



Messaggio municipale no. 163

Gestione dei Castelli – richiesta di un
credito per la quota parte di copertura
del disavanzo 2010-2017

7 novembre 2018
Commissione competente:
Commissione della gestione

Sommario

1	La convenzione di gestione dei Castelli di Bellinzona	3
2	La gestione 2010-2017 e il disavanzo accumulato	5
3	L'audit della Multirevisioni SA	6
4	La proposta del Municipio	7
5	Dispositivo	9

Lodevole Consiglio comunale,
signore e signori Presidente e Consiglieri comunali,

i tre Castelli di Bellinzona – patrimonio dell'umanità Unesco – di proprietà del Cantone, sono gestiti dal 1999 dall'ente turistico di Bellinzona (prima Ente turistico del Bellinzonese, ETB, poi dal 2015 in seguito all'aggregazione degli enti turistici Organizzazione turistica regionale Bellinzonese e Alto Ticino, OTR-BAT) su base convenzionale. Una prima convenzione era stata sottoscritta, appunto nel 1999, da Cantone, ETB e Città di Bellinzona, per poi essere aggiornata e prolungata nel 2010. In questo secondo periodo convenzionale la "gestione Castelli" ha accumulato un disavanzo d'esercizio di 579'761.- fr.. Per le ragioni che spiegheremo nel dettaglio in seguito, con il presente Messaggio il Municipio sottopone al Consiglio comunale la proposta di partecipare con la quota parte di un terzo alla copertura del disavanzo, al pari degli altri due partner convenzionali. Vengono inoltre illustrate le modalità con cui i tre partner intendono gestire transitoriamente nel 2019 i Castelli, in attesa di definire la nuova "governance" dei manieri con entrata in vigore il 1. gennaio 2020.

1 La convenzione di gestione dei Castelli di Bellinzona

Come detto la Convenzione sui cui si basa l'attuale Gestione dei Castelli è stata sottoscritta nel 2010 da Cantone, Città e allora ETB con durata di otto anni (2010-2017). La stessa è stata prolungata di un anno nel 2017, scadrà quindi alla fine del 2018. La convenzione conferisce all'ente turistico il compito di gestire e valorizzare i Castelli. Inoltre l'ente turistico è chiamato ad animare culturalmente e turisticamente i manieri. Da parte sua il Cantone versa un contributo annuale all'ente turistico di fr. 530'000.- (indicizzati, attualmente 541'749.-) per l'adempimento dei compiti di amministrazione dei beni e di manutenzione. Il Cantone assicura pure la manutenzione straordinaria dei beni. La Città partecipa invece assumendosi alcune spese vive, più precisamente 12'000.- fr. in consumo acqua potabile, utilizzo canalizzazioni e raccolta rifiuti e, attraverso le AMB, non fattura consumi di elettricità superiori ai 25'000.- fr. annui. Il Comune, attraverso i propri servizi, si occupa infine della pulizia di alcuni spazi elencati nella convenzione e dello sgombero neve.

Per l'animazione culturale è inoltre previsto un apposito contributo da parte del Dipartimento educazione, cultura e sport (DECS) sulla base delle singole proposte. Questo contributo si è sempre aggirato attorno ai 100'000.- fr.. In questo ambito la Città, nell'ambito del proprio budget riservato al supporto a eventi e manifestazioni, stanziava a sua volta un contributo, di regola pari a 35'000.- fr. annui.

Riassumendo, la convenzione prevede quanto segue:

Organizzazione turistica regionale Bellinzonese e Valli (OTR-BAT)

- Gestione Castelli
- Manutenzione ordinaria
- Animazione culturale e turistica

Cantone

- Contributo fr. 541'749.-
- Manutenzione straordinaria
- Contributo ca. fr. 100'000.- per animazione culturale (extra convenzione)

Città

- Consumo acqua potabile, tassa utilizzo canalizzazioni e tassa raccolta rifiuti per 12'000.-/anno
- Consumo energia elettrica oltre i 25'000.- fr./anno
- Contributo ca. fr. 35'000.- per animazione culturale (extra convenzione)

La convenzione istituisce una **Commissione di supervisione e coordinamento** con il compito di coordinare la gestione dei Castelli e in particolare di garantire un'adeguata valorizzazione culturale dei manieri in sintonia con le direttive Unesco. La Commissione è composta da 5 membri, di cui tre in rappresentanza del Cantone (tra cui il presidente), 1 della Città e 1 di OTR-BAT. Va detto che per prassi il rappresentante politico della Città è sempre stato accompagnato da un funzionario dirigente.

La vigilanza e il controllo finanziario della gestione sono per contro affidati all'**Ufficio della gestione finanziaria e del controlling del Dipartimento del territorio (DT)**, che ogni anno deve analizzare la contabilità della gestione Castelli e sottoporla alla Commissione di supervisione e coordinamento.

Gli aspetti tecnico-contabili sono pure regolati dalla convenzione. L'ente turistico deve tenere una contabilità separata della gestione Castelli. I bilanci e la necessaria documentazione devono essere sottoposti annualmente all'Ufficio della gestione finanziaria e del controlling del DT. Evidentemente, non avendo la gestione Castelli personalità giuridica propria, la contabilità deve poi essere integrata in quella dell'ente turistico e fatta approvare dai competenti organi di ETB prima e OTR-BAT poi.

2 La gestione 2010-2017 e il disavanzo accumulato

La gestione dei Castelli “nuova convenzione” ha presso avvio nel 2010 portandosi in dote un capitale proprio di fr. 22'223.- accumulato negli anni precedenti. Negli anni tra il 2010 e il 2017 la situazione finanziaria di è evoluta nel seguente modo:

Anno	Capitale proprio	Conto Economico
2009	22'223.-	
2010	-91'620.-	-113'843.-
2011	-91'146.-	474.-
2012	-90'598.-	547.-
2013	-90'385.-	213.-
2014	-90'184.-	202.-
2015	-139'319.-	-49'135.-
2016	-253'857.-	-114'538.-
2017	-579'760.-	-325'904.-

Il disavanzo accumulato è stato generato dai seguenti fattori:

- un costo straordinario nel 2010 di ca. 100'000.- fr. dovuto a prestazione fornite dall'ETB;
- un accantonamento complessivo di 170'000.- fr. per IVA non versata sul contributo cantonale (in base a un accertamento dall'Amministrazione federale delle contribuzioni per il quale è ancora aperto un contenzioso);
- maggiori costi di gestione (in particolare per personale) di ca. 100'000.- fr. generati tra il 2015 e il 2017;
- maggiori costi per organizzazione di mostre di ca. 145'000.- fr.;
- ammortamenti straordinari sulla sostanza fissa per 65'000.- fr. (mai effettuati in precedenza).

Il Municipio ha preso atto della problematica per la prima volta tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018 attraverso il proprio rappresentante nella Commissione di supervisione e coordinamento. La stessa Commissione è stata informata per la prima volta nella seduta del mese di dicembre 2017.

Sulla base delle informazioni preliminari ricevute il Municipio ha richiesto al Consiglio di Stato (proprietario dei Castelli) e in particolare all'Ufficio della gestione finanziaria e del controlling del DT, un approfondimento della situazione. Il rapporto dettagliato è stato consegnato il 24 aprile del 2018. Parallelamente è stata informata la Commissione della gestione e con il Consiglio di Stato si sono adottate le prime misure urgenti per garantire l'operatività della gestione Castelli ed evitare che i Castelli dovessero chiudere per mancanza di liquidità.

Da un lato il Municipio ha concesso a OTR-BAT un prestito di liquidità a tasso zero di \$-200'000.- fr. facendo capo alle proprie competenze in delega, dall'altro, unitamente al Consiglio di Stato, si è detto disposto a entrare nel merito di una soluzione che permettesse

di coprire il disavanzo a condizione che prima fosse esperito un audit da parte di una società terza che permettesse di escludere azioni illecite.

3 L'audit della Multirevisioni SA

Nel mese di giugno 2018 è stato dunque dato mandato alla Multirevisioni SA di eseguire un audit con l'obiettivo di definire il quadro di riferimento normativo-regolamentare all'interno del quale si è svolta la gestione dei Castelli e chiarire i meccanismi di funzionamento e gli elementi che hanno fatto sì che si creasse una situazione problematica. L'audit è stato consegnato il 17 ottobre 2018.

Dall'audit (allegato al presente Messaggio) emergono in particolare i seguenti elementi:

- viene confermato che il disavanzo accumulato dalla gestione dei Castelli tra il 2010 e il 2017 ammonta a fr. 579'761.-;
- non emergono azioni illecite, il disavanzo è stato causato da fattori diversi legati alla gestione dei Castelli (numero di mostre, aperture prolungate, ecc.);
- la convenzione stipulata da Cantone, Ente del turismo di Bellinzona (poi diventato con l'aggregazione degli enti turistici Organizzazione turistica regionale Bellinzonese e Alto Ticino , OTR-BAT) e Città di Bellinzona conferisce la competenza della gestione dei Castelli all'ente turistico, il disavanzo di gestione accumulato è dunque, oggettivamente, di sola pertinenza di OTR-BAT;
- la convenzione conferisce all'Ufficio del controlling e dei servizi centrali del Dipartimento del territorio il compito di verifica annuale della contabilità della gestione dei Castelli; il compito è stato svolto 4 volte: nel 2012 per gli anni 2009/10, nel 2013 per gli anni 2011/12, nel febbraio del 2018 per gli anni 2013-16 e nell'aprile del 2018 per l'anno 2017;
- alla Commissione di supervisione e coordinamento della gestione dei Castelli (composta secondo convenzione da 3 rappresentanti del Cantone, 1 del Comune e 1 di OTR-BAT e presieduta da un rappresentante del Cantone) e che, per altro, non ha compiti specifici di vigilanza finanziaria, non sono stati sottoposti regolarmente i conti della gestione dei Castelli, ma solo saltuariamente;
- la Commissione di supervisione è stata investita della problematica finanziaria per la prima volta nella seduta dell'11 dicembre 2017.

Pur non avendo dunque responsabilità dirette - e stante il tenore della convenzione, neppure essendo tenuto ad assumersi oneri finanziari derivanti dalla gestione dei Castelli - preso atto di queste risultanze il Municipio ha così sottoposto al Consiglio di Stato e a OTR-BAT una proposta che permettesse di sanare la situazione 2010-2017 e di gestire nel 2019 i Castelli senza pregiudicarne l'operatività.

4 La proposta del Municipio

La proposta sottoposta a Consiglio di Stato e OTR-BAT è così formulata:

- suddivisione tra i tre partner della copertura del disavanzo accumulato (con il coinvolgimento del Consiglio comunale per la quota parte della Città);
- conferimento della gestione dei Castelli ancora per un anno (2019) a titolo transitorio a OTR-BAT sotto la supervisione della Città (condivisione del preventivo e delle scelte operative tali da permettere un risultato quanto meno in pareggio, verifica regolare dell'andamento finanziario e operativo, se del caso adozione di immediati correttivi);
- definizione entro la metà del 2019 della nuova governance di gestione dei Castelli (a partire dal 2020) sulla base del progetto di valorizzazione dei Castelli in fase di conclusione.

Copertura disavanzo 2010-2017

Con il presente Messaggio il Municipio sottopone dunque al Consiglio comunale la richiesta di stanziamento di un **credito straordinario massimo di fr. 194'000.-**, pari a un terzo del disavanzo accumulato dalla gestione dei Castelli nel periodo 2010-2017. Il Cantone e l'OTR-BAT, condizione indispensabile, contribuiranno a loro volta con un terzo ciascuno alla copertura del disavanzo.

Gestione transitoria 2019

Per il 2019 si propone che i Castelli vengono ancora gestiti da OTR-BAT sotto la supervisione della Città, a precise condizioni:

- mantenimento dei contributi cantonali attualmente previsti;
- condivisione con la Città di preventivo e scelte operative, tali da permettere un risultato quanto meno in pareggio dell'esercizio 2019;
- verifica regolare (mensile) da parte della Città dell'andamento finanziario e operativo;
- se del caso adozione di immediati correttivi;
- garanzia della Città subordinata alle condizioni sopra elencate.

Va detto che già con il preventivo 2018 l'OTR-BAT, sotto la nuova direzione, ha apportato gli opportuni accorgimenti alla gestione dei Castelli. L'andamento dell'esercizio 2018, pur non essendo ancora contabilmente chiuso, lascia presupporre che il risultato finanziario sarà positivo. Si ritiene pertanto che il rischio operativo per l'esercizio 2019 sia praticamente nullo e la Città, da questo punto di vista, non corre rischi. Va inoltre aggiunto che eventuali avanzi di esercizio negli anni 2018 e 2019 andranno a ridurre il disavanzo accumulato e dunque a ridurre la quota parte versata dalla Città (la richiesta di credito proposta con questo Messaggio è dunque da ritenersi un importo massimo). L'eventuale avanzo d'esercizio 2018 verrebbe direttamente dedotto dal contributo da versare a OTR-BAT, l'eventuale avanzo d'esercizio 2019 verrebbe suddiviso tra i tre partner e per la Città rappresenterebbe un ricavo straordinario da registrare nella contabilità 2019.

Considerando che la convenzione giungerà a naturale scadenza a fine 2018, si propone che il Consiglio di Stato conferisca il mandato di gestione dei Castelli per il solo anno 2019 a Città e OTR-BAT alle condizioni sopra esposte. La supervisione verrà esercitata dalla Città (e per essa dal Municipio), mentre la vigilanza finanziaria sulla contabilità castelli (integrata in quella di OTR-BAT) verrà esercitata dall'Ufficio di revisione di OTR-BAT. Città e OTR-BAT si impegnano a sottoporre le scelte di carattere culturale e turistico preventivamente agli organi preposti del DT e del DECS. Con questa impostazione risulta non più necessaria la presenza della Commissione di supervisione e coordinamento.

Nuova governance dal 2020

L'impostazione operativa proposta ha quale condizione inderogabile che dal 1. gennaio 2020 la gestione dei Castelli venga affidata a una nuova entità ad hoc che si occupi esclusivamente dei tre manieri. La forma di questa entità dovrà scaturire dal Progetto di valorizzazione dei Castelli.

Nel 2017 la Città, in collaborazione con il Cantone, l'OTR-BAT e l'Ente regionale per lo sviluppo del Bellinzonese e Valli (ERS-BV) ha avviato il Progetto di valorizzazione dei Castelli sulla base di uno studio preliminare della ditta specializzata Erlebnisplan di Lucerna "Castelli di Bellinzona – Piano di posizionamento e offerta per il turismo".

La Direzione di progetto ha definito la missione e gli obiettivi, nel modo seguente:

Missione

I Castelli, la murata e la cinta muraria del borgo di Bellinzona, iscritti nella lista del patrimonio mondiale UNESCO, sono un bene storico e architettonico d'interesse svizzero e internazionale.

La fortificazione ha un alto valore culturale e rappresenta nel contempo un luogo con una forte attrattiva turistica.

Tutte le iniziative e le attività svolte in questo luogo devono essere sviluppate coerentemente e nel rispetto della sua identità, concorrendo nel contempo alla conservazione e alla promozione turistico-culturale e generando risorse finanziarie utili alla realizzazione della sua missione.

Obiettivi

1. **Garantire la conservazione** del Patrimonio mondiale nel pieno rispetto delle direttive UNESCO e di salvaguardia del bene storico culturale.
2. **Valorizzare la fortificazione** e i suoi contenuti storici attraverso un'accurata messa in scena che ne faciliti la lettura e la comprensione.
3. **Partecipare alla promozione turistica, culturale ed economica** e alla messa in rete con tutti gli attori a livello regionale, cantonale e nazionale.
4. **Sviluppare la formazione** a livello pedagogico e di mediazione nell'ambito della politica culturale.

5. **Generare le risorse finanziarie** per contribuire al raggiungimento degli obiettivi posti.

Lo studio, i cui risultati sono attesi nei prossimi mesi, oltre a definire gli investimenti necessari per aumentare l'attrattività e la fruibilità dei manieri in chiave turistica e culturale, dovrà anche, come detto, definirne la governance. Su questa base il Cantone (proprietario dei Castelli), la Città e gli altri partner interessati dovranno decidere a chi affidare dal 1. gennaio 2020 la gestione operativa e finanziaria dei manieri. I ruoli e le competenze saranno così chiari e si potrà così finalmente ripartire con nuovo slancio e base più solide. Il Municipio ritiene che – considerando i tempi strettissimi a disposizione - anticipare questa decisione (già con effetto 1.1.2019) avrebbe costretto ad anticipare le conclusioni del Progetto di valorizzazione dei Castelli, non permettendo una ponderazione ragionata delle scelte. Di qui la proposta, illustrata precedentemente, di conferire ancora transitoriamente per il 2019 a OTR-BAT la gestione dei Castelli.

Il Municipio ritiene che – come illustrato nel presente Messaggio - sia possibile garantire la necessaria continuità operativa dei Castelli per il 2019, con gli adeguati strumenti di controllo e si abbia il tempo sufficiente per implementare le nuove modalità di gestione che dal 2020 dovranno permettere una gestione più professionale dei manieri assicurandone la relativa valorizzazione.

5 Dispositivo

Per le considerazioni espresse e fatto riferimento agli atti citati, codesto lodevole Consiglio comunale è quindi invitato a voler **risolvere:**

1 – È approvato l'aggiornamento del preventivo 2018 del Comune, con l'inserimento di fr. 194'000.- di maggior spesa massima a copertura della quota parte (1/3) del disavanzo accumulato dalla Gestione Castelli negli anni 2010-2017 da addebitare al conto 5910.3632.150 "Altri contributi- Contributo a OTR Bellinzona e Tre Valli".

Con ogni ossequio.

Per il Municipio

Il Sindaco

Mario Branda

Il Segretario

Philippe Bernasconi

Allegato: Audit Multirevisioni SA
Convenzione gestione Castelli