

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

68° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 GIUGNO 1990

Presidenza del Presidente CASSOLA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Riforma dell'ENEA» (1521), d'iniziativa del senatore Gianotti e di altri senatori

«Norme per il riordino del Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative (ENEA)» (1705)

«Norme sulle istituzioni funzionali all'attuazione del Piano energetico nazionale» (1803-bis) (Risultante dallo stralcio, approvato dalla 10^a Commissione permanente

nella seduta del 19 aprile 1990, degli articoli da 1 a 5 del disegno di legge n. 1803)

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE	<i>Pag. 2, 6, 7 e passim</i>
ALIVERTI (DC)	7, 8
FORNASARI, sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato	2, 3
GIANOTTI (PCI)	3, 4
GRADARI (MSI-DN)	5, 6
VETTORI (DC)	4, 5

I lavori hanno inizio alle ore 9,45.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Riforma dell'ENEA» (1521), d'iniziativa del senatore Gianotti e di altri senatori

«Norme per il riordino del Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative (ENEA)» (1705)

«Norme sulle istituzioni funzionali all'attuazione del Piano energetico nazionale» (1803-bis) (Risultante dallo stralcio, approvato dalla 10^a Commissione permanente nella seduta del 19 aprile 1990, degli articoli da 1 a 5 del disegno di legge n. 1803)

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: «Riforma dell'ENEA», d'iniziativa del senatore Gianotti e di altri senatori; «Norme per il riordino del Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative (ENEA)» e «Norme sulle istituzioni funzionali all'attuazione del Piano energetico nazionale», risultante dallo stralcio, approvato dalla 10^a Commissione permanente nella seduta del 19 aprile 1990, degli articoli da 1 a 5 del disegno di legge n. 1803.

Riprendiamo la discussione, sospesa nella seduta del 21 giugno.

Il rappresentante del Governo intende prendere la parola per preannunciare alcuni emendamenti.

FORNASARI, *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Vorrei presentare subito una serie di emendamenti che potrebbero più compiutamente dar senso a questa nostra seduta. La procedura prevista dalla circolare della Presidenza del Consiglio dell'inizio di quest'anno impone una serie di passaggi per la presentazione degli emendamenti, una serie di concerti a livello della Presidenza del Consiglio. Pertanto, potrò solo illustrare i punti sui quali è intenzione del Governo di presentare proposte emendative.

Il primo punto è relativo ad un maggior coinvolgimento, nella fase di programmazione dell'attività dell'Ente, degli altri Ministeri interessati, in particolare il Ministero dell'ambiente e quello dell'università e della ricerca scientifica. L'intenzione è di istituzionalizzare questa partecipazione attraverso una Commissione interministeriale per l'esame della programmazione triennale che serva come coordinamento operativo con gli altri Ministeri.

Il secondo punto: questa programmazione triennale dovrà essere di tipo scorrevole, nel senso che la legge di finanziamento triennale è a fronte di un piano triennale di attività e di anno in anno si definirà il finanziamento, riservando al Ministero dell'industria, di concerto con il

Ministero del tesoro, la facoltà - ove necessario - di spostare risorse finanziarie da un esercizio finanziario all'altro nell'ambito degli stanziamenti triennali previsti dalla legge. Un altro punto tende ad eliminare la partecipazione dei sindacati dal consiglio di amministrazione. Occorre ampliare da 5 a 6 il numero dei componenti la giunta esecutiva che risulterebbe così composta: il presidente, il vice presidente, il direttore generale e tre componenti del consiglio. A questi ultimi tre occorre delegare le responsabilità programmatiche dei tre settori di attività dell'ente: energia, ambiente e innovazione tecnologica. Un altro punto tende ad esplicitare, a livello istituzionale, che l'ENEA è un ente tecnico di servizio per le pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, e per tutti gli operatori del settore energetico, confermando l'unitarietà di direzione da parte del Ministero dell'industria e indicando la possibilità di istituzionalizzare il supporto tecnico-scientifico anche ad altri Ministeri, in particolare quelli dell'ambiente e della università e della ricerca scientifica e tecnologica.

A livello gestionale è esplicitata la possibilità di autofinanziamento dei programmi dell'ente tramite accordi di programma stipulati con organismi pubblici e finanziati anche con legge di spesa indipendente dalla legge di finanziamento dell'Ente, oppure tramite la vendita di servizi agli operatori del settore energetico e ambientale (omologazioni, certificazioni, rilievi sperimentali, servizi di analisi, eccetera).

Per quanto riguarda la DISP, l'opinione del Governo è quella di mantenere nei termini di questo testo legislativo anche la scelta contenuta nel disegno di legge originario, n. 1803, e quindi disciplinare oltre all'ENEA anche la DISP all'interno di questa legge. Si tratta della costituzione della DISP come struttura autonoma alle dipendenze della Presidenza del Consiglio.

Questa, in estrema sintesi, è quella che ormai si definisce la filosofia dei preannunciati emendamenti.

GIANOTTI. Avendo appena sentito queste precisazioni, riterrei opportuno avere un minimo di tempo per valutare meglio tutta la questione.

Peraltro, prendo atto del punto in cui si cerca di eliminare i rappresentanti sindacali dal consiglio di amministrazione, cosa su cui concordiamo e che avevamo già proposto nel nostro disegno di legge.

Un punto che mi pare particolarmente rilevante è relativo all'allargamento delle funzioni dell'ENEA a nuovi campi (ambiente e innovazione tecnologica), cosa che noi consideriamo molto interessante, ma che implicherebbe un maggior coinvolgimento dei Ministeri che hanno competenza in questi due campi: il Ministero dell'ambiente e il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Ora, se ho capito bene, il coinvolgimento di questi due Ministeri verrebbe conseguito in due modi: prima con la costituzione di un comitato interministeriale e poi con la costituzione di un comitato scientifico nell'ambito dell'ENEA, che però non ho inteso bene quali funzioni svolgerebbe, quali relazioni avrebbe con i programmi dell'ENEA medesimo.

Ora, non so se questa sia già una proposta, anzi chiedo se questa filosofia che il Sottosegretario ha illustrato sia stata proposta dal

Governo nel suo insieme, o provenga invece dal Ministero dell'industria, anche perchè mi pare che queste due formule di coinvolgimento degli altri Ministeri siano ancora un po' esili, se si tiene conto che, soprattutto da parte del Ministero dell'ambiente, si manifesta una tendenza abbastanza netta alla creazione di una Agenzia per l'ambiente, a carattere operativo, mentre noi siamo convinti che sia assai più utile che questa esigenza sia contenuta dentro l'ENEA ed abbia maggiore efficacia per il paese.

È questo dunque il quesito che pongo: la proposta è collegiale del Governo oppure no? Si ritiene che forme di coinvolgimento di altri Ministeri siano sufficienti per superare divisioni nei tre settori considerati?

Si propone l'ampliamento della giunta esecutiva da cinque a sei membri, con l'ingresso del direttore generale, che costituisce una novità rispetto al disegno di legge del Governo. Ricordo, a tale proposito, che già in sottocommissione erano stati da noi avanzati seri dubbi in ordine all'eventualità di inserire il direttore generale nel consiglio di amministrazione; infatti, o si è direttore generale o si è amministratore. Ora si propone addirittura il suo ingresso nella giunta esecutiva, accentuando la diarchia tra presidente e direttore generale. Devo dunque esprimere forti riserve in proposito.

Quanto poi all'incarico a tre membri della giunta esecutiva di presiedere alle tre aree dipartimentali, questa previsione mi lascia ancor più perplesso, poichè si tratta di aree operative alla testa delle quali devono esservi dei dirigenti dell'ente subordinati al direttore generale, che è responsabile del funzionamento dell'ente stesso dinanzi alla giunta e al consiglio d'amministrazione. Ritengo che accogliendo l'ipotesi prospettata si riprodurrebbe una diarchia anche a livello di aree dipartimentali; si determinerebbe, cioè, una diarchia tra consigliere delegato e direttore, il che mi sembra aumenti la frantumazione dei poteri all'interno dell'ente.

Per quanto concerne il piano triennale «scorrevole», si prevede che per esso sia competente il Ministro dell'industria, di concerto, per la parte di competenza, con il Ministro del tesoro. Da questa attività essenziale vengono così ad essere esclusi i Ministri dell'ambiente e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, il che non mi sembra opportuno.

Naturalmente, occorre capire meglio come dovrebbe attuarsi la «scorrevolezza» del piano. È comunque all'esame del CIPE un piano quinquennale dell'ENEA, che, a quanto si dice, dovrebbe essere approvato dal CIPE medesimo entro il 12 luglio prossimo. Sarebbe abbastanza curioso che si approvasse quel piano quinquennale nel momento in cui è in discussione l'ipotesi di un piano triennale in conformità alle scadenze temporali della legge finanziaria.

VETTORI. La riforma prospettata dal sottosegretario Fornasari ci sembra molto interessante; si tratta, infatti, di un contributo molto importante ai temi che dovremo affrontare.

La proposta del Governo individua talune soluzioni per alcune delle numerose richieste da noi avanzate in questo periodo. In modo particolare, sembra dare risposta ad alcuni interrogativi posti dal

senatore Aliverti. È una proposta che di sicuro dovrà essere affinata ed approfondita, in relazione ad esempio al nuovo ruolo della DISP e alle funzioni delle tre aree operative (energia, ambiente, innovazione). La proposta del Governo costituisce, comunque, un'utile base di discussione.

GRADARI. Lo stato delle cose, tenuto conto che si parte da quattro disegni di legge cui si aggiungono queste considerazioni ed osservazioni del Governo, comporta che occorra una calibratura generale di tutta la materia. Ho l'impressione che ci si muova con una certa difficoltà nell'individuazione del filone più importante di tutta la materia: in sostanza la ristrutturazione dell'Ente, sia sotto un profilo più generale, sia sotto il profilo della propria organizzazione interna.

In questo momento non insisto più di tanto sugli aspetti che hanno determinato in questi anni difficoltà interne e poca chiarezza rispetto a compiti, prospettive e situazioni che di volta in volta hanno generato quel malcontento di varia natura che tutti ben conosciamo.

Ora, nel quadro complessivo della riorganizzazione del settore energetico e della ricerca, non vorrei che si approdasse ad un testo che diventi più un'assemblaggio di istanze diverse che non una configurazione di uno strumento di programmazione con caratteristiche ben precise, anche per evitare qualsiasi immagine di discrezionalità (sotto un certo profilo di aleatorietà) rispetto al programma nel settore energetico, dell'innovazione e dell'ambiente, che deve essere in qualche modo meglio finalizzato e focalizzato.

Anch'io, pertanto, attendo un testo unitario che sia un po' più preciso, eventualmente per proporre emendamenti o suggerire modifiche. Allo stato delle cose, dei punti che ha elencato il rappresentante del Governo mi pare che ce ne siano alcuni che sono senz'altro condivisibili, taluni addirittura suggeriti da uno stato di necessità (come il conferimento di attribuzioni ai Ministeri dell'ambiente e della università e della ricerca scientifica e tecnologica) perchè non è pensabile una politica non unitaria nell'ambito di questo settore. Ho qualche perplessità (mi sembra più un discorso di buone intenzioni che non riferibile a cose certe) sul punto relativo al programma triennale scorrevole: ho dubbi quando si adoperano queste formule che, in realtà, dicono poco, lasciando poi eccessiva discrezionalità e troppo ampi margini di interpretazione.

L'eliminazione dei sindacati dal consiglio di amministrazione mi pare che sia un'esigenza logica e condivisibile, anche per eliminare una mentalità eccessivamente lottizzatrice in base alla quale dovevano entrare nel consiglio di amministrazione anche ruoli e figure che non sempre erano direttamente collegabili al significato dell'ente in quanto tale (ma si tratta soltanto di cose di dettaglio).

Ho qualche perplessità, poi, sull'ipotesi dell'autofinanziamento tramite vendita di servizi. Mi pare che resti in piedi il problema centrale, cioè la figura giuridica dell'Ente (con di tutto ciò che può comportare tale figura giuridica) perchè teoricamente così dovrebbe essere un moderno ente, cioè vendere il «prodotto» sulla base di una certa autonomia ma anche nell'alveo di una programmazione cui accennavo in precedenza. Certo si tratta di cose che vanno definite perchè

l'esperienza non depone molto a favore della chiarezza. Per molti anni non si è capito che cosa facessero alcuni servizi dell'ENEA. Suscita perplessità tanto l'impostazione dei meccanismi programmatici quanto l'eventuale facoltà di erogare all'esterno determinati servizi dietro corrispettivo. Ci sorge il dubbio di una generica affermazione, cioè della trasformazione dell'ente in erogatore-venditore di servizi. Si tratta di una questione che va definita con una certa puntualità.

Circa la questione della DISP, il fatto che figuri nell'ambito dello stesso disegno di legge è cosa secondaria. Se si vuole dare un connotato di articolazione ampia al disegno di legge, ritengo che proprio nel disegno di legge stesso al nostro esame si debba parlare non soltanto del consiglio superiore dell'energia, ma anche dell'ENEA e della DISP. È un problema di tecnica legislativa, più che di sostanza politica. Infatti, la sostanza politica riguarda il fatto che questo scorporo, più che opportuno, è doveroso. Non so che fine abbia fatto l'ipotesi, che si avanzava, di una sorta di «ente grandi rischi», ma forse su questo punto sono rimasto indietro, anche se continuo a sostenere che pensare alla DISP soltanto come ad un concreto riferimento alla materia della sicurezza nucleare non so fino a che punto sia opportuno rispetto ad una impostazione più complessiva per cui il rischio del nucleare e tutto ciò che ne deriva possa rientrare in un assetto organico, onnicomprensivo, della materia del rischio a tutti i livelli.

Aspetto quindi qualcosa di più preciso, da parte del Governo, per approfondire la materia e suggerire qualche modifica.

PRESIDENTE, relatore alla Commissione. Vorrei qualche informazione in merito alle proposte del Governo.

Noi ci troviamo di fronte a tre fatti nuovi: il primo riguarda la crisi profonda dell'ENEA, che si sta prolungando ormai da molti anni, mancando l'asse centrale su cui ruotava, cioè la materia nucleare. D'altra parte, c'è stata una estensione impropria di tutta una serie di iniziative non collegate strettamente ai fini istituzionali dell'ente. Poi, da alcuni settori, anche della Commissione industria, si era chiesta la creazione di una agenzia per l'innovazione tecnologica aderente ad alcuni *standards* istituzionali di altri paesi. Da parte di altri settori, anche ambientalisti, ad imitazione di modelli esistenti in Europa, si proponeva l'istituzione dell'agenzia per l'ambiente. Ci troviamo di fronte alla necessità di dare vita a tre agenzie (ENEA, innovazione tecnologica, ambiente); è la via più semplice e lineare, ma comporta sia un rischio di proliferazione di enti, sia il fatto che potrebbe mettere in discussione un patrimonio di competenze complesse come quello dell'ENEA. Ci siamo pertanto avvicinati ad una soluzione unificata: nel momento in cui si pone questo problema non si tratta di allargare le competenze ad altri Ministeri ma di ridisegnare complessivamente tutte le competenze. Il limite che vedo nelle proposte del Governo è quello di cercare un ampliamento delle competenze. Ora, da parte del Parlamento ci deve essere molta attenzione a non togliere competenze a nessuno, ma anche a non attribuirle in modo improprio ad altri. Si deve ridefinire una serie di pesi e di equilibri all'interno delle istituzioni, proprio perchè abbiamo fatto una scelta assai difficile da mediare sul piano sia culturale, sia istituzionale, sia politico.

Quindi occorre ridisegnare un modello istituzionale di funzionamento dell'ente che tenga conto di queste tre caratteristiche. Infine si deve considerare che, se dovesse passare questa impostazione, l'ENEA dovrà occuparsi della gestione di programmi complessi, sia per l'innovazione tecnologica sia per l'ambiente e l'energia. A quel punto mi parrebbe strano che i Ministeri che hanno competenza intorno a tali problemi debbano delegare altri Ministeri a gestire di fatto i programmi. Occorrerebbe forse immaginare accordi di programma tra i Ministeri e l'ENEA quale gestore di programmi complessi.

Per il resto, considero quasi un adempimento d'obbligo la questione del sindacato, che ormai è matura: i sindacati non devono stare in consiglio di amministrazione. Ma a questo proposito, parallelamente, il consiglio di amministrazione non deve essere un consiglio di direttori generali: proprio l'esclusione dei sindacati è la ragione che impedisce l'attuazione del modello di consiglio di amministrazione di gestione. Il consiglio di amministrazione deve essere bensì organo di indirizzo e di controllo dei vari comparti - mi trovo d'accordo con l'osservazione che formulava il senatore Gianotti - perchè altrimenti l'assetto dell'ente sarebbe contraddittorio: infatti, o vogliamo mantenere un atteggiamento punitivo nei confronti dei sindacati (il che non corrisponde alla mia intenzione) oppure il modello così definito impedisce anche la soluzione proposta dal Governo. Quanto alle possibili ipotesi di composizione del vertice, dobbiamo considerare che quello che prevede il presidente e l'amministratore delegato è un modello di diarchia comune a quasi tutte le organizzazioni aziendali; ma bisogna capire cosa intendiamo per direttore generale: se egli è un amministratore delegato è un conto, se è un direttore generale in senso stretto è un'altra cosa. Se è un amministratore delegato, è giusto che ci sia la giunta esecutiva; se invece è un coordinatore degli uffici all'interno dell'ente, occorre procedere in altro modo.

Si tratta di questioni che sono al momento all'esame di un comitato ristretto che speriamo concluda i suoi lavori rapidamente. Intendiamo tuttavia avvertire il Governo che non vogliamo fare un lavoro inutile: il Governo ci deve dire se ritiene prioritaria la riforma dell'ENEA ovvero l'approvazione dei programmi da parte del CIPE, perchè non si può pensare ad una riforma dell'ENEA, se nello stesso tempo già si indirizzano tutte le risorse disponibili. Se si crede alla riforma si predisponga un programma stralcio al fine di non punire l'Ente ed in modo che esso possa funzionare bene. In altre parole, se il Governo crede alla riforma dell'ENEA, non può dar vita alla definizione del programma triennale di quell'ente, mentre noi cerchiamo di disegnarne la riforma. È una questione che pongo al Governo, invitandolo a fornirci una risposta.

Attendiamo allora la formalizzazione degli emendamenti da parte del Governo. Intanto i Gruppi possono anch'essi presentare le loro proposte di modifica.

ALIVERTI. Signor Presidente, per quanto riguarda il merito siamo ancora nel vago. Il Governo sta procedendo ai suoi approfondimenti e quindi non siamo ancora in condizione di discutere le proposte che, si spera, presenterà entro breve tempo.

Vorrei tuttavia rivolgere una raccomandazione al rappresentante del Governo, tenendo presente che il Governo stesso ha già recepito le considerazioni effettuate in sede di dibattito sul Piano energetico nazionale ed ha raccolto le osservazioni che qui hanno svolto i colleghi Gianotti e Gradari ed in particolare il Presidente.

Per noi è necessario capire quale sia l'intenzione del Governo, cioè se intende presentare dei semplici emendamenti ai disegni di legge in discussione ovvero se ritiene di dover riformulare tutto il disegno di legge di riforma dell'ENEA. Occorre considerare, a questo proposito, che la legge è ormai obsoleta.

Dobbiamo poi definire se la fisionomia giuridica dell'Ente resta immutata, sulla scorta delle competenze da assegnare, come previsto nella legge istitutiva, o se viene modificato in ente economico di diritto pubblico.

Ecco, bisogna capire cos'è l'ENEA e quali sono le sue mansioni. Sono le due domande a cui occorre rispondere prima di procedere oltre.

La seconda questione riguarda il programma, previsto dall'articolo 3 della legge n. 1240 del 1971. Tale programma deve essere presentato dal Ministro al CIPE e contestualmente deve essere sottoposto all'esame del Parlamento insieme al consuntivo del quinquennio precedente. A tale proposito vogliamo far presente al Ministro che non ci si deve mettere di fronte al fatto compiuto, cioè ad un programma approvato dal CIPE, in ordine al quale l'ENEA potrebbe ottenere il relativo finanziamento, talchè il Governo sarebbe costretto a presentare la legge di finanziamento al Parlamento. In tal caso entreremmo in un conflitto di competenze e, soprattutto, sarebbe impossibile delineare la nuova fisionomia dell'ente. Si tratta, come è evidente, di passaggi alquanto delicati, di cui il Ministro deve farsi carico. Egli stesso deve sciogliere preliminarmente tali nodi, indipendentemente dal fatto che il Senato disponga di una proposta organica, presentata dal Gruppo comunista (d'altra parte, ad essa potrebbero aggiungersi quelle di altri Gruppi, ad esempio del Gruppo della Democrazia cristiana).

Pertanto prego il Presidente affinché, nella fase di approfondimento che si svolgerà in Commissione o in comitato ristretto, si accelerino i tempi e si preveda l'acquisizione del punto di vista del Ministro e del Sottosegretario quando essi saranno in condizione di fornirci risposte più puntuali. Credo inoltre che sia il caso di sentire i rappresentanti degli organi di vertice dell'ENEA: dobbiamo capire quali sono i contenuti del programma che è stato presentato al Governo e quali parti di quel programma possono esser da noi accolte. Sarebbe inutile riscrivere tutto, quando potremmo utilizzare anche alcune forme di ristrutturazione già avviate. Se gli impulsi si danno tempestivamente, credo che si faccia anche l'interesse del Parlamento, nel senso di accelerare i tempi di una riforma che, arrivati a questo punto, appare indispensabile.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Il Governo deve rispondere innanzi tutto ai quesiti che sono stati sollevati. Penso che sia da accogliere la proposta del senatore Aliverti di ascoltare i rappresentanti degli organi di vertice dell'ENEA. A questo punto allargherei il

panorama delle audizioni anche al Ministro dell'ambiente ed al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Poichè non si fanno osservazioni il seguito della discussione dei disegni di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA