



Proposta di legge per la liquidazione del Consorzio Industriale
della Provincia di Potenza e costituzione società
“Aree Produttive Industriali Basilicata S.p.A.”

TESTO AUDIZIONE
III COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE
ATTIVITÀ PRODUTTIVE, TERRITORIO E AMBIENTE

Potenza, mercoledì 13 gennaio 2021

Egregio Presidente, Gentilissimi Consiglieri,

in relazione alla proposta di legge per la liquidazione del Consorzio Industriale della Provincia di Potenza e la costituzione della società Aree Produttive Industriali Basilicata SpA, in primo luogo, si manifesta apprezzamento per l'accoglimento della richiesta di un più ampio confronto contenuta nella nota inviata da questa Associazione in data 27 dicembre 2020.

Un confronto serio e approfondito è necessario vista l'estrema importanza del tema oggetto della pdl.

Positive, ancora, sono le correzioni apportate alla prima bozza del provvedimento in adesione ad alcune delle numerose osservazioni formulate nella nota prima richiamata.

Nel testo licenziato dalla Giunta Regionale rimangono, comunque, irrisolte le questioni più critiche da noi sollevate e che di seguito si ripropongono all'attenzione di Codesta Commissione:

1

La proposta di legge è stata redatta in attuazione dell'art.5 della legge regionale 20 marzo 2020, n.12, collegato legge di Stabilità regionale 2020, a mente del quale *“ Al fine di adottare una disciplina organica finalizzata alla promozione dello sviluppo industriale, alla sostenibilità ambientale delle aree produttive regionali, alla semplificazione dei processi autorizzativi e all'attuazione di nuovi investimenti, anche nelle Zone Economiche Speciali, nelle aree di crisi complesse e non complesse, nonché nei siti di interesse nazionale e nelle zone franche doganali, nonché al fine di assicurare una razionale gestione regionale, compatibilmente con la preventiva risoluzione della situazione di squilibrio economico e finanziario del Consorzio Industriale della Provincia di Potenza, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale presenta una proposta di legge per il riordino del comparto, sentite le Organizzazioni datoriali”*.

Le ambiziose finalità indicate nella norma richiamata appaiono, anche ad una prima lettura, certamente disattese dalla pdl.

Solo a titolo di esempio in essa nulla è previsto in ordine alla disciplina organica delle attività di promozione dello sviluppo industriale, alla sostenibilità ambientale, alla semplificazione dei procedimenti autorizzativi, ai nuovi investimenti.

Ma ciò che ancor più rileva è che la pdl non affronta alcuna delle molteplici questioni che possono condurre alla risoluzione del vero, grave e non più rinviabile problema, ossia lo squilibrio economico e finanziario del Consorzio Industriale della Provincia di Potenza.

La situazione di crisi di quest'ultimo e la necessità di porvi rimedio rendono urgente l'intervento regionale.

Solo a valle di una definitiva e stabile soluzione delle questioni, di tipo gestionale e industriale, che hanno sin qui reso antieconomica la gestione delle aree industriali della provincia di Potenza potranno realizzarsi gli obiettivi indicati nell'art.5 della L.R.12/2020.

A questo scopo certamente non sono utili le disposizioni della pdl, come si avrà modo di esporre più avanti, ma anzi alcune di esse finiscono con il rendere ancora più instabile il futuro ed estendono, seppure in un tempo più dilatato rispetto all'originaria bozza, a tutto il territorio regionale il rischio concreto di paralisi.

2

Alla luce delle considerazioni appena svolte la pdl, a nostro avviso, deve concentrarsi esclusivamente sul Consorzio di Sviluppo Industriale della Provincia di Potenza, in un quadro di tutela dei suoi livelli occupazionali, sulla sua situazione di crisi e sulla necessità di assicurare senza soluzione di continuità i servizi necessari alle attività produttive insediate nelle aree industriali.

In questa prospettiva, quindi, andrebbero espunte dal testo tutte le norme che coinvolgono anche il Consorzio di Sviluppo Industriale della Provincia di Matera che, pur con alcuni margini di miglioramento, certamente assolve oggi ai propri compiti in un contesto di equilibrio economico e finanziario e quindi non appare prudente e saggio coinvolgerlo nel processo di risanamento della gestione delle aree industriali della provincia di Potenza, almeno sino a quando tale processo non potrà dirsi inequivocabilmente concluso e stabilmente consolidato.

A questo scopo non appaiono sufficienti le previsioni contenute negli artt. 2 comma 7, 7 comma 6 e 9 comma 1 della pdl, dalla cui lettura integrata si comprende che il coinvolgimento del Consorzio di Matera è rimandato all'adozione, a seguito della definizione delle procedure di liquidazione del Consorzio di Potenza, del regolamento di delegificazione da parte della Giunta regionale.

3

Passando alle scelte di fondo che emergono dalla pdl, ossia la messa in liquidazione del Consorzio di Potenza, la costituzione di una società per azioni API-Bas e il regolamento di delegificazione, osserviamo:

La Liquidazione

La liquidazione del Consorzio di Potenza evidentemente si basa sulla considerazione che esso non sia in qualche modo risanabile. Riteniamo che questa valutazione tenga conto della rilevante esposizione debitoria dell'ente e, anche, della sua situazione di squilibrio gestionale che continua stabilmente a generare nuovi debiti.

Questa scelta avrebbe l'esclusivo vantaggio di bloccare le azioni esecutive dei creditori e di restringere al patrimonio disponibile del Consorzio la possibilità di recupero dei loro crediti.

Come detto, però, non è di alcuna utilità per risolvere le cause della crisi gestionale che finiranno inevitabilmente per trasferirsi sul nuovo soggetto, quale che sia la sua natura giuridica.

Inoltre, il pur giustificabile principio enunciato al comma 2 dell'articolo in commento, in base al quale i debiti del consorzio in liquidazione non possono transitare nei bilanci della regione e del nuovo soggetto giuridico deve essere attentamente valutato in quanto pur avendo eliminato nel testo licenziato dalla Giunta regionale il riferimento all'art.2112 cc, che prevede l'ipotesi di trasferimento di azienda, permane concreto il rischio che l'operazione nel suo complesso possa comunque essere così interpretata con le inevitabili conseguenze in ordine al trasferimento anche dei debiti ed i crediti ad essa azienda afferenti.

In ogni caso andrebbe attentamente valutata perché assai delicata e foriera di possibili responsabilità nei confronti dei creditori un'operazione che trasferisce ad altro soggetto tutte le attività che possono generare ricavi e lascia pochi e certamente insufficienti beni per il soddisfacimento dei creditori.

Non adeguatamente valutata nella pdl è la ricaduta economica della liquidazione per i numerosissimi creditori, per la gran parte imprese e liberi professionisti del territorio.

Ancora, al comma 3 dell'art.2 appare incomprensibile il riferimento agli artt.35, 36 e 37 della legge regionale 32/2014 in quanto essi trattano fattispecie del tutto estranee all'attività liquidatoria.

Lo scioglimento del Consorzio, ai sensi dell'art.2 comma 1 si determina con la chiusura della liquidazione che come è facile prevedere richiederà molto tempo, certamente degli anni.

Sino a quel momento non è chiaro quali siano le competenze che rimangono in capo al Consorzio in liquidazione.

Il comma 4 dell'art.2, nella sua nuova formulazione, trasferisce in capo alla costituenda società le attività di gestione e manutenzione delle aree industriali della provincia di Potenza.

In realtà residuano in capo al Consorzio tutte quelle attribuzioni di tipo amministrativo che sono essenziali per lo svolgimento delle sue funzioni e che sono previste dalle norme contenute nelle leggi regionali n. 18/2010 e 32/2014 e dal suo statuto.

Si pensi alle attività di programmazione dei lavori pubblici, a quelle di programmazione urbanistica, (i consorzi redigono il piano regolatore delle aree industriali), le attività di apposizione dei vincoli all'esproprio, all'esproprio e all'assegnazione dei lotti e a tutte le altre oggi previste dalle leggi nazionali e regionali che trattano dei consorzi di sviluppo industriale.

In ordine a queste la proposta di legge non dice nulla e questo non è ammissibile.

Quindi il liquidatore continuerà ad esercitare fino allo scioglimento del consorzio posto in liquidazione fondamentali funzioni connesse proprio allo sviluppo delle aree industriali.

In ogni caso, per lo svolgimento delle attività che residuano in capo al consorzio sino al suo scioglimento è necessario reperire ingenti risorse economiche che non sono in alcun modo individuate dalla proposta di legge.

È pacifico che, visto il suo stato di liquidazione, il Consorzio non potrà certamente far ricorso al credito bancario e neppure a trasferimenti da parte della Regione. Anche il solo costo del personale necessario a svolgere le attività residue rischia di non essere coperto dalle entrate.

Questa complessiva situazione pone gravemente a rischio la tenuta stessa dell'intero tessuto produttivo insediato nelle aree industriali della provincia di Potenza.

L'unica disposizione che affronta una delle attività tipiche del Consorzio, la depurazione industriale, (art. 2 comma 5), determina effetti assai deleteri per la costituenda API-Bas.

Ciò in quanto trasferisce ad Acquedotto Lucano la gestione delle reti e degli impianti di depurazione industriale oggi gestiti dal Consorzio ed autorizzati anche al trattamento di rifiuti, gestione che è l'unica attività di tipo industriale fonte di ricavi e che se adeguatamente gestita secondo i normali canoni è in grado di generare rilevanti margini.

Dunque, alla nascente società è sottratta la principale fonte di ricavo e di guadagno che dovrebbe, invece, rimanere in capo ad essa per contribuire a sostenere i suoi costi di funzionamento per l'espletamento delle altre funzioni di tipo amministrativo che certamente non possono per loro caratteristica generare ricavi pari alle spese.

Il risultato di questa inopportuna operazione priva il Consorzio e ancor più la costituenda società dell'unica fonte certa di ricavi e di utili, considerato che gli impianti di trattamento reflui industriali sono autorizzati anche al trattamento dei rifiuti liquidi.

Non è superfluo considerare che nell'esperienza dei consorzi di sviluppo industriale in tutto il Paese la fornitura di acqua industriale, la gestione degli impianti di depurazione dei reflui industriali autorizzati allo smaltimento in pubblica fognatura e il trattamento dei rifiuti costituiscono non solo servizi di tipo industriale caratteristici dei consorzi medesimi ma rappresentano una delle principali voci di ricavo.

Non a caso, infatti, il piano di risanamento a suo tempo predisposto e presentato dal Commissario del Consorzio di Potenza assegnava grandissima rilevanza a questi servizi proprio allo scopo di recuperare ingenti risorse da porre al servizio del pagamento del debito.

La scelta, in nessun modo vincolata, operata nella pdl è sintomo di un non corretto inquadramento delle questioni gestionali che spinge in maniera semplicistica ad abdicare ad una funzione e a trasferire ad altri un'attività non perché questa sia economicamente insostenibile ma solo perché non si è capaci di gestirla.

Si aggiunga che proprio questo tipo di servizi di natura ambientale e gli investimenti che su di essi è auspicabile facciano il consorzio e/o il soggetto giuridico che ad esso succederà, svolgono un ruolo decisivo per la capacità di attrarre nuove imprese e di sostenere lo sviluppo industriale.

In ogni caso quand'anche si volesse perseguire la strada indicata nella pdl, che non è certamente obbligata trattandosi di impianti che per le loro caratteristiche ben possono rimanere della disponibilità del consorzio e quindi anche di API-Bas, è necessario precisare che il trasferimento all'ente gestore per ciò che riguarda le reti e gli impianti di depurazione reflui riguarda esclusivamente quelli nei quali le imprese sono autorizzate allo scarico in pubblica fognatura nel rispetto dei limiti di cui alla tabella 5 dell'allegato 3 del D.Lgs. 152/2006.

Il comma 7 dell'art.2, per le ragioni espresse al punto 2 che precede, deve essere eliminato del tutto. Il Consorzio di Matera, infatti, per le sue caratteristiche di gestione è sempre riuscito a chiudere in maniera positiva i suoi bilanci e per questo non presenta le diseconomie e le criticità del Consorzio di Potenza. Dunque, stravolgere senza alcuna necessità il suo assetto finirà solo con il produrre anche per le aree industriali della provincia di Matera quelle situazioni di deficit che si intenderebbero invece eliminare.

In via gradata, qualora tale disposizione non fosse eliminata andrebbe comunque precisato che il coinvolgimento del Consorzio di Matera per quanto previsto dagli articoli 2 comma 7 e 7 comma 6 è conseguente non solo all'entrata in vigore del regolamento di delegificazione di cui all'art. 9

comma 1 ma anche ad una preventiva verifica a quel tempo dello strutturale equilibrio economico e finanziario della costituenda società.

In mancanza di tale equilibrio la gestione delle aree industriali della provincia di Matera verrebbe posta nelle medesime situazioni assai critiche ed esporrebbe la vicenda ai sicuri rilievi della Corte dei Conti.

La società per azioni

In ordine alla scelta di costituire una società per azioni alla quale attribuire alcune delle funzioni ed attività svolte in precedenza dal consorzio, sorgono, prima facie, una serie di perplessità.

In primo luogo, il modello societario è certamente quello che presenta in prospettiva maggiori rischi e che meno si adatta alla complessa e incerta situazione che si intende affrontare.

In disparte ogni valutazione in merito ai presupposti piuttosto stringenti previsti dal D.Lgs. 175/2016 sulla creazione da parte degli enti pubblici di nuove società e al connesso necessario onere di motivazione analitica, va immediatamente evidenziato che per espressa previsione di legge e per consolidato indirizzo giurisprudenziale questo tipo di società è sottoposto all'ordinario regime della disciplina fallimentare, all'attività di monitoraggio, indirizzo e coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze e ad una serie rilevante di altri vincoli quali quelli previsti dagli artt. 6 e 14 del citato decreto legislativo. In questa sede è ritenuto superfluo ripetersi pedissequamente la disciplina suddetta, ma quel che ne deriva è un quadro regolamentare estremamente rigido che limita entro stretti confini l'azione amministrativa, rischia seriamente di frustrare il pur lodevole intento che la Regione intende perseguire e, non per ultimo, espone a importanti responsabilità gli amministratori che saranno chiamati a guidare il nuovo soggetto.

Non sfugge che l'ambizione è quella di porre finalmente rimedio ad una complessa situazione di squilibrio economico e finanziario ma questa azione non è certamente semplice e scontata, richiede tempo e su di essa gravano comunque le incertezze derivanti non solo dalle scelte gestionali che saranno nel tempo adottate ma anche dal complesso scenario economico che il nostro Paese e la nostra regione attraversano.

Dunque, appare irragionevole il ricorso allo strumento meno flessibile e duttile tra quelli messi a disposizione anche dall'art.62 dello Statuto regionale.

Giova sul punto richiamare la circostanza che in tutte le regioni d'Italia esistono i Consorzi di sviluppo industriale, essi sono enti pubblici economici, esistono leggi e consolidati orientamenti dottrinali e giurisprudenziali che indicano questi quale principale strumento giuridico per la gestione delle aree industriali, per la prestazione di servizi sempre più avanzati a favore delle imprese e quali soggetti attuatori delle linee di sviluppo stabilite dalle regioni.

A questa conclusione si giunge non per una mera speculazione giuridica ma perché interessati affinché siano assicurate alle imprese lucane, senza soluzione di continuità anche nel medio e lungo periodo, quei servizi e quelle attività assolutamente necessarie per la loro sopravvivenza e sviluppo. È, quindi, in controtendenza la scelta contenuta nella pdl e francamente non se ne intuiscono le ragioni, che peraltro non sono in alcun modo espresse.

Sul punto nulla aggiungono le osservazioni contenute nella relazione di accompagnamento alla pdl in esame che apoditticamente esprimono solo una preferenza per il modello societario rispetto ad ipotesi alternative tutte legittime ed unanimemente adottate nel resto del Paese.

Sul tema si osserva che le cause del dissesto del Consorzio di Potenza non risiedono nella sua forma giuridica ma esclusivamente nelle scelte gestionali da esso nel tempo operate.

Nella prospettiva di costituire una società per azioni è particolarmente rilevante il fatto che nella pdl non si fa alcun cenno o almeno un rimando ad una qualsiasi analisi economica e finanziaria che possa in qualche modo sostenere l'utilità della costituzione di una nuova società e che possa far intravedere il raggiungimento di un ipotetico pareggio di bilancio. Sono indefiniti i compiti e le funzioni concrete della nuova società, sono ignoti i suoi costi di funzionamento, sono ignote le fonti di ricavo e soprattutto la loro adeguatezza a sostenere i primi.

Sul punto si osserva che tale analisi è requisito necessario previsto dal D.Lgs.175/2016 e qualora essa esista dovrebbe essere messa a disposizione della Commissione e nostra per esprimere un contributo adeguato.

Altri elementi di forte criticità nella scelta del modello societario attengono lo svolgimento di una serie cospicua di attività di tipo amministrativo oggi svolte dal consorzio, anche alla luce del divieto previsto dall'art. 62 comma 5 dello Statuto regionale che stabilisce testualmente "La partecipazione a società di capitali non può comportare lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative". Questo divieto categorico impedisce di assegnare alla costituenda società pressoché tutte le funzioni proprie del Consorzio di sviluppo industriale, funzioni che sono nella quasi totalità di tipo amministrativo.

Si pensi alle attività di programmazione dei lavori pubblici, a quelle di programmazione urbanistica, (i consorzi redigono il piano regolatore delle aree industriali), le attività di apposizione dei vincoli all'esproprio, all'esproprio e all'assegnazione dei lotti e a tutte le altre oggi previste dalle leggi nazionali e regionali che trattano dei consorzi di sviluppo industriale.

Dunque, se così è a chi saranno attribuite quelle funzioni?

In ogni caso non è certamente il contratto quadro di servizi lo strumento per conferire al nuovo soggetto poteri e competenze di tipo amministrativo.

Quanto all'oggetto sociale esso appare da un lato piuttosto indefinito, si pensi ad esempio alla predisposizione degli strumenti semplificativi per l'insediamento delle imprese nelle aree industriali che invece richiederebbero in capo al nuovo soggetto competenze e poteri in senso giuridico che esso certamente non può avere.

Sotto altro profilo l'oggetto sociale va apertamente oltre i limiti imposti dall'art.5 della L.R. 12 del 2020 quando attribuisce al nuovo soggetto la gestione e la manutenzione di tutte le aree industriali regionali, quindi anche quelle di competenza del Consorzio di Matera. Sul punto, inoltre, si richiama quanto osservato al precedente capitolo 2.

Quanto al modello di governance, la pdl non fornisce alcun indizio ma rimanda ad un successivo provvedimento di Giunta, per cui anche su una questione così importante non è possibile allo stato formulare alcuna valutazione.

Quanto al trattamento del personale oggi impiegato al Consorzio di Potenza si osserva che il termine di 60 giorni previsto al comma 2 dell'art 7 per la predisposizione del piano di trasferimento del personale è in contrasto con quanto stabilito al comma 5 dell'art. 2, ossia la concessione in uso all'ente gestore del servizio idrico integrato di una serie di impianti sin dall'atto della nomina del liquidatore. Non è sufficiente allo scopo l'aver previsto che il personale consortile addetto a quegli impianti è trasferito al gestore del servizio idrico integrato.

Occorrerà comunque un provvedimento del liquidatore che prima individua il personale da trasferire e poi ne dispone effettivamente il trasferimento.

Inoltre, per la predisposizione del piano di trasferimento non viene considerato che ai dipendenti del Consorzio è applicato il CCNL Consorzi ed Enti di Sviluppo Industriale e non viene in alcun modo previsto il preventivo svolgimento delle attività indicate dall'art.51 del medesimo CCNL.

Peraltro, poiché permarranno in capo al Consorzio in liquidazione e fino al suo scioglimento le competenze e le attività di tipo amministrativo di cui si è detto in precedenza non si comprende quali e quanti saranno gli attuali dipendenti che saranno trasferiti alla costituenda società.

Pur avendo eliminato il richiamo nell'art.7 della proposta di legge alle disposizioni contenute nell'art.2112 cc, rimane non trattata e quindi insoluta la questione del pagamento da parte della società del Trattamento di Fine Rapporto anche per la parte maturata con il cedente Consorzio.

Dunque, il nuovo soggetto giuridico dovrà farsi carico del relativo debito che per quanto a suo tempo si è avuto modo di apprendere ammonta a fine 2018 ad oltre € 2.100.000,00.

Questo appare assai rilevante tenuto conto che vista la sua situazione economica il Consorzio di Potenza certamente non ha risorse da trasferire a questo titolo alla nuova società che per questo, al momento della sua costituzione, avrà un debito assai rilevante anche in rapporto al suo capitale sociale, portato a cinque milioni di euro.

In ogni caso per le ragioni più volte richiamate ogni riferimento ai dipendenti del Consorzio di Matera previsto al comma 6 dell'art. 7 deve essere eliminato.

Il regolamento di delegificazione

L'art.9 della pdl autorizza la Giunta regionale a adattare un regolamento di delegificazione recante la disciplina organica della gestione, della promozione e della valorizzazione delle aree produttive regionali.

È certamente apprezzata e condivisa la scelta di fissare l'adozione del regolamento di delegificazione da parte della Giunta ad un momento successivo alla definizione delle procedure di liquidazione del Consorzio di Potenza.

A fini di chiarezza è, però, necessario modificare il testo del primo comma dell'art.9 per uniformarlo a quello del primo comma dell'art.2 e quindi prevedere testualmente che:

“Al termine della procedura di liquidazione e al conseguente scioglimento del Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Provincia di Potenza, la Giunta Regionale è autorizzata ad adottare un regolamento di delegificazione...”.

Conclusioni

In conclusione, pur ribadendo gli apprezzamenti formulati in premessa, per le ragioni prima brevemente e non in maniera esaustiva esposte viene valutato inadeguata la proposta di legge e si ritiene, nell'interesse dell'intero tessuto produttivo regionale, che:

- l'iniziativa legislativa debba essere rivolta al preventivo risanamento economico e finanziario della gestione delle aree industriali della provincia di Potenza, anche attraverso la liquidazione dell'attuale Consorzio di Sviluppo Industriale e la creazione di un altro soggetto che assuma su di sé le competenze e le attività di quest'ultimo;
- sia tenuto in debito conto l'impatto che la liquidazione del Consorzio produrrà per le centinaia di imprese e professionisti creditori del medesimo;
- la forma giuridica del nuovo soggetto non possa essere quella della società per azioni, ma più propriamente di un'azienda ai sensi del comma 3 dell'art.62 dello Statuto regionale;
- debbano essere individuate ed affrontate in maniera risolutiva le cause che hanno sin qui determinato la gestione antieconomica delle aree industriali della provincia di Potenza;
- sia approntato un serio piano industriale di rilancio delle attività e dei servizi sino a questo momento svolti dal Consorzio di Potenza, piano che deve costituire di guida per il nuovo soggetto giuridico;
- non sia razionale trasferire a soggetti terzi proprio le attività di servizio distintive dell'agire di pressoché tutti i consorzi di sviluppo industriale d'Italia;
- sino a quando il nuovo soggetto non avrà stabilmente raggiunto l'obiettivo di una gestione sana delle aree industriali della provincia di Potenza non si debba in alcun modo coinvolgere il Consorzio di Matera che non presenta quelle situazioni di crisi economica e finanziaria che costringono oggi alla liquidazione del Consorzio di Potenza.

Il presente contributo alla discussione non esaurisce lo spazio di confronto di merito che è necessario per affrontare in maniera approfondita i temi oggetto della proposta di legge.