

# Costituzione di un Unità Indipendente di diritto Pubblico per la gestione delle attività sul campo di aviazione denominata “Società di gestione del piano di Ambrì”

## *Messaggio Municipale no. 934*

Egregio signor Presidente,  
Signore e Signori Consiglieri,

le nuove strategie di gestione pubblica tendono a rafforzare la capacità di governo (governance) degli enti pubblici locali al fine di conseguire gli obiettivi legati allo sviluppo socio-economico della regione. Il nostro Municipio sta da tempo operando in questa direzione. Il primo segnale in questo senso era stato dato già nel 2003 costituendo una nuova società anonima, di cui il Comune è azionista di maggioranza, per la gestione della funicolare del Ritom. Un chiaro segnale di come l'ente pubblico locale possa operare mediante sistemi gestionali particolari per raggiungere determinati obiettivi nell'interesse pubblico generale. Queste operazioni si situano in un contesto di riforma dei Comuni per garantire agli stessi di poter svolgere nuovi compiti che mirano in particolare ad una promozione territoriale. Il Comune moderno, come lo concepisce anche il nostro Municipio, non deve limitarsi alla gestione e dotazione dell'infrastruttura base, ma deve operare attivamente per creare opportunità di sviluppo. Questo concetto assume maggior valenza nel nostro caso in quanto la regione vive una crisi intensa e strutturale da oltre vent'anni che si manifesta in particolare con lo spopolamento e l'invecchiamento, la chiusura di attività economiche, l'aumento di abitazioni disabitate, e così via; un ciclo dal quale non è possibile uscire senza creare nuove ed importanti opportunità di sviluppo. L'idea che sia il settore privato a dover rilanciare il ciclo socio-economico, non può essere condivisa; i fatti dimostrano che l'imprenditorialità è venuta meno in questa regione e pertanto non resta altro che l'ente pubblico si attivi a sua volta per creare delle premesse positive al rilancio.

La revisione della nuova Legge Organica Comunale (poi LOC), approvata durante l'anno dal Parlamento del cantone e che dovrebbe entrare in vigore con l'inizio del 2009, tende proprio a favorire questa nuova strategia. Tra le misure contenute nella nuova LOC che permettono ai Comuni di operare in ambito di marketing territoriale vi figura appunto l'ente autonomo di diritto comunale – nuovo articolo 193 lett d). Ecco un passaggio del messaggio governativo n. 5897 che tratta di questa nuova misura:

Come preannunciato, quale novità viene poi aperta ai Comuni la possibilità di operare attraverso un **ente autonomo di diritto comunale (nuovi art. 193d e segg. LOC)**, che essi potranno costituire con altri Comuni o con operatori privati. L'ente sarà giuridicamente indipendente dal Comune. La sua organizzazione, riservate alcune disposizioni minime nella LOC, potrà essere improntata dai promotori sulla base delle esigenze concrete e fissata nello statuto.

Ai Comuni viene pertanto offerta una via alternativa d'operare attraverso un soggetto di diritto pubblico, più dinamico e adeguato in quanto atto ad essere organizzato “su misura” tramite puntuali scelte statutarie. Ciò potrà essere utile soprattutto in campi quali quello dello sviluppo socio-economico, turistico, ecc. in cui occorre sviluppare e promuovere progetti anche a valenza regionale, che presuppongono conoscenze e relazioni tali da non poter essere messe a carico di municipali e dell'amministrazione comunale. Non di rado per questo genere di attività i Comuni ricorrono oggi alla forma della società anonima. Tra i vantaggi che questa forma di agire comporta, la SA presenta però lo svantaggio di non poter essere controllata su misura dai Comuni (in particolare dai loro Legislativi), rispondendo essa a regole del gioco di diritto privato.

Nell'allegato no. 2, parte integrante del presente messaggio, è contenuto l'intero commento dettagliato al nuovo articolo 193 LOC.

## **La gestione delle attività sul campo di aviazione: non solo necessità, ma opportunità di sviluppo**

Da aprile di quest'anno il Comune di Quinto è diventato formalmente proprietario della maggior parte delle superfici sul piano di Ambri, in particolare di quelle asfaltate (ex-pista di volo militare e piste di rullaggio), degli hangar 1, 2, 5, 6 e 7, nelle superfici prative inserire a livello pianificatorio come d'interesse pubblico e che si trovano a sud-est del comparto. L'allegata planimetria (allegato n. 2) mostra, in color giallo, la nostra proprietà <sup>1</sup>.

Il Comune di Quinto ha acquistato questa importante superficie prima di tutto per avere il potere di decidere di non accettare determinate attività. Tutti si ricorderanno ad esempio di quando la Confederazione nel 2000, allora proprietaria dei fondi, stava valutando l'eventualità di far posteggiare i camion in attesa al portale della galleria del San Gottardo o alla dogana di Chiasso sul campo di aviazione. Il diritto di proprietà sui fondi ci mette quindi una condizione di privilegio che prima non avevamo.

Il secondo motivo è invece quello di rafforzamento delle capacità governative del Comune nell'ottica di ottenere vantaggi a livello socio-economico. In sostanza il Comune deve poter gestire il comparto in modo da creare nuove opportunità di sviluppo per l'economia regionale.

Queste opportunità di sviluppo devono essere cercate in vari ambiti. Senza dubbio l'attività predominante è quella legata al volo; la pista principale è stata pianificata come campo di aviazione e quindi il volo, in tutte le sue forme, rappresenta la prima attività del comparto.

In particolare vi sono tre settori legati all'aviazione di cui dobbiamo tenere conto:

- l'attività di velivoli a motore (volo civile)
- l'attività del volo a vela (importanti sono le ricadute dei campi organizzati dalle società attive in questa disciplina)
- l'attività delle ditte di elicotteri.

La gestione del settore aviatorio è molto particolare e deve essere svolta nel rispetto delle direttive imposte dall'Ufficio federale dell'aviazione civile. Sinora, in questo lungo periodo di transizione tra la cessazione dell'attività militare ed oggi, questa gestione è stata curata dall'Associazione Aerodromo Ambri-Piotta, Associazione che fu creata nel 1994 su spinta dell'allora esecutivo comunale.

Oltre all'attività aviatoria sul piano di Ambri possono aver luogo attività legate al mondo automobilistico, in particolare:

- corsi di guida (invernali e/o estivi)
- slalom automobilistici.

Vi sono poi attività alternative legate in primis agli altri sport, in particolare al ciclismo che ha portato ad Ambri dal 2002 ben tappe del Tour de Suisse, e poi alle feste che hanno luogo presso l'Hangar 6 (feste musicali e/o danzanti, carnevali estivi, esposizioni, e altro ancora).

Le attività extra-aviatorie sopraelencate hanno portato nel 2008 un indotto diretto per le casse del Comune di circa SFr. 50'000.-. Queste attività devono poter creare anche un indotto indiretto per l'economia regionale sotto forma di pernottamenti, di pasti, ecc... che producono a loro volta un incremento delle attività legate ai fornitori di beni legati al settore come la macelleria, la panetteria, ecc..., ma anche per le ricadute alle società locali che si occupano di fornire i servizi di accoglienza sul luogo delle manifestazioni. Non si può sottacere poi un altro tipo di indotto, più difficile da quantificare, relativo alla divulgazione dell'immagine della regione. Ecco perché sarà opportuno definire bene i limiti e le condizioni per preavvisare favorevolmente un certo numero di attività di questo genere. Se negli anni scorsi queste diverse attività venivano coordinate tra Armasuisse (proprietario), Comune e AAAP, dal 2008 il Comune ha potuto gestire il tutto chiedendo unicamente dei preavviso tecnici all'AAAP. Le intenzioni per il futuro sono però quelle di delegare la competenza strategica e operativa ad un nuovo ente che, entro dei paletti definiti dall'autorità, sappia valorizzare al meglio le potenzialità di questa porzione di territorio, ottenendo delle ricadute tangibili per l'economia locale e veicolando l'immagine della regione nel miglior modo possibile per ottenere ulteriori vantaggi. Una sorta di agenzia di sviluppo che operi su mandato del Comune il quale si limiterà a definire le linee strategiche base e eserciterà il controllo. In sostanza il Municipio intende creare le basi per una gestione efficiente del piano di Ambri, una

<sup>1</sup> Si rimanda al MM 902 per la richiesta del credito per l'acquisto dei sedimi in questione da Armasuisse

gestione che, mediante un piano d'occupazione coerente, dia priorità alle attività che porteranno effettivo beneficio all'economia locale limitando nel contempo al minimo gli inconvenienti. Questo aspetto è pure da evidenziare in quanto anch'esso determinante proprio nell'ottica di una promozione territoriale in senso ampio. Per spiegare al meglio questo concetto si può portare un esempio concreto.

*Gli organizzatori di slalom automobilistici cercano con sempre maggior difficoltà localizzazioni per lo svolgimento di queste gare. Questi spazi sono effettivamente pochi in Svizzera, così che la domanda è elevata tanto che per soddisfarla si potrebbero tenere manifestazioni ad ogni fine-settimana. Questo è però inimmaginabile perché l'impatto sulla popolazione domiciliata e residente sarebbe decisamente eccessiva e verrebbero a cadere alcuni presupposti di benessere che invece vogliamo continuare a vantare. Questa riflessione ci impone di limitare a 2/3 week-end all'anno questo genere di attività.*

### **Le diverse alternative di gestione dell'attività sul campo di aviazione**

Il Municipio ha, nello scorso quadriennio, dato mandato ad una società fiduciaria per lo studio delle varie possibilità di gestione dell'attività sul campo di aviazione. Di fatto si tratta di scenari alternativi allo status quo, ossia alla gestione comunale del servizio. L'assunzione diretta della gestione del comparto pur garantendo il livello massimo di controllo strategico aveva come difetto quello di non poter garantire un grado di efficienza ed efficacia auspicato non solo per il raggiungimento di obiettivi finanziari, ma e soprattutto di marketing.

Non si tratta di una nota critica verso gli amministratori attuali, che comunque hanno saputo gestire il periodo di transizione, ma si ritiene che una struttura dedicata possa garantire una maggior neutralità nelle scelte e una più grande possibilità di riuscire a raggiungere gli obiettivi qualitativi e quantitativi che l'ente vorrà prefiggersi.

I modelli di gestione, alcuni ispirati dal New Public Management che propone in questo senso diverse alternative interessanti, che sono stati individuati sono i seguenti:

- la contrattualizzazione
- l'unità Autonoma Amministrativa (UAA)
- l'unità Indipendente di diritto Pubblico (UIP)
- la Società Anonima
- la Holding a Partecipazioni Pubbliche (HPP)
- la gestione diretta comunale, di cui abbiamo appena detto

#### **La contrattualizzazione**

*Il termine contrattualizzazione, outsourcing in inglese, deriva dalle parole outside resourcing: reperire risorse all'esterno, questo il significato e questo lo scopo principale di tale pratica manageriale. Si tratta di uno strumento che permette di rivolgersi al mercato esterno per soddisfare in modo più efficace ed efficiente la gestione di alcune attività specifiche.<sup>2</sup>*

L'applicazione di questa strategia organizzativa consente lo snellimento delle strutture organizzative e una loro maggiore flessibilità. Chi ne fa uso può quindi concentrarsi sulle proprie attività principali (core business). Nel caso specifico, il Comune può sottoscrivere un contratto di outsourcing con dei privati interessati a gestire il comparto. Nel contratto di prestazione saranno definiti gli obiettivi a livello di risultato economico-finanziario, di output, di qualità di servizi forniti e di soddisfazione degli utenti.

Il rischio di questo modello gestionale è quello che si verifica nel caso in cui il mandatario non si rilevasse capace di soddisfare le attese del Comune si produrrebbero dei risultati non ottimali.

---

<sup>2</sup> da Rapporto di valutazione degli strumenti gestionali per i sedimi militari sulla piana di Ambri, Fidirevisa SA – dicembre 2006

### ***L'Unità Autonoma Amministrativa (UAA)***

L'UAA è caratterizzata da una gestione tramite mandato di prestazione e budget globale di unità interne all'Amministrazione comunale dotate di autonomia amministrativa, ma non di autonomia strategica. L'UAA non possiede personalità giuridica propria e rimane parte integrante dell'Amministrazione comunale. E' questo un grosso difetto che ci obbliga a scartarla in partenza. Il Comune vuole infatti delegare la gestione senza dover intervenire nel fissare regolarmente le strategie.

### ***L'Unità Indipendente di Diritto pubblico(UIP)***

Al contrario dell'UAA, l'UIP che è pure fondata sulla gestione tramite contratto di prestazione, è dotata di personalità giuridica propria, e dispone non soltanto di autonomia amministrativa autonoma, bensì anche di autonomia strategica.

Questo modello garantisce la miglior flessibilità nella gestione anche se viene leggermente meno il controllo diretto da parte del Comune; tuttavia la definizione di un contratto di prestazione dettagliato e preciso, riduce di fatto questo rischio.

### ***La società anonima e l' Holding a Partecipazione pubblica***

La società anonima (artt. 620-763 CO) nasce attraverso l'unione di più persone naturali o giuridiche, le quali portano un determinato capitale nella ditta che viene scomposto in somme parziali (le azioni). Essa offre dei vantaggi soprattutto a livello di responsabilità.

Il consiglio d'amministrazione è l'organo costitutivo e di vigilanza supremo della società anonima. Stando al Codice delle obbligazioni (CO) il consiglio d'amministrazione può gestire gli affari della società direttamente o delegarli a terzi. Lo svantaggio principale della SA sta nel fatto che il controllo diretto da parte del Comune è di fatto molto limitato soprattutto dal fatto che i delegati dell'ente pubblico sottostanno nel contempo ad un interesse pubblico ma anche e soprattutto quello della società che tendenzialmente cercherà il maggior profitto.

La Holding è invece una variante più complessa che al momento si esclude perché presuppone l'esistenza di più iniziative di interesse pubblico in cui investire.

Tra i vari modelli quello che il Municipio ritiene maggiormente idoneo allo scopo, per i motivi sommariamente esposti in precedenza, è quello dell'UIP

### **Definizione di Unità Indipendente di diritto Pubblico (poi UIP)**

L'UIP è fondata sulla gestione tramite contratto di prestazione, è dotata di personalità giuridica propria, e dispone non soltanto di autonomia amministrativa autonoma, bensì anche di autonomia strategica. L'UIP è fondata sulla gestione tramite contratto di prestazione di enti indipendenti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica propria, e dotati non solo di autonomia amministrativa ma anche di autonomia strategica.

In sostanza l'UIP:

- è un ente di diritto pubblico;
- può non essere di esclusiva proprietà del comune, ma anche di altri enti pubblici;
- è indipendente e, in quanto tale, ha personalità giuridica propria;
- ha capitale proprio;
- ha come organi il Consiglio di Amministrazione, la Direzione e l'Organo di revisione;
- ha autonomia amministrativa;
- ha autonomia strategica (a diversi gradi);
- assume il personale con una regolamentazione propria di diritto pubblico;
- può dotarsi di contratti collettivi;

- formalizza il proprio rapporto con il comune tramite contratto di prestazione;
- dispone di un budget globale;
- capitalizza una parte degli avanzi d'esercizio e riversa il rimanente agli enti pubblici proprietari (sotto forma di dividendi);
- copre integralmente le perdite.

Come visto in precedenza la nuova LOC che entrerà in vigore con il 1° gennaio del 2009, ammetterà questo genere di enti. Come previsto all'art. 193 c) cpv 2, il Consiglio comunale deve adottare lo Statuto dell'ente. All'ente la Legge prevede la possibilità di delegare il compito mediante un contratto di prestazione; la competenza ad attribuire questo contratto può essere assegnata dallo Statuto al Municipio, cosa che è auspicabile per ovvi motivi di flessibilità. Il Consiglio comunale è inoltre responsabile per l'approvazione dei conti dell'ente.

### **Lo statuto dell'UIP**

L'art. 193 lett d) della LOC definisce i contenuti dello Statuto che deve essere approvato dall'organo legislativo comunale. In particolare il cpv 1 definisce che lo Statuto deve contenere:

- scopi e compiti;
- organi dell'Ente, competenze e funzionamento;
- meccanismi di controllo degli organi comunali;
- in che misura l'Ente soggiace ai principi di gestione finanziaria comunale;
- finanziamento, copertura del disavanzo, ripartizione degli utili;
- eventuali mandati di prestazione;
- modalità di scioglimento.

Lo statuto deve essere inoltre essere approvato dal Consiglio di Stato; per garantire questa approvazione è già stato preventivamente sottoposto alla Sezione degli enti locali.

Lo statuto – allegato 1 – comprende 18 articoli, tra cui l'articolo 2 che definisce lo scopo e l'indirizzo dell'ente; segnatamente al primo capoverso:

***L'azienda ha per scopo la promozione e la gestione e la manutenzione ordinaria del comparto del piano di Ambri di proprietà del Comune di Quinto.***

Nel secondo capoverso si danno delle indicazioni più precise sullo scopo, in particolare si tocca l'aspetto legato alla promozione territoriale per un fine economico regionale:

***....ha il compito di attuare le scelte politiche comunali relative alla promozione del comparto del piano di Ambri, segnatamente scegliendo un piano di occupazione coerente che dia innanzitutto priorità a quelle attività che possono portare beneficio all'economia e alla popolazione locale.***

L'articolo 7 definisce gli organi dell'ente che sono il Consiglio di Amministrazione, i cui membri sono nominati dal Consiglio comunale (vedi MM no. 935), la direzione e l'ufficio di revisione.

Lo statuto deve essere approvato articolo per articolo.

## **Il contratto di prestazione tra l'UIP ed il Comune**

Fermo restando che la competenza ad attribuire il contratto di prestazione è del Municipio, vale la pena accennare ai contenuti che avrà il contratto di prestazione. Innanzitutto si pensa di stipulare con la Società due tipi di contratto, uno quadriennale e un secondo annuale. Il primo ha per scopo di vincolare le parti sul medio termine garantendo continuità all'esercizio, mentre il secondo di affinare gli obiettivi a più breve termine, apportando se del caso dei correttivi per il raggiungimento degli obiettivi qualitativi e quantitativi prefissati. In allegato, a titolo puramente informativo, inseriamo le bozze dei due tipi di contratto che si intendono formalizzare con la nuova Società.

***Visto quanto suesposto, il Municipio invita codesto lodevole Legislativo a voler***

### **r i s o l v e r e :**

1. E' costituita la "Società di gestione del Piano di Ambri";
2. E' approvato lo Statuto della "Società di gestione del Piano di Ambri" (ogni articolo deve essere messo in votazione singolarmente);
3. E' data delega al Municipio per la formalizzazione del contratto di prestazione tra Comune di Quinto e la nuova "Società di gestione del Piano di Ambri".

Con ossequio.

Per il Municipio:

Il Sindaco:  
V. Jelmini

Il Segretario:  
N. Petrini

Quinto – novembre 2008

## **Allegati e parti integranti del presente messaggio:**

1. Statuto – da approvare articolo per articolo
2. Estratto del messaggio n. 5897 del Consiglio di Stato al parlamento cantonale per l'approvazione delle modifiche della Legge Organica comunale
3. planimetria indicante le proprietà comunali acquistate dalla Confederazione (Armasuisse)