



CONFINDUSTRIA SERVIZI  
INNOVATIVI E TECNOLOGICI

**Audizione presso la  
I Commissione permanente  
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)  
della Camera dei deputati**

**nell'ambito dell'esame dello schema di decreto del Presidente della Repubblica  
recante regolamento di attuazione dell'articolo 23-bis del decreto-legge 25  
giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.  
133, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica (226)**

**Roma, 7 luglio 2010**



Desideriamo innanzitutto ringraziare il Presidente, on. Donato Bruno, e la I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei deputati, per l'invito all'audizione odierna nell'ambito dell'esame dello schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di attuazione dell'articolo 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica (atto n. 226), un tema al centro del dibattito politico ed un argomento di primaria importanza per le Associazioni e le Imprese aderenti alla Federazione per le ricadute sui mercati di riferimento.

\* \* \*

Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici rappresenta in Confindustria le imprese di Applicazioni Satellitari, Comunicazione e *Marketing*, Consulenza, Contenuti Digitali, *e-Media*, Formazione, Ingegneria, Internet, Qualità, Radiofonia e Televisione, Ricerche e Sondaggi, Servizi Tecnologici e professionali, Tecnologie Informatiche, Telecomunicazioni.

All'interno del Sistema confederale Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici, a cui fanno capo 51 Associazioni di Categoria e 62 Sezioni Territoriali istituite presso le Unioni Provinciali di Confindustria, è una delle principali Federazioni nazionali di settore. La sua *mission* è promuovere politiche articolate per favorire la crescita dei Servizi Innovativi e Tecnologici in coerenza con le necessità di sviluppo del Sistema Paese.



Il settore dei Servizi Innovativi e Tecnologici – che in Italia esprime il 13% del PIL (elaborazioni su dati ISTAT) – annovera a livello nazionale circa 1 milione di imprese, che occupano oltre 2,5 milioni di addetti.

\* \* \*

## **Introduzione**

Il tema della liberalizzazione dei servizi pubblici locali e di apertura del mercato è all'attenzione del Parlamento, del Governo e delle forze politiche da alcune Legislature. Dopo l'approvazione della riforma condotta dall'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, e successive modificazioni, con la prossima definitiva approvazione e conseguente emanazione del regolamento di attuazione del predetto articolo, all'esame di questa Commissione, verranno completate le linee fondamentali di un percorso di riforma iniziato nei primi anni '90 e rientrante nell'ambito della più generale trasformazione della Pubblica Amministrazione.

Nel complesso, lo schema di regolamento appare coerente con le finalità indicate all'articolo 23-*bis*, comma 10, del decreto-legge n. 112 del 2008, e successive modificazioni. Al contempo, si intravedono, ulteriori profili di sviluppo applicativo, in particolare del principio costituzionale di tutela della concorrenza.

Il processo di integrazione europeo ed il conseguente graduale affermarsi dei principi comunitari di **libera concorrenza**, unitamente all'evoluzione socio economica e tecnologica dei settori regolati (con attenzione agli aspetti qualitativi del servizio rispetto ai “tradizionali” aspetti quantitativi, l'istituzione di Autorità indipendenti di



settore, l'introduzione di strumenti come le carte dei servizi e logiche di *customer satisfaction*), hanno contribuito al superamento dei modelli di gestioni dirette e monopolistiche caratteristiche della realtà dei servizi pubblici sviluppatasi dal dopoguerra ad oggi.

**E' ormai riconosciuta l'esigenza ridurre l'onere per lo Stato, fornire servizi efficienti a costi competitivi e, contemporaneamente, ad una maggiore trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa della PA.** Ma c'è un aspetto che più degli altri va considerato nei processi di liberalizzazione: le ricadute in termini di innovazione e di produttività che ne derivano promuovendo, attraverso l'iniezione di competitività, un forte recupero di efficienza.

Le considerazioni di cui sopra valgono sia per i servizi che la PA eroga attraverso il sistema dei servizi pubblici locali in senso stretto, che per i servizi strumentali, che le stesse pubbliche amministrazioni debbono acquisire per erogare le prestazioni di loro competenza, come quelle ad esempio in tema di sanità, governo del territorio e dell'ambiente, sicurezza e tanti altri, tutti riassunti sotto il tema più generale *dell'e-Government*.

Proprio l'*e-Government* è una grande domanda d'innovazione, ovvero di quei servizi nuovi, che costituiranno una enorme discontinuità rispetto al presente e pertanto richiedono essi stessi imprese che li possano sviluppare attraverso la ricerca e gli investimenti, resi ancor più necessari dall'enorme debito pubblico italiano: pertanto non possono che nascere in ambienti aperti alla concorrenza, ove le imprese abbiano gli stimoli necessari per investire, confrontarsi e migliorare.



L'*e-Government* rappresenta una domanda capace di stimolare innovazione nel Paese e nel contempo migliorare i livelli di servizio ai cittadini, ma a patto che le imprese possano operare in regime di libera concorrenza.

**Una maggiore liberalizzazione e concorrenza dei mercati sollecita le imprese a scegliere la strada dell'innovazione**, ricercando nuove metodologie e nuovi modelli, introducendo nuovi sistemi di produzione e di servizio, attivando effetti di trasferimento tecnologico che vanno ad incidere sul prodotto o sul processo esistenti e rappresentano uno stimolo per la nascita di nuove iniziative imprenditoriali.

La politica della concorrenza in tutti i settori comporta benefici per il singolo cittadino e per il sistema economico nel suo complesso (imprese e pubbliche amministrazioni), anche perché introduce una dinamica di maggiori possibilità di crescita.

L'impatto della diffusione delle tecnologie è notevolmente sentito nel settore dei servizi dove i fattori del processo di crescita della produttività e della creazione di nuovo reddito e occupazione rappresentano uno stimolo per altri imprenditori ad innovare a loro volta: la crescita economica è il risultato delle continue innovazioni, che l'evoluzione tecnologica consente. Il contributo delle tecnologie e dei servizi innovativi alla crescita della produttività, si realizza attraverso lo sviluppo del capitale umano, la maggiore flessibilità, l'introduzione di nuovi processi nella catena di produzione e nella filiera integrata.



L'Italia, nonostante i progressi verso una riduzione del controllo dello Stato e delle barriere all'imprenditorialità, è ancora uno dei Paesi con la più alta regolamentazione nei diversi comparti dell'economia e la minore capacità d'innovazione.

Le liberalizzazioni, introducendo meccanismi concorrenziali, diminuiscono le posizioni di rendita monopolistica che spingono fuori dal mercato le imprese meno efficienti e promuovono un aumento della produttività, in quanto la rimozione di barriere all'entrata incentiva ulteriormente le imprese ad innovare creando un circolo virtuoso di crescita.

Aprire maggiormente il mercato ad investimenti e competenze delle imprese private permetterà una evoluzione dei servizi e una contestuale riduzione degli oneri per lo Stato e i cittadini facendo evolvere l'offerta di servizi e rendendoli interoperabili e più rispondenti alle necessità del Paese.

Negli ultimi anni il numero delle società pubbliche detenute dagli enti locali e delle Regioni è cresciuto continuamente, mentre l'orientamento comunitario e le normative nazionali prevedono, anche per il principio di sussidiarietà, che le Pubbliche Amministrazioni abbandonino progressivamente il ruolo di prestatore di servizi per assumere quello di indirizzo e controllo.

### **L'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008**

L'articolo 23-*bis* (servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto-legge n. 112 del 2008, al comma 1, disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici



locali di rilevanza economica, in applicazione della normativa comunitaria ed al fine di favorire la diffusione dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale.

La Federazione considera servizi pubblici locali di rilevanza economica tutti quelli aventi ad oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali con esclusione dei servizi sociali privi di carattere imprenditoriale.

L'articolo 23-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008 dovrebbe risolvere l'annosa questione dell'*in house* che ha assunto connotati sempre più preoccupanti e penalizzanti per imprese e cittadini. Mentre i tagli alla spesa pubblica, generalmente, vanno a colpire solo quella parte di domanda residuale posta sul mercato, la quota dell'*in house* continua a crescere a carico dei bilanci delle Amministrazioni. Un esempio evidente del fenomeno si ha nel settore dell'*Information Technology*. Secondo i dati Assinform, in passato:

- la Pubblica Amministrazione Locale (PAL) nel suo complesso ha affidato senza gara il 60% della sua domanda IT alle proprie aziende;
- il fatturato IT *in house* cresce ben più di quello del settore;
- solo il 60% del fatturato IT affidato *in house* ricade sul mercato privato;
- l'intermediazione delle società pubbliche aggrava la dimensione del ritardo dei pagamenti pubblici verso i loro fornitori;
- in media si registrano oltre 8 mesi di ritardo nei pagamenti verso i fornitori (con 355 milioni di euro di indebitamento).



## **Lo schema di regolamento di attuazione dell'articolo 23-bis**

L'articolo 23-bis anzitutto prevede che: “Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali deve avvire, in via ordinaria, a favore di imprenditori o società individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea, e dei principi generali relativi ai contratti pubblici (in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità)” è pertanto essenziale che il regolamento di attuazione traduca effettivamente nella pratica questa prima indicazione.

Inoltre è obiettivo della norma lo sviluppo di un sistema concorrenziale quale condizione per assicurare efficienza nella fornitura dei servizi e la tutela dei cittadini consumatori-utenti sia al punto di vista dei costi che della qualità dei servizi offerti.

**A tal fine occorre verificare l'efficacia delle norme di attuazione già nella fase di prima applicazione sottoponendole ad un attento monitoraggio da parte delle Autorità cui la legge e il regolamento di attuazione affidano compiti di sorveglianza, e cioè l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, anche ai fini degli eventuali provvedimenti sanzionatori previsti dalle leggi.**



**E' pertanto importante prevedere nel regolamento l'attribuzione a dette Autorità della predisposizione di apposite Relazioni annuale sui risultati raggiunti formulando raccomandazioni per le eventuali modifiche.**

Tal relazioni dovranno contenere elementi conoscitivi con riferimento a:

- Procedure: al fine di evidenziare le modalità di affidamento adottate dagli enti locali e verificare se per situazioni analoghe (per tipologia del servizio pubblico e per condizioni generali) ci sia stata omogeneità di procedure scelte per l'affidamento del servizio, al fine di evitare una eccessiva varietà di soluzioni, adottate dalle Amministrazioni Pubbliche;
- Qualità: riconoscendo che quando si fa scarso uso di elementi “qualitativi”, ciò comporta una perdita di qualità nel servizio reso, sarebbe auspicabile che venissero adottati criteri che permettano di migliorare la qualità delle gare nelle Pubbliche Amministrazioni come ad esempio nel settore dell'ICT attraverso una effettiva adozione dei Manuali costituenti le “Linee guida sulla qualità dei beni e servizi ICT per la definizione ed il governo dei contratti della pubblica amministrazione” elaborati dal CNIPA (oggi DigitPA) insieme alle imprese;
- Società miste pubblico-private: in relazione al più o meno frequente ricorso a detta soluzione, alle modalità di scelta del socio privatoe alla relativa quota di partecipazione;
- Disciplina dell'affidamento *in house*: **che dovrebbe essere limitata a pochi e specifici casi eccezionali, in quanto sottrae spazio alla concorrenza ed al mercato, compromettendo gli obiettivi della insiti nella norma. La possibilità**



**di derogare** a tale regola, laddove sussistano “particolari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento” che “non permettono un efficace e utile ricorso al mercato” **va posta sotto attenta osservazione**, anche nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria, **affinché sia confermata l’eccezionalità del caso e siano puntualmente rispettate le indicazioni e le procedure previste dall’articolo 23-bis e dal regolamento di attuazione.**

Peraltro la norma prevede, per l’affidamento *in-house*, un parere *ex post* dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato a seguito dell’obbligo di sottoporre a detta Autorità una relazione motivata da parte dell’ente locale affidante. Tale procedura potrebbe non essere sufficiente ad arginare il diffondersi di deroghe ingiustificate al principio della gara e la Federazione, nel corso dell’*iter* legislativo, aveva sostenuto che, in tali casi, fosse previsto il parere **preventivo e vincolante** delle Autorità competenti. **Sono pertanto particolarmente importanti il monitoraggio e le valutazioni delle Relazioni al riguardo che potranno evidenziare i casi in cui l’affidamento diretto non sia stato opportunamente giustificato;**

- Servizi strumentali per l’erogazione di un servizio pubblico: al fine di verificare se l’esclusione dall’applicazione del regolamento sia stata fatta in modo corretto e non arbitrario;
- la separazione fra le funzioni di programmazione, amministrazione e controllo attribuite alla Pubblica Amministrazione e le attività di produzione ed erogazione dei servizi: verificando che gli affidamenti siano avvenuti in modo trasparente, attraverso l’espletamento di gare con procedura di evidenza pubblica, a soggetti di



CONFINDUSTRIA SERVIZI  
INNOVATIVI E TECNOLOGICI

diritto privato e di natura imprenditoriale, che assumono il relativo rischio di impresa.