

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

28° RESOCONTO

SEDUTE DI SABATO 8 AGOSTO 1992

INDICE

Commissioni permanenti

5^a - Bilancio *Pag.* 3

BILANCIO (5ª)

SABATO 8 AGOSTO 1992

8ª Seduta

Presidenza del Presidente

ABIS

Intervengono i ministri delle finanze Gorla, del tesoro Barucci e del bilancio e programmazione economica Reviglio, nonché i sottosegretari di Stato per il tesoro Giagu Demartini e Sacconi.

La seduta inizia alle ore 10,05.

IN SEDE REFERENTE

Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (463)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 30 luglio 1992.

Riferisce il relatore PICANO sottolineando la gravità della congiuntura economica, caratterizzata da un elevato debito pubblico e da spinte speculative che in giugno videro un ruolo efficace di stabilizzazione monetaria esercitato dalla Banca d'Italia. Lo strumento della politica monetaria, però, determina effetti indiscriminati su tutti i destinatari delle scelte economiche pubbliche, il che può elevare un argine contro occasionali tendenze speculative ma non può affrontare stabilmente le cause strutturali della crisi economica del nostro Paese. Queste ultime, d'altro canto, non consentono più ulteriori indugi: con la firma del trattato di Maastricht la disciplina del mercato imporrà all'economia italiana quei vincoli necessari per procedere congiuntamente con i *partners* comunitari, corrispondenti - se non addirittura più severi - a quelle priorità di intervento da troppo tempo eluse nella politica nazionale di risanamento della finanza pubblica.

Occorre quindi una manovra economica selettiva, allo scopo di indirizzarsi verso i settori più ricchi della popolazione, costituiti da quel 10 per cento delle famiglie che detiene il 53 per cento della ricchezza complessiva del Paese: il 10 per cento del prodotto interno lordo è infatti destinato al pagamento di interessi connesso al debito pubblico e costituisce una forma di spoliazione delle categorie più indigenti in favore dei ceti più abbienti. Il Paese nel suo complesso si è infatti indebitato per pagare gli interessi sul debito pubblico, con una

conseguente distribuzione della rendita che avvantaggia i cittadini più anziani e detentori di risparmi nei confronti dei più giovani e destinatari di minori incrementi dei salari reali; ma soprattutto si determina un'elevazione costante del tasso d'interesse reale, che è fronte di una trasformazione sempre più accentuata della base produttiva italiana: l'occupazione manifatturiera va riducendosi, così come la concorrenzialità a livello internazionale delle nostre aziende, mentre si accelera il meccanismo di fuoriuscita di capitali all'estero.

Il Governo ha intrapreso immediatamente drastiche misure per la riduzione del fabbisogno; circa 30 mila miliardi potranno essere recuperati grazie alla conversione nella giornata di ieri del decreto-legge n. 333 del 1992; un controllo di prezzi e tariffe ed una intesa sul costo del lavoro sono in fase di realizzazione; infine il disegno di legge di delega in esame rappresenta un momento di necessaria correzione dei maggiori centri di spesa pubblica, da cui dovrebbe derivare una riduzione di circa 33 mila miliardi del *deficit* pubblico.

L'articolo 1, sulla delega in materia sanitaria, proceduralmente innova rispetto ai precedenti disegni di legge in materia in quanto introduce la previa audizione della Conferenza tra Stato e Regioni, in luogo dell'intesa precedentemente prevista. Le risorse devolute al Servizio sanitario nazionale sono inferiori ad analoghe esperienze straniere, ma i disservizi le rendono assai spesso destinate ad eccessi di spesa: è per questo che la delega comprende la definizione delle Unità Sanitarie Locali come aziende infraregionali, prevedendo altresì l'autonomia gestionale per gli ospedali specializzati, nonché livelli minimi di assistenza sanitaria uniforme. Dal punto di vista degli assistiti, si prevede il riordino della disciplina dei prelievi contributivi ed il rafforzamento delle misure contro le evasioni contributive, promuovendo altresì iniziative per il superamento del regime delle convenzioni.

Rispetto a tali principi, il Governo ha proposto alcune proposte di modifica, volte a prevedere l'unificazione dell'aliquota contributiva, da rendere proporzionale entro un livello massimo di reddito: in tal modo si trasferirebbe al lavoratore dipendente la quota di contributo, elevando la retribuzione lorda. Il Governo propone altresì forme previdenziali parziali gestite da intermediari assicurativi o da organismi promossi dai sindacati, nonché il collegamento tra la soglia minima di assistenza sanitaria uniforme e le risorse finanziarie regionali derivanti dal *ticket*.

L'articolo 3 disciplina invece il sistema previdenziale, con una progressiva elevazione a 65 anni dell'età pensionabile, fatto salvo un opportuno regime transitorio; la previsione di incentivi e disincentivi dovrebbe consentire in futuro una graduale elevazione contributiva, ma è probabile che parte dei benefici ottenuti saranno ridotti dal mantenimento del sistema attuale esistente per le pensioni di anzianità. Effetti positivi potranno essere conseguiti dall'ulteriore contrattazione tra Governo e parti sociali in materia di mercato del lavoro.

L'articolo 2 concerne il pubblico impiego, prevedendo una progressiva privatizzazione del regime giuridico del personale, con ridefinizione dei compiti della dirigenza pubblica: ciò secondo direttrici condivisibili, ma da meglio precisare per evitare un incremento della conflittualità.

Esprime quindi una valutazione positiva sulla parte della delega riguardante i meccanismi di mobilità del personale, sull'espletamento a

cura della Presidenza del consiglio di concorsi unici per profilo professionale, abilitanti all'impiego presso le pubbliche Amministrazioni, e sottolinea quindi come tutta la disciplina relativa al pubblico impiego rappresenti una svolta radicale che permette un maggior controllo della spesa e la produzione di servizi più efficienti.

Si sofferma quindi sulle proposte del Governo ricordando, in particolare, la modifica alla lettera *e*), che prevede l'accesso alla dirigenza anche attraverso uno specifico dottorato di ricerca in pubblica amministrazione da istituirsi presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, e quella riguardante la lettera *m*), sull'abrogazione delle disposizioni legislative che prevedono automatismi e tali da influenzare il trattamento economico fondamentale e accessorio a favore di pubblici dipendenti, per assicurare che tutte le componenti accessorie della retribuzione siano disciplinate dagli accordi contrattuali. Ricorda infine la modifica proposta dal Governo alla lettera *u*), relativa alla disciplina del personale docente che riprende servizio dopo periodi di aspettativa per infermità o per motivi di famiglia e alla disciplina del reclutamento dello stesso personale docente al fine di subordinare l'indizione dei concorsi alla previsione di effettive disponibilità di cattedre.

Passa quindi ad illustrare l'articolo 4 del provvedimento, relativo alla finanza degli enti territoriali, soffermandosi in particolare sulla lettera *a*) che concerne l'istituzione dell'imposta comunale immobiliare (ICI), il cui introito sarà destinato ai Comuni stessi. Si sofferma quindi sui punti riguardanti la possibilità, per i Comuni, di istituire un'addizionale sull'imposta sul reddito delle persone fisiche, l'attribuzione alle Regioni, a partire dal gennaio 1993, dell'intera tassa automobilistica e l'istituzione a favore delle province di un'imposta sull'erogazione del gas e dell'energia elettrica per usi domestici. Ricorda infine il riordino dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni provinciali, dei comuni, dei loro consorzi e delle comunità montane. Dà quindi conto di altre proposte del Governo riguardanti, tra l'altro, la sostituzione del punto 1 della lettera *e*) relativo alla detrazione del 4 per mille per gli anni fino al 1995 dai trasferimenti erariali correnti di un importo complessivo pari al gettito stimato dell'ICI. Illustra quindi una modifica alla lettera *a*) dell'articolo 4, per stabilire la non deducibilità dell'ICI agli effetti delle imposte erariali sui redditi.

Il presidente ABIS dà quindi la parola alla senatrice Marinucci Mariani per l'illustrazione del parere espresso dalla 12ª Commissione sul provvedimento in titolo per la parte di competenza.

Prende quindi la parola la senatrice MARINUCCI MARIANI, che illustra il parere favorevole della Commissione da lei presieduta, contenente, tuttavia, proposte modificative del disegno di legge. Sottolinea in primo luogo che la Commissione ha ritenuto necessario esplicitare l'assicurazione per tutti i cittadini del libero accesso alle cure e la gratuità del servizio secondo i principi della normativa vigente. La Commissione ha ritenuto in secondo luogo necessario far presente che le Commissioni Igiene e sanità del Senato ed Affari sociali della Camera giudicano opportuno esprimere il proprio parere, obbligatorio, sugli schemi di decreti delegati predisposti dal Governo entro 30 giorni dalla loro trasmissione.

Passa quindi ad illustrare le proposte di modifica della 12^a Commissione al testo del provvedimento specificando che alla lettera *a*) sarebbe opportuno inserire il riferimento alla completa fiscalizzazione degli oneri sociali quale sistema di finanziamento a regime entro il 1995. Sulle proposte del Governo successive all'emanazione del parere l'oratrice fa presente che la Commissione ha espresso parere positivo, a patto che la disciplina in esso contenuta riguardi la fase transitoria, mantenendo quindi ferma la proposta della Commissione per la disciplina definitiva.

Si sofferma quindi sulle modifiche necessarie alla lettera *c*), nella quale dovrebbe essere aggiunto il riferimento anche alle province autonome per la parte riguardante l'attribuzione della competenza in materia di organizzazione e gestione dell'assistenza sanitaria, e alla lettera *f*), nella quale sembra opportuna la specificazione, a proposito della determinazione dei livelli uniformi di assistenza, che si tratta di prestazione obbligatorie da erogare in forma diretta. Illustra quindi le modifiche proposte alla lettera *d*) che dovrebbe definire anche i principi relativi all'articolazione delle Unità Sanitarie Locali. Si sofferma quindi sulle modifiche proposte alla lettera *e*), che dovrebbe stabilire l'attribuzione alla legge regionale delle competenze in materia di definizione delle procedure di nomina e di composizione del consiglio di amministrazione. Illustra quindi le modifiche proposte dalla Commissione alla lettera *g*) sottolineando la necessità di imputare alle Regioni la responsabilità finanziaria per i disavanzi di gestione oltre che da rivedere il completo ripiano dei disavanzi degli anni precedenti.

Il suggerimento proposto alla lettera *h*) riguarda l'introduzione di norme che consentano alle Regioni la revisione dell'attuale regime delle convenzioni sulla base di criteri di integrazione con il servizio pubblico. Illustrando quindi le modifiche proposte dalla Commissione alla lettera *i*), relativa alla necessità di promuovere iniziative per la graduale individuazione di forme integrative di assistenza, l'oratrice fa presente che la Commissione ha espresso parere contrario sulle proposte successive del Governo su questo punto, preferendo mantenere il proprio indirizzo. Passa quindi ad illustrare le proposte relative alle lettere *l*) ed *m*), riguardanti la necessità di specificare il rilievo regionale degli ospedali ai quali attribuire autonomia di bilancio e il necessario riferimento ai beni dei disciolti enti ospedalieri e mutualistici per il trasferimento dei beni mobili ed immobili cui fa riferimento la norma. La Commissione propone lei una norma interamente sostitutiva della lettera *n*), che definisce la disciplina del rapporto di lavoro del personale dipendente regolato da accordi sindacali. La Commissione suggerisce inoltre di introdurre una norma relativa alla prevenzione, al momento totalmente mancante. Infine, la Commissione si sofferma in particolare sulla necessità di equiparare il trattamento economico complessivo del personale del Ministero della sanità a quello dipendente dal Servizio sanitario nazionale, quando vi siano equivalenti funzioni e anzianità.

Prende quindi la parola il senatore GIUGNI, presidente della Commissione lavoro, il quale fa presente che nella Commissione da lui presieduta la maggioranza non è stata in grado di esprimere un parere. Fa tuttavia presente che essa ha raggiunto delle convergenze su

proposte modificative del testo che egli stesso, insieme all'altra relatrice sul disegno di legge in titolo, la senatrice Colombo Svevo, ha presentato quali proposte alla 5^a Commissione.

Sull'articolo 2, per la parte riguardante la trasformazione del rapporto pubblico di lavoro in rapporto privato, la Commissione ha raggiunto un'ampia convergenza di opinioni su modifiche alla lettera *a*) che meglio mettano in luce tale passaggio. Ha inoltre ritenuto opportuno suggerire una modifica al punto *b*), che sembrava voler dare attuazione all'articolo 39 della Costituzione, materia che invece non ha avuto alcuna attuazione per la contrattazione del settore privato. Si sono inoltre raggiunte convergenze sulla necessità di modificare il punto *c*), riguardante il passaggio dalla giurisdizione amministrativa a quella ordinaria dei procedimenti relativi ai dipendenti pubblici, sottolineando la necessità di una concomitanza tra il periodo transitorio previsto dalla lettera *a*) e quello previsto dalla lettera *c*). Ad una obiezione del senatore Sposetti, il presidente GIUGNI fa inoltre presente la necessità di una riorganizzazione degli uffici che sicuramente comporterà costi che la 5^a Commissione sarà sicuramente in grado di quantificare e coprire. Illustra quindi la modifica proposta alla lettera *o*), che stabilisce la chiamata numerica per l'assunzione degli invalidi nella pubblica amministrazione, e una più corretta riscrittura della lettera *l*), riguardante l'esercizio temporaneo di mansioni superiori.

Per quanto poi riguarda la parte relativa alla previdenza, egli svolge qualche considerazione sulla proposta di modifica del Governo in relazione alla soppressione del riferimento ai 15 anni di contribuzione contenuto nella lettera *a*), sottolineando che la Commissione, con l'assenso del ministro Cristofori, aveva approvato una proposta di modifica di analogo contenuto. Ricorda inoltre che la Commissione si era trovata concorde nel suggerire la necessità di una disciplina riguardante gli incentivi ed i disincentivi relativi al momento della richiesta di pensionamento, tuttavia non formalizzando proposte per la rivendicata libertà di movimento in questa materia da parte del Ministro. Ricorda infine che su altri due punti la Commissione aveva raggiunto unanimità d'intenti: il primo riguardava la contribuzione figurativa, da estendere anche alle donne non lavoratrici per i periodi immediatamente precedenti e successivi al parto; il secondo relativo alla necessità di una specificazione della lettera *n*) assolutamente vaga sui criteri di passaggio, in materia di pensioni di anzianità nel pubblico impiego, alla disciplina comune.

Annuncia quindi la presentazione di emendamenti in materia previdenziale.

Il senatore PAVAN riferisce, per incarico del presidente della Commissione Finanze e Tesoro, sul parere favorevole con osservazioni da questa espresso a maggioranza sul disegno di legge all'esame ed in particolare sull'articolo 4 relativo alla finanza degli enti territoriali. In via preliminare, la Commissione ha sottolineato che sarebbe stato preferibile introdurre una riforma così importante quale l'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili, in una situazione di invarianza della pressione tributaria complessiva, al fine di evitare qualsiasi tensione tra i comuni e cittadini. La Commissione valuta tuttavia positivamente l'indirizzo assunto dal Governo di affermare l'autonomia

impositiva degli enti locali e, analogamente, ritiene valida l'ipotesi di assumere i beni immobili come indice di riferimento per commisurare il grado di beneficio ricevuto dalla fornitura di servizi comunali e per determinare la partecipazione al tributo da parte dei soggetti interessati. La Commissione riterrebbe più congrua la contemporanea istituzione di due tributi, l'imposta comunale sugli immobili (ICI) e l'imposta sui servizi comunali (ISCOM), secondo un modello già esaminato nella passata legislatura. Va rilevato, peraltro, che nella X Legislatura l'unico punto sul quale si pervenne ad una conclusiva definizione in materia di imposte locali fu proprio quello relativo all'istituzione dell'ICI. Pertanto la Commissione conviene sull'ipotesi di dar vita alla sola ICI, pur auspicando che, in tempi brevi, essa venga affiancata dall'istituzione dell'ISCOM. Si ritiene comunque accettabile, come si prevede ai numeri 2 e 7.3 dell'articolo 4, comma 1, lettera *a*) che il soggetto tenuto a corrispondere l'ICI si rivalga in parte sul soggetto utilizzatore e che l'imposta sia ridotta per il contribuente già soggetto ad altra imposta comunale. Queste soluzioni, non conciliandosi con il carattere di imposta patrimoniale del tributo, dovranno essere soppresse una volta istituita la ISCOM. Circa la previsione di cui alla lettera *a*), n. 3, che il valore dei fabbricati ai fini della determinazione dell'imposta venga desunto dai nuovi estimi catastali, la Commissione rileva che a causa delle complesse vicende che hanno portato all'annullamento dei nuovi estimi con una sentenza del TAR del Lazio e alla loro successiva proposizione con decreto-legge, in via provvisoria, al momento attuale non è esattamente noto il valore degli immobili su cui applicare le aliquote determinate dai comuni. Inoltre, gli estimi attualmente in vigore risultano spesso fortemente sperequati ed è pertanto auspicabile che i nuovi estimi vengano adottati sulla base di criteri di maggiore omogeneità e equità.

Con riferimento a specifici aspetti del provvedimento la Commissione ha inoltre avanzato alcune proposte. In particolare, al comma 1, lett. *a*), si propone, al numero 2, di precisare la possibilità di una applicazione dell'imposta in relazione al periodo di possesso nell'anno, ricorrendo altresì ad una formulazione che sopprima la facoltà per il comune di stabilire quale parte dell'imposta sia trasferita dal proprietario all'utilizzatore. Al numero 4 della stessa lettera occorre prevedere il rimborso dell'imposta pagata nel caso di modifiche del piano regolatore che rendano inedificabile l'area verificando altresì l'opportunità di compensare, nel caso di espropriazione, l'imposta ICI già pagata con la tassa sulle indennità di esproprio istituita dalla legge n. 413 del 1991. Al numero 5 della medesima lettera la Commissione ritiene opportuno sopprimere la facoltà attribuita di aumentare l'aliquota massima dello 0,50 per mille per le seconde abitazioni e prevedere che la successiva facoltà di aumentare l'aliquota massima per straordinarie esigenze di bilancio sia resa più flessibile. Al numero 6 si propone di sopprimere la facoltà del comune di deliberare esenzioni dall'imposta, mentre al numero 10 si propone che venga elevato fino ad una misura doppia di quella indicata il limite massimo delle sanzioni per l'evasione dell'imposta e la non applicabilità delle soprattasse nei casi di tardivo versamento in occasione di procedure fallimentari. Al numero 11 si propone di ridurre la misura massima della sanzione per le irregolarità di carattere formale mentre, per quanto riguarda il numero 15, la Commissione

esprime alcuni dubbi sulla opportunità di conservare o meno la deducibilità dell'imposta ICI o di una sua parte. Al comma 1, lettera b), si propone, per ragioni di opportunità e di correttezza costituzionale, di sopprimere all'undicesima riga le parole «esoneri o».

Dopo aver illustrato alcune modifiche di carattere formale alle lettere b) e c) del comma 1, il senatore PAVAN prosegue la sua esposizione dando conto di una proposta di modifica al comma 1, lettera e) al fine di assicurare alla libera disponibilità dell'ente locale ogni provento derivante dall'applicazione di maggiorazioni dell'ICI e dall'applicazione di addizionali sull'imposta sul reddito delle persone fisiche. Al numero 2 della stessa lettera si propone inoltre di aggiungere un periodo che impegni il Governo a garantire che ad ogni singolo comune siano assicurate risorse finanziarie non inferiori a quelle previste ai sensi della legislazione vigente per l'anno 1992. Al comma 1, lettera f), si propone altresì di inserire alcune modifiche per quanto riguarda il riassetto dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, relative all'opportunità di mantenere l'obbligo delle scritture per la contabilità di cassa, al numero 1, e di individuare un limite temporale preciso entro cui debba essere realizzata la contabilità economica.

Il senatore PAVAN dà quindi conto del parere contrario espresso dal Gruppo comunista-PDS e dal Gruppo di Rifondazione comunista. In particolare, il Gruppo comunista-PDS ritiene che la delega sia inadeguata rispetto all'obiettivo di realizzare una compiuta e funzionale autonomia finanziaria degli enti locali e che non è condivisibile l'ipotesi di un aumento della pressione fiscale complessiva. Analoghe perplessità sono espresse circa l'incertezza dei flussi dei trasferimenti erariali, mentre, per quanto concerne l'istituzione dell'ICI, il Gruppo comunista-PDS, pur valutandola positivamente dissente dalle modalità con cui essa è stata introdotta, in particolare per quello che riguarda il regime dell'abbattimento dell'imposta per l'abitazione principale, l'esclusione dall'imposta dei terreni agricoli, la rigidità nella determinazione della base imponibile, la previsione dell'obbligo di rivalsa nei confronti dell'utilizzatore dell'unità abitativa, la prevista esenzione delle costruzioni rurali. Il Gruppo comunista-PDS è inoltre contrario al mantenimento dell'ICIAP, da sostituire con un prelievo commisurato alla effettiva capacità contributiva delle attività produttive, sull'ultrattività dell'INVIM, sulla permanenza di altri prelievi commisurati alla superficie degli immobili e sulla detrazione dell'ICI dall'imposta di successione, mentre ritiene che l'introduzione dell'addizionale dell'IRPEF ponga problemi di gestione e costituisca, in ultima analisi, un addossamento ai comuni dell'onere di aumentare l'imposta sul reddito.

Il senatore PAVAN dà inoltre conto del parere espresso dalla Commissione Finanze e Tesoro sulle ulteriori proposte del Governo, facendo in particolare presente, per quella relativa alla indeducibilità dell'ICI, che la disponibilità al riguardo era basata sul presupposto della rimodulazione verso il basso del ventaglio delle aliquote ICI, ritoccate invece in aumento in un'altra proposta del Governo. Anche su ciò, peraltro, la Commissione, a maggioranza, ha espresso parere favorevole in considerazione delle motivazioni addotte dal Governo circa la necessità di realizzare maggiori entrate erariali.

Il presidente ABIS fa presente che il relatore per la 1^a Commissione non è potuto intervenire alla seduta.

Si apre la discussione generale.

Ha la parola il senatore LIBERTINI, il quale dichiara preliminarmente che l'esame del disegno di legge n. 463 inizia sotto pessimi auspici a causa delle dichiarazioni rese ieri alla stampa dal Presidente del Consiglio, ingiustificatamente mistificatorie trionfistiche, poichè i risultati finora conseguiti dal Governo con la manovra economica impongono gravi sacrifici alla maggior parte dei cittadini.

Per quanto riguarda l'impostazione generale del disegno di legge, egli ricorda di essere già intervenuto nel merito durante l'esame del disegno di legge n. 513. Con riferimento a quest'ultimo, ieri, in Assemblea, il ministro Reviglio ha sostenuto che il peso dei sacrifici richiesti dal Governo è comunque inferiore a quello che ci si sarebbe trovati a dover sostenere in assenza dei correttivi introdotti con la manovra economica.

In verità, vi è un accordo generalizzato sulla necessità di intervenire con severità e rigore al fine di bloccare l'inflazione ed avviare una tendenza al risanamento del *deficit* del bilancio pubblico. Non è tuttavia condivisibile l'atteggiamento del Governo, che presenta le sue proposte come l'unico intervento possibile per conseguire tali obiettivi sfuggendo, al tempo stesso, al confronto nel merito delle possibili misure alternative, come dimostra il continuo ricorso alla decretazione d'urgenza ed alla proposizione della questione di fiducia.

Il problema non riguarda soltanto il rapporto tra maggioranza ed opposizione bensì, anche, il rapporto tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare. Lo stesso parere espresso da alcune Commissioni parlamentari, infatti, indica al Governo strade differenti da quelle proposte con la manovra economica (in particolare quello espresso dalla Commissione sanità).

La sua parte politica ritiene possibile conseguire gli obiettivi di blocco dell'inflazione e contenimento del *deficit* ripartendo i sacrifici in modo diverso da quello proposto dal Governo e, soprattutto, eliminando forme di parassitismo e sprechi di proporzioni gigantesche. Il vero problema, infatti, è quello della gestione della macchina amministrativa e, sotto questo profilo, non si può non rivelare una preoccupante continuità nei comportamenti del ceto politico di governo.

Su questo tema egli si riserva di svolgere considerazioni più articolate in sede di presentazione e discussione di emendamenti. A questo proposito, manifesta la disponibilità a sfoltire il gran numero di emendamenti presentati dalla sua parte politica qualora il Governo dia prova di voler sostenere un confronto nel merito del provvedimento. Un altro riscontro di tale eventuale disponibilità risulterà dalla considerazione nella quale verranno tenuti i pareri espressi dalle Commissioni. Essi hanno grande rilevanza, considerato che molte delle Commissioni consultate hanno in realtà competenza nel merito di parti intere del provvedimento.

Sotto questo profilo è inammissibile il modo con cui il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio ha liquidato la questione della mancata espressione del parere da parte della Commissione lavoro e previdenza

sociale, richiamando una mancata vigilanza come se il rapporto tra Legislativo ed Esecutivo potesse essere ridotto in tali termini. Suscita peraltro analoga perplessità il riferimento ad un incidente tecnico fatto in questa sede dal presidente Giugni per giustificare la predetta mancata emissione del parere. L'episodio è sintomatico di una accentuazione delle tendenze decisionistiche che caratterizzano i titolari della presidenza del Consiglio dei ministri appartenenti al partito socialista. Anche nell'ultima riunione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari non sono mancati rilievi in tal senso e non soltanto da parte delle forze di opposizione. Si rende necessario pertanto richiamare l'attenzione della maggioranza sull'esigenza di procedere ad un esame approfondito del disegno di legge, considerato che esso affronta problemi assai gravi e che coinvolgono la vita di tutti i cittadini.

Il senatore DUJANY lamenta la natura centralistica del provvedimento in esame, che ignora le competenze regionali in materia, ispirandosi ad una concezione scarsamente riguardosa delle esigenze di partecipazione dei cittadini e delle popolazioni locali, esigenze di cui il Presidente del Consiglio si era peraltro fatto portavoce in sede di dichiarazioni programmatiche, garantendone la salvaguardia. Al contrario, l'articolo 1, comma 1, lettera c) enuncia solo formalmente le competenze regionali sul riordino del Servizio sanitario nazionale, mentre la lettera d) attribuisce al Ministero della sanità l'istituzione di un albo nazionale entro il quale le Regioni dovranno scegliere il direttore generale delle Unità Sanitarie Locali.

Uguali forme di penalizzazione delle Unità Locali sono previste nell'articolo 2, mentre il comma 3 impone le medesime forme di coartazione nei confronti delle Regioni a statuto speciale, il che induce l'oratore a preannunciare emendamenti in materia.

Il senatore SPOSETTI riconosce che il Parlamento fronteggia una grave responsabilità, nei confronti di un tentativo di risanamento della spesa pubblica che si aggiunge ad altri provvedimenti già approvati in materia economica: il Governo dovrà mettere a frutto la sospensione estiva dei lavori per correggere gli errori presenti nell'attuale formulazione delle deleghe, raccogliendo le osservazioni avanzate dalle Commissioni interessate.

Occorre evitare un eccesso di delega, rispettando le regole che la Costituzione e la legge n. 400 del 1988 impongono in materia; è poi opportuno ottenere una quantificazione anche per gli articoli 1, 2 e 3: con il combinato disposto degli articoli 1 e 4, infatti, le Regioni sono obbligate ad aumentare la tassazione se vogliono mantenere o migliorare il livello dei servizi, e deve essere ben chiaro di quanto tali incrementi si discostano dal principio dell'invarianza fiscale. Il Gruppo comunista-PDS non rifiuta l'invito di dare un segnale di risanamento al Paese: occorre però conoscere esattamente il livello dei sacrifici che si intende imporre, nonchè in quale misura essi miglioreranno i servizi e determineranno un risparmio della spesa pubblica.

La norma sulle pensioni necessita di una rapida equiparazione che eviti il fenomeno delle anzianità contributive ridotte a 15 anni; il mantenimento dei diritti quesiti di cui alla lettera n) dell'articolo 3 andrebbe maggiormente specificato, uscendo dall'attuale genericità di

formulazione. Occorrerebbe peraltro discutere l'articolo 3 acquisendo come documento di lavoro il prospetto economico di incidenza degli oneri dei diversi enti previdenziali sul complessivo bilancio dello Stato.

Il parere delle Commissioni competenti sugli schemi di decreto legislativo dovrebbe essere previsto per tutte le deleghe, seppur nel rispetto delle peculiarità cronologiche di ciascuna; anche le competenze regionali vanno difese, nel quadro di un più generale rispetto dell'attuale ordinamento giuridico. Esso comprende anche leggi dello Stato alle quali, come la legge n. 412 del 1991, il Partito democratico della sinistra non aderì, ma delle quali è inaudito lo stato di inattuazione: l'articolo 4 di quella legge, nonostante costituisca già norma vincolante, è sostanzialmente ripetuto nelle attuali deleghe, mentre l'articolo 6 imponeva una revisione delle piante organiche sulla base dei carichi funzionali, che il Governo non ha probabilmente ancora operato. Se si vuole realmente innovare rispetto alla situazione esistente occorre non solo modificare i centri di spesa, ma anche sincerarsi della capacità delle strutture amministrative di operare le razionalizzazioni richieste. A tale confronto il Gruppo democratico della sinistra disponibile, a patto che l'esame in sede referente che si terrà dal 2 settembre costituisca realmente un'occasione di proficuo confronto con il Governo e che la Commissione termini i propri lavori varando un testo per l'Assemblea.

Il senatore PAGLIARINI fa presente che l'intervento del senatore Giugni non può supplire all'assenza del prescritto parere della Commissione lavoro e giudica inaccettabili vincoli di tempo o ipotesi di rimessione all'Aula dell'articolato senza relazione: il Gruppo della Lega Nord ammonisce il Governo a non ricercare una nuova prova di forza con il meccanismo della fiducia, che il Paese non tollerebbe oltre.

Il senatore FORTE invita ad un uso dei tempi di discussione non ostruzionistico, in quanto la necessità di discussione approfondita non può andare a discapito della possibilità di decisione, specialmente quando questa va incontro a reali esigenze di risanamento economico del Paese. Nel dare un giudizio positivo sugli emendamenti presentati dal Governo, egli suggerisce alcune possibili modifiche per venire incontro alle osservazioni formulate dalle Commissioni investite del parere: l'invarianza delle aliquote dovrebbe riguardare le imposte sui consumi, mentre la detrazione sulla prima casa a favore del proprietario dovrebbe considerare anche gli effetti del diritto di rivalsa sull'inquilino. Un maggiore coordinamento tra la delega pensionistica e le norme attualmente esistenti in materia di incentivazione sarebbe opportuno, così come la considerazione più globale dell'anzianità pensionistica e figurativa; tra i diritti quesiti non dovrebbero essere compresi i futuri miglioramenti delle retribuzioni, nè necessariamente i meccanismi di indicizzazione. Dopo aver auspicato il calcolo dei diritti pensionistici su base attuariale e l'estensione del regime di incompatibilità tra pensione e lavoro, l'oratore conclude invitando il Governo ad agevolare il sistema delle pensioni volontarie ed integrative, allo scopo di coniugare una maggiore severità del regime previdenziale con una sua altrettanto grande flessibilità. Preannuncia la presentazione di appositi emendamenti.

Il senatore CROCETTA respinge l'accusa di contegno ostruzionistico, ricordando che la presentazione degli emendamenti costituisce una facoltà di ogni parlamentare, così come la loro illustrazione entro tempi predeterminati e secondo le norme regolamentari che saranno osservate. La relazione del senatore Picano ha dato atto del grave squilibrio esistente nella distribuzione della ricchezza, ma non se ne sono tratte le debite conseguenze: ad esempio, il regime delle convenzioni è stato addotto dal Governo come caso di rigidità della spesa sanitaria da superare, ma non si dispone di dati seri sulla quantificazione del risparmio che deriverebbe dall'assistenza sanitaria indiretta e differenziata, la quale in realtà potrebbe determinare un aumento della spesa.

La preoccupazione è che con la norma proposta dal ministro De Lorenzo i mali che si vogliono guarire possano al contrario aggravarsi. Per quanto riguarda infine il blocco delle tariffe, l'oratore esprime il timore che tutto ciò possa tradursi in un aumento del *deficit* dei bilanci dei comuni e degli enti che saranno privatizzati. La questione andrebbe pertanto valutata.

Dichiarata chiusa la discussione generale, si passa alle repliche.

Interviene quindi il ministro REVIGLIO che, ringraziando tutti i membri della Commissione per aver dedicato questa giornata all'approfondimento dei temi relativi al provvedimento in esame, sottolinea il contributo del Parlamento per il varo di una manovra economica tecnicamente ben costruita e ispirata a criteri di equità. Passa quindi ad illustrare gli aspetti quantitativi della manovra sottolineando il ruolo fondamentale attribuito dall'Esecutivo al provvedimento in esame, all'interno della più complessa manovra di risanamento dell'economia, ruolo sottolineato, peraltro, anche nel Documento che illustra la manovra economico-finanziaria per il prossimo triennio. Il disegno di legge in esame, infatti, ha il compito di correggere le cause strutturali di una spesa tendenziale incontrollata, lasciando alle manovre correttive, comunque necessarie negli anni a venire, l'onere di aggiustamenti di entità inferiore. Il Governo ha infatti calcolato che con l'approvazione del disegno di legge e con il monte-stipendi del personale pubblico bloccato al tasso di inflazione programmata vi sarà una riduzione della spesa di circa 32 mila miliardi. In questa cifra sono peraltro comprese le proposte di modifiche del Governo al provvedimento stesso, sommati agli effetti indiretti.

Passa quindi ad illustrare il necessario intervento riguardante la riduzione dei trasferimenti erariali ai comuni e il versamento dei contributi sanitari alle regioni. In relazione a tale ultimo punto sottolinea che la manovra eviterà per il futuro lo sfondamento che ogni anno si verifica dei tetti di spesa in materia sanitaria. Con il meccanismo previsto dalla proposta di modifica del Governo all'articolo riguardante la sanità *l'aumento dei tetti di spesa delle regioni potrà essere analizzato e qualitativamente valutato attribuendo l'onere di tale aumento alle regioni stesse. Esse dovranno pertanto tenere conto, per esempio, di fatto che l'aumento della spesa riguardante il personale non potrà andare oltre i tassi programmati di inflazione, mentre per spese ulteriori vi sarà un maggior controllo sociale data la responsabilità della classe politica*

regionale a cui sarà attribuito l'onere di aumentare i tributi per ripianare le perdite. Ciò comporterà, in definitiva, un notevole miglioramento strutturale in termini di efficienza e di controllo sociale che sarà probabilmente accresciuto dall'auspicata approvazione dell'ulteriore proposta di modifica presentata dal Governo in materia di sanità ed illustrata dal relatore, sulla quale sarà opportuno ricercare un'intesa anche in relazione alle osservazioni effettuate dalla Commissione di merito.

Per quanto riguarda poi il pubblico impiego il ministro sottolinea che l'abrogazione degli automatismi, riguardanti gli stipendi dei dipendenti pubblici comporteranno un risparmio di circa 500 miliardi, mentre sono da sottolineare le difficoltà a quantificare il risultato della manovra relativa alla riforma del sistema previdenziale, che produrrà effetti in un periodo più lungo. Su questo versante si potranno ottenere, tuttavia, ad avviso del ministro, 7 mila miliardi di risparmio ritoccano la disciplina riguardante la perequazione automatica delle pensioni. Gli effetti complessivi derivanti dall'approvazione della delega dovrebbero comunque essere di circa 29 mila miliardi per il 1993, 51 mila miliardi per il 1994 e 67 mila miliardi per il 1995.

Ribadisce quindi, in conclusione, la necessità di interventi di struttura quali quelli contenuti nel provvedimento in esame, che possano ridefinire lo stato sociale attraverso il passaggio alla prestazione di servizi qualitativamente superiori. Sottolinea quindi la ulteriore necessità di approvare in tempi rapidi il provvedimento dato che, nella strategia del Governo, per l'ingresso nell'Europa unita il tempo rappresenta una variabile di importanza cruciale.

Ha quindi la parola il ministro GORIA, il quale rileva che l'articolo 1 è ispirato all'esigenza di assicurare ai cittadini la possibilità di esercitare il controllo sull'organizzazione del settore come condizione primaria per affermare un effettivo governo della spesa e diminuire la distanza tra chi dispone e chi riceve i servizi. Sotto questo profilo, la proposta di modifica con cui il Governo si propone di sostituire la lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 ha sollevato delle perplessità e pertanto è stata proposta una aggiunta per esplicitare l'intenzione di non mutare l'assetto attuale delle retribuzioni nelle componenti fiscali e contributive in presenza di una proposta di trasferimento integrale alle Regioni dei poteri relativi alla gestione delle risorse afferenti alla sanità.

Per quanto riguarda l'articolo 4, relativa alla finanza territoriale, se il Parlamento accetterà l'impostazione generale data dal Governo si conseguirà una situazione di equilibrio, per la quale gli enti territoriali disporranno per circa il 70 per cento di finanza propria e per il restante 30 per cento di finanza derivata. Il Governo infatti tende a portare l'autonomia impositiva non oltre una soglia massima al di là della quale non vi sarebbe la possibilità, per i poteri centrali, di intervenire con trasferimenti di risorse finalizzati ad iniziative di carattere perequativo, indispensabili, considerata la persistente realtà degli squilibri territoriali. Ferma restando questa impostazione, è comunque possibile riconsiderarne singoli aspetti. Per il 1994 il Governo intende inoltre procedere ad una riconsiderazione dell'ICIAP, i cui limiti sono ben presenti.

Il Governo è disponibile ad accettare le proposte di modifica incluse nel parere espresso dalla Commissione finanze e tesoro. A tale proposito il Ministro osserva che sono state manifestate alcune

perplexità sulla seconda parte della proposta che sostituisce il punto 1 della lettera e) del comma 1 dell'articolo 4. Il fine di tale proposta è di evitare che i Comuni si trovino a disporre di risorse minori di quelle preventivate in presenza di un gettito reale dell'ICI inferiore alle stime effettuate. D'altra parte, il Governo si vuole garantire a sua volta affinché i Comuni esercitino tutte le funzioni loro attribuite per conseguire integralmente il gettito dell'imposta. Anche in questo caso vi è la disponibilità a prendere in considerazione proposte migliorative in tal senso.

Nella relazione tecnica che accompagna il disegno di legge occorre raddoppiare i valori riportati in ordine al possibile gettito dell'imposta provinciale sul prezzo dell'energia elettrica e del gas per usi domestici, poiché l'aliquota massima è stata calcolata allo 0,50 per cento e non all'1 per cento, come pure il disegno di legge prevede.

Replicando ad alcune osservazioni del senatore Dujany, il ministro rileva che non è contrario ai principi autonomistici affermare che le Regioni, una volta che siano state pienamente responsabilizzate sull'organizzazione del sistema sanitario, abbiano l'obbligo di rendere puntualmente conto ai cittadini dell'utilizzazione delle risorse prelevate a tal fine.

Il senatore PAVAN osserva che occorre depurare dell'IVA applicata sul prezzo del gas e dell'energia elettrica il calcolo della sovraimposta su tali consumi.

Il ministro GORIA concorda con tale osservazione.

Interviene quindi il sottosegretario SACCONI, il quale, dopo aver ribadito la disponibilità del Governo a prendere in considerazione modifiche per rendere più puntuali i criteri direttivi dell'esercizio della delega una volta assodata la convergenza sugli obiettivi di fondo, ricorda che la riconduzione del rapporto di pubblico impiego alla sfera del diritto comune, mutuata da un disegno di legge presentato nella scorsa legislatura alla Camera dei deputati, si propone di conseguire l'omologazione sostanziale, oltre che formale, tra lavoro pubblico e privato. Indubbiamente, le difficoltà per perseguire questo obiettivo non sono poche e attengono a questioni di ordine normativo (sono a tale proposito condivisibili le proposte di modifica avanzate dal presidente Giugni) e anche alla diversità di comportamenti e di principi tra i due comparti.

Il disegno di legge delega si ispira ad un criterio di gradualità nel trapasso dal vecchio al nuovo ordinamento, in particolare per quanto riguarda un aspetto fortemente innovativo quale la devoluzione delle controversie in materia di pubblico impiego alla giurisdizione del giudice ordinario.

Il recente accordo sul costo del lavoro ha ampliato anche per il comparto del pubblico impiego lo spazio negoziale, riducendo contestualmente i corrispondenti margini di intervento del Parlamento che, in passato, ha munito la pubblica amministrazione di automatismi ed incentivi tali da irrigidire la struttura delle retribuzioni. La delegificazione proposta non vuole sottrarre quote di retribuzione ai singoli dipendenti, ma vuole trasferirne il potere di definizione dalle Camere alla

negoziante tra le parti. Inoltre, il governo si è vincolato, nella propria condotta contrattuale, al dato della massa salariale, altro elemento di novità che fa cessare l'idea del costo del lavoro pubblico come variabile indipendente sia sotto il profilo delle regole di contabilità sia come vincolo posto alla parte pubblica in sede di trattativa.

Le disposizioni recate dall'articolo 2 consentono quantificazioni dei risparmi meno certe di quelle possibili per altri comparti disciplinati dal disegno di legge. In passato la previsione delle dinamiche sul costo del lavoro pubblico si è rivelata sempre errata per difetto a causa delle diseconomie prodotte da meccanismi di spesa perversi. È ragionevole pensare che la correzione di tali meccanismi comporti la realizzazione di margini soddisfacenti di risparmio.

Sulle osservazioni del senatore Sposetti circa la mancata rideterminazione delle dotazioni organiche, pur prevista da recenti leggi, fa poi osservare che il disegno di legge interviene nuovamente su questa materia ponendo la questione quale elemento condizionante rispetto alla mobilità ed agli accessi. Si tratta, a questo proposito, di superare resistenze delle singole amministrazioni che hanno concorso a determinare le situazioni di carente distribuzione del personale. A tal fine, non è assente nella proposta dell'Esecutivo l'intento di procedere anche ad una certa centralizzazione del governo dell'intero sistema del pubblico impiego.

Il relatore PICANO concorda sulla necessità di incidere sulle voci di parte corrente del bilancio dello Stato e degli enti locali, accoglie con soddisfazione l'ipotesi di introdurre il parere delle competenti Commissioni sugli schemi di decreto legislativo e respinge l'accusa di mortificare le autonomie regionali, che anzi dovranno risultare rafforzate. Sulla quantificazione dell'effetto delle deleghe il Governo fornirà ulteriori dati: il relatore ne prende atto e si riserva di esaminare tutte le proposte avanzate, auspicando che il Governo depositi entro il termine convenuto tutti gli emendamenti che intende presentare.

Il presidente ABIS esprime compiacimento per l'estrema ampiezza del dibattito, che giunge al termine di un *iter* nel corso del quale è stato possibile sentire i ministri di settore e le Commissioni investite del parere: di tali chiarificazioni, e delle conseguenti proposte, si è preso atto nel lavoro preparatorio svolto, che consentirà auspicabilmente un esame di pari livello sull'articolato in settembre.

Il seguito dell'esame è rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente ABIS avverte che la seduta pomeridiana, già convocata per le ore 16, non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 14.