



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

## Commissione bilancio Camera dei Deputati

Schema di decreto legislativo  
su disposizioni integrative e  
correttive al Testo Unico in  
materia di società partecipate

*Speech*

11 aprile 2017



CONFINDUSTRIA

Schema di decreto legislativo su  
disposizioni integrative e correttive  
al Testo Unico in materia di società  
partecipate

*Speech*

Marcella Panucci

*Direttore Generale Confindustria*

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito ad esporre le considerazioni di Confindustria sullo schema di decreto legislativo correttivo al Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175/2016).

Quello sul riordino delle partecipate appare tra i più significativi e qualificanti dell'intero processo di riforma dell'azione e dell'organizzazione amministrativa. Qui si intrecciano il tema del ruolo dello Stato e degli enti pubblici nell'economia, con ulteriori questioni nevralgiche per il Paese: la tutela della concorrenza, la certezza del diritto, l'equilibrio del sistema di finanza pubblica.

In questo senso, è senz'altro apprezzabile la scelta del Governo di anticipare l'adozione del decreto correttivo per accogliere i rilievi della Corte costituzionale contenuti nella nota pronuncia del novembre 2016 e riguardanti l'intensità del coinvolgimento degli enti territoriali nel processo di riforma.

Tuttavia, è concreto il rischio di indebolire molto la portata dell'opera di riordino, almeno stando ai primi esiti del confronto con Regioni ed Enti locali. È su questi aspetti critici che intendo concentrarmi, rinviando al documento depositato i dettagli della posizione di Confindustria.

Ritengo necessario anzitutto partire da alcuni numeri.

Gli ultimi dati del MEF-Dipartimento del Tesoro (anno 2014) rilevano 8.893 organismi partecipati; enti prevalentemente in mano a Regioni ed Enti locali (94,3%), con una parte significativa di partecipate indirette (28,4%).

Ciò che colpisce sono non solo e non tanto i risultati di bilancio, che spesso sono sistematicamente in perdita, ma l'onere complessivo che questo sistema genera a carico della finanza pubblica.

Secondo l'ultima Relazione della Corte dei Conti (2016) sui bilanci 2014 delle partecipate locali censite (4.217), lo stock dei debiti ammonta a 83,3 miliardi euro (di cui 13 verso gli enti partecipanti), a fronte di 34,6 miliardi di crediti (di cui 7,5 verso enti partecipanti). Dati che mostrano una forte dipendenza dalle PA partecipanti e una ridotta capitalizzazione.

Dipendenza confermata dai dati sulla gestione 2014 (anche se sottostimata, perché riferita solo a 2.914 partecipate locali), che mostrano un'incidenza sul valore della produzione dei pagamenti erogati dalle PA partecipanti – 7,6 miliardi di euro – verso le partecipate pari al 16,6%, valore che quasi raddoppia nelle partecipate totalmente dalla PA (31,2%).

È vero che queste risorse sono anche destinate a finanziare gli oneri di servizio pubblico, ma una fetta importante, pari a oltre 3 miliardi nel 2014, non è destinata a questo, ma a coprire le inefficienze occulte del sistema.

Sono numeri inequivocabili, che hanno una radice antica e ci rivelano il sostanziale fallimento delle politiche di contenimento degli ultimi anni.

Al di là dei numeri, esiste una questione di principio che riguarda il ruolo dei soggetti pubblici nell'economia. Abbiamo individuato situazioni "estreme" con oggetto sociale privo di qualsiasi connessione con il perseguimento di servizi pubblici o, comunque, di finalità istituzionali.

Questi numeri spiegano le ragioni del nostro apprezzamento al deciso intervento del Parlamento con l'art. 18 della legge Madia e del Governo con il successivo Testo Unico (decreto legislativo n. 175/2016). In termini di principio, e al netto di alcune criticità pure significative<sup>1</sup>, Confindustria ha condiviso e sostenuto l'impostazione adottata.

Infatti, rispetto alla legislazione degli anni recenti, si registrano due sostanziali novità. Da un lato, il legislatore ha inteso razionalizzare con maggior chiarezza il quadro normativo, attraverso previsioni omogenee, che partono dall'idea che le partecipate sono anzitutto società di diritto

---

<sup>1</sup> Le principali criticità contenute nel d.lgs. n. 175/2016:

1. facoltà per la PA di creare **società pubbliche al fine di ottimizzare e valorizzare il proprio patrimonio immobiliare**, che rischia di innescare un circuito vizioso di utilizzo strumentale del patrimonio pubblico;
2. mancata previsione di limiti alla possibilità di costituire o partecipare in **società strumentali**. Si tratta di una lacuna, visto che tali società generano spesso inefficienze e spreco di risorse pubbliche e svolgono, di norma, attività di produzione di beni e servizi reperibili sul libero mercato;
3. l'impoverimento delle attribuzioni dell'**organo di controllo e di vigilanza**, che le prime ipotesi di lavoro individuavano come cardine organizzativo dell'intero sistema, nel senso che era prevista la creazione di un organo *ad hoc* con pervasivi poteri di vigilanza, indirizzo e intervento diretto per scongiurare in anticipo e con poteri intrusivi situazioni di inefficienza. La versione finale del d.lgs. n. 175/2016 ha visto un sostanziale prosciugamento delle attribuzioni originarie;
4. il **coinvolgimento preventivo dell'AGCM** soltanto in sede di costituzione delle nuove società, mentre è escluso in sede di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria. Si tratta di una mancanza non giustificabile, non solo per ragioni di simmetria, ma anche perché le decisioni delle PA nelle richiamate procedure hanno un impatto sulla tutela della concorrenza.
5. le deroghe previste dal decreto in materia di **in house**. Da un lato, in contrasto con il diritto europeo, il d.lgs. n. 175/2016 consente alle società *in house* di sanare gli sforamenti in termini di fatturato che queste ultime dovessero conseguire sul libero mercato. Si tratta di una deroga non condivisibile, se si pensa che il limite di fatturato (massimo il 20%) per le attività svolte sul mercato dalle società *in house* costituisce uno dei presidi proconcorrenziali più significativi. Dall'altro, pur prendendo atto delle nuove direttive europee, il legislatore nazionale non ha colto la possibilità di introdurre norme più rigorose a tutela della concorrenza, sbarrando la strada dell'*in house* a qualsiasi "contaminazione" privatistica nella partecipazione sociale.

comune. Dall'altro, tutte le misure di contenimento, anche a tutela della concorrenza, vengono rafforzate con la previsione di maggiori strumenti di monitoraggio interno (in modo da diagnosticare in tempo utile eventuali segnali di inefficienza o di crisi), di controlli amministrativi e giurisdizionali più veloci ed efficaci e, infine, di sanzioni.

In effetti, il vero *vulnus* del quadro normativo attuale non è tanto l'assenza di disposizioni legislative severe, quanto di strumenti applicativi efficaci, anche di carattere sanzionatorio.

Tuttavia, questo lavoro rischia ora un pericoloso avvistamento.

Infatti, i contenuti del decreto correttivo peggiorano quelli del Testo unico e la tendenza risulta ancor più accentuata se si considera l'Intesa raggiunta lo scorso 16 marzo in sede di Conferenza Unificata<sup>2</sup>.

Il quadro che emerge è preoccupante, non solo per gli specifici contenuti, ma anche perché si registra un **indebolimento dell'impostazione iniziale del decreto**. In particolare, ci sembrano particolarmente critiche alcune scelte, come quella di:

1. **estendere ai Presidenti delle Regioni il potere di disporre deroghe ed esclusioni** dall'ambito di applicazione della riforma in favore di singole società "regionali". Il rischio è una sostanziale perdita di controllo sull'effettività dell'ambito di applicazione della riforma;
2. **allargare l'ambito delle attività consentite** a nuovi settori anche di puro mercato, come ad esempio quello relativo alla produzione di energia da fonti rinnovabili;
3. **eliminare uno dei profili motivazionali** necessari per la costituzione di nuove partecipate, ossia il riferimento alla possibile destinazione alternativa delle risorse pubbliche impiegate;
4. **prevedere un'esenzione ingiustificata** in favore delle Regioni dalla sanzione già prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 (da 5.000 a 500.000) per la mancata adozione del piano di razionalizzazione.

A queste si aggiungano le ulteriori e significative deroghe inserite nel testo dell'Intesa in sede di Conferenza Unificata. In particolare:

---

<sup>2</sup> Come anticipato, tale Intesa si è resa necessaria a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016, che aveva dichiarato incostituzionale la legge Madia nella parte in cui aveva previsto solo il "parere" e non l'"intesa" con le Regioni per cinque decreti attuativi: servizi pubblici, dirigenza, dirigenza sanitaria, licenziamento disciplinare, società partecipate.

1. verrebbe concesso alle **partecipate dagli enti locali di svolgere attività e partecipare a gare anche al di fuori dei confini del territorio dell'ente partecipante**. La disposizione sembra riguardare tutte le società e, dunque, anche quelle *in house*. Si tratta di una pesante deroga rispetto al rigore originario del Testo Unico che, soprattutto, rischia di sottrarre indebitamente quote di libero mercato;
2. **il limite di fatturato di 1 milione di euro, posto sulle partecipate da dismettere (o razionalizzare), verrebbe sostanzialmente differito** (occorre considerare il triennio 2017-2019) e, nelle more, ridotto a 500 mila euro. Non solo è grave il contenuto della disposizione in sé, ma non lascia ben sperare il fatto che disposizioni di questo tipo - nella prassi - vengono poi reiterate in prossimità delle scadenze, differendo *sine die* l'applicazione delle misure più rigorose;
3. verrebbero **riconosciute deroghe a varie tipologie di partecipate** (case da gioco, spazi fieristici, ecc.), aprendo anche in questo caso un varco per depotenziare il d.lgs. n. 175/2016;
4. verrebbero **limitati alcuni poteri ispettivi** del Dipartimento della funzione pubblica e della Ragioneria in ordine alla riduzione delle spese prevista dal DL 95/2012 alle sole società controllate e non anche a quelle partecipate.

In conclusione, non posso che rendervi partecipi della preoccupazione di Confindustria di fronte alla tendenza “al ribasso” su aspetti nevralgici della riforma delle partecipate, che pure abbiamo in origine condiviso e sostenuto perché fondata su misure chiare, rigorose e innovative.

In proposito, non solo appaiono gravi le disposizioni sopra richiamate, che vanno a colpire in radice i presidi più qualificanti della riforma, ma è grave anche il fatto che si stiano creando le condizioni per ulteriori indebolimenti in futuro. Al contrario, la riforma delle partecipate, per i temi che pone in risalto, non dovrebbe essere oggetto di annacquamenti o compromessi al ribasso, perché rappresenta uno dei cardini della riforma della PA su cui, peraltro, si gioca l'immagine del nostro Paese anche sullo scenario sovranazionale.

Confindustria auspica una netta presa di posizione in sede parlamentare volta al ripristino del rigore originario. Contano i contenuti, ma conta anche la necessità di offrire l'immagine di un Paese che vuole realmente riformarsi e con un'idea del rapporto tra Stato ed economia aperta alla concorrenza e sensibile agli auspici e alle energie del libero mercato.