

COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

Mercoledì 16 settembre 1998. — Presidenza del Presidente, Vincenzo CERULLI IRELLI, indi del Vicepresidente, Luciano CAVERI. — Interviene il Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato, Salvatore Ladu.

La seduta comincia alle 13,50.

Schema di decreto legislativo recante la «Razionalizzazione delle norme concernenti l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo», in attuazione dell'articolo 11, comma 1, lettera b), della legge 15 marzo 1997, n. 59.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento sospeso nella seduta di martedì 15 settembre 1998.

Il senatore Michele BONATESTA, pur riconoscendo la validità del provvedimento e l'esigenza di armonizzare le politiche di vigilanza sul settore assicurativo, sollecitato oggi più che mai dalla spinta della moneta unica e dal maggior rilievo che l'impresa assicurativa assume nel contesto del mercato globale, condivide le perplessità espresse dal collega Gubert in merito ad un eccesso di delega riscontrabile rispetto a quanto disposto dall'articolo 11, comma 1, lettera b) della legge n. 59 del 1997.

Tale aspetto rileva dal momento che le imprese di assicurazione saranno sempre più presenti nel nostro sistema previdenziale con il difficile compito di dover supplire alle carenze dello Stato.

Sottolinea che il Sottosegretario Ladu ha peraltro evidenziato l'importanza della riforma proprio in un momento in cui lo Stato sociale è sempre più debole, incapace di offrire certezze ai cittadini senza il supporto di una nuova cultura di impresa, così come per le imprese assicuratrici di tutti i Paesi europei è divenuto fondamentale trovare nuovi spazi nel settore previdenziale e assistenziale.

Per quanto riguarda la maggiore autonomia amministrativa che l'ISVAP dovrebbe conseguire a seguito dell'applicazione del provvedimento, desta perplessità la previsione che la parte di contributo per lo svolgimento dell'attività di vigilanza versata annualmente dalle imprese di assicurazione e di riassicurazione, di cui all'ultimo comma dell'articolo 4, eventualmente non impegnata dall'ISVAP nel corso dell'anno di competenza sia versata al bilancio dello Stato.

Sembrerebbe più opportuno modificare tale disposizione affinché le somme eventualmente non impegnate nel corso di un esercizio vengano riportate nuovamente nel bilancio dell'ISVAP, al fine di conferire una maggiore autonomia all'Istituto che secondo la volontà del legislatore

dovrebbe assurgere a rango di autorità indipendente, a cui far riferimento per il governo di mercati complessi e per tutelare gli interessi dei contribuenti diretti, che viceversa vedrebbero distorta la destinazione dei contributi da loro versati.

Le disposizioni di cui al comma 4 dell'articolo 1, per quanto concerne le procedure selettive per l'assunzione da parte dell'ISVAP di personale proveniente dal Ministero dell'industria, sembrano eccessivamente dettagliate, e parzialmente contraddittorie con l'ampia discrezionalità attribuita dall'istituto ai sensi del comma 22 dell'articolo 4.

Infine, le norme di cui al comma 4 dell'articolo 4 potrebbero ingenerare qualche incertezza sul piano interpretativo soprattutto per quanto concerne l'esercizio delle attività di vigilanza sull'ISVAP da parte del Ministero dell'industria, poiché non si capisce se tale attività verrebbe meno come parrebbe logico assumendo l'ISVAP il rango di autorità indipendente.

Schema di decreto legislativo recante la riforma dell'ENEA, in attuazione degli articoli 11 e 18 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il senatore Antonio DUVA, *relatore*, illustra lo schema di decreto legislativo in esame che delinea la trasformazione dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA) attualmente disciplinato dalla legge n. 282 del 1991, nell'Agenzia nazionale per l'energia e l'ambiente, ente di diritto pubblico operante in piena autonomia e chiamato a svolgere attività di ricerca e di innovazione tecnologica per lo sviluppo sostenibile e a prestare servizi avanzati nei settori dell'energia e dell'ambiente.

La trasformazione dell'ENEA in Agenzia risponde, come sottolinea la relazione di accompagnamento al provvedimento, ad un duplice obiettivo ossia quello di

definire in maniera più chiara la missione dell'Ente e quello di dotarlo di strumenti normativi che gli consentano di funzionare in maniera più agile ed efficace.

In ordine al primo obiettivo vengono considerati necessari sia un rafforzamento del ruolo dell'ENEA quale strumento operativo della Pubblica Amministrazione in modo da compensare il venir meno del contributo degli *ex* enti energetici alla ricerca e alle iniziative di carattere pubblico a seguito dei relativi processi di privatizzazione, sia l'avviamento di iniziative di ricerca e attuative finalizzate al rispetto dei vincoli energetici derivanti dagli impegni assunti in occasione della Conferenza di Kyoto del dicembre scorso, promossa dall'ONU sui cambiamenti climatici della terra. La nuova Agenzia potrà avvalersi di ulteriori strumenti, quali contratti e convenzioni con pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, scuole, università ed imprese e potrà concludere accordi di programma con i Ministeri interessati.

Rileva che le linee caratterizzanti del provvedimento sono da individuare nella piena autonomia operativa dell'Ente, nell'ampliamento delle possibilità e degli strumenti attuativi a sua disposizione, nella semplificazione dei relativi organi e nella ridefinizione delle funzioni del Consiglio di amministrazione.

Riguardo, infine, alle fonti di finanziamento dell'Agenzia, lo schema in esame stabilisce che lo Stato provvederà alle relative spese di gestione e di funzionamento, nonché al finanziamento dei programmi annuali e pluriennali e degli accordi di programma, mediante apposito stanziamento disposto annualmente dalla legge finanziaria oltre naturalmente alla utilizzazione di mezzi finanziari derivanti dal patrimonio proprio dell'ente, nonché di ogni altro provvedimento derivante dalla sua attività.

La base del provvedimento va individuata nella legge 15 marzo 1997, n. 59 e in particolare nell'articolo 11, comma 1, lettera *d*) che nell'ambito di una generale delega legislativa per il riordino delle pubbliche amministrazioni, delega il Go-

verno ad emanare uno o più decreti legislativi per « riordinare e razionalizzare gli interventi diretti a promuovere e a sostenere il settore della ricerca scientifica e tecnologica, nonché gli organismi operanti nel settore ».

Ricorda che lo schema in esame è stato preceduto recentemente dal decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, emanato sempre in attuazione dell'articolo 11, comma 1, lettera *d*), le cui disposizioni perciò debbono intendersi applicate anche all'attività dell'istituenda Agenzia nazionale per l'energia e l'ambiente.

Per quanto riguarda gli effetti amministrativi conseguenti, il provvedimento in esame si prevede un potere di indirizzo sull'Agenzia da parte del Ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con i ministeri dell'università, dell'ambiente e degli affari esteri (quest'ultimo limitatamente alle attività internazionali). Agli stessi Ministeri sono attribuiti compiti di controllo preventivo su alcuni atti dell'Agenzia. Tali compiti sono sostanzialmente identici a quelli attribuiti già dalla legge n. 282 del 1991 agli stessi Ministeri.

Con riferimento poi agli effetti finanziari, il provvedimento, secondo la relazione tecnica, non determina a carico dello Stato oneri finanziari aggiuntivi rispetto a quelli attualmente previsti dalla legge n. 282 del 1991.

Passando ad analizzare il provvedimento, osserva che esso appare ispirato a due finalità pienamente condivisibili: in primo luogo, la migliore definizione delle finalità dell'ente soprattutto in rapporto alle mutate esigenze del Paese in materia di sviluppo sostenibile ed, in secondo luogo, la previsione di un impianto organizzativo dell'ENEA più snello.

Tuttavia l'articolato del provvedimento non appare pienamente rispondente al conseguimento di tali obiettivi essenzialmente per due ordini di ragioni. I due compiti fondamentali dell'ENEA — l'attività di ricerca e il ruolo di « servizio » — che sono stati sempre compresenti nella vita dell'ente e che, in un certo senso, ne hanno costituito la fisionomia specifica sin

da quando esso di chiamava CNEN — non risultano nella cornice prospettata dalla riforma oggetto di una sintesi ma piuttosto di una giustapposizione che può risultare fonte di inconvenienti rilevanti.

Il modello sottoposto al parere della Commissione non prevede una distinzione o, meglio, una separazione netta fra i due momenti, ricerca e servizio, (ciò che in via di principio sarebbe pure ipotizzabile anche se non auspicabile) ma non fornisce neppure a questo rapporto una cornice pienamente soddisfacente almeno per quanto riguarda una prospettiva di sicuro rilancio dell'attività di ricerca dell'ENEA.

Questo aspetto si coglie con particolare evidenza nella scelta di far assumere all'ENEA la denominazione di « agenzia », scelta rispetto alla quale sarebbero utili almeno elementi di chiarimento, ove non ci si voglia orientare per una piena riconsiderazione di tale indirizzo.

Il secondo elemento critico di carattere generale riguarda una certa propensione pubblicistico-burocratica del testo in esame particolarmente per ciò che attiene alla parte relativa al personale. Si tratta di un approccio che, se non adeguatamente rivisto, potrebbe risultare di ostacolo a una piena valorizzazione delle risorse umane e del considerevole patrimonio scientifico-professionale di cui l'ente dispone e a un efficace sviluppo delle attività dell'ENEA soprattutto nella dimensione internazionale.

Illustrando l'articolato del testo, osserva che l'articolo 1 prevede la denominazione di « agenzia » per ciò che viene indicato come un ente di diritto pubblico. In tal modo, ci si espone al rischio di interpretare la struttura come finalizzata alla mera erogazione di finanziamenti, mentre il termine « agenzia » è più un termine di diritto commerciale che di diritto pubblico. Inoltre, l'esistenza dell'Agenzia Nazionale per la Protezione e l'Ambiente (ANPA) rischia di rendere l'istituenda agenzia una duplicazione.

Quanto al comma 4 dello stesso articolo 1, la limitazione dell'applicazione del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204

alle sole attività di ricerca dell'agenzia introduce una specificazione che non si rinviene in quel provvedimento.

Ritiene inopportuno — all'articolo 2, comma 2 — il riferimento alla politica governativa: propone, pertanto, di inserire in sostituzione un richiamo alla politica nazionale, essendo prevista anche una implementazione dei rapporti dell'agenzia con le Regioni. Fa notare che nello stesso articolo 2 manca nell'individuazione dei compiti del nuovo ente il riferimento all'innovazione tecnologica.

Osserva poi che la figura del Presidente dell'agenzia, di cui all'articolo 5, appare debole, non essendo prevista, accanto alla funzione di rappresentanza legale, la funzione di sovrintendenza. Analoga debolezza si riscontra per l'attività del Consiglio di amministrazione di cui all'articolo 6, al quale si riconoscono funzioni di indirizzo senza un correlato potere di controllo sull'attività dell'ente.

Inoltre, sempre in riferimento all'articolo 6, pur condividendo l'obiettivo di ridurre il numero dei membri del Consiglio di amministrazione, esprime perplessità sulla mancata garanzia di una rappresentanza del Ministero del tesoro e del Ministero degli esteri in seno allo stesso Consiglio, trattandosi di Ministeri interessati a vario titolo all'attività dell'agenzia.

Reputa eccessive le incompatibilità previste all'articolo 8, comma 2, per le cariche di Presidente e di componente del Consiglio di amministrazione: relativamente alla incompatibilità per la partecipazione a partiti politici, propone di limitarla solamente a cariche elettive ed esecutive nei partiti stessi.

Relativamente all'articolo 10, comma 2, ritiene eccessivo che l'agenzia debba detenere il controllo delle società a cui viene demandato lo svolgimento di specifiche attività. Potrebbe risultare sufficiente in alcuni casi la mera partecipazione alle società medesime.

Ravvisa, inoltre, all'articolo 11 un eccesso burocratico in contrasto con la autonomia dell'ente. La previsione della trasmissione ai Ministri degli atti del Consiglio di amministrazione di cui fanno

parte rappresentanti degli stessi Ministeri appare ridondante. Quanto, poi, alla efficacia delle delibere dello stesso Consiglio di amministrazione di cui al comma 2 dell'articolo 11, propone di prevedere una forma di silenzio-assenso.

Aggiunge che la norma dell'articolo 13 che prevede la deliberazione di un piano di riorganizzazione entro centottanta giorni, decorrenti dalla costituzione degli organi effettuata a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo in esame, appare inapplicabile, visto che si tratta di un compito ordinario del Consiglio di amministrazione: il piano attiene infatti all'attività annuale dell'ente.

Appare, inoltre, opportuno, per maggior chiarezza, indicare all'articolo 15, comma 3, il riferimento al Contratto Collettivo Nazionale — Comparto « Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione ».

Rilevando che la disposizione dell'articolo 16, comma 1, appare non necessaria, conclude comunicando che sono pervenute richieste di incontri sul tema in esame. Propone, pertanto, di procedere ad audizioni al fine di acquisire elementi funzionali alla determinazione della proposta di parere.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica che relativamente al provvedimento in esame — oltre che per quello concernente il riordino del CNR — è pervenuta dal deputato Frattini una nota con la quale si invita l'Ufficio di Presidenza a valutare l'opportunità di un'audizione di alcuni componenti del Consiglio nazionale per la scienza e tecnologia, vista la complessità della materia, al fine di acquisire l'opinione imparziale di chi ha autorevolmente operato nel mondo della ricerca.

Il senatore Ettore ROTELLI esprime perplessità sulla opportunità di procedere ad audizioni sulla base di richieste pervenute al relatore o di indicazioni fornite dai colleghi. Propone, a tal proposito, di individuare un criterio diretto a rendere le audizioni funzionali al provvedimento.

La senatrice Franca D'ALESSANDRO PRISCO invita a riflettere sulle modalità di audizione relativamente al provvedimento in esame. Propone che, a tal proposito, deliberi l'Ufficio di Presidenza.

Il deputato Luciano CAVERI, *presidente*, ricorda che il tema era stato posto all'ordine del giorno dell'Ufficio di Presidenza di martedì 15 settembre, ma non esaurito in tale sede. Pertanto, sarà nuovamente affrontato in una prossima riunione dell'Ufficio di Presidenza.

Il senatore Renzo GUBERT rileva che il provvedimento sembra ricondurre al controllo politico tutto il settore della ricerca. A tale proposito esprime perplessità sulla previsione di soppressione del Comitato scientifico, la cui autorevolezza è data da una struttura stabile che riesce ad accompagnare la gestione dell'ente con il prestigio scientifico. Reputa inoltre inopportuna la commistione tra funzioni di sostegno di governo e funzioni di ricerca. Le conoscenze richieste per svolgere l'attività scientifica e l'indipendenza dal potere politico sono requisiti diversi

da quelli richiesti per prestare servizi o per erogare finanziamenti. A tal proposito non condivide la disposizione dell'articolo 3, comma 1, lettera *d*), perché non è opportuno che un ente che si occupa di ricerca intervenga nel finanziamento: in tal modo si danneggia la stessa ricerca.

La compresenza di funzioni strumentali al governo e funzioni di ricerca scientifica è in contrasto con l'esigenza di sviluppo della ricerca scientifica. A tale proposito osserva che la previsione dell'articolo 2, lettera *a*), secondo cui l'ENEA fornisce il supporto organizzativo alle amministrazioni competenti per le azioni pubbliche è poco coerente con le funzioni di ricerca dell'ente.

Aggiunge che occorre chiarire il senso della dizione «sviluppo sostenibile» che può essere inteso in vari modi.

Conclude chiedendo di correggere l'impostazione del provvedimento rivalutando l'autonomia scientifica dell'ENEA e scindendo le funzioni di governo dalle funzioni di ricerca scientifica.

La seduta termina alle 14,35.