COMMISSIONE V

BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

5.

SEDUTA DI LUNEDÌ 22 OTTOBRE 1990

(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELLE REGIONI SULLE QUESTIONI CONNESSE ALL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO E DEL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO D'ACQUISTO**

INDICE

PAG.

Audizione dei rappresentanti delle regioni sulle questioni connesse all'esame del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria:

D'Acquisto Mario, *Presidente* 3, 5, 7

Coloni Sergio (DC) 5

Gigli Rodolfo, *Presidente della regione Lazio* 3, 5, 6

Macciotta Giorgio (PCI) 5

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 20,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione dai rappresentanti delle regioni sulle questioni connesse all'esame del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti delle regioni sulle questioni connesse all'esame del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria.

Do il benvenuto al presidente della regione Lazio, dottor Rodolfo Gigli, all'assessore della regione Puglia, dottor Di Cagno, al direttore dell'ufficio di Roma della regione Friuli-Venezia Giulia, dottor Angelo Marinello, e al direttore del Centro interregionale studi e documentazione (CINSEDO), dottor Marcello Mochi Onori.

La Commissione bilancio ha deciso di svolgere le audizioni per le quali è pervenuta esplicita richiesta. Così è avvenuto per le audizioni dei rappresentanti delle regioni e delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, che ascolteremo successivamente. Sullo svolgimento di ulteriori audizioni si pronuncerà l'Ufficio di presidenza della Commissione.

Nel dare la parola al presidente della regione Lazio perché ci esponga il punto di vista delle regioni sulla manovra di bilancio, invito i colleghi alla massima sinteticità, tenendo conto che alle ore 21 è prevista l'audizione dei rappresentati dei sindacati confederali.

RODOLFO GIGLI, *Presidente dalla regione Lazio*. Signor presidente, la ringrazio per averci consentito l'opportunità di esporre la posizione della conferenza dei presidenti delle regioni sulla manovra di bilancio per il 1991. Svolgerò questo compito in termini estremamente sintetici, anche perché abbiamo predisposto un documento che consegnerò alla Commissione. Mi scuso per l'assenza di alcuni colleghi, in particolare del presidente della conferenza dei presidenti delle regioni, il collega Biasutti, che non è potuto essere presente per impegni nella sua regione. D'altronde, poiché la convocazione è intervenuta tempestivamente – e di questo, signor presidente, la ringraziamo – alcuni colleghi si sono trovati in difficoltà avendo assunto precedenti impegni nelle rispettive regioni.

In ordine alla manovra finanziaria per il 1991, le regioni hanno assunto una posizione critica, esprimendo concordemente un atteggiamento di grande riserva.

Senza investire i problemi di carattere generale, che pure abbiamo richiamato e che potranno essere, se il Presidente e i commissari lo riterranno opportuno, meglio conosciuti attraverso la lettura del documento da noi predisposto, vorrei soffermarmi brevemente su alcune questioni riguardanti la finanza regionale.

Abbiamo rilevato con preoccupazione, signor Presidente, che anche nel disegno di legge finanziaria per il 1991 riemerge ancora una volta il livello statale delle funzioni della spesa e quindi ancora una volta si presenta un quadro di finanza regionale piuttosto precario e incerto. L'allineamento delle assegnazioni correnti al tasso programmato di inflazione lascia prevedere, sulla scorta delle esperienze degli anni precedenti, una sottostima rispetto alle esigenze reali. Infatti, il tasso programmato, ormai tradizionalmente, si

mostra a fine anno non corrispondente all'andamento reale dell'inflazione; quindi, l'allineamento ad esso delle assegnazioni correnti ci lascia perplessi, perché rende inattendibile anche la previsione del fondo comune delle entrate sostitutive assegnato alle regioni.

Ancora una volta, nel disegno di legge finanziaria vi è una sottostima sia del fondo sanitario nazionale sia del fondo nazionale trasporti, che continua ad attestarsi su importi notevolmente inferiori a quelli reali. Per quanto riguarda il fondo nazionale trasporti, in modo particolare, abbiamo rilevato come non sia previsto alcunché in ordine al ripiano del disavanzi delle aziende di trasporto per il periodo 1987-1990.

Abbiamo rilevato con preoccupazione la riduzione piuttosto drastica delle assegnazioni per spese di investimento nella sanità e nei trasporti ed anche di numerosi trasferimenti in altri settori, come l'agricoltura, l'artigianato e il turismo.

Altro elemento che desta in noi particolare preoccupazione è l'incertezza che ancora caratterizza gran parte dei trasferimenti di fondi destinati all'esercizio di funzioni regionali, che risultano accantonati, ancora una volta, in fondi speciali, rendendo difficile e precaria, direi addirittura impedendo, una corretta formulazione dei bilanci regionali. Nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome crea un elemento di grande incertezza e particolare difficoltà il perdurare per l'anno 1991 dell'operazione di riduzione posta in essere negli articoli 18 e seguenti del decreto-legge n. 415 del 1989 (convertito nella legge n. 38 del 1990).

Anche la sospensione, o riduzione, o rinvio del finanziamento di interventi economico-sociali, come quelli che riguardano la legge n. 64, il FIO, la difesa del suolo e l'ambiente, credo determini una situazione di ulteriore appesantimento nella realtà finanziaria delle regioni.

Da tutta questa esposizione in termini sintetici (e sicuramente lacunosi), emerge un quadro della finanza regionale particolarmente preoccupante che giudichiamo di sicura gravità. Senza considerare gli aspetti relativi al decreto-legge n. 262 del 1990 che fortunatamente ha subìto, rispetto alla stesura approvata dal Senato, modifiche sostanziali, non completamente soddisfacenti, ma certamente di gran lunga migliorative del testo originario.

Quali sono le proposte delle regioni, che si rendono perfettamente conto della delicatezza e della gravità della situazione e dell'esigenza di uno sforzo comune di tutte le istituzioni a qualunque titolo interessate ad un'opera di risanamento della finanza pubblica e che non intendono sottrarsi alla loro parte di responsabilità ? Chiediamo che già dal disegno di legge finanziaria per il 1991 emerga la volontà di una riforma organica della finanza regionale; ciò potrebbe avvenire, per esempio, sia riconoscendo alle regioni un'attribuzione diretta di quote dei tributi erariali riscossi, sia istituendo un fondo nazionale di riequilibrio. Chiediamo, altresì, che alle regioni sia consentito l'accesso ai finanziamenti della Cassa depositi e prestiti, nonché l'assegnazione di fondi per i programmi di investimento degli enti locali, affidando alle regioni stesse una possibilità del coordinamento territoriale, come previsto dalla legge n. 142.

Per quanto riguarda il discorso sanitario, ci auguriamo che il decreto n. 262 possa incontrare, magari con modifiche migliorative, il consenso del Senato e della Camera dei deputati, di modo che sia possibile immaginare, già a partire dal 1991, un processo di regionalizzazione della sanità che assegni alla regione una responsabilità diretta e completa nella gestione del servizio sanitario; ma, perché ciò sia possibile, è necessario affidare alle regioni competenze e strumemti adeguati che consentano loro di governare sia il settore in generale, sia la spesa sanitaria in particolare; a tal fine, esse dovranno iniziare a compiere una stima realistica del fondo sanitario nazionale – che diverrà poi fondo interregionale – rispetto alle spese ormai facilmente documentabili.

Credo di aver indicato, con le considerazioni che ho espresso in termini sintetici e sommari, ma spero sufficientemente chiari, le indicazioni e le richieste più

importanti che, nel caso in esame, le regioni pongono al Governo ed al Parlamento. Ci auguriamo che questo possa essere, per molti aspetti, un anno di svolta, tale da segnare, tra Stato e regioni, un diverso e migliore rapporto che, consentendo di acquisire una più netta consapevolezza delle proprie responsabilità, permetta ad ognuno di offrire, in termini più precisi e puntuali, il proprio contributo ad un'azione di risanamento della finanza pubblica che, presentandosi complessa e delicata, richiede grande disponibilità e grande senso di responsabilità.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente della regione Lazio per la sua sintetica esposizione e per le parole finali del suo intervento, con le quali ha evidenziato il gravoso impegno di fronte al quale ci troviamo, dovendo determinare una manovra di rientro del disavanzo della finanza pubblica che impone a tutti rinunzie e sacrifici.

GIORGIO MACCIOTTA. Signor Presidente, vorrei ricollegarmi ad una questione che avevamo già posto in occasione della discussione del precedente disegno di legge finanziaria. Mi riferisco all'autonomia impositiva delle regioni ed ai problemi che l'utilizzazione delle risorse pone alle autonomie locali, in quanto basata su parametri che prevedono prima una centralizzazione sulla regione e, successivamente, una ripartizione all'interno della stessa. A me sembra che la questione dell'autonomia regionale meriti una particolare attenzione, ma devo purtroppo constatare l'assenza di qualsiasi iniziativa al riguardo, contrariamente a quanto sta avvenendo per l'autonomia impositiva degli enti locali, di cui si sta discutendo al Senato.

Già lo scorso anno, chiedemmo ai rappresentanti delle regioni se al loro interno esistesse o meno un'elaborazione unitaria che consentisse di muoversi in modo più concreto; vorrei pertanto sapere se da questo punto di vista è stato compiuto qualche passo in avanti, dal momento che il semplice riferimento alle percentuali erariali farebbe insorgere problemi di squilibrio territoriale: la diversa collocazione di tributi quali l'IRPEG e l'IVA in relazione alle società che concretamente li versano porrebbe il problema di riequilibrare l'utilizzazione dei fondi centrali.

RODOLFO GIGLI, *Presidente della regione Lazio*. Voglio dire, anzitutto, che sul tema dell'autonomia impositiva delle regioni un primo passo è stato compiuto di recente con l'approvazione della legge n. 158, anche se va detto subito che i benefici di questo provvedimento rischiano di essere vanificati, almeno in parte, dalla manovra che scarica sulle regioni il disavanzo della spesa sanitaria per l'anno 1990. Crediamo, quindi, che sia ancora prematuro parlare di autonomia impositiva delle regioni, per cui la proposta che abbiamo inteso fare in questa prima fase, cioè quella di prevedere quote di tributi erariali da attribuire alle regioni, risulta strettamente collegata con l'istituzione di un fondo di riequilibrio nazionale. Riteniamo che essa possa rappresentare un ulteriore, significativo passo per il raggiungimento dell'autonomia impositiva delle regioni.

Solo in questi ultimi giorni, abbiamo ricostituito gli organi della conferenza dei presidenti delle regioni, e tra i punti prioritari al nostro ordine del giorno vi è proprio quello relativo ad una più puntuale definizione delle proposte che intendiamo sottoporre alle forze politiche, alle istituzioni, al Governo e agli stessi gruppi parlamentari, ritenendo che essi debbano prenderne consapevolezza prima di poter assumere, al riguardo, le decisioni conseguenti.

SERGIO COLONI. Desidererei, prima di tutto, alcuni chiarimenti sulla spesa sanitaria. A tale riguardo, vorrei ricordare che i dati relativi alla parte corrente della spesa sanitaria a consuntivo hanno subìto negli ultimi anni alcune variazioni. Nel 1985 si è registrato un aumento rispetto all'anno precedente del 6,9 per cento, nel 1987 un aumento del 20 per

cento rispetto al 1986, nel 1988 del 14,7 per cento, nel 1989 del 12,7 per cento mentre la stima per il 1990 è dell'ordine del 13,7 per cento. Il Governo ha rilevato che l'aumento della spesa sanitaria, anche in relazione al prodotto interno lordo, ha rappresentato uno dei dati più significativi.

I rappresentanti delle regioni hanno affermato di non ritenere congrua la stima del Fondo sanitario per il 1991. Riterrei opportuno, pertanto, conoscere la loro valutazione sulla evoluzione di questi dati nel corso degli anni, sapere quale parte di tale aumento sia da addebitarsi all'inflazione, quale ai contratti, quale agli sprechi o alle mancate riorganizzazioni e quale ad eventuali non adeguati funzionamenti. Sarebbe inoltre necessario conoscere il loro punto di vista sulla valutazione del Fondo sanitario per il 1991 ricordando, tra l'altro, che sia in questa Commissione sia al Senato si è discusso a lungo – intendo riferirmi al dibattito svoltosi l'anno scorso – su di un fabbisogno che si aggirava attorno ai 60.000-65.000 miliardi di lire. Probabilmente, se avessimo insistito per una previsione più elevata, tutti l'avrebbero ritenuta congrua. Successivamente, estrapolando – come è giusto fare – l'onere per i contratti, è emerso che la cifra prevista dal consuntivo del 1990 è estremamente più elevata.

RODOLFO GIGLI, *Presidente della ragione Lazio.* Credo che se ci soffermassimo sulla questione sanità, il discorso sarebbe estremamente lungo. Ormai, da molti anni a questa parte, assistiamo al fenomeno della sottostima del Fondo sanitario nazionale: puntualmente, le regioni, al momento della determinazione del Fondo stesso, sottolineano che le cifre indicate nella legge finanziaria sono sicuramente sottostimate. Non intendo entrare nel merito delle decisioni del Parlamento, però, di fatto, le previsioni elaborate dalle regioni si sono verificate puntualmente esatte alla fine dell'anno.

Credo che affermare che le somme destinate alla sanità siano state sempre e tutte utilmente impiegate rappresenterebbe un azzardo notevole da parte di chiunque. Si registrano sicuramente, infatti, degli sprechi, ma la misura di questa non corretta utilizzazione delle risorse destinate alla sanità è difficilmente quantificabile. Infatti, sono state elaborate stime ed espresse valutazioni secondo le quali la percentuale sul totale potrebbe essere del 10 o del 25 per cento; personalmente, ritengo che siamo nel campo delle ipotesi difficilmente verificabili nel concreto. L'unico dato certo è rappresentato dal fatto che vi sono numerosi elementi che determinano un costo superiore a quello necessario, o – per meglio dire – un costo superiore rapportato al tipo di servizi offerto ai cittadini.

Quali sono le cause della eccessiva spesa sanitaria ? Ritengo che non debbano essere ricercate essenzialmente nelle scelte assunte a livello regionale; infatti, la gran parte della spesa sanitaria dipende dai contratti sui quali le ragioni se incidono, lo fanno solo marginalmente (mi riferisco, ad esempio, ai contratti per il personale dipendente e a quelli per i medici di famiglia).

Sottolineo, inoltre, che la spesa farmaceutica dipende dal prontuario, che non è certamente determinato dalle regioni: in gran parte, però, dipende anche da una situazione storica, che si riscontra in alcune regioni in particolare, non facile da correggere, e dal fatto che non sia stato ancora varato il piano sanitario nazionale, con tutto ciò che ne consegue dal punto di vista delle regioni. Tutto ciò ha determinato l'assenza di livelli di assistenza adeguati, di *standard* precisi sui servizi e sui rapporti tra i malati e il personale delle strutture ospedaliere. Si tratta, quindi, di un complesso di ragioni che finiscono spesso per rendere incontrollabile la spesa sanitaria nel nostro paese o, per meglio dire che la fanno dipendere da tanti fenomeni non sempre prevedibili e riconducibili ad una forma di governo accettabile.

Credo che anche quest'anno si verificherà una situazione di questo genere, perché la quantificazione del fondo sanitario si baserà su di una serie di elementi

innovativi che non rappresentano ancora una certezza, perché dovrebbero essere in parte approvati con una legge attualmente all'esame del Parlamento. Bisognerà vedere se questa legge verrà approvata e in quali termini.

Credo che nessuno ignori il fatto che spesso le decisioni del Parlamento dipendono anche da una serie di elementi esterni o da tentativi ed esigenze di mediazioni. Ricordo che spesso abbiamo sottolineato, al fine di stabilire precisi livelli di responsabilità nella gestione della sanità, che una delle ragioni che determinano l'ingovernabilità di questo settore – lo dico anche alla luce della mia lunga esperienza come assessore alla sanità – vada ricercata nella confusione di ruoli attualmente esistente, vale a dire nella imprecisa indicazione, ai vari livelli istituzionali, della responsabilità esistenti. Infatti, quando le responsabilità si sovrappongono, si finisce con il determinare un'irresponsabilità generale. Le regioni sono pronte ad assumersi la responsabilità del governo della sanità, con tutto ciò che ne consegue, però chiedono – attraverso l'approvaziome della legge di riforma n. 833 – di essere messe nelle condizioni di poterla esercitare pienamente, con gli strumenti per poter intervenire laddove si manifestino storture e cattive utilizzazioni delle risorse evitando, così, quella sovrapposizione di competenze tra il Ministero della sanità, le regioni e le USL che spesso ha determinato sia una fuga dalle responsabilità sia una situazione come quella che spesso denunciamo con preoccupazione.

PRESIDENTE. Desidero assicurare il presidente dalla regione Lazio e gli altri ospiti che la Commissione valuterà il documento che ci avete fornito e le considerazioni espresse nel corso di questa audizione. Vorrei ricordare che alcuni di noi provengono da una esperienza regionale molto intensa e quindi hanno a cuore i problemi delle regioni.

Ci rendiamo conto, pertanto, che spesso le difficoltà finiscono per trasferirsi dal centro alla periferia a cerchi concentrici e che coloro i quali sono chiamati ad amministrare le regioni devono affrontare problemi non inferiori a quelli che noi incontriamo dapprima nella fase legislativa e, successivamente, nell'applicazione concreta delle nostre decisioni.

Sottolineo che le decisioni che verranno assunte da questa Commissione saranno animate dalla consapevolezza che i problemi delle regioni non rappresentano questioni di facciata, ma tematiche reali e vive. Non posso, ovviamente, anticipare le conclusioni del nostro lavoro – che rappresenterà il frutto di un confronto continuo con il Governo – ma sono senz'altro in grado di confermare che tutti i problemi e i temi posti in evidenza verranno approfonditi con il massimo impegno.

La seduta termina alle 20,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni ed Organi Collegiali il 7 novembre 1990.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO