



# Audizione del 14 giugno 2016- Senato della Repubblica – Commissione Congiunta affari costituzionali del Senato e Bilancio della Camera

Alla C.a. di

**Ufficio di Presidenza delle Commissioni congiunte affari costituzionali del Senato della Repubblica e bilancio della Camera dei deputati,**

in relazione all'esame dell'Atto del Governo n. 297 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

PAPER RETE CONSUMATORI ITALIA-

Autori: Luigi Gabriele – Canio Trione

**Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (A.g. n. 297)**

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 16 e 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Esame e rinvio)



**Preambolo:**

**Si invia un breve commento sul Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (n. 297)**

*(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 16 e 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Esame e rinvio)*

**Si include anche una riflessione sulle società energetiche che sono partecipate ma che non si presentano nella disposizione da commentare.**

**L'impianto complessivo che dovrebbe essere ispirato alla concorrenza (art.1 comma 2) invece rende farraginoso e direttamente dipendente dalla legge la vita delle stesse .**

**In prima battuta si evidenzia che nonostante il nome “partecipate”,nono tiene affatto in considerazione la partecipazione dei cittadini, in fatti disattende completamente persino il dettato normativo introdotto dalla legge finanziaria 2008**

**Riteniamo di esprimere il nostro giudizio pur non entrando nel merito dell'articolato, perchè riteniamo che lo Stato deve garantire che le imprese -vecchie e nuove, pubbliche e private- possano lavorare assieme e farsi concorrenza.** Siamo anche consapevoli però, che aggregare tante inefficienze significa generare delle inefficienze più grandi. Questo è il nostro timore parlando di servizio idrico integrato o di altri SPL. Rileggendo i dati Istat sulle partecipate in Italia di poche settimane fa si rileva che nel settore delle partecipate pubbliche il settore idrico è quello più interessante per il paese e soprattutto per i piccoli comuni dato che ci sono 898 imprese che rappresentano l'11% dell'intero settore delle partecipate pubbliche con 94.000 addetti. Non sempre da questi dati si evince che il sud è l'elemento forte di questa disaggregazione e soprattutto della dimensione, perché in effetti il maggior numero di imprese di piccola dimensione soprattutto del settore idrico si trova nelle regioni del nord. I comuni rappresentano il soggetto che controlla prevalentemente le imprese del settore idrico. Anche sulla qualità dell'attività di questo settore si scopre che non c'è una proporzione diretta tra numero di addetti e fatturato, ma proprio nel servizio idrico il livello di qualità del valore aggiunto portato dalle imprese è molto più basso ad esempio di quello che potrebbe essere il rendimento nel trasporto magazzinaggio oppure nelle costruzioni. Invece l'utile è stranamente molto più alto. E' evidente quindi che la qualità conta più di ogni altra cosa, non solo la qualità degli investimenti che certamente ci deve essere. Noi ragioniamo in termini consumeristici: **il consumatore in Italia è lo stesso se beve acqua, se fa una doccia, se si trova a Roma, se si trova a Messina, a Milano?** Non è certamente lo stesso. In alcune province del centro Italia, ad esempio Frosinone, da mezzanotte in poi non c'è acqua, questo avviene in grandi centri anche con 50.000/60.000 abitanti. Non si tratta di dimensione dell'azienda, neppure la grande azienda rappresenta la qualità soprattutto in termini di investimenti effettuati a livello territoriale. Diversamente avviene per le imprese del nord la cui governance è qualitativamente più elevata. Ad esempio i reclami sul servizio idrico sono prevalentemente molto più numerosi nel centro sud Italia di quelli nel nord Italia, a dimostrazione del fatto che c'è una maggiore attenzione ai consumatori finali da parte delle imprese, al di là della dimensione o del tipo di gestione delle imprese da parte degli operatori. Si tratta proprio di un approccio diverso degli operatori.

Il tema fondamentale riguarda la qualità del servizio in base alla qualità degli investimenti. Per i consumatori è molto importante se, inviato un reclamo a un operatore per una fatturazione errata o un disservizio qualunque, questo al di là delle sue dimensioni, risponde con puntualità e risolve il problema, ovviamente tutto ciò è un indice di qualità e di buona reputazione.

---

### **Le società pubbliche in Italia (Fonte Annuario ISTAT 2013)**

Nel 2013 sono 10.964 le unità per le quali si registra una forma di partecipazione pubblica in Italia, con un peso in termini di addetti pari a 953.100.

Il 57,6% delle unità analizzate è partecipato da soggetti pubblici per una quota maggiore del 50%, il 13,8% per una quota compresa tra il 20% e il 50%, il 28,6% per una quota inferiore al 20%.

Tra le unità a partecipazione pubblica, le imprese attive sono 7.767 e impiegano 927.559 addetti, corrispondenti al 97,3% degli addetti di tutte le partecipate.

La dimensione media delle imprese partecipate è di 119 addetti per impresa. La forma giuridica con la dimensione media maggiore (307 addetti per impresa), è la società per azioni, scelta dal 31,8% delle imprese partecipate, che ha un peso in termini di addetti dell'81,6% sul totale delle imprese partecipate.

Il settore di attività economica con il maggior numero di imprese attive partecipate da un soggetto pubblico è quello delle Attività professionali, scientifiche e tecniche, con il 13,9% di imprese e il 2,7% di addetti. Il settore che impiega invece il maggior numero di addetti è quello del Trasporto e magazzinaggio, che raccoglie il 37,4% di addetti e il 10,3% di imprese.

Nel 23,3% dei casi la sede delle imprese partecipate è situata nel Centro Italia (54,4% degli addetti).

### **Numero addetti e dimensione sociale (Fonte Annuario ISTAT 2013)**

Quasi un milione di addetti nelle imprese attive a partecipazione pubblica. Analizzando le caratteristiche delle unità partecipate sono stati individuati quattro insiemi: 7.767 imprese attive, quindi presenti nel Registro Imprese, con 927.559 addetti; 1.260 imprese non attive, ma che hanno comunque presentato nel 2013 il bilancio d'esercizio o la dichiarazione dei redditi con modello Unico; 1023 unità fuori dal campo di osservazione del Registro Imprese<sup>3</sup>; si tratta di unità agricole e unità non profit con 13.110 addetti; 914 unità residuali che impiegano 12.431 addetti (1,3% del totale), attualmente non classificabili.

Le imprese attive a partecipazione pubblica sono 7.767 e rappresentano il 97,3% degli addetti delle unità economiche partecipate. Il 60,7% delle imprese è partecipato da soggetti pubblici per una quota di partecipazione maggiore del 50% (condizione che definisce le imprese "controllate"); il loro peso in termini di addetti è pari al 71,4%. Il 12,3% delle imprese è partecipato per una quota di

capitale compresa tra il 20% e il 50%, con un peso in termini di addetti del 3,3% mentre il 27% è partecipato per una quota di capitale inferiore al 20% (25,4% di addetti)

## **I Settori**

I settori di attività economica con il maggior numero di imprese attive partecipate da uno o più soggetti pubblici sono le Attività professionali, scientifiche e tecniche (13,9% di imprese ma solo 2,7% di addetti) e la Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento (11,6% delle imprese e 10,2% di addetti). In termini di addetti, i settori di gran lunga più rilevanti sono quelli del Trasporto e magazzinaggio (37,4% di addetti e 10,3% di imprese) e delle Attività finanziarie e assicurative (18% di addetti e solo 3,8% di imprese) (Prospetto 5). Sotto il profilo territoriale, è nel Centro Italia che si rileva la maggiore concentrazione di addetti (54,4%) e il 23,3% di partecipate. In questa ripartizione la dimensione media è di 279 addetti per impresa, fortemente influenzata dalle 751 imprese localizzate nel Lazio, che presentano una dimensione media pari a 574 e impiegano 431.195 addetti (46,5% del totale) (Prospetto 6). La ripartizione territoriale con il maggior numero di partecipate è invece il Nord-est (28,1%), che impiega il 13,5% di addetti e presenta una dimensione media di 57 addetti per impresa. Tra le regioni è la Lombardia ad avere il maggior peso in termini di imprese (16,5%), con l'11,7% di addetti e una dimensione media di 88 addetti per impresa.

## **Nuove regole per le partecipate**

Il provvedimento in oggetto è ispirato da due principi evidentemente irrinunciabili: “concentrazione e concorrenza”. Immaginiamo che questi due principi siano stati scelti per massimizzare la soddisfazione dell'utente sotto il duplice aspetto della qualità del servizio reso e della sua economicità. Si pensa che una migliore organizzazione delle imprese partecipate (e quindi la loro concentrazione in poche organizzazioni più grandi delle attuali), permetta una maggiore economicità e quindi maggiore soddisfazione dell'utente. Per ottenere questo risultato -oltre alla maggiore dimensione aziendale- si introducono maggiori controlli e quindi si coinvolgono altri pezzi dello stato nell'improbabile compito di evitare disfunzioni, diseconomie e in debite appropriazioni.

A nostro avviso, con questo provvedimento il legislatore non si è reso conto che il principio della concentrazione (e quindi della dimensione aziendale), è in rotta di collisione con il principio della concorrenza. L'interesse primario dell'utente consumatore risiede nel poter beneficiare di servizi abbondanti ed economici cioè erogati da più fornitori in concorrenza tra di loro. Cioè l'inverso della concentrazione che invece produce gravi distorsioni nella concorrenza e situazioni di condizionamento del mercato inaccettabili in una economia moderna e cioè non neo-feudale. La differenza di potere contrattuale tra le parti è una patologia grave mai curata in questo campo, che finisce con il condizionare anche la politica e le Istituzioni; infatti nel provvedimento in parola si perviene addirittura a prevedere il consolidamento delle perdite di esercizio delle partecipate nel bilancio dell'ente pubblico come fatto strutturale che trasforma di fatto le partecipate in pezzi dell'ente pubblico controllante! E ciò in aperto contrasto sia con gli obiettivi che questo provvedimento si prefigge sia con la ratio della legge nazionale ed europea.

Al contrario la concorrenza che servirebbe alla maggiore e migliore soddisfazione dell'utente e al rilancio dell'economia tutta, si garantisce da un lato contrastando ogni forma di monopolio o oligopolio e dall'altro permettendo l'accesso al mercato di nuovi players abolendo ogni scalino all'entrata. Non solo ogni settore deve essere plurale, ma deve anche essere aperto concretamente all'accesso di nuove imprese. Ogni scostamento da questo tipo di assetto si traduce in appesantimenti di costi per l'utente consumatore e in aggravii per il bilancio pubblico.

Ci rendiamo conto della ovvietà degli argomenti addotti ad esplicazione della nostra posizione drasticamente critica verso il tipo di approccio che ha informato l'estensore della norma di cui si discute, ma è inopportuno che a tutt'oggi si voglia affidare ad una struttura di controlli iper barocca nella sua farraginosità burocratica, la economicità della gestione delle partecipate e l'efficacia del servizio erogato. È un esercizio sicuramente vano e quindi inutile. Quella struttura di controlli affida ad altri organi dello stato (come la magistratura contabile o penale o amministrativa) il compito di entrare nella gestione di queste aziende esternalizzando e socializzando i costi del controllo il cui calcolo diviene impossibile. Al contrario l'utente consumatore pretende -oggi e sempre- che il sistema delle partecipate funzioni in maniera automatica (cioè evitando che si formi il disservizio non che se ne sanzioni a posteriori la esistenza) sia nella erogazione di servizi sempre più economici ma anche nella evoluzione di servizi sempre vicini alle loro esigenze.

È tipico ed emblematico il caso della raccolta rifiuti gestito da sempre in regime di monopolio; la mancanza di pluralismo nella offerta di tale servizio ha comportato che:

- a) il servizio è costosissimo e contribuisce a deprimere i consumi e il tono generale dell'economia,
- b) la normativa nazionale e locale sulla raccolta rifiuti ha ridotto il cittadino al rango di operatore ecologico gratuito nella selezione e trattamento dei propri rifiuti, addirittura sanzionandolo nei casi di comportamenti difformi dai dictat dei reggitori della cosa pubblica locale;
- c) il servizio, pur costosissimo, non è in grado di garantire la pulizia di tutte le strade d'Italia (il caso attuale di Roma è solo l'ennesimo di tali esempi di malfunzionamento).

Disservizi che per i sostenitori del monopolio pubblico possono trovare futura composizione con la previsione sempre più minuziosa ed ex lege, di tutti i compiti e di tutti i tempi necessari allo svolgimento delle singole funzioni, tutti opportunamente controllati e sanzionati da una mega struttura amministrativa che coinvolge il governo e tutti i gradi di giurisdizione inclusa la Corte di Cassazione. Organizzazione puntigliosa, rigida e burocratizzata dell'organizzazione fino alle sue estreme conseguenze che già adesso offende la dignità degli operatori coinvolti e ne esaspera il malcontento. Ben si intende che tali operatori sono ritenuti fin d'ora in eccedenza e quindi necessariamente da sfolire in maniera decisa pur sempre senza dare troppo nell'occhio.

Per noi incedere su questa strada è innaturale e non più sostenibile dalla quale prendiamo le distanze ed invitiamo il legislatore a concepire e stilare il nuovo assetto delle partecipate -come quella contenuta nella proposta alla nostra attenzione- di spinta della nostra macchina amministrativa.

Che dire poi delle partecipate energetiche in particolar modo di quelle che svolgono la distribuzione di energia e gas? Pur dimenticate dal provvedimento odierno rimangono pur sempre delle partecipate e meritano una riflessione sia per il ruolo che hanno sia per quello avrebbero dovuto avere.

L'energia è il bene di primaria necessità dei nostri giorni. Il principale ruolo svolto da queste società non è la erogazione di energia ma è la riscossione dei tributi (che coinvolge il 70% dei ricavi complessivi) cui si aggiunge quest'anno quello del canone televisivo. La iper tassazione dei beni di primaria necessità è stata sperimentata in Italia già all'indomani della Unità con la tassazione sul macinato. E ritorna oggi applicata all'energia a testimoniare della arretratezza culturale degli ispiratori delle politiche economiche italiane. Adesso come allora si affidano i destini dei conti pubblici alla capacità di riscossione della tassazione indiretta e regressiva su un bene di primaria necessità sacrificando ogni possibilità di crescita dei consumi e quindi di rilancio dell'economia sull'altare della quadratura dei conti pubblici.

Alla invasività della Pubblica Amministrazione e alla sua capacità di spremere danari gli italiani rispondono civilmente rinunciando ad investire, ad acquistare anche i generi alimentari necessari, ad intraprendere qualsiasi altra spesa di consumo, in attesa che questa morsa si allenti, che qualcosa cambi, che si restituisca al cittadino consumatore ed imprenditore un proprio spazio, una propria privacy, una propria dignità inviolabile.

È in atto una specie di sciopero bianco spontaneo ed ad oltranza che sta uccidendo ogni slancio vitale.

Riteniamo opportuno sottolineare questa lettura dell'attuale congiuntura nel momento in cui si parla delle società partecipate per ribadire che una delle principali cause del mancato sviluppo è proprio l'immenso peso della burocrazia che regola la Pubblica Amministrazione e condiziona in più maniere la parte vitale dell'economia condannandola all'immobilità.

### **Partecipazione dei consumatori**

Nella norma non vi è alcun richiamo sulle forme di partecipazione dei consumatori/utenti ne tantomeno al dettato normativo che lo impone.

**Legge Finanziaria 2008, articolo 2, comma 461 - Carta della qualità dei servizi** (comma 461 art. 2 legge 244/2008) stabilisce che:

Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la

qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni:

a) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una "Carta della qualità dei servizi", da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;

b) consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori;

c) previsione che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito;

d) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori;

e) istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami, nonché delle proposte ed osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini;

f) previsione che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso.

Nonostante gli innumerevoli tentativi anche coinvolgendo il MISE e la conferenza Stato regioni il dettato normativo è rimasto inapplicato, eppure risolverebbe il problema della trasparenza, della partecipazione e della reputazione aziendale.

#### **ESEMPIO DEL TPL (fonte AGCM)**

Scarsa concorrenza, poche gare, servizi scadenti. L'indagine conoscitiva dell'Antitrust sul TPL, seconda voce di spesa per le Regioni dopo la Sanità, documenta l'arretratezza di un settore che impegna oltre 7 miliardi di euro di fondi statali e ne genera quasi 11 di ricavi, con la vendita dei biglietti che copre appena il 30% dei costi (anche a causa della piaga dell'evasione tariffaria). Ma è proprio da qui, anche se al momento solo il 14,6% degli spostamenti urbani avviene con mezzi

pubblici, che può arrivare un contributo decisivo per sviluppare la mobilità sostenibile e ridurre la congestione, con benefici per l'ambiente, la salute e la qualità della vita.

Oltre alle *performance* insoddisfacenti, rispetto ai principali Paesi europei, emergono gravi squilibri strutturali tra cui: investimenti insufficienti in infrastrutture; parco rotabile obsoleto; notevoli divari territoriali, per cui gli utenti di alcune Regioni, soprattutto centro-meridionali, hanno accesso a meno servizi e di qualità peggiore, senza peraltro pagare prezzi inferiori. Quasi il 70% delle perdite del settore, considerando le società a partecipazione pubblica, riguarda la Regione Lazio. Anche nei grandi centri urbani il fondamentale diritto alla mobilità non è assicurato in modo uniforme: anzi, a volte l'offerta è peggiore proprio nelle zone frequentate dagli utenti con redditi minori. Insomma, nonostante i rilevanti esborsi di denaro pubblico, non c'è equità sostanziale nell'accesso ai servizi di TPL né sono state intraprese politiche efficaci per sviluppare la mobilità sostenibile.

Un dato colpisce in modo particolare: in Italia l'offerta complessiva dei servizi di TPL è in media sovradimensionata rispetto alla domanda effettiva, che spesso rimane però insoddisfatta. Questo apparente paradosso, prodotto dall'eccesso di servizi proprio dove ce n'è meno bisogno, rivela gravi carenze nella programmazione da parte delle Regioni e degli altri enti locali.

I servizi di TPL sono ancora, in prevalenza, gestiti in base a contratti in esclusiva affidati direttamente a imprese partecipate dagli enti locali o, nel caso del ferro, a Trenitalia. Sono state fatte poche gare, spesso male.

Nell'indagine dell'Antitrust si mostra come - anche alla luce delle migliori pratiche internazionali - gestioni efficienti e servizi di qualità non dipendono tanto dalla proprietà, pubblica o privata, delle imprese, ma dalla presenza di meccanismi, come quelli messi in moto dalle gare, che stimolano le imprese a comportarsi in modo virtuoso. L'apertura alla concorrenza del settore potrebbe, dunque, contribuire in modo rilevante a risolvere i problemi riscontrati, in modo da allentare la pressione sulla spesa pubblica ma garantendo anche un più ampio godimento del diritto alla mobilità.

A parere dell'Agcm, due fattori sono all'origine del mancato sviluppo della concorrenza nel settore:

1) una normativa che ha ostacolato sia la concorrenza "per" il mercato (ovvero lo svolgimento di gare per affidare la gestione dei servizi) sia la concorrenza "nel" mercato (vale a dire l'offerta di servizi da parte di più gestori sulle stesse linee, che può generare più servizi e di qualità migliore senza trascurare la tutela delle categorie più deboli);

2) un insieme di elementi che hanno scoraggiato il ricorso alle gare, tra cui, in particolare, l'assenza di meccanismi in grado di condizionare l'erogazione dei fondi pubblici ai risultati ottenuti e i conflitti di interesse, nei casi in cui l'ente locale è anche proprietario del gestore dei servizi.



## Le proposte delle associazioni di RETE CONSUMATORI ITALIA

riteniamo dunque necessario, attraverso la riforma dei servizi pubblici locali in discussione in Parlamento o in altro modo, un tempestivo intervento normativo, per favorire un assetto più concorrenziale nei settori dove esiste la partecipazione pubblica, suggerendo **sei linee di intervento:**

- 1) **Serve un “salto di qualità” nella fase di programmazione dei servizi**, sia nel riorganizzare il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, sia nel merito della programmazione, che dovrebbe essere svolta almeno a livello regionale se non sovraregionale e non più in base all’offerta storica, inadeguata, ma tenendo conto delle reali esigenze degli utenti; in altri termini, a partire da linee guida dello Stato centrale (per correggere le sperequazioni), le amministrazioni devono chiedersi qual è il modo migliore (treno, autobus, servizi non di linea, servizi a chiamata, servizi commerciali, da affiancare eventualmente a sgravi fiscali o rimborsi per le categorie più svantaggiate) per soddisfare la domanda, in modo da gravare il meno possibile sulla spesa pubblica, garantendo però un accesso effettivo all’uso del mezzo pubblico.
- 2) **Occorre favorire il ricorso alle gare** con meccanismi volti a responsabilizzare le amministrazioni, premiando quelle più virtuose al momento del riparto dei fondi pubblici e aumentando la trasparenza del loro operato.
- 3) **Le gare devono essere ben fatte** e garantire un’ampia partecipazione (ad esempio, è utile creare società indipendenti che acquistino i treni per noleggiarli agli operatori e ricorrere a strumenti appropriati per affrontare i risvolti occupazionali). Si deve intervenire, inoltre, sul nodo dei conflitti di interesse, distaccando le funzioni di stazione appaltante dalla dimensione locale e attribuendole a un unico organo a livello dello Stato centrale.
- 4) **Va sviluppata la concorrenza “nel” mercato anche internazionale**, poco diffusa anche perché ritenuta - erroneamente - una modalità che non consente di perseguire obiettivi sociali. La situazione attuale dimostra, invece, che la quasi totale assenza di concorrenza ha determinato pesanti pressioni sulla spesa pubblica, senza garantire maggiore equità e migliori condizioni di vita alla cittadinanza.
- 5) **Riduzione dell’azionariato per evitare concentrazioni d’interesse**. Polverizzando l’azionariato e istituendo soglie antitrust al massimo al 3% delle quote azionarie, in questo modo si evita che interessi si concentrino sulla governance aziendale.
- 6) Applicazione senza più rinvii della **Legge Finanziaria 2008, articolo 2, comma 461 - Carta della qualità dei servizi**

Roma, lì, 14 giu. 16  
Luigi Gabriele