

MM 61/2015

Cambiamento della forma giuridica delle Aziende industriali di Mendrisio: da aziende municipalizzate a società anonima

Rapporto di minoranza

Premessa

Il presente messaggio è stato oggetto di numerosi e corposi approfondimenti da parte della Commissione della gestione, sia nella passata legislatura (in particolare nel 2015), sia nella presente legislatura. I/le commissari/e della Gestione hanno lavorato bene sia nel 2016, ma in particolare nel 2015 grazie ad una serie di puntuali quanto legittime verifiche. Nelle riunioni più recenti il nuovo capodicastero Marco Romano ha illustrato in particolare la proposta di emendamento inviata alla Commissione della gestione il 19 settembre 2016. In diverse sedute ha inoltre difeso il messaggio con solidità argomentativa soffermandosi in particolare sul fatto che non si tratta in nessun caso di una privatizzazione poiché le azioni rimangono al 100% in mano al Comune. Detto altrimenti le future AIM SA saranno di proprietà del comune di Mendrisio al 100%. Su questo punto torneremo dopo. Il municipale Marco Romano ha altresì espresso il timore che su questo messaggio ci sia l'impronta ideologica sintetizzata nell'opposizione privatizzazione/pubblico. E anche su questo tema torneremo.

Nel merito

Il messaggio municipale MM 61 del 24 febbraio 2015 propone la trasformazione delle AIM in SA. L'argomento principale è il seguente: la forma giuridica vigente non risponderebbe più alle esigenze del libero mercato. La tempestività delle decisioni in un mercato dell'energia sempre più complesso e veloce, non sarebbe più garantita.

Si tratta di affermazioni dal nostro punto di vista infondate. Già oggi le AIM dispongono di una larga autonomia, che si potrebbe se necessario aumentare, nella stessa misura in cui il Consiglio comunale o il Municipio può decidere deleghe di competenza ai suoi funzionari.

L'esempio della AMB a Bellinzona (su cui torniamo anche al paragrafo "il nodo della privatizzazione") è estremamente significativo. Rimasta pubblica, l'AMB è la testimonianza che non è necessario trasformare lo statuto giuridico dell'azienda per svolgere un lavoro efficace e tecnologicamente avanzato. L'operazione di Mendrisio non porta a nulla, se non togliere controllo pubblico al Consiglio comunale, che non voterà più né in consuntivi, né i preventivi.

L'articolo 193 della LOC menzionato nel messaggio è solo un diritto a essere informato. Inoltre, considerata la composizione del CdA prevista nel messaggio, cambiando i membri del Municipio potrebbe cambiare anche le sensibilità nei confronti della gestione "pubblica" delle AIM SA. E cambiando la maggioranza in Consiglio comunale, le AIM potrebbero prendere strade molto diverse dagli auspici espressi attualmente dal Municipio.

Le AIL sono un esempio concreto in cui la direzione e il consiglio di amministrazione svolgono attività non condivise da tutti, ma che sfuggono al controllo del consiglio comunale. In una SA i membri del consiglio di amministrazione sono tenuti a fare l'interesse dell'azienda, anche se ciò fosse in contrasto con l'interesse pubblico (vedi perizia fatta in occasione del dibattito sulla trasformazione di AET in SA).

Dal nostro punto di vista tutta questa fretta nel voler trasformare le AIM in SA è più un'operazione contabile (tesa cioè a sostenere le finanze del Comune) e ideologica che di strategia vera e propria. Sarebbe stato molto meglio aspettare che si chiarisca la strategia sul mercato dell'elettricità a livello cantonale e inserire la riflessione sul futuro delle AIM in un contesto più ampio, per esempio nel quadro della partecipazione di tutti i Comuni proprietari di società elettriche ad un'ampia società riferita al territorio cantonale, tramite l'apporto dei propri beni e l'ottenimento del controvalore di quanto apportato in quote di partecipazione equivalenti.

Il mercato dell'energia

Nel messaggio MM 61/2015 si dà per acquisita la liberalizzazione del mercato dell'energia, che a livello nazionale conosce tuttavia una battuta di arresto. Tutto resta aperto: il commercio di elettricità infatti non sarà completamente liberalizzato dal 2018, contrariamente a quanto annunciato nell'autunno del 2014.

Il 4 maggio 2016 il Consiglio federale ha deciso di posticipare la scadenza a una data non ancora precisata. La decisione, è stata presa a causa dei pareri divergenti emersi durante la procedura di consultazione. Delle 137 prese di posizione ricevute, 100 erano favorevoli all'apertura totale del mercato, 54 di queste però solo a determinate condizioni. Scettici e prudenti hanno sottolineato soprattutto la necessità di armonizzazione con l'accordo in materia con l'Unione europea, col programma di strategia energetica 2050 e con la revisione della legge sull'approvvigionamento.

Le aziende con le migliori possibilità di resistere di fronte ai processi di liberalizzazione del mercato elettrico e alla crisi di sovrapproduzione evidente oggi in Europa sono proprio le aziende miste, cioè quelle che producono e distribuiscono energia elettrica (l'AIM distribuisce soltanto).

A questo contesto internazionale e federale in piena evoluzione non sfugge il Cantone Ticino come emerge anche dal Rapporto del Gruppo di Lavoro RIorganizzazione del settore Elettrico Ticinese (GL RIELTI) al Consiglio di Stato, allestito in esecuzione del mandato conferito con risoluzione governativa 3268 del 03.07.2014 con, in particolare, l'incarico di «elaborare uno o al massimo due scenari concepiti per una nuova struttura di collaborazione nel settore energetico che coinvolga l'Azienda Elettrica Ticinese (AET) e le aziende di distribuzione». In tale rapporto possiamo leggere: *«La delicatezza della situazione è data dal fatto che nella determinazione delle tariffe, come prevede la nuova legge federale, in futuro sarà il prezzo di mercato e non il costo a essere determinante. Questo significa che l'AET dovrà essere in grado di offrire alle aziende di distribuzione energia elettrica a un prezzo che si orienti al mercato, mentre le aziende di distribuzione dovranno impegnarsi a fornirsi prioritariamente presso l'AET. Per ottenere ciò, l'AET dovrà "mixare" adeguatamente l'idroelettricità dei propri impianti con quella che acquisterà attraverso il commercio, e le aziende di distribuzione dovranno evitare di bypassare l'AET acquistando l'energia da altri fornitori. Si tratta di una condizione sine qua non.*

Se l'AET non fosse in grado di assicurare prezzi adeguati alle aziende di distribuzione per una quota importante della propria fornitura, gli scenari potrebbero essere perlomeno due: o il settore si deciderà per finire per un modello verticale integrato, dando vita ad una nuova entità capace di affrontare il mercato su una nuova base, oppure rischia di soccombere prima o poi di fronte alla concorrenza esterna.

Nulla di male, si dirà, se ciò avvantaggiasse l'economia e i cittadini ticinesi. Il fatto è che il risultato sarebbe catastrofico in termini di politica energetica, segnatamente in termini di autonomia dell'approvvigionamento, di rischi di mercato e in termini di valorizzazione delle nostre risorse idriche».

A livello cantonale l'Azienda elettrica ticinese, che si occupa prioritariamente di produzione di energia elettrica, sta soffrendo a seguito del basso livello dei prezzi dell'energia, mentre le aziende comunali, che si occupano prioritariamente di distribuzione di energia elettrica, badano prima di tutto a fornire energia ai loro utenti. In un contesto nel quale non si perde occasione per sottolineare la necessità di centralizzare risorse e strategie attraverso il processo di aggregazione dei Comuni, nel contesto della distribuzione di energia elettrica, al contrario, si moltiplicano le fonti di decisione. Proprio su un terreno dove sarebbe necessario abbandonare un po' di "potere" comunale a favore di un maggiore potere cantonale, si fa esattamente l'inverso.

Con la trasformazione delle AIM in SA questo trend verrebbe accentuato, perché se oggi l'azienda deve fare i conti con la proprietà pubblica tramite le istanze democratiche esistenti, domani sarà solo l'interesse finanziario immediato ad essere messo al centro delle scelte societarie, com'è logico e normale per una SA. Anche l'eventuale partecipazione di Mendrisio a un progetto cantonale più grande verrebbe valutata unicamente dal profilo dello stretto tornaconto finanziario, invece che da quello del contributo ad un disegno politico di maggior respiro.

Il nodo della privatizzazione

La questione della privatizzazione va ben oltre l'aspetto ideologico, perché la trasformazione in SA, contrariamente a quanto si vorrebbe fare credere, cambia radicalmente la natura dell'azienda, anche se il capitale dovesse rimanere al 100% di proprietà del comune. Lo affermano tutti gli esperti e gli studiosi del servizio pubblico. Poiché privatizzare non significa solo cedere un'azienda pubblica ai privati, che non è per ora il caso di Mendrisio. È considerata una privatizzazione anche una gestione privatistica di un servizio. Occorre inoltre non confondere il **servizio pubblico** con il **servizio al pubblico**, poiché si tratta di due concetti profondamente diversi, nel merito e nella sostanza.

La trasformazione in SA potrebbe inoltre essere un primo passo verso una privatizzazione materiale parziale o totale dell'azienda. Lo statuto prevede infatti che con una semplice decisione del Consiglio comunale si può procedere alla vendita di azioni a terzi, senza nessun limite o condizione. Si potrebbe anche immaginare che l'obiettivo finale dei promotori della trasformazione in SA, o di alcuni di essi, sia la cessione fra qualche anno delle AIM ai privati.

Infatti la struttura della società anonima, prima che per la flessibilità della sua gestione, è un costrutto giuridico utile a dividere la proprietà del capitale tra i suoi azionisti attuali o futuri. Se l'obiettivo dell'operazione qui in discussione fosse la sola flessibilità di gestione, non vi è alcun motivo che imponga al Comune di trasformare il

valore della sua azienda in quote societarie dalle quali per legge dipenderanno tutti i diritti societari futuri. La flessibilità nella gestione può essere raggiunta con altri costrutti giuridici che non prevedono un impianto che in futuro potrebbe essere usato per trasferire quote di proprietà a terzi, come ad esempio l'ente autonomo di diritto comunale (art. 193c LOC e segg.).

A Bellinzona, infatti, il progetto aggregativo prevede espressamente l'istituzione di un Ente Autonomo per le AMB (che diventerebbero Aziende Multiservizi di Bellinzona). L'ente autonomo deve avere uno statuto (indicante scopi e obiettivi strategici) votato dal Legislativo, un Consiglio direttivo, sempre eletto dal Legislativo e un mandato di prestazione (sempre approvato dal Consiglio comunale) per un periodo da due a quattro anni. Inoltre i preventivi e i consuntivi dell'ente vanno pure presentati in Consiglio comunale ogni anno, con possibilità di approfondimento almeno nelle Commissioni.

SA: numerose controindicazioni

Torniamo sulla forma giuridica della società anonima. La famigerata multinazionale di consulenze Arthur Andersen - nota per le sue "ricette" di ristrutturazione in ottica neolibera - suggerisce ad esempio che per superare ostacoli politici e per fare accettare più facilmente uno smantellamento di un servizio pubblico, occorre sovente procedere a tappe: dapprima con un'aziendalizzazione e un contratto di prestazioni, poi con una trasformazione in SA con le tutte le azioni in mano pubblica e infine con la cessione parziale o totale delle azioni ai privati.

Anche le privatizzazioni parziali (pure con una maggioranza di azioni in mani pubbliche) sono considerate vere e proprie privatizzazioni poiché in un'azienda mista non è possibile considerare soltanto l'obiettivo di servizio pubblico (fornire all'utente il migliore servizio possibile al minor costo possibile), ma si deve pure considerare l'obbiettivo dell'azionista privato (realizzare un profitto dal suo investimento).

La trasformazione in SA di un'azienda municipalizzata come le AIM non è quindi paragonabile a un semplice cambiamento di carattere gestionale. Si tratta di una decisione istituzionale estremamente importante che comporta per il consiglio comunale e la popolazione una rinuncia (inutile) di diritti e di competenze. Un importante settore di attività del comune verrebbe sottratto al controllo democratico.

Secondo noi la nuova forma giuridica non garantirà affatto un maggiore controllo da parte dell'autorità comunale rispetto alla situazione attuale, come invece affermato dai fautori con eccessiva sicurezza. E non garantirà neppure maggiore trasparenza, dal momento che le SA sfruttano l'opacità insita nella natura stessa della forma giuridica (di diritto privato) indipendentemente dal fatto che la SA sia interamente di proprietà comunale. C'è una mitizzazione attorno alla società anonima - come se fosse l'unica possibilità organizzativa efficiente - che non ci piace.

Del resto ci sono alcuni esempi di gestione non proprio efficace (vedi AIL menzionate nel paragrafo precedente), tanto che anche a Chiasso c'è chi propone di riportare allo stato precedente la trasformazione in SA, l'azienda elettrica di Chiasso (ora AGE SA).

Scriva il Consiglio di Stato rispondendo all'interrogazione presentata dal gruppo PS in Gran consiglio nel 2007 sul controllo democratico delle società anonime di proprietà comunale: *«La scelta di ricorrere per lo svolgimento di compiti pubblici ad organismi di diritto privato - scelta spettante al Legislativo comunale e in ultima analisi pure al*

popolo se è esercitato il diritto di referendum - può essere interessante per taluni settori. Non è tuttavia una scelta "indolore"; ha piuttosto controindicazioni che difficilmente potranno essere del tutto corrette. Di ciò occorre essere sufficientemente consapevoli al momento in cui si opta per una scelta in tal senso».

In conclusione per noi vale la questione di principio legata passaggio delle Aziende municipalizzate di Mendrisio ad una SA, privando di fatto il Consiglio comunale e i cittadini del controllo democratico, essenziale per un bene pubblico come l'energia elettrica. Come spiegato nel paragrafo dedicato al nodo della privatizzazione, trasformare le AIM in una SA è un passo che va ben oltre la nuova forma giuridica, perché di fatto crea un varco per future forme di privatizzazione, che evidentemente contestiamo.

Françoise Gehring (relatrice), Insieme a Sinistra

Claudia Crivelli Barella, I Verdi

Mendrisio 28 ottobre 2016