

Rapporto di maggioranza

numero

data

Dipartimento

5 febbraio 2019

GRAN CONSIGLIO

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sull'iniziativa popolare legislativa generica 31 marzo 2008 "Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico"

1. INTRODUZIONE

L'iniziativa popolare legislativa generica (IPG) "Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico" è stata depositata il 31 marzo 2008 (FU 27/2008 del 1° aprile 2008, pag. 2513).

Essa si fonda sugli art. 37 Cost./TI e art. 116 segg. LEDP e chiede ***l'elaborazione di una legge per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore dei trasporti e del materiale rotabile (PTI), fondata sui seguenti principi:***

- 1. Sull'attuale sito delle Officine FFS di Bellinzona è costituita una zona industriale-tecnologica ai sensi della Legge cantonale sull'innovazione economica.***
- 2. Questa zona sarà inserita nel Piano direttore cantonale, assumendo di conseguenza il carattere di zona di interesse pubblico.***
- 3. Nel quadro della creazione di questa zona, sarà costituita, attraverso una trattativa tra il Cantone e le FFS, una società pubblica che:***
 - a) rilevi le attuali attività delle Officine FFS di Bellinzona***
 - b) sviluppi nuove attività, nuovi servizi, attività di ricerca ed innovazione nel campo della gestione e della manutenzione dei vettori di trasporto.***
- 4. La Confederazione, i comuni ticinesi e il cantone del Grigioni potranno partecipare alla costituzione di questa società.***
- 5. Le condizioni di lavoro del personale occupato nella società di cui al punto 3 sono rette dal contratto di lavoro (CCL) valido per il personale delle FFS Cargo SA.***
- 6. Qualora la collaborazione con le FFS non dovesse permettere la concretizzazione di quanto previsto al punto 3 di questa iniziativa il Cantone può ricorrere a misure di espropriazione.***

Essendo state raccolte 14'768 firme valide (di fronte alle 7'000 necessarie), la Cancelleria dello Stato ne ha decretato formalmente la riuscita (FU 48/2008 del 13 giugno 2008, pag. 4551).

Essendo quindi stato raggiunto il numero di firme, il Gran Consiglio ha esaminato la ricevibilità della domanda d'iniziativa, verificandone la **conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità** entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda (art. 38 Cost./TI e 134 LEDP).

Come approfondito e verificato dal consulente giuridico del Gran Consiglio, avv. Tiziano Veronelli, la prassi vigente nel nostro Cantone in riferimento alle IPG vuole che il Parlamento – in special modo allorché dall'esame preliminare della ricevibilità dovessero emergere problematiche di rilievo tali da rendere l'iniziativa solo parzialmente ricevibile – si pronunci anzitutto su tale presupposto, riservando l'esame del merito e l'allestimento di un testo conforme, a una fase successiva. Come rilevato in più occasioni dal TF, il diritto ticinese non prescrive espressamente e in termini chiari che un'iniziativa ritenuta irricevibile debba essere sottratta al voto popolare. Tale prassi, per altro già seguita dal Gran Consiglio in più occasioni, non è quindi concretamente imposta dalla legge ma è stata adottata per ragioni di evidente praticità. I combinati disposti degli art. 38 Cost./TI e art. 134 LEDP impongono al Gran Consiglio, quale autorità competente, di esaminare la ricevibilità di un'iniziativa popolare; in seconda battuta, onde risparmiare al Parlamento l'onere (evitabile) di dover elaborare un testo fondato su un'iniziativa che potrebbe successivamente rivelarsi totalmente irricevibile. Questo basta, per il TF, perché il cittadino possa esigere che tale controllo obbligatorio sia effettuato correttamente e che gli aventi diritto di voto non siano chiamati alle urne per pronunciarsi su disposizioni non conformi al diritto.

Sulla base di queste considerazioni e del parere del Consulente giuridico del Gran Consiglio è ritenuto che l'IP è formulata in termini generici (offrendo quindi al legislatore la possibilità di plasmare il testo legislativo al fine di superare le criticità giuridiche emerse, mantenendo nel contempo i principi e gli obiettivi perseguiti dagli iniziativaisti), il Gran Consiglio, su preavviso della Commissione della gestione e finanze (vedi rapporto del 5 giugno 2018 redatto da Raffaele De Rosa) ha giudicato l'IPG "Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico industriale nel settore del trasporto pubblico" del 31 marzo 2008, **parzialmente ricevibile**, a condizione che il testo della stessa fosse adattato al fine di superare gli aspetti problematici evidenziati durante l'esame di ricevibilità.

A seguito degli stralci suggeriti, il testo scaturito è del tenore seguente:

1. È costituita una zona industriale-tecnologica ai sensi della Legge cantonale sull'innovazione economica.
2. Nel quadro della creazione di questa zona, sarà costituita, attraverso una trattativa tra il Cantone e le FFS, una società pubblica che:
 - a) rilevi le attuali attività delle Officine FFS di Bellinzona;
 - b) sviluppi nuove attività, nuovi servizi, attività di ricerca ed innovazione nel campo della gestione e della manutenzione dei vettori di trasporto.
3. La Confederazione, i comuni ticinesi e il cantone del Grigioni potranno partecipare alla costituzione di questa società.
4. Qualora la collaborazione con le FFS non dovesse permettere la concretizzazione di quanto previsto al punto 2 di questa iniziativa il Cantone può ricorrere a misure di espropriazione.

La decisione non è stata impugnata al Tribunale federale e la Commissione della gestione e delle finanze ha proceduto all'esame dell'iniziativa nel merito e elaborato un testo conforme con la collaborazione del Consiglio di Stato e degli iniziativaisti stessi.

2. BREVE CRONISTORIA

Prima di addentrarci nell'esame commissionale dell'IPG è utile ricordare, perlomeno a grandi linee, l'istoriato scaturito dagli eventi del 2008, in parte ripresi e aggiornati dal messaggio n. 6911 del Consiglio di Stato e dal relativo rapporto commissionale concernente la costituzione di un "Centro di competenza sulla mobilità sostenibile e ferroviaria" (la cronistoria è stata ripresa del rapporto di Raffaele De Rosa sulla ricevibilità dell'Iniziativa approvato il 21 giugno 2018).

- 2008: intenzione delle FFS di esternalizzare la manutenzione dei carri merci e di trasferire la manutenzione delle locomotive alle officine di Yverdon
Sciopero, mobilitazione popolare e politica, IPG "Giù le mani dalle Officine"
sottoscritta da quasi 15'000 cittadini
Dibattito urgente al Consiglio nazionale
Istituzione della tavola rotonda presieduta dall'avv. Franz Steinegger
Mandato della SUPSI per elaborare uno studio sulle possibilità di sviluppo economico e aziendale delle Officine
- 22.2.2010: costituzione dell'Associazione "Giù le mani dall'Officina", avente tra gli scopi: la difesa e lo sviluppo delle Officine (occupazione, struttura, condizioni di lavoro, progresso tecnologico e promozione del trend verso la costituzione di un centro di profitto) e la promozione di un polo industriale-tecnologico pubblico che parta dagli attuali sedimi FFS di Bellinzona e Biasca
- 2010: Consegna e presentazione dello studio. Decisione del Consiglio di Stato di approfondire lo scenario per la realizzazione di un Centro di competenza in materia di trasporto e mobilità ferroviaria
- 2011: Costituzione, da parte del Consiglio di Stato, di un gruppo di accompagnamento per l'elaborazione di uno studio di fattibilità per la creazione del Centro di competenza
Bando di concorso pubblico
- 2012: Assegnazione del mandato per lo studio di fattibilità alla BDO SA
Elaborazione dello studio, sotto l'egida del gruppo di accompagnamento
- 2013: Varie riunioni con i potenziali futuri soci fondatori e mediazione da parte dell'Ente Regionale per lo Sviluppo del Bellinzonese e Valli per derimere le divergenze tra rappresentanti del personale delle Officine e le FFS
Rilascio della dichiarazione d'intenti da parte delle FFS e firma della Convenzione per la costituzione della Fondazione "Centro di competenze"
Congelamento dell'IPG a seguito delle rassicurazioni ricevute a suo tempo da parte delle FFS, in particolare in merito al mantenimento dei volumi di lavoro presso le Officine e a seguito della creazione del Centro di competenze
- 2014: Messaggio n. 6911 del 18.02.2014, pp. 10-11: "Come precedentemente esposto, tramite la realizzazione del Centro di competenza mobilità sostenibile e ferroviaria lo scopo dell'iniziativa popolare "Giù le mani dalle Officine" sarà raggiunto. Il Consiglio di Stato auspica che anche gli iniziativaisti condividano quest'analisi e la ritirino al momento dell'entrata in funzione della fondazione.
- 2015-2018: il palese mancato rispetto degli accordi da parte delle FFS in merito ai volumi di lavoro, le susseguenti inquietanti giustificazioni, unitamente ad altre uscite piuttosto infelici da parte di rappresentanti dell'ex-regia federale (eufemismo), sono all'origine di un inevitabile deterioramento nei rapporti tra le parti.

Si susseguono gli incontri con il Governo, la Città, la Commissione Gestione e Finanze (CGF) e altri importanti interlocutori, i momenti pubblici (anche nella sala del GC), e diverse riunioni in escalation presso la piattaforma presieduta dall'avv. Steinegger.

19.04.2016: i rappresentanti dell'Associazione "Giù le mani dall'Officina" e dei sindacati (UNIA, SEV e transfair), nel Consiglio di Fondazione del Centro di competenze sospendono la loro attività in seno a questo organo, fintanto che tutte le parti firmatarie abbiano ottenuto dalle FFS il rispetto dei loro impegni.

Il 30.05.2016, a fronte della situazione ormai divenuta insostenibile e di grande incertezza venutasi a creare, il primo firmatario sig. Ivan Cozzaglio invita la CGF a nome degli iniziativaisti, a voler riattivare l'IP.

La CGF ha proceduto all'esame dell'IP, con incontri sia con gli iniziativaisti, sia con il Governo. Il prospettato incontro con i vertici delle FFS, richiesto dalla CGF, non ha potuto purtroppo aver luogo, in quanto questi ultimi hanno rinunciato all'ultimo minuto a recarsi in Ticino in occasione di un evento legato ad una discussa e discutibile pubblicazione.

11.12.2017: pubblicazione della "Dichiarazione di intenti" (DI). Secondo il Comitato la situazione si è ulteriormente aggravata in quanto, su questo documento, non solo non vi è nessun cenno al rispetto degli accordi citati, ma addirittura si prospetta, per le Officine, uno scenario disastroso dal punto di vista occupazionale. Secondo la DI, le FFS hanno già preannunciato, per il 2026, una perdita di attività, rispetto a quanto si sono impegnati a sottoscrivere nel 2013 (Convenzione sul Centro di competenza, ecc.) ammontante al 78% in meno di ore annue di lavoro (da 430'000 a circa 140'000) e del 58% in meno rispetto al 2018 (da 345'000 a 140'000). Percentuali che si ripercuoteranno inevitabilmente sull'occupazione delle Officine che potrebbe passare dai circa 450 dipendenti del 2013 ai 120-130 dipendenti del 2026.

26.06.2018: il Consiglio di Stato ha licenziato il messaggio no. 7548 per la Concessione di: • un credito di 100'000'000.- di franchi (più imposte e tasse eventualmente dovute) e autorizzazione al versamento di 120'000'000.- di franchi (più imposte e tasse eventualmente dovute) per favorire la realizzazione di un nuovo stabilimento industriale d'avanguardia FFS per la manutenzione del materiale rotabile e l'acquisizione di parte dell'area occupata dallo stabilimento esistente; • un contributo di 500'000.- franchi al Comune di Bellinzona per lo svolgimento del mandato di studio in parallelo relativo all'attuale sedime OFFS (Officine FFS) a titolo di quota di partecipazione cantonale convenuta con la Città di Bellinzona e le FFS, che si assumono ciascuno analogo importo; • una delega al Consiglio di Stato per stipulare una Convenzione tra Cantone e Città di Bellinzona che regoli i rapporti di collaborazione nell'ambito della pianificazione e della realizzazione di un progetto di sviluppo urbanistico per l'attuale comparto delle Officine FFS di Bellinzona.

La Commissione della gestione e delle finanze ha portato avanti in parallelo l'esame di merito dell'iniziativa popolare e l'esame del messaggio no. 7548, ritenuto essere dalla CGF un controprogetto indiretto all'IP, con l'intento di poter discutere in una medesima sessione del Gran Consiglio entrambi gli oggetti. Tuttavia la notizia da parte del gruppo PS dell'8 gennaio 2019 di voler presentare un controprogetto diretto all'IP ha fatto slittare la discussione di quest'ultima alla sessione di febbraio 2018.

3. I LAVORI COMMISSIONALI

La CGF ha esaminato la concretizzazione degli obiettivi dell'iniziativa popolare condividendo, a maggioranza, con il Consiglio di Stato che l'iniziativa risulta già parzialmente superata dagli eventi intercorsi negli ultimi 9 anni e che la stessa pone diversi problemi dal profilo giuridico, istituzionale ed economico. Non da ultimo si ritiene che proprio l'attuazione dell'iniziativa metterebbe in discussione i posti di lavoro che si prefigge di proteggere in quanto andrebbe in contrasto con quanto pianificato da colei che dovrebbe essere il principale committente in ordine di volumi.

Senza entrare in ogni dettaglio si ricordano qui di seguito i punti principali che portano a una bocciatura dell'IP:

- L'impegno pubblico in un'attività imprenditoriale mal si concilia con le competenze attribuite allo Stato;
- La collocazione delle Officine ferroviarie deve essere concordata e coordinata con le esigenze del principale committente e con le esigenze di traffico ferroviario;
- Le questioni inerenti l'ammissibilità di un'espropriazione di un'azienda nazionale, la quantificazione dell'indennizzo e la necessità di bonifica dei terreni, pone dei seri dubbi sull'attuabilità dell'IP.

La CGF ha discusso di questo oggetto in numerose sedute ma in particolare si è concentrata sul controprogetto indiretto che contribuisce alla creazione di una nuova e moderna officina ferroviaria in Ticino permettendo contestualmente lo sviluppo di un parco tecnologico nel centro di Bellinzona. Detto credito è stato approvato dal GC in data 22 gennaio 2019.

Tale operazione, anche se dagli iniziattivisti non è ritenuta sufficiente, è un passo più che concreto a garantire, nei prossimi 40 - 50 anni, al Ticino una presenza sia a livello tecnologico che occupazionale nella manutenzione del materiale ferroviario..

La maggioranza della Commissione della Gestione ha ritenuto inutile e inopportuno presentare un controprogetto diretto in quanto i contenuti dell'iniziativa sono incompatibili con la situazione reale di mercato in cui ci troviamo e con la quale bisogna realisticamente confrontarsi. Disquisire di questa situazione frutto di soprattutto di dinamiche internazionali porta poco al dibattito sull'oggetto e soprattutto non pone sul tavolo alcuna alternativa concreta.

Da ultimo sostituire l'ente pubblico si all'azienda vuol dire, di fatto, mettere sulle spalle del Cantone l'onere di coprire i deficit di gestione che con ogni probabilità di sarebbero in quanto le ferrovie non avrebbero più alcun interesse ad attribuire volumi di lavoro ad una struttura che non sarebbe più sotto il loro controllo.

4. CONCLUSIONI

Seppur si comprendono le motivazioni e i sentimenti in particolare delle maestranze, immaginare che nel 2019 lo Stato si metta di fatto ad espropriare un'attività di un'azienda ferroviaria federale con la pretesa di poter diventare imprenditore in un settore ad alta competitività internazionale, di cui non ha nessuna competenza, porterebbe ad un sicuro fallimento dell'obiettivo di salvare centinaia di posti di lavoro e di mantenere in Ticino un'attività ad alto contenuto tecnologico.

Con lo stesso criterio, facendo una provocazione, il Cantone dovrebbe prendere possesso degli uffici postali che chiudono, ritirare piazze d'armi e arsenali o, entrando nel privato,

cantonalizzare i negozi e agenzie di viaggi che sono in difficoltà o ancora prendere possesso delle banche che riducono il personale. In poche parole è chiaro che laddove possibile e ragionevole si può pensare, laddove vi è una somma di interessi pubblici, che l'ente pubblico si impegni ma in maniera ragionevole e proporzionata.

La maggioranza della Commissione della Gestione è convinta che per garantire un vero futuro alle officine in Ticino la strada è quella già intrapresa e potrà essere confermata solo seguendola uniti evitando di proporre alla popolazione soluzioni magari accattivanti nelle parole ma di fatto irrealizzabili.

Per questi motivi la soluzione del credito votato per la nuova struttura di manutenzione ferroviaria, unitamente all'aiuto logistico e pianificatorio fornito dal Cantone per spostare le officine e dare una continuità a questa attività dando lavoro a circa 230 e mantenendo delle competenze interessanti in Ticino è ritenuta la soluzione migliore. Questo anche perché a fronte di un forte impegno finanziario di Cantone e Città, vi è anche la possibilità di sviluppare un nuovo quartiere con contenuti pubblici di altissima importanza, primo fra tutti lo sviluppo di un parco tecnologico.



Per tutte queste considerazioni la maggioranza della Commissione propone al GC di respingere l'iniziativa popolare e invita ancora gli iniziativaisti a ritirare l'iniziativa popolare in quanto pericolosa e superata dagli eventi.

Con il presente rapporto la Commissione considera evasa anche la mozione 12 ottobre 2015 presentata da Matteo Pronzini e cofirmatari "Centro di competenza Officine di Bellinzona: le FFS rispettano gli accordi sottoscritti?" [vedi anche messaggio n. 7345 del 05.07.2017], perché superata dagli eventi.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Alex Farinelli e Fabio Badasci, relatori
Bacchetta-Cattori (con riserva) - Bignasca -
Caprara - Caverzasio - Dadò (con riserva) -
De Rosa (con riserva) - Garzoli - Guerra -
Pini - Pinoja - Quadranti

Allegato:

Parere giuridico di T. Veronelli: Iter procedurale riguardante gli scenari prospettabili in caso di controprogetto.

Iniziativa popolare legislativa generica 31 marzo 2008 “Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico”

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare legislativa generica 31 marzo 2008 “Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico”, che chiede l'elaborazione di una legge per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore dei trasporti e del materiale rotabile (PTI), fondata sui seguenti principi:
 1. *Sull'attuale sito delle Officine FFS di Bellinzona è costituita una zona industriale-tecnologica ai sensi della Legge cantonale sull'innovazione economica.*
 2. *Questa zona sarà inserita nel Piano direttore cantonale, assumendo di conseguenza il carattere di zona di interesse pubblico.*
 3. *Nel quadro della creazione di questa zona, sarà costituita, attraverso una trattativa tra il Cantone e le FFS, una società pubblica che:*
 - a) *rilevi le attuali attività delle Officine FFS di Bellinzona*
 - b) *sviluppi nuove attività, nuovi servizi, attività di ricerca ed innovazione nel campo della gestione e della manutenzione dei vettori di trasporto.*
 4. *La Confederazione, i comuni ticinesi e il cantone del Grigioni potranno partecipare alla costituzione di questa società.*
 5. *Le condizioni di lavoro del personale occupato nella società di cui al punto 3 sono rette dal contratto di lavoro (CCL) valido per il personale delle FFS Cargo SA.*
 6. *Qualora la collaborazione con le FFS non dovesse permettere la concretizzazione di quanto previsto al punto 3 di questa iniziativa il Cantone può ricorrere a misure di espropriazione.*
- richiamati gli articoli 37 e seguenti della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e gli articoli 116 e seguenti della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998;
- richiamata altresì la sua decisione del 21 giugno 2018 con la quale ha dichiarato la suddetta iniziativa popolare parzialmente ricevibile;
- visto il rapporto di maggioranza del 5 febbraio 2019 della Commissione della gestione delle finanze;
- dopo discussione,

d e c r e t a :

I.

È elaborato il seguente testo conforme all'Iniziativa popolare legislativa del 31 marzo 2008 “**Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico**”

Disegno di

LEGGE

per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare generica 31 marzo 2008 denominata "*Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico*";
- visto il rapporto di maggioranza 5 febbraio 2019 della Commissione della gestione e delle finanze,

d e c r e t a:

Art. 1

Scopo e oggetto

La presente legge disciplina la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico.

Art. 2

Autorità e competenze

a) Il Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato:

- a) costituisce un polo tecnologico-Industriale nel settore del trasporto pubblico;
- b) determina l'ubicazione dell'impianto, predisponendo l'adeguata pianificazione;
- c) conduce trattative con le Ferrovie federali svizzere volte alla creazione dell'azienda, avente personalità propria di diritto pubblico, con i seguenti scopi:
 - rilevare le attuali attività delle Officine FFS di Bellinzona;
 - sviluppare nuove attività, nuovi servizi, attività di ricerca ed innovazione nel campo della gestione e della manutenzione dei vettori di trasporto.
- d) può ricorrere a misure d'espropriazione per pubblica utilità qualora la collaborazione con le FFS non dovesse permettere la concretizzazione di quanto previsto dall'art.2 lettera c.

Art. 3

b) Altre autorità

¹La Confederazione, i Comuni ticinesi e il Cantone dei Grigioni possono partecipare alla costituzione dell'azienda.

²Le autorità regionali e comunali interessate dal polo tecnologico-industriale collaborano per la sua creazione e il suo sviluppo.

Art. 4

Atti preparatori

¹Per la costituzione del polo ai sensi dell'art. 2 e per i relativi lavori preparatori è stanziato un credito massimo di fr. 500'000.-.

²Il contributo di cui al cpv. 1 è iscritto al conto degli investimenti del Dipartimento delle finanze e dell'economia, Divisione dell'economia.

³Il Consiglio di Stato è autorizzato a negoziare con le parti interessate, compresi i rappresentanti del personale, le condizioni per la creazione della società pubblica incaricata di gestire il Polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico così come previsto dall'art. 2 lettera c.

Art. 5

Piano industriale

¹A compimento degli atti preparatori di cui all'art. 4, il Consiglio di Stato provvede a sottoporre al Gran Consiglio un messaggio concernente la realizzazione del polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico.

²Il messaggio espone nel dettaglio:

- la ragione sociale e la governanza del polo tecnologico-industriale,
- il piano industriale del polo tecnologico-industriale, indicandone con chiarezza punti di forza e di debolezza, minacce e opportunità,
- un'analisi di mercato con relative indicazioni e i conseguenti scenari, del polo tecnologico-industriale.

Art. 6

Entrata in vigore

¹Se accolta in votazione popolare, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

²Il Consiglio di Stato fissa la data della sua entrata in vigore.

II.

L'iniziativa popolare è respinta.

III.

Salvo ritiro dell'iniziativa, il testo di legge di cui al punto I. è posto in votazione popolare con la raccomandazione, da parte del Gran Consiglio, di respingerlo.