

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 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	373
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	376
Schema di decreto legislativo recante riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84. Atto n. 303 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	373

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 29 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 8.15.

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 conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 21 giugno 2016.

Bruno TABACCI, *presidente e relatore*, ricorda che nella seduta del 21 giugno, in qualità di relatore, ha illustrato il contenuto del provvedimento e si è svolto un approfondito dibattito, sulla scorta del

quale ha formulato una proposta di parere, che ieri pomeriggio è stata inviata a tutti i componenti della Commissione. Nel formulare la proposta di parere ha proceduto in coordinamento con i relatori sullo stesso schema presso la Commissione Affari costituzionali del Senato e la Commissione Bilancio della Camera e, come sempre, raccordandosi col Governo.

Pone quindi in votazione la proposta di parere.

La Commissione approva all'unanimità la proposta di parere del relatore (*vedi allegato*).

Schema di decreto legislativo recante riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84.

Atto n. 303.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Bruno TABACCI, *presidente* invita il relatore, sen. Sollo, ad illustrare lo schema di decreto legislativo.

Il senatore Pasquale SOLLO (PD), *relatore*, prescindendo da un'analisi puntuale del contenuto, si sofferma sui profili di interesse della Commissione.

La principale innovazione dello schema di decreto legislativo è l'istituzione di 15 Autorità di Sistema Portuale (AdSP), che accorperanno tutti i 54 porti italiani e sostituiranno le attuali 24 Autorità portuali.

Lo schema persegue due grandi obiettivi: la riorganizzazione della struttura e la semplificazione dell'azione amministrativa.

Su questi due temi, considera opportuno seguire la traccia del Consiglio di Stato, che nel suo parere evidenzia il valore strategico della riforma, dando taluni suggerimenti che paiono condivisibili.

Il filo conduttore del ragionamento, se condiviso dai componenti della Commissione, potrà essere trasfuso nella proposta di parere che formulerà all'esito del dibattito. Proceede per punti, partendo dalla riorganizzazione della struttura:

1. la riforma ha una valenza strategica per rilanciare il sistema portuale anche a fronte della concorrenza dei porti del sud e dell'est del Mediterraneo, perseguendo integrazione tra i porti ed economie di scala, in una fase politico-economica internazionale molto complessa;

2. le relazioni che accompagnano lo schema sono molto chiare sul punto. In particolare, l'analisi d'impatto della regolamentazione indica obiettivi della riforma ed indicatori per misurarne l'efficacia: tali indicatori andranno tenuti presenti nel compiere periodiche verifiche d'impatto della nuova disciplina;

3. in particolare, dovrà essere monitorata la razionalizzazione della struttura, per evitare che si riproduca l'attuale frammentazione: la riduzione a 15 delle autorità è un obiettivo strategico; l'istituzione al loro interno degli uffici territoriali deve essere funzionale a tale obiettivo, senza tradursi in una moltiplicazione dei centri decisionali;

4. nell'ottica del monitoraggio e della valutazione d'impatto, la revisione del sistema e l'eventuale riduzione del numero delle Autorità – correttamente demandata a regolamenti di delegificazione da adottare decorsi tre anni dall'entrata in vigore della riforma – dovrebbe essere preceduta da una verifica *ex post*, che possa essere dibattuta anche nelle sedi parlamentari e con le Regioni;

5. la riforma compie un'operazione condivisibile: « asciuga » gli organi di governo delle autorità, escludendone le rappresentanze degli operatori economici, superando l'attuale commistione e recuperando il loro apporto, pure indispensabile, attraverso la partecipazione al neoistituito Tavolo di partenariato della risorsa mare. Il nuovo organismo dovrà svolgere un ruolo effettivo nel processo decisionale e programmatico delle Autorità, fornendo alle autorità amministrative tutti gli elementi utili per le loro decisioni. In questa chiave – lo ha detto bene il Consiglio di Stato – la consultazione dei soggetti interessati, « oltre ad essere un elemento di legittimazione del soggetto regolatore, assume importanza anche – forse soprattutto – come elemento di supporto delle scelte regolatorie, per selezionare l'opzione preferibile, raccogliere i dati e le informazioni necessarie ad una regolazione efficace e far emergere tutti gli elementi (economici, giuridici e sociali) necessari per una corretta e completa analisi degli effetti della regolazione »;

6. si prevede anche l'istituzione del Tavolo nazionale di coordinamento delle autorità, che dovrebbe essere accompagnata da una migliore definizione delle funzioni e raccordarsi con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica;

7. la Conferenza unificata ha espresso parere favorevole, condizionato all'accoglimento di numerose e puntuali proposte emendative e dell'impegno politico a istituire un tavolo tecnico presso il Ministero dei trasporti e delle infrastrutture per discutere « soluzioni normative »

ad una serie di temi considerati cruciali per un'efficace attuazione delle finalità del decreto legislativo così come degli obiettivi strategici del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica»: l'istituzione dell'organismo potrebbe essere senz'altro utile per una condivisione delle strategie nel settore.

Per quanto attiene alla semplificazione, indica i seguenti punti:

1. non appare chiaro perché l'operatività dello Sportello unico amministrativo viene limitata ai « procedimenti amministrativi ed autorizzativi che non riguardano le attività commerciali ed industriali in porto », visto che le funzioni di competenza delle Autorità di governo dei porti sono essenzialmente rivolte a regolamentare le attività degli operatori in settori economici legati alla portualità (ingegneria navale, cantieristica, trasporti, logistica, commercio, eccetera) »;

2. in più, si demanda alle amministrazioni competenti il compito di adottare il regolamento attuativo dello sportello unico entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, senza specificare né a quali amministrazioni ci si intenda riferire, né i contenuti del regolamento.

Conclude con due rilievi puntuali:

il comma 2 del nuovo articolo 6 della legge n. 84, come sostituito dall'articolo 5 dello schema, fa salva la facoltà delle Regioni di richiedere l'inserimento di un porto di rilevanza economica regionale ricadente nella propria competenza all'interno dell'Autorità portuale di sistema, senza precisare a quale soggetto (e con quali procedure) spetti la deliberazione in merito.

Sempre nell'ambito del nuovo articolo 6, andrebbe valutata l'opportunità di precisare la data da cui decorre la soppressione delle vecchie autorità portuali.

Ribadisce infine che l'obiettivo perseguito dallo schema di decreto è quello di semplificare la situazione esistente, anche per ridare competitività al sistema por-

tuale italiano; secondo il *Global Competitiveness Index* 2014-2015 del World Economic Forum l'Italia è al 55° posto nella graduatoria di competitività, a fronte del 9° posto della Spagna, del 23° posto del Portogallo, del 32° della Francia, del 49° della Grecia e del 51° della Croazia.

Si riserva di sottoporre alla Commissione una proposta di parere all'esito del dibattito.

Il deputato Mino TARICCO (PD) auspica che la riforma possa mettere ordine anche nei porti autorizzati all'importazione, visto che l'Italia presenta una situazione molto più sfilacciata di altri Paesi. Fa l'esempio dell'importazione del legname, alla quale in Italia sono autorizzati più di 40 porti e in Olanda due soli.

Il Sottosegretario Angelo RUGHETTI rileva che lo schema all'esame della Commissione si inquadra nella più ampia riforma della logistica messa in atto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti anche attraverso il Piano Strategico della logistica e della portualità. Tale riforma dovrebbe consentire di rimettere mano anche all'eccessiva frammentazione cui faceva riferimento l'on. Taricco, che riduce fortemente la competitività del sistema portuale italiano: in base ad uno studio concluso nel 2014 dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della Presidenza del Consiglio, in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, risulta che la sola Rotterdam movimentava, nel 2013, 11,6 milioni di container, più dei 10,1 milioni movimentati dai 23 maggiori porti italiani.

Considera condivisibili i rilievi in tema di semplificazione formulati dal relatore, riservandosi di compiere una specifica verifica, anche per contribuire al lavoro della Commissione.

Bruno TABACCI, *presidente* rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta, che potrebbe avere luogo giovedì prossimo, 7 luglio.

La seduta termina alle 8.30.

ALLEGATO

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

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per la semplificazione,

esaminato, a norma dell'articolo 16 della legge n. 124 del 2015, lo schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Atto n. 297);

rilevato che:

lo schema di testo unico è il primo trasmesso al Parlamento dei tre testi unici previsti dall'articolo 16 della legge n. 124 del 2015: gli altri due riguardano il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (e i connessi profili di organizzazione amministrativa) e i servizi pubblici locali di interesse economico generale (atto n. 308); a quest'ultimo si collega strettamente;

lo schema interviene su un settore fatto oggetto, negli ultimi anni, di una serie di interventi frammentari adottati in contesti storici diversi e volti a perseguire finalità di volta in volta imposte da esigenze contingenti, in assenza di un coerente disegno di lungo periodo;

l'articolato sottoposto all'esame della Commissione sembra conseguire il « fine prioritario di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza, con particolare riferimento al superamento dei regimi transitori », indicato dall'articolo 18 della legge n. 124 del 2015;

più in particolare, lo schema si pone gli ambiziosi obiettivi di dettare una disciplina chiara e trasparente, sciogliendo

i nodi interpretativi derivanti dalla stratificazione e accumulazione normativa in materia, di ridurre lo *stock* delle società partecipate e di evitare per il futuro una loro proliferazione;

a questo fine, lo schema presta particolare attenzione al principio di effettività, con una serie di previsioni in materia di indirizzo e coordinamento, monitoraggio, controllo, sanzioni e regime delle responsabilità dei componenti degli organi delle società partecipate;

tali previsioni sono di fondamentale importanza per l'implementazione della riforma e andrebbero ulteriormente rafforzate;

visto che:

sullo schema sono stati acquisiti i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata ed è stata svolta, dalle Commissioni riunite Bilancio della Camera e Affari costituzionali del Senato, un'ampia attività conoscitiva, cui sono stati invitati anche i componenti della Commissione parlamentare per la semplificazione;

nei pareri e nelle audizioni – salva la voce in parte dissonante proveniente dalle organizzazioni sindacali e in particolare dalla UGL – sono stati espressi generalizzati apprezzamenti per il testo elaborato dal Governo e sono stati segnalati taluni elementi di criticità;

considerato che:

l'articolo 18, comma 1, lettera a) della legge n. 124 del 2015 enuclea tra i

principi e criteri direttivi la « distinzione tra tipi di società in relazione alle attività svolte, agli interessi pubblici di riferimento, alla misura e qualità della partecipazione e alla sua natura diretta o indiretta, alla modalità diretta o mediante procedura di evidenza pubblica dell'affidamento, nonché alla quotazione in borsa o all'emissione di strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati, e individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica, ivi compresa quella in materia di organizzazione e crisi d'impresa »;

tali principi e criteri direttivi hanno trovato parziale attuazione e si prestano ad ulteriori riflessioni, con specifico riguardo all'opportunità di tenere conto degli « interessi pubblici di riferimento » delle realtà territoriali più piccole, cui si applicherebbe — allo stato — la stessa normativa delle realtà più grandi: l'omogeneità della disciplina potrebbe essere temperata da qualche previsione specificamente indirizzata ai comuni di più piccole dimensioni demografiche, che presentano realtà peculiari e meritevoli di valutazione, anche in relazione ai parametri previsti per i piani di razionalizzazione annuali dall'articolo 20, comma 2;

auspicando, infine, che la struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione della nuova disciplina di cui all'articolo 15 dello schema risulti adeguata ai compiti ad essa demandati e sia immediatamente operativa,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

andrebbe valutata l'opportunità di assicurare gli opportuni coordinamenti con la normativa vigente, con specifico riguardo ad una verifica dell'eshaustività delle abrogazioni contemplate dall'articolo 29 e l'aggiornamento di talune disposizioni alla luce del nuovo codice dei contratti

pubblici (in particolare: articoli 4, comma 2, lettere *b*) ed *e*) e articolo 23, comma 1);

in relazione all'*ambito di applicazione del decreto* e alla possibilità di deroghe, andrebbe valutata l'opportunità di:

esplicitare che la nuova disciplina si applica anche ai servizi di interesse economico generale, in conformità con le previsioni della delega (articolo 18, comma 1, lettera *b*));

stabilire criteri e condizioni in base ai quali possa essere emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 1, comma 6, cui si demanda la decisione circa l'esclusione totale o parziale di singole società a partecipazione pubblica dall'ambito di applicazione dello schema stesso, eventualmente prevedendo, sullo stesso decreto, il parere delle Commissioni parlamentari;

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, anche tenendo conto delle riflessioni richiamate in premessa;

con specifico riguardo all'applicazione dell'articolo 4, « Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche » e dell'articolo 11, « Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico », prevedere una specifica disciplina per le partecipazioni di comuni con un numero di abitanti inferiore a 5000 in società per le quali non sono previsti compensi agli amministratori;

precisare, all'articolo 16, 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;

in relazione alle funzioni riconducibili all'attività di *controllo* e monitoraggio, andrebbe valutata 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 (articolo 20) e di revisione straordinaria (articolo 25);

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

riformulare l'articolo 5, comma 3, riconducendo il controllo preventivo della Corte dei conti sulla delibera di costitu-

zione di nuove società nell'alveo di quanto già disposto dall'articolo 3, comma 28 della legge n. 244 del 2007, così prevedendo la trasmissione contestuale dell'atto costitutivo alla Corte dei conti e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

prevedere che il Governo riferisca periodicamente alle Camere sull'attuazione della nuova disciplina e sulle attività di monitoraggio effettuate;

in relazione al regime delle *responsabilità*, riformulare l'articolo 12, comma 2 al fine di prevedere che il danno erariale possa essere contestato con riguardo, in generale, all'esercizio dei poteri di socio da parte dei rappresentanti degli enti pubblici nelle società a partecipazione pubblica.