

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

107° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI VENERDÌ 20 DICEMBRE 1991

Presidenza del Presidente ELIA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Norme per il finanziamento degli oneri relativi agli operatori sociali transitati dall'Ente italiano di servizio sociale nei ruoli dello Stato e delle regioni» (2937), d'iniziativa dei deputati Sapienza ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 4, 5 e <i>passim</i>
ACONE (PSI)	7, 8
BISSI, sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale	2, 3, 5 e <i>passim</i>
CABRAS (DC)	3, 6
GALEOTTI (Com.-PDS)	3, 5, 6 e <i>passim</i>
MURMURA (DC)	4, 7
POSTAL (DC), relatore alla Commissione	3

I lavori hanno inizio alle ore 10,55.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Norme per il finanziamento degli oneri relativi agli operatori sociali transitati dall'Ente italiano di servizio sociale nei ruoli dello Stato e delle regioni» (2937), d'iniziativa dei deputati Sapienza ed altri, approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Norme per il finanziamento degli oneri relativi agli operatori sociali transitati dall'Ente italiano di servizio sociale nei ruoli dello Stato e delle regioni», d'iniziativa dei deputati Sapienza ed altri, già approvato dalla Camera dei deputati rinviata nel corso della seduta pomeridiana di ieri.

Ritengo utile dare la parola al Governo per chiarire alcuni punti sollevati ieri.

BISSI, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* L'Ente italiano di servizi sociali (EISS) ha gestito molti servizi sociali per conto sia dello Stato che del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e delle regioni dal 1966 fino al 1990.

Il provvedimento al nostro esame riguarda la copertura finanziaria per gli oneri posti a carico dell'EISS in relazione al trasferimento alle regioni di circa 200 operatori sociali.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ha realizzato alcuni anni or sono un servizio sociale professionale rivolto ai lavoratori migranti, articolato in appositi corsi di formazione professionale che sono stati poi gestiti dall'EISS. Il mancato pagamento di alcune quote del fondo sociale europeo e alcuni ritardi che si sono determinati nel trasferimento dei fondi dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale all'EISS hanno determinato una difficoltà finanziaria per l'Ente che ammonta a circa tre miliardi, per la cui soluzione è stato predisposto il presente disegno di legge.

Attualmente l'EISS è sottoposto a gestione commissariale, situazione straordinaria che cesserà il 31 dicembre di quest'anno.

La copertura del provvedimento è posta a carico del fondo di tesoreria istituito ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 845 del 1978, destinato al finanziamento di progetti speciali eseguiti dalle regioni; la Commissione bilancio, trattandosi di formazione professionale, ha ritenuto di estenderne l'utilizzo all'EISS.

È un atto urgentissimo e dovuto nei confronti d'un istituto la cui validità è stata sempre riconosciuta da tutti.

Mi è stato chiesto perchè il disegno di legge è d'iniziativa parlamentare e non governativa. In effetti v'era stato un accordo tra il Governo e i componenti della Commissione lavoro della Camera dei

deputati. Al momento della presentazione del disegno di legge ci siamo accorti che nel contempo si era attivata anche l'iniziativa parlamentare. Data l'identità dei contenuti si è ritenuto di lasciare procedere il testo proposto dai deputati Sapienza ed altri.

GALEOTTI. L'intervento del Sottosegretario non riesce a fugare alcune perplessità che avevo già espresso all'inizio della discussione del disegno di legge. A mio parere la copertura finanziaria è del tutto impropria e ciò trova conferma nel parere espresso dalla Commissione bilancio, la cui interpretazione mi sembra del tutto diversa da quella fatta dal Sottosegretario. Se vogliamo proseguire l'esame del provvedimento in sede deliberante, è necessario che la 5^a Commissione esprima un parere più chiaro. Qualora la Commissione non intenda richiedere un'ulteriore precisazione alla Commissione bilancio, preannuncio che il mio Gruppo presenterà richiesta di rimessione all'Assemblea del disegno di legge.

CABRAS. Non riesco a capire qual è il chiarimento che viene richiesto, poichè la Commissione bilancio ha assicurato l'esistenza di una copertura attraverso il fondo per la formazione professionale.

GALEOTTI. Replicando a quanto detto dal sottosegretario Bissi, ho detto che il parere della 5^a Commissione, formulato in maniera estremamente ambigua, ad un'attenta lettura lascia intendere che la copertura è impropria.

POSTAL, *relatore alla Commissione*. Mi sembra che la Commissione bilancio abbia rilasciato il suo nulla osta circa la copertura finanziaria del provvedimento. Essa giudica, però, necessario che il Tesoro fornisca informazioni circa l'utilizzo del fondo di tesoreria istituito ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 845 del 1978.

In seguito alla richiesta del senatore Galeotti, peraltro, non si può che sollecitare alla Commissione bilancio una chiarificazione. Ripeto comunque che, per quel che mi riguarda, il parere espresso non lascia alcun dubbio sulla copertura. Per una maggiore chiarezza ne do lettura:

«La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, per quanto di competenza, esprime, a maggioranza, il proprio nulla osta pur ritenendo necessario che il Tesoro fornisca informazioni sulle modalità di utilizzo dell'articolo 26 richiamato dalla clausola di copertura finanziaria e che si possa in futuro rivedere il contributo, ove venissero meno le finalità cui esso è preordinato».

BISSI, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Vorrei dare alcune delucidazioni. L'articolo 26 della legge n. 845 del 1978 prevede che vi sia una addizionale sulle contribuzioni INPS al fine di integrare il finanziamento dei progetti di formazione professionale eseguiti dalle regioni. A seguito dell'approvazione da parte del Fondo sociale europeo dei singoli progetti è stabilito un contributo a carico del fondo di rotazione di cui all'articolo 25 della citata legge.

Posso anche informare la Commissione dello stato attuale di questi fondi. Dal punto di vista delle entrate, per l'anno 1991, si registra un avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti - dovuto ai problemi relativi ai progetti sui fondi sociali europei - di ben 976 miliardi. A questo proposito vi è stato un equivoco, perchè per il finanziamento del provvedimento recentemente discusso per l'occupazione di 2.000 giovani si è ricorsi a questo capitolo, su suggerimento della Commissione bilancio. Inoltre, considerato il gettito INPS di 219 miliardi e 2 miliardi per entrate diverse, il totale delle entrate per il 1991 ammonta a 1.197 miliardi. Per quanto riguarda le uscite, sempre per il 1991, si devono sommare 300 milioni per spese di amministrazione, 364 miliardi per attività istituzionali (i progetti sono concretamente nella fase di avvio), una serie di spese relative all'attuazione di varie leggi (ricordo i 100 miliardi per la legge n. 113 del 1986 e i 117 miliardi per la legge n. 492 del 1988), 31,5 miliardi del fondo di riserva per i provvedimenti in corso (con il quale è stato finanziato anche il provvedimento per l'EISS) e 30 miliardi per gli impegni in favore della Calabria; si arriva in tal modo ad un totale di circa 700 miliardi di uscite con un avanzo di amministrazione di 435 miliardi.

Per il 1992 si registra un totale delle entrate di 654 miliardi, derivanti dalla somma dell'avanzo citato e del gettito INPS.

Per quanto riguarda le uscite, le spese per attività istituzionali si riducono a 182 miliardi, mentre si ricorre a questo fondo per la legge n. 344 del 1991 per i profughi italiani (2,2 miliardi), per le provvidenze extracomunitarie (31 miliardi), per gli impegni in favore della Calabria (30 miliardi), per il personale a contratto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (54 miliardi) e per il finanziamento delle cooperative che svolgono lavori socialmente utili in alcune città come Napoli e Palermo (90 miliardi). La Commissione bilancio ha fatto presente che l'utilizzo del fondo di cui all'articolo 26 della legge n. 845 del 1978 non è proprio istituzionale, ma bisogna considerare che si tratta pur sempre di formazione professionale, anche se sul finanziamento dei progetti socialmente utili o sul provvedimento relativo ai contrattisti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale qualche perplessità è giustificata. Tuttavia si è deciso di fare ricorso alla copertura per altre piccole spese (come quelle concernenti le stelle al merito) e quindi la Commissione bilancio potrà esprimere parere favorevole anche su questi fondi.

Data l'urgenza e la necessità di approvare il provvedimento entro il 31 dicembre, mi rivolgo ai colleghi della Commissione ed in modo particolare a quelli del Gruppo comunista-PDS affinché si giunga al più presto alla conclusione del suo *iter*.

MURMURA. Attesa la natura delle prestazioni dell'Ente e considerati i chiarimenti forniti dal rappresentante del Governo, anch'io vorrei pregare il Gruppo comunista-PDS di voler modificare l'atteggiamento precedentemente dichiarato. Del resto, mi pare che anche la Commissione bilancio abbia espresso un parere sostanzialmente favorevole.

PRESIDENTE. Si tenga conto anche che il provvedimento è stato già approvato dalla Camera dei deputati.

GALEOTTI. Signor Presidente, mi dispiace di dover osservare che, come si evince dalle dichiarazioni del Sottosegretario e dalle precisazioni del collega Murmura, ormai si pensa ad uno scioglimento dell'Ente italiano di servizio sociale. La materia della formazione professionale – com'è noto – rientra nelle competenze delle regioni. Quindi, non capisco per quale motivo l'Ente non risulti ancora soppresso.

Detto questo, desidero sottolineare che noi non possiamo accettare questa soluzione, sempre a proposito del finanziamento, per un'altra questione di principio. Il contributo INPS per questo fondo, di cui ha parlato poc'anzi il Sottosegretario, ha una destinazione specifica: quella appunto della formazione professionale che riguarda le regioni.

BISSI, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Senatore Galeotti, mi dispiace interromperla, ma vorrei sottolineare che gran parte delle giacenze dipende dall'inefficienza delle regioni, che non utilizzano il fondo.

GALEOTTI. Questo è un altro discorso. C'è stata una lunga vertenza tra Stato, regioni e INPS proprio per questo contributo. Fino a poco tempo fa si è provveduto attraverso un'intesa per il versamento in via dilazionata da parte delle regioni, per un ammontare di diverse decine di miliardi. Le regioni hanno chiesto al Governo e all'INPS, attraverso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, di essere esonerate da questo debito perchè ritenevano di non averne il titolo. Poi, di fronte alle fortissime sanzioni determinate dall'INPS e di fronte alla crescita quotidiana del debito stesso, le regioni si sono piegate alla volontà del più forte. Ora invece si attinge a questo fondo che è specificamente destinato alla formazione professionale ad uso delle regioni e questo per me è un limite invalicabile.

Penso che sia una questione che deve essere affrontata in Aula, vista l'impossibilità di una risoluzione in questa sede con una «leggina» che all'ultimo momento perviene alla 1^a Commissione permanente. Vi sono altre questioni di merito ma questa per noi è pregiudiziale.

BISSI, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Mi sembra di capire che nel caso in cui la 5^a Commissione riformuli il parere in termini più chiari, il Gruppo comunista-PDS sarebbe disponibile a consentire alla prosecuzione dell'esame del provvedimento in sede deliberante.

Dal momento che probabilmente sarò presente alla riunione del sottocomitato per i pareri della Commissione bilancio, proporrò il riesame del parere.

Vorrei conoscere, però, la reale disponibilità del Gruppo comunista in caso di parere favorevole della Commissione bilancio, integrato dalle precisazioni richieste.

PRESIDENTE. Vorrei far notare che se superiamo il termine del 31 dicembre sarà necessaria una nuova deliberazione della Camera dei deputati, perchè muta l'anno di riferimento. Mi sembra pertanto ovvia l'urgenza di chiudere la situazione con un impegno del Governo per

l'avvenire a fare in modo che l'attività dell'EISS, nel caso debba permanere, riguardi soltanto le amministrazioni centrali senza interferire sulle competenze regionali.

GALEOTTI. Non c'è dubbio che, se la Commissione bilancio esprimerà inequivocabilmente parere favorevole con assunzione di responsabilità da parte della Commissione stessa o comunque della maggioranza, il problema sarà risolto.

Desidero peraltro far presente al Sottosegretario che in ogni caso sarebbe necessario un impegno formale del Governo a rivedere tutta la materia, prevedendo lo scioglimento di un ente del tutto inutile. Così facendo si riporterebbero nell'alveo delle competenze regionali i finanziamenti destinati alla formazione professionale.

BISSI, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Un impegno del Governo volto allo scioglimento dell'EISS non può essere preso con una valutazione semplicistica. Indubbiamente l'ente deve svolgere i suoi compiti per quanto riguarda la formazione professionale su progetti demandati a livello centrale, con esclusione di quelli a livello regionale; devo, però, ricordare che c'è una legge che affida compiti di formazione professionale alle regioni.

Il Ministero non può che seguire tale linea ma indubbiamente un impegno del Governo a sciogliere l'EISS, senza una previa valutazione delle sue conseguenze, è abbastanza problematico. Ripeto, se ne dovranno rivedere i compiti, che devono riguardare solamente progetti di valenza centrale, ma bisogna anche tener conto che l'EISS ha già portato a termine dei progetti con grande soddisfazione delle stesse regioni.

CABRAS. Intervengo per dare dei chiarimenti al senatore Galeotti che mi sembra così giacobino nelle sue valutazioni. Si tratta di un fondo che nella maggior parte è stato utilizzato per fini diversi, anche se concomitanti.

BISSI, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Ripeto, anche le regioni si sono avvantaggiate di questi fondi perchè molto di quel personale è stato loro trasferito ed è diventato docente di formazione professionale a livello regionale.

Vista allora la disponibilità del senatore Galeotti, proporrò oggi stesso alla Commissione bilancio il riesame del parere al fine di poter risolvere la questione.

GALEOTTI. Probabilmente il senatore Cabras non ha letto la relazione. Pregherei i colleghi di vedere il tipo di attività che è stata svolta e che ha portato a questa situazione debitoria. Io non ho nessuna posizione preconcepita, soltanto penso diventi una questione di principio.

CABRAS. Non riesco a capire le motivazioni d'un tale accanimento che mi sembra degno di miglior causa.

Che la Commissione bilancio debba prestare una maggiore attenzione alla disinvoltura del Governo e in particolare del Ministro del bilancio nel manipolare la legge finanziaria, invece di esercitare il suo rigore e i suoi sofismi su un provvedimento del genere, è questione che esula dal disegno di legge al nostro esame. Qui stiamo discutendo di personale che è stato inserito per svolgere compiti di assistenza sociale nell'amministrazione dello Stato e delle regioni. Il problema non è di trovare un'altra forma di copertura al di fuori di quella prevista dall'articolo 26 della legge n. 845 del 1978, perchè altrimenti ci porteremmo fuori da questo discorso.

BISSI, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. A mio giudizio la 5^a Commissione suggeriva l'utilizzo del fondo per compiti non istituzionali come lo sono i progetti socialmente utili e il finanziamento per l'occupazione di 2.000 giovani di cui il Ministero abbisogna per lo svolgimento dei suoi servizi. Ciò non ha nulla a che vedere con la formazione professionale; il parere in tal senso non contiene alcun vincolo ed è quindi favorevole.

La Commissione bilancio può benissimo rivedere il proprio parere, senza condizionarlo come ha già fatto, proprio come segnale verso il Governo affinché non si continui ad utilizzare questo fondo per motivi diversi da quelli istituzionali.

ACONE. Credo che si possa essere d'accordo su questa impostazione, altrimenti si determina un blocco insuperabile.

PRESIDENTE. Mi pare che vi siano alcuni fatti nuovi, rispetto alla conclusione del parere in cui si invocava un chiarimento da parte del Tesoro, i quali ci impongono un dovere di coerenza. Nei giorni scorsi abbiamo utilizzato questa copertura per provvedimenti le cui finalità sono ancora più lontane: mi riferisco a quello sull'occupazione dei 2.000 giovani e a quello sulle cooperative.

GALEOTTI. Noi abbiamo votato contro i provvedimenti anche per questo motivo.

PRESIDENTE. Data questa serie di precedenti utilizzazioni, in una situazione in cui c'è stato un beneficio indiretto per le regioni, se il Governo assume l'impegno - al di là della soppressione o meno dell'EISS - di utilizzare il fondo a beneficio diretto delle regioni, per finanziare la formazione professionale di competenza delle stesse, ritengo che possiamo ritenerci soddisfatti. Non credo sia opportuno impegnare il Governo a sopprimere l'ente, perchè questo dovrebbe rientrare in un disegno più generale di politica del settore. L'impegno a mio avviso più rilevante è l'utilizzo diretto per la formazione professionale delle regioni.

MURMURA. Quali sarebbero le ragioni per la soppressione dell'ente?

GALEOTTI. L'ente non funziona e, tra l'altro, ha una gestione commissariale.

BISSI, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Questa gestione termina il 31 dicembre.

ACONE. Ritengo che il rappresentante del Governo e la Presidenza della Commissione debbano farsi carico di sollecitare un nuovo parere della Commissione bilancio, per giungere alla conclusione dell'*iter* del provvedimento entro la prossima settimana.

BISSI, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. In conclusione, il Governo si impegna ad utilizzare i fondi di cui all'articolo 26 ad esclusivo beneficio delle regioni, per le iniziative nel campo della formazione professionale. In passato vi sono state difficoltà di bilancio che hanno distolto i fondi da questa finalità; adesso inizia a funzionare il sistema legato anche alla formazione europea e il Governo assume in modo drastico un impegno in questa direzione.

GALEOTTI. Se il parere della Commissione bilancio verrà modificato in senso pienamente favorevole, il Gruppo comunista-PDS non avrà difficoltà a discutere nel merito il provvedimento senza alcuna pregiudiziale.

PRESIDENTE. In attesa del nuovo parere della Commissione bilancio, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA