



Ris. mun. 5382 del 7 febbraio 2023

10 febbraio 2023

Rapporto preliminare del Municipio

sulla mozione generica 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,
Signor Presidente,
Signore e Signori Consiglieri,

Ai sensi dell'art. 67 cpv. 2 lett. b LOC, il Municipio ha risolto di avvalersi della facoltà di allestire il preavviso scritto sulla mozione citata, presentata in occasione della seduta del Consiglio comunale del 10 ottobre 2022 e demandata per esame alla Commissione della Gestione.

L'atto parlamentare presentato propone al Legislativo il cambiamento della forma giuridica delle Aziende Industriali di Mendrisio: da Azienda comunale a Ente autonomo di diritto comunale.

RIASSUMENDO

Con la mozione s'intende proporre il cambiamento della forma giuridica dell'Azienda comunale di Mendrisio.

La nuova forma giuridica suggerita dall'atto parlamentare è "Ente di diritto comunale". Fra gli obiettivi della mozione vi sono pure degli aspetti di carattere economico. Infatti, con il cambiamento della forma giuridica, la mozione propone pure la rivalutazione degli attivi dell'Azienda (in particolare gli attivi della Sezione elettricità). Questa operazione permetterebbe alla Città di disporre di riserve straordinarie per meglio affrontare l'attuale situazione di difficoltà economica illustrata con il Piano finanziario 2020-2024 (vedi MM N. 28 /2021).

PREMESSA

Come illustrato nella mozione, i Consiglieri comunali ripropongono un tema già trattato con il messaggio N. 61 /2015 e approvato dal Legislativo il 7 novembre 2016. Con il sopraccitato messaggio, il Municipio e il Consiglio comunale volevano trasformare l'allora Azienda municipalizzata in una società anonima, dove il capitale azionario era sottoscritto al 100% dalla Città.

Gli obiettivi perseguiti con il Messaggio N. 61 /2015 possono essere così riassunti.

- Modernizzare il quadro giuridico del momento e costituire una nuova struttura maggiormente efficace e trasparente per operare sul mercato energetico liberalizzato.
- Permettere una migliore separazione tra pianificazione strategica e attività operativa giornaliera. Il controllo della strategia rimaneva in mano al Consiglio comunale e al Municipio, mentre l'operatività giornaliera si dinamizzava per sfruttare al meglio le regole dei mercati energetici a vantaggio di tutti i cittadini.
- Consentire di acquisire energia rapidamente e al prezzo migliore.
- Essere maggiormente flessibile e veloce nella realizzazione di progetti nelle energie rinnovabili e nella collaborazione con altre aziende distributrici.
- Negoziare un contratto collettivo di lavoro per garantire ai collaboratori gli stessi diritti e condizioni salariali sanciti dal Regolamento Organico dei Dipendenti (ROD).
- Garantire alla Città un dividendo di almeno CHF 2 mio. all'anno e un utile straordinario di CHF 30 mio.

Contro la decisione del Legislativo del 7 novembre 2016 era stato lanciato un referendum e il 5 marzo 2017 la popolazione di Mendrisio aveva deciso di respingere la trasformazione dell'Azienda municipalizzata in una società anonima.

I motivi del comitato referendario possono essere riassunti nel seguente modo:

- Tutelare l'ente pubblico, poiché la trasformazione implicava cambiare radicalmente la natura dell'allora Azienda municipalizzata e portarla ad avere una gestione privatistica.
- Garantire i diritti democratici nella gestione e nel controllo dell'Azienda.
- I diritti salariali dei collaboratori non erano tutelati a lungo termine indipendentemente dal fatto che era stata negoziata una bozza di contratto collettivo di lavoro fra i partner sociali.
- La nuova struttura comportava un diverso assoggettamento fiscale, il quale comportava un maggior costo a carico dell'Azienda.

Alcuni degli obiettivi sopra elencati sono stati nel frattempo modificati o risolti. Per esempio il quadro legale di riferimento è stato aggiornato dal Cantone, mentre con l'introduzione di specifiche deleghe e un maggior uso dello strumento del credito quadro si è riusciti a snellire l'operatività dell'Azienda comunale.

Per contro alcuni aspetti promossi dal comitato referendario rimangono ancora parzialmente sul tavolo, anche se la proposta di costituire un Ente di diritto comunale risponde ad alcune criticità sollevate a suo tempo. Per esempio la nuova struttura è retta dal diritto amministrativo e non più dal diritto privato. Il nuovo ente potrà permettere ai collaboratori di rimanere sempre assoggettati al ROD.

Purtroppo la forma dell'Ente di diritto pubblico non risponde completamente alle critiche legate ai diritti democratici. Infatti anche la nuova forma giuridica sfugge al diritto di iniziativa o di referendum. È però possibile, come implementato a Bellinzona, prevedere a livello di statuto che alcune decisioni strategiche siano sottoposte al Consiglio comunale, così da garantire i sopraccitati diritti in modo indiretto. Occorre pure ricordare che il Legislativo dovrà ratificare periodicamente un mandato di prestazione a favore dell'Ente di diritto pubblico. La decisione di approvazione del mandato soggiace anch'essa al diritto di referendum.

Infine, rimane aperto il tema della rivalutazione di alcuni attivi di AIM - Sezione elettricità. Siccome che tale operazione rappresenta ancora uno degli obiettivi prioritari della mozione in esame, il Municipio ritiene opportuno porre alcune riflessioni su questo tema.

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 sopraccitato principio della non rivalutazione degli attivi. Pertanto, ad un primo esame, sembra impossibile raggiungere uno degli obiettivi dell'atto parlamentare.

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 sopraccitata eccezione. Quindi la prospettata rivalutazione degli attivi avviene solo dopo la costituzione della nuova forma giuridica.

Nel prossimo capitolo il Municipio cita in modo sintetico la possibile procedura per concretizzare gli obiettivi illustrati nella mozione in esame.

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 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.

Nel prossimo capitolo il Municipio illustra i possibili valori legati alla rivalutazione degli attivi Sezione elettricità AIM.

VALUZIONE DEI POSSIBILI IMPORTI LEGATI ALLA RIVALUZIONE 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.

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 somma a ca. CHF 18.5 mio.

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

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.

VALUZIONE DEI POSSIBILI IMPORTI LEGATI ALLA RIVALUZIONE DEGLI ATTIVI AIM-SEZIONE ELETTRICITÀ

Dopo attento esame, il Municipio è pronto ad entrare in materia sulla possibile 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.

A tale proposito l'Esecutivo auspica di comunicare i risultati del progetto di riorganizzazione nel corso del corrente anno e di conseguenza dare avvio ai lavori necessari.

Come illustrato nel presente 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 anche dopo l'approvazione della presente mozione, lasciando il compito al Municipio di dettagliarli nel possibile messaggio necessario alla costituzione del nuovo Ente.

Sperando di aver fornito le informazioni necessarie all'esame dell'atto parlamentare, il Municipio formula il suo preavviso favorevole alla mozione "Per il cambiamento della forma giuridica delle Aziende Industriali di Mendrisio: da Aziende municipalizzate a Ente autonomo di diritto comunale".

Con osservanza.

Per il Municipio

Samuele Cavadini
Economista aziendale SUP
Sindaco

Massimo Demenga
Lic. rer. pol.
Segretario