



■ OSSERVATORIO PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

**LA RIDUZIONE DELLE
SOCIETÀ PARTECIPATE:
LA RATIO DELL'INTERVENTO
E LA ROAD MAP DELL'ATTUAZIONE**

seminari

| 2018 / OPA - I

AREL

**LA RIDUZIONE
DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE:
LA RATIO DELL'INTERVENTO
E LA ROAD MAP DELL'ATTUAZIONE**

Roma, 8 ottobre 2018

Osservatorio Pubblica Amministrazione
Coordinato da Marianna Madà

Coordinamento editoriale
di Martyna Kander

*agenzia
di ricerche
e legislazione* | **AREL** | *fondata da
nino andreatta*

Responsabile delle pubblicazioni: Marian Antonietta Colimberti

Piazza S. Andrea della Valle 6, 00186 Roma

Tel. +39 06 6877153/4 - Fax +39 06 25496125

e-mail: arel@arel.it - www.arel.it

© copyright Arel Servizi S.r.l. - Editore

È vietata la riproduzione anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

SOMMARIO

APERTURA

Tiziano Treu <i>Presidente CNEL</i>	pag.	7
---	------	---

RELAZIONE

Carlo Cottarelli <i>Direttore dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano</i>	»	11
---	---	----

INTERVENTI

Harald Bonura <i>Avvocato, coordinatore del gruppo di lavoro sul Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica, Dipartimento Funzione Pubblica</i>	»	19
--	---	----

Angelo Rughetti <i>Dirigente IFEL, Fondazione ANCI</i>	»	27
--	---	----

REPLICHE

Angelo Rughetti	»	35
------------------------	---	----

Marianna Madia <i>Camera dei Deputati</i>	»	35
---	---	----

Carlo Cottarelli	»	36
-------------------------	---	----

Tiziano Treu	»	38
---------------------	---	----

APERTURA

TIZIANO TREU

Questo è un incontro, come si usa in AREL, a porte chiuse e finalizzato a riflettere su un tema attuale di grande importanza. Si tratta di una riflessione che è spesso accompagnata da qualche indicazione di prospettiva, se del caso da vere e proprie proposte. Questo è l'uso della casa e io sono ben lieto di contribuire. Enrico Letta, che avrebbe dovuto essere qui, vi ringrazia della presenza e io ringrazio voi anche a nome suo. Spesso Enrico partecipa a questi seminari, ma oggi è impegnato in Calabria dove è in programma una manifestazione legata a Nino Andreatta che, nei primi anni Settanta, fondò l'Università ad Arcavacata. Io stesso lo incontrai in quel periodo: aveva l'idea di fare un campus per garantire *in loco* ai giovani del Sud la possibilità di un'istruzione superiore. Proprio oggi c'è una cerimonia che ricorda Andreatta, come fondatore dell'Università: gli sarà intitolato un ponte fra le due città, Rende e Cosenza, che sono separate da un vallo; successivamente è previsto un convegno a cui partecipa appunto Enrico.

Il mio compito, oggi, è molto semplice. Il programma prevede come sempre una relazione, quella del professor Cottarelli, e due interventi programmati di Harald Bonura e di Angelo Rughetti, oltre a Marianna Madia naturalmente. Non posso entrare nel merito non essendo questa la mia materia, tuttavia sono stato coinvolto anch'io nel tema, nel periodo in cui sono stato parlamentare. Ho seguito alcuni dei faticosi tentativi, messi in atto negli anni passati, di riformare vari pezzi dell'Amministrazione Pubblica e le società partecipate. Il decreto di cui parliamo oggi mi incuriosisce e sono molto interessato a tutto quello che si dirà nel dibattito, sull'andamento e sugli esiti di questa riforma.

Anche io ricordo quanto sia difficile guardare dentro questo mondo e tanto più metterci le mani. Persino i numeri delle società partecipate sono sempre stati incerti, come del resto gli stessi numeri dei dipendenti e delle norme che disciplinano queste società.

L'idea che sia necessario un profondo riordino del sistema c'è sempre stata e mi pare che questo Testo Unico, inserito nella Riforma Madia, abbia tale ambizione. Qui, rispetto al passato, non c'è solo la volontà di ridurre il numero delle partecipate, cer-

to eccessivo, evitando i tagli lineari. C'è l'intenzione di definire meglio gli ambiti di attività delle società e di analizzarne i meccanismi di funzionamento per verificare se, al di là della definizione in concreto dell'ambito, queste società svolgano il loro compito in modo economico e utile per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Rispetto alle indicazioni stabilite dal Testo Unico, ora è particolarmente interessante capire a che punto è l'applicazione delle norme. Avendo seguito varie riforme, so bene che in Italia la fase dell'implementazione è sempre critica. Se l'implementazione è all'altezza ed è eseguita in modo consapevole, la riforma produce effetti; se invece l'implementazione è lasciata andare, così come a volte è capitato, anche le migliori riforme non funzionano. Quindi è utile sentire a che punto siamo con la *road map* di monitoraggio, cosa hanno fatto le PA rispetto a quanto è stato richiesto loro di fare, come ad esempio i piani di intervento. Questo è molto interessante perché i destinatari delle riforme dovrebbero essere sempre coinvolti nella loro attuazione come anche nei suggerimenti per migliorare la fase di implementazione.

Siamo a due anni abbondanti dalla partenza della riforma e quindi a un punto in cui è possibile per i nostri autorevoli interlocutori iniziare a trarre qualche bilancio.

RELAZIONE

CARLO COTTARELLI

Ringrazio molto Marianna Madia e tutti voi. Ho pensato di organizzare questa presentazione riprendendo il rapporto che avevo predisposto in passato sulle società partecipate. Non ho seguito in dettaglio il cambiamento che c'è stato e non so esattamente in quale fase sia ora la Riforma Madia, però vorrei esaminare con voi alcuni aspetti e cercare di capire in quali punti la riforma si discosta da quelle che erano le mie raccomandazioni.

La mia strategia di riforma era basata su quattro direttrici o, per meglio dire, quattro cardini principali. Il primo era quello che si potrebbe riassumere nell'individuazione del perimetro delle partecipate: che cosa sono le attività che una partecipata di un ente pubblico locale dovrebbe o non dovrebbe fare. Il secondo riguardava l'introduzione di vincoli diretti e specifici su alcuni tipi di partecipazione: per esempio, le micro partecipazioni, le scatole vuote e così via. Il terzo principio insisteva sul maggior ricorso alla trasparenza e alla pressione dell'opinione pubblica come strumento di controllo di sviluppi futuri, mentre il quarto investiva la promozione dell'efficienza delle partecipate, che rimarranno operative attraverso l'uso di strumenti quali i costi standard, l'aggregazione di partecipate che offrono servizi simili, per sfruttare al meglio le economie di scala. L'idea è, dunque, che dopo una ristrutturazione ci saranno comunque delle partecipate che rimangono in vita e la questione che si porrà a quel punto è come renderle il più efficienti possibile.

Detto questo, a mio avviso, il punto di partenza resta quello della definizione della questione del perimetro; ovvero quali sono le attività in cui le partecipate si possono cimentare e, invece, quali attività dovrebbero lasciare di fatto al mercato. La raccomandazione principale contenuta nel mio rapporto era quella di abbandonare il criterio seguito nelle riforme precedenti, cioè fondamentalmente quello di dire che è consentito fare ciò che è di interesse generale, ovvero quello che è parte degli obiettivi istituzionali dell'ente pubblico. Questa raccomandazione era scaturita dal fatto che avevo sempre trovato troppo generica l'affermazione di interesse generale e quindi avevo pensato che una partecipata deve agire in settori dove il privato non può fornire

le proprie attività per vari motivi, a cominciare dai fallimenti di mercato. In sostanza, se c'è un'attività di tipo commerciale e la può fare il privato, allora lasciamola fare al privato; se c'è invece, ad esempio, un fallimento di mercato, viene giustificata la presenza di una partecipata. Siccome, però, anche solo fissare questo criterio in termini così generali poteva non essere sufficientemente specifico, la proposta era stata quella di definire per ogni momento storico, perché il concetto può cambiare nel tempo, una lista di attività «rispetto alle quali la presenza di una partecipata verrebbe consentita sulla sola base della delibera dell'ente partecipato». Per esempio, la fornitura di servizi di nettezza urbana avrebbe fatto parte di questo elenco. La lista non avrebbe comportato un'esclusione assoluta di attività, ma per operare in settori che stavano fuori dalla lista si sanciva il principio che la decisione dell'ente partecipante dovesse essere vagliata da un ente esterno. Nel caso specifico si proponeva l'Autorità del garante della concorrenza e del mercato. Insomma, l'idea era quella di predisporre una lista e poi di far vagliare le eccezioni a un ente esterno.

Un principio generale che vale in questo caso ma che, in realtà, resta valido anche per altre raccomandazioni presenti nel rapporto è quello di prevedere criteri più stringenti per la creazione di nuove partecipate, piuttosto che avere le stesse regole sia per le vecchie partecipate sia per quelle che si volevano creare ex novo, riconoscendo che è comunque più difficile chiudere quelle che già esistono. In sostanza, nel rapporto si prevedeva che per le nuove partecipate si potevano adottare anche criteri più stretti, compreso il rispetto della lista dei settori in cui le partecipate potevano agire. Ho detto che la lista avrebbe dovuto essere rivista nel corso del tempo, per esempio ogni dieci anni, perché sappiamo bene che le condizioni non solo di mercato cambiano nel corso del tempo. Attività che il settore pubblico doveva intraprendere cento anni fa perché il settore privato non vi agiva attualmente non sono più prerogativa pubblica. Alcuni esempi sono le farmacie o la produzione del latte.

Credo che questo primo punto sia stato quello dove nella Riforma Madia si sono riscontrate le maggiori deviazioni rispetto alle raccomandazioni del rapporto, cioè si è mantenuto fondamentalmente il criterio dell'interesse generale; il che, secondo me, ha lasciato un po' troppi spazi. Basti pensare che sono stato a Ravenna qualche mese fa e ho saputo che lì le pompe funebri sono gestite da una società partecipata; quando ho osservato che questo è un settore dove il privato può agire benissimo, la risposta è stata

che, in base alla legge, la partecipata si occupa di un'attività di interesse generale, e cosa c'è di più generale della morte?

La seconda area si occupa dei vincoli diretti; si tratta dell'area dove si è agito più in linea con le raccomandazioni del rapporto. Qui cito il rapporto: «Al fine di ridurre ulteriormente il rischio di detenzione di partecipate non essenziali» la proposta era di limitare le partecipazioni indirette, ossia le partecipate delle partecipate delle partecipate; le micropartecipazioni, quindi partecipazioni troppo piccole per essere considerate strategiche; le cosiddette scatole vuote, ovvero partecipate con un bassissimo numero di dipendenti e un fatturato minimo, pur richiedendo un consiglio di amministrazione; le partecipate in perdita prolungata e quelle di comuni piccoli con certe soglie che venivano indicate. Si proponevano l'eliminazione o il forte ridimensionamento degli affidamenti diretti e l'accelerazione della chiusura delle partecipate già in liquidazione; oltre, infine, a norme più restrittive sulle fondazioni pubbliche.

Terza area di intervento del rapporto è quella che io ho chiamato della trasparenza e dell'opinione pubblica. Più trasparenza e più informazioni sulle partecipate consentono maggiore pressione dell'opinione pubblica e, quindi, maggiore efficienza. Si proponevano miglioramenti nella gestione delle informazioni con la definizione di un Testo Unico sulle partecipate locali, che poi è stato fatto, e la creazione di una banca dati unica sulle partecipate. Anche questa è una storia vecchia: c'erano diverse banche dati. Infine, il passo importante era che si proponeva la messa a disposizione del pubblico di indicatori di efficienza, si parlava anche di strumenti di *business intelligence*, seguendo modelli di confronto quali quelli in uso per i fabbisogni e i costi standard dei comuni.

Qual era l'idea? Non era solo quella di pubblicare i dati, ma anche quella di aiutare il pubblico a capirli. All'epoca abbiamo avuto un notevole interesse quando abbiamo pubblicato l'elenco delle partecipate partendo da quella che aveva la perdita più grossa fino ad arrivare a quella invece con i profitti più alti. In realtà, i dati erano già tutti disponibili, ma presentare le informazioni in questo modo ha consentito immediatamente al pubblico di andare a vedere quali fossero le partecipate più problematiche, ovviamente come primo punto di partenza; poi c'erano un alto numero di eccezioni e via scorrendo. In quell'occasione ci fu una grande attenzione alla pubblicazione di questi dati: l'informazione fu ripresa a livello locale e molti media se ne interessarono andando a vedere provincia per provincia quali erano le

partecipate che avevano le maggiori perdite o che erano in maggiore difficoltà.

L'ultima area individuata dal rapporto era in realtà enorme, perché riguardava la promozione dell'efficienza. Si proponeva una strategia basata su quattro componenti. Al primo posto c'era l'uso diffuso di costi standard come strumento di gestione incluso per la determinazione dei trasferimenti necessari alle partecipate. Questo, in realtà, è sempre stato un punto critico: non è sufficiente dire che la partecipata è in pareggio di bilancio, perché bisogna andare a vedere se i trasferimenti che arrivano dall'ente controllante hanno una qualche giustificazione economica o servono semplicemente a ripianare perdite che riflettono l'inefficienza della partecipata: da qui prezzi e costi standard anche per identificare i trasferimenti.

In secondo luogo, per promuovere l'efficienza occorre prevedere l'aggregazione di partecipate che offrono servizi simili e ciò fondamentalmente riguardava soprattutto i servizi pubblici locali a rete (acqua, gas, rifiuti, elettricità); l'idea era di utilizzare la disciplina sugli ambiti territoriali ottimali per promuovere gare e affidamenti su territori sufficientemente ampi. L'aggregazione, dunque, per sfruttare le economie di scala.

Al terzo posto si partiva dall'idea che ci vuole, per il trasporto pubblico locale, una strategia *ad hoc* che agisca sia dal lato dell'efficienza – che, sulla base dei confronti internazionali, appariva particolarmente bassa, con differenze molto grandi tra le diverse parti d'Italia e con sorprese anche positive, visto che una delle più efficienti società di gestione di trasporti pubblici locali sta in Sicilia – sia da quello della riscossione. Infatti, uno dei punti dolenti è che i biglietti non vengono pagati e i loro prezzi, come quelli degli abbonamenti, sono molto più bassi di quanto avviene all'estero. Il che vuol dire andare a sussidiare anche persone che avrebbero un reddito sufficientemente elevato per pagare un prezzo normale per certi servizi. Da ultimo, per promuovere l'efficienza nel rapporto si impegnavano le 20 partecipate con le perdite più gravi a definire piani di rientro che dovevano essere approvati centralmente, con la possibilità di commissariare le società che facevano parte di questo elenco. Si riconosceva così che esistevano casi la cui situazione era talmente grave in termini di dimensioni delle perdite da rendere necessari interventi *ad hoc*.

Queste erano fondamentalmente le principali raccomandazioni del rapporto; c'era anche una parte che riguardava i consigli di amministrazione e come ridurre i costi. I principali rispar-

mi, però, non derivavano da queste fonti quanto piuttosto dalla dismissione delle partecipate, dall'efficientamento delle stesse, oltre che dall'aumento del prezzo dei servizi che veniva fatto pagare agli utenti, come nel caso del trasporto pubblico locale, proteggendo ovviamente i cittadini con un reddito troppo basso.

Nel rapporto si delineavano anche tre azioni strumentali per raggiungere questi obiettivi. La prima riguardava gli incentivi alla razionalizzazione del settore anche con allentamento del patto di stabilità e incentivi finanziari alle ristrutturazioni; la seconda inerente un percorso non traumatico per risolvere il problema degli esuberi del personale, perché si riconosceva che queste operazioni avrebbero creato esuberi di personale così come anche la riforma ha previsto; la terza prevedeva l'applicazione di sanzioni con responsabilità personali per gli amministratori degli enti controllanti e per quelli delle partecipate nel caso di inadempienza rispetto agli obblighi fissati dalla normativa. Rispetto a quest'ultima azione c'è da dire che uno dei problemi riscontrati in passato era che molto spesso le precedenti riforme avevano fissato principi che non erano rispettati ma non c'erano sanzioni per gli amministratori né delle partecipate né degli enti controllanti. Questo era, per sommi capi, quanto contenuto nel rapporto. Si parlava di un risparmio a regime di 2-3 miliardi, però si riconosceva che una parte di questi dovevano venire dalla chiusura o, se possibile, dall'efficientamento delle società in perdita e poi, in parte, dalle maggiori tariffe che si sarebbero fatte pagare a quella parte della collettività che se lo poteva permettere. Mi fermerei qui; vediamo adesso quello che è successo.

INTERVENTI

HARALD BONURA

Ringrazio dell'invito ricevuto, non soltanto per la qualità dei relatori e il tempismo dell'iniziativa, ma anche e soprattutto perché l'approccio prescelto (una verifica dello stato di attuazione del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica) è particolarmente opportuno.

In quest'ottica, possiamo prendere le mosse proprio dalla proposta del prof. Cottarelli, ossia dall'idea di confrontare le quattro misure contenute nel famoso rapporto con cosa è stato fatto, con cosa resta ancora da fare e anche – perché no? – con cosa si sarebbe potuto fare.

Il tutto, in uno dei settori di studio e normazione – quello delle partecipazioni pubbliche – in cui c'è grande confusione e, soprattutto, una netta divaricazione tra fenomeno scientifico, realtà giuridica e percezione pubblica.

Partiamo da un dato: lo stesso Rapporto Cottarelli formulava analisi e proposte riferendosi alle sole partecipate locali (ossia, alle società di capitali partecipate da regioni, comuni e altri enti territoriali), che rappresentano una parte rilevante, ma che non esauriscono, nemmeno in termini di rilevanza industriale o economica, l'intero universo delle partecipazioni pubbliche. Fare coincidere l'area di esame e di intervento con il solo sistema delle autonomie locali è errato e fuorviante.

Un esempio: uno dei cardini della Riforma Madia è rappresentato dal sistema di ricognizione/razionalizzazione delle partecipate di cui agli articoli 20 e 24 del Testo Unico, ma si provi cercare sul sito del MEF il piano di ricognizione straordinaria delle partecipazioni che tutte le amministrazioni, senza eccezioni o deroghe, avrebbero dovuto adottare entro il 30 settembre del 2017.

Questo adempimento è stato assolto – ci comunica la struttura del Ministero dell'Economia preposta al monitoraggio dell'attuazione della disciplina (articolo 15 del Testo Unico) – dal 90% delle amministrazioni, ma non dal restante 10%, perlopiù costituito, secondo la stessa struttura, da piccoli comuni. Ebbene, in quel 10% c'è anche il Ministero dell'Economia stesso, che non ha fatto la ricognizione straordinaria e non ha motivato sulla legittimità delle partecipazioni detenute dallo Stato. Un controllore (il

MEF) che approfitta del proprio ruolo per “sollevare” un controllato (lo stesso MEF) da oneri di legge. Ma è corretto pensare che le politiche di razionalizzazione riguardino solo le società locali? Specie quando l'intreccio tra partecipazioni dello Stato e partecipazioni comunali (come nel settore del trasporto pubblico) rischia di farsi particolarmente stretto.

Andiamo avanti, con un altro esempio sul rapporto tra qualità del dibattito pubblico e verifica dello stato di attuazione della Riforma Madia.

È noto che il dibattito pubblico si è sviluppato e continua a svilupparsi intorno a dati largamente parziali, non verificati e non condivisi. Cottarelli ci ha appena detto che manca una banca dati completa.

Ebbene, in realtà, dal decreto-legge n. 90 del 2014, anche questo recante la firma della ministra Madia, la banca dati unica esiste per legge. Con questo decreto, infatti, la ministra Madia ha costretto tutti i Ministeri che raccoglievano e detenevano una parte di queste informazioni (in materia di partecipazioni pubbliche) a centralizzarle presso una banca dati unica istituita presso il MEF.

Il vero problema, allora, qual è? L'assenza della banca dati su cui è centrato il dibattito pubblico (ancora nell'introduzione del professor Cottarelli) – banca dati che, invece, esiste da quattro anni – o il fatto che questi dati (che, si ripete, sono già raccolti) non siano accessibili?

La ricognizione di tutte le partecipazioni (con l'inspiegabile eccezione, come detto, di quelle detenute dalle amministrazioni dello Stato) è stata effettuata una volta per tutte, in applicazione del Testo Unico, già l'anno scorso; da allora, però, i dati non sono ancora accessibili. Il punto, allora, è continuare a dire che non esiste la banca dati unica o, piuttosto, che la banca dati esiste, ha una collocazione precisa, ma non si capisce perché i dati non siano conoscibili? Specie perché il comma 3 dell'articolo 15 del Testo Unico prevede espressamente che l'elenco di tutte le società a partecipazione pubblica deve essere formato dal MEF ed è “pubblico”.

Un'altra questione, piccola (ma indicativa), sempre a proposito di *implementation* del Testo Unico, come dice Treu.

Per garantire la *compliance* e un'uniforme applicazione della disciplina, la relativa attività è stata collocata in capo a una direzione del Ministero dell'Economia, ma con l'imposizione – e non poteva essere diversamente – di una separazione strutturale rispetto alla direzione che gestisce le partecipazioni. Nell'ambito

dell'esercizio delle funzioni, la struttura, dopo oltre due anni dall'adozione del Testo Unico, ha pubblicato solo quattro "orientamenti applicativi"; ma mi dicono che sarebbero stati emanati circa 200 pareri, rilasciati a singole amministrazioni che chiedono spiegazioni sull'applicazione corretta della riforma. Anche in questo caso, visto che la norma parla di applicazione uniforme delle norme, non sarebbe forse il caso di applicare un metodo diverso, fondato sul coinvolgimento degli *stakeholders* nella formazione degli orientamenti, nonché – almeno – sulla conoscibilità dei pareri stessi (che non risultano pubblicati)?

È possibile che 200 amministrazioni – se è vero il dato – conoscano singolarmente l'orientamento della struttura ministeriale sulla propria problematica e le restanti 10.500 amministrazioni non ne sappiano nulla? I pareri resi dalla Corte dei conti ai singoli comuni richiedenti sono accessibili, quelli del MEF, no. Perché? E quanto incide tutto ciò sulla formazione del dibattito pubblico e sulla verifica sullo stato di attuazione?

Continuando sulle quattro misure proposte dall'allora Rapporto Cottarelli.

Il professore ricordava che la prima misura del Rapporto diceva: circoscrivere il perimetro delle società partecipate, formando una lista di attività "consentite", da aggiornare periodicamente, e imponendo l'adozione di delibere delle singole amministrazioni da sottoporre al vaglio di un'autorità indipendente. Quest'esigenza, per il prof. Cottarelli, permarrrebbe anche dopo l'approvazione del decreto Madia.

Questo è uno degli aspetti forse meno percepiti del Testo Unico.

L'articolo 4 del Testo, infatti, ha aggiunto a quello che veniva definito come il "vincolo di scopo" (ossia: una PA può esercitare, nella forma dell'impresa pubblica, soltanto attività che siano strettamente necessarie al perseguimento dei fini istituzionali) un ulteriore "vincolo di attività" e, cioè, proprio un elenco di attività che possono essere svolte dalle Pubbliche Amministrazioni ricorrendo allo strumento dell'impresa. Tali attività sono sostanzialmente due: i servizi di interesse generale e i servizi strumentali e, cioè, le attività autoprodotte. Con un'aggiunta: che sui primi viene introdotta una nozione positiva, cosa che notoriamente ha costituito grande argomento di dibattito. Per cui è servizio di interesse generale, dice la norma, tutto ciò che non sarebbe svolto dal mercato o alle condizioni ritenute necessarie dalla Pubblica Amministrazione per il soddisfacimento dei bisogni della propria collettività di riferimento.

Si tratta, con ogni evidenza, di un intervento molto forte, e perfettamente nel solco delle proposte avanzate da Cottarelli. Un intervento che non ha mancato di suscitare forti resistenze e anche critiche “ideologiche”. Per questa via, infatti, si è finito con l’incidere fortemente sul tema dell’intervento pubblico nell’economia. Se a questo punto io posso organizzare, nella forma dell’impresa pubblica, soltanto le attività che non sarebbero rese dal mercato o non rese alle condizioni che l’Amministrazione Pubblica considera necessarie per il soddisfacimento dei bisogni della collettività, evidentemente si disegna un perimetro molto chiaro all’intervento pubblico; un perimetro che una parte anche consistente dell’attuale classe politica (oltre che parte della dottrina) ritiene eccessivo e perfino anticiclico.

Anche lì, semmai, il problema diventa *l’implementation*. Ma il legislatore più che imporre l’obbligo di una ricognizione straordinaria e di misure correttive, più che coinvolgere l’Antitrust e la Corte dei conti in questo processo di razionalizzazione, che poteva fare?

Ora, bisognerebbe avere la pazienza – cosa che una volta gli studiosi avevano – e, se volete, l’onestà intellettuale di attendere il tempo di implementazione della riforma ma, soprattutto, di studiare le carte, perché – ad esempio – in questo momento è in corso un fecondo dibattito, ingenerato dai meccanismi del Madia, tra organizzazioni amministrative e Corte dei conti proprio su questi temi. Un dibattito utile, ma che si sta svolgendo nel silenzio e nell’incuria dei più.

Ma davvero il nostro vuole essere un paese che rimette soltanto a questo dibattito tra sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e le singole amministrazioni locali la definizione di un tema delicato come quello della natura dei servizi di interesse generale e di quale sia il perimetro di intervento pubblico nell’economia? Non sarebbe invece il caso di concentrarsi con meno pre-giudizi sulla riforma, e, piuttosto, intervenire e approfondire anche queste tematiche?

Sempre in tema di procedimenti imposti dal Testo Unico: la nuova disciplina prevede che se vuoi costituire una nuova società pubblica o acquisire partecipazioni in una società esistente, allora devi preventivamente sottoporre le tue scelte a forme di consultazione pubblica.

Quanti si sono preoccupati di studiare quali siano le forme di consultazione pubblica più congrue per questi casi?

Quanti sono coloro che – anziché disquisire sulla bontà teorica del Testo – si sono preoccupati di fare un censimento sulle forme

di consultazione pubblica avviate? Eppure si tratterebbe di un'attività semplicissima: incrociare i dati delle nuove società a partecipazione pubblica costituite dopo il settembre 2016, risalire all'ente pubblico che le ha costituite e verificare se ha fatto la procedura di consultazione (che va pubblicizzata). È chiaro che è un po' più facile limitarsi a rinfocolare antichi pregiudizi, anziché fare quella che una volta veniva definita la faticosa attività di ricerca.

Il professor Cottarelli aveva giustamente lanciato il tema delle scatole vuote. Il Rapporto riferiva che vi fosse un alto numero di società tecnicamente inattive, che non avevano mai emesso una fattura o presentato bilanci.

Ebbene, il Testo unico ha introdotto una norma, forzando un po' i limiti della delega, prevedendo il potere, in capo al conservatore del registro delle imprese, di cancellare tutte le imprese inattive partecipate da Pubbliche Amministrazioni. Il termine era di un anno dal settembre 2016. La norma imponeva a Unioncamere di presentare, entro due anni (settembre 2018) una dettagliata relazione sulla sua attuazione. È stata pubblicata? No. Quello che potrebbe costituire uno degli elementi di maggiore impatto anche mediatico – l'intervento sulle scatole vuote, sulle società inattive – passa sotto silenzio, nell'indifferenza generale. Anche in questo caso, forse, perché è più semplice lamentare che esistono (forse) ancora le scatole vuote, piuttosto che andare a verificare effettivamente cosa sia accaduto e perché.

Quanto alla riduzione delle partecipazioni esistenti, l'articolo 20 del Testo Unico contiene una serie di vincoli che sono largamente attinti dal Rapporto Cottarelli. Il principio intorno a cui ruotano gli obblighi di dismissione delle partecipazioni pubbliche è quello dell'adeguatezza organizzativa. Se devi organizzare un'attività economica, deve essere razionale (sul piano economico e amministrativo) farlo nella forma dell'impresa pubblica e non attingere al mercato. Prima ancora che una questione ideologica è una questione di assetti organizzativi.

Non c'è però solo il Testo Unico. L'art. 192 del codice dei contratti pubblici, che si è formato in parallelo al Testo Unico, prevede che l'affidamento diretto è legittimo solo se sono state verificate le ragioni che non hanno consentito di fare ricorso al mercato. La norma invocata dal prof. Cottarelli, dunque, c'è già.

Tutto è inserito in un contesto in cui c'è una vigilanza terza (in questo caso, rimessa sostanzialmente all'ANAC).

Fino a dove può spingersi il legislatore? Si sarebbe potuti arrivare a sanzionare più duramente, ma siamo in una materia che incrocia quella, costituzionalmente assai sensibile, dell'auto-

nomia organizzativa degli enti territoriali. Non è che sia poi così semplice e scontato comprimere all'infinito la capacità generale di diritto privato delle Amministrazioni Pubbliche, o arrivare a incidere in profondità fino a questo punto.

Chiaramente, lo dicevamo anche prima, c'è anche un'opzione politica di fondo. Quella che muoveva il Testo è stata prima sintetizzata (ridurre l'intervento pubblico entro precisi confini finalistici) ma oggi – altrettanto legittimamente – se ne va formando una di segno apparentemente contrario, con il richiamo a nazionalizzazioni, pubblicizzazioni, la “poesia” della gestione pubblica e così via.

E così, paradossalmente, un testo che è stato talvolta criticato per essere stato non troppo “feroce” nel definire il perimetro dell'intervento pubblico, oggi rischia di apparire superato perché eccessivamente “radicale”. E allora, prima ancora che un problema giuridico, non c'è forse un problema politico: cosa si vuole difendere e con quali strumenti? Il diritto del pubblico a intervenire nei mercati o il diritto dei mercati a difendersi dall'intervento pubblico? Il principio di adeguatezza organizzativa o quello di autonomia?

La terza misura del Rapporto Cottarelli: la trasparenza. Di questo, abbiamo già discusso: basterebbe solo l'accessibilità ai dati, come dicevo. I dati non sono patrimonio di nessuno.

Da ultimo, sull'efficienza e sui processi industriali, il prof. Cottarelli ricordava che tra gli obiettivi del rapporto c'era quello di favorire le aggregazioni. Dal punto di vista dell'intervento normativo il Testo sulle partecipate (che, appunto, riguardava la disciplina dello statuto societario) può arrivare fino a un certo punto, perché non è sempre razionale imporre un processo di fusione. Lì servirebbe una strategia industriale. L'unica cosa che si poteva fare in quel momento era di procedere in parallelo su almeno un settore specifico, quello dei servizi pubblici locali, con l'altro testo unico in formazione. Lì era stato collocato l'intervento di tipo industriale, con le misure in favore dell'aggregazione. A causa della nota e “anomala” (per non dire peggio) sentenza della Corte Costituzionale sulla legge delega e la mancanza dell'intesa con le regioni, quel processo si è arrestato e oramai fa parte della Storia.

Un'ultima considerazione: finora abbiamo parlato di misure, ma il dibattito sulle misure è arido se non ricostruiamo quali siano le finalità a cui tali misure sono preposte.

Tutte le misure dovrebbero essere funzionali a obiettivi precisi. Sennò, rispetto a cosa misuriamo la loro efficacia? Rispetto a quali obiettivi? Il Testo Unico sicuramente riprendeva quelli quantita-

tivi (il famoso “da ottomila a mille”) contenuti, sia pure nella loro traduzione giornalistica, nel Rapporto Cottarelli; ma riprendeva anche gli obiettivi qualitativi, come la semplificazione normativa, stabilire quale fosse la disciplina applicabile alle società pubbliche. Si pensi solo al cambio copernicano di mentalità, con tutte le responsabilità che ne derivano, che viene dall’aver chiarito, una volta per tutte, che le società pubbliche sono fallibili. Anche su questo, per percepire gli effetti, ci vuole del tempo.

Ma anche su questo punto è utile chiarire da che parte si sta. Se si sceglie di dire che queste società debbano funzionare secondo i modelli del diritto privato, che è la chiara opzione espressa dal Testo Unico oppure, al contrario, pensiamo alla Corte dei conti o alla dottrina giuspubblicistica, che questi soggetti devono essere assorbiti dentro l’area dell’organizzazione amministrativa e, quindi, dentro l’area del diritto pubblico.

Per questo dico: misure, ma anche obiettivi e presupposti. Sempre su questo piano, quali sono le regole cui deve attenersi una PA quando decide di assumere lo status di socio di una società di capitali? Sono quelle del diritto privato o del diritto pubblico?

Non è che fossero questioni secondarie, all’atto dell’adozione del Testo unico.

Sono ancora attuali i modelli teorici che pretendevano il ricorso a formule e schemi organizzativi di tipo privatistico o sono modelli superati? Perché, allora, come si sostiene in molti ambienti, sarebbe meglio tornare alle aziende speciali.

Si tratta di temi di fondo, concettuali, molto diversi da quelli legati al pur apprezzabile tema della quantità dei compensi o del numero degli amministratori, che pure tanto appassionava e continua ad appassionare.

Non so se in questo breve intervento siamo riusciti a rendere conto di ciò che è stato fatto, di ciò che andava fatto e di ciò che si deve ancora fare. Ciò che si avverte, però, è la necessità di un approccio meno generico ed “emozionale”, basato, magari, sulla puntuale individuazione delle politiche, degli obiettivi, delle norme esistenti, degli adempimenti, delle responsabilità e, sulla base di ciò (e non, si ripete, di *slogan* o pre-giudizi), sottoporre alla giusta verifica anche la “tenuta” del Testo unico.

ANGELO RUGHETTI

Parlare dopo i due interventi molto lucidi che mi hanno preceduto non sarà facilissimo. Proverò a fare quindi un ragionamento articolato, fornirvi qualche numero e qualche informazione aggiuntiva.

Vorrei iniziare con una precisazione metodologica: il Testo Unico sulle partecipate va inserito dentro un lavoro più complessivo della Riforma della Pubblica Amministrazione che porta il nome di Marianna Madia e che aveva come obiettivo fondamentale quello di rivedere cosa in generale deve fare la PA e qual è lo spazio che deve occupare il sistema pubblico. Tra le finalità del Testo Unico c'era anche quella di individuare quale ente, nel sistema pubblico, doveva svolgere i compiti e le funzioni amministrative e poi domandarsi come farlo, ovvero scegliere se è il comune, che ha una competenza amministrativa generale, a dover svolgere direttamente questa attività amministrativa o di volta in volta avvalersi di società partecipate.

Come ha detto Bonura, uno dei compiti del decreto 175 era quello di chiarire in quale ambito operano le società partecipate e ristabilire una certezza giuridica che negli anni si era persa. Infatti, l'ordinamento previgente al Testo Unico era stato condizionato da una serie di interventi normativi contraddittori.

Se si analizzasse in un grafico il numero di società che sono state aperte ogni anno, si noterebbe una curva crescente fino all'anno 2002. Poi, a partire da quella data, si è iniziata a registrare la discesa. A determinare questa inversione di tendenza è stato il cambiamento dell'indirizzo politico contenuto nelle leggi. Dalla legge 142/90 in poi, i comuni sono stati invitati a esternalizzare compiti e funzioni. Dopo il 2000, invece, si cambia indirizzo e si mette in un certo senso un freno all'apertura di nuove partecipate. I numeri dimostrano che la costituzione di nuove società subisce un forte rallentamento ma, a quel punto, lo stock di quelle esistenti era già consistente. Ed è per questo che occorreva incidere sul numero delle partecipate in essere.

Altro elemento da tener presente è il valore delle partecipate in termini di risultato di esercizio. Qui l'opinione pubblica, anche un po' aizzata da qualche studio ben indirizzato, ha sempre acceso i riflettori sulle partecipate dei comuni. È chiaro che

queste, che gestiscono tra l'altro i TPL, sono appetibili da questo punto di vista perché dal buco della serratura si vedono numeri interessanti sia da un punto di vista dei volumi complessivi che da quello delle perdite. Se dalle maggiori venti società partecipate, però, togliamo il TPL, si può notare che il risultato consolidato delle società pubbliche è abbastanza in equilibrio. Se invece andiamo a vedere, ad esempio, il numero degli addetti, si nota che è il MEF a farla da padrone, perché ha il 55,7% del personale complessivamente impiegato dalle aziende pubbliche. Si tratta di un dato Istat che risale al 2015, ma che è l'ultimo utile perché purtroppo i dati MEF, come si è detto, non sono ancora disponibili.

Procedo a fare una breve sintesi di quali erano i presupposti che ci hanno portato poi a scegliere di andare in direzione di una sostanziale riduzione del numero delle partecipate. Quando si fa l'analisi delle norme del Testo Unico occorre sempre tenere conto che il Decreto, come anche ha ribadito anche la Corte Costituzionale, ha dovuto ricevere l'intesa in Conferenza unificata di tutte le Regioni, dei Comuni e delle Province ed ha ricevuto i pareri delle Commissioni parlamentari. È stata una negoziazione non semplice perché la complessità degli interessi in campo ha trovato spesso dei sostenitori anche dentro le Commissioni parlamentari e quindi in alcuni casi le norme, ad esempio quella sui vincoli dell'articolo 20, sono state alleggerite tra la prima e la seconda approvazione in Consiglio dei ministri a causa di condizioni contenute nei pareri delle commissioni.

Il risultato che noi ci aspettavamo era quello di ridurre il numero delle partecipate in modo consistente, in continuità con quanto contenuto nella legge di bilancio del 2014. E oggi, dall'analisi dei piani di razionalizzazione presentati al MEF, risulta che circa un terzo delle società partecipate dovrebbe essere chiuso. Quindi nelle delibere che gli enti hanno approvato con le quali hanno adempiuto a uno degli obblighi previsti dal decreto, cioè di operare una razionalizzazione straordinaria, si evince che almeno un terzo di queste verranno chiuse. La stragrande maggioranza saranno liquidate, altre invece verranno incorporate attraverso le fusioni.

Altro obiettivo che ci eravamo dati era rendere le partecipate più efficienti. Un obiettivo, questo, che si trova nelle raccomandazioni del professor Cottarelli e che è stato sottolineato anche qui dall'avvocato Bonura. Una maggiore efficienza da ottenere attraverso il perseguimento di due finalità: eliminare le perdite occulte e migliorare la qualità dei contratti di servizio.

Nei contratti di servizio degli affidamenti diretti c'era tantissima inefficienza che veniva scaricata sul costo delle tariffe o addirittura sulla fiscalità generale; quindi era necessario andare a incidere su questo elemento anche attraverso un miglioramento dell'esercizio del controllo analogo.

Tuttavia, il salto di qualità più importante che ci aspettavamo da questa riforma era l'avvio di una revisione delle decisioni già assunte dalle amministrazioni sui territori guidata attraverso l'applicazione di due principi: identità ed efficienza.

Identità vuol dire autonomia e questa si è tradotta in decisioni che hanno portato ciascuna amministrazione a generare un proprio mercato di riferimento, un proprio perimetro coincidente con il territorio comunale. Noi, invece, ci auguravamo che questo perimetro fosse allargato; pensavamo che fosse opportuno creare una sorta di piani industriali territoriali sovracomunali, che avessero a riferimento non singoli comuni ma delle piattaforme territoriali sulle quali potevano operare società di proprietà di più comuni.

Se questo erano le premesse, adesso a che punto siamo e verso quale direzione stiamo andando?

Sulla razionalizzazione bisogna vigilare, perché in Parlamento secondo me c'è tanta voglia di prorogare le scadenze e di fare in modo che le delibere che sono state assunte un anno fa non vengano applicate. A proposito di sanzioni, sapete che il decreto contiene una sorta di penale automatica che prevede la perdita dei diritti di azionariato da parte dei soggetti controllanti che non danno seguito a quanto previsto dai piani. Bisogna vigilare affinché queste sanzioni restino; sono infatti utili incentivi per fare in modo che quelle delibere prendano forma.

Come ho anticipato prima, le cosiddette scatole vuote sono in dismissione perché il decreto, all'articolo 20, è rimasto fermo; sono rimaste le norme relative al numero dei dipendenti sul fatturato e alle perdite degli ultimi quattro anni su cinque. È abbastanza difficile uscire da quei vincoli, mentre non è dato sapere se sta migliorando la qualità della gestione. È chiaro che tutte quelle norme che riguardano gli amministratori (la gestione del personale, la trasparenza) innescano processi abbastanza lunghi; però per monitorarli ci vorrebbe un'azione pubblica *ad hoc*.

In alcune parti del paese sono attivati grandi processi di riorganizzazione. Ho assistito un mese fa, in Lombardia, alla presentazione di una nuova società che mette insieme le province di Varese, Como, Sondrio, Lecco e Monza-Brianza. Questa nuova società è nata dalla fusione per incorporazione di cinque società,

una per provincia. Oltre alla loro fusione c'è stata una scissione parziale di A2A Energia; a seguito di questa operazione è nata una nuova società che si chiama ACSM – AGAM. Vi dico un po' i numeri: cinque province, 900mila abitanti serviti, 850 dipendenti, 280mila clienti del gas, 50mila clienti dell'energia elettrica, 150mila dell'igiene ambientale e 315mila della distribuzione del gas. Quindi è nato un campione territoriale e questo è uno degli obiettivi sottesi della riforma perché puntava non a creare dei *big player*. L'obiettivo infatti non era quello di fare in modo che A2A diventasse la padrona dei servizi pubblici a rete al Nord, Acea al centro e Acquadotto pugliese o altri nel Mezzogiorno. L'idea era invece proprio quella di cercare di rafforzare strutture territoriali che avevano già una grande esperienza e riconoscibilità sul territorio e fare in modo che queste diventassero il più possibile efficienti, mettendo insieme identità ed efficienza.

C'è da dire che non tutta l'Italia sta andando in questa direzione, perché c'è un'altra parte del paese che, come diciamo spesso, sta cercando solamente di mettere a posto le carte. Sta, cioè, cercando soltanto di trovare un modo per farsi timbrare il lavoro o dalla Corte dei conti o dalla risposta al quesito di turno, avuta magari in modo non troppo trasparente. In alcune parti del paese ci sono delle luci, in altre ci sono delle ombre. Manca tantissimo una funzione di supporto agli enti ben strutturata. Perché questa Riforma, come la stragrande maggioranza delle riforme, ha bisogno dell'*execution* e in questo caso di un'*execution* vicina ai decisori politici.

Inoltre bisogna chiamare in causa le Regioni che, soprattutto sui servizi a rete, possono svolgere una funzione molto importante di *pivot* e di promozione stimolando i comportamenti degli enti territoriali. È quanto è avvenuto nel caso della Lombardia, dove la Regione ha supportato costantemente i comuni: quell'operazione è stata fatta in un anno e, nonostante in quel lasso di tempo siano cambiati l'80% dei sindaci dei capoluogo di provincia e quindi le maggioranze nei consigli comunali, l'operazione è andata avanti perché era oggettivamente solida. In quel caso i manager delle aziende, anche se hanno perduto qualche poltrona, sono stati i primi a portare avanti l'operazione di fusione e a crederci, ma c'è stata anche una innegabile funzione di supporto fatta dalla Regione Lombardia, da ANCI Lombardia e dai consulenti.

L'ultimo aspetto su cui vorrei soffermarmi è quello della riduzione dei costi. Durante la campagna elettorale qualcuno ha detto che dai risparmi derivanti dalla riduzione delle partecipate si sarebbe potuto finanziare il reddito di cittadinanza; evidente-

mente manca qualche elemento di conoscenza. Ciò detto, però, andrebbe fatta un'analisi seria di qual è l'impatto economico finanziario che genera questa riforma sia in termini di riduzione di debito consolidato delle aziende, sia in termini di perdite che di riduzione di costi economici di gestione.

Chiudo lanciando una proposta: secondo me potrebbe essere interessante che il professor Cottarelli con il suo centro studi, ARELe noi come IFEL – ossia una fondazione dell'ANCI che si occupa appunto di fiscalità e di economia locale –, pensassimo a fare una sorta di progetto di ricerca, magari puntando su alcune verticali territoriali per avere una metodologia sperimentata di valutazione di impatto economico finanziario e poi chiedere al MEF, se possibile, e in ogni caso alle amministrazioni, di fare propria questa metodologia, così da poter avere contezza di quali effetti sta producendo l'applicazione del Testo Unico. In caso contrario ho paura che questa riforma possa cadere nel dimenticatoio o, ancora peggio, possa essere disapplicata attraverso qualche norma di proroga. Mentre se avessimo già dei numeri importanti con i quali mostrare all'opinione pubblica gli effetti e i risultati prodotti si riaccenderebbe un faro anche dal punto di vista politico e mediatico e a nessuno verrebbe in mente di bloccare l'applicazione.

REPLICHE

ANGELO RUGHETTI

Nelle varie omissioni imputabili al MEF c'è anche la mancata pubblicazione dei DPCM che dovrebbero disciplinare le retribuzioni dei manager. Adesso sono previste tre fasce che nel Testo Unico diventano cinque. È chiaro che qualcuno che oggi si trova in una fascia più alta domani potrebbe scendere. Ecco, credo che questo possa determinare una serie di pressioni al punto che i Dpcm non sono ancora stati approvati.

MARIANNA MADÌA

I tre relatori che abbiamo scelto per il seminario di oggi sono persone che, nel corso dei tre governi che si sono succeduti nella passata legislatura, hanno affrontato e aggredito un tema che, proprio in uno degli ultimi interventi, è stato definito come non-aggregabile.

Nella scorsa legislatura (e ci auguriamo anche in questa) non è stato realizzato un lavoro improvvisato, ma si è operato nel solco di una continuità di elaborazioni; quando sono diventata ministro del Governo Renzi ho “ereditato” un ottimo rapporto, curato dal professor Carlo Cottarelli che vi aveva lavorato per dieci mesi, il quale aveva individuato alcuni nodi di riforma necessari. Alla luce dell'elaborazione del professor Cottarelli, ho lavorato con Angelo Rughetti – che è stato sottosegretario alla PA nei Governi Renzi e Gentiloni e con cui ho condiviso quotidianamente l'indirizzo politico –, con l'avvocato Caligiuri, che era responsabile della segreteria tecnica, e con l'avvocato Bonura, che è stato un fondamentale supporto all'ufficio legislativo, contribuendo in modo assolutamente determinante alla scrittura del Testo Unico. Assieme abbiamo provato a tradurre in norme quelle raccomandazioni.

Abbiamo dovuto fare i conti con una serie di complessità; non ultima quella derivata dalla sentenza della Corte Costituzionale del novembre 2016 che ci ha imposto un'intesa in conferenza unificata con Regioni e Comuni, passaggio che ha certamente reso più complesso il lavoro. Questo iter, che è durato anni, ci ha portato a dei risultati concreti, come è stato detto. Certamente, in un

mondo dei sogni e teorico, non è il miglior risultato possibile, perché ci sono ancora diversi aspetti che andrebbero migliorati nell'attuazione; non ultimo, per citare un caso che è emerso proprio in questa discussione, il mancato invio del piano di ricognizione del Ministero dell'Economia. Su questo aspetto utilizzerò una norma della riforma, il Freedom of Information Act (FOIA), che ci consentirà di avere accesso agli atti e fare chiarezza.

Come diceva Angelo Rughetti, è stato avviato un processo. Sulla base dei dati che emergono dai piani di razionalizzazione (inviati al MEF dal 90% delle Amministrazioni Pubbliche) possiamo affermare che una società partecipata su tre dovrà chiudere entro il 31 dicembre 2018. Questo avviene in base alle norme della riforma, che riprendono i principi del Rapporto Cottarelli.

È molto semplice fermare questo processo di riforma. Già ci sono stati in Parlamento, durante la recente discussione sul Decreto Milleproroghe, alcuni tentativi di approvare emendamenti che prorogavano i termini della riforma delle partecipate. Chi ha a cuore questo tema dovrebbe vigilare affinché il Testo Unico venga attuato, bene e senza ritardi.

Tuttavia, questo non ci esime dal proseguire riflessioni più complesse – alcune le citava bene l'avvocato Bonura, – quali il rapporto tra esternalizzazioni e azienda speciale, la definizione di servizio di interesse generale, la distinzione – da un punto di vista normativo – tra il servizio pubblico locale, il servizio a rete e la cosiddetta “scatola vuota” che serve solo a tenere in vita un consiglio di amministrazione.

Tutte queste sono riflessioni, che ritengo non concluse con il Testo Unico. Vi sono anche altre riflessioni e discussioni che si stanno tenendo tra amministrazioni, Corte dei conti e ANCI, le quali determineranno, come è giusto che sia nei processi di riforma, delle evoluzioni della normativa. Tuttavia, l'importante è che queste evoluzioni non blocchino la normativa approvata perché altrimenti cadiamo nel solito tranello, che sintetizzava bene l'avvocato Caligiuri, ossia in una stratificazione di norme inattuata che determinano e generano solo caos normativo.

CARLO COTTARELLI

Io ho più volte detto che, nonostante non tutte le raccomandazioni della mia proposta siano state incorporate, potenzialmente questa riforma sarebbe stata quella che avrebbe causato la maggior riduzione del numero delle partecipate da quando

esiste l'Italia. È indubbio che avrebbe determinato un calo molto forte. Quali sono le preoccupazioni? Una è quella che ha detto Marianna Madia, ovvero che cambiato il governo le cose possano essere percepite in maniera diversa perché le norme, oltre a essere scritte, vanno anche attuate. Per attuarle ci vuole qualcuno che faccia la supervisione dell'implementazione della riforma. Si potrebbe dire che questo naturalmente avverrà, perché quelli che chiedevano in maniera più corale la chiusura dei "poltronifici" delle partecipate adesso sono al governo e, dunque, attueranno la riforma. In realtà questo è un modo un po' naïf di vedere la questione anche perché, arrivati al governo, i Cinquestelle hanno cominciato a spingere l'idea che il privato è brutto e il pubblico è bello. Di fronte a queste chiamate di nazionalizzazione un certo sentimento di stupore c'è, perché tali affermazioni proprio da quelli che dicevano che il capitalismo locale è cattivo in quanto porta alla corruzione, al "poltronificio" e così via. Ciò mi fa pensare che la percezione delle cose inevitabilmente cambia una volta che un partito arriva al potere. Quindi ho purtroppo la sensazione che siccome questa è una riforma fatta dal governo precedente, adesso potrebbe cadere nel dimenticatoio. Non resta che aspettare e vedere. Però io ho questa forte preoccupazione.

Questo è il punto generale, mentre sui temi specifici che sono emersi mi sembra che rimanga la questione della mancata penalità personale per inadempienza rispetto a certe norme. Alcuni esempi sono stati forniti in precedenza: da quello che ho capito, il MEF non ha presentato la ricognizione straordinaria. È stato punito qualche funzionario del MEF per non averlo fatto? Se non è stato punito, allora vuol dire che non c'erano le norme che comportavano un'immediata penalizzazione per i funzionari che non implementavano. Diverso sarebbe stato il caso se ci fossero state responsabilità personali, ovvero se la riforma avesse disposto che se non fosse stata implementata la norma, ad esempio, il capo di gabinetto del MEF avrebbe dovuto pagare un milione di euro. Occorreva cioè trovare qualcosa che andava a colpire l'interesse personale degli amministratori.

E ancora, resta secondo me la domanda sul perché non si è individuato il perimetro d'azione delle partecipate attraverso l'identificazione, per quanto difficile, di una lista dei settori. L'indicazione di soli due settori – attività strumentale e servizi di interesse generale – in cui le partecipate si possono cimentare resta, a mio avviso, ancora troppo generica. E in effetti credo che poi ci siano esempi in cui, dal punto di vista pratico, anche il MEF abbia avuto difficoltà con certe decisioni prese da alcuni enti ter-

ritoriali. Tuttavia, in assenza di una lista definita di settori, si può solo discutere cosa sia un'attività di interesse generale e cosa non lo sia. Io sarei stato più drastico.

Ritengo che l'introduzione di forme di consultazione pubblica sia stata un'utile precisazione nonostante, anche in questo ambito, la mia proposta andasse più in là. Le forme di consultazione pubblica, infatti, si sono molto spesso tradotte nella pubblicazione della notizia dell'intenzione di creare una partecipata sul sito dell'ente partecipante. La legge Giolitti del 1903 imponeva una norma molto più stringente, ovvero stabiliva la necessità di un referendum a livello locale prima di andare avanti, partendo dal presupposto che la creazione di una società partecipata è un qualcosa di anomalo. Appare un po' limitato il fatto che tra le pieghe della Riforma Madia ci sia stato chi abbia interpretato questa trasformazione della consultazione pubblica in senso riduttivo limitandosi alla pubblicazione di una notizia sul sito.

Mi sembra infine di aver capito che non c'è stata quella distinzione, che pure io raccomandavo, tra le regole che si applicano a nuove società e le norme che si applicano a quelle esistenti. Ovvero per ogni parametro che veniva specificato nella riforma avrei fissato due soglie diverse, una per quelle esistenti e una per quelle di nuova costituzione, mentre invece nella riforma si è preferito distinguere tra alcune di quelle esistenti a cui è riservato un trattamento speciale e tutte le altre. L'ultimo punto riguarda il fatto che questa normativa si applica alle società partecipate e non a tutti gli altri enti che pure venivano considerati nella galassia delle partecipate. All'epoca del mio rapporto, quando c'erano diverse banche dati, la banca dati delle pari opportunità, che era la più ampia di tutti, comprendeva 10mila partecipate dirette e indirette. Ora finalmente c'è un'unica banca dati e trovo incredibile che, come avete detto, non sia accessibile. Credo anche che il Freedom of Information Act sia un utile strumento di conoscenza.

Detto questo, rimango del parere che questa sia la più grande riforma delle partecipate mai fatta dall'Unità d'Italia nonostante oggi la sua implementazione sia a rischio. Vedremo.

TIZIANO TREU

Nonostante le tristezze che ci siamo raccontati, l'indicazione finale di Cottarelli, che ci dice che siamo davanti a una grande

riforma, ci rincuora. A maggior ragione, proprio perché questa è una grande riforma, non solo auspichiamo che continui, ma colgo l'indicazione che varrebbe la pena di metterci insieme per monitorare quel che sta succedendo. Mettiamo insieme i volentosi qui presenti, a cui aggiungerei il CNEL che ha come compito istituzionale proprio per legge di valutare l'impatto delle politiche pubbliche. Raccoglierò l'invito che è arrivato anche da ANCI e cercheremo di lavorare insieme.

AREL *agenzia di ricerche e legislazione*
FONDATA DA NINO ANDREATTA
Piazza S. Andrea della Valle 6, 00186 Roma
tel. 06 6877153 / 4 fax 06 25496125
www.arel.it arel@arel.it