

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona

telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

statuendo sul ricorso 5 novembre 2024 dei signori **Raoul Ghisletta**, **Edoardo Cappelletti** e **Cristiano Canuti**, Lugano, contro la decisione 7/9 ottobre 2024 del Consiglio comunale di Lugano relativa all'approvazione dei conti consuntivi 2023 del Comune (MM no. 11857);

viste le risposte:

- 4 dicembre 2024 del Comune di Lugano (rappr. dal Municipio);
- 6 dicembre 2024 della signora Benedetta Bianchetti, Presidente del Consiglio comunale di Lugano;

letti ed esaminati gli atti;

ritenuto,

IN FATTO:

- A. In data 28 marzo 2024, il Municipio di Lugano ha licenziato il MM no. 11857 accompagnante i conti consuntivi 2023 del Comune che presentavano un utile d'esercizio di fr. 12'355'835.69 a fronte di spese complessive pari a fr. 481'110'123.87 e ricavi complessivi pari a fr. 492'465'959.56 di cui fr. 254'000'000.00 quale gettito comunale d'imposta (cfr. copia MM e conti consuntivi 2023 agli atti).
- B. Conformemente ai disposti di legge, la proposta municipale è stata demandata per esame alla Commissione della gestione, la quale con dettagliato rapporto del 30 settembre 2024, dopo avere richiesto e ottenuto -per quanto d'interesse al presente giudizio- tutta una serie di informazioni relative alla situazione della cassa del Corpo civici pompieri (cfr. copia risposta municipale del 5 settembre 2024 e documentazione allegata), l'ha preavvisata favorevolmente (cfr. copia rapporto commissionale agli atti).
- C. Riunito in seduta 7 ottobre 2024, il Consiglio comunale di Lugano ha proceduto -tra l'altro- all'esame del MM no. 11857 (cfr. copia avviso convocazione seduta).

Dopo discussione e approvazione dei singoli dicasteri (da rilevare che nell'ambito dell'esame del Dicastero sicurezza e spazi urbani non vi è stato nessun intervento con conseguente approvazione dello stesso con 42 voti favorevoli, 0 contrari e 3 astenuti – cfr. copia verbale discussioni seduta pubblicato sul sito ufficiale del Comune), in votazione finale, presenti in sala al momento del voto 50 consiglieri su 60, il legislativo comunale, con 42 voti favorevoli, 3 contrari e 5 astenuti, ha risolto quanto segue (cfr. copia estratto verbale risoluzioni agli atti e verbale discussioni):

1. *I bilanci consuntivi del Comune di Lugano, conti gestione corrente, conti investimenti e bilancio per l'anno 2023 sono approvati.*
2. *L'avanzo d'esercizio di fr. 12'355'835.69 è riportato in aumento del capitale proprio.*
3. *Sono approvate le liquidazioni del Comune (Divisioni: Finanze, Gestione e manutenzione immobili, Spazi urbani, Edilizia pubblica, Sport, eventi e congressi, Pianificazione ambiente e mobilità, Attività culturali, Corpo Civici Pompieri, Prevenzione e sostegno, nelle osservazioni generali al conto investimenti, con "riepilogo delle opere oggetto di liquidazione finale").*
4. *È dato scarico al Municipio per tutta la gestione finanziaria e contabile relativa all'anno 2023 e lo stesso è autorizzato alla destinazione dei saldi nel modo indicato a bilancio.*

In applicazione dell'art. 74 cpv. 1 LOC, tutte le risoluzioni adottate nel corso della seduta sono state oggetto di regolare pubblicazione agli albi comunali a decorrere dal 9 ottobre 2024.

- D. Contro la decisione sovraesposta, con particolare riferimento alla mancata contabilizzazione nei conti 2023 del Comune di Lugano della cassa del Corpo civici pompieri, si sono aggravati davanti a questo Consiglio, con il ricorso citato in ingresso, i signori Raoul Ghisletta, Edoardo Cappelletti e Cristiano Canuti, postulandone in via principale l'annullamento, con conseguente riforma da parte del Consiglio di Stato della decisione consiliare, integrando d'ufficio la cassa dei pompieri nel conto economico 2023 e nel bilancio al 31.12.2023 del Comune. Subordinatamente, essi ne chiedono l'annullamento, con conseguente rinvio degli atti all'istanza inferiore per nuova decisione, nel senso di integrare la cassa dei pompieri nel conto economico 2023 e nel bilancio al 31.12.2023 del Comune.

Richiamate le considerazioni espresse a questo proposito dalla Commissione della gestione nel suo rapporto del 30 settembre 2024 sui conti consuntivi 2023, come pure le informazioni fornite dal Municipio l'11 ottobre 2024 in risposta all'interrogazione no. 1437 "*Contabilizzazione della cassa del Corpo dei Civici Pompieri*", alla luce anche dei disposti del Regolamento del Corpo dei civici pompieri della Città di Lugano, degli art. 151 ss. LOC, nonché del fatto che la cassa viene alimentata dai versamenti cantonali e federali di indennità, in particolare per interventi e per corsi dei pompieri, oltre che da alcuni contributi comunali, a giudizio dei ricorrenti gli importi relativi alla cassa dei pompieri a fine 2023 toccano normali voci di spesa e di ricavo di un servizio comunale, voci che, a loro dire, conformemente ai principi di contabilità e gestione finanziaria applicabili, devono figurare nei conti comunali 2023.

Ne consegue, a loro dire, che il dato del risultato totale d'esercizio e il risultato globale del conto economico 2023 del Comune di Lugano sono incompleti e quindi non corretti.

Pertanto l'avanzo d'esercizio 2023 è di ca. fr. 2 mio di superiore a quanto indicato nella decisione impugnata e questo a seguito della mancata contabilizzazione (quale entrata straordinaria) della cassa del Corpo civici pompieri.

Di riflesso anche gli attivi del bilancio al 31.12.2023 sono superiori per un importo analogo.

Omettendo quindi di contabilizzare nei conti consuntivi 2023 la cassa del Corpo civici pompieri, a mente dei ricorrenti, l'agire comunale si pone in contrasto con

quanto previsto da legge e regolamenti, ragione per cui l'avversata decisione adottata dal legislativo comunale è annullabile ai sensi dell'art. 212 LOC, essendo illegale dare scarico al Municipio che deve presentare ricavi e spese d'esercizio, nonché bilanci, completi.

- E. Con circostanziato atto di risposta del 4 dicembre 2024, il Comune di Lugano ha postulato la reiezione del gravame.

Posto preliminarmente in evidenza come la cassa dei pompieri sia stata istituita nel lontano 1913 e sia sempre stata gestita in piena autonomia dal Corpo stesso, rispettivamente come la revisione di questa cassa sia stata affidata da diversi anni al Servizio controllo finanze della Città di Lugano, il quale allestisce annualmente il relativo rapporto che viene consegnato per approvazione al Municipio, e come nel MM no. 11857 sia stata riportata l'indicazione dell'avvenuta certificazione anche per il 2023 della cassa dei pompieri da parte del citato servizio, l'autorità comunale sottolinea innanzitutto come la questione dell'inserimento della medesima nei conti comunali sia stata sollevata e discussa dall'organo esecutivo che ha chiesto proprio al Servizio controllo finanze -unitamente alle Divisioni Affari giuridici e Finanze- di approfondire se la gestione fuori bilancio di un fondo di questo tipo fosse possibile.

Essa osserva poi come nell'ambito dell'esame del MM no. 11857 la Commissione della gestione abbia formulato all'attenzione municipale una serie di domande riguardanti proprio la contabilizzazione della cassa dei pompieri, ricevendo le relative dettagliate risposte in data 22 agosto 2024, alle quali lo stesso Municipio ha allegato anche la risposta della Sezione degli enti locali all'istanza d'intervento del 12 luglio 2024 del municipale Ghisletta, risposta che non ha dato per adempiuta una violazione dell'art. 151 LOC nel caso in cui la cassa dei pompieri non fosse stata inserita nei conti del Comune, non essendoci a livello ticinese un'uniformità in proposito.

Alla Commissione è tuttavia stata indicata l'intenzione municipale di mantenere l'analisi in corso ad opera dei servizi interni dell'amministrazione comunale per valutare la soluzione più appropriata per garantire la migliore efficienza dal profilo finanziario e operativo.

Volontà poi ribadita nel corso dell'audizione commissionale del 23 settembre 2024 della capo dicastero da concretizzarsi in vista dell'allestimento del preventivo 2026, cui ha fatto seguito il rapporto commissionale sui conti consuntivi 2023, sottoscritto da tutti i commissari, il quale non esprime ulteriori perplessità o richieste diverse, limitandosi a inserire i dettagli contabili ricevuti dal Municipio in relazione alla cassa dei pompieri e dichiarandosi favorevole alla decisione municipale di avviare un'analisi interna, restando in attesa del risultato di tale riflessione.

Non da ultimo l'autorità comunale pone in evidenza come nell'ambito del dibattito plenario sui conti consuntivi 2023, il tema della contabilizzazione della cassa dei pompieri non sia più stato affrontato.

Da qui il convincimento come nella gestione della cassa del Corpo civici pompieri da parte municipale non vi sia stata nessuna violazione delle norme applicabili, segnatamente della LOC.

- F. Con presa di posizione del 6 dicembre 2024, la signora Benedetta Bianchetti, Presidente del Consiglio comunale di Lugano, ha comunicato di rimettersi al giudizio dell'Autorità superiore.

considerato,

IN DIRITTO:

1. La competenza decisionale di questo Consiglio a dirimere la vertenza risulta dall'art. 208 cpv. 1 LOC.

Pacifica è la legittimazione attiva dei ricorrenti, cittadini di Lugano, in applicazione dell'art. 209 LOC, non essendo stato, da un lato, il signor Raoul Ghisletta, municipale di Lugano dall'aprile 2024, membro dell'organo esecutivo al momento del licenziamento del MM no. 11857 avvenuto il 28 marzo 2024, e, dall'altro, avendo i signori Edoardo Cappelletti e Cristiano Canuti, consiglieri comunali, espresso voto di astensione al momento dell'adozione dell'avversata decisione consiliare sui conti consuntivi 2023 del Comune di Lugano.

Il ricorso, interposto nei termini di legge (art. 213 cpv. 2 LOC e 68 cpv. 1 LPAm), è quindi ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli elementi acquisiti all'incarto, senza necessità di dovere procedere a ulteriori atti istruttori (art. 25 LPAm).

2. Giusta l'art. 212 LOC, le singole decisioni degli organi comunali sono annullabili se contrarie a norme della Costituzione, di legge o di regolamenti (lett. a). Oltre a ciò, le medesime sono annullabili anche quando scaturiscono da processi decisionali carenti che non garantiscono una libera e consapevole espressione del voto (art. 212 lett. b) - e) LOC).

Ove non sia fatta valere una violazione del diritto secondo l'art. 212 LOC, l'autorità di ricorso non può però mettere in discussione una decisione del legislativo comunale senza esporsi al rimprovero di essersi arrogata un potere di cognizione che disattende il principio dell'autonomia comunale (STA 52.2021.5 del 21 agosto 2023 in re S.; STA 52.2020.273 del 5 dicembre 2022 in re R.; STA 52.2018.315 del 31 ottobre 2018 in re F.; RtiD II-2017 no. 5).

Presupposto irrinunciabile di una libera e consapevole espressione del voto è però un'oggettiva ed esauriente informazione sul tema oggetto della deliberazione. Un'adeguata conoscenza dell'oggetto in discussione è, infatti, garanzia di correttezza della decisione adottata (STA 52.2022.91 del 22 aprile 2024 in re S.; STA 52.2021.5 del 21 agosto 2023 in re S.; STA 52.2021.445 del 21 marzo 2023 in re C.; STA 52.2020.502 del 23 novembre 2022 in re B.; STA 52.2020.141 del 16 agosto 2021 in re A.-A. e Ilcc; STA 52.2020.23 del 1 marzo 2021 in re A.).

Il compito principale di informare l'organo legislativo comunale compete al Municipio. Quest'ultimo vi provvede con la presentazione di messaggi (in seguito MM) che devono essere i più esaustivi possibili, poiché lo scopo degli stessi è proprio quello di orientare in modo esauriente i membri dell'organo legislativo e ciò affinché questi ultimi possano poi decidere in un secondo tempo con piena

cognizione di causa (STA 52.2022.91 del 22 aprile 2024 in re S.; STA 52.2021.5 del 21 agosto 2023 in re S.; STA 52.2021.445 del 21 marzo 2023 in re C.; STA 52.2021.498 del 23 novembre 2022 in re B.; STA 52.2020.141 del 16 agosto 2021 in re A.-A. e Ilcc; STA 52.2020.23 del 1 marzo 2021 in re A.).

Spetta poi alla o alle Commissioni del legislativo il compito di sottoporre tali proposte a una verifica critica volta ad approfondire la conoscenza dell'oggetto (art. 56 cpv. 2 LOC).

L'ultimo approccio di tipo cognitivo è quindi lasciato alla discussione plenaria che precede la deliberazione vera e propria da parte del consesso. Anche il sindaco e i municipali possono parteciparvi (art. 28 cpv. 3 e 55 cpv. 3 LOC) allo scopo di chiarire e completare le motivazioni alla base della proposta di deliberazione sottoposta all'organo legislativo (STA 52.2022.91 del 22 aprile 2024 in re S.; STA 52.2021.445 del 21 marzo 2023 in re C.; STA 52.2020.502 del 23 novembre 2022 in re B.; STA 52.2020.141 del 16 agosto 2021 in re A.-A. e Ilcc; STA 52.2025.507 del 9 gennaio 2017 in re L.).

Il controllo giudiziale della congruenza, dell'adeguatezza e dell'oggettività dell'informazione dispensata dal Municipio nell'ambito dei MM e dalla Commissioni attraverso i relativi rapporti è in ogni caso limitato.

Informazioni carenti o errate contenute nel MM che il Municipio sottopone, al legislativo comunale possono determinare l'annullamento della decisione che ne è scaturita soltanto se il difetto è di natura tale da giustificare la conclusione che l'organo deliberante ne è stato fuorviato o non ha comunque potuto determinarsi con la necessaria cognizione di causa (STA 52.2022.91 del 22 aprile 2024 in re S.; STA 52.2021.5 del 21 agosto 2023 in re S.; STA 52.2021.445 del 21 marzo 2023 in re C.; STA 52.2021.498 del 23 novembre 2022 in re B.; STA 52.2020.141 del 16 agosto 2021 in re A.-A. e Ilcc; STA 52.2020.23 del 1 marzo 2021 in re A.; STA 52.2015.507 del 9 gennaio 2017 in re L.).

3. Fatta questa premessa, giova ricordare che la gestione finanziaria comunale è retta dai principi della legalità, dell'equilibrio finanziario, della parsimonia, dell'economicità, della causalità e della compensazione dei vantaggi, nonché del divieto del vincolo delle entrate (art. 151 cpv. 1 LOC – cfr. sulla loro definizione e contenuto vedi gli art. 1-6 RGFCC).

Soggiunge poi il cpv. 2 della stessa norma, peraltro ripreso dall'art. 7 cpv. 1 RGFCC, che la contabilità deve permettere una visione chiara, completa e veridica della gestione finanziaria, del patrimonio e dei debiti del Comune.

A ciò deve essere aggiunto che la presentazione dei conti è basata sui principi dell'iscrizione al valore lordo, della delimitazione temporale dell'esercizio, dell'importanza della chiarezza, dell'attendibilità, della comparabilità e della continuità nella presentazione e nei criteri di valutazione (art. 7 cpv. 2 RGFCC).

Responsabile della corretta tenuta della contabilità, in particolare della completa e ordinata catalogazione dei giustificativi, compresi quelli delle operazioni di cassa, è il Municipio (cpv. 3).

Per quanto attiene ora al consuntivo, l'art. 173 cpv. 1 LOC indica che lo stesso comprende il conto economico, il conto degli investimenti e il bilancio.

Esso è presentato conformemente al piano dei conti armonizzato ed è accompagnato da un MM che deve fornire informazioni sulle principali differenze rispetto al preventivo, evidenziando e giustificando in particolare i sorpassi di credito delle singole voci del conto economico (art. 21 cpv. 1 RGFCC).

Il MM deve dare indicazioni anche sul bilancio, nonché sul conto degli investimenti. In quest'ultimo caso è da dedicare adeguata attenzione alle opere giunte a liquidazione nell'anno in esame (art. 21 cpv. 2 RGFCC).

Parallelamente al consuntivo vengono presentati anche i rendiconti dei legati e delle fondazioni gestiti dal Comune, nonché i consuntivi delle aziende municipalizzate.

L'esame e l'approvazione avviene secondo le regole del preventivo (cfr. a questo proposito l'art. 169 cpv. 5 LOC - Manuale di contabilità e gestione finanziaria per i comuni ticinese, cap. 5.2.1, pag. 62, edizione gennaio 2023).

In applicazione dell'art. 173 cpv. 2 LOC, l'art. 22 RGFCC elenca poi tutti i documenti da allegare al MM sul consuntivo, vale a dire le ricapitolazioni dei conti e degli allegati con la descrizione dei contenuti minimi per genere di tabella.

Per quanto attiene infine al conto economico e al conto degli investimenti, i dati di consuntivo vengono confrontati con quelli di preventivo e con quelli di consuntivo dell'anno precedente.

4. Dalla documentazione agli atti emerge innanzitutto che la questione relativa alla contabilizzazione della cassa del Corpo civici pompieri di Lugano è stata sollevata a livello di legislativo comunale dalla Commissione della gestione nell'ambito dell'esame del MM no. 11857 sui conti consuntivi 2023, sottoponendo a questo proposito al Municipio tutta una serie di quesiti.

Quesiti ai quali in data 5 settembre 2024 il Municipio di Lugano ha dato puntuali risposte, informando altresì in quella occasione i commissari –allegandone il documento- della presa di posizione 7 agosto 2024 della Sezione degli enti locali in evasione dell'istanza d'intervento del 12 luglio 2024 del municipale e qui ricorrente Raoul Ghisletta (cfr. copia risposte municipali e scritto Sezione degli enti locali agli atti).

Da rilevare inoltre che in quella occasione, l'Esecutivo di Lugano ha comunicato ai commissari l'esistenza e la sua volontà di continuare l'analisi in corso ad opera dei servizi interni dell'amministrazione comunale volta a valutare proprio la soluzione più appropriata da attuare che garantisca la migliore efficienza dal profilo finanziario e operativo.

Preso atto delle suddette informazioni, la Commissione della gestione ha poi richiesto un'audizione sul tema della capo dicastero, la quale nel corso dell'incontro del 23 settembre 2024 ha sostanzialmente ribadito quanto precedentemente scritto dal Municipio, precisando come lo stesso, già prima dell'istanza d'intervento, avesse incaricato i servizi interni per approfondire la questione e per sondare eventuali soluzioni alternative a quella esistente a quel momento.

Il tutto in vista dell'allestimento del preventivo 2026, essendo quello del 2025 già oggetto di MM poi effettivamente licenziato il 17 ottobre 2024 (MM no. 12068).

Tutte queste circostanze risultano anche dal rapporto sui conti consuntivi 2023 del 30 settembre 2024 della Commissione della gestione, peraltro sottoscritto da tutti i commissari e senza sollevare ulteriori perplessità sull'argomento della cassa dei Civici pompieri di Lugano, rapporto nel quale la medesima si è limitata a inserire i

dettagli contabili ricevuti dal Municipio in relazione alla citata cassa, precisando altresì di ritenere ragionevole una riflessione su un eventuale cambiamento delle modalità di gestione dopo una consuetudine decennale, accogliendo altresì favorevolmente la decisione municipale di avviare un'analisi interna e restando in attesa dei risultati di tale riflessione (cfr. copia rapporto commissionale, pag. 32-33 agli atti).

Non da ultimo, va poi anche posto in evidenza come a livello di dibattito plenario, durante la seduta del 7 ottobre 2024, il Consiglio comunale di Lugano non ha più affrontato il tema, non essendoci stato alcun intervento in proposito, approvando a larga maggioranza i conti consuntivi 2023 così come presentati (cfr. copia verbale discussioni seduta pubblicato sul sito ufficiale del Comune).

Tutti questi elementi portano questo Consiglio al convincimento che il legislativo comunale di Lugano ha deciso anche sulla questione della contabilizzazione della cassa del Corpo civici pompieri con la necessaria cognizione di causa, facendo di fatto sue le conclusioni commissionali sull'argomento e ritenendo pertanto a quel momento di attendere gli sviluppi legati all'analisi in atto da parte del Municipio.

Da qui la conferma, per i motivi di cui sopra, della decisione 7 ottobre 2024 del Consiglio comunale di Lugano sui conti consuntivi 2023.

5. A titolo di complemento, questo Consiglio ritiene tuttavia opportuno esprimersi sull'argomento, riprendendo in sostanza quanto già indicato nella ris. gov. no. 232 del 22 gennaio 2025 in risposta all'interrogazione no. 95.24 del 4 settembre 2024 relativa proprio alla contabilizzazione della casse dei Corpi pompieri comunali (cfr. copia testo interrogazione di Nina Pusterla e cofirmatari agli atti),

Pur rilevando come non vi sono disposizioni formali di diritto superiore relative alla gestione e alla contabilizzazione delle casse dei corpi pompieri, che sono -giova rimarcare- a tutti gli effetti dei servizi la cui gestione è operata e affidata ai Comuni ai sensi della Legge sull'organizzazione della lotta contro gli incendi, gli inquinamenti e i danni della natura del 5 febbraio 1996 (LLI), i casi in cui i singoli Corpi pompieri sono gestiti contabilmente al di fuori dei conti comunali sono verosimilmente il frutto di un retaggio storico, vale a dire di una consuetudine che però non trova più alcun riscontro dell'attuale assetto legislativo.

Questo Consiglio ribadisce quindi che non sussistano più motivi per non procedere ad un'integrazione completa della contabilità dei Corpi pompieri all'interno di quella comunale, rilevando in dettaglio spese, ricavi, conti attivi e passivi relativi all'attività dei pompieri, ed essere quindi regolarmente sottoposti alla verifica degli organi comunali e dell'organo di controllo esterno.

In conformità all'art. 151 cpv. 2 LOC, le contabilità dei pompieri vanno quindi integrate nei conti comunali, prevedendo le necessarie modifiche contabili a partire dai preventivi 2026.

Sarà pertanto compito del Municipio di Lugano, sulla base anche delle indicazioni di natura contabile che saranno formulate dalla Sezione degli enti locali, di procedere in tal senso e questo già a partire dall'allestimento del preventivo 2026 del Comune.

6. Per i motivi di cui sopra, il ricorso dei signori Raoul Ghisletta, Edoardo Cappelletti e Cristiano Canuti deve quindi essere respinto.

Data la particolarità della fattispecie, si prescinde dal prelievo della tassa di giudizio (art. 47 LPAm). Non si assegnano indennità a titolo di ripetibili (art. 49 LPAm).

PER QUESTI MOTIVI:

visti la LOC, il RG FCC, il Regolamento del CCPL, la LLI, la LPAm, la giurisprudenza vigente in materia, nonché ogni altra norma in concreto applicabile;

su proposta del Servizio dei ricorsi,

risolve:

1. Il ricorso è **respinto**.
2. Non si preleva la tassa di giudizio. Non si assegnano indennità a titolo di ripetibili.
3. Contro la presente decisione è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, Lugano, nel termine di 30 giorni dalla notifica.
4. Intimazione: (Invio per raccomandata)
 - ai ricorrenti, per il tramite del signor Raoul Ghisletta, Via Besso 59, 6900 Lugano;
 - al Municipio del Comune di Lugano, Piazza Riforma 1, 6900 Lugano;
 - alla signora Benedetta Bianchetti, Via Luganetto 2, 6962 Viganello.

Comunicazione: (Invio per posta interna)

- al Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali (di-sel@ti.ch);
- al Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato (can-srsc@ti.ch).

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Christian Vitta

Il Cancelliere



Arnoldo Coduri