

Rapporto

numero	data	Dipartimento
4868/4868A R	21 ottobre 1999	TERRITORIO
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sui messaggi 17 marzo 1999 e 6 luglio 1999 concernenti la partecipazione dello Stato al capitale azionario della costituenda Impresa di trasporto risultante dalla trasformazione dell'Azienda comunale dei Trasporti della Città di Lugano in una società anonima

Con i messaggi in esame si chiede al legislativo cantonale d'autorizzare il Consiglio di Stato a sottoscrivere il 36.11% del capitale azionario della costituenda società anonima, risultante dalla trasformazione dell'Azienda Comunale dei Trasporti del Comune di Lugano (ACT) da azienda municipalizzata in società anonima mista. Il Cantone intende sottoscrivere 1'625 azioni di nominali CHF 1'000.- cadauna, per un importo complessivo di CHF 1'625'000.-.

Il rapporto cercherà di fornire alcuni elementi di valutazione supplementari a quelli indicati nei due messaggi. In particolare per quanto attiene all'inserimento della misura proposta nel più ampio disegno della politica cantonale dei trasporti, alla forma giuridica prescelta, all'ambito operativo della futura SA e agli aspetti più strettamente di carattere finanziario.

1. Piano dei trasporti del Luganese e ACT

Il Piano dei trasporti del Luganese (PTL) mira prioritariamente a ristabilire un equilibrio fra lo sviluppo insediativo nel territorio e le infrastrutture di trasporto, che necessitano di un adeguamento. Obiettivo che viene perseguito cercando un più elevato grado d'integrazione fra il trasporto privato e quello pubblico, mirando a rendere più attrattivo quest'ultimo e quindi a incrementarne l'utenza.

La gestione in senso lato del servizio di trasporto pubblico deve quindi essere rivista nell'ottica di una maggior efficienza sia nella prestazione dei servizi sia dal profilo dei costi. In questo ambito del PTL si inserisce il Piano dell'offerta dei trasporti pubblici del Luganese, in fase di progressiva attuazione dal 1996. Di cui un elemento è rappresentato dalla trasformazione dell'ACT della Città di Lugano da azienda municipalizzata in società anonima, alla quale parteciperanno il Cantone e i Comuni interessati (Lugano, Breganzona, Massagno, Paradiso, Savosa e Vezia).

La trasformazione dell'ACT in società anonima è una premessa per la realizzazione della ristrutturazione dei trasporti pubblici urbani nel Luganese, i cui obiettivi sono elencati al punto 1.1. del messaggio n. 4868. La scelta della forma giuridica della SA non è espressamente prescritta dalla Legge sui trasporti pubblici del 6.12.1994 (LTP). Tuttavia l'art. 25 della stessa parla di partecipazione al "capitale sociale" e della "proporzionale rappresentanza nel Consiglio di Amministrazione".

La modifica della forma giuridica risponde alla necessità di coinvolgere direttamente nell'amministrazione dell'impresa di trasporto i comuni serviti, dando loro la possibilità concreta di partecipare ai processi decisionali, a fronte dell'impegno contributivo da loro assunto al finanziamento del servizio. Oltre a una gestione in ottica sovracomunale la trasformazione mira a rendere possibile una gestione più agile e redditizia dell'impresa grazie alla maggiore flessibilità operativa già acquisita nelle altre aziende operanti nel Cantone con lo statuto giuridico di SA.

2. La SA

La SA svolgerà un compito pubblico d'importanza regionale e locale (il trasporto pubblico nella zona urbana del Luganese) e ad essa parteciperanno Enti pubblici ("impresa mista"). Il diritto applicabile è quello dell'istituto della società anonima, cioè il diritto privato.

L'art. 762 CO prevede inoltre la possibilità per l'Ente pubblico (sia esso la Confederazione il Cantone o il Comune), anche non azionista, di delegare una o più persone a rappresentarlo nel consiglio d'amministrazione o nell'ufficio di revisione. Nello statuto proposto dal legislativo di Lugano, che comunque dovrà essere approvato al momento della costituzione della società dagli altri sottoscrittori iniziali, si prevede un Consiglio di amministrazione di 9 persone, di cui 4 delegati del Comune di Lugano, 2 del Cantone, 2 degli altri Comuni azionisti e 1 in rappresentanza del personale .

3. L'ambito operativo della SA

L'ambito operativo della SA può essere così sintetizzato:

- ◆ l'offerta, che determina quali servizi o come vengono offerti. La definizione dell'offerta è di competenza dell'Ente pubblico;
- ◆ la produzione di servizi di trasporto, affidata alla SA, che concretizza con una gestione autonoma quanto stabilito nell'offerta;
- ◆ la domanda, cioè la richiesta di servizi da parte degli utenti del trasporto pubblico.

L'*offerta di trasporto* (art. 9 LTP) concretizza gli indirizzi della pianificazione cantonale dei trasporti (art. 6 LTP), indicando quantitativamente e qualitativamente i servizi di trasporto pubblico per le linee d'importanza cantonale, che si richiedono siano forniti dalle imprese di trasporto.

In essa sono in particolare specificati la rete delle linee e le fermate, i punti d'interconnessione con il traffico privato e le relative infrastrutture, le frequenze dei collegamenti, le tariffe e i costi con la relativa ripartizione fra Cantone e Comuni. Sarà quindi nell'offerta di trasporto che si indicheranno la scelta tecnologica dei trasporti (autobus, filobus, ecc.) e i relativi investimenti.

Il Gran Consiglio approva l'offerta di trasporto e vota i crediti necessari (art. 12 LTP). L'offerta di trasporto è in pratica elaborata dal Consiglio di Stato, che è pure competente per l'elaborazione della pianificazione cantonale dei trasporti sulla base delle proposte formulate dalla Commissione intercomunale dei trasporti (CIT), quindi in stretta collaborazione con i Comuni. Comuni che nell'ambito della CIT contribuiscono a determinare il livello qualitativo dei servizi di trasporto pubblico e i relativi costi.

Nel caso in esame solo le linee di trasporto urbano d'interesse cantonale saranno oggetto dell'offerta di trasporto. Le linee d'importanza locale (la funicolare Piazza Cioccaro - Stazione FFS, la linea Lugano - monte Bré e la linea Lugano - Ruvigliana) saranno escluse e saranno oggetto di un'offerta di trasporto allestita esclusivamente dalla Città di Lugano.

Definita l'offerta di trasporto, l'Ente pubblico conclude un contratto di diritto pubblico conforme all'offerta di trasporto detto *mandato di prestazione* (art. 16 LTP), con l'impresa ritenuta più idonea. Con il mandato di prestazione si crea la base contrattuale per realizzare quanto stabilito nell'offerta di trasporto.

La conclusione di un mandato di prestazione può avvenire sia con assegnazione diretta sia con concorso pubblico, al quale, conformemente alle normative GATT, possono partecipare anche imprese estere di trasporto.

Il mandato di prestazione dovrà ovviamente essere limitato nel tempo. Si inserisce nella durata della concessione che potrebbe indicativamente essere di 8-10 anni. Una reale concorrenza fra imprese di trasporto è in realtà possibile solo qualora non vi siano posizioni di monopolio nel mercato al momento dell'assegnazione rispettivamente del rinnovo del mandato di prestazione.

Sempre la LTP prevede, agli art. 27 e 28, che le imprese di trasporto poste a beneficio di contributi debbano adottare tutte le misure atte a rendere attrattivo il trasporto pubblico e a garantirne una gestione economica. Possono inoltre essere obbligate a collaborare fra di loro, ad associarsi, a fondersi in funzione dell'offerta di trasporto stabilita.

L'impresa di trasporto che concluderà il mandato di prestazione sarà anche la destinataria delle *concessioni d'esercizio* delle linee di trasporto pubblico contenute nell'offerta di trasporto. Le concessioni d'esercizio sono date dall'Autorità federale. Attualmente titolare delle concessioni è la Città di Lugano. Il concessionario è responsabile della qualità del servizio e per eventuali rischi connessi alla sicurezza.

Per evitare che in futuro un'impresa a cui è stato conferito il mandato di prestazione non sia nel contempo titolare della concessione e debba quindi acquistare la concessione dal titolare ed eventualmente corrispondere un'indennità per gli investimenti effettuati, è opportuno fare in modo che la data di rinnovo delle concessioni combaci con quella del conferimento del mandato di prestazione. La decisione dell'Autorità federale in merito all'attribuzione della concessione d'esercizio deve essere coordinata con la decisione d'assegnazione del mandato di prestazione.

Le concessioni dell'ACT scadranno il 31 dicembre 2000 per le linee servite da autobus e il 30 settembre 2002 per le linee filobus. Le concessioni saranno trasferite dall'ACT (azienda municipalizzata) alla nuova SA senza particolari problemi perché si tratta in sostanza di una modifica della forma giuridica della stessa impresa. La durata delle scadenze, che non può essere rinegoziata, non dovrebbe quindi ritardare la ristrutturazione del servizio di trasporto pubblico.

4. La partecipazione al capitale azionario della SA

La suddivisione del capitale azionario è indicata a pag. 3 del messaggio 4868A. Il Cantone sottoscriverà azioni per un importo di nominali CHF 1'625'000.-, pari a una quota del 36.1%.

La rinuncia di Pregassona e Viganello a sottoscrivere l'11.1% del capitale azionario ha indotto il Cantone, in accordo con la Commissione regionale dei trasporti e gli altri comuni

interessati, a maggiorare il suo impegno dal 25 al 36%, per evitare che Lugano divenisse azionista di maggioranza.

Il Cantone si impegna comunque a cedere in futuro la quota azionaria che supera il 25%, per rendere possibile la partecipazione ad eventuali interessati.

La quota al capitale azionario del Comune di Lugano, pari al 49% di 4.5 milioni di franchi, sarà liberata mediante apporto in natura delle attuali strutture dell'ACT, eccetto gli immobili (autorimessa e officina).

Si è così voluto limitare l'impegno della sostanza della SA in investimenti fissi considerata l'incertezza riguardante il futuro rinnovo dei mandati di prestazione dovuta alle possibili offerte di altre imprese di trasporto interessate.

La valutazione della sostanza apportata è stata effettuata da un perito esterno, la Fidinam SA di Lugano, e dovrà in ogni caso essere oggetto d'ulteriore esame e aggiornata alla situazione alla data della costituzione della SA. Infatti gli art. 635 e 635a CO prescrivono la verifica della congruità del valore dei beni apportati in natura da parte dell'Ufficio di revisione al momento della costituzione della SA.

Il Comune di Lugano apporta una sostanza netta (ca. 7.2 milioni di franchi) superiore al valore nominale del capitale da esso sottoscritto (ca. 2.2 milioni di franchi). Ne consegue che il Comune di Lugano risulterà creditore correntista per l'importo di 5 milioni di franchi circa.

Considerato che il perito aveva indicato in 6.5 milioni di franchi la dotazione di capitale proprio ideale della SA e che lo stesso è stato ridotto a 4.5 milioni di franchi conformemente alla disponibilità a sottoscrivere il capitale azionario espressa dal Cantone e dai Comuni serviti, il Comune di Lugano si è detto disposto a rinunciare alla remunerazione del suo credito per il primo milione di franchi, al fine di evitare oneri per interessi passivi alla SA su un capitale di terzi che avrebbe dovuto essere preferibilmente capitale proprio.

5. Il finanziamento della SA

Con la LTP è stato introdotto per il Cantone e i Comuni serviti l'obbligo di partecipare al finanziamento delle linee di trasporto pubblico d'importanza cantonale nell'ambito dell'offerta di trasporto approvata (art. 22 LTP).

Il Cantone coprirà il 50% del deficit preventivato, cioè dei costi d'esercizio pianificati non coperti. Per esso s'intende la differenza fra i costi stabiliti nell'offerta di trasporto per la gestione delle linee di rilevanza cantonale e le entrate preventivate. Il rimanente 50% sarà a carico dei Comuni interessati (art. 24 LTP).

La legge non prevede altri limiti contributivi per i Comuni, come ad esempio per il finanziamento dei costi ospedalieri. La Confederazione non versa alcun sussidio, perché essi sono riservati all'offerta di servizi di trasporto pubblico in ambito regionale e non locale o urbano (Legge federale sulle ferrovie del 20.12.1957).

Il Cantone e i Comuni, così come fa la Confederazione, determinano quindi i contributi in base al preventivo, e non più in sede di consuntivo.

Ne consegue che eventuali deficit di gestione superiori a quelli preventivati non saranno coperti con contributi del Cantone e dei Comuni. Le perdite, così come gli utili, non preventivati ricadranno quindi interamente sotto la responsabilità dell'impresa di trasporto.

La definizione ex-ante dell'offerta di trasporto e della relativa indennità per costi non coperti dovrebbe consentire al Cantone e ai Comuni un maggior controllo dei costi.

A ciò si aggiunge il fatto che le imprese di trasporto sono obbligate a presentare la contabilità analitica, che rappresenta uno strumento fondamentale per pianificare la prestazione di servizi, garantire una produzione economica, facilitare il controllo e determinare i costi per prestazione fornita, di regola, per ogni linea di trasporto. Le aziende sono inoltre tenute a presentare un conto di previsione d'esercizio a medio termine, per un arco temporale di 4 anni. Gli importi computabili ai fini dell'ottenimento dei contributi sono determinati in base al modello di contabilità analitica sviluppato dall'Ufficio federale dei trasporti.

Il Cantone non intende per contro concedere contributi diretti agli investimenti della costituenda SA. In base all'art. 22 e 30 LTP il Cantone può versare contributi agli investimenti in misura dell'80% del loro importo, se questo genere di sussidio si ritiene porti all'attuazione dell'offerta di trasporto approvata.

La rinuncia ad effettuare contributi agli investimenti da parte cantonale è motivata dal fatto che si vuole garantire la parità di trattamento ad altre imprese di trasporto interessate in futuro ad aggiudicarsi il mandato di prestazione. Non si vuole quindi porre la costituenda SA in una posizione di vantaggio rispetto a potenziali futuri concorrenti.

Rinunciando al finanziamento degli investimenti, i quali dovranno essere sostenuti direttamente dalla SA, i costi di gestione che Cantone e Comuni saranno chiamati a coprire comprenderanno anche gli oneri per interessi passivi e l'ammortamento del debito, al quale la SA ricorrerà per finanziare i suoi investimenti. È questa la procedura sinora applicata a tutte le imprese operanti nel Cantone.

Gli investimenti previsti per la sostituzione del parco veicoli e i costi connessi alla trasformazione dei collegamenti da radiali a diametrali sono stimati in ca. 12 milioni di franchi.

Le spese per le linee d'importanza locale sono di competenza unicamente comunale.

Non beneficeranno pertanto di alcun contributo cantonale per la copertura del disavanzo preventivato. Il Comune di Lugano sarà quindi chiamato a contribuire al finanziamento delle linee d'importanza cantonale e a sostenere interamente il disavanzo del traffico pubblico locale.

Per una quantificazione della variazione dell'onere rispetto alla situazione attuale, vedasi l'allegato.

La percentuale di copertura a carico dei Comuni sarà stabilita definitivamente nell'ambito dell'offerta di trasporto.

Sino a tale data, la Città di Lugano potrà beneficiare del sussidio cantonale annuo di 2.6 milioni di franchi e dei contributi comunali fissati in base alle convenzioni stipulate nel 1993.

6. Alcuni aspetti discussi in Commissione

Come già indicato due comuni serviti dall'ACT non hanno voluto diventare azionisti della costituenda SA: Pregassona e Viganello.

Da quanto è stato possibile appurare i motivi di diniego sono sostanzialmente due e si sono sviluppati in tempi diversi: la mancata messa a concorso del mandato di prestazione e lo scorporo degli immobili (officina di Cornaredo e rimessa di Pregassona-Ruggi) dalla sostanza dell'attuale ACT e conseguente attribuzione ai beni patrimoniali del Comune di Lugano.

6.1 La mancata messa a concorso del mandato di prestazione

Riprendendo quanto espresso dal Consiglio di Stato nella lettera del 30 giugno 1999 al Municipio di Viganello i motivi della rinuncia della messa a concorso del mandato di prestazione sono in sintesi i seguenti:

- ◆ la Legge federale sulle ferrovie dell'1.1.1996 e la relativa Ordinanza concernente le indennità, i prestiti e gli aiuti finanziari (OIPAF) prevedono la possibilità di procedere a bandi di concorso pubblico ma non lo impongono (art. 15 OIPAF);
- ◆ in Svizzera le esperienze fatte sinora sono molto limitate, anche perché i vincoli esistenti in particolare per quanto attiene alle concessioni e alle condizioni da osservare in caso di trasferimento dell'incarico di trasporto da un'impresa all'altra (protezione degli investimenti effettuati) impongono cautela;
- ◆ possono infatti nascere vincoli inerenti l'obbligo di continuità dei rapporti di lavoro esistenti con il personale o di ripresa dei fondi d'esercizio (art. 21 OIPAF). Rispettivamente pretese inerenti le concessioni federali di trasporto non ancora giunte a scadenza, come nel caso dell'ACT;
- ◆ vi è inoltre un altro aspetto più specificatamente connesso all'ACT. L'azienda attualmente impiega circa 140 persone. La necessità d'ammodernamento del parco veicoli e di riorganizzazione aziendale, che saranno attuati nei prossimi anni, non rendono attualmente particolarmente concorrenziale l'ACT, rispetto a potenziali aziende interessate con strutture e modalità operative più flessibili. Si pone quindi un problema concreto di messa in pericolo degli attuali posti di lavoro come pure di un disequilibrio del rapporto fra assicurati attivi e pensionati nella Cassa pensioni dei dipendenti di Lugano.

Con la soluzione proposta si creano tuttavia le premesse per un futuro concorso in base a un'effettiva concorrenza fra le imprese interessate.

6.2 L'acquisto degli immobili da parte della SA

Per quanto attiene alla decisione del Consiglio di Stato di non subsidiare in misura dell'80% (art. 22 LTP) l'acquisto da parte della SA degli immobili necessari all'esercizio, segnatamente l'autorimessa e l'officina, si rimanda a quanto esposto al punto 5. In particolare, al fatto che la messa a disposizione gratuita delle installazioni in oggetto, perché sussidiate in misura dell'80% dal Cantone e in misura del 20% dai Comuni, porrebbe la SA in posizione di evidente vantaggio rispetto ad imprese concorrenti in occasione di un futuro concorso pubblico.

Il Cantone ha la facoltà ma non l'obbligo di concedere sussidi agli investimenti (art. 22 LTP).

L'acquisto degli immobili, che sono infrastrutture di servizio, non può inoltre essere ritenuto più idoneo a razionalizzare l'esercizio e a migliorare la sicurezza di quanto non possa fare la loro locazione (art. 23 LTP, che precisa il concetto d'investimento).

Vi è anche però un interesse finanziario da parte dei Comuni alla variante acquisto degli immobili da parte della SA.

Come visto l'acquisto sarebbe sovvenzionato in misura preponderante dal Cantone (80%), mentre la locazione comporterebbe una ripartizione dei costi al 50% fra Cantone e Comuni.

A titolo abbondanziale, si rileva che il Comune di Lugano si è sempre detto disposto ad accettare entrambe le varianti.

In generale la scelta di non diventare azionista della SA mette inoltre al riparo i Comuni dal dover sopportare eventuali perdite d'esercizio della SA. Perdite d'esercizio risultanti da deficit di gestione superiori a quelli preventivati, e pertanto non coperti dai contributi.

6.3 Le effettive possibilità di controllo da parte del Gran Consiglio

L'esecuzione di compiti pubblici per il tramite di una SA pone il problema delle possibilità di effettivo controllo da parte del legislativo ed implica un certo grado di delega gestionale. Non si intende qui affrontare questo importante e delicato tema, ma fornire solo qualche elemento di valutazione.

La reimpostazione stessa dell'erogazione dei contributi nell'ambito dei trasporti pubblici, che non garantisce più la copertura automatica dei deficit di gestione ma che stabilisce in sede di preventivo il loro importo sulla base dei dati della contabilità analitica, va nella direzione di un accresciuto controllo da parte degli enti pubblici e garantisce il rispetto degli importi impegnati.

Negli ultimi tre anni di nuovo regime, malgrado l'indennità alle imprese di trasporto concessionarie sia sempre diminuita, queste ultime sono riuscite a crearsi una riserva per la copertura di eventuali disavanzi futuri. Il che sta a significare che il "mezzo" SA e lo strumento dei mandati di prestazione sono effettivamente riusciti a migliorare i risultati gestionali.

L'Ente pubblico, per il tramite dei suoi rappresentanti nel Consiglio d'amministrazione della SA, mantiene inoltre il potere decisionale, seppur esercitato indirettamente, sulle questioni più rilevanti riguardanti la gestione della SA.

A questo proposito si invita il Consiglio di Stato, come pure i Comuni, a voler delegare predette competenze decisionali a persone particolarmente cognitive e con accresciute esperienze professionali nel settore.



Con queste considerazioni e a condizione che gli Statuti della costituenda SA prevedano che la partecipazione al capitale azionario del Comune di Lugano non possa superare il 49% dello stesso, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio a voler aderire ai messaggi in oggetto e ad approvare il decreto legislativo allegato al messaggio n. 4868A.

Per la Commissione gestione e finanze:

Laura Sadis, relatrice

Beltraminelli - Bignasca - Bonoli - Brenni -

Ferrari Mario - Gendotti - Lombardi - Lotti -

Maspoli - Pezzati - Verda, con riserva