ogni singolo comune. Se non vi è una presa di contatto da parte del comune o in assenza di fattispecie particolari, uno scambio personale con un comune su iniziativa dell'UC avviene solo sporadicamente.

Esempi di consulenze

- Rilascio di informazioni telefoniche al sindaco, a un membro dell'autorità o alla cancelleria comunale in merito a un'autorizzazione delle uscite conforme al diritto.
- Dialogo in loco con il municipio in merito a decisioni finanziarie di ampia portata.
- Sostegno della persona responsabile per le finanze nell'elaborazione di valutazioni significative della pianificazione finanziaria.
- Informazione del municipio per quanto riguarda gli elementi e i vantaggi di un sistema di controllo interno (SCI).

Inoltre, l'UC pubblica regolarmente diverse guide informative e raccomandazioni per la prassi che servono a loro volta al trasferimento di conoscenze.

Esempi di pubblicazioni

- Guida Pianificazione finanziaria per i comuni grigionesi
- Guida Procedura di autorizzazione delle uscite dei comuni grigionesi
- Guida Revisione dei conti e della gestione nel comune
- Raccomandazioni per la prassi e la registrazione per la presentazione dei conti

L'UC collabora regolarmente alla formazione e al perfezionamento di autorità e personale comunali e partecipa attivamente all'ulteriore sviluppo di una gestione finanziaria e di una presentazione dei conti per i comuni orientate alla prassi. Anche in questo modo il comune deve avere accesso a informazioni e conoscenze dell'organo di vigilanza.

2.2 Esame e analisi del rendiconto annuale

Entro la fine di settembre dell'anno successivo, il rendiconto annuale approvato dall'assemblea comunale o dal parlamento deve essere presentato all'UC unitamente al rapporto della commissione della gestione.

L'esame e la valutazione del rendiconto annuale sono una base essenziale per una vigilanza finanziaria preventiva. Al centro della verifica sommaria vi è in particolare l'intento di accertare se la gestione finanziaria e la presentazione dei conti avvengano in accordo con i relativi principi³. Tra le altre cose occorre quindi evitare un indebitamento eccessivo e applicare il principio della copertura dei costi e della causalità.

Di regola l'UC segnala al comune inosservanze e/o scostamenti significativi dai principi. Ai sensi della vigilanza finanziaria preventiva si considerano «significativi» se la gestione finanziaria e la presentazione dei conti non soddisfano il principio «true and fair view». L'UC contatterebbe ad esempio le autorità comunali in caso di mancata registrazione sistematica degli ammortamenti prescritti per legge.

Di regola l'UC non procede a un esame dettagliato del rendiconto annuale – più precisamente dello stato e della valutazione del patrimonio e dei debiti – ai sensi di una revisione o di un controllo di questo tipo. Allo stesso modo l'UC non esamina ad esempio se sono state ottenute le decisioni necessarie del rispettivo organo comunale competente per le spese effettuate e le entrate generate. Tali operazioni di verifica formali e materiali rientrano nella responsabilità della commissione della gestione o dell'ufficio di revisione esterno del comune.

Se considerato per un periodo di più anni il rendiconto annuale fornisce piuttosto all'UC informazioni affidabili e significative per poter valutare le finanze comunali. A questo scopo viene valutato dal punto di vista della statistica finanziaria e vengono calcolati diversi indicatori finanziari armonizzati a livello nazionale.

Le informazioni essenziali del rendiconto annuale vengono presentate per ogni comune nella cosiddetta statistica finanziaria comunale e pubblicata sul sito web www.agf.gr.ch. Le informazioni standardizzate permettono dei confronti sistematici sul lungo periodo e di conseguenza permettono di riconoscere delle tendenze. La pubblicazione serve alle autorità co-

³ cfr. Raccomandazione per la prassi MCA2 n. 4 Principi per la gestione finanziaria, l'allestimento del preventivo, la presentazione dei conti e la contabilità.

munali e ad altre parti interessate per poter procedere a confronti (benchmark) intercomunali. La conduzione e la gestione delle finanze del comune possono dunque avvenire in base a valori comparativi.

2.3 Valutazione dell'evoluzione delle finanze

La pianificazione finanziaria del comune mostra le ripercussioni finanziarie dell'adempimento dei compiti. Questo strumento di pianificazione e di gestione non è soggetto né a una procedura di approvazione legislativa propria del comune, né a una cantonale. Se svolta in modo fondato e possibilmente realistico, la pianificazione finanziaria è tuttavia uno strumento essenziale per poter tracciare il futuro finanziario. Dal punto di vista della vigilanza finanziaria, anche l'UC si occupa delle pianificazioni finanziarie plausibilizzando le uscite e le entrate rilevanti e pianificate.

Si procede tra l'altro a un confronto tra i valori pianificati e le cifre effettive dei rendiconti annuali così come tra i valori medi del comune. A questo scopo è un vantaggio conoscere a fondo l'adempimento specifico dei compiti comunali e il relativo finanziamento.

Le decisioni di politica finanziaria e strategiche del comune relative alle entrate e alle uscite non vengono giudicate. Si procede per contro all'analisi e alla valutazione dell'impatto finanziario delle uscite e delle entrate previste sull'indebitamento nonché sul capitale proprio del comune. Le analisi in caso di un (possibile) indebitamento elevato sono più ampie rispetto a quelle svolte in caso di evoluzione positiva delle finanze.

Si tratta di una valutazione complessa. Da un lato l'UC deve basarsi sulla documentazione e sui valori pianificati del comune, dall'altro l'evoluzione effettiva delle finanze dipende da diverse condizioni quadro, in parte non influenzabili, che a determinate circostanze al momento della pianificazione non erano (ancora) prevedibili. Vi rientrano ad esempio decisioni politiche delle autorità comunali oppure uscite per l'eliminazione di danni provocati dal maltempo o ancora importanti minori entrate fiscali dovute allo sviluppo economico.

Da ultimo occorre menzionare che i valori pianificati hanno qualità e possibilità di realizzazione diverse. Non si esamina a fondo se sono disponibili le autorizzazioni delle uscite del rispettivo organo comunale competente, né se le uscite (per investimenti) sono realistiche e integralmente pianificate.

Affinché l'UC possa sostenere i comuni a superare le sfide finanziarie con le misure appropriate, la valutazione dell'evoluzione prevista delle finanze di tutti i comuni rappresenta un'attività essenziale della vigilanza finanziaria preventiva. Non si tratta di ottenere un tasso di precisione scientifico, bensì di tenere sotto costante osservazione le tendenze finanziarie dei comuni.

Alcuni comuni hanno in parte esternalizzato i loro compiti, ad esempio l'approvvigionamento e lo smaltimento, a enti responsabili comunali. La gestione finanziaria e la presentazione dei conti di queste organizzazioni avvengono in modo separato dal comune. Non vi è alcun obbligo di presentare un rendiconto annuale consolidato o di definire una pianificazione finanziaria consolidata. Ciononostante le aziende di questo tipo possono avere un importante influsso sull'evoluzione delle finanze del comune. Per questo motivo, se gli enti responsabili esternalizzati non sono soggetti ad altre disposizioni di vigilanza specifiche, ai sensi di una considerazione «consolidata» l'UC procede di regola a una loro valutazione dal punto di vista finanziario, politico e organizzativo.

2.4 Sensibilizzazione delle autorità comunali

Se le finanze di un comune hanno un'evoluzione negativa, l'UC contatta le autorità comunali. Questo è il caso in particolare in presenza di una fattispecie definita conformemente all'art. 82 LCom oppure se vi è la possibilità che si verifichi una tale fattispecie:

Indebitamento	Disavanzo di bilancio	Gestione finanziaria e presentazione dei conti
L'indebitamento ha raggiunto un valore critico o va in questa direzione.	Viene presentato un disavanzo di bilancio o è da temere un tale risultato a causa della tendenza negativa nell'autofinanziamento.	I principi della gestione finanziaria e della presentazione dei conti vengono disattesi in misura considerevole.

Il Governo ha concretizzato queste fattispecie negli art. 10 segg. OVFC:

Indebitamento

Se il capitale di terzi del comune è superiore ai beni patrimoniali si è in presenza di un cosiddetto indebitamento netto. Se persiste per un determinato periodo, un elevato indebitamento netto è un indizio importante che il comune non rispetta il principio dell'equilibrio della gestione finanziaria. L'indebitamento netto in franchi per persona rappresenta un indicatore riconosciuto. In linea con questo indicatore finanziario armonizzato a livello nazionale si definisce come valore critico un indebitamento netto relativo di 5000 franchi per abitante (cfr. art. 10 cpv. 1 OVFC). Di principio per un comune finanziariamente forte con un potenziale di risorse⁴ (PoR) superiore al 100 % un indebitamento superiore risulta sostenibile dal punto di vista finanziario rispetto alla situazione di un comune finanziariamente debole (PoR inferiore al 100 %).

⁴ Il potenziale di risorse del comune viene calcolato nel quadro della perequazione finanziaria inter-comunale in base alle entrate determinanti.

A tale scopo l'indebitamento netto del comune viene posto in rapporto al potenziale di risorse conformemente al più recente calcolo della perequazione finanziaria disponibile e ridotto o aumentato di conseguenza in base al potenziale di risorse. Da questo calcolo risulta il cosiddetto indebitamento netto relativo in franchi per persona.

Esempio di calcolo	
Indebitamento netto in franchi per persona	7'560
Potenziale di risorse (PoR) in %	110
Indebitamento netto relativo in franchi per persona *	6'873
* 7'560 franchi divisi per il PoR (110) x 100	

In una situazione come nell'esempio indicato l'UC diventa attivo. In questo contesto è irrilevante se l'indebitamento netto relativo viene eventualmente raggiunto a causa di un'uscita (per investimenti) non ancora decisa.

Il limite di indebitamento definito e pari a 5000 franchi per persona è regolarmente fonte di discussione con le autorità comunali. Il livello degli interessi storicamente basso non può tuttavia essere un fattore determinante per un forte indebitamento di un comune. Le uscite (per investimenti) di un comune devono continuare a orientarsi alle esigenze e alla finanziabilità a lungo termine. I costi d'esercizio e di manutenzione degli investimenti devono essere integrati nella considerazione finanziaria alla stregua delle possibili conseguenze di un aumento dei tassi d'interesse o della sostituzione. Di regola un indebitamento più elevato a breve o medio termine è perciò sostenibile. Se la fase di uscite (per investimenti) molto elevate perdura tuttavia per anni con un contemporaneo aumento dell'indebitamento, si rischia un disturbo a lungo termine della gestione finanziaria.

Quale sia esattamente la soglia di un indebitamento ancora sostenibile deve essere valutato nel singolo caso in considerazione di diversi fattori (cfr. capitolo 2.5 Accertamento della situazione finanziaria e piano delle misure). In questo contesto non esiste una soglia esatta.

Disavanzo di bilancio

Un disavanzo di bilancio è un ulteriore indizio che il comune non è in grado di coprire le uscite con le entrate e perciò vi è il rischio di un indebitamento elevato che minaccia la possibilità di avere delle finanze sane. Un disavanzo di bilancio limita inoltre in modo sostanziale il margine di manovra finanziario del comune poiché deve essere ammortizzato entro cinque anni (cfr. art. 7 LGF).

Principi della gestione finanziaria e della presentazione dei conti

Il rispetto dei principi della gestione finanziaria e della presentazione dei conti è un presupposto formale per una valutazione significativa delle finanze. A determinate condizioni le finanze possono subire un dissesto senza che ciò sia evidente a prima vista. È ad esempio il caso se avviene una sistematica contabilizzazione insufficiente degli ammortamenti sui beni amministrativi. Un intervento del Cantone non è necessario né indicato per ogni minima inosservanza/scostamento dai principi. Le conseguenze finanziarie dovrebbero essere importanti per le finanze. Tuttavia, questo si può eventualmente giudicare solo una volta svolti degli accertamenti approfonditi nel quadro di un accertamento della situazione finanziaria.

Prendere contatto con le autorità comunali serve a discutere la fattispecie potenzialmente esistente o prevedibile con le autorità comunali (municipio e commissione della gestione).

Si tratta in primo luogo di sensibilizzare le autorità comunali affinché siano esse stesse ad avviare le misure adeguate per garantire finanze sane e a rispettare i principi della gestione finanziaria e della presentazione dei conti.

Possibili misure per garantire delle finanze sane

- Attuare il potenziale di risparmio e di ottimizzazione riguardo ai compiti sui quali il comune può influire
- Sfruttare il margine di manovra per adeguamenti delle imposte e degli emolumenti
- Definire le priorità degli investimenti

L'UC accompagna e sostiene le autorità comunali in questo processo che di solito richiede del tempo.

Le esperienze mostrano che i comuni si assumono in ampia misura la propria responsabilità finanziaria.

2.5 Accertamento della situazione finanziaria e piano delle misure

Prima che il Governo possa assoggettare formalmente un comune a una vigilanza finanziaria particolare occorre elaborare delle basi decisionali per una procedura sensata, orientata agli obiettivi e proporzionata. Esse vengono elaborate dall'UC nel quadro di un cosiddetto accertamento della situazione finanziaria, ovvero uno studio approfondito dello stato attuale delle finanze e soprattutto della loro evoluzione futura. Per questo è necessario un intenso dialogo con le autorità comunali.

Ai sensi della moderata vigilanza finanziaria cantonale, l'UC procede ad ampi accertamenti di questo tipo quando si teme un disturbo a lungo termine della gestione finanziaria. Si tratta in particolare di rispondere alle domande seguenti:

- Quali sono le cause per cui una fattispecie (cfr. capitolo 2.4) è data o prevedibile?
- Il comune ha un problema strutturale?
- Quale soglia di indebitamento è finanziariamente sostenibile per il comune?
- Con quali misure concrete il comune intende eliminare un possibile disturbo a lungo termine della gestione finanziaria o evitare un tale disturbo?

Il comune deve partecipare attivamente a questo processo indicando con quali misure concrete intende eliminare un possibile disturbo a lungo termine della gestione finanziaria o evitare un tale disturbo. La configurazione di un piano delle misure di questo tipo è diversa. Un comune deve ad esempio esporre come intende finanziare le uscite per investimenti senza aumentare ulteriormente l'indebitamento. Un altro comune deve indicare come intende evitare un deficit strutturale.

Esempi di misure possibili

- Verificare o adeguare l'adempimento dei compiti
- Adempiere i compiti in modo più efficiente (ad esempio insieme ad altri comuni)
- Generare entrate supplementari
- Verificare cambiamenti strutturali (ad esempio aggregazione con altri comuni)

Le misure possono comportare una riduzione delle prestazioni nell'adempimento dei compiti da parte del comune e/o un maggiore onere finanziario per la popolazione. Affinché le misure ipotizzate risultino attuabili o possano trovare una maggioranza può essere opportuno se in una prima fase il comune si concentra sul non peggiorare ulteriormente lo stato delle finanze. In una fase successiva sarà poi possibile attuare le misure che migliorano in modo durevole le finanze. Per questo di regola si rende necessaria una riduzione dei debiti.

Come risultato dello studio approfondito delle finanze comunali, il rapporto relativo all'accertamento della situazione finanziaria indica in particolare se e quali misure di vigilanza si rendono eventualmente necessarie. Esso indica inoltre gli accertamenti approfonditi adottati, gli obiettivi stabiliti e gli accordi presi.

Su questa base il Dipartimento delle finanze e dei comuni (DFC) può chiedere al Governo di assoggettare un comune a una vigilanza finanziaria particolare.

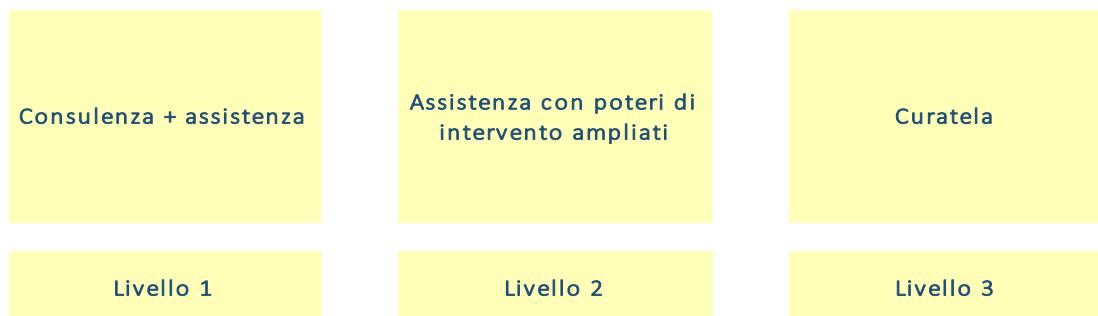
3. Vigilanza finanziaria particolare

Per quanto riguarda le attività dell'UC, i confini tra la vigilanza finanziaria generale e particolare sono fluidi. Di regola l'organo di vigilanza segue più da vicino i comuni con una situazione finanziaria tesa, fornisce maggiore consulenza e presta più attenzione alle decisioni con una determinata portata finanziaria.

Dal punto di vista giuridico la delimitazione è tuttavia ben definita: nell'art. 83 LCom la vigilanza finanziaria particolare viene definita come segue:

A seconda dell'esito di un accertamento della situazione finanziaria, il Governo può assoggettare un comune, un comune patriziale, una regione o una corporazione di comuni a una vigilanza finanziaria particolare.

L'assoggettamento avviene secondo tre livelli di intervento diversi:



Se il Governo assoggetta un comune a questo particolare tipo di vigilanza il diritto cantonale parte dunque da un'attività sovrana dell'organo di vigilanza.

In questo contesto occorre precisare quanto segue.

L'intervento cantonale è strutturato in base a diversi livelli e nel primo livello non è previsto alcun intervento di tipo repressivo da parte del Cantone che mira a limitare inutilmente la capacità d'azione del comune. Nel primo livello di intervento (consulenza e assistenza) l'organo di vigilanza non dispone ad esempio di alcun diritto di pronunciare decisioni o impartire istruzioni.

Le spiegazioni seguenti mostrano lo scopo dei singoli livelli di intervento e come può funzionare la collaborazione tra il comune e l'UC.

3.1 Consulenza e assistenza

Per il comune, il primo livello delle possibilità di intervento della vigilanza finanziaria «consulenza e assistenza» significa unicamente che deve ammettere le attività di sostegno (e che invitano alla prudenza) dell'UC. Spetta al comune decidere se accettare o meno tale sostegno. Si tratta dunque di un aiuto ordinato dall'organo di vigilanza senza sostanziali differenze materiali rispetto alla vigilanza finanziaria generale. In base alle esperienze raccolte finora, il solo fatto che il Governo ordini un intervento può avere un grande influsso sulle azioni o sulle riflessioni del comune, ad esempio facendo sì che il municipio preveda e gestisca l'evoluzione delle finanze in modo più lungimirante.

A questo livello di intervento l'UC fornisce al comune consulenza per quanto riguarda le decisioni significative dal punto di vista finanziario e lo aiuta a ottimizzare il potenziale esistente delle entrate e delle uscite. A questo scopo l'UC procede a scambi regolari e attivi ad esempio con le autorità comunali ed eventualmente con specialisti che conoscono l'adempimento specifico dei compiti del comune e il relativo finanziamento.

L'UC sostiene inoltre il personale comunale nelle sue attività operative affinché il comune disponga a tempo debito di basi decisionali allestite in modo conforme alla legge e significative. Vi rientrano ad esempio il rendiconto annuale, il preventivo e la pianificazione finanziaria.

Il comune non deve presentare all'UC le decisioni rilevanti dal punto di vista finanziario per l'approvazione. Le possibilità di influsso strategiche e politiche dell'organo di vigilanza sono dunque volutamente limitate. In aggiunta alla funzione di sostegno specialistico, l'attribuzione a questo livello di intervento può piuttosto rappresentare una scossa o un cambiamento di mentalità delle autorità comunali, ma anche della popolazione avente diritto di voto.

Non bisogna sottovalutare l'effetto psicologico di questo livello di intervento. L'esperienza mostra che la consulenza e l'assistenza ordinate possono comportare una perdita di fiducia tra l'UC e il comune. Il comune si sente «messo sotto tutela» e questo può condizionare e pesare sulla collaborazione positiva e senza problemi avuta fino ad allora.

Affinché non si verifichi questa evoluzione negativa per gli obiettivi comuni, l'organo di vigilanza deve creare da un lato un clima di comprensione per le misure adottando una comunicazione tempestiva, attiva e aperta nei confronti del comune. D'altro lato è necessaria anche la comprensione del comune per l'intervento cantonale.

3.2 Assistenza con poteri di intervento ampliati

Nel secondo livello delle possibilità di intervento della vigilanza finanziaria «assistenza con poteri di intervento ampliati dell'organo di vigilanza, compresa l'approvazione di decisioni di ampia portata finanziaria» il Governo può limitare il margine di manovra del comune.

In un comune assegnato a questo livello di intervento l'UC intensifica le proprie attività, fornisce consulenza e sostiene le autorità comunali ad esempio nelle decisioni strategiche e di politica finanziaria. Le attività dell'UC devono contribuire affinché il comune pianifichi e gestisca l'adempimento dei compiti e il relativo finanziamento in modo lungimirante e fondato e agisca anche in modo legittimo.

Affinché sia possibile raggiungere questi obiettivi, oltre alle misure preventive questo livello di intervento comprende per il comune anche obblighi di agire di carattere interventista.

Esempi di normali obblighi di agire del comune nei confronti dell'UC

- Sottoporre per l'approvazione un preventivo con conto economico equilibrato.
- Sottoporre per l'approvazione una pianificazione finanziaria limitata alle uscite (per investimenti) indispensabili.
- Sottoporre per l'approvazione uscite liberamente determinabili non preventivate superiori a 10 000 franchi.
- Sottoporre per l'approvazione tutte le misure e gli atti giuridici correlati a corrispondenti uscite o rinunce a entrate, come ad esempio l'emanazione e la modifica di leggi e ordinanze comunali, la stipulazione di contratti, l'adesione a corporazioni e organizzazioni con partecipazione permanente alle spese o l'esternalizzazione di compiti comunali.

La procedura di approvazione è molto impegnativa e richiede tempo sia per l'organo di vigilanza sia per il comune. L'accento è posto in primo luogo sulle pratiche fondamentali e rilevanti dal punto di vista finanziario. La procedura richiede all'UC conoscenze dettagliate della situazione comunale specifica poiché l'intenzione non è quella di una decisione e di un giudizio sovrani e non differenziati.

Le pratiche con importanti ripercussioni finanziarie necessitano di regola di informazioni e accertamenti approfonditi che richiedono del tempo. L'UC ottiene tali accertamenti e informazioni ad esempio attraverso un regolare scambio di informazioni con le autorità comunali sul posto, partecipando alle riunioni del municipio e controllando ordini del giorno e verbali

inviai. Un'altra fonte di informazione è data dai colloqui con il responsabile (esterno) del progetto oppure con diversi uffici in seno al Cantone.

Questo livello di intervento può essere considerato una «curatela parziale». Le misure ordinate individualmente dal Governo e le competenze dell'organo di vigilanza possono far sì che le decisioni delle autorità politiche o addirittura del Popolo vengano annullate o modificate. Vi rientrano ad esempio misure sostitutive come la determinazione del tasso fiscale o delle tasse. In considerazione del principio della proporzionalità, di regola il livello di intervento due non arriverà però a tanto se è riconoscibile un'inversione di tendenza nell'evoluzione finanziaria negativa.

3.3 Curatela

Se istruzioni, misure ed eventuali esecuzioni sostitutive nel quadro del secondo livello di intervento non vanno a buon fine, se non si dà seguito alle disposizioni del Governo o se non vi si dà seguito in modo sufficiente oppure se non è possibile garantire l'amministrazione regolare di un comune, è possibile assoggettare temporaneamente a curatela (livello di intervento tre) il comune in questione.

Con l'imposizione della curatela (cfr. art. 85 LCom) il Governo dispone dello strumento in assoluto più incisivo nel settore della vigilanza, dunque anche nel settore della vigilanza finanziaria.

L'assoggettamento di un comune alla curatela può avvenire solo come estremo rimedio quando tutte le misure più moderate si sono rivelate inutili e/o si impone una vigilanza più estesa per garantire a lungo termine finanze sane e un'amministrazione regolare.

Con la curatela il margine di manovra e l'autonomia del comune vengono annullati (integralmente); nel caso estremo tutte le competenze del comune passano alla persona designata dal Governo o a una commissione di curatela. La curatela può limitarsi anche a determinati compiti o competenze comunali di singoli organi comunali o di singole autorità comunali.

4. Valutazione ed effetto della vigilanza finanziaria

La sovranità finanziaria del comune è un elemento fondamentale dell'autonomia comunale. Di principio il comune gestisce autonomamente le proprie finanze. Autonomia significa anche responsabilità.

L'opposto dell'autonomia comunale è la vigilanza sussidiaria del Cantone, al quale i comuni sono assoggettati quali istituzioni del diritto e dell'organizzazione cantonali. Tra autonomia comunale e vigilanza sui comuni esiste perciò un determinato conflitto di interessi. Il principio legato all'autonomia comunale secondo cui ai comuni spetta un margine di manovra possibilmente ampio nell'adempimento dei loro compiti deve essere osservato anche durante la vigilanza del Cantone.

Gli strumenti della vigilanza finanziaria del Cantone tengono conto in modo adeguato di questo conflitto di interessi. Grazie a un rapporto di fiducia reciproca tra i comuni e l'UC in veste di organo cantonale di vigilanza sulle finanze dei comuni nonché alla consulenza personale, la vigilanza finanziaria ha un effetto preventivo. In questo modo di regola è possibile riconoscere tempestivamente e affrontare le possibili sfide finanziarie.

La risorsa della vigilanza finanziaria particolare con i vari livelli di intervento viene attivata solo dopo un dialogo approfondito con le autorità comunali. In questo contesto l'accertamento approfondito della situazione finanziaria deve indicare la presenza o la minaccia di un disturbo a lungo termine della gestione finanziaria.

Con il livello di intervento uno, l'organo di vigilanza ha inoltre a disposizione un'attività estremamente prossima a quella della vigilanza finanziaria generale.

Si denota che, con la nuova concezione della vigilanza finanziaria, nei comuni è aumentata anche la sensibilità necessaria per evitare un'evoluzione negativa delle finanze. In questo contesto si può anche indicare che una possibile assegnazione a un livello di intervento può anche avere un effetto psicologico: i comuni che corrono il rischio di rientrare in un livello di intervento cambiano il proprio modo di agire in materia di politica finanziaria. È al più tardi in quel momento che i comuni si assumono le proprie responsabilità. Di conseguenza anche la vigilanza finanziaria adempie il proprio compito.

