

# COMMISSIONE PARLAMENTARE

## per la semplificazione

### S O M M A R I O

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. Atto n. 297 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) ..... 369

#### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo.

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale promotori finanziari (ANASF), dell'Associazione italiana Leasing (ASSILEA) e dell'Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare (ASSOFIN) (*Svolgimento e conclusione*) ..... 373

#### ATTI DEL GOVERNO

*Martedì 21 giugno 2016. — Presidenza del presidente Bruno TABACCI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Angelo Rughetti.*

#### La seduta comincia alle 11.

**Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.**

**Atto n. 297**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 7 giugno 2016.

Bruno TABACCI, *presidente e relatore*, ricorda che nella seduta del 7 giugno era stato incardinato l'esame dello schema di decreto legislativo, attendendo per il se-

guito che si concludesse il ciclo di audizioni promosso dalle Commissioni Bilancio della Camera e Affari costituzionali del Senato, alle quali sono stati invitati a partecipare anche i componenti della Commissione. Come concordato in sede di ufficio di presidenza, nella seduta di oggi, in qualità di relatore, illustrerà lo schema e si potrà svolgere un primo scambio di opinioni, sulla base del quale si riserva di approntare una proposta di parere da votare nella seduta già prevista per giovedì. Nell'illustrazione darà sinteticamente conto delle considerazioni emerse nelle audizioni che appaiono più rilevanti per le competenze della Commissione. Lo schema di decreto legislativo è stato adottato in base alla delega contenuta negli articoli 16 e 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Il quadro normativo in materia, iscritto in una doppia cornice, europea e costituzionale, è il risultato di una serie di

interventi frammentari adottati in contesti storici diversi per perseguire finalità di volta in volta imposte da esigenze contingenti, in assenza di un disegno coerente di lungo periodo.

Lo schema di decreto legislativo in esame ha ricevuto generale apprezzamento proprio perché si sforza di ricondurre i diversi frammenti legislativi ad una disciplina unitaria, organica e coerente.

Secondo il rapporto dell'ISTAT riferito alle società partecipate pubbliche in Italia, nel 2013 erano 10.964 le unità per le quali si registrava una forma di partecipazione pubblica, con un peso in termini di addetti pari a 953.100. Le imprese attive erano 7.767 e impiegavano 927.559 addetti, corrispondenti al 97,3 per cento degli addetti di tutte le partecipate. Tra queste, le imprese partecipate da almeno una amministrazione pubblica regionale o locale ammontavano a 6.120, per un totale di 486.676 addetti.

Lo schema di testo unico risulta composto:

da disposizioni introduttive recanti indicazione dell'oggetto e dell'ambito di applicazione del testo unico (articolo 1), formulazione delle definizioni (articolo 2), individuazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica (articolo 3); l'individuazione delle tipologie di società è completata dagli artt. 16, 17 e 18, dedicati, rispettivamente, alle società *in house*, alle società miste pubblico-private, al procedimento di quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati;

disposizioni volte a definire condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche, nonché a ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche, e di alienazione di partecipazioni pubbliche (artt. da 4 a 10);

disposizioni in materia di organi di amministrazione e di controllo delle società a controllo pubblico, con riferimento ai seguenti profili: *governance* societaria,

requisiti dei componenti degli organi di amministrazione e compensi dei membri degli organi sociali (articolo 11); regime di responsabilità dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti (articolo 12); regime di controllo, con riguardo all'attivazione del controllo giudiziario (articolo 13), alla prevenzione della crisi di impresa (articolo 14) al controllo e monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze;

disposizioni volte a incentivare l'economicità e l'efficienza mediante l'introduzione di procedure di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria (artt. 20 e 25), di gestione del personale (articolo 19), di specifiche norme finanziarie per le partecipate degli enti locali (articolo 21), di promozione della trasparenza (articolo 22);

disposizioni transitorie e finali (artt. da 23 a 29).

Sullo schema è stato acquisito un corposo parere del Consiglio di Stato, articolato in una premessa e numerose considerazioni, e favorevole con osservazioni, tre delle quali di portata condizionante.

La Conferenza unificata ha espresso parere favorevole, formulando una serie di puntuali proposte emendative, talune delle quali sono riprese nel paragrafo riguardante gli adempimenti previsti nello schema.

Per quanto riguarda l'attività conoscitiva svolta dalle Commissioni riunite Bilancio della Camera e Affari costituzionali del Senato, una succinta sintesi delle audizioni è pubblicata nella documentazione in distribuzione.

Si soffermerà in questa sede su alcuni aspetti di interesse della Commissione, oggetto di rilievi da parte dei soggetti auditi.

Come ha anticipato, sono stati espressi generalizzati apprezzamenti per i contenuti della delega e dello schema. Voci più dissonanti si sono avute dalle organizzazioni sindacali e in particolare dalla UGL, che ha contestato la filosofia complessiva

dello schema, che – a suo giudizio – centra l'attenzione sulla promozione della concorrenza e del mercato, senza preoccuparsi del personale dipendente e dei servizi erogati al cittadino.

Tra gli aspetti critici evidenziati nelle audizioni quelli di maggiore interesse per la Commissione riguardano:

l'ambito di applicazione del decreto e la possibilità di deroghe. In proposito è stata segnalata l'opportunità di:

esplicitare che il decreto si applicherà anche ai servizi di interesse economico generale (suggerito anche dal Consiglio di Stato);

una riflessione sull'articolo 1, comma 6, che demanda ad un DPCM la decisione circa l'esclusione totale o parziale di singole società a partecipazione pubblica dall'ambito di applicazione dello schema stesso. In particolare, l'Autorità nazionale anticorruzione considera auspicabile individuare « in maniera puntuale i criteri e le condizioni che potrebbero giustificare e rendere possibile l'adozione del citato DPCM. » (il punto è stato evidenziato anche dal Consiglio di Stato);

elencare, all'articolo 3, le tipologie possibili delle società partecipate da pubbliche amministrazioni (società a partecipazione pubblica, società quotate, società a controllo pubblico, società strumentali e società *in house*), indicando per ciascuna tipologia le norme applicabili;

valutare la coerenza dell'articolo 16 rispetto ai limiti fissati dall'ordinamento europeo, fermo restando che la scelta di non esternalizzare l'attività deve essere rigorosamente motivata dall'ente affidante che deve dare conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e del fatto che tale scelta sia più vantaggiosa per i cittadini e che la disciplina della partecipazione di soci privati alle società « *in house* » dovrebbe essere prescritta dalla legge in relazione a ciascuna fattispecie che motivi concretamente tale apertura, in conformità con il diritto europeo;

le funzioni riconducibili all'attività di controllo. In proposito, è stata segnalata l'opportunità di:

prevedere il coinvolgimento preventivo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato non solo in sede di costituzione di nuove società ma anche in sede di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria;

condizionare la costituzione di nuove società pubbliche al completamento delle operazioni di razionalizzazione (articolo 20);

riformulare l'articolo 5, comma 3, in ordine al controllo della Corte dei conti sulla costituzione di nuove società, prevedendo che tale controllo – in conformità con quanto previsto dall'articolo 3, comma 28 della legge n. 244 del 2007 – sia espletato sulla delibera dell'ente e non prima della sua adozione. In tale evenienza, nell'ipotesi che la costituzione di nuove società sia condizionata alla razionalizzazione di quelle esistenti, potrebbe essere valutata all'interno dell'attività di razionalizzazione;

il regime delle responsabilità e la funzione giurisdizionale. In proposito è stata segnalata, con specifico riguardo all'articolo 12, l'opportunità di:

prevedere l'azione di responsabilità della Corte dei conti, riferita agli amministratori della società, in relazione all'intero danno subito dal patrimonio sociale per le società sulle quali l'amministrazione esercita il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi (quali le società *in house*) e, per le altre tipologie di società, nei soli limiti della quota di partecipazione, in relazione alla quale l'azione di responsabilità è diretta a tutelare non il patrimonio sociale, ma il patrimonio pubblico dell'amministrazione partecipante, che è titolare del risarcimento;

non limitare la condotta illecita dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate unicamente all'avere « trascurato di esercitare i propri diritti di socio, pregiudici-

cando il valore della partecipazione », ricomprendendovi invece, più genericamente, la « condotta di scorretto esercizio dei poteri e dei diritti sociali spettanti al socio pubblico al fine d'indirizzare correttamente l'azione degli organi sociali » e facendo riferimento non solo al valore della partecipazione ma anche alla redditività della società.

Conclude rilevando come molte delle osservazioni formulate nel corso delle audizioni siano legate da un filo comune: la necessità di rafforzare le disposizioni volte a garantire che lo schema trovi effettiva applicazione.

Su questo profilo, unitamente ad alcuni aspetti riguardanti il coordinamento dello schema con la legislazione vigente, se i componenti della Commissione condividono l'impostazione, intende incentrare la proposta di parere che formulerà all'esito del dibattito.

Il Sottosegretario Angelo RUGHETTI premette che lo schema in esame va inquadrato nel complesso delle riforme in corso di realizzazione, che intendono ridisegnare il comparto pubblico, razionalizzando e riducendo i numerosi enti che ne fanno parte, che costituiscono 35.000 centri di costo. Con specifico riguardo alle società partecipate, che accumulano perdite per un miliardo e duecento milioni, concentrate in alcuni settori (in particolare, il trasporto pubblico locale) e che spesso hanno consigli di amministrazione i cui componenti superano il numero dei dipendenti, l'approccio seguito è quello di evitare una dispersione di risorse, imponendo criteri rigidi per il mantenimento delle partecipazioni in atto e per l'assunzione di nuove.

A questo fine lo schema compie scelte nette, apprezzate dagli operatori perché dipanano complessi nodi interpretativi derivanti dalla stratificazione e accumulazione normativa in materia. In più, si preoccupa del principio di effettività, con la previsione di una serie di norme di chiusura, atte a garantirne l'applicazione.

L'illustrazione del presidente e relatore ha fatto riferimento a diversi aspetti qualificanti, sui quali il Governo è disponibile ad ulteriori riflessioni: richiama, tra gli altri profili, il ruolo della Corte dei conti, il regime delle responsabilità, il rinvio ad un DPCM della possibilità di stabilire deroghe alla nuova disciplina, l'opportunità di una più dettagliata classificazione delle società e la disciplina della procedura per l'avvalersi dell'affidamento *in house*.

Il deputato Mino TARICCO (PD) concentra l'attenzione sulla necessità, già richiamata in altre occasioni, di tenere conto delle dimensioni degli enti cui la nuova disciplina dovrà applicarsi, distinguendo i piccoli dai grandi comuni, anche per non imporre ai primi procedure che oggettivamente hanno difficoltà a seguire e che forse non si giustificano in presenza di limitate dimensioni. Inoltre, nei comuni di piccole dimensioni non sono rare, almeno nella sua regione (il Piemonte), società partecipate con un numero di dipendenti inferiore a quello dei componenti dei consigli di amministrazione; questi ultimi, però, svolgono la loro opera a titolo gratuito: è una sorta di volontariato pubblico. In più esistono numerose società consortili di cui occorre tenere conto o consentendo una deroga alla disciplina prevista dallo schema o aggiungendo questa tipologia alle due già previste (società per azioni e società a responsabilità limitata).

La senatrice Erica D'ADDA (PD) condivide l'impostazione dello schema di decreto legislativo in ordine alla restrittiva disciplina dell'affidamento *in house*, che spesso si traduce in vere e proprie tragedie annunciate. Anche per questo giudica indispensabile la funzione di controllo preventivo affidata alla Corte dei conti.

Il senatore Ignazio ANGIONI (PD) si riserva considerazioni di dettaglio al momento della votazione del parere, limitan-

dosi ad alcune valutazioni di carattere generale. Ritiene innanzi tutto che lo schema dia certezza del diritto e sia utile per la trasparenza ed il contrasto alla corruzione in un settore delicato come quello delle partecipazioni pubbliche. Talune previsioni – che pure giudica positivamente – potrebbero essere oggetto di un’ulteriore riflessione. Richiama, in particolare, quelle relative ai requisiti richiesti per la nomina a componente degli organi di amministrazione delle società, che potrebbero eventualmente essere graduati in relazione alle dimensioni degli enti costitutivi, fermo restando l’irrinunciabile applicazione di un principio generale di trasparenza. Analogamente le previsioni relative alla possibilità di stabilire deroghe all’applicazione della nuova disciplina ed alle funzioni della Corte dei conti si prestano a maggiori specificazioni, così come il generico riferimento alle norme del codice civile, in quanto applicabili.

Bruno TABACCI, *presidente e relatore*, ringrazia il Sottosegretario Rughetti ed i parlamentari intervenuti nel dibattito per le pertinenti osservazioni formulate, delle quali terrà conto nel predisporre una proposta di parere che trasmetterà a tutti i componenti della Commissione entro mercoledì sera, in vista della seduta già convocata per giovedì prossimo alle 8.30.

**La seduta termina alle 11.40.**

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Martedì 21 giugno 2016. — Presidenza del presidente Bruno TABACCI.*

**La seduta comincia alle 13.35.**

**Indagine conoscitiva sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo.**

**Audizione di rappresentanti dell’Associazione nazionale promotori finanziari (ANASF), dell’Associazione italiana Leasing (ASSILEA) e dell’Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare (ASSOFIN).**

*(Svolgimento e conclusione).*

Bruno TABACCI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l’attivazione.

Introduce, quindi, i temi dell’audizione, ringraziando per la loro partecipazione i rappresentanti dell’Associazione nazionale promotori finanziari (ANASF), dell’Associazione italiana Leasing (ASSILEA) e dell’Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare (ASSOFIN).

Maurizio BUFI, *Presidente dell’Associazione nazionale promotori finanziari (ANASF)*, Gianluca De Candia, *Direttore generale dell’Associazione italiana Leasing (ASSILEA)*, Chiaffredo SALOMONE, *Presidente dell’Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare (ASSOFIN)* svolgono approfondite relazioni sui temi dell’indagine.

Bruno TABACCI, *presidente*, dopo aver svolto alcune considerazioni conclusive, ringrazia i rappresentanti di ANAS, ASSILEA e ASSOFIN e dichiara conclusa l’audizione.

**La seduta termina alle 14.30.**

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*