

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

**consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa  
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59**

*Martedì 1° dicembre 1998. — Presidenza del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI, indi del Vicepresidente Luciano CAVERI. — Interviene il Sottosegretario di Stato al tesoro, professor Giorgio Macciotta.*

**La seduta inizia alle 12,20.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, così rimane stabilito.

**Comunicazioni del Presidente.**

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica che all'interno del sito Internet Parlamento è stato attivato un sito della Commissione parlamentare per la riforma amministrativa, il cui indirizzo è:

<http://www.parlamento.it/parlam/bicam/rifammin/home.htm>.

Nel sito sono disponibili: 1) una nota introduttiva sulle competenze della Commissione; 2) la legge 15 marzo 1997, n. 59; 3) i dati relativi alla composizione della Commissione.

È altresì disponibile una sezione relativa all'attività della stessa Commissione, in cui è possibile individuare per ciascun provvedimento: 1) la norma di delega in attuazione della quale è emanato il provvedimento; 2) lo schema di decreto legislativo trasmesso dal Governo; 3) la data di assegnazione dello schema alla Commissione e il termine per l'espressione del parere; 4) l'iter — con i resoconti sommari — dell'esame dello schema in Commissione; 5) il decreto legislativo pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*.

Il sito — che rappresenta una nuova forma, non ufficiale, di pubblicità dei lavori parlamentari — è organizzato con modalità tali da renderlo utilizzabile, compatibilmente con la complessità della materia, anche da un pubblico non specializzato. In tal modo si intende avvicinare sempre più l'attività del Parlamento alla vita del Paese, mantenendo il passo con i tempi e le tecniche propri delle attuali forme di comunicazione.

**Schema di decreto legislativo recante il riordino degli enti e delle società di promozione e istituzione della società «Sviluppo Italia», a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, sospeso, da ultimo, nella seduta del 24 novembre 1998.

Il senatore Luciano MAGNALBÒ ricorda che il provvedimento in esame prevede la istituzione di una società per azioni Sviluppo Italia, con sede in Roma, a cui partecipano società già esistenti in modo da formare un unico gruppo, che si articolerà in servizi sviluppo e servizi finanza.

Per quanto riguarda gli indirizzi operativi del gruppo e le priorità da seguire, l'esercizio dei diritti dell'azionista per la costituzione del capitale e degli organi sociali, nonché il contenuto delle eventuali convenzioni che regolano i rapporti tra amministrazioni statali, regionali e locali e la costituenda società non sorge alcun problema di regolamentazione legislativa, essendo demandata ogni forma di regolamentazione al Presidente del Consiglio.

Il provvedimento si caratterizza, in sostanza, come testo recante delega omnibus al Presidente del Consiglio; ritiene inopportuno che la Commissione si limiti a prendere atto dei poteri conferiti nel decreto allo stesso Presidente del Consiglio. Esprime a tal proposito dubbi di legittimità costituzionale non essendo ravvisabile tale aspetto nella legge delega.

Esprime inoltre dubbi di legittimità costituzionale sulla stessa istituzione di Sviluppo Italia. Gli articoli 11, comma 1, lettera *b*), e 14 della legge n. 59 del 1997, richiamati nel preambolo del decreto, non sembrano far riferimento alla costituzione di nuove società che abbiano come unico referente il Presidente del Consiglio. L'articolo 14, lettera *b*), contempla la trasformazione in società di diritto privato di enti ad alto indice di autonomia finanziaria: si tratta però di operazione ben diversa da quella ipotizzata al comma 3 dell'articolo 1 di Sviluppo Italia. La restante normativa delegante riguarda semplicemente il riordino, la trasformazione la fusione o la liquidazione di enti, anche privati, controllati direttamente o indirettamente dallo Stato. Fa presente che il provvedimento appare fuori delega e, pertanto, soggetto al rischio di censure da parte degli organi competenti nel momento in cui esplicherà la sua piena efficacia.

Da quanto osservato emerge che il decreto in esame, oltre a dubbi di costituzionalità e al contenuto scarno, presenta caratteri centralistici ed impositivi incompatibili con il generale orientamento che l'ordinamento ha recepito nel processo di riordino e di revisione delle istituzioni in senso più o meno federalistico.

Tale orientamento viene letteralmente rinnegato dalla previsione dei poteri di verifica e vigilanza attribuiti al Presidente del Consiglio in ordine alla attività svolta dalle amministrazioni statali, regionali e locali, nonché riguardo al contenuto delle eventuali convenzioni tra pubblica amministrazione e società Sviluppo Italia. Osserva che il decreto nulla dice per favorire realmente lo sviluppo, operazione che può solo derivare dalla creazione di lavoro mediante defiscalizzazioni, mobilità ed esaltazione delle attitudini e vocazioni di ogni singolo territorio nei vari ambiti, dall'industriale all'artigianale, dall'ambientale al turistico e all'agricolo e così via, nonché da una drastica riforma del sistema bancario.

Per tali motivi, a nome del gruppo di Alleanza Nazionale, si dichiara contrario al provvedimento in esame, il quale appare un mero atto burocratico destinato a favorire la proliferazione di organi di potere e sottopotere legati saldamente al Governo.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI ritiene che l'istituzione di Sviluppo Italia rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 11, comma 1, lettera *b*), della legge 15 marzo 1997, n. 59. Sviluppo Italia può essere infatti ricompreso tra gli enti privati controllati direttamente o indirettamente dallo Stato. Occorre pertanto verificare solamente se il testo del Governo risulta conforme ai criteri di delega. Quanto poi al contenuto abbastanza scarno ritiene che sia compito della Commissione arricchirlo magari prevedendo il controllo parlamentare sulle successive fasi di attuazione del provvedimento da parte del Governo.

Il senatore Fausto MARCHETTI osserva che le questioni relative all'inter-

vento pubblico nel Mezzogiorno e alla necessità di provvedere — anche attraverso la riconversione e riorganizzazione delle strutture esistenti — alla costituzione di uno strumento *ad hoc*, sono da tempo all'attenzione del dibattito politico nazionale. Ricorda che lo stesso Presidente del Consiglio Prodi, accogliendo, in occasione della crisi di Governo dell'ottobre 1997, le sollecitazioni di Rifondazione Comunista, dichiarava solennemente l'impegno del Governo a realizzare, partendo « dalle ceneri dell'IRI », un'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, le cui attività sarebbero state finanziate dalle plusvalenze derivanti dall'operazione Stet-Telecom. A tal fine veniva incaricato un gruppo di esperti, coordinati dal prof. Patrizio Bianchi, che nel mese di febbraio dell'anno in corso elaborava un primo progetto nel quale si prevedeva la costituzione di un'Agenzia per lo sviluppo industriale e l'occupazione, cui trasferire competenze ed attività svolte dalle diverse società pubbliche che, a vario titolo, si occupano di promozione e sviluppo.

In assenza di un decreto legislativo, il Presidente Prodi, rispondendo in Aula a Montecitorio, affermava che sulla questione intendeva rimettersi al Parlamento. Su tale decisione pesarono sia l'opportunità di avviare, su una questione così delicata, un dibattito democratico in Parlamento, in grado di coinvolgere tutte le forze politiche, che le perplessità manifestate da CONFINDUSTRIA in tema di intervento diretto pubblico nel Mezzogiorno.

Fa presente che nel mese di aprile 1998 le Commissioni Bilancio ed Industria riunite del Senato hanno approvato una risoluzione di indirizzo delle politiche per lo sviluppo delle attività economiche, con particolare riferimento al settore industriale e per la crescita dell'occupazione nel Mezzogiorno.

Nella risoluzione, al punto 14 si impegna il Governo ad « istituire una società per azioni, di partecipazione, finalizzata allo sviluppo delle attività produttive e dell'occupazione ed al riordino sotto il suo controllo delle società di promozione e

sviluppo (Itainvest, SPI, Insud, RIBS, Società per l'imprenditoria giovanile, Italia Lavoro ed eventualmente di altri enti e società operanti negli stessi campi di attività) ».

L'operazione prevista dal decreto — riordino degli enti e delle società di promozione ed istituzione della società Sviluppo Italia — si configura come semplice intervento di razionalizzazione dell'esistente. Il decreto tende a razionalizzare le diverse società, che per altro, salvo alcune eccezioni, non hanno brillato per efficienza e hanno fatto ben poco per lo sviluppo economico ed occupazionale del Mezzogiorno. L'obiettivo è dunque quello di ridare efficacia ed efficienza alla loro azione e, al tempo stesso, di ricondurre ad unità la loro azione, sottoponendola al rispetto di precisi indirizzi strategico-programmatici e di priorità di intervento indicate dal Parlamento, decise dal Governo.

Si dichiara favorevole ad un'operazione che intende restituire organicità alle strutture che oggi si caratterizzano per una forte parcellizzazione e sovrapposizione di compiti e ruoli. Aggiunge che l'operazione prefigurata con il decreto, per quantità e qualità, è altra cosa rispetto al disegno iniziale di creazione di un'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno. Propone pertanto di portare avanti l'operazione di razionalizzazione, con chiarezza e senza ambiguità.

Il provvedimento in esame si presenta assolutamente generico nella indicazione dei criteri attraverso i quali si intende attuare il processo di riorganizzazione, così come generica si presenta la definizione degli ambiti territoriali di intervento della nuova società. Occorre chiarire cosa si intenda per aree meno favorite e rispetto a quali elementi siano da considerare meno favorite.

Fa presente che lo schema risulta poco chiaro sotto il profilo organizzativo-strutturale. Sviluppo Italia — secondo quanto previsto dallo schema di decreto legislativo — si configura come *holding*: si parla di « gruppo », cui fanno capo le attuali società, che vengono riorganizzate all'in-

terno di due società operative (servizi allo sviluppo, comprensivi di tutta la parte promozionale, e servizi finanziari). Non è chiaro se le società attualmente operanti, ovvero le varie I.G., Enisud, Ribs, Itainvest, SPI, IPI, vengono assorbite nelle due società operative, o al massimo si configurano come divisioni interne di dette società o se, al contrario, continuano — seppur riordinate e razionalizzate, in modo da superare sovrapposizioni e duplicazioni oggi presenti — a rimanere in vita ed operare come società autonome all'interno delle due società operative di cui sopra.

Se il risultato finale fosse quest'ultimo, tutta l'operazione, al di là di interventi di razionalizzazione ed eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni, si tradurrebbe, di fatto, in un'inutile proliferazione di consigli di amministrazione. In questo modo, e aumentando i passaggi decisionali, si limiterebbe la capacità di direzione ed orientamento della neonata Sviluppo Italia. Infatti si realizzerebbe una strutturazione organizzativa articolata su tre livelli: il primo livello costituito dalla *holding* Sviluppo Italia, il secondo dalle due società operative, il terzo dalle società attualmente esistenti a cui potrebbe aggiungersene un quarto, costituito dalle centinaia di società costituite o partecipate dalle attuali società.

Le due società operative hanno senso se la loro costituzione implica l'assorbimento delle attività svolte dalle società attualmente in essere e la conseguente automatica chiusura e messa in liquidazione delle medesime. Su questo punto lo schema di decreto è, quanto meno, carente: chiede, pertanto, chiarezza.

Fa presente che l'operazione di riorganizzazione deve portare alla costituzione di due società operative controllate dalla *holding* Sviluppo Italia e che di conseguenze nelle due società operative devono essere riaccorpate e fuse le attuali società. Occorre chiarezza in modo da arrivare al termine dell'operazione di riordino con tre consigli di amministrazione in luogo degli otto/nove attuali. In

tal senso il decreto deve indicare i tempi, le scadenze per raggiungere tale obiettivo.

Segnala, inoltre, la questione del lavoro che, nello schema di decreto, viene escluso dal processo di riordino e razionalizzazione. Non comprende i motivi per cui Italia Lavoro, che si occupa specificamente di politiche del lavoro, sia tenuta al di fuori di Sviluppo Italia. Ricorda che sia nel disegno iniziale, sia nella stessa risoluzione del Senato, Italia Lavoro era ricompresa nel gruppo delle società da riorganizzare e conferire alla nuova Agenzia o Società, a Sviluppo Italia. Ritiene quanto mai opportuno e necessario ricomprendere questa società nel processo di riorganizzazione previsto dal decreto, in primo luogo, per dare un segnale di un impegno diverso e di un'attenzione maggiore ai problemi del lavoro, in secondo luogo, perché in tal modo si realizza una forte interazione tra politiche di promozione e di supporto finanziario e politiche del lavoro.

Esprime perplessità sulla separazione delle politiche del lavoro dalle politiche per lo sviluppo e la promozione. Propone, pertanto, che all'interno di Sviluppo Italia, accanto ai servizi per lo sviluppo ed i servizi finanziari vi siano anche i servizi per il lavoro: le società operative devono pertanto passare da due a tre. Ritiene opportuno supportare con eguale determinazione lo sviluppo di tutta una serie di attività, a forte valenza occupazionale, che il mercato, con i suoi meccanismi spontanei, non è interessato a sviluppare. Si riferisce ai beni culturali ed ambientali e a tutte quelle attività finalizzate alla manutenzione, miglioramento e qualificazione delle dotazioni funzionali allo sviluppo. In questo ambito vi è la necessità di un forte impegno pubblico, in primo luogo in termini di promozione e progettazione, che coinvolga gli enti locali, regioni e comuni, per la realizzazione di interventi ed attività che vanno concepiti e gestiti con criteri imprenditoriali.

È, pertanto, preferibile che anche sul terreno della promozione del lavoro si vada ad istituire una società *ad hoc*, riorganizzando e razionalizzando le strut-

ture che operano in questo ambito, partendo da Italia Lavoro, da inserire nella nuova società Sviluppo Italia.

Il deputato Roberto BARBIERI osserva che il provvedimento in esame costituisce una buona base di partenza per affrontare la tematica dello sviluppo nel Mezzogiorno; la relazione del senatore Coviello sembra inoltre aver dato un significativo contributo al miglioramento del testo. Relativamente al contenuto dello schema ritenuto eccessivamente scarno, fa presente che tale aspetto risulta positivo in un'ottica di razionalizzazione e snellimento delle strutture predisposte alla promozione del Mezzogiorno.

Ricorda che il dibattito sul tema dello sviluppo nel Mezzogiorno è stato sempre accompagnato dal timore degli operatori economici, delle forze sociali di un eccessivo appesantimento delle strutture con il rischio di un ritorno ai vecchi strumenti di promozione del Mezzogiorno. Dinanzi a tali timori la struttura leggera del decreto è sicuramente un dato positivo.

Il provvedimento sembra recepire le novità individuate nella risoluzione approvata dalla Commissione bilancio del Senato e nel documento di programmazione economico finanziaria. Ricorda che l'esame del provvedimento da parte della Commissione deve avvenire in funzione dell'obiettivo di razionalizzazione e semplificazione delle istituzioni centrali esistenti. Nel Mezzogiorno operano società abbastanza complesse in assenza di un quadro di sintesi, e di razionalizzazione degli interventi e in assenza di un meccanismo di responsabilizzazione degli amministratori e dei dirigenti nei confronti dell'interlocutore politico e dell'azionista.

Rilevando che sul piano politico ed economico si sono verificate nel Mezzogiorno situazioni che hanno reso inevitabile l'opera di semplificazione, fa presente che il Governo ha creato importanti condizioni di convenienza per l'investimento. Oggi infatti è possibile investire nelle aree meridionali sapendo che le condizioni là esistenti non sono meno competitive rispetto ad alternative

esistenti in altre aree. L'unico difetto che permane è l'eccessiva burocratizzazione. Per tale motivo si tenta di creare un sistema di semplificazione che rende gli incentivi automatici e non oggetto di negoziazione con la burocrazia politica ed amministrativa. In un tale processo di semplificazione acquista un ruolo determinante la creazione di un soggetto autorevole quale Sviluppo Italia che evidenzia ai mercati finanziari ed alla platea degli investitori le condizioni di convenienza per l'investimento nel Mezzogiorno. Oggi molti processi di investimento si realizzano sul piano politico con una concertazione di forti soggettività politiche. La creazione di un soggetto che promuova le condizioni di convenienza per l'investimento è pertanto da favorire anche alla luce delle positive esperienze di altri Paesi con zone caratterizzate da particolare disagio economico (quali il Galles). Fa presente che il soggetto deputato a promuovere le condizioni di convenienza per l'investimento nel Mezzogiorno dovrebbe anche indicare all'investitore il percorso più semplice per realizzarlo. Occorre sburocratizzare l'intermediazione tra le risorse presenti nel mercato ed il Mezzogiorno. Tale intermediazione altera la destinazione delle risorse ed impedisce la efficienza dei progetti e la loro capacità di creare occupazione.

In tale contesto nasce la necessità della creazione di una *holding* a cui conferire la partecipazione delle aziende già esistenti che confluiscono nelle due società, l'una per i servizi allo sviluppo, e l'altra per i servizi finanziari. Le due strutture risultano necessarie dopo l'avvio del contatto con l'investitore: servono infatti a rendere più efficiente l'investimento. A tale proposito e relativamente al settore finanziario, fa presente che oggi nel Mezzogiorno non mancano capitali ma strutture tecniche adeguate a far confluire i capitali nei progetti che lo richiedono.

La presenza di un soggetto finanziario moderno che funzioni come banca d'affari risulta pertanto utile a coloro che non

hanno sufficienti garanzie patrimoniali. Fa presente a tale proposito l'opportunità di garantire la partecipazione dei privati alla realizzazione delle strutture tecniche per i capitali. Aggiunge che successivamente all'istituzione della *holding* Sviluppo Italia sarà necessario procedere ad una valutazione economico-patrimoniale delle aziende interessate.

Tale valutazione non può essere svolta dalle amministrazioni in primo luogo per un motivo di motivazione e in secondo luogo per un problema di risorse. Ritiene pertanto necessario individuare un *advisor* che sulla base delle indicazioni politiche e del criterio dettato dalla *holding* proceda alla valutazione delle imprese con successiva proposta di accorpamento o fusione delle stesse imprese nelle due società individuate all'interno del gruppo.

Fa presente inoltre che l'istituzione di Sviluppo Italia rappresenta un momento di rinnovamento delle classi dirigenti del Mezzogiorno. Invita pertanto il sistema dei partiti a giocare sul tema di Sviluppo Italia una partita di controllo in luogo di una partita di interferenza. I nuovi manager devono essere individuati sulla base di criteri di competenza. Propone pertanto di prevedere nel decreto che gli amministratori vengano individuati sulla base di criteri di professionalità, magari servendosi di strutture che solitamente procedono alla selezione degli stessi *manager*.

Concorda con le osservazioni del relatore Coviello sulla opportunità della presenza di regioni ed enti locali nel gruppo: è necessario però non creare instabilità nella platea degli azionisti.

Conclude facendo presente la necessità di trovare parametri che permettano di estendere gli interventi previsti per le aree dell'obiettivo 1 anche ad altre aree. Concorda con il relatore relativamente all'area di intervento – che deve essere nazionale – della RIBS. Relativamente poi alla proposta del senatore Marchetti sulla opportunità di creare una terza società fa presente la necessità di distinguere la promozione di imprese nel Mezzogiorno dalla promozione di lavoro. Italia lavoro deve infatti essere un soggetto autonomo, da rendere più autorevole anche sotto il profilo statutario.

Il Presidente Luciano CAVERI comunica che entro le ore 16 della giornata odierna verrà depositata dal relatore, senatore Coviello, la proposta di parere: il termine per gli emendamenti e le eventuali proposte di parere alternative è fissato per mercoledì 2 dicembre alle ore 11. Conclude ricordando che la Commissione comincerà l'esame degli emendamenti presentati alla proposta di parere nella seduta di domani 2 dicembre ore 13.

**La seduta termina alle 13,20.**