



Ris.mun. 6257 del 30 maggio 2023

2 giugno 2023

MM N. 59 /2023

Risposta alla mozione presentata in data 4 ottobre 2022 dai Consiglieri comunali Gianluca Padlina, Luca Pestelacci e Andrea Stephani dal titolo "Per il cambiamento della forma giuridica delle Aziende Industriali di Mendrisio: da Aziende municipalizzate a Ente autonomo di diritto comunale"

Al Lodevole Consiglio comunale di Mendrisio,
Egregio Signor Presidente, Gentili Signore ed Egregi Signori Consiglieri,

PREMESSA

Con data 4 ottobre 2022 i Consiglieri comunali Gianluca Padlina (primo firmatario), Luca Pestelacci e Andrea Stephani hanno presentato una mozione intitolata "Per il cambiamento della forma giuridica delle Aziende Industriali di Mendrisio: da Aziende municipalizzate a Ente autonomo di diritto comunale".

Durante la seduta del Consiglio comunale del 10 ottobre 2022, i Consiglieri comunali ne hanno preso atto e hanno demandato la mozione alla Commissione della Gestione.

Il Municipio, con risoluzione municipale n. 4550 dell'11 ottobre 2022, ha deciso di rilasciare il proprio rapporto preliminare ai sensi dell'art. 67 cpv. 2 lett. b) LOC.

Con risoluzione municipale n. 4623 del 18 ottobre 2022 il Municipio ha pure confermato ricevibile la mozione, ritenuta la competenza del Legislativo comunale a statuire sulla possibile forma giuridica dell'azienda comunale.

La Commissione della Gestione si è riunita in diverse occasioni.

L'Esecutivo ha preso atto in data 28 marzo 2023 del rapporto commissionale, che propone di accogliere la mozione.

Allo stadio attuale della procedura, l'Esecutivo deve esprimersi in forma scritta sulle conclusioni della Commissione, entro il termine di due mesi.

Il Municipio ha demandato la mozione al Dicastero Finanze per esame e approfondimento.

I CONTENUTI DELLA MOZIONE

La mozione chiede il cambiamento della forma giuridica delle Aziende Industriali di Mendrisio (AIM) da azienda comunale ad ente autonomo di diritto comunale. Tra le motivazioni alla base della proposta di mutazione della forma giuridica delle AIM vi sono, da un lato, il miglioramento delle linee di conduzione e di controllo sull'azienda e, dall'altro, ragioni di natura prettamente economica, ritenuto come ciò renderebbe possibile una rivalutazione degli attivi dell'azienda comunale e permetterebbe alla Città di disporre di un aumento del capitale proprio con il quale approcciarsi alla situazione economica difficile illustrata con il Piano finanziario 2020 - 2027.

In pratica l'atto parlamentare chiede:

1. La mozione generica per il cambiamento della forma giuridica delle Aziende Industriali di Mendrisio: da azienda municipalizzata a Ente autonomo di diritto comunale è accolta.
2. Il Municipio di Mendrisio è incaricato di allestire un Messaggio municipale per la trasformazione delle Aziende Industriali di Mendrisio in un Ente autonomo di diritto comunale.

Mozionanti:

"Il contesto internazionale e la crisi energetica (citato nella premessa dell'atto parlamentare) non necessitano evidentemente di essere ulteriormente sviluppati, essendo noti a tutti. Parimenti nota è pure la difficile situazione nella quale versano le finanze comunali, che è stata oggetto di discussione in occasione della trattazione del Messaggio municipale N. 28 /2021 relativo al Piano finanziario 2020-2027 della Città di Mendrisio. Il primo motivo che sta alla base della presente mozione è quindi quello di permettere al Comune, attraverso l'implementazione del cambio di forma giuridica delle Aziende municipalizzate, di disporre di risorse straordinarie per far fronte alla situazione straordinaria con la quale si vede attualmente confrontato.

A fronte di tutti gli approfondimenti già esperiti in occasione dell'esame del Messaggio municipale N. 61 /2015 il cambio di forma giuridica può indiscutibilmente essere posto in essere rapidamente e con uno sforzo oggettivamente contenuto. La scelta di far capo all'istituto dell'Ente autonomo di diritto comunale per la gestione dei compiti di competenza delle aziende municipalizzate è già stata percorsa con successo da parte della Città di Bellinzona che, nel 2017 ha costituito sotto questa forma l'Azienda Multiservizi Bellinzona (AMB). In questo senso è ora disponibile un esempio di struttura societaria al quale ispirarsi.

Il ricorso ad una forma organizzativa propria del diritto pubblico è indubbiamente suscettibile di poter ambire a trovare il sostegno anche da parte di chi aveva avversato la proposta di trasformazione delle Aziende Industriali di Mendrisio in società anonima.

La nuova forma organizzativa pur mantenendo il controllo in mano pubblica, è suscettibile di permettere la nomina in seno agli organi del nuovo Ente di persone qualificate, in grado di portare competenze tecniche specifiche, che potrebbero indubbiamente essere d'aiuto in un periodo complesso come quello che stiamo attraversando."

RAPPORTO PRELIMINARE DEL MUNICIPIO

Il Municipio ha rilasciato il suo rapporto preliminare in data 7 febbraio 2023, i cui contenuti saranno ripresi in seguito, invitando il Consiglio comunale a voler **accettare** la mozione.

COMMISSIONE DELLA GESTIONE

I Commissari della Commissione della Gestione sono favorevoli alla proposta formulata con la mozione in oggetto.

Dal rapporto della sopraccitata Commissione, il quale riprende alcuni punti tracciati nel rapporto preliminare del Municipio, si evincono i seguenti aspetti.

Quale premessa la Commissione ricorda che il tema del cambiamento della forma giuridica delle AIM era già stato trattato con il MM N. 61 /2015, allorquando era stata proposta una trasformazione in società anonima. Il predetto Messaggio aveva molteplici finalità ed obiettivi ovvero: garantire una maggiore efficacia e trasparenza per potere operare sul mercato energetico liberalizzato; permettere una migliore separazione tra pianificazione strategica e attività operativa quotidiana; consentire il rapido e concorrenziale acquisto di energia; garantire maggiore flessibilità e velocità per quanto attiene ai progetti legati alle energie rinnovabili e nella collaborazione con le aziende distributrici; negoziare un contratto collettivo per garantire ai collaboratori diritti e condizioni salariali analoghi a quelli sanciti dal regolamento organico dei dipendenti (ROD); garantire un dividendo ed un utile straordinario alla Città.

Come noto, la proposta è stata accolta dal Legislativo ma poi affossata dalla popolazione in seguito a referendum. A mente del fronte referendario e di chi lo ha sostenuto, la trasformazione in SA non avrebbe infatti tutelato l'ente pubblico, non avrebbe garantito i diritti democratici nella gestione dell'azienda, non avrebbe tutelato a lungo termine i salari dei collaboratori e avrebbe comportato maggiori costi a carico dell'azienda a causa del diverso assoggettamento fiscale.

Ora, posto che la mozione in oggetto si limita a chiedere unicamente di potere tornare a discutere della trasformazione delle AIM e non ancora di entrare nel merito di tutti i singoli dettagli di tale ipotetico mutamento, la proposta di fare capo ad una forma organizzativa di diritto pubblico appare invero consona a raggiungere gli obiettivi che ci si era allora prefissati fornendo nel contempo un'adeguata risposta e sufficienti garanzie ai timori sollevati da coloro che si erano opposti ad una trasformazione delle AIM in SA. Il ricorso ad un ente autonomo di diritto pubblico inoltre non sarebbe neppure un unicum, ritenuto come già la Città di Bellinzona, nel corso del 2017, abbia deciso di costituire un ente autonomo di diritto comunale ovvero le Aziende Multiservizi Bellinzona (AMB).

Limitandosi agli aspetti principali, occorre innanzitutto osservare che la nuova struttura, retta per l'appunto dal diritto amministrativo e non dal diritto privato, come sarebbe stato nel caso di una trasformazione in SA, permetterebbe ai collaboratori delle AIM di rimanere, come ad oggi, assoggettati al ROD. Inoltre, pur non sottostando la nuova forma giuridica a diritto di iniziativa o referendum, sarà possibile prevedere a livello statutario – come è stato fatto nel caso dalle AMB – che determinate decisioni strategiche vengano sottoposte al Legislativo, garantendo così indirettamente i predetti diritti. Il Consiglio comunale dovrà altresì ratificare periodicamente un mandato di prestazione in favore dell'ente e tale decisione di approvazione del mandato soggiacerà anch'essa al diritto di referendum.

È poi doveroso osservare che in sede statutaria andrà regolamentata la composizione del Consiglio direttivo e sarà pertanto possibile stabilire ad esempio che l'organo debba essere composto, oltre che dal capo dicastero, da tecnici scelti dal Legislativo, ciò che potrà garantire una migliore supervisione sull'operatività dell'azienda. Sarà infine possibile, dopo la costituzione del nuovo ente ed entro determinati parametri, procedere ad una rivalutazione degli attivi aumentando così il valore patrimoniale dell'ente medesimo e di conseguenza della partecipazione detenuta dalla Città.

La proposta mutazione della natura giuridica delle AIM sembrerebbe pertanto atta a raggiungere gli obiettivi prefissati già nel 2016, garantendo nel contempo un sufficiente controllo democratico e la tutela dei dipendenti delle medesime aziende.

IL PREAVVISO DEL MUNICIPIO

Il Municipio, preso atto del rapporto della Commissione della Gestione e riprendendo i contenuti del suo rapporto preliminare, preavvisa favorevolmente i contenuti della mozione.

Come anche ricordato nel rapporto commissionale, il Legislativo deve ora prendere una decisione di principio sulla trasformazione dell'assetto giuridico dell'Azienda comunale. In seguito il Municipio dovrà, in funzione della decisione del Consiglio comunale, presentare un eventuale messaggio dove saranno illustrati tutti i dettagli necessari alla costituzione del nuovo ente.

Riprendendo il rapporto preliminare, l'Esecutivo ricorda i temi principali alla base del processo di trasformazione.

Principi correlati al tema rivalutazione dei beni amministrativi

Nel 2020 la Città di Mendrisio ha deciso di adottare il modello contabile di seconda generazione (MCA2) per il Comune e la sua Azienda comunale. Il nuovo piano non permette più il principio della rivalutazione dei beni amministrativi. Ora le infrastrutture di rete AIM - Sezione elettricità sono dei beni amministrativi e soggiacciono al sopracitato principio della non rivalutazione degli attivi.

La LOC prevede però un'eccezione che il Legislativo potrebbe percorrere. Infatti, per poter raggiungere l'obiettivo della rivalutazione degli attivi dell'Azienda (in particolare gli attivi della Sezione elettricità), il Consiglio comunale potrebbe decidere di non assoggettare il nuovo Ente di diritto pubblico ai principi dettati dal MCA2.

Tale facoltà è concessa dall'art. 193d cpv. 1 della LOC, il quale recita:

"Lo statuto dell'ente deve in particolare contenere:

omissis

- in che misura l'ente soggiace ai principi di gestione finanziaria comunale;

omissis."

Pertanto nella definizione dello statuto del nuovo ente è possibile adottare la sopracitata eccezione. Quindi la prospettata rivalutazione degli attivi avviene solo dopo la costituzione della nuova forma giuridica.

Possibile procedura per realizzare gli obiettivi della mozione

La procedura illustrata in questo capitolo vuole fornire una prima traccia di riflessione al Consiglio comunale. Naturalmente la stessa sarà oggetto di approfondimento nell'eventualità di implementazione della mozione.

1. Al momento dell'adozione dello statuto del nuovo Ente di diritto comunale, il Consiglio comunale dovrà decidere di non assoggettare la nuova forma giuridica ai principi di gestione finanziaria comunale. Questa condizione è indispensabile per poter, in un secondo tempo, procedere con la rivalutazione di alcuni cespiti della rete elettrica comunale.
2. Per non incappare nei vincoli imposti dal MCA2 (divieto di rivalutare i beni amministrativi) nel nuovo Ente confluiranno i beni amministrativi di AIM come allibrati oggi nel suo conto patrimoniale.
3. Con la costituzione del nuovo soggetto, negli attivi di bilancio del Comune confluirà la partecipazione all'ente. Anche questa sarà valutata sulla scorta dei valori patrimoniali allibrati nell'Azienda comunale. Questa procedura genererà un primo aumento del capitale proprio della Città.
4. Una volta costituito l'Ente di diritto comunale è quindi possibile procedere ad una rivalutazione parziale degli attivi della Sezione elettricità secondo i valori riconosciuti dall'ente regolatore delle tariffe elettriche. Questa procedura consente dunque un aumento del valore patrimoniale dell'Ente e di conseguenza della partecipazione detenuta dalla Città. Nella fase di approfondimento della procedura occorrerà comprendere la possibile imposizione fiscale della rivalutazione di attivi. La quale dovrebbe sempre essere analoga a quanto previsto nel Messaggio municipale N. 61 /2015: imposizione sull'utile realizzato (4.25% imposta federale diretta, 4% imposta cantonale, imposta comunale).
5. Alla luce dei nuovi valori patrimoniali dell'Ente di diritto comunale, sarà in seguito possibile procedere anche ad una rivalutazione della partecipazione registrata all'attivo del bilancio comunale. Questa facoltà è prevista da MCA2, poiché il nuovo modello contabile prevede infatti un'eccezione al principio della non rivalutazione dei beni amministrativi. Fanno infatti eccezione a questa regola le partecipazioni amministrative. In base all'art. 16 del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei Comuni (RGFCC), queste sono di principio allibrate a bilancio al loro valore di acquisizione e ammortizzate alle regole di cui all'art. 17 RFGCC, ovvero secondo la perdita effettiva, ma possono essere eccezionalmente rivalutate quando sussiste una manifesta divergenza con il loro valore venale comprovato¹.

Valutazione dei possibili importi legati alla rivalutazione degli attivi AIM - Sezione elettricità

Uno degli obiettivi della mozione è la rivalutazione contabile degli attivi di AIM - Sezione elettricità. L'oggetto di questa operazione è rappresentato dalla differenza fra gli attivi allibrati nel conto patrimoniale di AIM (valori MCA2) con quelli riconosciuti dall'ente gestore federale in materia di determinazione delle tariffe elettriche.

¹ Manuale di contabilità e gestione finanziaria dei Comuni ticinesi, pag. 14.

Infatti, nella fissazione delle tariffe di transito, l'ente gestore riconosce un valore maggiormente elevato dei valori di rete di proprietà di AIM. Al 31 dicembre 2021, i valori dei beni amministrativi allibrati nel conto patrimoniale dell'Azienda comunale ammontano a quasi CHF 28.9 mio, mentre i valori riconosciuti dalle autorità federali assommano a quasi CHF 49.8 mio. La differenza di valutazione ammonta quindi a CHF 20.9 mio.

Dal sopraccitato importo occorre inoltre dedurre le imposte legate all'imposizione dell'utile derivante dalla rivalutazione degli attivi. Il Municipio valuta, sempre se le aliquote di imposizione citate in precedenza saranno ancora confermate, il carico fiscale in ca. CHF 2.4 mio. Pertanto l'utile netto della rivalutazione contabile assomma a ca. CHF 18.5 mio.

Naturalmente tali importi variano a seconda delle eventuali date di costituzione del nuovo Ente di diritto pubblico. Pertanto le cifre elencate nel sopraccitato rapporto hanno solo un valore indicativo per permettere alla Commissione di effettuare le sue valutazioni.

CONCLUSIONE

Il Municipio preavvisa favorevolmente la trasformazione dell'Azienda comunale AIM in un Ente di diritto pubblico autonomo.

L'Esecutivo suggerisce di coordinare le eventuali fasi di costituzione del nuovo Ente con i possibili lavori legati alla riorganizzazione dell'amministrazione. Infatti, il Municipio potrebbe affidare alla nuova forma giuridica dei compiti pubblici aggiuntivi: come per esempio assegnare ad un unico soggetto tutto il ciclo di gestione dell'acqua.

Come illustrato nel rapporto preliminare, vi sono ancora diversi temi che devono essere approfonditi:

- Definizione degli statuti di alcuni punti sensibili: il non assoggettamento ai principi di gestione finanziaria comunale; la definizione di alcuni temi che necessitano di un'ulteriore approvazione del Legislativo per attenuare il rischio legato ai diritti democratici.
- Determinare il valore dell'utile netto legato alla rivalutazione degli attivi di AIM.
- Definire l'importo di dotazione del nuovo Ente autonomo nelle due fasi illustrate nel presente rapporto (capitale di dotazione iniziale, capitale dopo rivalutazione).
- Garantire che gli attuali flussi finanziari fra il Comune e l'Azienda comunale siano ancora assicurati; i possibili strumenti sono la determinazione di un tasso d'interesse sul capitale di dotazione a favore del Comune, come pure delle regole a livello di statuto per la ripartizione degli utili aziendali.

I sopraccitati punti possono essere esaminati e approfonditi dopo l'approvazione della presente mozione, lasciando il compito al Municipio di dettagliarli nel possibile messaggio necessario alla costituzione del nuovo Ente.

Pertanto, preso atto anche del preavviso favorevole della Commissione della Gestione, il Municipio invita il lodevole Consiglio Comunale a voler accettare la mozione "Per il cambiamento della forma giuridica delle Aziende Industriali di Mendrisio: da Aziende municipalizzate a Ente autonomo di diritto comunale".

Si confida pertanto nell'approvazione di codesto Onorando Consiglio.

Ci teniamo comunque a disposizione per ogni complemento d'informazione che potrà occorrere in sede di esame e discussione.

Nel mentre vi proponiamo, Egregio Signor Presidente, Gentili Signore ed Egregi Signori Consiglieri, di

risolvere

- 1. La mozione generica – presentata dai Consiglieri comunali Gianluca Padlina, Luca Pestelacci e Andrea Stephani – per il cambiamento della forma giuridica delle Aziende Industriali di Mendrisio: da azienda comunale a Ente autonomo di diritto comunale è accolta.**
- 2. Il Municipio di Mendrisio è incaricato di allestire un Messaggio municipale per la trasformazione delle Aziende Industriali di Mendrisio in un Ente autonomo di diritto comunale.**

Con osservanza.

Per il Municipio

Samuele Cavadini
Economista aziendale SUP
Sindaco

Massimo Demenga
Lic. Rer. Pol.
Segretario

Allegati

Testo della mozione

Rapporto preliminare del Municipio

Rapporto della Commissione della Gestione