

**SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONI 5^a e 6^a RIUNITE**

5^a (Bilancio)

6^a (Finanze e tesoro)

MERCOLEDÌ 2 MAGGIO 2012

44^a Seduta

Presidenza del Vice Presidente della 6^a Commissione

MUSI

indi del Presidente della 6^a Commissione

BALDASSARRI

Intervengono il ministro per gli affari europei Moavero Milanesi e il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Ceriani.

La seduta inizia alle ore 11,20.

IN SEDE REFERENTE

(3255) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, recante 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, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta del 26 aprile scorso.

Il presidente MUSI, dopo aver ricordato che nella precedente seduta è stata svolta la relazione introduttiva sul provvedimento, dichiara aperta la discussione generale.

Interviene il senatore BARBOLINI (PD) il quale, dopo aver ricordato l'avvio della procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano da parte dell'Unione europea in relazione alla previgente disciplina della *golden share*, fa presente che il testo all'attenzione delle Commissioni riunite, nel definire e perimetrare i poteri di veto del Governo nei settori indicati non prefigura un ruolo più incisivo della mano pubblica nella gestione di determinate imprese, bensì, al verificarsi di determinate condizioni, prevede la attivazione di poteri interdittivi a tutela degli interessi strategici. Il profilo di maggiore interesse del provvedimento è rappresentato dalla definizione *ex ante*, con procedure trasparenti e con il coinvolgimento delle competenti Commissioni parlamentari, dei settori nei quali potranno essere attivati i poteri speciali per salvaguardare l'interesse nazionale. Ciò premesso, l'oratore rileva il carattere equilibrato del provvedimento, come modificato dalla Camera dei deputati, e sottolinea peraltro la opportunità di specificare meglio, con il conforto del parere governativo, due questioni in parte non affrontate dall'altro ramo del Parlamento. Chiede quindi al Ministro se esistono i margini per modificare il decreto-legge, ovvero per discutere un ordine del giorno sulle seguenti questioni. In prima istanza, per quanto riguarda il settore delle telecomunicazioni, stante la interconnessione con i comparti della difesa e della sicurezza nazionale di tale attività, andrebbero meglio specificati i criteri di definizione degli ambiti di operatività con i previsti decreti attuativi. Per quanto riguarda, invece, i settori dell'energia e dei trasporti, prendendo atto che l'esercizio dei poteri speciali da parte del Governo è condizionato all'acquisizione di elementi informativi da parte degli enti e delle società oggetto dell'intervento pubblico, ritiene opportuna una verifica della congruità degli oneri informativi in capo alle aziende, auspicando un'eventuale semplificazione dei processi informativi stessi.

Il senatore MORANDO (PD) esprime un giudizio positivo sul decreto-legge, rilevando che con esso si compie un importante passo avanti nell'elaborazione della disciplina sui poteri di intervento dello Stato in campo economico. Inoltre sottolinea il carattere organico della normativa introdotta dal Governo, capace di superare gli interventi contraddittori compiuti negli ultimi anni.

Quindi sofferma l'attenzione su alcune questioni specifiche, auspicando che il provvedimento possa avviarle a soluzione. In primo luogo, ricorda il tema - che si è ciclicamente riproposto negli ultimi anni e anche nel recente passato - riguardante gli interventi a tutela della proprietà italiana di singole imprese operanti nei più diversi settori, dei quali, tuttavia, non è possibile affermare con certezza il carattere strategico. In proposito, esprime il convincimento che nella maggior parte dei casi gli interventi messi in campo dallo Stato siano stati diretti in via prevalente se non esclusiva a preservare gli assetti proprietari dei gruppi italiani interessati, in assenza di interessi di rilevanza nazionale da tutelare. Sottolinea pertanto che il decreto-legge si deve considerare strettamente correlato alle norme contenute nel decreto-legge n. 201 del 2011, in materia di incompatibilità tra le cariche sociali in più imprese dello stesso settore. In particolare, auspica che le misure contenute nel decreto-legge, unitamente a quelle prima citate, possano facilitare l'accesso al mercato dei

capitali per le piccole e medie imprese, nella consapevolezza che l'eccessiva dipendenza dalle banche, per l'approvvigionamento di capitali, costituisce un elemento di debolezza del sistema economico italiano ed europeo. Evidenzia infatti che in tale modo si potrebbe superare il carattere asfittico del mercato dei capitali e correggere il profilo eccessivamente relazionale del capitalismo italiano, per rendere più contendibili le imprese nazionali in un contesto normativo in cui le regole sono fissate *ex ante* a indubbio beneficio degli operatori e dei soggetti interessati.

Ribadisce inoltre che il decreto-legge è da considerarsi un importante miglioramento anche rispetto alla normativa introdotta dal precedente Governo negli ultimi anni, rilevando che essa, attribuendo le responsabilità all'Esecutivo nell'individuare - in via amministrativa - i settori e le imprese di carattere strategico, restituisce credibilità al Paese, nel contesto globale, agli occhi degli operatori e degli investitori.

Ritiene anche doveroso svolgere alcune considerazioni più generali in relazione alle scelte di politica economica che reputa opportuno compiere. Non si può non muovere dalla constatazione dell'elevato ammontare del debito pubblico, il quale suggerirebbe l'adozione di strategie diversificate per accelerarne il percorso di rientro. In tal senso, anche sulla base di stime recenti, rimarca che alienare e valorizzare una quota significativa del patrimonio pubblico rappresenta una scelta ormai ineludibile, per acquisire nuove risorse da destinare a riduzione del debito pubblico e non al finanziamento di nuove spese correnti. Osserva infatti che la normativa contenuta nel decreto-legge crea un quadro in grado di facilitare il compimento di tale operazione, conciliando la difesa degli interessi nazionali con l'esigenza di assicurare che alle partecipazioni detenute dallo Stato sia assegnato un corretto valore di mercato. In tal modo, infatti, si consente una maggiore valorizzazione anche del patrimonio mobiliare dello Stato. L'oratore si dichiara ovviamente consapevole del rischio che la previsione di poteri speciali possa ostacolare l'obiettivo di una valorizzazione o dismissione delle partecipazioni detenute dallo Stato, ma sottolinea che tale svantaggio risulterebbe comunque pienamente giustificato in presenza di un settore operativo realmente strategico.

Conclude il proprio intervento rivolgendo un quesito al ministro Moavero: giudica infatti necessario accertare se vi è omogeneità e coerenza, a livello europeo, tra le singole normative nazionali che disciplinano i poteri speciali dello Stato nei settori ritenuti strategici. Rileva infatti che nel caso vi fossero ancora asimmetrie normative, evidenzia che continuerebbe a permanere uno stato di incertezza e di instabilità nella contendibilità delle imprese interessate.

Il senatore PICHETTO FRATIN (PdL) motiva il proprio apprezzamento per il contenuto del decreto-legge, che intende offrire al Governo puntuali linee guida per provvedere all'individuazione dei settori di rilevanza strategica per gli interessi nazionali, ricordando che, a partire dall'emanazione del decreto-legge n. 332 del 1994, è stata introdotta in Italia una normativa non sufficientemente rigorosa tale da prevedere un grado di discrezionalità troppo ampio. Per affrontare al meglio la discussione di tali temi ritiene fondamentale che si comprenda che il carattere strategico di un settore operativo o di una singola impresa sia correttamente valutato e definito, giacché la difesa degli interessi nazionali non si può identificare automaticamente con la tutela dell'italianità degli assetti proprietari o con il permanere della proprietà pubblica di un'azienda. Risulta chiaro infatti come la definizione di tale criterio possa legittimare e rafforzare le singole scelte di intervento che potranno essere compiute dal Governo in sede di elaborazione dei decreti attuativi. A titolo personale riterrebbe preferibile proseguire il percorso di privatizzazione degli asset pubblici, da attuare con modalità tali da salvaguardare gli interessi nazionali coinvolti nel settore di riferimento. In tale contesto giudica quindi utile guardare alle esperienze di privatizzazione compiute nel corso degli anni, esaminando per esempio il caso della Telecom, che ha sicuramente prodotto risultati positivi in termini di maggiore concorrenza e di riduzione dei costi dei servizi telefonici, ma non è stata collocata sul mercato con le modalità migliori. Infine sottolinea che l'individuazione dei settori e delle imprese di carattere strategico non deve assolutamente basarsi sul presupposto che tale carattere sia rivestito solo dalle aziende a partecipazione pubblica, poiché in tal modo si rischierebbe di procedere a una valutazione eccessivamente formalistica e burocratica.

Il senatore LEGNINI (PD) chiede al rappresentante del Governo di chiarire, una volta convertito il decreto-legge in titolo, quale sarà il regime applicabile alle imprese sottoposte alla disciplina previgente della *golden share*. Chiede inoltre di chiarire come il Governo intende coordinare la disciplina del decreto-legge con quanto previsto dall'articolo 7 del decreto-legge n. 34 del 2011 inerente alla potestà della Cassa depositi e prestiti di acquisire partecipazioni di imprese di rilevante interesse nazionale; è opportuno infatti specificare se le disposizioni recate dal citato articolo 7 siano ancora vigenti, ovvero siano da considerarsi implicitamente abrogate.

Il presidente BALDASSARRI (Per il Terzo Polo:ApI-FLI), intervenendo nel merito, registra con favore il fatto che in seno alle Commissioni riunite vi è la piena consapevolezza che la proprietà pubblica delle imprese ritenute strategiche non deve essere considerato come l'unico o il migliore strumento

per assicurare il soddisfacimento degli interessi nazionali. Infatti, nel corso degli anni, si è assistito al dilagare di gravi fenomeni di corruzione e di scarsa efficienza operativa all'interno delle imprese di proprietà pubblica. A livello metodologico la discussione dei temi oggetto del decreto-legge deve partire dall'individuazione del campo e degli strumenti di intervento da parte dello Stato, tra i quali ritiene certamente possibile annoverare anche il meccanismo della *golden share*. In tale contesto esprime quindi forti riserve sulla validità del sistema previsto dall'articolo 7 del decreto-legge n. 34 del 2011, che attribuisce alla Cassa depositi e prestiti la facoltà di assumere partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale, in termine di strategicità del settore di operatività, di livelli occupazionali, di entità di fatturato ovvero di ricadute per il sistema economico e produttivo. A suo parere, infatti, tale strumento di intervento non risulta realmente funzionale alla salvaguardia delle società di interesse nazionale e rischia per contro di riproporre in maniera surrettizia l'esperienza delle aziende pubbliche, che hanno offerto risultati estremamente negativi in termini di gestione. In proposito, ricorda alcune esperienze del passato, come quella relativa al patto parasociale segreto tra le banche di interesse nazionale per acquisire una quota di controllo di Mediobanca ovvero il tentativo di fusione dell'Enimont. Ritiene doveroso richiamare anche alcuni aspetti critici della privatizzazione della Telecom, con specifico riferimento alla necessità di riportare in mano pubblica la proprietà della Sogei.

Sottolinea quindi anche la questione del rapporto tra la disciplina contenuta nel decreto-legge e la sua valutazione da parte dell'Unione europea, ribadendo in termini generali che l'obiettivo della privatizzazione degli asset pubblici, pienamente condivisibile in un'ottica di stampo liberale, non è tale se si limita a cedere ad altri Stati la proprietà di imprese di rilevanza strategica.

In relazione all'andamento dei lavori dell'Assemblea e tenendo conto degli impegni del ministro Moavero, ritiene necessario disporre una sospensione della seduta, avvertendo che essa riprenderà al termine dei lavori dell'Assemblea, con lo svolgimento delle repliche dei relatori e del rappresentante del Governo.

La seduta, sospesa alle ore 12, riprende alle ore 16,50.

Il presidente MUSI dà la parola ai Relatori e al rappresentante del Governo per gli interventi di replica.

Il relatore AGOSTINI (PD) formula un giudizio complessivamente positivo sul provvedimento in esame, ricordando che esso si inserisce in un quadro normativo stratificato e risalente nel tempo, dal momento che il primo intervento sulla cosiddetta *golden share* è rappresentato dal decreto-legge n. 332 del 1994, a cui hanno fatto seguito, negli anni successivi, una serie di interventi, tra cui la riforma dell'articolo 2449 del codice civile, sulle prerogative dello Stato azionista e, più di recente, l'articolo 7 del decreto-legge n. 34 del 2011, con il quale si è autorizzata la Cassa depositi e prestiti ad assumere partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale.

Domanda, poi, al Governo chiarimenti sull'*iter* della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana ed avente ad oggetto, per l'appunto, la normativa del 1994, e chiede, altresì, delucidazioni sulla reciprocità della normativa vigente negli altri Paesi dell'Unione europea, per quanto riguarda le cosiddette "scalate ostili" poste in essere da imprese straniere.

Sottolinea, quindi, come il decreto in esame introduca criteri oggettivi e trasparenti, in presenza dei quali è possibile, per il Governo, esercitare le prerogative conferitegli dal decreto.

Dopo aver osservato che, con l'articolo 3, comma 5, si permette al Governo di applicare il limite azionario massimo del 5 per cento anche alle società operanti nei settori della difesa, della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni e degli altri pubblici esercizi, ribadisce la valutazione positiva sul provvedimento, in quanto esso concorre a migliorare la qualità della legislazione italiana, con effetti positivi sulla competitività del sistema Paese.

Nell'auspicare che i provvedimenti attuativi del decreto siano preceduti da un confronto proficuo tra il Governo ed il Parlamento, osserva la necessità di recuperare il progetto sulla cosiddetta "Piazza finanziaria", al fine di favorire una più ampia quotazione in Borsa delle imprese di minore dimensione, dal momento che, attualmente, la capitalizzazione sul mercato finanziario nazionale è caratterizzata per lo più dalla presenza di imprese del settore bancario ovvero di imprese esercenti servizi di pubblica utilità.

Da ultimo, auspica che il disegno di legge di conversione del decreto venga approvato nella versione licenziata dalla Camera dei deputati, utilizzando lo strumento degli ordini del giorno come modalità per impegnare il Governo ad affrontare altre urgenti questioni, quale quella della proprietà pubblica della rete di telecomunicazione, affrontata in un ordine del giorno presentato dal senatore Barbolini.

Interviene in replica il senatore GENTILE (PdL), relatore per la 6^a Commissione, il quale dà atto al Governo di aver affrontato tempestivamente la questione sollevata dalla procedura di infrazione e

di aver proposto un testo che, con le modifiche apportate dalla Camera dei deputati, rappresenta un punto di equilibrio apprezzabile e condivisibile. Da un lato, infatti, sono definiti meglio e con maggiore precisione i poteri speciali attivabili dal Governo e, da altro canto, si amplia la facoltà del Parlamento di interloquire con l'Esecutivo nella fase attuativa. Dà quindi atto ai Commissari di aver affrontato con l'approfondimento dovuto le tematiche poste dal decreto-legge: pur ritenendo legittime le osservazioni in merito al coordinamento tra il decreto-legge in esame e il decreto-legge n. 34 del 2011 esprime l'opinione che il coinvolgimento della Cassa depositi e prestiti previsto dal citato decreto-legge n. 34 risponde a logiche diverse e, per il contesto in cui è stato varato, ad obiettivi certamente condivisibili e con strumenti non errati. Conclude il proprio intervento auspicando una rapida conclusione dell'*iter*, anche in considerazione del limitato numero di emendamenti presentati.

Il ministro MOAVERO MILANESI, dopo aver ringraziato i Senatori delle Commissioni riunite per l'ampio ed approfondito dibattito, ricostruisce sinteticamente la normativa sulla *golden share* risalente al decreto-legge n. 332 del 1994, osservando che essa era stata concepita al fine di permettere al Governo italiano l'utilizzo di speciali prerogative nella *governance* societaria di imprese pubbliche che venivano gradualmente collocate sul mercato: in realtà, l'unico caso concreto di applicazione della normativa avvenne in occasione della privatizzazione di Telecom Italia.

Rammenta, poi, che, nel luglio del 1997, la Commissione europea ha adottato una comunicazione interpretativa volta a chiarire quali fossero i parametri di legittimità comunitaria delle singole normative nazionali sulla *golden share*: tale iniziativa della Commissione ha poi fatto sì che la Corte di giustizia adottasse una serie di pronunce che hanno generalmente annullato alcune parti delle legislazioni nazionali, salvo il caso di una normativa belga sulla sicurezza degli approvvigionamenti energetici.

Nel constatare come la revisione della normativa del 1994 trae origine anche dall'esigenza di evitare effetti disincentivanti sugli investimenti di imprese straniere, fa presente che la decisione della Commissione europea di avviare una procedura di infrazione venne presa quando il Governo Monti si era insediato da pochi giorni: in considerazione dell'impegno assunto dal presidente del Consiglio di modificare la normativa del 1994, la Commissione europea ha poi sospeso l'*iter* della procedura, evitando di depositare il ricorso alla Corte di giustizia; la stessa Commissione ha avviato un esame del decreto-legge all'attenzione del Parlamento, formulando un giudizio complessivamente positivo, pur riservandosi ulteriori approfondimenti.

Evidenzia, quindi, come il decreto adottato dal Governo punti ad inserire elementi di trasparenza, prevedibilità e valutabilità della normativa, tutelando le imprese operanti nel settore della difesa e in altre aree strategiche ed attribuendo al Governo prerogative predefinite e attivabili secondo procedure determinate: peraltro, il decreto prescinde dal requisito del carattere pubblico o privato della proprietà delle imprese, in linea con la neutralità che, sul punto, ha sempre ispirato la normativa europea.

Per quanto attiene la questione della reciprocità, fa presente che il sistema normativo dell'Unione europea non permette di bloccare gli investimenti di un'impresa di un determinato Stato membro, sul presupposto di una maggiore restrizione della rispettiva legislazione nazionale, in quanto ciò minerebbe il funzionamento del mercato unico; inoltre, occorre considerare che la libera circolazione dei capitali e degli investimenti si applica, ai sensi dei Trattati, anche ad operatori provenienti da Stati terzi rispetto all'Unione europea: per tali motivi, l'articolo 2, comma 5, ha inquadrato l'acquisizione, da parte di imprese di Stati extraeuropei, di quote di società operanti in settori strategici, all'interno della libertà di stabilimento, con la conseguente possibilità, per il Governo italiano, di attivare strumenti di blocco.

Dopo aver ricostruito analiticamente la normativa sulla *golden share* adottata nel Regno Unito, in Germania e in Francia, evidenzia come lo strumento principe per fronteggiare i disallineamenti normativi tra i diversi Stati europei non consista nell'adozione di una normativa nazionale protezionistica, bensì nell'attivazione degli strumenti previsti dai Trattati, come i ricorsi alla Corte di giustizia, l'intervento dell'*Antitrust* ovvero il divieto di erogazione di aiuti di Stato.

Fa, poi, presente, che, a seguito delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, i provvedimenti di attuazione del decreto dovranno essere adottati con appositi regolamenti governativi, su cui sarà necessario acquisire il parere delle competenti Commissioni parlamentari, il che permetterà un confronto continuo tra l'Esecutivo ed il Legislativo.

Da ultimo, si sofferma sul decreto-legge n. 34 del 2011, riguardante gli investimenti della Cassa depositi e prestiti, rammentando che tale provvedimento si inquadra in una prospettiva differente dal decreto in esame, conferendo al Governo la possibilità di autorizzare la medesima Cassa

depositi e prestiti ad effettuare investimenti strategici, secondo una logica squisitamente di mercato.

Il presidente BALDASSARRI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), dopo aver ringraziato il Ministro per la chiarezza della replica, chiede un'ulteriore puntualizzazione circa l'effetto pratico del decreto, nel caso in cui un'impresa italiana decida di acquistare un'azienda con sede in un altro Stato europeo oppure sia un'impresa straniera a voler acquisire partecipazioni in società italiane a valenza strategica.

Esprime, poi, preoccupazione circa il fatto che la vigenza del decreto-legge n. 34 del 2011 consente alla Cassa depositi e prestiti di utilizzare il risparmio postale per effettuare investimenti in una serie disparata ed eterogenea di settori produttivi, rischiando di ingenerare, nel medio-lungo periodo, effetti distorsivi sul mercato analoghi a quelli verificatisi nella storia dell'IRI, con l'effetto, peraltro, di annullare l'approccio prudentiale e trasparente giustamente seguito dal Governo per rivedere la normativa sulla *golden share*.

Il ministro MOAVERO MILANESI, integrando il proprio intervento di replica, in relazione ai quesiti rivoltigli dal presidente Baldassarri, precisa che occorre esaminare la legislazione nazionale dello Stato in cui ha sede la società straniera oggetto dell'iniziativa d'acquisto da parte di un'impresa italiana, per verificare se il tentativo di scalata corre o meno il rischio di essere neutralizzato. Più in generale, ritiene che possano esistere logiche di sistema a tutela dei comparti produttivi che riescono a preservare gli assetti societari anche al di là del semplice dettato normativo. Inoltre, anche in base a un'analisi delle scelte di investimento compiute dalle società italiane nel corso degli anni, rileva come spesso vi sia stato un atteggiamento rinunciatario rispetto alla possibilità di effettuare investimenti nelle aziende di altri Paesi, anche a causa di una conoscenza parziale dei possibili ostacoli normativi previsti dalle singole legislazioni nazionali. Rispetto al decreto-legge fa presente poi che il Ministro della difesa ne ha approvato il contenuto, ritenendolo uno strumento idoneo a salvaguardare gli interessi nazionali nell'ambito del sistema della sicurezza pubblica.

Ribadisce la non sovrapponibilità, in linea di principio, tra il provvedimento in esame e la disciplina contenuta nell'articolo 7 del decreto-legge n. 34 del 2011, rimarcando che la Cassa depositi e prestiti, nell'esercizio delle facoltà ad essa attribuite, è destinata a operare in una condizione di piena parità con gli altri soggetti di mercato, senza godere di alcuna posizione di privilegio. Di conseguenza nella scalata un gruppo italiano, i soggetti interessati potranno sempre accordare preferenza all'offerta economicamente migliore. Specifica infine che tali puntualizzazioni lasciano comunque impregiudicata la possibilità di rivedere o, se ritenuto opportuno, di abrogare la disciplina contenuta nell'articolo 7 del decreto-legge n. 34 del 2011, tenuto conto che nel corso del dibattito svolto è emersa una posizione critica abbastanza condivisa.

Il presidente BALDASSARRI, dopo aver nuovamente ringraziato il ministro Moavero Milanese per la sua disponibilità, propone alle Commissioni riunite di proseguire l'esame del decreto-legge, al fine di concluderne l'*iter*, in una seduta da convocare alle ore 14 di martedì 8 maggio.

Le Commissioni riunite concordano.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 18.