

## COMMISSIONI RIUNITE

### V (Bilancio, tesoro e programmazione) e VI (Finanze)

#### S O M M A R I O

#### SEDE REFERENTE:

Sulla pubblicità dei lavori .....	17
DL 21/2012: Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. C. 5052 Governo ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	17

#### SEDE REFERENTE

Martedì 27 marzo 2012. — Presidenza del presidente della V Commissione Giancarlo GIORGETTI, indi del presidente della VI Commissione Gianfranco CONTE. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Gianfranco Polillo.

#### La seduta comincia alle 10.35.

#### Sulla pubblicità dei lavori.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**DL 21/2012: Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni.**

**C. 5052 Governo.**

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 22 marzo scorso.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente della V Commissione*, con riferimento alla richiesta, avanzata dal gruppo dell'Italia dei Valori nella seduta del 22 marzo, di abbinare al disegno di legge in esame, la proposta di legge Borghesi ed altri n. 4300, recante disposizioni concernenti la disciplina degli investimenti esteri in Italia, osserva come, a prescindere dalle problematiche concernenti la possibilità di effettuare abbinamenti a disegni di legge di conversione di decreti – legge, la proposta di legge a prima firma del deputato Borghesi sia assegnata, in sede referente, alla X Commissione, e non sarebbe, quindi, materialmente possibile procedere a tale abbinamento.

Il Sottosegretario Gianfranco POLILLO preliminarmente si scusa con le presidenze e con i componenti delle Commissioni per il ritardo con il quale è intervenuto ai lavori delle Commissioni riunite, in ragione di concomitanti impegni.

Per quanto attiene al provvedimento in esame, nel rispondere alle osservazioni

formulate nel corso della seduta del 22 marzo scorso, fa presente, in primo luogo, che il decreto-legge in esame nasce certamente come risposta del Governo alla procedura d'infrazione aperta dalla Commissione europea, in riferimento alle norme contenute nel decreto-legge n. 332 del 1994. Ricorda peraltro che, a fronte del cambio di Governo, il 24 novembre 2011 la Commissione europea, nel decidere il ricorso alla Corte di giustizia deliberò una temporanea sospensione del deposito del ricorso, per dare la possibilità al nuovo Governo di compiere un passo in direzione della modifica della normativa contestata. Segnala, peraltro, come, se l'obiettivo di fronteggiare la procedura d'infrazione è stata la molla che ha portato all'approvazione dell'attuale decreto-legge, il suo contenuto non risponda unicamente alla finalità di chiudere tale procedura, ma ha l'ambizione di fornire una regolazione strutturale dei poteri speciali del Governo a tutela di interessi preminenti dello Stato in taluni settori strategici essenziali. Quanto al contenuto del provvedimento, fa presente che il testo è stato costruito ispirandosi ai principi desumibili da una giurisprudenza ormai copiosa della Corte di giustizia europea su questa materia. Il Governo pensa quindi che le soluzioni che il decreto-legge fa proprie in materia di poteri speciali trovino un fondamento solido in quella giurisprudenza e che la loro compatibilità con il diritto dell'Unione europea possa essere certamente difesa con la Commissione.

Ricorda, quindi, che è stato richiesto un chiarimento in merito al rapporto tra l'evoluzione delle formule giuridiche utilizzate, con il passaggio dalla nozione di «pregiudizio ad interessi vitali dello Stato» a quelle, contenute nel decreto-legge in esame di «interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale» e di «rilevanza strategica per il settore dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni» e la nella normativa dell'Unione europea. Al riguardo, rileva preliminarmente come il decreto-legge in oggetto contenga una riforma complessiva che,

superando la cosiddetta *golden share*, disciplina i poteri speciali nei settori strategici. Fa presente che la nuova disciplina, non facendo più diretto riferimento alle società partecipate, è imperniata sul ruolo determinante di specifici *assets* strategici ed essenziali alla difesa e alla sicurezza nazionale, nonché alla sicurezza, integrità e continuità delle attività strategiche individuate nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. La normativa, nel rispetto dei principi di libertà di circolazione dei capitali e di stabilimento, prevede che, nel settore della difesa e della sicurezza nazionale – in caso di minaccia effettiva di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale – e nei settori dell'energia, trasporti e comunicazioni – in casi eccezionali di minaccia effettiva di grave pregiudizio per gli interessi pubblici rilevanti – è possibile avviare un procedimento istruttorio amministrativo incentrato su specifici principi e predeterminati criteri individuati in particolare dall'articolo 1, commi 2 e 3, per il settore difesa e sicurezza nazionale e dall'articolo 2, comma 7, per gli altri settori. Il procedimento è volto a stabilire, in un quadro rigoroso di criteri e tempi predeterminati e di garanzie procedurali per le parti interessate, l'effettiva esistenza di cause di pregiudizio per le fondamentali esigenze di difesa e sicurezza nazionale, dell'integrità delle reti e delle attività strategiche individuate. Fa presente che, di conseguenza, diversamente dalla precedente disciplina abrogata, le esigenze di trasparenza, prevedibilità e certezza nei confronti degli investitori vengono ad essere assicurate non solo dall'eccezionalità dell'intervento, ma anche dal fatto che l'eventuale istruttoria s'inscrive in un rigoroso quadro procedimentale idoneo a garantire che i soggetti interessati e i potenziali acquirenti abbiano precisa conoscenza *ex ante* delle informazioni e degli adempimenti richiesti, sappiano entro quali tempi, brevi e perentori, si svolge il procedimento di verifica, ivi incluse le fasi endoprocedimentali, come la richiesta di informazioni, nonché abbiano certezza che nei termini

predetti sia adottato un eventuale provvedimento di esercizio dei poteri speciali puntualmente istruito e motivato e soggetto ovviamente a controllo giurisdizionale, ovvero si formi silenzio-assenso. Ritiene, pertanto, che la vera evoluzione della disciplina del decreto-legge non sia riferita alle nuove formule giuridiche sopra richiamate, ma al fatto che le stesse trovino esplicazione e operatività nel complesso quadro normativo sopra accennato.

In risposta alla domanda su quali orientamenti il Governo abbia maturato sulla definizione dei criteri per l'esercizio dei poteri speciali previsti nel decreto-legge, fa presente che i criteri in questione sono indicati espressamente all'articolo 1, comma 3, e all'articolo 2, comma 7, rispettivamente per il settore della difesa e sicurezza nazionale e per gli altri settori strategici. Fa presente, pertanto, che il Governo, in caso di ricorso all'esercizio dei poteri speciali, dovrà valutare, nel caso specifico, la minaccia effettiva di grave pregiudizio per gli interessi pubblici sulla base dei predetti criteri ed eventualmente assumere provvedimenti motivati, che — come evidenziato — s'iscrivono in un rigoroso procedimento e sono impugnabili in sede giurisdizionale. Fa peraltro presente, in proposito, che le vigenti normative tedesca, francese e belga in materia prevedono poteri discrezionali non sempre ancorati a criteri dettagliati.

In risposta alla domanda relativa alla clausola di reciprocità contenuta nell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge e all'eventualità che essa possa collidere con le norme in materia contenute in singoli trattati bilaterali stipulati dall'Italia con Paesi che non fanno parte dell'Unione europea, rileva come la clausola di reciprocità sia motivata dalla volontà di reagire a legislazioni di Stati terzi che prevedono una chiusura rigida rispetto ad acquisizioni di partecipazioni societarie in loro imprese nazionali da parte di investitori europei. Fa presente, altresì, che la clausola di reciprocità potrebbe ovviamente operare solo nella misura in cui essa non confligga con una norma dell'ordinamento dell'Unione europea

contenuta, ad esempio, in un accordo bilaterale dell'Unione con quel determinato Stato terzo, o in un accordo bilaterale dell'Italia con quello stesso Stato. Osserva, inoltre, che la clausola di reciprocità, in quanto tale, mira a tutelare non necessariamente un interesse essenziale dell'Italia, dato che potrebbe affermarsi come la sussistenza di tale interesse nel caso concreto non possa di per sé dipendere dall'assetto della legislazione di un altro Stato in materia di investimenti esteri. Ritiene tuttavia che la chiusura di tale Stato rispetto a investimenti italiani o europei possa essere legittimamente considerata come un indizio forte di ostilità di quello Stato rispetto agli interessi essenziali italiani da tutelare.

In risposta alla domanda circa l'articolo 3, comma 2, volta a chiarire se l'abrogazione dell'articolo 2 del decreto-legge n. 332 del 1994, mantenga in vigore le altre norme, recate dall'articolo 4 della legge finanziaria 2004, che contemplavano la disciplina sui poteri speciali del medesimo articolo 2 del decreto-legge n. 332 del 1994, fa presente che l'espressa abrogazione dell'articolo 2 del decreto-legge n. 332 del 1994 dovrebbe determinare l'automatica caducazione delle norme derivate, tra cui i commi 228, 229, 230 dell'articolo 4 della legge n. 350 del 2003 che disciplinano le procedure di eliminazione delle clausole statutarie di attribuzione dei poteri speciali in base al citato articolo 2 del decreto-legge n. 332 del 1994, nonché i criteri per l'esercizio degli stessi poteri. Ritiene, pertanto, che non sia necessario prevedere l'abrogazione espressa di queste ultime disposizioni.

Rispondendo, quindi, alla domanda relativa ai commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto-legge, che fanno cessare l'efficacia dei provvedimenti attributivi dei poteri speciali relativi alle società Finmeccanica, ENEL e SNAM, e alle implicazioni della mancata indicazione, tra le norme da abrogare, dei provvedimenti in base ai quali sono stati introdotti i poteri speciali nello statuto di ENI, ritiene in proposito che, al fine di evitare qualsiasi incertezza

interpretativa e applicativa, tramite un apposito emendamento all'articolo 3, potrebbero essere esplicitamente richiamati, nell'ambito dei provvedimenti abrogati, anche il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 ottobre 1995, il decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato e con il Ministro del bilancio e della programmazione economica in pari data, e il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 1° aprile 2005, riguardanti l'ENI.

Con riferimento ai rapporti tra la disciplina recata dal decreto-legge e dall'articolo 7 del decreto-legge n. 34 del 2011, sull'intervento della Cassa depositi e prestiti nelle società operanti nei settori strategici, fa presente che la normativa introdotta dal decreto in esame riguarda, in maniera indifferenziata, le società private e quelle partecipate dal pubblico. Con riferimento a queste ultime, rileva come essa non dovrebbe interferire con il programma delineato dall'articolo 7 del decreto-legge n. 34 del 2011, relativo agli interventi della Cassa depositi e prestiti nelle società operanti nei settori strategici, anche perché il mutamento del soggetto pubblico che detiene le azioni ed esercita i poteri dell'azionista non incide, dal punto di vista dell'Unione Europea, sul regime applicabile.

Ritiene, infine, utile offrire elementi di comparazione rispetto alle esperienze degli altri Stati membri dell'Unione europea. In proposito, osserva che più o meno tutti gli Stati membri hanno avuto problemi con la Commissione e hanno dovuto subire sentenza di condanna della Corte di giustizia per le loro legislazioni in materia. Segnala, inoltre, come solo il Belgio non sia stato condannato e come la sua legislazione riguardi solo il settore dell'energia, non preveda opposizione a acquisizioni societarie, sia basata su un sistema di opposizione del Governo e non di autorizzazione, e dia precise indicazioni circa i criteri e gli interessi da tutelare attraverso i poteri speciali. Nel sottolineare come il decreto-legge in esame sia in qualche modo ispirato all'impianto di

fondo della legge belga, quanto ad altre leggi rilevanti, in modo specifico quella francese e quella tedesca, fa presente come la legge francese sia oggetto di una procedura d'infrazione e come comunque tutelati con poteri più « forti » settori apparentemente più numerosi dell'economia francese, ma in realtà tutti legati alla sicurezza militare e nazionale. Rappresenta, inoltre, che la Francia ha mantenuto nelle imprese strategiche un forte controllo pubblico, attraverso la partecipazione dello Stato. Per quanto riguarda la legge tedesca rileva come essa tuteli fortemente, in realtà, solo il settore della difesa, con riferimento però ad apparati d'arma specifici e molto circoscritti, in ragione delle caratteristiche proprie del comparto industriale tedesco della difesa. Fa presente, quindi, che il Governo ritiene, da questo punto di vista, che il modello di poteri speciali offerto dal decreto-legge possa costituire un modello ispiratore anche per gli altri Stati membri, tanto più se su di esso si riuscirà a far convergere, come auspica, anche il consenso della Commissione.

Lino DUILIO (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, stigmatizza il ritardo con cui è arrivato il rappresentante del Governo, causando un significativo slittamento dell'orario di inizio della seduta. Chiede alle presidenze di assumere le opportune iniziative per evitare in futuro il ripetersi di situazioni che vanno a detrimento della dignità del Parlamento, almeno avvisando i membri delle Commissioni circa l'orario di effettivo inizio delle sedute.

Renato CAMBURSANO (Misto) richiama preliminarmente il quesito posto dal relatore per la VI Commissione, relativa al fatto se il decreto-legge in esame si debba considerare come una mera risposta all'esigenza contingente di chiudere una procedura di infrazione, ovvero abbia l'ambizione di rappresentare, come ha ribadito il rappresentante del Governo, un punto di riferimento a livello europeo per la normativa di settore. In proposito, rileva

come sussistano ancora talune criticità e come il problema della difesa dei settori strategici dovrebbe più correttamente essere affrontato a livello europeo e non nazionale.

Rileva inoltre come la scelta di non abrogare espressamente le disposizioni di cui all'articolo 7 del decreto-legge n. 34 del 2011, pur comprensibile in quanto non interferente direttamente con il provvedimento in esame, potrebbe rappresentare una facile via d'uscita per garantire il rispetto della normativa europea e procedere ad una partecipazione diretta dello Stato in difesa della permanenza in Italia della proprietà di determinate società ritenute di interesse nazionale. Sottolinea in proposito come la norma richiamata, rispetto alla corrispondente normativa francese, essenzialmente relativa al settore della sicurezza nazionale, abbia, peraltro, una portata molto più ampia, e potrebbe esporre il nostro Paese a nuove procedure di infrazione. Nel preannunciare quindi la sua valutazione complessivamente favorevole sul provvedimento, auspica comunque l'introduzione delle opportune modifiche tecniche.

Marco CAUSI (PD), *relatore per la VI Commissione*, ringrazia il Sottosegretario per l'esauritiva e soddisfacente risposta ai quesiti posti dai relatori nel corso della precedente seduta, rilevando tuttavia come sia opportuno analizzare ulteriormente il tema della comparabilità delle misure contenute nel decreto-legge con le discipline vigenti in materia negli altri Paesi europei, al fine di dare risposta agli eventuali rilievi che venissero sollevati sulle norme del provvedimento.

Ritiene inoltre opportuno chiarire ulteriormente due aspetti specifici. In primo luogo è necessario definire come il Governo intenda organizzarsi al proprio interno in merito allo svolgimento delle attività istruttorie per l'esercizio dei poteri speciali previsti dal decreto, in particolare per quanto riguarda la gestione dei notevoli flussi informativi che saranno trasmessi da parte delle società interessate all'Esecutivo ai sensi del decreto-legge,

tenendo anche presente che il provvedimento prevede il coinvolgimento sia della Presidenza del Consiglio dei ministri sia il Ministero dell'economia e delle finanze, relativamente alle società partecipate dallo Stato. A tale proposito reputa che una soluzione potrebbe essere individuata attraverso l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che regolamenti tale profilo.

Considera inoltre necessario approfondire il tema del coordinamento tra le norme del provvedimento e la disciplina, molto complessa e più volte modificata, dei servizi pubblici locali, atteso che buona parte delle società operanti nei settori dell'energia e dei trasporti sono società municipalizzate, o comunque esercenti servizi pubblici locali.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, concordando con le considerazioni del relatore per la VI Commissione, ritiene che sia fondamentale verificare l'impatto della nuova normativa in materia di poteri speciali sul settore dei servizi pubblici locali, osservando come l'esame del provvedimento potrebbe costituire l'occasione per fare finalmente chiarezza nella giungla normativa esistente in materia.

Alberto GIORGETTI (Pdl), *relatore per la V Commissione*, associandosi ai ringraziamenti formulati dal collega Causi per l'ampiezza dei chiarimenti forniti dal rappresentante del Governo, che ha fornito importanti elementi per valutare il provvedimento in discussione, rileva in primo luogo come il Sottosegretario Polillo, nel suo intervento, abbia chiaramente indicato come il decreto-legge in esame non intenda far fronte esclusivamente alla procedura di infrazione in corso, ma abbia l'ambizione di realizzare una riforma di grande respiro. Proprio per questa ragione, ritiene che debbano attentamente valutarsi le sue implicazioni sistematiche, evidenziando ad esempio che, come evidenziato dallo stesso rappresentante del Governo, la normativa vigente in Francia, che parimenti si poneva obiettivi ambiziosi, è stata sottopo-

sta ad una procedura di infrazione in sede europea. A suo avviso, è quindi necessario pervenire ad una precisa perimetrazione del campo di applicazione della nuova normativa, valutando anche il rapporto tra la nuova disciplina e la legislazione vigente in materia di servizi pubblici locali. Giudica, in questo quadro, opportuno verificare quali correttivi possano garantire l'efficacia delle disposizioni del decreto-legge, osservando come un flusso eccessivo di informazioni potrebbe impedire al Governo di valutare adeguatamente in tempi ragionevoli la possibilità di opporsi a determinate operazioni. Si dichiara, pertanto, disponibile a valutare, unitamente al relatore per la VI Commissione e al Governo, un percorso procedurale per esaminare eventuali modifiche al testo del decreto-legge, anche attraverso procedure informali che coinvolgano i diversi gruppi parlamentari. In questo contesto ritiene che vadano approfonditi in particolare anche i rapporti con la normativa vigente in materia di partecipazioni societarie degli enti territoriali, che ha attraversato fasi spesso contraddittorie, nelle quali, a istanze di forte liberalizzazione hanno fatto seguito interventi volti a rafforzare il ruolo gestionali degli enti detentori delle partecipazioni. A suo avviso, infatti, in questa materia vi è l'esigenza di realizzare interventi estremamente puntuali, in quanto è concreto il rischio di aggiungere elementi di ulteriore incertezza in un quadro normativo già complesso e di difficoltosa applicazione.

Cosimo VENTUCCI (PdL) chiede delucidazioni in merito alla portata delle previsioni di cui all'articolo 1 del decreto-legge, in particolare al fine di chiarire se tali norme si applichino anche alle operazioni di import-export poste in essere da società operanti nei settori della difesa e della sicurezza nazionale. Ritiene infatti fondamentale determinare con chiarezza quali siano le procedure da seguire, ad esempio, per le esportazioni di parti di sistemi d'arma, tenendo presente gli stretti legami sussistenti tra le società italiane

operanti nel settore e società estere, in particolare francesi e statunitensi.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, evidenzia l'opportunità di rispettare i tempi stabiliti nella riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite, rilevando tuttavia come i termini per gli emendamenti appaiono abbastanza stringenti e riservandosi comunque ulteriori valutazioni sull'organizzazione dei tempi sulla base del prosieguo dei lavori. Preannuncia comunque che verrà riconosciuto un tempo congruo per la presentazione dei subemendamenti agli eventuali emendamenti dei relatori e del Governo.

Gianfranco CONTE, *presidente della VI Commissione*, fa presente che, sulla base delle informazioni acquisite in merito per le vie brevi, l'avvio della discussione in Assemblea sul provvedimento dovrebbe essere fissato per la giornata di mercoledì 11 aprile prossimo. Ritiene quindi che nella seduta di domani, anche alla luce delle proposte emendative che saranno presentate, sarà possibile chiarire meglio l'organizzazione dei lavori per l'esame del provvedimento.

Maurizio FUGATTI (LNP) osserva che la scadenza del termine per la presentazione di eventuali proposte emendative alle ore 16 di oggi limiti fortemente la possibilità di presentare proposte meditate, anche alla luce di quanto emerso nella seduta odierna, sottolineando come questa limitazione incida in modo più significativo sui gruppi di opposizione, come il suo, che non possono intervenire attraverso emendamenti formulati dai relatori.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, in relazione alle osservazioni dell'onorevole Fugatti, ribadisce che verrà comunque previsto un tempo congruo per la presentazione dei subemendamenti agli eventuali emendamenti dei relatori o del Governo.

Marco CAUSI (PD), *relatore per la VI Commissione*, fa presente che il gruppo di

lavoro prospettato dal relatore per la V Commissione potrebbe essere composto da rappresentanti di tutti i gruppi.

Gianfranco CONTE, *presidente*, dichiara concluso l'esame preliminare e precisa che alla luce delle proposte emendative che saranno presentate sarà possibile definire

meglio l'organizzazione dei lavori delle Commissioni.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta già convocata per la giornata di domani.

**La seduta termina alle 11.20.**