

Ronnie Moretti
Via Patocchi 1
6605 Locarno
+41 76 303 39 41

RACCOMANDATA

Locarno, 27 novembre 2023

Al
Tribunale amministrativo
Via Pretorio 16

6901 Lugano

Incarto: PUB.2022.66 del Consiglio di Stato
Incarto: 52.2023.379 di questo Tribunale

Risposta

presentato dal sig. Ronnie Moretti, Via Patocchi 1, 6605 Locarno;

**all' Istanza supercautelare e cautelare di revoca dell'effetto sospensivo
dell'8 novembre 2023**

presentata dal comune di Locarno.

Conclusioni delle presenti osservazioni

Il Comune trasmette l'idea che i ricorrenti ed ora io come ricorrente, intendiamo deliberatamente bloccare gli interventi di manutenzione. A torto. Una soluzione per procedere in modo legale alle spese di manutenzione c'è.

Le discordanze tra le basi legali e l'applicazione che ne fa il Comune sono vistose e non sono state commentate in modo compiuto nelle precedenti sentenze. Resta quindi il dubbio fondato che l'applicazione del credito quadro manutenzione non sia conforme alla legalità.

Vi è pure il dubbio che il credito quadro non si adatti al programma di manutenzione del comune di Locarno che è sprovvisto dell'omogeneità di interventi richiesto.

È preferibile adottare un provvedimento certamente legale (riportare la spesa al conto economico) piuttosto che autorizzare un uso la cui legalità non è certa. Pertanto l'effetto sospensivo va mantenuto.

Premessa sull'effetto sospensivo

1. Nell'Istanza di revoca dell'effetto sospensivo 8.11.23 (in seguito Istanza) il Comune, al par. 17 (p.4) sostiene di essere "in presenza di motivi seri, urgenti e d'interesse generale che giustificano la revoca dell'effetto sospensivo" citando "Scolari, Diritto amministrativo, Parte generale, cifra n. 370, pag. 199". Il riferimento in realtà è alla cifra n. 369 là dove Scolari dice "la soppressione dell'effetto sospensivo deve però essere esaminata secondo criteri restrittivi. Per sopprimere l'effetto sospensivo, devono cioè essere dati motivi seri, urgenti e d'interesse generale". Sarebbe comunque utile avvalersi del commento più ampio prodotto nella seconda edizione della medesima opera di Scolari, alla cifra diventata n. 1250, come indicato nelle nostre Osservazioni sulla provvisoria in prima istanza 28.6.22 in nota a p. 2. Il riferimento alla versione ampliata è utile in quanto, dopo aver ripreso quanto scritto nella prima edizione, l'autore prosegue così:

"La decisione dipende dalla valutazione degli interessi implicati: quello del ricorrente ad evitare gli effetti della decisione impugnata e quello dell'Autorità all'attuazione immediata di una situazione conforme al diritto [si tralasciano in questa citazione i numerosi riferimenti alla giurisprudenza]. L'effetto sospensivo può in fine essere revocato dall'autorità di ricorso , segnatamente quando l'interesse all'esecuzione immediata della decisione è preponderante, oppure quando la sospensione ingenera un danno irreparabile. Statuendo sulla domanda di revoca, l'Autorità terrà conto dell'esito favorevole dell'eventuale ricorso solo in assenza di seri dubbi".

2. Innanzitutto nessuno contesta i seri motivi adottati dal Comune: che a non procedere con la manutenzione il danno sia "irreparabile". Tuttavia a mente del ricorrente l'"attuazione immediata di una situazione conforme al diritto" non è solo possibile, ma anche sovente utilizzata dallo stesso Comune (questo aspetto costituisce il successivo capitolo delle presenti osservazioni).
3. In secondo luogo, ai fini della decisione sull'effetto sospensivo, le incongruenze tra le norme riguardanti la contabilità e la gestione finanziaria, comprese quelle indicate nel Manuale di contabilità e gestione finanziaria per i comuni ticinesi (in seguito Manuale) e le dichiarazioni e le soluzioni concrete adottate dal Municipio appaiono in maniera evidente (capitolo successivo sulle discordanze).
4. L'esistenza di una soluzione certamente legale per procedere immediatamente ai lavori di manutenzione programmati e necessari a fronte di una soluzione (utilizzo del credito quadro) in cui vi sono vistose incongruenze con i dispositivi legislativi e normativi, fanno propendere per la non concessione della sospensione.

La soluzione conforme al diritto c'è

5. La soluzione è quella indicata nelle Osservazioni sulla provvisoria 28.6.22 al par. 2 p. 2 e ancor meglio nella lettera di risposta alla lettera 13.12.22 allegata all'Istanza di revoca dell'effetto sospensivo a cui qui si risponde, nella quale, al par. 11, il Comune così si esprime: "il Municipio ha chiesto ai ricorrenti [in prima istanza] di acconsentire all'eliminazione della sospensione (doc. 6). A nulla sono valsi gli appelli della Città". Ma l'affermazione comunale non è completa, in quanto gli allora ricorrenti in prima istanza hanno fornito una risposta all'appello della Città in modo circostanziato con lettera del 24.3.23 in cui per l'appunto spiegano la soluzione (vedi Doc. I).
6. Nella lettera viene spiegata la soluzione che consiste nel superamento del credito per la manutenzione degli stabili a gestione corrente giusta l'art. 170 LOC: "sono riservati i casi di assoluta urgenza. Eventuali sorpassi devono essere evidenziati e giustificati in sede di consuntivo".

Qui di seguito analizziamo le possibili obiezioni verso questa soluzione.

Spostamento del credito dal conto investimenti al conto economico. Il limite di attivazione

7. Lo spostamento di una spesa inclusa nel Credito quadro manutenzione stabili (conto investimenti) al conto economico, fatta eccezione di una o due opere praticamente importanti che hanno effettivo carattere di investimento e l'importo supera quello del limite di attivazione (fr. 100'000) si può fare.
8. Per prima cosa perché la spesa della manutenzione stabili, salvo importanti interventi, prima dell'adozione dei crediti quadro (2018) e il relativo spostamento della spesa dal conto di gestione a quello degli investimenti, veniva assunta per l'appunto integralmente dal conto economico.
9. Ecco la situazione della voce a conto economico riguardante la voce "790.314.01 Manutenzione stabili e strutture" (3144.401 con MCA2).

Anno	Preventivi	Consuntivi	Differenza	CQ
2016	800'000.00	853'059.89	53'059.89	0.00
2017	700'000.00	916'079.08	216'079.08	0.00
2018	200'000.00	357'566.00	157'566.00	522'978.07
2019	200'000.00	236'919.85	36'919.85	546'054.69
2020	250'000.00	343'336.76	93'336.76	528'813.11
2021	250'000.00	241'229.23	-8'770.77	495'976.64
2022	250'000.00	286'140.38	36'140.38	60'000
2023	280'000.00			

10. L'anno scorso, a seguito dell'effetto sospensivo il Municipio ha proceduto in sede di preventivi 2023 allo spostamento di 30'000 franchi dal conto investimenti a quello economico in relazione ai lavori urgenti nell'ambito della manutenzione (vedi aumento da 250 mila nel 2022 a 280 mila nel 2023, vedi anche MM 47 del 25 ottobre 2022, p. 26).

11. Il par. G del Ricorso al Tram spiega come l'ammontare complessivo per la manutenzione degli stabili (a conto economico e nel Credito quadro) e i contratti di servizio pari complessivamente a 1'010'000 franchi annui siano poca cosa (0.42%) rispetto al valore d'assicurazione degli immobili (240 mio). Normalmente è difficile pensare a una buona manutenzione ordinaria a gestione corrente (inclusiva degli imprevisti ecc.) che sia al di sotto dell'uno per cento. Riportare l'importo di 400'000 franchi attualmente attribuito al credito quadro al conto economico, per lo meno provvisoriamente fino a sentenza definitiva, è quindi proporzionato rispetto a quella che potrebbe definirsi una normale manutenzione ordinaria. Si potrebbe infine obiettare che quest'operazione interferisca negativamente sul risultato d'esercizio. Anche a questa obiezione si potrebbe rispondere che, ad esempio, il 2024 ha iscritto sopravvenienze di imposta per 3 milioni (Vedi Doc. II). Questo certamente è un fatto che incide ancor maggiormente sul risultato d'esercizio preventivato abbellendolo.
12. Anche sotto questo aspetto non si sono quindi problemi particolari.
13. Dal momento che il preventivo 2024 è in fase di analisi e che l'approvazione slitta a inizio 2024, si potrebbe procedere con l'incremento della voce Manutenzione stabili e strutture del conto economico senza poi ricorrere al sorpasso.

La giustificazione dei sorpassi

14. Se analizziamo l'insieme della spesa per beni e servizi che è quella in cui rientra anche la spesa per la manutenzione a conto economico, osserviamo un sistematico sorpasso di oltre un milione in media negli ultimi sette anni considerati.

Spese per beni e servizi (31) e relativi sorpassi

Anno	Preventivi	Consuntivi	Sorpasso
2016	13'054'800.00	14'077'479.44	1'022'679.44
2017	12'873'200.00	14'241'139.92	1'367'939.92
2018	11'526'200.00	13'066'654.81	1'540'454.81
2019	11'320'600.00	12'874'905.37	1'554'305.37
2020	11'825'600.00	13'016'713.87	1'191'113.87
2021	12'298'100.00	13'845'177.38	1'547'077.38
2022 con MCA2	10'637'600.00	11'204'455.24	566'855.24

Balza all'occhio la sistematica sottovalutazione a preventivo.

15. Nell'allegato Doc. III si presentano i dati riferiti anche alle voci più specifiche. Si noti che le motivazioni dei sorpassi addotte siano per lo più ben meno connotabili dall'urgenza rispetto a quelle giustamente rilevate dal Comune (vedi Doc. I , paragrafi 18 dell'Istanza, 19 per il rincaro, 20 per l'immobilità, ecc.) a giustificazione della serietà dei motivi per procedere alle spese di manutenzione.
16. Le riserve espresse al par. 21 Istanza del comune a adottare questa prassi risultano poco consistenti. In altre parole, lo spostamento della spesa è ampiamente motivato e giustificato. Se si procede con il preventivo 2024 non sarà necessario giustificare i sorpassi, nel caso contrario essi verranno giustificati come sempre fatto.

Discordanze

Le singole parti d'opera e la base legale per le spese di investimento

17. Le singole parti d'opera e la base legale per procedere all'investimento sono trattate ai paragrafi da 1 a 8 del ricorso davanti al Tram.
18. Da una parte abbiamo l'articolo 26 RGFC che, al cpv. 2, recita: "La risoluzione del legislativo deve almeno prevedere la ratifica: del progetto e del preventivo di massima dell'opera nel suo complesso e delle singole parti d'opera, ..."
19. Formulazione che discende dal vecchio art. 164a che nel 2000 ha introdotto il credito quadro degli investimenti a livello comunale "La decisione del legislativo deve contemplare il progetto di massima delle opere da realizzare".
20. Dall'altra il Comune che si esprime come riportato al par. 1 del ricorso davanti al Tram, a cui si può aggiungere quest'altra affermazione: "La natura di un credito quadro manutenzione stabili è quella di operare su più parti, preventivate ma anche non preventivate (diversi e imprevisti). Sull'arco di 4 anni non è pensabile di prevedere tutto già in fase di elaborazione del MM". (Risposta del Comune 15.6.22, p. 9).
21. Le norme tendono a chiedere che venga votato il credito per le singole parti d'opera. Questo è consonante con l'art. 174 cpv. 3 che dice: "Il credito di investimento può essere impiegato solo per l'oggetto per il quale è stato stanziato e fino a concorrenza del credito lordo concesso". Questa norma è costitutiva della base legale su cui si effettuano gli investimenti. L'interpretazione del Municipio secondo cui possono essere effettuati investimenti anche non approvati è impropria. In questo modo si avallerebbe l'uso fatto col vecchio credito quadro manutenzione 2018-21 quando nei "diversi" è stata inserita la realizzazione del nuovo impianto accessi per 150 mila franchi, investimento che fu quindi realizzato senza informare il legislativo e soprattutto senza base legale. Si veda pagina 2 e il paragrafo 9 del Ricorso 26.4.22. Per quel che concerne la nuova impostazione, con l'abbondante concessione di riserve per imprevisti (25% sul totale) si veda il par. 3 del ricorso davanti al Tram.
22. La seguente sintesi
"il Municipio è in ogni caso vincolato al limite di credito e **al progetto di massima per quanto attiene al tipo di opera, alla sua collocazione sul territorio e al relativo impatto finanziario**".
Vedi punto 7 della decisione 3174 e punto 6 della decisione 3177, entrambe del 23.6.2021; punto 6 della decisione 4314 del 13.9.2023.

mostra altrettanto bene, a parere mio come ricorrente, che il credito quadro così come inteso dal comune non garantisce base legale alla spesa di investimento che per ammissione dello stesso comune non è pianificabile su quattro anni e i crediti delle singole parti d'opera non sono vincolanti.

È tutto investimento?

23. Il Comune afferma spesso che l'argomento della terminologia è utilizzato strumentalmente. In qualità di ricorrente affermo che l'importante è la sostanza (conformità alle normative e ai principi, chiarezza, capacità a suscitare fiducia nelle autorità, ecc.) e talvolta la sostanza non può essere totalmente disgiunta dalla terminologia.
24. Al paragrafo 23 dell'Istanza il Comune si esprime così riguardo alle "doglianze" del ricorrente: "Censurando pretestuosamente la terminologia utilizzata nel MM n. 18, sorvola[ndo] sul fatto che : 1) i termini del nuovo modello contabile MCA2 sono entrati in vigore soltanto dopo il prolungamento del messaggio". In questo modo il Comune intende legittimare la sua impreparazione nel gestire la terminologia del modello contabile riguardo a un MM 18 licenziato il 16 dicembre 2021, ossia due settimane prima dell'inizio del 2022, data di entrata a tutti gli effetti nel MCA2. Tuttavia il 16 ottobre 2021 il municipio approva i preventivi 2022, mostrando di aver perfettamente considerato le differenze tra il vecchio e il nuovo modello contabile (vedi allegato alle pp. 7-9, p. 14 per le tasse causali dove viene fatto riferimento al manuale MCA2, giustamente perché si tratta di mettere a preventivo importi riferiti a nuove regole specificate nel manuale). Si fa quindi uso del modello a dipendenza della convenienza.
25. Il famoso complemento di informazione richiesto dalla commissione della gestione del 2 marzo 2022 (MCA2 già in vigore, allegato 12 ricorso prima istanza), dove il Municipio fornisce ampie e circostanziate informazioni circa le opere incluse nel credito quadro, è stata preceduta da una richiesta formale della Commissione che faceva direttamente riferimento al punto 4.3.6 del manuale (allegato 11 ricorso prima istanza).
26. La tabella alle pp. 7 e 8 del Ricorso di prima istanza indicano le incongruenze tra il manuale, che conviene ricordare ha carattere vincolante (art. 151 cpv. 5 LOC e art. 7 cpv. 5 RG FCC). Nel Ricorso di prima istanza, al par. 7 (e non a p. 7 come erroneamente scritto nel Ricorso presso il Tram) viene fatto un esempio di descrizione delle opere (allegato 12 ricorso prima istanza):

lo stabile necessita di **interventi regolari** al fine del **mantenimento della sostanza** è **da iscriver**e alla voce investimento **come da indicazione della SEL**. Una voce importante [non quantificata] è riservata **al nuovo sistema di conteggio dei consumi** dell'impianto di riscaldamento: **nuovo quadro di comando**.

"interventi regolari al fine del mantenimento della sostanza", la bilancia propende per la manutenzione "ordinaria", si veda anche solo il titolo del punto 4.3.6 del manuale;

Il parere SEL (vedi allegato 5 ricorso in prima istanza) non giustifica o obbliga a "iscrivere" alla voce investimento qualsiasi spesa, né tanto meno quelle volte al "mantenimento della sostanza", ma invita a fare un esame del carattere della spesa.

"il nuovo sistema di conteggio dei consumi" rispettivamente il "nuovo quadro di comando" in quanto adeguamenti a standard considerati "risanamenti" (ricordiamo che la "riduzione dei costi di manutenzione e gestione" deve essere "significativa" e che i lavori che portano a standard attuali non costituiscono migliorie) (Manuale, punto 4.3.6.).

27. Queste incongruenze non vengono analizzate nella sentenza del CdS. Siamo all'inizio della MCA2.

28. Rinvio infine al ricorso davanti al Tram, par E, riguardo alla posizione del capogruppo del secondo partito in CC secondo il quale "Personalmente ritengo che questi investimenti rientrino nella categoria dei risanamenti ... la cui spesa è da registrare nel conto economico".

Contabilizzazione dei cespiti

29. Questo tema viene trattato nel Ricorso al Tram ai paragrafi 16 - 21. Anche qui restano aperte numerose questioni.

30. Iniziamo con le considerazioni del MG 7533 27.6.18 che spiega: "con questo nuovo strumento si vuol offrire un sistema d'informazione dettagliata sull'evoluzione di ogni singolo bene comunale (BA, ma anche BP limitatamente al gruppo 108 dei beni materiali). Informazioni minime saranno rese obbligatorie. p. 10; "I comuni disporranno perciò di un inventario completo e dettagliato delle proprie opere, atto a fornire le informazioni necessarie alla gestione dei beni comunali a lungo termine". p. 15.

31. La seguente tabella mostra le norme e l'applicazione del comune di Locarno.

LOC	RGFCC	Comune di Locarno
<p>Art. 161 - Contabilità dei cespiti</p> <p>¹La contabilità dei cespiti fornisce indicazioni dettagliate sull'evoluzione dei beni d'investimento attivati a bilancio.</p> <p>²Essa comprende gli investimenti materiali dei beni patrimoniali e tutti gli investimenti in beni amministrativi.</p> <p>³A bilancio i cespiti possono essere raggruppati secondo quanto stabilito dal regolamento.</p>	<p>Contabilità dei cespiti. Inventario (art. 161 LOC)</p> <p>Art. 14 ¹Tutti gli investimenti in beni amministrativi nonché quelli materiali dei beni patrimoniali sono registrati nella contabilità dei cespiti; l'obbligo non sussiste per investimenti contabilizzati nel conto economico perché inferiori al limite di attivazione di cui all'art. 10.</p> <p>²La contabilità dei cespiti assume anche la funzione di inventario dei beni comunali; a tale scopo il municipio può prevederne un completamento secondo le necessità del comune.</p>	<p>Allegato 10, ricorso prima istanza. "per ogni intervento indicato alle pagine 6-8 del messaggio (circa 30) corrisponde un cespite, non vi sono sono-cespiti" (informazione del 15 febbraio 2022)</p> <p>"Meglio sarebbe stato l'allestimento di una tabella di assegnazione dei singoli interventi ... alle due categorie citate". Decisione CdS 4314, 13.9.23</p> <p>Consuntivi 2022: oltre all'utilizzo di un'unica durata per l'ammortamento, è andata persi alla registrazione corrispondente all'opera o al progetto specifico. Attivati importi ridicoli (Allegato)</p>

Nell'applicazione delle norme effettuata dal Comune viene a mancare una benché minima differenziazione della durata per le opere di manutenzione (escluso il mobilio) malgrado che, come lo afferma lo stesso Municipio, sono fortemente differenziate (intonaci, impermeabilizzazioni, adeguamenti alle norme SUVA e relative strutture, nuovi impianti di illuminazione, video per la sorveglianza, rifacimento catrame, sostituzione WC, controlli RASI, Scambiatore di calore, impianto di deumidificazione). Col MM 18 veniva ipotizzata una durata di 33 anni per tutte, mentre col consuntivo 2022 la durata per tutte è di 30 anni.

32. Con il consuntivo 2022 inoltre la contabilizzazione dei cespiti si è svolta in modo diverso rispetto a quanto ipotizzato con l'approvazione del MM 18. I cespiti non indicano più singoli stabili con le opere che lo concernono: si è così persa la funzione di inventario. Nel senso che i cespiti, come prodotti nel consuntivo, non permettono

di ricostruire la storia del bene e a interpretare l'arco di vita e se le successive manutenzioni. Pure l'applicazione delle norme sugli investimenti successivi è compromessa (Doc. IV)

33. Sono quindi numerose le discordanze tra le norme che regolano il credito quadro e gli investimenti e l'applicazione del comune di Locarno (preventivi e progetti delle parti dell'opera, base legale per gli investimenti, motivazione del carattere della spesa, contabilità sui cespiti).

Resta quindi indispensabile fare chiarezza su come vadano interpretate queste norme, non solo per il caso di Locarno, ma perché siamo all'alba dell'applicazione del nuovo modello contabile armonizzato.

A questo punto rimane un'ultima osservazione.

34. Le decisioni-sentenze citate sopra specificano tutte la lunga citazione dal Manuale al punto 5.3.3

Sono invece escluse opere che per natura e finalità costituiscono un'unità non suddivisibile in tappe fra di loro simili per contenuti, in particolare la costruzione di opere edili, *“ad eccezione di programmi di manutenzione straordinaria di immobili”* (art. Art. 26 cpv. 1 RG FCC) Quest'ultima frase permette di tener conto della necessità di programmare interventi di manutenzione straordinaria di più immobili (in genere da reddito), la cui concretizzazione è legata ai tempi dettati dal cambio di locatari. Il credito quadro non può invece essere utilizzato per nuove costruzioni.

Che la manutenzione operata a Locarno attraverso il credito quadro non sia quella indicata nel manuale e nella Circolare SEL del 13 febbraio 2020¹ (operazioni simili di programmi di manutenzione straordinaria di stabili da reddito) è evidente, ma nessuno si è preoccupato di indicare una giustificazione che faccia rientrare il caso di Locarno nelle possibili eccezioni riguardo le costruzioni edili.

Confronto di affermazioni che riguardano questo aspetto

<p>Art. 175 - Credito quadro ¹I comuni possono utilizzare il credito quadro per la realizzazione di un programma di investimenti articolato in più parti d'opera, funzionalmente distinte fra loro ma con contenuti tecnici simili. Esso non è ammesso per opere che per natura e finalità costituiscono un'unità non suddivisibile. [...]</p>	<p>Credito quadro (art. 175 LOC) Art. 26¹Il credito quadro può essere utilizzato per opere infrastrutturali previste da un programma generale la cui realizzazione è attuabile a tappe, quali la costruzione e/o la manutenzione straordinaria di strade, di sistemi di evacuazione e smaltimento delle acque, di impianti di approvvigionamento idrico, elettrico o del gas o di altre opere strutturali, come pure programmi di investimento relativi a forniture. Sono di principio escluse le opere edili.</p>	<p>Il Messaggio 4671 del 27 agosto 1997. E' notorio come i Comuni siano confrontati in settori come lo smaltimento delle acque, la captazione e distribuzione dell'acqua potabile, la formazione o la manutenzione di strade, ad importanti investimenti suddivisibili di regola in svariati lotti di esecuzione. La complessità delle procedure previste, in particolare l'obbligo di ottenere</p>
--	---	--

¹ https://www4.ti.ch/fileadmin/DI/DI_DI/SEL/Comuni/Circolari/2020/CIR20200213-Comuni-Modifica_RG FCC aprile_2020-3.pdf

<p>3 Il regolamento definisce i presupposti d'utilizzo del credito quadro e i contenuti minimi della risoluzione del legislativo di stanziamento dello stesso. <i>“La formulazione dell’attuale art. 164a viene rivista e completata secondo il modello preparato nell’ambito dell’abrogazione della LMSP. Si sono voluti integrare elementi emersi dall’esperienza dei primi anni di utilizzo di questa facoltà, prevista dalla revisione della LOC nel 2000.”</i></p>		<p>particolari autorizzazioni cantonali in relazione al sussidiamento, già implicano notevoli lungaggini dal momento della decisione alla sua messa in esecuzione.</p>
--	--	--

Ancora una volta, siamo confrontati con un’applicazione da parte del Comune discordante, in quanto la diversità degli interventi che rende impossibile stabilire un’unità suddivisibile.

Conclusioni

La soluzione di buon senso per operare con i programmi di manutenzione esiste e garantisce la legalità.

I dubbi di mancata legalità dell’applicazione che il Comune fa del credito quadro e delle norme sugli investimenti sono importanti, in quanto la discordanza tra norme e applicazione è manifesta.

Sorge addirittura il dubbio che il credito quadro sia lo strumento sbagliato per questo tipo di manutenzione, in quanto manca l’uniformità degli interventi che in questo caso manca. Queste considerazioni combinate propendono per mantenere l’effetto sospensivo.

Con ossequio

Ronnie Moretti

Allegati:

Doc I Risposta del 24 gennaio 2023 al Comune

Doc II Comunicato stampa sui preventivi 2024

Doc III Informazioni sui sorpassi a conto economico (alcune voci o gruppi)

Coc IV Estratto contabilizzazione dei cespiti consuntivo 2022