

## COMMISSIONI RIUNITE

BILANCIO (V) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
BILANCIO (5<sup>o</sup>) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

(n. 11)

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1994

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

AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLA SANITÀ, ONOREVOLE RAFFAELE COSTA

AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLE FINANZE, ONOREVOLE GIULIO TREMONTI

AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA E GLI AFFARI REGIONALI,  
ONOREVOLE GIULIANO URBANIPRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE  
DELLA CAMERA **SILVIO LIOTTA**

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Audizione del ministro della sanità, onorevole Raffaele Costa:</b>		Paolone Benito (gruppo alleanza nazionale-MSI) .....	331
Liotta Silvio, <i>Presidente</i> .....	315, 316, 323, 332	Roscia Daniele (gruppo lega nord) .....	328
Costa Raffaele, <i>Ministro della sanità</i> .	317, 324 328, 330, 331, 332	Schettino Ferdinando (gruppo progressisti-federativo) .....	327, 328
Di Rosa Roberto (gruppo progressisti-federativo) .....	323, 324, 331	Soro Antonello (gruppo PPI) .....	325, 330
Ferrante Giovanni (gruppo progressisti-federativo) .....	316	Tonizzo Vanni (gruppo lega nord) .....	327
Guerra Mauro (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	315	<b>Audizione del ministro delle finanze, onorevole Giulio Tremonti:</b>	
Marino Luigi (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	326	Liotta Silvio, <i>Presidente</i> .....	332, 335, 347
		Ferrante Giovanni (gruppo progressisti-federativo) .....	339, 344, 345
		Marino Luigi (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	337, 343

PAG.	PAG.
Mattioli Gianni Francesco (gruppo progressisti-federativo) ..... 341, 346	Ferrante Giovanni (gruppo progressisti-federativo) ..... 349
Paolone Benito (gruppo alleanza nazionale-MSI) ..... 335, 342	Paolone Benito (gruppo alleanza nazionale-MSI) ..... 350, 354
Roscia Daniele (gruppo lega nord) ..... 339	Signorini Stefano (gruppo lega nord) ..... 349
Sacerdoti Fabrizio (gruppo CCD) ..... 339	Tonizzo Vanni (gruppo lega nord) ..... 349
Tremonti Giulio, <i>Ministro delle finanze</i> .... 333	Urbani Giuliano, <i>Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali</i> ... 347, 352, 354
335, 343, 344, 345, 346	Vigevano Paolo (gruppo forza Italia) ..... 351
<b>Audizione del ministro per la funzione pubblica e gli affari regionale, onorevole Giuliano Urbani:</b>	<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>
Liotta Silvio, <i>Presidente</i> ..... 347, 349, 351, 355	Liotta Silvio, <i>Presidente</i> ..... 315

**La seduta comincia alle 17.**

*(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Propongo che la pubblicità della seduta sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del ministro della sanità, onorevole Raffaele Costa.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera, del ministro della sanità, onorevole Raffaele Costa.

Do il benvenuto al ministro Costa, che partecipa per la prima volta ai nostri lavori. Prima di iniziare l'audizione, desidero dare una comunicazione alle Commissioni.

L'ordine del giorno recava anche l'audizione del ministro del lavoro. L'onorevole Mastella questa mattina mi è venuto a trovare in ufficio per pregarmi di farmi portavoce presso le Commissioni della sua impossibilità a partecipare ai lavori.

Voi sapete che ieri ho richiesto ulteriormente una puntualizzazione più esplicita in ordine alla relazione tecnica relativamente al decreto sul blocco dei pensionamenti. Il ministro, sia perché la nostra richiesta è arrivata ieri sera, sia in considerazione — egli mi ha detto — del nuovo orientamento emerso da parte del Go-

verno di presentare in Commissione lavoro un emendamento che modifica il testo del Governo e che determinerebbe un onere, con la conseguente necessità di recuperare i mezzi di copertura, riteneva che oggi la sua presenza in questa sede non avrebbe consentito di fornire ai parlamentari dati certi e precisi sull'intera manovra. L'audizione del ministro del lavoro si svolgerà pertanto in una seduta successiva.

MAURO GUERRA. Ringrazio il presidente per averci dato comunicazione dello slittamento della prevista audizione del ministro Mastella. Vorrei fare solo una breve osservazione. Noi abbiamo ripetutamente affermato che su questa manovra è necessario lavorare con tranquillità e con la capacità e la possibilità di intervenire adeguatamente sulle diverse questioni. Il Governo mostra invece incertezza, in quanto prima annuncia irremovibilità, poi fa proclami alla nazione, come quello di ieri sera, di cui siamo venuti a conoscenza attraverso i telegiornali. Non so se questo fatto sia riconducibile alla responsabilità del Governo o alla diffusione delle notizie che ne è stata data: non essendosi precisato che per una certa parte i provvedimenti si riferivano ai dipendenti pubblici, qualche dipendente privato può aver pensato che con ventinove anni di lavoro nel 1997 avrebbe potuto andare in pensione.

Prendiamo atto di questa situazione. Certo, l'audizione avrà luogo, però l'emendamento preannunciato televisivamente dal Governo comporterà probabilmente la necessità nella Commissione di merito di riaprire i termini per la presentazione di subemendamenti e renderà in parte vani e superati una serie di emendamenti che avrebbero dovuto essere oggetto della no-

stra valutazione. Restiamo in attesa di relazioni tecniche che spesso sono assolutamente confuse o comunque vaghe.

Tutto questo non aiuta il lavoro serio e proficuo delle Commissioni e del Parlamento su tale questione. Avremmo comunque apprezzato che il ministro Mastella, oltre che riferire al presidente, fosse venuto personalmente in Commissione per illustrare al Parlamento (così come si danno gli annunci alla stampa e alle televisioni) i nuovi orientamenti del Governo, che noi auspichiamo siano radicalmente nuovi.

**PRESIDENTE.** Mi farò carico di riferire personalmente al ministro le considerazioni da lei espresse.

**GIOVANNI FERRANTE.** Signor presidente, concordo con le osservazioni del collega Guerra. Mi sembra che proprio l'annunciato emendamento fosse semmai un motivo in più perché il ministro si presentasse all'audizione, in quanto in questo momento sappiamo che c'è molta attesa e molta confusione nell'opinione pubblica, interessata a questi provvedimenti del Governo che vengono detti e poi disdetti, annunciati e poi in parte rettificati.

Poiché abbiamo assistito nei giorni scorsi a quello spot televisivo che certamente non ha chiarito la condizione attuale rispetto a questi provvedimenti, mi pare che questo nuovo comunicato stampa, di cui il Parlamento ha avuto notizia indiretta, crei nuovamente una condizione di incertezza. Proprio in considerazione dell'attualità del problema e del fatto che questo annuncio crea ulteriori, nuove e diverse aspettative, vi era un motivo in più — lo sottolineo ancora — perché (con tutto il rispetto per il colloquio privato che lei ha avuto)...

**PRESIDENTE.** Il ministro è venuto a comunicare solo quello che ho detto qui a voi.

**GIOVANNI FERRANTE.** ...perché il ministro, e quindi il Governo, desse notizia diretta alla Commissione, la quale deve af-

frontare questi problemi. Noi non condividiamo questo differimento dell'audizione.

**PRESIDENTE.** Dando ora inizio all'audizione del ministro della sanità desidero ricordare che la Commissione bilancio della Camera il 6 ottobre scorso, procedendo all'esame del contenuto proprio della legge finanziaria, ha iniziato l'esame dei documenti finanziari e della complessiva manovra che, dopo il documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo ha posto in essere per tradurre gli intenti dichiarati in atti concreti, che fanno riferimento ad interventi sulla finanza regionale e ad un riequilibrio complessivo dei conti pubblici.

La manovra, che si articola in quattro provvedimenti all'esame della nostra Commissione, quattro provvedimenti direttamente connessi che sono all'esame di altre Commissioni, oltre ad un ulteriore provvedimento per un disegno di legge delega per il riordino del settore previdenziale, tende concretamente ad una riduzione del disavanzo per l'importo di 50 mila miliardi.

La Commissione bilancio ha concluso oggi la discussione generale ed ha proceduto ad una serie di audizioni congiuntamente con la 5<sup>a</sup> Commissione bilancio del Senato: si è così svolto un confronto con le parti sociali; sono stati sentiti i sindacati confederali, alcuni sindacati di categoria nel settore dei medici, il mondo dell'imprenditoria, il mondo dell'economia, il mondo delle banche.

Come lei ben sa, signor ministro, la manovra si articola per una parte sulle entrate e per una parte sulla riduzione di spesa. Le parti sociali ritengono che tale manovra sia squilibrata, nel senso che a loro giudizio si sarebbe potuto porre in essere un intervento di 50 mila miliardi diviso per il 50 per cento per proventi sull'entrata e per il 50 per cento di riduzione della spesa. Invece la manovra è per circa 21 mila miliardi sulla parte dell'entrata, mentre il grosso è sulla spesa.

Il provvedimento collegato, contenente le norme che determinano riduzioni di oneri a carico del bilancio, reca, al capo I, disposizioni in materia sanitaria. L'audi-

zione di oggi, signor ministro, alla luce anche del dibattito già svolto nella Commissione di merito in ordine proprio alla parte della manovra relativa alla materia sanitaria, anche per ciò che concerne lo stato di previsione della spesa relativa al Ministero della sanità, ci può consentire di avere un quadro di riferimento più completo per il prosieguo dei lavori della Commissione.

Do la parola al ministro Costa.

**RAFFAELE COSTA, Ministro della sanità.** Ringrazio il presidente per il saluto di benvenuto ed i colleghi parlamentari presenti.

In merito alla spesa, devo innanzitutto precisare che per quanto riguarda il 1995 il Ministero della sanità è chiamato ad apportare una rilevante variazione alla tendenza o almeno alla prassi di questi anni. Sono convinto che nell'ultimo quindicennio l'applicazione della legge di riforma abbia dato un impulso molto forte alla sanità italiana; comunque la si valuti, in modo positivo o discutibile, essa rappresenta sicuramente una forte crescita del servizio sanitario ed una risposta forte alla domanda dei cittadini.

Il suo risultato, che è sotto gli occhi di tutti (non voglio entrare nel merito del funzionamento della sanità nel suo complesso o settorialmente), l'adeguata rispondenza ai desideri, alle volontà ed alle necessità dei cittadini, anche di quelli sani, in previsione di una loro possibile malattia, ed i maggiori servizi hanno comportato oneri rilevanti.

Probabilmente la questione su cui si discute di più riguarda l'utilizzazione delle risorse, anche se conosciamo episodi forti, accentuati, talvolta enfatizzati, in qualche caso anche ingiustificati, di malasanià, che fanno discutere e provocano determinate risposte e reazioni. Ritengo tuttavia che le discussioni avvenute in questa sede, al di là degli aspetti meramente numerici e statistici, abbiano una loro particolarissima rilevanza. Dobbiamo innanzitutto tentare di rispondere alla domanda se le risorse che lo Stato destina al settore sanitario (circa 100 mila miliardi) siano impie-

gate in modo positivo, o se invece con lo stesso stanziamento si potrebbero ottenere servizi più completi e soddisfacenti; dobbiamo anche chiederci se non sia doveroso intervenire per diminuire, come si tenta di fare quest'anno, l'entità della spesa sanitaria, senza ridurre i servizi, addirittura ipotizzando un loro miglioramento. Questo è uno dei quesiti essenziali cui deve rispondere il Governo ed il Parlamento, perché ci troviamo di fronte ad una crescita, anche esponenziale, della spesa; basti pensare che nel 1980 sono stati stanziati 20 mila miliardi, nel 1990 80 mila miliardi, per arrivare a sfiorare i 100 mila miliardi e negli ultimi anni si è mantenuto un livello sostanzialmente stabile.

Dobbiamo dare una risposta che sia integrata con le altre necessità del bilancio, del debito pubblico e della spesa statale, rispetto al quale vi è stato un intervento del ministro del tesoro. Devo richiamare una serie di argomentazioni, emerse durante l'ampia discussione che si è svolta presso la Commissione affari sociali, dove la maggioranza e, ancora di più la minoranza, ha chiesto di sapere chi provvede alla formulazione del bilancio della sanità, se cioè vi provvede il Governo, con il particolare contributo del ministro competente, o se invece non vi provveda il ministro del tesoro, che non l'ha seguito, non l'ha redatto e non l'ha imposto. Ritengo che il forte intervento del ministro del tesoro non possa essere respinto, così come non si può ritenere che sia esaustivo e che debba essere accolto in modo entusiastico; esso è il frutto di una situazione pregressa che ha comportato la riscrittura di determinate voci del bilancio della sanità sulla base di interessi prevalentemente generali e non specifici del settore sanitario.

A mio giudizio è difficile migliorare complessivamente il servizio sanitario e razionalizzarlo, spendendo meno; probabilmente sarebbe più facile spendere la stessa cifra degli anni precedenti e migliorarlo, o forse sarebbe possibile mantenere lo stesso livello dei servizi degli anni passati con una spesa inferiore. Ipotizzare un miglioramento complessivo, anche colmando determinate lacune — penso, per

esempio, alla prevenzione — riuscendo a spendere meno, mi pare indubbiamente difficile.

In tale situazione possiamo essere aiutati nel 1995 dall'entrata in vigore di una serie di norme importanti che dovrebbero, almeno in teoria, ma probabilmente anche in pratica, almeno sotto l'aspetto amministrativo, razionalizzare l'attività sanitaria. Mi riferisco, per esempio, alla nuova figura dei direttori generali; alla entrata in vigore delle norme sul *budget*, relativamente alla quota capitale di 1 milione e 532 mila lire per ogni cittadino; ai contratti di natura privatistica, per determinate funzioni prevalentemente apicali; alla contabilità assimilata a quella delle società per azioni; al pagamento delle prestazioni svolte negli ospedali; all'entrata in vigore delle tariffe, rispetto alle quali il disegno di legge prevede espressamente che vi provvedano le regioni.

Probabilmente esistono difficoltà, di cui mi rendo perfettamente conto, tanto che, se le regioni non dovessero essere in grado di fissare le tariffe entro il 15 dicembre, vi provvederà il Ministero della sanità. Penso inoltre al venir meno delle convenzioni ed al cosiddetto accreditamento, che pone determinati problemi, ma che apre alcune prospettive, perché comincerà a delinearsi meglio il rapporto tra pubblico e privato, che non deve essere fondato solo sull'interesse meramente privatistico da una parte e sulla necessità di dover pagare dall'altra parte, ma sulla competizione. Penso altresì agli enti che verranno dichiarati accreditati, i quali dovranno accettare le tariffe, ma anche i controlli di qualità.

Rispetto all'introduzione dell'accreditamento nutro una certa preoccupazione, dovendosi ancora fare chiarezza (e dobbiamo fare presto) sulla sua obbligatorietà o meno, sulla discrezionalità lasciata alle regioni che talvolta saranno in competizione con se stesse, con le USL, oppure con gli ospedali, ma sempre con il servizio pubblico. Esso deve essere salvaguardato da una concorrenza che per certi versi potrebbe essere facile e che qualora non lo fosse potrebbe creare una situazione di

sbilanciamento se non sarà capace di reagire in modo forte agli stimoli esterni della normativa e soprattutto attraverso l'acquisizione di criteri privatistici nella gestione del servizio pubblico.

Penso al rigore, al merito, al venir meno del pagamento a *forfait* ed alla sua sostituzione con quello a prestazioni. Non sono sicuro che le strutture pubbliche, sovente gestite da persone che per abitudine mentale e culturale hanno alimentato se stessi e la propria formazione nel vecchio sistema, siano capaci di trasformarsi rapidamente in veri *manager*, trascinando in modo vitale, in una gara concorrenziale, strutture appesantite da una grande rigidità e dall'assolvimento di tanti obblighi ai quali il privato non è tenuto.

Queste sono le preoccupazioni in un quadro che in futuro potrà contenere elementi nuovi, sia pure da introdurre con una certa gradualità.

La manovra del Governo si fonda su una serie di provvedimenti che sono all'esame della Commissione bilancio; quello riguardante il regime delle esenzioni, come sapete, interessava la fascia di età fino ai 10 anni e dai 60 anni in poi; ora l'esenzione riguarderà i bambini sotto i 10 anni e gli anziani sopra i 65 anni, purché appartenenti ad un nucleo familiare il cui reddito annuo non superi i 100 milioni. Parallelamente a questo provvedimento si era ipotizzato di ridurre l'importo del *ticket* massimo per la diagnostica da 100 a 50 mila lire. Il testo originario, che doveva essere introdotto nel disegno di legge finanziaria, prevedeva ancora questa ipotesi, che è venuta meno dopo un controllo della Ragioneria generale dello Stato e del Ministero del tesoro, che hanno ritenuto di arrivare alla somma di 6 mila 430 miliardi, sulla quale peraltro non era possibile non contare.

Vorrei aggiungere che il tetto di 100 milioni annui darà luogo ad alcuni problemi, perché secondo uno studio programmatico esso non soltanto creerà una sorta di burocratizzazione rinnovata, che rievoca i fasti dei bollini e quant'altro, ma le entrate supereranno i 20 miliardi e le uscite i 17 miliardi, con una serie di

adempimenti veramente incredibili. Personalmente, ritengo che se dovessimo arrivare ad adottare una soluzione del genere non mi affiderei, per quanto riguarda la sua applicazione, all'autocertificazione, ma piuttosto alla parola del cittadino, il quale in caso di dichiarazione mendace non solo dovrà ripetere quanto ha indebitamente ottenuto, ma dovrà anche pagare sanzioni di altra natura.

Per le prestazioni specialistiche è prevista una riduzione per cui ogni ricetta può contenere fino ad un massimo di otto prestazioni della medesima branca; su questa proposta vi è consenso generale, perché l'ho sottoposta a moltissimi medici che mi hanno espresso il loro consenso, confermandomi che raramente si superano le otto prestazioni.

Per quanto riguarda gli ospedali si prevede che vengano chiusi, in applicazione di una serie di norme non recenti, gli ospedali con un numero di posti letto inferiore a 120, ammettendo una serie di eccezioni per gli ospedali specializzati, quelli siti in aree montane o di particolare intensità demografica, e laddove i posti letto abbiano avuto un'utilizzazione nel biennio 1992-1993 superiore all'80 per cento e sempre che le giornate di degenza non siano state mediamente superiori a nove giorni.

Si ipotizza di arrivare alla chiusura di taluni ospedali per un numero complessivo di posti letto non superiore a 30 mila, ma gran parte di essi non dovrebbero essere chiusi totalmente, ma trasformati. Sappiamo bene quanto pesino sugli ospedali italiani gli anziani, per giustificate ragioni umane, ma non economiche. Infatti, non esistono strutture complessivamente idonee ad ospitare anziani non autosufficienti, handicappati o malati cronici, che per ragioni obiettive non possono essere assistiti dalla famiglia. Talvolta i familiari sono insensibili alla loro presenza e, comunque, non esiste un numero sufficiente di strutture pubbliche, private o miste in grado di ospitarli; anche rispetto alle cosiddette RSA, in questi ultimi anni, non si è fatto abbastanza, nonostante vi fosse una disponibilità di fondi statali, che negli ultimi quattro anni non sono stati utilizzati

dalle regioni per una serie di motivi che non è il caso di illustrare ora.

Lo stanziamento ammontava a 10 mila miliardi (il piano triennale scaduto è stato rinnovato), e ne sono stati impiegati, in base all'articolo 20 della legge del 1988, non più di 2.500 miliardi. Restano pertanto disponibili ancora 7.500 miliardi, che potrebbero essere acquisiti rapidamente (ovviamente sulla base di una progettazione convincente) tramite il CIPE, seguendo tutta una procedura istruttoria; si tratta di mutui che sono per il 75 per cento a carico dello Stato. È proprio utilizzando tali risorse che si è fatto riferimento alla possibilità di trasformare gli ospedali, destinati alla chiusura, in RSA, con il vantaggio di ottenere una forte riduzione della spesa, circa il 70 per cento per quanto riguarda il personale, e di venire incontro alle esigenze degli anziani.

Le regioni, i sindacati, i movimenti dei consumatori, consultati prima della presentazione del provvedimento, interamente recepito nel disegno di legge collegato alla finanziaria, hanno espresso, per quello che può valere dal punto di vista politico, il loro consenso di massima a tali indicazioni.

Chiaramente non è possibile trasformare in poco tempo un ospedale abbandonato o dismesso in una RSA, che ha standard ben precisi; probabilmente non ha le stesse necessità di spazio e di ambulatori proprie degli ospedali, ma ha un altro tipo di necessità che non possiamo soddisfare in poche settimane o in un anno. Per tale motivo, forzando un po' la volontà del legislatore ordinario, che aveva previsto certi parametri per le RSA, abbiamo ritenuto di stabilire cinque anni di tempo per adeguarsi a tali standard. Il personale che risulterà in esubero a seguito delle disattivazioni dovrà essere reimpiegato in attività del settore sanitario; le regioni dovranno pertanto adottare tutte le misure di mobilità di ufficio sia all'interno delle USL sia nell'ambito del proprio territorio. Esiste una serie di norme che disciplinano tale passaggio.

Per quel che riguarda il pronto soccorso, è introdotto in termini generale il

*ticket* fino al limite delle 100 mila lire, ma con un'indicazione molto rigorosa, probabilmente più di quella attualmente vigente in gran parte del paese; molte regioni italiane lo hanno già introdotto (Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia-Giulia, Marche, Emilia-Romagna e Toscana). Questo provvedimento addirittura limita, rispetto alle varie norme regionali, la possibilità di pagamento del *ticket*. In sostanza, con il *ticket* si vuole certamente incamerare un po' di denaro (non si tratta di grandi somme, perché la previsione è di circa 100 miliardi in più rispetto ai fondi incassati dalle regioni che già avevano attuato il sistema) ma soprattutto si vuole frenare l'abuso del pronto soccorso. In questi ultimi mesi ho visitato una cinquantina di posti di pronto soccorso e dovunque — o quasi — ho raccolto invocazioni molto forti ad accentuare l'interesse del Parlamento su questo nodo importante, che rappresenta non solo un punto di arrivo ma anche uno snodo nell'ambito dell'ospedale, che in determinate città (e non solamente in quelle grandi) sta soffrendo per l'eccessivo numero di presenze: nel 1993 sono state 18 milioni e nel 1994 si prevede un aumento del 30 per cento. Si assiste ad un abuso determinato spesso dal tentativo di un'utilizzazione del pronto soccorso impropria per ricavarne determinati benefici.

Una norma prevede la chiusura dei residui ospedali psichiatrici entro il 31 dicembre 1995 e la loro trasformazione in strutture che potranno essere messe sul mercato o diversamente impiegate dalle USL, ma il cui ricavato dovrà rimanere nell'ambito della psichiatria. Il termine del 31 dicembre non convince pienamente e può essere rivisto nel senso che il progetto-obiettivo « Tutela della salute mentale 1994-1996 », per il quale le risorse sono abbastanza limitate per il 1995 (si tratta di circa 147 miliardi), difficilmente potrà essere alimentato, anche attraverso il finanziamento derivante dalla cessione dei residui manicomiali, in modo sufficiente per arrivare a realizzare, nell'arco di 18 mesi, quella tutela della salute mentale prevista dal provvedimento approvato

poco prima dello scioglimento delle precedenti Camere. Il meccanismo in base al quale si arriva alla disattivazione delle strutture ospedaliere è quello dell'attività, da parte della USL e, in caso di inattività di quest'ultima, da parte della regione e, in subordine, da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro della sanità.

Per quanto riguarda le camere a pagamento, le cosiddette prestazioni *intra moenia* (comma 7), occorrerà tenere una contabilità separata, che comunque non potrà presentare mai un disavanzo.

Una norma prevede la tenuta, con determinate garanzie, delle liste per le prenotazioni per prestazioni di diagnostica, di visite specialistiche e di interventi chirurgici, che hanno dato luogo a fenomeni — a mio giudizio ingiustificati — di spostamenti abbastanza facili nella graduatoria e di liste gonfiate tali da indurre uno scoraggiamento del cittadino ed un suo particolare interesse verso strutture private, quando invece forse, se le liste fossero tenute in maniera più ortodossa, non vi sarebbe un numero di utenti così appariscente da scoraggiare, a causa del tempo necessario per usufruire di tali prestazioni, coloro che volessero utilizzare le strutture pubbliche.

Quanto alle dotazioni organiche, abbiamo una norma non molto diversa da quella relativa al pubblico impiego, vale a dire un blocco del *turn over* per i primi sei mesi ed una possibile deroga fino al 10 per cento dei pensionandi per quanto riguarda il personale amministrativo e del 30 per cento per gli altri ruoli.

Una norma riguarda la cosiddetta indennità di tempo pieno, di cui si è discusso molto, nell'ambito dell'attività dei medici ospedalieri; in buona sostanza, si tratta di un'indennità concessa a chi lavora a tempo pieno. Anche se non vi era un divieto scritto — quindi era lecita un'attività esterna — della prestazione di attività all'esterno, ciò avveniva per 30 mila su 70 mila medici ospedalieri, con buona soddisfazione in moltissimi casi; si ritiene quindi che tale indennità possa essere ridotta del 25 per cento, anche perché è una forma atipica di rapporto pubblico-privato, di concorrenza, sia pure in strutture non

convenzionate, da parte del medico che presta servizio nel settore pubblico, che viene gratificato da certi vantaggi nel pubblico ma che nel privato riesce a lavorare dando sovente una buona parte di se stesso, delle proprie capacità, del proprio impegno e della propria volontà. Ciò rientra in uno sforzo richiesto a tutti i cittadini, a tutte le categorie e quindi anche a coloro che operano nella sanità.

Quella relativa ai pagamenti a tariffa e all'acquisto di beni e servizi è una delle voci più importanti, perché riguarda circa 3.025 miliardi di riduzione di spesa. È inutile che vi illustri le ragioni che hanno portato negli ultimi anni ad un eccesso ingiustificato delle spese per la voce « beni e servizi », che nel 1992-1993 hanno sfiorato i 18 mila miliardi di lire. Su questa voce si può sicuramente incidere con una serie di accorgimenti che sono stati individuati innanzitutto nel pagamento entro 90 giorni; è questa una condizione essenziale per avere una riduzione del prezzo, perché sappiamo bene quanto oggi esso sia piuttosto dilatato, poiché il fornitore tiene conto che il pagamento spesso avviene dopo un anno e in qualche caso anche dopo due anni.

Distinguendo nettamente — ho parlato di « operazione saracinesca » — cassa e competenza fino al 31 dicembre 1994 da debiti e crediti, cassa e competenza, relativi al periodo successivo e partendo « sul pulito » — non perché il pregresso venga assorbito da parte dello Stato o delle regioni, ma in quanto il Tesoro, stupendomi favorevolmente, ha concesso la possibilità di contrarre mutui fino a 3.500 miliardi, con interesse a carico dello Stato quantificato nella finanziaria e nel collegato in 400 miliardi in modo tale che sia possibile distinguere questa fetta — , riteniamo di poter mettere in grado le regioni di pagare beni e servizi nell'arco di novanta giorni.

Questo dovrebbe comportare una riduzione del costo degli stessi beni e servizi del 5-6 per cento; un'ulteriore riduzione del 5 per cento si dovrebbe raggiungere attraverso la standardizzazione dei prezzi e delle merci ed un'altra pari sempre al 5 per cento attraverso l'accorpamento delle

forniture, dei contratti, degli appalti, in modo tale che non si agisca sulla base di singole spese, di piccole gare fatte da piccoli ospedali e USL. Abbiamo rinvenuto non molto tempo fa una sorta di stranezza da parte di qualche unità sanitaria locale che di settimana in settimana provvedeva all'acquisto di farmaci di un certo ospedale rifornendosi nella farmacia dirimpettaia con un pagamento esorbitante rispetto al dovuto.

Mi rendo conto che con questa voce non si arriva alla riduzione desiderata perché, come ha evidenziato un documento credo prodotto dal servizio bilancio, determinate voci sono difficilmente comprimibili, forse non del tutto comprimibili o comprimibili per il 5, 6 o 7 e non per il 17 per cento. Riteniamo tuttavia che sia possibile raggiungere complessivamente tale percentuale almeno per il 1995. È una prospettiva complessiva e non specifica.

In merito alla spesa farmaceutica, il disegno di legge primitivo non prevedeva una distribuzione dei « tagli » — se vogliamo usare questa espressione — su alcune categorie, ossia sui grossisti e sui farmacisti, ma una riduzione indiscriminata del prezzo dei farmaci del 10 per cento. Tale riduzione seguiva ad una serie di riduzioni di cui quest'anno il Servizio sanitario può beneficiare. Se pensiamo che la spesa farmaceutica convenzionata nel 1991 raggiungeva i 15 mila miliardi, nel 1992 i 14.200 miliardi e nel 1993 i 12.600 miliardi, possiamo con una certa soddisfazione verificare come quest'anno il costo previsto per la farmaceutica convenzionata dovrebbe ammontare a circa 10.400 miliardi. Le associazioni di categoria dei farmacisti e degli industriali del farmaco affermano di aver raggiunto la convinzione che non si arrivi a sfondare il tetto previsto nella finanziaria per il 1994 dei 10 mila miliardi.

In ogni caso, si è verificato che la mancata applicazione del prezzo medio europeo entrato in vigore da poche settimane ha comportato nei primi sei-otto mesi dell'anno un'entrata molto rilevante, per certi versi non dico illegittima ma ingiustificata

a favore di molte aziende farmaceutiche. Ho con me un elenco di farmaci, le cui vendite sono aumentate in maniera rilevantisima proprio a seguito dell'introduzione nella fascia A (ossia a completo carico del Servizio sanitario nazionale). Vi è inoltre una serie di prodotti farmaceutici che avrebbero dovuto essere inquadrati nel contesto del prezzo medio europeo e che invece non lo sono stati, garantendo alle ditte farmaceutiche un introito di alcune centinaia di miliardi che viceversa avrebbero potuto essere risparmiati dal Servizio sanitario nazionale.

Il Consiglio dei ministri non ha ritenuto di procedere a questo taglio indiscriminato del 10 per cento, in quanto si è pensato, forse a ragione, che determinati prodotti avessero beneficiato in modo particolare sia della mancata applicazione del prezzo medio europeo sia della loro introduzione nella fascia A e che quindi fosse più giusto far sì che la percentuale di riduzione del prezzo, quindi di risparmio per il servizio sanitario, riguardasse quei prodotti che avessero incrementato le vendite del 10-20-30-40 per cento a seguito dell'inserimento nella fascia A. Si tratta di una sorta di sconto che lo Stato si è fatto del 3, del 6, del 9 e del 12 per cento rispetto al prezzo medio europeo.

Questo tuttavia non ha comportato un risparmio di 980 miliardi, come si prevedeva originariamente, ma una riduzione del prezzo complessivo e quindi della spesa di soli 500 miliardi. Si è ritenuto pertanto di affiancare alcune altre iniziative, tra cui quella relativa alla riduzione dell'utile delle farmacie complessivamente per 150 miliardi: il cosiddetto 4 per cento che ha provocato le doglianze previste — se vogliamo giustificate, visto che tutto può essere giustificato, o ingiustificate — da parte dei farmacisti.

Un'altra iniziativa ha riguardato una riduzione della spesa di 200 miliardi attraverso le nuove confezioni. Il ministro della Sanità ha firmato un decreto molto dettagliato e specifico che obbliga a partire dal 1° aprile 1995 ad inserire confezioni unicamente capaci di corrispondere alle esigenze dei cicli terapeutici, alle esigenze di

chi ha necessità, a seconda dei diversi tipi di farmaci, di approvvigionarsi per uno, cinque, dieci giorni, a seconda del tipo di malattia (cronica o occasionale), della sua durata. Ciò dovrebbe comportare complessivamente una riduzione dei costi di circa 200 miliardi.

Un'altra voce che complessivamente può comportare una riduzione — sulla quale personalmente sono meno convinto — è quella per cui se in conseguenza di tutte queste operazioni non si riuscirà a raggiungere nel 1995 la cifra di 9 mila miliardi, ciò potrà avvenire attraverso una sorta di riclassificazione dei farmaci, facendoli passare, per esempio, dalla fascia A alla fascia B o C.

Perché mi convince meno questo provvedimento? Lo dico con molta tranquillità. Perché si tratta di scaricare sui cittadini una eventuale incapacità da parte dello Stato di risparmiare attraverso le altre forme.

Aggiungo che esiste una norma, quella del comma 5 dell'articolo 6, in base alla quale il direttore generale o il commissario straordinario delle USL saranno tenuti a controllare che da parte dei medici vengano rigorosamente applicate le norme relative al prontuario e alla tenuta dei registri, da parte delle USL, circa l'uso di determinati farmaci (quelli per i quali è consentito l'uso a carico del servizio sanitario nazionale a condizione che ricorrano determinati presupposti, determinate malattie).

Per quel che riguarda l'assistenza farmaceutica, la norma che prevede il *ticket* di 3 mila anziché di 5 mila lire è un richiamo ad un provvedimento legislativo già approvato dalla Camera, il decreto-legge n. 518 oggi all'esame del Senato, il quale prevede una riduzione del *ticket* quando si chiede un solo farmaco. È un po' un'operazione di ingegneria, nel senso che si è ritenuto di risparmiare, attraverso questo marchingegno, 76 miliardi, quelli destinati all'acquisto dei farmaci della fascia C per gli indigenti. Si tratta di una norma che è ancora *sub iudice* da parte del Parlamento.

In buona sostanza, spiego di cosa si tratta. Se la ricetta è per due farmaci, lo Stato spende mediamente 17 mila lire più 17 mila lire, cioè 34 mila lire, ma ne incassa 5 mila; se la ricetta è per un farmaco, lo Stato incassa 3 mila lire, ma ne spende solo 17 mila. Allora, si ritiene che in molti casi si possa essere invogliati a chiedere un farmaco solo, spendendo 3 mila lire: quindi, lo Stato spende 17 mila lire in meno, ma ne incassa 2 mila in meno. Questo, se mediamente avviene solo per due ricette su cento, comporta un complessivo risparmio di 100 miliardi; anzi, di 100 miliardi meno 24 miliardi, quelli dei *ticket* non incassati, cioè le 2 mila lire in meno per ogni ricetta.

Presidente, credo di aver concluso, ma se lei ritiene posso dare un'indicazione circa determinate osservazioni che potrebbero essere mosse sulla base delle verifiche compiute da parte del Servizio bilancio. Per quanto riguarda il complessivo risparmio di 6.475 miliardi, sulla base di tali verifiche si è ritenuto che ci fosse una sovrastima di circa 300 e rotti miliardi, forse di 400 miliardi.

Per quel che riguarda la riduzione dell'esenzione nella farmaceutica, mi pare che venga confermata la previsione di risparmio di 200 miliardi. Per quanto riguarda le riduzioni delle esenzioni per la specialistica, rimaniamo nei 600 miliardi previsti; così come vengono confermate le previsioni di risparmio, rispettivamente, di 200 miliardi per le limitazioni delle prescrizioni specialistiche e di 100 miliardi per il *ticket* sul pronto soccorso. C'è una diversità sul blocco parziale del *turn over* e sulla chiusura degli ospedali. A tale riguardo, sulla base di una serie di elementi che potrei eventualmente fornire, credo che si possa, non dico ritenere veritiera al cento per cento la previsione di risparmio per 1.350 miliardi, ma avvicinarsi molto alla stessa. Per la riduzione dell'indennità di tempo pieno, si conferma la previsione di 207 miliardi. Per la riduzione della spesa per beni e servizi, si conferma la cifra di 3.060 miliardi e per la riduzione della spesa per la farmaceutica si ritiene

che possa essere mantenuta la cifra di 1.200 miliardi.

PRESIDENTE. Passiamo alle domande dei colleghi.

ROBERTO DI ROSA. Il ministro Costa è stato molto circostanziato sui singoli aspetti e di questo non possiamo che essergli grati. Vorrei porre tre domande, ma con una brevissima premessa a proposito delle considerazioni svolte dal ministro all'inizio, in ordine a quella che egli ha definito crescita esponenziale della spesa sanitaria.

PRESIDENTE. Da 20 mila a 100 mila miliardi.

ROBERTO DI ROSA. Da 20 mila a 90 mila per essere più esatti: credo che questa sia la stima di spesa per il 1994.

Almeno a giudicare dalle statistiche, dalle cose che si leggono al riguardo, non credo che, dal punto di vista puramente quantitativo, la percentuale della spesa sanitaria sul prodotto interno lordo sia più alta in Italia rispetto ad altri paesi della Comunità economica europea, anzi credo che in qualche caso sia inferiore. Ci ricordavano ieri gli istituti di ricerca che abbiamo ascoltato sulla manovra finanziaria, in particolare sulla questione della sanità, che dal 1992 al 1994 c'è stata una riduzione significativa, tanto che — si diceva — c'è il rischio di compromettere quantità e qualità delle prestazioni se si continua su questa strada. Per altro — parlo come fenomeno generale — tutti gli indicatori, come l'aumento dell'età media e il progresso della medicina, ci dicono che nelle società avanzate la spesa sanitaria tende ad aumentare piuttosto che a diminuire. Naturalmente, sappiamo bene che in Italia c'è un problema di qualità della spesa, di produttività, di razionalizzazione, ma mi ha un po' stupito ascoltare questa affermazione, riferita — ripeto — al livello quantitativo.

Detto questo, il ministro ha richiamato questioni importanti nella sua premessa: il fatto che finalmente, dopo tanti anni, siano stati fissati i cosiddetti livelli uni-

formi di assistenza; che, in rapporto a quei livelli, sia stata stabilita la quota capitaria (1.532.000 lire) e che all'inizio dell'anno sia stato approvato - se non ricordo male, dal precedente governo - il piano sanitario nazionale. Se questi sono gli indirizzi di politica sanitaria, ci si dovrebbe attendere che, sul piano della messa a disposizione delle risorse finanziarie, ci sia una coerenza di comportamenti, in modo che - attraverso i trasferimenti dello Stato alle regioni e attraverso l'attribuzioni alle regioni dei contributi sanitari - sia effettivamente assicurabile il *quantum* necessario per garantire quei livelli uniformi di assistenza e quella quota capitaria calcolata per ogni cittadino italiano.

Qui veniamo alla manovra. Il ministro ha già anticipato - come era naturale - alcune osservazioni. Il Servizio bilancio, ma non solo, ha formulato riserve a proposito della sovrastima della riduzione di spesa per quel che riguarda alcune delle norme che il ministro ha illustrato molto puntigliosamente, dall'articolo 1 all'articolo 8 del disegno di legge collegato. Non c'è la preoccupazione seria che si possa determinare una situazione di disavanzo anche per il 1995? Quello della sottostima del fabbisogno, del disavanzo e dell'intervento successivo per il suo ripiano è il sistema classico con cui è stato governato in questi cinquant'anni prima il sistema delle mutue e poi quello del servizio sanitario nazionale.

Allora, credo che una riflessione su questo aspetto - che mi pare lo stesso ministro abbia autonomamente messo in dubbio, almeno se ho inteso bene il senso delle sue parole - si ponga adesso in sede di predisposizione della manovra finanziaria. Ma ritengo che questa riflessione si porrà, a brevissima scadenza, a esercizio 1995 avviato (quindi, senza aspettare la conclusione del 1995), per avere una valutazione puntuale di quel che succede nell'applicazione di queste norme, supponendo che il Parlamento le approvi così come sono state proposte.

La seconda questione riguarda i disavanzi pregressi, quantificati, a livello di previsione, in 17-18 mila miliardi. Il pro-

blema è sostanzialmente ignorato, se si eccettua una previsione di 400 miliardi di oneri passivi relativa al 1996.

RAFFAELE COSTA, *Ministro della sanità*. È sicuro che la previsione sia relativa al 1996?

ROBERTO DI ROSA. Sì, le garantisco che è così.

RAFFAELE COSTA, *Ministro della sanità*. Ha ragione. Considerando infatti che i mutui possono essere accesi a partire dal 1995, è evidente che gli interessi cominciano a decorrere dall'anno successivo. Le chiedo scusa per l'interruzione.

ROBERTO DI ROSA. Questo stanziamento copre una quota ridotta - 3.500 miliardi - rispetto al totale. Ne consegue che le nuove USL e le nuove aziende ospedaliere non potranno evitare di trascinarsi dietro questo pregresso, non tanto sotto il profilo contabile quanto con riguardo ai rapporti con tutti i fornitori. È ben difficile pensare di pervenire ad una riduzione del 17 per cento della spesa per beni e servizi (al di là dell'impostazione della norma, a mio modo di vedere sbagliata, che ha carattere generale e che è, quindi, riferita alla generalità delle situazioni senza tener conto della loro diversità), ove si consideri che non vi sarà fornitore al mondo il quale non continuerà a caricare sui prezzi praticati alle USL e agli ospedali almeno una parte degli oneri passivi sostenuti con il sistema bancario per fronteggiare le ipotesi di mancato o ritardato pagamento. Del resto, si tratta di un fenomeno già registratosi in passato. La mia, pertanto, non è una profezia ma una considerazione fondata sulla conoscenza di quanto è avvenuto in passato, quando i debiti pregressi finivano per condizionare anche i rapporti tra il servizio sanitario pubblico e la platea di fornitori che dovevano rifarsi degli oneri passivi conseguenti alle anticipazioni bancarie.

Quanto agli investimenti e, in particolare, al programma pluriennale previsto dall'articolo 20, abbiamo constatato che il conto capitale del fondo sanitario nazio-

nale subisce una diminuzione, passando da 702 a 500 miliardi. In bilancio sono quindi rimasti i 7.500 miliardi non impegnati, sul totale complessivo dei 10 mila miliardi relativi al primo triennio. Il mancato impegno è imputabile a ragioni diverse: in particolare, oltre ai ritardi accumulati dalle regioni, va anche considerato che per il 1993 il Governo e il Parlamento hanno imposto un blocco, nel senso cioè di impedire l'accesso ai mutui al fine di evitare la ricaduta dei relativi oneri sul bilancio dello Stato. Le chiedo: il Governo pensa di finanziare i trienni successivi? La risposta a questa domanda è molto importante perché da essa potrebbe derivare un diverso modo di impostare, sotto il profilo non solo qualitativo ma anche quantitativo, il programma di ciascuna regione. Non si tratta, quindi, di una questione secondaria, ma decisiva, ai fini della stessa possibilità di realizzare interventi. Alcune regioni hanno previsto l'avvio di una serie di progetti sulla base di una scansione temporale riferita alla graduazione degli oneri finanziari avendo riguardo non solo al primo ma anche al secondo triennio.

Altre regioni hanno proposto, a mio avviso in modo appropriato (con riguardo al settore degli investimenti ma non solo a quello, visto che gli effetti della proposta potrebbero estendersi anche, per esempio, alla possibilità di coprire i disavanzi), che venga garantita una flessibilità nel rapporto tra Governo, Ministero della sanità e regioni, applicando condizioni riferite non al cittadino, ovviamente, ma alla fornitura di beni e servizi, agli obiettivi di contenimento della spesa corrente, ai programmi di intervento sulle strutture sanitarie, al rinnovamento tecnologico. Tali condizioni deriverebbero da accordi di programma che potrebbero essere determinati sulla base di un confronto e di un accordo tra i soggetti interessati. In questo modo le regioni sarebbero fortemente responsabilizzate, così come io auspico, in modo che non possano essere paventati alibi né da una parte né dall'altra in ordine al raggiungimento di determinati obiettivi.

In definitiva, piuttosto che calare dall'alto norme come quelle di cui stiamo di-

scutando, che sono riferite alla generalità delle situazioni, mentre invece disciplinano ambiti molto variegati, non pensa il ministro che una flessibilità di governo fondata su obiettivi specifici, discussi, concordati e sottoscritti sotto la responsabilità delle parti contraenti, possa rappresentare una strada più agevole ai fini del raggiungimento degli obiettivi di miglioramento e di razionalizzazione della spesa?

ANTONELLO SORO. Il ministro ha illustrato nel dettaglio il complesso dei provvedimenti riguardanti il settore della sanità. Al di là del giudizio di merito che può essere espresso, debbo riconoscere che esiste certamente una coerenza all'interno di tali provvedimenti. Per capire se vi sia da parte del ministro una disponibilità a rivedere un aspetto, se vogliamo marginale, della manovra, vorrei richiamare la disposizione contenuta nell'articolo 3 ed il provvedimento di disattivazione degli ospedali. Al di là dell'impatto sul bilancio, che i rappresentanti di alcuni istituti di ricerca hanno detto ieri essere decisamente sovrastimato, sono convinto che l'impostazione seguita sia giusta, prescindendo dal riferimento alla ricaduta sul bilancio in termini di risparmio attuale. La tendenza che si manifesta va in qualche modo incoraggiata. È stata prevista, a mio avviso giustamente, una eccezione, una possibilità di deroga rispetto ad una norma perentoria, in relazione alle aree particolarmente svantaggiate, di montagna o situate in zone nelle quali sono riscontrabili condizioni che l'istituzione regionale valuterà essere più o meno idonee ai fini della conservazione dei presidi ospedalieri. I parametri ai quali la proposta ancora la facoltà di deroga riconosciuta alle regioni sono rappresentati dal tasso di disoccupazione e da quello di degenza. Il tasso di occupazione riferito al 75 per cento, indica di per sé la necessità di questo presidio. Ritengo quindi giusto il riferimento al tasso di occupazione, che indica di per se stesso — ripeto — che un determinato ospedale è indispensabile, cioè viene utilizzato in una determinata area.

Il tasso di degenza media fa riferimento all'efficienza del sistema ospedaliero; giustamente il proponente indica questo tasso ad un livello più alto rispetto alla parametrizzazione normale. A mio parere, il ministro ha indicato un tasso ancora insufficiente in riferimento all'efficienza possibile in un'area svantaggiata: gli ospedali, per quanto piccoli, hanno normalmente tre reparti principali (medicina, chirurgia e ostetricia) oltre qualche servizio; se così non fosse avrebbero un numero di letti maggiore rispetto ai 120 indicati come riferimento. Sappiamo che la media di 6-7 giorni di degenza (che è la media nazionale degli ospedali che funzionano) è resa possibile mediando il tasso di degenza media in medicina e geriatria con il tasso di degenza che è dato dalle astanterie e dai reparti specialistici. Se dovessimo fare uno studio sul tasso di degenza media negli ospedali più efficienti, nei reparti di chirurgia, medicina e ostetricia, probabilmente scopriremmo che la media non sarebbe più di 6 o 7 giorni, bensì di 8. Se questo è vero, credo sarebbe ragionevole ancorare questa opportunità di discrezione, affidata alle regioni, ad un tasso di degenza più alto (in un emendamento che ho presentato ho indicato questo tasso in 11 giorni). Mi pare che questa modifica non stravolga la manovra ma consenta la sopravvivenza di alcuni ospedali in aree particolarmente svantaggiate, in assenza dei quali creeremmo turbative anche di ordine ambientale del tutto inutili in questa fase.

Vi è poi un altro fattore che non è stato richiamato, quello cioè della dotazione complessiva dei posti letto dei territori. Nei precedenti provvedimenti legislativi si era indicato questo riferimento come l'elemento di base per la riprogrammazione dell'assetto degli ospedali in Italia. Credo che una combinazione dei tre fattori richiamati — ma basterebbero anche due su tre — avrebbe probabilmente consentito di operare con maggiore equità.

Un ulteriore aspetto sul quale brevemente chiedo un parere del ministro Costa concerne il problema dell'indennità di tempo pieno. Questa condizione lavorativa

discende ed è disciplinata dalla contrattazione in base alla quale si prevede che i medici a tempo pieno possano svolgere la libera professione all'interno dell'ospedale o fuori di esso purché in regime di non convenzione. Al di là del fatto che questo sia giusto o meno, si può anche decidere di modificare in fase di contrattazione questa disciplina ed impedire ai medici a tempo pieno di svolgere la libera professione dentro o fuori l'ospedale; ma se un medico opera in regime di tempo pieno non può percepire uno stipendio diverso da quello di un suo collega, che, per una qualunque ragione, non svolge la libera professione al di fuori dell'ospedale. L'opportunità concessa di svolgere la libera professione non convenzionata non è una condizione di privilegio ma deriva dal contratto: in sede contrattuale, quindi, può essere modificata. Credo pertanto che in una materia come questa non si abbia titolo ad intervenire con un provvedimento legislativo. D'altra parte questo è anche l'orientamento espresso dalla Commissione di merito e mi pare che il Governo abbia dimostrato di voler accogliere questa indicazione.

**LUIGI MARINO.** Signor ministro, credo dobbiamo cogliere l'occasione per entrare nel merito degli stanziamenti del Ministero. Con la nota di variazione è stato stabilito un aumento pari a 7 miliardi e 500 milioni al capitolo 4201 che si riferisce alle spese per il sistema informativo sanitario. Vorrei ripercorrere la storia di questo capitolo che parte dalla finanziaria del 1986.

L'articolo 27, comma 2, di quella legge si riferiva a potenziali sistemi informativosanitari da attuare attraverso la realizzazione, l'avviamento e la gestione della rete informatizzata in collegamento tra amministrazione centrale, regione e unità sanitarie locali. Questo stanziamento era determinato per il primo triennio e poi, a decorrere dal 1989, la spesa veniva utilizzata con le modalità previste nell'articolo 19 della legge n. 887 del 1984. Da una lettura della nota al capitolo 4201, si evince che la variazione operata con il bilancio a

legislazione vigente ripristina lo stanziamento iniziale di 80 miliardi che, con l'assestamento per il 1994, veniva portato ad 85 miliardi.

Prendo atto che viene ripristinato lo stanziamento originale di 80 miliardi con il bilancio a legislazione vigente; con la nota di variazione, invece, a distanza di un mese, questo stanziamento viene aumentato di 7 miliardi 500 milioni e la nota stabilisce anche che questa operazione serve a pagare alla società Finsiel interessi passivi scaturenti dalla convenzione del 24 aprile del 1986 per gli anni che vanno dal 1991 al 1994. Nel bilancio di cassa ritrovo l'esatta somma dello stanziamento previsto ai residui (13 miliardi 700 milioni) alla quale si sommano gli 87 miliardi 500 milioni dello stanziamento previsto nella nota di variazione. Alla tabella C, per quanto riguarda il solo sistema informativo, è prevista invece la somma di 50 miliardi.

Cogliendo l'occasione di questo incontro, desidererei sapere qualcosa di più su alcuni aspetti. Innanzi tutto circa la gestione di questo sistema informativo, vorrei sapere se questa somma viene immediatamente erogata perché nella cassa si ritrova una somma che è esattamente pari allo stanziamento di quest'anno, alla luce della nota di variazione, più la somma prevista ai residui. Vorrei inoltre sapere qualcosa in più sulla Finsiel, sugli utili risultati di questo sistema informativo e soprattutto vorrei sapere come è possibile che a distanza di un mese venga nuovamente variata la dotazione del capitolo.

Pongo ora una domanda di carattere generale, che ho già posto ieri sera, ma che sottopongo nuovamente in occasione della presenza del ministro: chiedo — con grande umiltà e modestia — se non sarebbe stata più accettabile l'istituzione di un *ticket* sul vitto, anziché questo odioso ed iniquo *ticket* sul pronto soccorso. Al di là della mia opinione credo che tra i due sia forse preferibile il *ticket* sul vitto, sia pur modesto (pari magari a 10 mila lire) rispetto a quello iniquo sul pronto soccorso.

**FERDINANDO SCHETTINO.** Signor ministro, vorrei sapere se sia possibile ottenere risparmi e maggiore efficienza nel servizio sanitario anche promuovendo l'assistenza domiciliare — mi riferisco, in particolare, all'alimentazione domiciliare — utilizzando strutture presenti sul territorio quali le guardie mediche o gli infermieri inviati dalle USL.

La seconda domanda che le vorrei porre riguarda la distribuzione degli ospedali sul territorio. Non tutte le regioni hanno le stesse caratteristiche ed alcuni ospedali delle zone montane non raggiungono la percentuale dell'80 per cento di utilizzazione dei posti letto. Poiché in alcune aree mancano servizi specialistici, ad esempio la dialisi, si potrebbero utilizzare questi ospedali come strutture specialistiche?

**VANNI TONIZZO.** Signor ministro, prima di svolgere il mio intervento in favore di una categoria, vorrei esortarla a non credere a coloro che le dicono che imporre un *ticket* di 3 mila lire per una confezione e di 5 mila lire per due o più confezioni produce un risparmio di spesa.

La legge finanziaria costituisce uno strumento per procedere all'assestamento del bilancio e quindi si scontra inevitabilmente con determinati interessi. Ecco perché tutti si lamentano. Ritengo però che il dovere di un buon Governo e di un buon ministro sia quello di avere a cuore, oltre alle sorti dell'economia, anche il problema occupazionale. Ho notato che non viene affatto considerata una delle categorie che viene colpita dai provvedimenti riguardanti l'assetto farmaceutico e le nuove tasse che vengono a gravare sulle farmacie private, cioè il settore delle farmacie rurali sussidiate.

Lei sa bene, signor ministro, cosa siano e come differiscano dalle farmacie rurali. Sono circa 2 mila in Italia e servono un numero di abitanti al di sotto dei 3 mila; potrei citarle casi di zone con 700 abitanti. La tassazione, sia pure ridotta del 2,5 per cento, significa che a tali farmacie rurali sussidiate non viene fornito alcuno spazio. Mentre comprendo l'obiettivo della mano-

vra per quanto riguarda le farmacie urbane e quelle rurali che, in assenza di questa fonte di reddito, possono limitarsi a licenziare un dipendente, non riesco a capire perché le farmacie rurali sussidiate debbano essere costrette a cessare l'attività. Si badi bene che la cifra necessaria per mantenerne in vita la quasi totalità sarebbe di 24 miliardi.

Occorre riconoscere questo stato di fatto, non di concedere trattamenti di favore a chicchessia. È perciò che torno a rilevare come la legge finanziaria non si occupa delle farmacie rurali sussidiate, che assicurano un servizio sociale insostituibile anche alla popolazione di piccolissimi centri montani; esse, infatti, non sono sufficientemente appetibili dal punto di vista economico: qualora diventassero farmacie comunali sarebbero in deficit. Con il provvedimento proposto dal Governo si arriverebbe a farle chiudere. Ecco perché, signor ministro, ella troverà la mia ferma opposizione.

DANIELE ROSCIA. Signor ministro, lei è stato artefice di molte denunce in campo sanitario e, da qualche mese, ricopre l'incarico di ministro. Alla luce dell'esperienza, ritiene di aver introdotto cambiamenti sostanziali nel disastroso sistema sanitario oppure pensa che ci si trovi ancora nella fase preparatoria?

La legge finanziaria incide fortemente sul bilancio limitando le spese. Sono rappresentante della maggioranza e quindi non si dispiaccia, signor ministro, di quanto dirò; già questa mattina in Assemblea si sono verificati alcuni eccessi! Vorrei chiederle se non ritenga che in altri settori, ad esempio in quello fiscale, non si debba ipotizzare una radicale riforma, magari secondo una linea - lei è di tradizione liberale - di maggiore partecipazione del privato ma con ritmi notevolmente sostenuti. Mi richiamo alla riforma attuata in Gran Bretagna e le chiedo se nei suoi programmi ed in quelli della maggioranza vi sia questo tipo di prospettive ovvero se ogni anno dovremo incontrarci in questa sede per cercare di limare i 100 o i 200 miliardi, mentre il debito pubblico va verso qualche milione di miliardi.

FERDINANDO SCHETTINO. Signor presidente, vorrei aggiungere una brevissima domanda, se cioè siano stati previsti programmi per incentivare la medicina preventiva.

RAFFAELE COSTA, *Ministro della sanità*. Sono in grado di rispondere a tutte le domande, ma ce n'è una che mi interessa particolarmente ed alla quale vorrei poter rispondere all'inizio della prossima settimana. Mi riferisco al quesito posto dall'onorevole Marino circa il sistema informatico ed informativo. Vorrei rispondere in modo compiuto ed in termini specifici, tenendo conto che le sue osservazioni corrispondono al vero e considerando che ho prenotato la somma ma non l'ho ancora liquidata; non l'ho fatto deliberatamente perché vorrei compiere una verifica, eventualmente in dialettica con l'Italsiel, per capire bene non tanto il problema degli interessi, che ci sono e che maturano sulla base degli scatti, quanto il complesso del sistema. Ho già dato incarico ad alcuni tecnici di assistermi in tale operazione, che è molto difficile perché presuppone conoscenze che non ho.

Comincerò quindi a rispondere partendo dal quesito dell'onorevole Roscia, il quale mi ha chiesto se qualche intervento possa già aver dato risultati positivi. Dico subito che è difficile, dopo quattro o cinque mesi, riuscire a percepire in una materia così magmatica, così immensa (660 mila dipendenti solo nel servizio sanitario nazionale, più di 300 mila posti letto, mille e più ospedali), così variegata. Non potremmo però affidarci soltanto alla buona volontà o alla Corte dei conti, alla quale sovente invio documenti perché compia una verifica sulla correttezza della spesa. Ritengo che l'aspetto normativo sia quello fondamentale.

Sono convinto - non dico « sono sicuro » - che dal 1° gennaio 1995 qualcosa di importante potrà cambiare, anche perché avremo i « ferri del mestiere » che ci consentiranno di incidere in modo più forte e di effettuare le necessarie verifiche. Oggi, le regioni esercitano il controllo ed il ministro della sanità l'alta vigilanza, ossia

una sorta di controllo generico che non consente di incidere in maniera specifica. Ritengo che da gennaio probabilmente riusciremo ad ottenere qualche risultato concreto, grazie ad una serie di fattori: vi sarà una modifica nella contabilità, non sarà più possibile sfondare il *budget*, l'analisi della contabilità stessa sarà più facile, il controllo informatico più agevole e le responsabilità più stringenti. Mi si lasci dire, però, che una certa politica forte nel settore farmaceutico — politica che si sostanzia in controlli, iniziative educative, circolari — ha comportato, quest'anno, una riduzione della spesa rispetto alle previsioni: come ho già accennato, dai 12.600 miliardi dell'anno scorso, probabilmente si passerà a 10.400 miliardi. Se si pensa che nel 1991 (forse perché i prezzi erano un po' drogati, tuttavia non erano molto più alti di oggi) si sono spesi circa 15.000 miliardi, si comprende come rappresenti un fatto largamente positivo essere riusciti a ridurre praticamente di un terzo la spesa farmaceutica.

È stato anche chiesto se sia possibile riformare radicalmente il settore, anziché limitarsi a limare: credo che abbiamo già limato abbastanza e che non sia più pensabile procedere oltre; semmai, si potrebbero effettuare spostamenti da un settore all'altro.

Per quanto riguarda la riforma radicale, alla quale ci siamo richiamati in molti, durante la campagna elettorale, in qualità di ministro credo di essere tenuto soltanto a svolgere un'attività di forte amministrazione e di gestione quanto più possibile sana, nel rispetto delle norme esistenti. Bisogna considerare, d'altra parte, che già per dare avvio entro il 1° gennaio 1995 alla normativa sui direttori generali, sull'organizzazione e la finanza delle USL, e così via, sarà necessaria una grande fatica. Abbiamo di fronte, infatti, venti o addirittura venticinque incombenze importanti: si pensi soltanto al problema delle tariffe, che comporterà un'attività enorme. Non si sa bene, infatti, in che modo si riuscirà a stabilire le tariffe per la pediatria, non si sa con esattezza su quali elementi fondare quelle in materia

di psichiatria, vi sono grandi difficoltà anche in relazione alle tariffe in tema di riabilitazione, e via dicendo.

Vorrei riuscire, allora, non tanto a portare il privato nella gestione della sanità, quanto a trasferire criteri privatistici nelle strutture odierne della sanità. Non mi opporrò certamente, anzi fornirò il mio contributo ad eventuali modifiche, che però credo debbano giungere dal Parlamento. Sono convinto, infatti, che le leggi debbano essere elaborate dal Parlamento e che all'interno di tale istituzione queste debbano essere ideate, meditate ed approfondite e che al Governo spetti, eventualmente, fornire un contributo. Non dobbiamo infine dimenticare che si presenta all'orizzonte un possibile referendum: le firme sono state già raccolte, mancano le verifiche di competenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale. A tale referendum credo dobbiamo prepararci, qualunque sia la posizione che assumiamo, per non arrivare, nell'ultimo mese, a dover affannosamente rincorrere le scelte dei referendum con provvedimenti affrettati. Quanto meno, sarà necessario, nel momento in cui conosceremo le risposte in ordine alla sua ammissibilità e la formulazione esatta dei quesiti, sapere con esattezza cosa accadrebbe nell'ipotesi in cui tale referendum dovesse essere accolto dal paese. D'altra parte, mi sembra che chi ha posto quest'ultima domanda faccia parte di una forza politica che ha proposto il referendum.

Per quanto riguarda la distribuzione degli ospedali sul territorio, menzionata dall'onorevole Schettino, credo che effettivamente possa essere attuata una verifica, finalizzata in particolare alle aree montane. Anch'io, infatti, mi domando se non sia opportuno puntare su tre fattori, anziché soltanto su due, ai fini delle verifiche che le regioni dovranno effettuare in sede di programmazione, ossia considerare, accanto ai criteri relativi alle giornate di degenza ed all'indice di occupazione, anche quello riferito ai posti letto.

L'onorevole Schettino ha poi domandato cosa si pensi di fare in particolare per la prevenzione. Ebbene, in proposito vi

è una grossa novità, che assume particolare rilievo in una finanziaria che « piange »: desidero informare le Commissioni che alle cinque del mattino del giorno in cui è stata varata la manovra finanziaria il ministro della sanità ha ottenuto dal ministro del tesoro lo stanziamento straordinario di 400 miliardi, per la prevenzione, nella materia della lotta al cancro.

Si tratta di un provvedimento che considero di grande interesse e che ritengo possa fornire una risposta a situazioni drammatiche. Ciò consentirà, inoltre, di elaborare un disegno di legge che preveda investimenti in questa materia. È, comunque, la prima volta che si stabilisce un forte stanziamento in questo campo. Devo dire che sono stato indotto ad intervenire incisivamente in questo settore dall'esame dei lavori della commissione oncologica nazionale, la quale ha evidenziato come per alcune malattie la prevenzione sia fondamentale, tanto che — e considero del tutto inaccettabile questo dato — tra le donne cui viene diagnosticato un tumore all'utero vi è un differenziale nell'indice di guarigione che può oscillare dal 15 al 18 per cento, a seconda della regione in cui vivono. Ciò significa che l'informazione e la cultura contano enormemente, per cui vivere in una certa regione piuttosto che in un'altra può rappresentare, anche sotto questo profilo, un grave handicap.

Per quanto riguarda il problema sollevato in merito alle farmacie, posso assicurare che si è trattato di un errore materiale: manca, nel testo, una parola che io ritenevo di avervi inserito, quindi posso garantire che verrà reintrodotta dal Governo, con un emendamento. Ciò creerà un problema di compensazione, ma trattandosi di 24 miliardi mi auguro che lo si possa risolvere.

In merito all'osservazione dell'onorevole Marino a proposito del *ticket* sul vitto e sul pronto soccorso, devo dire che ho fatto lunghi conti sui costi che una simile iniziativa comporterebbe e quindi sulla sua effettiva convenienza. Alla fine, ho ritenuto di fare una scelta che è comune a molte forze politiche: ho cioè deciso di

mantenere una sorta di franchigia globale all'interno dell'ospedale, stabilendo che l'introduzione del *ticket* si limiti al pronto soccorso, perché in questo caso ha una doppia funzione, quella di incamerare un po' di fondi — non lo nego, ma sono comunque pochi — e, soprattutto, quella di scoraggiare un eccessivo ricorso al pronto soccorso. Credo, inoltre, che l'introduzione del *ticket* sul pasto avrebbe destato un certo allarme sociale, almeno stando ad una serie di voci che ho potuto raccogliere.

Per quanto riguarda l'indennità di tempo pieno, questa rappresenta, come è chiaro, la richiesta ai medici ospedalieri che lavorano anche all'esterno di partecipare, con una somma che poi non è elevatissima, perché si pensa a circa 250 mila lire al mese ...

ANTONELLO SORO. Lei sa che non è così.

RAFFAELE COSTA, *Ministro della sanità*. Cosa intende dire? Semmai, posso commettere un errore, ma certo non invento ciò che dico.

ANTONELLO SORO. Lei sa che i medici a tempo pieno che svolgono attività esterna pagano le tasse per questa attività.

RAFFAELE COSTA, *Ministro della sanità*. Io ho parlato di 250 mila lire al mese, supponiamo pure che possano essere 300 mila, ho fatto i calcoli in base ad una media. Io penso che i medici che lavorano all'esterno paghino le tasse, ma probabilmente non tutti e non per tutto.

Per quanto riguarda le domande dell'onorevole Di Rosa, desidero rispondere in primo luogo sul problema della crescita della spesa sanitaria. È vero che la stessa, negli ultimi tre anni, non è stata rilevante; tuttavia, in precedenza, mi riferivo al periodo pregresso. Oggi, infatti, sopportiamo oneri pregressi, perché dal 1980 al 1990 siamo passati da 20 mila a 80 mila miliardi: quello, dunque, era il riferimento. Devo altresì aggiungere che non vi è una sottostima, perché, sulla base della rap-

presentazione che abbiamo, riteniamo che per il 1994 siano bastati 90 mila miliardi, che saranno sufficienti anche per il 1995.

L'invito a riconsiderare quel 17 per cento cui si accennava, al meno per il 5-6 per cento legato al pagamento immediato, è sicuramente interessante; debbo, però, osservare che, se è vero che vi saranno debiti pregressi, che probabilmente potranno anche produrre interessi passivi, per i quali, però, sicuramente nel 1994, ed ancor più nel 1995, spenderemo meno di quanto abbiamo speso nel 1993 (cioè 1100 miliardi), è probabile che il pagamento nell'arco di 90 giorni, quanto meno delle nuove forniture (non nel primo trimestre, perché i fornitori non ci crederanno, ma nei successivi trimestri), possa almeno consentire una riduzione del 5-6 per cento. Sappiamo bene che le forniture non erano pagate con un incremento del 5-10 per cento, ma anche del 40-50 per cento, proprio perché, in alcune regioni d'Italia, i pagamenti avvenivano mediamente dopo 500 giorni; quando si comincerà a capire che i pagamenti possono avvenire nell'arco di 90 giorni, sarà, a mio avviso, più facile riuscire ad avere almeno una riduzione del 5 per cento.

Per quanto riguarda il finanziamento del triennio successivo, per consentire alle regioni di programmare meglio, cioè di spendere più rapidamente i 7500 miliardi cui possono ancora attingere, sapendo che il loro programma potrà essere completato successivamente, il Tesoro mi ha manifestato una disponibilità al rifinanziamento, non so in che limiti. Diciamo, però, la verità: con quale misura possiamo andare dal ministro del tesoro a chiedergli di stanziare altri 10 mila miliardi per il secondo piano triennale, quando abbiamo speso soltanto 2500 miliardi, su 10 mila, del primo piano triennale? Credo che vi sia disponibilità, che però deve corrispondere anche ad una accelerazione della spesa da parte delle regioni.

Devo peraltro sottolineare che tale tipo di accelerazione è in atto, perché talune regioni, incluse la sua, onorevole Di Rosa, e la mia, ma anche altre, come la Toscana, la stanno realizzando. Per la seconda volta

nell'arco di due mesi, ho constatato, l'altro giorno, nella sede del CIPE, che sono stati richiesti, stanziati ed attivati 300 miliardi in una sola seduta, il che significa che si comincia ad attingere più decisamente alle risorse disponibili.

Per quanto riguarda l'accordo di programma, ritengo che tale strada possa essere positiva, ma ad una condizione: una volta che l'accordo di programma è stato definito, non bisogna continuare a chiedere proroghe. I pochi contratti di programma definiti, infatti, non solo nel settore della sanità ma anche in altri, come quello dei trasporti, hanno comportato sempre, alla scadenza, delle richieste di proroga ...

ROBERTO DI ROSA. Anche perché certi ministeri sono inadempienti.

RAFFAELE COSTA, *Ministro della sanità*. Sugli inadempimenti, specie quando vi sono cofinanziamenti, vi è sempre da sollevare rilievi, da entrambe le parti.

BENITO PAOLONE. Signor ministro, in tema di spesa sanitaria e di trasferimenti, è stato previsto per la Sicilia un ulteriore carico nel concorso al finanziamento del servizio sanitario: si era partiti con il 10 per cento a carico della regione, si è poi passati al 14 per cento, si è quindi preannunciato il 19 per cento ed ora si indica il 25 per cento. Questo, per una regione che presenta grandi differenze e scarti, con riferimento al rapporto posti letto-popolazione, rispetto al resto d'Italia, significa prelevare dalle sue risorse, naturalmente limitate, circa 1800-2000 miliardi. Se si tiene conto del fatto che lo Stato ha privato la Sicilia dei fondi previsti dall'articolo 38 (lo faccio notare ai colleghi del gruppo della lega nord, che talvolta non conoscono questi aspetti), che doveva dare mediamente alla Sicilia, a compensazione, circa 1200-1400 miliardi, ci si rende conto di quali difficoltà ciò comporti. Vi è stato, quindi, un azzeramento totale dei trasferimenti negli anni passati, dal 1991 al 1994.

Consideriamo inoltre che è stato messo totalmente a carico del bilancio della re-

gione il fondo trasporti, anch'esso tagliato per le regioni a statuto speciale. Chiedo dunque al ministro, che è stato recentemente in Sicilia, dove ha visitato molte città ed ha constatato di persona quale sia la situazione, come potrà quella regione farsi carico di oneri così pesanti, vista l'esiguità delle sue risorse, specie se messe in rapporto ad una situazione di crisi, che ha sicuramente e ulteriormente intaccato le finanze regionali. Su tutto si può discutere, ma è evidente che un carico del genere diviene spaventoso per quel bilancio regionale e per quella terra, incidendo fatalmente su qualunque altro tipo di intervento, se non si vorrà punire sul piano della sanità la gente di Sicilia. Vorrei, quindi, sapere se il ministro della sanità ha considerato la pesantezza di questo carico sul bilancio della regione.

**RAFFAELE COSTA**, *Ministro della sanità*. Trattandosi di cifre che voglio indicarvi in maniera esatta, mi riservo di precisare il carico effettivo per la regione siciliana nella nostra prossima occasione d'incontro.

Posso comunque indicare la nostra previsione complessiva per il 1995: la spesa dovrebbe mantenersi sui 93.500 miliardi, di cui 47.300 per contributi (che passano direttamente per il tramite delle regioni); l'integrazione a carico dello Stato dovrebbe essere di 40.500 miliardi, da cui vanno defalcati 2.185 miliardi per ripianare determinati debiti pregressi, cui si aggiungono 4.400 miliardi di entrate, o direttamente per prestazioni delle USL o nel caso delle regioni a statuto speciale, come la Sicilia. Nell'ambito dei 4.400 miliardi, dovrei avere una specifica per indicare esattamente quanto la regione Sicilia è chiamata a versare per il 1995. Debbo, però, osservare che se la manovra tocca i 6 mila miliardi cui abbiamo fatto riferimento poc'anzi, la quota capitaria di 1 milione 532 mila lire per ogni cittadino, più il riequilibrio della parte corrente e gli investimenti, rimangono integri nel loro ammontare.

**PRESIDENTE**. Ringrazio il ministro della sanità, che avremo modo di incon-

trare anche la prossima settimana, per il suo contributo.

#### **Audizione del ministro delle finanze, onorevole Giulio Tremonti.**

**PRESIDENTE**. L'ordine del giorno reca, nell'ambito della attività conoscitiva per l'esame dei documenti di bilancio relativi alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, l'audizione del ministro delle finanze, onorevole Giulio Tremonti.

Ringrazio per la sua presenza in questa sede il ministro, al quale ricordo che il 6 ottobre scorso, con la verifica del contenuto proprio dei provvedimenti finanziari, abbiamo avviato l'iter parlamentare della manovra presentata dal Governo, dopo la definizione del documento di programmazione economico-finanziaria.

In occasione della relazione che ho avuto l'onore di svolgere davanti a questa Commissione, dopo aver premesso i dati relativi all'evoluzione del debito pubblico in rapporto al PIL, alle variabili e al quadro macroeconomico di riferimento che era alla base del documento di programmazione economico-finanziaria 1995-1997, ho illustrato la manovra nel suo complesso, formulando alla fine, dopo un'analisi dettagliata dei singoli provvedimenti, un giudizio largamente positivo rispetto agli obiettivi ed agli strumenti utilizzati.

Mi sono permesso di osservare nella relazione che i diversi documenti di programmazione economico-finanziaria e i diversi provvedimenti di aggiustamento dei conti pubblici presentati dal 1989 ad oggi di fatto hanno avuto una incidenza limitata sul disavanzo. Ho ascritto ciò al fatto che fondamentalmente le manovre del passato avevano avuto un aspetto più congiunturale che strutturale, ed ho individuato questa volta proprio nell'aspetto strutturale una diversa impostazione del settore delle entrate; ho sottolineato come la manovra, prevedendo in 20 mila miliardi le entrate nette, abbia carattere strutturale perché essa senza variazioni di

pressione fiscale, consentè di raggiungere tale obiettivo e rappresenta la premessa per porre in essere la riforma fiscale annunciata già nei programmi del Governo e sulla quale ho sentito tante volte lei, ministro Tremonti, fare delle anticipazioni.

A questa impostazione del relatore, improntata a prestare particolare attenzione ai 20 mila miliardi di entrate, al ruolo complessivo delle entrate stesse e, come ho detto, alla modifica strutturale di impostazione presente nella correzione del disavanzo, sono venute diverse critiche da parte di molti deputati dell'opposizione che hanno sottolineato come, dal lato delle entrate, si sia continuato ad agire con provvedimenti tampone che esauriscono la loro azione nell'arco di un anno. Ho fatto presente che si tratta di riuscire a far emergere il sommerso, di portare alla luce una fascia di contribuenti che mai prima avevano avuto un rapporto diretto con il fisco, introducendo chiarezza nel rapporto tra l'amministrazione finanziaria ed il cittadino, nella prospettiva della riforma, che prevede un passaggio dall'imposizione diretta a quella indiretta.

La preghiamo, signor ministro, di illustrare la manovra nel suo complesso, in modo particolare la parte relativa alle entrate, facendo presente quale sia stata la posizione del Governo proprio in relazione alle entrate e soprattutto quali siano le novità che in futuro potranno essere introdotte per rendere veramente strutturale l'intervento che è stato operato sul piano delle entrate.

GIULIO TREMONTI, *Ministro delle finanze*. Ero stato informato in ordine a richieste di maggiore dettaglio; formulerò una sintesi restando a disposizione per le risposte ad eventuali domande dei commissari.

All'inizio degli anni novanta il sistema fiscale italiano risente di un certo effetto di rottura, non essendo più in grado di garantire entrate crescenti con le imposte esistenti; si ricorre quindi ad entrate *una tantum*, la cui caratteristica, oltre a quella di essere temporanee, è di causare spesso uscite. Vi porto un esempio. Obbligo di ri-

valutare i beni di impresa: si iscrive obbligatoriamente la plusvalenza, l'imposta viene prelevata sulla plusvalenza iscritta, ma al termine del ciclo, sul plusvalore oggetto a monte di tassazione, avviene a valle la detassazione sotto forma di maggiori ammortamenti ammessi o minori plusvalenze calcolabili.

Il Governo precedente — tutto ciò risulta con estrema chiarezza nel documento di programmazione economico-finanziaria dello scorso anno — prende atto della situazione e procede su due fronti. Il primo è omissivo, ma nel senso logico del termine, non è un giudizio critico: omette di rinnovare formule di entrata *una tantum*; poi procede in senso commissivo, introducendo fattori di detassazione. Elimina la *minimum tax* senza fronteggiare l'effetto conseguente all'eliminazione di questa forma di tassazione con misure alternative, detassa la prima casa ed introduce un circuito di tassazione del lavoro dipendente che velocizza in modo estremamente significativo il meccanismo, evitando la creazione di crediti di imposta (con il nuovo modello 730). Assume inoltre come programma quello di agire sul campo dell'evasione e dell'elusione fiscale: quindi, tutto è coerente. Si assume — e io concordo con queste linee — che il sistema fiscale si è rotto, che non si possono garantire *performances* crescenti se non con imposte di carattere straordinario, altrimenti è impossibile avere entrate crescenti dentro questo sistema, si rinuncia ad imposte di carattere straordinario e si decide di agire sul dominio incontrastato dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Francamente, resto in attesa di capire quali siano gli interventi contro l'evasione e l'elusione fiscale adottati dal precedente Governo; tanto per essere chiari, il programma è giusto ma è ancora da definire quale sia l'azione legislativa o amministrativa sviluppata dal precedente Esecutivo, cosa sia stato fatto contro l'evasione e cosa contro l'elusione. Resto in attesa di risposta su questo punto. Temo che niente sia stato fatto su ambedue i fronti, tranne una stranissima norma che « pla-

fona » le spese commerciali degli enti non commerciali (la Croce rossa).

Data la situazione, l'attuale Governo ha cercato di agire sul fronte dell'evasione e su quello dell'elusione fiscale. Per quanto riguarda l'evasione, i provvedimenti più significativi sono tre, coerenti - ritengo - tra di loro: il primo è stato quello di attribuire agli uffici il potere di chiudere il rapporto tributario, il cosiddetto concordato accertamento con adesione. Non abbiamo introdotto nel sistema una distorsione, all'opposto abbiamo eliminato una vistosa differenza tra il sistema fiscale italiano e quelli europei. In tutta Europa esistono procedure di questo tipo: in Germania si usa rozzamente il termine « transazione di diritto pubblico », in Francia esistono sei sofisticate procedure che legano la posizione del contribuente a quella dell'ufficio e solo in casi eccezionali si arriva al processo, gli inglesi usano il termine *assessment*, che rende l'idea della definizione contraddittoria del rapporto tra fisco e contribuente.

L'ipotesi del concordato è presente in molti programmi elettorali di partiti politici, ed è molto chiaramente presente in quello del PDS, l'unico che la specifica con notevole particolarità. Sono totalmente d'accordo sul concordato e sono convinto che la funzione degli uffici sia quella di procurare non liti ma gettiti, cioè che l'ufficio debba essere responsabilizzato nel potere di imporre le tasse.

Ripeto: il concordato esisteva fino al 1973, è stato eliminato con la riforma fiscale; è previsto in tutta Europa con norme simili a quelle da noi introdotte.

L'introduzione a regime di questo strumento comporta l'applicazione a tutti i periodi aperti: si va indietro fino al 1989, ma si andrà avanti perché lo strumento è previsto a regime. Questo vuol dire che una parte delle entrate, cifrate in 111 mila miliardi, si riferisce ai periodi 1989-1993 - questo è specificamente l'oggetto del decreto collegato alla finanziaria - ma lo strumento è a regime e sarà applicato da qui in avanti, in quanto si assume che chi aderisce al concordato relativamente al 1993 progredisce nell'applicazione dello

strumento e nella lievitazione degli imponibili anche negli anni successivi.

Questo vuol dire che lo strumento ha una parte di entrate strutturali (1989-1993), ma è capace di garantire gettiti stabili perché sarà applicato a regime e chi ha concordato un certo rapporto incrementale relativamente al 1993 non andrà indietro, ma continuerà ad andare avanti negli anni successivi.

Anche considerando l'ipotesi, che riteniamo molto ragionevole, di un forte supporto da parte dei professionisti e delle organizzazioni della piccola impresa, riteniamo ragionevole l'assunzione di un gettito cifrabile intorno agli 11 mila miliardi. Ripeto: si tratta della base 1989-1993, ma assumiamo che lo strumento a regime sia capace di dare gettiti ulteriori.

La caratteristica del nostro sistema fiscale era stata quella di fare tutto attraverso la nostra legislazione, per cui l'amministrazione era considerata una specie di *optional*. L'attribuzione agli uffici del potere di imporre e di chiudere il rapporto, non di procurare le liti e di applicare astrattamente la legge, comportava l'esigenza di controllare l'amministrazione. Abbiamo pertanto introdotto l'anagrafe patrimoniale dei funzionari ed istituito un corpo di magistrati e di funzionari specificamente competenti per il controllo dei dati dichiarati in anagrafe. Questo strumento - il dato è di qualche rilievo anche se marginale - è stato positivamente apprezzato dal dottor Di Pietro.

Riteniamo che questo tipo di normativa sia il presupposto fondamentale per attribuire ai funzionari uno *status* di trasparenza necessario per l'esercizio logico della loro funzione. Si modifica tutto il ciclo del rapporto tributario: il funzionario ha il potere di imporre, è controllato, comincia a svolgere una funzione professionale più elevata, nel senso che definisce in contraddittorio il rapporto fiscale; egli viene inoltre in qualche modo premiato: abbiamo stanziato 50 miliardi come compenso per il personale specificamente applicato...

BENITO PAOLONE. Cottimo!

PRESIDENTE. Premio di operosità!

GIULIO TREMONTI, *Ministro delle finanze*. Il premio di operosità è una formula più euristica.

Il terzo passaggio riguarda il processo tributario che, quando si è insediato questo Governo, stava per diventare, in base ad una nuova legge, un criterio che avrebbe garantito la sistematica, totale soccombenza della ragione erariale: era fatto in modo di far perdere lo Stato. Il primo atto di questo Governo è stato quello di chiedere l'eliminazione - devo dire concessa all'unanimità - di quel nuovo tipo di processo.

Lo *stock* delle liti pendenti è pari a 3 milioni, che tra due anni diventeranno 4, con un tasso di soccombenza erariale comunque elevatissimo. Pertanto, abbiamo cercato di agire per smaltire le liti pendenti, convinti del fatto che 3 milioni di liti fiscali pendenti sia un assurdo in assoluto (in Inghilterra sono 900, in Francia alcune migliaia), non sia il diritto ma il rovescio.

Riteniamo che non ci possa essere amministrazione fiscale senza giustizia fiscale e che non ci possa essere giustizia fiscale in un sistema bloccato su 3 milioni di liti. È un sistema troppo rigido che in quanto tale si rompe in sistematici condoni; abbiamo i condoni per l'esistenza di un meccanismo di questo tipo.

Crediamo che aver introdotto fattori di flessibilità amministrativa - il concordato - come nel resto dell'Europa, combinati con il tentativo di smaltire lo *stock* delle liti pendenti rappresenti un passaggio verso la giustizia, verso l'amministrazione effettiva del sistema fiscale.

Con specifico riferimento al meccanismo di tentata riduzione dello *stock* delle liti, vorrei far notare che le piccole liti, da 0 a 2 milioni, si chiudono in forma forfettaria con il pagamento di una cifra che sembra simbolica: 150 mila lire.

Se avessimo soldi, dovremmo pagare per chiudere le liti, dovremmo incentivare la desistenza rispetto a liti che generano rumori enormi nel sistema senza avere un

effetto di giustizia: l'obiettivo dello smaltimento delle liti non è avere gettito, ma avere giustizia. In ogni caso, le 150 mila lire si aggiungono al già pagato, che può essere un terzo, per cui, dato un importo di lite pari a 2 milioni, quella che sembra una somma relativamente irrisoria si può aggiungere, per esempio, a 500 mila lire.

Ipotizzavamo per le liti da 2 a 20 milioni di chiudere con una cifra pari al 10 per cento. L'Assemblea ha ridotto questo importo al 5 per cento, che sembra poco, ma va rapportato alla base che può essere il terzo già pagato.

Per quanto riguarda le liti oltre i 20 milioni ci siamo limitati ad introdurre la stessa norma prevista nel codice di procedura civile in materia di conciliazione. Sentire dire da alcuni - mi sembra anche ieri in questa sede - che si tratta di condono, fa certamente un certo effetto perché vengono riportate esattamente le norme del codice di procedura civile. Come si concilia un rapporto di lavoro, così ci pare corretto conciliare un rapporto fiscale; non vediamo quale superiore contenuto di eticità debba essere dato al rapporto fiscale rispetto al rapporto di lavoro. Non c'entra nulla il condono; che è tutt'altra cosa.

Riteniamo che, combinata con l'introduzione degli studi di settore cui stiamo lavorando, questa prima parte di normativa sia capace di introdurre effetti di forte riduzione dell'evasione, cifrati in questa sede in 11 mila miliardi, ma - ripeto - destinati a svilupparsi a regime nel tempo.

Sul fronte delle esenzioni e delle agevolazioni, sempre coerentemente con il documento di programmazione economica dell'anno scorso - ma non mi sembra che molto sia stato fatto su questo fronte - abbiamo toccato *grosso modo* tre settori: quello delle attività industriali, quello delle attività agricole e quello delle attività esercitate dalla cooperazione.

Il settore delle attività industriali è fortemente toccato con norme non cifrate in legge finanziaria perché con effetti differiti al 1996 - la proroga dell'imposta patrimoniale - e con alcune norme cifrate in legge

finanziaria per importi che sono oggettivamente prudentziali, data la natura di questi interventi, che a mio avviso hanno la capacità di produrre effetti esponenziali a partire dal 1995. Si tratta delle norme antielusione, che toccano le fusioni di società, le quali finora erano causa, titolo di iscrizione di valori in franchigia di imposta: chi fondeva una società utilizzava la differenza di fusione — costituita dal differenziale di valori tra prezzo pagato per le azioni e netto contabile sottostante — per acquisire valori stanziabili come ammortamento o come riduzione di plusvalenza in franchigia di imposta.

Per avere un ordine di cifre, le differenze di fusione nel 1990 erano pari a 15 mila miliardi. Immaginate un ciclo di ammortamento del 5 per cento e vedete che il sistema garantiva risparmi di imposta per circa 1.500 miliardi all'anno. Nessun sistema europeo ammette la deducibilità in franchigia di imposta della differenza di fusione, l'Italia era l'unico paese a farlo, nonostante gli sforzi estremi esercitati nel senso del finto rigore. Abbiamo stabilito che le fusioni sono fiscalmente neutrali, cioè non sono titolo per acquisire ammortamenti in franchigia d'imposta. La cifra che abbiamo messo in finanziaria è relativamente modesta, per due ragioni: la prima, perché dobbiamo essere prudenti e la seconda, perché comunque gli effetti di gettito, conseguenti a questo provvedimento, si manifesteranno solo in sede di acconto nel novembre 1995. Dal 1996 in poi, questa norma avrà effetti estremamente più consistenti.

Seconda norma che abbiamo introdotto, cui annetto un valore molto forte, è quella che estende il sindacato antielusione anche alle operazioni finanziarie cosiddette *bed and breakfast* (cessioni di crediti, svalutazioni di partecipazioni, negozi fatti su attivi finanziari con causa cosiddetta elusiva), operazioni la cui dominante non è economica ma fiscale. La cifra che abbiamo stanziato in finanziaria è estremamente prudentziale. Ritengo che l'applicazione a regime di questa norma, la quale genera un fortissimo effetto di dissuasione, possa portare all'erario poco nel

1995 ma moltissimo nel 1996, producendo gettiti estremamente rilevanti.

Ultimo intervento sulle industrie è la norma che introduce una specie di *alternative minimum tax* sulle società cosiddette di comodo o per meglio dire sulle società che noi riteniamo, per gli indicatori economici sottostanti, non operative. La cosa paradossale è che in Italia l'imposta sulle società non viene pagata dal 60 per cento delle società, che sono strutturalmente, cioè per più di 3 anni, in pareggio o in perdita. Anche qui, nessuno se ne era accorto! Questa norma — ritengo piuttosto equilibrata — introduce presunzioni di redditività estremamente ragionevoli (il 2 per cento del netto più gli attivi finanziari) e l'ipotesi che una società non possa avere un reddito inferiore al costo. Questa norma può dare gettiti crescenti: inferiori nel 1995 e via via più elevati a partire dal 1996.

Se fate caso, nella manovra c'è una parte in qualche modo congiunturale, non ripetibile (cioè una parte di quegli 11 mila miliardi che si riferiscono al periodo 1989-1993), ma c'è anche un'altra parte esponenziale. Quindi, alla critica secondo la quale la manovra sarebbe composta di voci *una tantum*, prima di tutto rispondo: « Dentro questo sistema, suggerite voi cosa fare! ». Ai critici che dicono cosa fare, chiedo dettagliatamente: « Ditemi voi quali imposte inventare o quali aliquote aumentare! ». Per esempio, su questo punto si è manifestata massima disponibilità nel discutere con il sindacato. Ebbene ci è stato ipotizzato di tassare la Banca d'Italia, cosa dalla quale ci siamo graziosamente astenuti...! Voglio dire che il sistema si è effettivamente rotto; non è un caso che passati Governi abbiano fatto ricorso ad imposte *una tantum* e che l'ultimo Governo abbia rinunciato ad inventare nuove tasse o ad aumentare le aliquote di quelle che c'erano.

Sul settore dell'agricoltura si agisce con la rivalutazione delle rendite catastali, che formalmente sono ferme al 1987 ma sostanzialmente lo sono dal 1982. Quindi, un arco di tempo che va dal 1982 al 1994 ci pare sufficientemente lungo per l'applica-

zione dei tassi incrementali che abbiamo previsto.

Ultimo fronte è quello dell'attività cooperativa. Le cooperative sono oggi sostanzialmente in franchigia di imposta. Il contributo all'erario da parte del settore cooperativo è — credo per unanime considerazione — puramente simbolico o quasi.

La prima ipotesi era quella di tassare gli utili mandati a riserva. Dietro la non tassabilità degli utili mandati a riserva c'è una specie di sofisma: siccome sono non disponibili, non sono imponibili. Allora, su questa base, tutto il sistema bancario italiano — prima della legge Amato, pubblico — non avrebbe dovuto pagare una lira di tasse, perché non aveva il vincolo di ritenzione, ma addirittura il vincolo di devoluzione caritatevole dei redditi. In realtà, credo che dietro quella tesi ci sia un sofisma: non casualmente la non tassabilità degli utili mandati a riserva, nella legge fiscale del 1971 — non criticabile o non sospettabile di pregiudizi politici — sta nel capitolo sulle esenzioni fiscali.

Su questa strada, abbiamo agito con ragionevolezza. Fate conto che le cooperative che fatturano più di 50 miliardi, in aggregato ne fatturano 37 mila; quindi, la nostra idea era che, oltre una certa dimensione, si perda la logica solidaristica per acquisire progressivamente una logica capitalistica. Abbiamo ritenuto meno traumatica la scelta di azzerare l'esenzione da imposta patrimoniale, della quale fruivano le cooperative. Anche qui, c'è una specie di gioco: il reddito non è imponibile, perché va a patrimonio e il patrimonio non è imponibile, perché è esente. I conti che abbiamo fatto portano (con piccole modifiche in materia di tassazione degli interessi su finanziamenti) ad un contributo di questo settore di 7-800 miliardi.

Ci sono poi altre norme di minore rilevanza di cui vi risparmio la trattazione. Nella prima occasione di incontro in questa sede, annunciavi la politica del Governo, divisa in tre fasi, che sull'asse del tempo sembravano abbastanza coerenti: la prima era il decreto per i cento giorni, la seconda era la legge finanziaria e la terza la riforma fiscale. L'idea della riforma fiscale è

già formalizzata nel documento di programmazione economico-finanziaria. Le linee politiche sono: lo spostamento dell'asse del prelievo dal centro alla periferia (il federalismo fiscale); lo spostamento dell'asse del prelievo dalle imposte dirette a quelle indirette (diciamo: dalle persone alle cose); il passaggio dal complesso al semplice. Al fondo, c'è l'idea che all'interno di questo sistema è difficile fare qualcosa: è necessario cercare di ristrutturare il sistema. Per fare un esempio pratico, sui giornali di oggi leggevo che la riforma del fisco deve essere fatta partendo dalla riforma dell'amministrazione. Non sono assolutamente d'accordo! L'IRPEG — per fare un esempio coerente con quel che ho detto prima — in Italia la pagano, o dovrebbero pagarla, 800 mila soggetti: non esiste amministrazione al mondo che sia capace di controllare ogni anno 800 mila bilanci! Allora, la linea dovrebbe essere di riformare l'imposta e poi, al servizio di un'imposta riformata, riformare l'amministrazione.

Stiamo lavorando in questo senso su tutto l'arco del sistema fiscale. Avremo — io spero — i materiali economici e documentali e i materiali giuridici (una bozza di legge delega) per la fine dell'anno, coerentemente con quello che avevo annunciato — ripeto — nella prima occasione di incontro. Tutto poi dovrà essere reso coerente con il programma di modifica delle strutture istituzionali dello Stato, che pure è parte del programma di Governo.

**LUIGI MARINO.** Chiedo scusa se tratterò un argomento da lei non affrontato, ma che mi sta particolarmente a cuore.

Nel collegato, all'articolo 36, è prevista l'accelerazione delle procedure di alienazione dei beni patrimoniali dello Stato. Precisamente, ella dovrà fornire un primo elenco entro il 31 gennaio 1995; con delibere del CIPE, da adottare entro il 15 febbraio 1995, verranno stabilite le direttive, eccetera. È inutile che mi dilunghi nel citare la norma, desideravo solo richiamarla all'attenzione dei colleghi. Ebbene, nella legislatura precedente arrivò, in via informale, alla Commissione finanze un elenco

in materia che conteneva tante belle cose — fari, caserme, terreni — e che dava anche una valutazione di massima dei valori pari a circa mille miliardi, se non ricordo male. Era un elenco trasmesso in via informale. Le chiedo una risposta sulla *ratio* di tale norma, soprattutto per quanto riguarda l'accelerazione delle dismissioni.

Se esaminiamo la voce relativa al fitto locali nei bilanci dei diversi ministeri e verificiamo l'assestamento al bilancio di ogni anno si può constatare che tali spese lievitano immancabilmente. Tale circostanza fa sorgere alcune perplessità, in quanto in presenza di fitti in corso la spesa prevista dovrebbe valere per tutto l'anno, a meno che non si tratti di nuovi fitti. Se esaminiamo, ad esempio, il bilancio del suo ministero, si può rilevare che al capitolo 1091 è prevista una spesa di 7 miliardi per fitto locali; al capitolo 3098 una spesa, sempre per fitto locali, di 26 miliardi e 500 milioni che con l'assestamento passa a 36 miliardi ed un'ulteriore variazione di 5 miliardi, per un totale di 35 miliardi; al capitolo 3432 è prevista una spesa, per fitto locali, pari a 90 miliardi e 500 milioni, che con l'assestamento arriva a 101 miliardi, ed una previsione per il 1995 di 100 miliardi; al capitolo 3840 è prevista una spesa di 20 miliardi, confermata anche per quest'anno, per un totale complessivo di circa 200 miliardi.

Se analizziamo queste voci di spesa per tutti i ministeri arriviamo a cifre iperboliche come ella ben sa. Mentre da una parte si spendono centinaia e centinaia di miliardi per fitto locali, dall'altra si dismette un patrimonio relevantissimo. A livello statale, regionale, comunale abbiamo per altro l'esigenza di risolvere alcuni problemi quali, ad esempio, sedi per uffici, scuole, asili nido, centri di accoglienza, strutture per gli anziani, case-albergo, convitti, case universitarie, palestre e così via.

A dimostrazione del fatto che si vuole dismettere un patrimonio relevantissimo per pochi soldi, basta considerare le valutazioni di questi beni che pervennero alla Commissione finanze verso la fine della precedente legislatura. Abbiamo invece l'esigenza di recuperare quest'ingente patri-

monio, soprattutto al centro delle città, come ben sa il collega Mattioli. Come dicevo, però, mentre da una parte abbiamo questo rilevante patrimonio, dall'altra si svende il tutto, si paga una massa enorme di denaro per il fitto di locali e non si fa nessuno sforzo nemmeno per rispondere ai rilievi mossi dalla Corte dei conti che, se ricordo bene, si ripetono puntualmente ogni anno da qualche decennio a questa parte.

Questo per quanto riguarda il fitto locali e soprattutto la cosiddetta accelerazione delle dismissioni su cui, al di là della norma contenuta nel provvedimento, gradirei una risposta seria e serena. Nel caso in cui questa norma dovesse essere approvata (mi auguro di no), vorrei sapere se il Ministero delle finanze vorrà inviare questo elenco alla Commissione competente per una valutazione.

Passerò ora ad un altro piccolo argomento, signor ministro. Il capitolo 5388, riguardante la gestione e il funzionamento del sistema informatico del dipartimento, prevede una spesa di 75 miliardi. Rispetto alla dotazione originaria è previsto uno spostamento di 15 miliardi al capitolo 8300, relativo alle spese per lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informatico del dipartimento. Il fatto che si istituisca un capitolo senza una norma *ad hoc* mi lascia perplesso, ma vediamo la sostanza. Si tratta di 90 miliardi.

Signor ministro, al di là della spesa per il sistema informatico, che ritengo indispensabile per una seria lotta all'evasione, il vero problema è quello dell'inefficienza di questo sistema.

Farò un piccolo esempio. Se mi reco presso una conservatoria delle ipoteche per una ricerca, mi viene risposto che il programma è sbagliato e che pertanto alla ricerca si dovrà procedere manualmente. Dunque, al di là dell'entità della spesa, sarebbe interessante sapere quale sia la società che gestisce il tutto. Sta di fatto che il problema è anzitutto di inefficienza. Se infatti si potesse contare su un sistema informatico centralizzato si potrebbe sapere per esempio, quante siano in Italia le proprietà del deputato Marino.

Signor ministro, la invito a compiere un sopralluogo presso la conservatoria delle ipoteche; potrà così constatare che il programma informatico è sbagliato. Io non ho gli strumenti idonei per valutare l'esattezza o meno di un programma informatico; a questo dovrà provvedere lei, sempre che ritenga che ciò sia essenziale per condurre una seria battaglia contro l'evasione.

FABRIZIO SACERDOTI. Ringrazio il ministro Tremonti per la chiarezza con cui ci ha illustrato la logica con la quale si è mosso.

Noi del centro cristiano democratico condividiamo senz'altro le linee essenziali di modifica. Del resto, la nostra parte aveva già sottolineato l'esistenza di una grossissima elusione fiscale, nei cui confronti si dovrà cercare di agire con tutti i mezzi visto che, in effetti, si fa uso di sistemi che pur essendo legali, consentono in pratica di sfruttare alcune carenze legislative.

Al di là dunque del giudizio positivo sull'intera manovra vorrei porre al ministro Tremonti tre quesiti. La prima domanda è questa: non le sembra eccessiva la rivalutazione del 500 per cento per alcune concessioni demaniali?

La seconda è la seguente: esiste, allo stato, un sistema differente per il concordato concernente le persone fisiche e quelle giuridiche? Oppure la commissione cambia a seconda dell'entità delle cifre? Glielo chiedo, signor ministro, perché evidentemente il discorso cambia a seconda che a chiedere di sanare la propria posizione sia il piccolo commerciante o artigiano oppure la grossa multinazionale che ricorre al concordato di ben altra entità.

La terza ed ultima domanda è la seguente: si è già pensato oppure è pensabile in tempi brevi di arrivare anche per le persone fisiche ad un sistema di detrazione delle perdite su titoli quotati, come avviene nel sistema statunitense dove in pratica l'intermediario diventa sostituto d'imposta?

DANIELE ROSCIA. Signor ministro, lei aveva preannunciato, almeno stando ai

provvedimenti di cui si è parlato, una radicale riforma del sistema fiscale, un suo decentramento sotto il profilo dell'accertamento, l'impiego della risorsa pubblica per il prelievo sul territorio.

In questi primi mesi si sono registrati alcuni segnali contraddittori, favoriti da una serie di difficoltà peraltro comprensibili, fra i quali, per esempio, quello concernente l'imposta sostitutiva (il programma dei cento giorni) che ha eliminato una quota di trasferimento dell'imposta sostitutiva ai comuni. Un piccolo segnale in controtendenza rispetto alla filosofia che ha ispirato la scelta da lei preannunciata. Anche nella legge finanziaria al nostro esame aleggia questa possibilità, quando si parla di trasferimenti alle regioni. Le più colpite sono alcune regioni a statuto speciale, che non intendo peraltro difendere; anzi auspico una riforma per la correzione di questa pesantissima struttura.

Esprimo un auspicio e lei, ministro Tremonti, in forma confidenziale, mi ha anticipato che la riforma fiscale dovrebbe essere emanata tra breve ed entrare in vigore dal 1° gennaio 1996.

I provvedimenti collegati alla legge finanziaria rappresentano sicuramente un'innovazione, ma dal mio osservatorio di cittadino — che è diverso dal suo, che è dottrinario e denota carenze sotto il profilo della tempestività —, mi sento di affermare che questi interventi non riusciranno a raggiungere gli obiettivi da lei descritti. Innanzi tutto perché l'amministrazione finanziaria non funziona a livello di competenze oltretutto per la concezione culturale sottesa al sistema che non potrà essere modificata rapidamente; in secondo luogo, in quanto l'amministrazione finanziaria non saprà cogliere le innovazioni e, dunque, rallenterà il perseguimento dell'obiettivo prefissato. Quindi, le chiedo: non ritiene che la riforma debba essere anticipata al 1995? Diversamente, rischieremo di vanificare le aspettative che si sono create.

GIOVANNI FERRANTE. Vorrei porre delle domande al ministro, facendo una

brevissima premessa, che credo opportuna avendo ascoltato, non solo le dichiarazioni del ministro Tremonti, ma anche le parole pronunciate dal presidente Liotta prima della relazione del ministro.

Relativamente alla prima fase di attività del Governo è stata sottolineata una caratteristica, cioè che i provvedimenti assunti, a differenza di quelli del precedente esecutivo, si prefiggono di incidere sulle strutture e non hanno natura congiunturale.

Personalmente avverto che i provvedimenti finora adottati dal Governo (in materia di entrate ne abbiamo una prova dalla manovra finanziaria di cui stiamo discutendo) hanno la caratteristica di essere misure *una tantum*.

Mi sembra che questo Governo viva una condizione - che condivido e che è stata sottolineata dal ministro Tremonti - cioè che all'interno di questo sistema è difficile fare qualcosa; una condizione che limita l'operatività dell'Esecutivo.

Condivido anche un'altra delle sue osservazioni, signor ministro, quella secondo cui dal 1990 si ricorre ad entrate *una tantum*, alcune delle quali, prodotto il primo effetto, generano poi maggiori uscite o minori entrate.

Mi chiedo se questa sua considerazione non valga anche per i provvedimenti che lei ha assunto e che, comunque, la finanziaria intende introdurre. Ho la sensazione - ma non è solo una sensazione - che anche in questa fase il Governo Berlusconi non innovi, nel senso che si ricorre ancora ad entrate *una tantum*. Non è solo una mia sensazione, perché abbiamo ascoltato autorevoli fonti che la condividono. So bene che il suo è un giudizio *ad personam*, ma lo stesso Governatore Fazio affermava che questo Governo, a differenza di quello che lo ha preceduto, di cui non condivido l'insieme o il totale dell'impostazione, ha inteso affrontare l'evasione partendo dal problema dei rapporti tributari e dall'eliminazione del contenzioso, perché quest'ultimo deve produrre giustizia e non soldi.

A parte il fatto che in questa manovra, così come è impostata, avverto più l'a-

spetto del perdono e del colpo di spugna che non la preoccupazione di salvaguardare quel minimo di giustizia che dovrebbe esserci nel rapporto fra contribuente e fisco, mi lascia anche perplesso il riferimento al concordato, per l'esperienza avutasi fino al 1973. In quel periodo il concordato veniva ampiamente applicato soprattutto nel rapporto tra contribuente ed amministrazioni locali. Ma quell'esperienza e quell'insegnamento certamente non confortano e tanto meno entusiasmano, per gli esiti che producevano sul piano sia dei valori quantitativi sia dei fatti morali.

Ciò detto, mi sia consentita un'altra considerazione: oltre al fatto che le entrate, così come quantificate, mi sembrano in parte aleatorie e, comunque, sovrastimate, credo che anche in questo caso possa verificarsi quanto lei ha denunciato per il passato, cioè che questo meccanismo del perdono ad ogni costo produca poi effetti negativi sull'insieme del rapporto fra contribuente e fisco (ovviamente, parlo di effetti negativi differiti).

Le chiedo, signor ministro, se sia stata fatta una ponderata valutazione, magari simulando casi e condizioni, per verificare se, effettivamente, non vi saranno effetti negativi differiti nel tempo.

Poiché lei faceva riferimento al Governo Ciampi del quale, lo sottolineo, non mi sento il difensore d'ufficio, voglio ricordare che non solo esso ha operato dentro un sistema in cui è difficile fare qualcosa, ma anche che lo ha fatto per un periodo di tempo molto limitato (un anno scarso, se ricordo bene) nell'ambito del quale il lasso di tempo veramente utile credo sia stato ancora più ridotto. Volendo fare delle comparazioni, mi auguro che lei possa proficuamente utilizzare il tempo che verrà per affrontare alla radice il problema, e comunque per dare attuazione a questa sua impostazione, forse eccessivamente teorica rispetto alle condizioni del sistema entro cui si deve operare.

È mai possibile che rispetto ai 150 mila miliardi di evasione stimati non si potesse fare qualcosa di più e di meglio in tempi immediati? Mi consenta, signor ministro,

di ripeterle un'osservazione che le ho avanzato anche in altra sede: avverto segnali che non rendono preoccupato l'evanescente. Mi riferisco alle vicende SECIT e SIS, la prima delle quali è una storia che non è stata scritta interamente e che comunque dovrebbe essere chiusa meglio e subito; anche in questo caso non mi sento difensore d'ufficio dell'istituto in oggetto, tuttavia ritengo che non possa essere delegittimato più di quanto non lo abbia fatto il tempo. Lei ricorderà che nella prima stesura del decreto-legge era previsto che il SECIT dovesse operare su ordine del ministro; lei mi fece osservare che si trattava di una svista tecnica e che si sarebbe rimediato in fase di reiterazione. Ebbene, nel testo reiterato leggo una locuzione che, a mio giudizio, poco si discosta dalla prima: se ricordo bene, infatti, non si utilizza più l'espressione « su ordine del ministro » ma l'espressione « secondo le direttive del ministro ». Vorrei che ci chiarisse che cosa voglia dire questa formulazione, che potrebbe anche significare « tu ti muovi quando e dove dico io » oppure « tu ti muovi entro questo ambito ».

Per quanto riguarda le società operative, è giusto che si intervenga, ma la norma, così com'è formulata, mi sembra eccessivamente generica; d'altra parte si basa, come lei stesso ha indicato, sulla presunzione di redditività (una presunzione è sempre un elemento che disturba un po'). Inoltre non so se sia stato valutato il fatto che, così com'è impostata, la norma alla fine scoraggia l'ingresso di nuove imprese sul mercato, perché vi sono certamente società operative, per così dire, fasulle, ma ve ne sono altre che, pur essendo state costituite, ancora non agiscono pienamente proprio perché cercano di crearsi una nicchia nel mercato.

Quanto alle cooperative, mi consenta di dissentire e di evitare un contraddittorio, perché le motivazioni che lei ha addotto, signor ministro, sono solo parzialmente tecniche; ed anche per quella parte di esse che presenta un aspetto di tecnicità nutro forti dubbi.

Lei ha omesso di dirci, per esempio, che le cooperative attraverso quello stru-

mento si autofinanziano e che sono impossibilitate a ricorrere al mercato attraverso l'emissione di obbligazioni. Mi sembra anche iniquo il discorso relativo alla tassazione nei termini indicati dei finanziamenti dei soci, anche perché mi pare che siano stati assunti provvedimenti di segno opposto, che invece premiano le obbligazioni.

Infine, credo che lei volesse mandarci un altro messaggio quando ha detto, come battuta: « qualcuno ha proposto di tassare la Banca d'Italia ». È certo però che forse il fisco poteva mettere una maggiore attenzione su determinate attività delle banche.

Concludo il mio intervento rilevando che le entrate nel primo semestre di quest'anno sembrano non andare nel senso sperato. Così ci è stato detto, in Aula ed in questa sede, da parte di fonti autorevoli. Se così fosse, se questo andamento dovesse prolungarsi, quali provvedimenti intende assumere il Governo per fare fronte a questa ulteriore falla, che determinerebbe un fabbisogno diverso da quello ipotizzato?

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Signor ministro, desidero formulare due domande e svolgere una breve considerazione, scusandomi per il ritardo con il quale sono giunto questa sera, che spero non mi farà porre quesiti relativi ad argomenti sui quali lei già si è espresso.

Il 29 luglio di quest'anno il presidente dello SCAU ha scritto al ministro Mastella, informandolo dell'esistenza di 4 mila miliardi di contributi reiteratamente richiesti, con interessi per altri circa 4 mila miliardi, e non incassati. Dal disegno di legge finanziaria (articolo 15, comma 7) vengo inoltre informato della volontà del Governo di estendere il condono per i contributi previdenziali a tutti i settori, quindi anche a quello dell'agricoltura. Ebbene, in particolare, mi lascia sconcertato una frase: « La rateizzazione si applica anche per il pagamento o la restituzione dei contributi agricoli unificati dovuti, nel periodo, in base a titolo esecutivo ». Dunque, nel condono che costituisce la *ratio* del

provvedimento da lei emanato, si inserisce il condono a gente che non si autodenuncia né si autocandida al condono, a gente che, se non pagasse, andrebbe in galera.

Per di più, mentre il comma 1 prevede un tasso di interesse del 17 per cento per tutti coloro che aderiranno al condono, per questo settore al comma 7 il suddetto tasso di interesse scompare. Mi chiedo perché mai, in una situazione nella quale 8 mila miliardi da soli equivalgono all'intera manovra sulle pensioni, si debba fare questo regalo agli imprenditori agricoli. Mi chiedo quali forze — perché non credo sia stato lei signor ministro — abbiano spinto in una direzione così iniqua considerato, lo ripeto, che non si tratta di dar vita ad un condono, ma di coprire persone che si sono poste al di fuori della legge.

La seconda domanda, signor ministro, è come pensa di far fronte alle modifiche che — secondo quanto apprendiamo dai giornali, ma non ci sono chiari i termini precisi — il Governo intende apportare ai suoi provvedimenti in materia previdenziale, in conseguenza, credo, dello sciopero dei giorni scorsi.

Aggiungo una considerazione sulla quale non le chiedo una risposta, ma che desidero richiamare all'attenzione dei colleghi perché nei prossimi giorni, nel corso del dibattito della sessione di bilancio, insisteremo su di essa. Vorrei ricordarle, anche se so bene che lei lo ricorda perfettamente, che la Camera ha approvato all'unanimità un ordine del giorno con il quale impegna il Governo a presentare, sia in sede di programmazione economico-finanziaria sia in sede di legge finanziaria, provvedimenti che vadano nel senso di una neutralità fiscale, di una tassazione cioè che gravi sul costo delle cose e meno sulle persone.

**BENITO PAOLONE.** Nel corso di queste audizioni ho sentito, da parte di taluni nostri ospiti, mettere in discussione la veridicità della manovra per quanto attiene alle entrate. In verità, per quanto mi riguarda un'analisi sommaria mi ha portato a considerare le stime relative alle entrate estremamente prudenziali rispetto a

quelle che è possibile conseguire per effetto della manovra.

Faccio solo un esempio. Il Parlamento ha messo in campo un'iniziativa che consente di avere una *task force* di 10 mila unità, con riqualificazione e aggiornamento trimestrale, ciascuna coinvolta direttamente nella definizione di un numero che va dalle 50 alle 100 pratiche. Un fatto di questo genere, da realizzarsi attraverso la corresponsione per così dire di un premio, consentirebbe di muovere da 500 mila a un milione di pratiche e, conseguentemente, di individuare il reddito da tassare in modo non estemporaneo.

Mi sono permesso, signor ministro, di avanzare una proposta provocatoria non ritenendo affatto che determinate scelte, considerata la situazione italiana, debbano essere giudicate immorali. Personalmente valuto l'intera questione in modo completamente diverso e mi sono anche permesso di riferirle la mia intenzione. C'è un contenzioso che, complessivamente, si aggira intorno ai 3-4 mila miliardi e che si trascina da decenni. Se noi operassimo la scelta di un condono generalizzato ed automatico, non prevedendo alcuna pattuizione ma definendo una cifra percentuale (20 o 30 per cento, per esempio), realizzeremo centinaia di migliaia di miliardi che potrebbero essere, per una quota parte, destinati a coprire alcuni buchi del disavanzo e, quanto ad una quota più rilevante, impiegati nel campo del lavoro e della produzione al fine di incrementare la ricchezza.

Il discorso è legato alla riforma fiscale: ed è proprio su questo punto che nasce il problema! Ho sentito dire in questa sede che si avrebbe maggiore incisività se si trasferisse immediatamente la riforma sul piano del decentramento fiscale. Ritengo che il livello di qualificazione complessivo del personale attualmente impiegato presso l'amministrazione finanziaria dello Stato sia al centro sia in periferia, sia quello che è. Il problema nasce quindi dall'esigenza di una sua riqualificazione da attuarsi in tempi brevi.

Signor ministro, le chiedo — sperando di avere una risposta sincera — se consi-

deri peregrina o seria una proposta di questo genere, a fronte della condizione devastata in cui si trova a vivere il nostro paese. Da lei attendiamo inoltre la conferma sulla serietà ed attendibilità delle stime (definite prudenziali), per sapere se si tratti di un intervento congiunturale o, al contrario, di carattere strutturale.

Le vorrei inoltre rivolgere una domanda sul problema delle concessioni demaniali. Sono state effettuate alcune scelte finalizzate a decuplicare gli oneri relativi a tali concessioni nelle zone interne e a quintuplicarle nelle aree costiere. Si tratta di un intervento destinato a produrre conseguenze enormi. Lei sa bene quanto incida, ai fini della nostra economia, l'attività turistica: il gestore di uno stabilimento balneare, che dovesse pagare una somma corrispondente a cinque volte quella corrisposta fino ad oggi, si troverebbe in una situazione di particolare difficoltà. Il problema si pone in modo ancora più grave e pericoloso per le zone interne con riferimento alle quali, ripeto, è prevista la decuplicazione degli oneri. Mi chiedo se determinate iniziative non possano finire per determinare l'arresto di talune attività, innescando un processo negativo e se non sia invece preferibile procedere sulla base di una considerazione molto più prudente, per evitare di mettere in crisi i settori interessati.

Sono questi i problemi che ho voluto rappresentarle, signor ministro. Mi auguro che lei voglia fornirmi una risposta convincente.

GIULIO TREMONTI, *Ministro delle finanze*. All'onorevole Marino vorrei dire che confesso una certa ignoranza scientifica, nel senso che so dove mettere le mani ma non sono in grado di rispondere in tempo reale a domande di marcata analiticità, quale quella che mi ha rivolto.

Per quanto riguarda il « dominio » degli immobili, sono in linea di massima d'accordo con lei. Vi sono fortissime squadrature tra quanto si paga e quanto si percepisce: stiamo cercando di studiare questo aspetto e, in tempi molto brevi, credo saremo in grado di pubblicare un libro

bianco sulla gestione e sulla consistenza del patrimonio immobiliare dello Stato, alla luce dei dati di cui siamo a conoscenza. Le squadrature sono rinvenibili non solo nel rapporto costi-ricavi ma anche tra le forme di utilizzo. Tenga conto, tuttavia, che spesso è difficile individuare sul territorio combinazioni efficienti. Si potrebbe, per esempio, avere l'immobile ma non l'utenza e viceversa. Taluni immobili, probabilmente, sono da dismettere; di qui la ragione a base della norma preordinata al tentativo di velocizzazione del processo. In base ad un cinico adagio che circola nel settore, « gli immobili sono immobili », nel senso che è comunque difficile venderli.

Per quanto riguarda l'informatica, non sono in grado di risponderle in questa sede sulla singola e specifica voce contenuta nel bilancio. Mi riservo tuttavia di fornire una risposta più analitica. Il sistema informatico dell'amministrazione funziona oggettivamente in base a quanto lei diceva nelle sue considerazioni. Il discorso non vale per le conservatorie, ma se lei domani — perché in questo momento il collegamento non è attivo — volesse conoscere la sua posizione fiscale di proprietario immobiliare, potrebbe saperlo subito e potrebbe constatare come il grado di penetrazione sia estremamente elevato: gli atti registrati sono tutti disponibili *on line*, persona per persona; se lei mi dà il suo codice fiscale, domani le faccio avere la scheda personale.

LUIGI MARINO. Le avevo chiesto se giudica efficiente il sistema realizzato per le conservatorie.

GIULIO TREMONTI, *Ministro delle finanze*. Le ho già risposto che per le conservatorie il sistema è in fase di montaggio (anche in questo caso stiamo cercando di preparare un libro bianco). Il registro e l'anagrafe delle dichiarazioni, invece, sono stupefacentemente efficienti; l'uso che ne sarà fatto dipende dall'amministrazione, noi cercheremo comunque di utilizzarli.

All'onorevole Sacerdoti rispondo che stimiamo realistico il tentativo di rivalu-

tare i canoni; la realtà, effettivamente, è molto discontinua. L'estensione del concordato dalle persone fisiche alle società è una novità dei giorni scorsi: dovevamo definire un certo regime all'interno del regolamento di applicazione e dovremo estendere il suo contenuto, parallelamente all'estensione del campo di applicazione, non solo a persone fisiche ma anche a società (su questa estensione ha espresso un giudizio unanime la Commissione finanze). Certamente si tratterà di tecniche diverse: il concordato delle piccole imprese diventerà *routine* sulla base dei coefficienti e degli studi di settore. Il concordato di una società — ripeto — chiesto all'unanimità è cosa ben più complessa, ma in tutti gli ordinamenti fiscali dell'occidente la definizione della posizione fiscale delle società si fa a tavolino, in contraddittorio con gli uffici (infatti la chiamano *assessment*).

L'ipotesi di considerare le perdite derivanti dalle operazioni sui valori immobiliari, mi lascia francamente piuttosto perplesso; tuttavia, possiamo considerare, in sede di riforma, una diversa fiscalità finanziaria.

L'onorevole Roscia ha espresso perplessità sulla fattibilità in generale della riforma; personalmente ritengo che essa sia fattibile e in tempi relativamente rapidi. Certamente vi sono difficoltà strutturali; una riforma fiscale non può essere attuata in due o tre settimane, e ripeto che è già un impegno molto forte presentare dei materiali per fine anno.

Ho fatto anch'io un esperimento a carattere dottrinario però escludo di essere un dottrinario. L'onorevole Ferrante ha fatto un intervento molto articolato...

GIOVANNI FERRANTE. Me ne scuso.

GIULIO TREMONTI, *Ministro delle finanze*. ...rispetto al quale confermo quanto ho dichiarato, nel senso che il disegno di legge finanziaria si cala in un sistema fiscale in crisi e cerca di agire sull'esistente nel modo che ritiene più efficiente.

Ad ogni modo siamo aperti a tutte le proposte possibili. In separata sede vi posso dire chi ha ipotizzato di tassare l'uf-

ficio italiano cambi sulle plusvalenze o minusvalenze con la Banca d'Italia, ma si tratta di un esempio delle difficoltà che incontriamo.

L'ipotesi di tassare di più le banche si scontra con il limite che deriva dal fatto che un decreto del governo Ciampi che, coerentemente e correttamente, riprende le direttive comunitarie, « blinda » il bilancio bancario anche agli effetti fiscali.

Comunque, ripeto, siamo aperti a tutte le ipotesi: qualsiasi emendamento, della maggioranza o delle opposizioni, mirato ad una rigorizzazione della tassazione delle banche sarà certamente studiato con estrema attenzione. Volete immaginare, per esempio, nuove forme di valutazione del magazzino o dei crediti? Formulate pure nuove ipotesi, noi le valuteremo. Confesso che una certa difficoltà è derivata dall'estensione del campo di applicazione delle imposte prevista nel decreto.

In merito all'evasione, credo che in tre mesi abbiamo fatto più di quanto sia stato fatto negli ultimi anni: la norma sul concordato, che ho già cercato di esporre, non ha nulla a che vedere con il perdono. Mi permetto anzi di ricordare che la più dettagliata ipotesi di introduzione nel nostro sistema del concordato è nel programma del partito democratico della sinistra e nulla ha a che vedere con il perdono (su questo punto vi è una totale coincidenza di vedute).

Non entro nel merito delle considerazioni fatte dal Governatore della Banca d'Italia, non so se iscriverlo nell'elenco degli esperti fiscali, fatto questo che non mi risultava e che è una felice novità emersa ieri: io, comunque, resto delle mie idee.

A proposito dell'evasione, si è parlato di azione insufficiente: ci dicano cosa dobbiamo fare, forse introdurre la pena di morte? Noi siamo a disposizione. Riteniamo che, dato l'esistente, abbiamo fatto tutto il possibile.

Ho dimenticato di menzionare un nuovo tipo di accertamento che abbiamo disposto, non soggettivo e casuale, ma oggettivo, in modo che abbia effetti di prevenzione, rivolto a dentisti e amministratori di condominio. I riscontri che ab-

biamo da quel settore sono segni dell'efficienza di questa tecnica di controllo: ci hanno fornito gli elenchi degli abusivi, sono tremendamente stressati e tra poco riceveranno penetranti questionari che già contengono i dati dell'anagrafe. Riteniamo, ripeto, di aver fatto tutto ciò che era possibile.

Per quanto riguarda i quesiti relativi a SECIT, SIS e SIC, debbo ricordare che esistono tre funzioni: di controllo del personale, di indirizzo dell'amministrazione e di controllo sull'efficienza degli uffici. Il SIS effettua il controllo delle persone, il SECIT conduce la politica di accertamento ed il SIC, ossia il servizio dell'ispettorato, controlla l'efficienza degli uffici.

Per quanto riguarda il SECIT, devo dire che a mio parere il corpo deve essere conservato. Confermo quanto è stato notato dall'onorevole Ferrante a proposito della direttiva. Se volete però cambiare la legge, mi fate un favore, ma la normativa vigente dice espressamente « alle dirette dipendenze del ministro » ed in diritto amministrativo lo strumento per esplicitare questo tipo di rapporto è, appunto, la direttiva. Se volete delineare forme diverse, che rendano più democratico e meno autoritario tale ruolo, a me va benissimo, non ho alcuna aspirazione di esercizio di funzioni limitative nei confronti dell'attività del SECIT, però affermo ...

**GIOVANNI FERRANTE.** L'osservazione non era diretta alla sua persona, ma all'istituto, sia chiaro.

**GIULIO TREMONTI, *Ministro delle finanze.*** Sono convinto che, in base al diritto amministrativo, la nuova formula sia coerente con la norma che recita « alle dirette dipendenze del ministro ». Se, però, immaginate formule diverse, in qualche modo più garantiste, per me va benissimo.

In merito al SECIT voglio dire (cosa che non ho fatto in sede di Commissione finanze, forse tecnicamente più competente) che la questione sta nell'utilizzare questo servizio concentrandone le risorse su grandi obiettivi. Cito un esempio: non è stato fatto ancora nulla per fronteggiare il

fenomeno dell'evasione che aumenta a seguito della caduta delle dogane. Si tratta di un fenomeno drammatico in tutta Europa, anche in Germania, dove la grande industria riduce le *chance* di evasione. Ebbene, nessun corpo meglio del SECIT può essere, per esempio l'anno prossimo, concentrato su questo tipo di obiettivo. Ciò non significa ridurre, bensì esaltare le funzioni del corpo.

È mia intenzione presentare un disegno di legge che concentri, ripeto, il SECIT sui grandi obiettivi, in funzione di scelte trasparenti da concordare con organismi indipendenti, per esempio il Consiglio superiore delle finanze.

Attualmente, il SECIT risente di un effetto di implosione. Tanto per essere chiari, è una specie di Cremlino fiscale, dove si passa il tempo non ad occuparsi dell'evasione, ma a denunciarsi a vicenda. C'è un tasso di denunce interne ed incrociate estremamente elevato e preoccupante. Ebbene, un conto è l'autonomia ed un altro conto è questo fenomeno inquietante: continuo a ricevere, ripeto, rapporti su denunce incrociate ed inviti reciproci ad azioni disciplinari e ciò non è accettabile in un'organizzazione che, invece, deve svolgere la sua funzione contro l'evasione. Sono convinto, quindi, che l'autonomia dei singoli debba essere eliminata e che il servizio debba essere, nel suo complesso, per blocchi di intervento, concentrato su grandi fenomeni. È questa la mia idea di fondo, che nulla ha a che vedere con la mortificazione del servizio. Una cosa, però, è l'esplosione contro l'evasione e cosa ben diversa è, invece, l'implosione nei confronti del vicino di stanza.

Per quanto riguarda le società operative, siamo aperti a qualsiasi proposta di miglioramento. Personalmente, immaginavo che l'ipotesi della società che inizia l'attività fosse tra quelle che abilitano alla prova contraria, però, ripeto, si tratta di un aspetto certamente migliorabile, secondo le indicazioni del Parlamento.

In merito alle entrate, ribadisco ciò che ho già affermato in altre sedi: il criterio idoneo per misurare le *performance* del fisco non è certo quello delle entrate men-

sili. Vi è un'attenzione superstiziosa ai bollettini mensili, che di per sé sono privi di significatività e vanno ricostruiti con riferimento ad un periodo più lungo; provvederemo al riguardo entro il mese di novembre, quando saremo in grado di formulare una valutazione che assorba ed omogeneizzi dati di per sé finora discontinui nella sequenza temporale e nella composizione.

Le entrate non vanno bene: siamo sotto di 12 mila miliardi rispetto all'anno scorso e di 17 mila miliardi rispetto all'obiettivo. Non è colpa di nessuno, e non si tratta di fare un processo ai precedenti governi: è la situazione attuale. In un autorevole ed importante articolo, il senatore Visentini ha sostenuto che per le entrate dell'anno in corso il Governo è totalmente irresponsabile. Non vi sono, quindi, considerazioni polemiche a tale riguardo.

Gli ultimi dati, peraltro, sono abbastanza positivi, non tanto per le contabilizzazioni quanto perché vi sono alcune imposte che hanno buone *performance*, quelle più legate al ciclo economico. Vi è stato un *overbusting* della ripresa nella seconda parte dell'anno: *post hoc ergo propter hoc*, dipende dal Governo Berlusconi o da altri fattori? Non entriamo nel merito, ma gli ultimi dati ci fanno sperare in una tendenziale riduzione del buco previsionale, non so dire di quanto; quando lo saprò, potrò cifrarlo ed identificare gli strumenti adeguati. Per essere chiari, non sono in grado ora di dire cosa faremo, perché se il buco è di 5 mila miliardi si fa una cosa, se è di 10 mila miliardi se ne fa un'altra.

All'onorevole Mattioli confesso un'ignoranza scientifica totale sui primi due punti che ha affrontato: so di non sapere. So, però, dove mettere le mani: sapere e *audere*. Non saprei cosa dire sullo SCAU e sull'altro problema richiamato. Per quanto riguarda la previdenza, invece, voglio sottolineare che la finanziaria per il prossimo anno è la prima che, per la parte delle tasse, non incide né sulla busta-paga né su quella della spesa. È, ripeto, la prima finanziaria che opera in questo senso. Per quanto attiene alla politica del Governo

con riferimento al rapporto previdenza-sciopero, confesso una relativa ignoranza al momento.

Per quanto concerne l'ordine del giorno cui si è fatto riferimento, lo conosco benissimo: vi è un sostanziale accordo nel merito e nella filosofia; forse vi sono problemi di tempistica, ma comunque si tratta di rinvii a tempo non indeterminato (entro fine anno, credo di poter avere il materiale per definire un'iniziativa operativa).

Vi deve essere, fondamentalmente, un passaggio dalla tassazione sulle persone a quella sulle cose, dall'imposizione diretta a quella indiretta, ritengo in perfetta coerenza con la vostra iniziativa ...

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Non mi risponda, ministro! Lasciamo ai prossimi giorni la possibilità di onorare l'ordine del giorno!

GIULIO TREMONTI, *Ministro delle finanze*. L'ordine del giorno sarà certamente onorato, anche se non sono previsti tempi specifici.

Per quanto riguarda l'intervento dell'onorevole Paolone, come ho già detto, si pone il problema non tanto di riformare in astratto l'amministrazione quanto di cercare un rapporto fra il tipo di tributo e la riforma dell'amministrazione necessaria. Riteniamo fondamentali alcuni passaggi per la riforma: per esempio, i tributi locali a contenuto immobiliare potrebbero quanto meno portare ad un abbattimento delle dichiarazioni. Se, infatti, non dovrà più essere indicata la casa nel modello 740, il numero delle dichiarazioni scenderà di molti milioni. In funzione di ciò, tareremo l'amministrazione. L'idea del giubileo, o comunque del grande provvedimento, può essere presa in considerazione a ridosso di una riforma fiscale radicale: anche a questo proposito, il senatore Visentini ha scritto un bellissimo articolo, che teorizza il *trade off* « riforma fiscale — condono globale ».

Per quanto concerne le concessioni demaniali, ritengo che un approfondimento in sede parlamentare possa probabilmente

portare ad un miglioramento del provvedimento. Mi permetto di far notare che un canone di 10 milioni non è frequente; sono molto più frequenti, invece, i canoni di 501 mila lire al chilometro. Passare, per un ricco bagnino, da 500 mila lire a 2 milioni e mezzo, non è rivoluzionario, ma indicatori più significativi, una mappatura più precisa, una discussione più ampia in sede parlamentare possono certamente produrre un miglioramento del provvedimento.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro Tremonti, che torneremo ad incontrare la prossima settimana, per il suo contributo.

#### **Audizione del ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, onorevole Giuliano Urbani.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, del ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, onorevole Giuliano Urbani, al quale rivolgiamo il nostro saluto, dato che è la prima volta che partecipa ad una seduta della nostra Commissione.

Signor ministro, come abbiamo avuto occasione di sottolineare ai rappresentanti degli altri dicasteri, le Commissioni riunite stanno procedendo all'audizione dei ministri in ordine alle materie attinenti ai settori oggetto della manovra del Governo. Tale manovra, come ho più volte avuto modo di ricordare, ha un suo precedente nel documento di programmazione economico-finanziaria presentato dall'Esecutivo nel luglio scorso; però per taluni temi, che attengono in modo particolare alla funzionalità della pubblica amministrazione, già in sede di esame del disegno di legge di assestamento al bilancio dello Stato e anche del rendiconto relativo alla gestione 1993 era stata evidenziata dal relatore la necessità di procedere alla seconda fase della riforma della pubblica amministrazione, che ha visto una serie di leggi delegate e che ora ha bisogno di provvedimenti snelli che consentano di attuarla concretamente.

Secondo i dati rilevati dai documenti della Ragioneria generale dello Stato- ispettorato per il personale, i dipendenti dell'amministrazione centrale dello Stato e degli enti collegati sarebbero 2 milioni 500 mila e i dipendenti del settore pubblico allargato 4 milioni 200 mila.

All'interno della manovra complessiva del governo Berlusconi un posto di rilievo viene riservato, dal provvedimento collegato che detta misure di razionalizzazione della finanza pubblica, proprio alle disposizioni in materia di pubblico impiego. Su questo argomento, in ogni dibattito che si è svolto in quest'aula, le posizioni sono state diverse. Il sindacato ha lamentato la scelta di riportare all'interno di una legge una materia che sembrava ormai rimessa alla contrattazione sindacale e non regolata legislativamente. Altri invece hanno interpretato diversamente l'attenzione rivolta alla materia del pubblico impiego e una regolamentazione tanto precisa: in sostanza, il Governo annette una così grande importanza alla regolamentazione del settore del pubblico impiego che ha ritenuto di spostare dal settore contrattuale a quello legislativo alcune misure cardine necessarie per rimettere il sistema in linea per quanto riguarda il suo funzionamento ottimale al servizio del cittadino.

Proprio con riferimento al complesso della manovra, vorremmo che lei ci illustrasse quale sia stato lo spirito che ha portato il Governo a considerare le disposizioni in materia di pubblico impiego come necessarie tanto da inserirle nel provvedimento collegato.

**GIULIANO URBANI, Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali.** Innanzitutto, signor presidente e colleghi, desidero ringraziarvi per l'invito. Devo essere anche molto franco: parlare alle 20,15 di un quasi venerdì sera — pur essendo giovedì è come se fosse venerdì dal punto di vista della stanchezza accumulata da tutti noi — è un onere che comporta qualche rischio nella caduta dell'attenzione e nella concentrazione.

La prima ragion d'essere dell'appuntamento che mi sono permesso di consegnare al

presidente e a tutti i colleghi è che probabilmente in esso si può essere da parte mia contemporaneamente più sintetici ma anche più ricchi delle informazioni minime indispensabili a proposito degli argomenti ricordati.

Sintetizzando ulteriormente con poche parole quello che troverete nell'appunto, se avrete la bontà ed il tempo di dargli un'occhiata, credo che la risposta alla domanda del presidente si trovi in tutta la filosofica che ha ispirato la manovra proposta quest'anno al Parlamento: la necessità di combinare il massimo di risanamento possibile che sia compatibile con il maggior numero di misure in grado da un lato di risolvere in via strutturale la formazione del deficit annuale, del fabbisogno annuale e poi dell'indebitamento accumulato, e dall'altro di rilanciare le condizioni dello sviluppo economico generale del paese, che — ahimè — trovano proprio nell'efficienza dell'apparato pubblico le cause principali.

Le ragioni che stanno dietro all'inserimento nella manovra di alcuni provvedimenti che riguardano il pubblico impiego sono rappresentate dalle poche parole che ho appena ricordato.

Vorrei fare un esempio specifico per passare dal generale al particolare. Come sapete, abbiamo creduto opportuno proporre al Parlamento l'introduzione del cosiddetto orario europeo. Ho visto che sui *media* viene riportato come orario spezzato per distinguerlo — immagino — dal vecchio orario unico, ma tengo molto a sottolineare la formula « orario europeo ». Per rispondere sempre al quesito posto dal presidente, vigeva un'interpretazione un po' pigra ed un po' troppo estensiva che prevedeva la fissazione di qualunque tipo d'orario come demandato alla contrattazione. Ripeto: si trattava di un'interpretazione estensiva e contraria alla legge perché esistono leggi dello Stato e soprattutto una normativa europea che abbiamo recepito la quale ci invitava — fino ad ora inutilmente — all'introduzione dell'orario europeo nella pubblica amministrazione.

Abbiamo introdotto anche altri istituti come il *part time* e la regolamentazione

degli straordinari. Questa equivaleva — se avete tempo e desiderio possiamo documentare — ad una specie di vergogna nazionale, tra l'altro basata su un'altissima iniquità nell'uso delle risorse pubbliche perché, a fronte di sacrifici richiesti sul settore previdenziale, far sussistere un uso disinvoltamente generalizzato degli straordinari e quindi di risorse pubbliche nel lavoro pubblico francamente diventava inaccettabile.

Abbiamo anche introdotto nel complesso della manovra finanziaria altri provvedimenti quali il blocco delle assunzioni per un periodo per la verità molto ridotto. La *ratio* di tale blocco non è soltanto quella del tamponamento finanziario ma è anche, se mi permettete, quella di disporre di uno strumento in più per incentivare, e addirittura costringere, a quelle forme di mobilità nel settore del pubblico impiego che sono state disattese da troppo tempo, proprio in mancanza di strumenti, come dire, di pressione. Anche qui, se abbiamo tempo e voglia, possiamo entrare in qualche caso emblematico, molto significativo, che fa toccare con mano la natura del problema.

In altre parti dell'intero pacchetto di cui si compone la manovra abbiamo anche posto mano, in termini molto innovativi, all'altro scandalo nazionale che è rappresentato dalle cosiddette false pensioni di invalidità, per tentare per la prima volta di ridurre questo fenomeno, che — proprio in presenza dei sacrifici che venivano chiesti, oggi come non mai in precedenza — rappresentava e rappresenta un autentico scandalo nazionale.

Detto questo, data l'ora, immagino lo sforzo di tutti noi a concentrarci per un tempo eccessivamente lungo. Con il suo permesso, signor presidente, e con il permesso dei colleghi, potrei leggere e chiudere punto per punto la memoria che ho consegnato. Vi confesso che preferirei un'altra formula, quella di considerarmi immediatamente a vostra disposizione per tutti i quesiti che abbiate in qualche misura già preparato, rispondendo subito, per quel che potrò, ed essendo in ogni caso a vostra disposizione per tornare a ri-

spondere a tutte le eventuali curiosità che non potrò soddisfare questa sera. Ho ammirato il collega Tremonti che, rispondendo al collega Mattioli, in riferimento ad un paio di domande, ha detto: su questo non saprei cosa rispondere in questo momento. Bisogna che mi documenti e poi sono pronto a tornare per fornire le dovute risposte.

Non vorrei mettervi di fronte all'imbarazzo di una scelta, ma sono pronto a tutte le soluzioni, immaginando che sarà comunque utile che torni ad esaminare più in dettaglio eventuali questioni che dovessero sorgere e per le quali non dovessi essere immediatamente e interamente preparato.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, ministro Urbani. Intanto, desidero farle presente che lunedì pomeriggio i lavori riprenderanno in sede di Comitato ristretto. L'esame avverrà per blocchi di argomenti ed il primo che affronteremo lunedì pomeriggio sarà quello della pubblica amministrazione. Ovviamente, in Comitato ristretto è necessaria la sua presenza ma lei potrà farsi assistere dai funzionari e dai tecnici, in modo da avere immediatamente quelle risposte alle necessità che dovessero emergere dall'esame degli articoli e degli emendamenti presentati.

**STEFANO SIGNORINI.** Vorrei porre al signor ministro due domande riguardanti la percentuale del *part time* e l'orario lavorativo dei pubblici dipendenti.

Credo che la quota del 50 per cento per il *part time* sia troppo elevata e per i carichi di lavoro all'interno del pubblico impiego e per una differenziazione eccessiva tra le percentuali nel pubblico impiego e quelle nel settore privato.

Per quanto riguarda i cinque giorni lavorativi alla settimana, dobbiamo tener conto che i cittadini sono abituati ad andare, per esempio, in comune il sabato mattina. Credo che si potrebbe trovare un metodo, un *escamotage*, per fare in modo che l'orario sia sì distribuito sui cinque giorni della settimana ma con l'introduzione di un recupero o di un riposo pome-

ridiano che possa essere goduto il sabato. Questo per offrire un servizio pubblico a tutta la cittadinanza.

**VANNI TONIZZO.** In assenza dell'opposizione svolgerò il mio intervento.

**GIOVANNI FERRANTE.** Siamo presenti!

**VANNI TONIZZO.** In tema di pubblico impiego, leggendo il capo terzo sono sorti alcuni dubbi.

L'introduzione dell'orario europeo e dell'orario spezzato sotto determinati punti di vista rappresenta un'ottima cosa, in quanto i rientri pomeridiani consentono o consentirebbero all'utenza un maggior rapporto con le strutture pubbliche. Non dobbiamo dimenticare che la nostra realtà è contrassegnata soprattutto da enti locali di piccole e medie dimensioni. L'articolo 17, comma 1, del disegno di legge n. 1365, che prevede la concentrazione dell'orario di lavoro su cinque giorni settimanali e l'esplicita esclusione del sabato, credo incontri la disapprovazione delle amministrazioni e di quegli amministratori di piccoli comuni i quali, essendo liberi proprio il sabato mattina, riescono a trovare il tempo necessario e sufficiente per parlare con le popolazioni locali proprio in quel giorno. Si tenga presente, infatti, che normalmente gli amministratori locali svolgono tale attività nei ritagli di tempo che riescono a trovare nella loro professione.

Anziché stabilire una norma precisa che implichi la concentrazione dell'orario di lavoro dal lunedì al venerdì con rientri settimanali forse sarebbe più opportuno lasciare uno spazio di manovra più ampio dando la possibilità ai piccoli e medi comuni di gestire loro stessi l'orario di lavoro, naturalmente sempre concentrato su cinque giorni comprendendovi anche la giornata del sabato.

Il provvedimento è teso ad ottenere una riduzione del lavoro straordinario e quindi un risparmio di spesa non quantificabile ma che può essere valutato solo a consuntivo. Mi chiedo se non sia più semplice ridurre di una determinata percen-

tuale, pari per esempio al 30-40 per cento, il ricorso al lavoro straordinario, naturalmente in quei settori del pubblico impiego dove ciò è possibile, considerando che in altri settori di fondamentale importanza, quali dogane, prefetture, questure, eccetera, una simile misura non potrebbe essere adottata. Molto probabilmente riducendo di una determinata percentuale il ricorso al lavoro straordinario avremmo ottenuto comunque un risparmio di spesa.

Altro problema che emerge è quello della razionalizzazione delle piante organiche in rapporto alle esigenze operative delle amministrazioni. Si tratta (non è un discorso nuovo) di verificare quelli che sono i carichi di lavoro. Non è un discorso nuovo in quanto è da molti anni che si cerca di focalizzare il problema in una certa maniera. Il mio dubbio è che ci si trovi dinanzi ad una battaglia titanica contro un meccanismo che è di difficile conoscenza.

Vi è poi un problema che, pur non riguardando il pubblico impiego o meglio riguardandolo solo in parte, desidero sottoporre all'attenzione del ministro. Si tratta di un problema che concerne l'insegnamento. Alcune statistiche europee evidenziano non solo i carichi di lavoro degli insegnanti ma anche quello degli alunni; mi riferisco in particolare ai bambini italiani che sono sottoposti ad un carico di lavoro addirittura superiore a quello dei nostri metalmeccanici. Credo che ciò sia il risultato di una errata concezione del significato della razionalizzazione del lavoro all'interno della scuola elementare, con l'introduzione dei moduli. Ripeto, non si tratta di un problema che tocca in maniera specifica la legge finanziaria, ma non posso non sottolinearlo in questa sede quando vedo bambini di 8-10 anni — l'età di mio figlio — arrivare a casa da scuola stravolti dalla fatica e con la prospettiva di un ritorno pomeridiano.

Con questo mio intervento ho voluto sollevare alcune problematiche seppure con spirito costruttivo. Concludo aggiungendo che con questo disegno di legge si adottano importanti decisioni che incidono

sul rapporto tra il pubblico impiego e l'utenza, e che vanno a vantaggio di quest'ultima.

**BENITO PAOLONE.** Signor ministro, nel prendere atto dell'indirizzo del Governo relativamente agli interventi per la riorganizzazione e ristrutturazione della pubblica amministrazione, ritengo che, qualsiasi sia l'ipotesi che si intenda formulare per la sua attuazione, non si possa assolutamente prescindere da questa esigenza primaria: riorganizzare e riordinare l'intera struttura della macchina amministrativa. Diversamente, mi chiedo come potrebbero funzionare i diversi settori correlati tra loro.

Il Governo ha presentato al Senato un disegno di legge per consentire, attraverso decreti legislativi, un riordino razionale delle strutture della pubblica amministrazione, ritenendo che da ciò possa trarne vantaggio il fabbisogno finanziario globale.

Il Governo ha fatto poi una serie di altre considerazioni in materia di organizzazione del lavoro, dei tempi, dei turni, della riduzione dello straordinario, del personale all'estero, del personale militare, della revisione di tutti gli aspetti e questioni relative alle aspettative per infermità, congedo straordinario e via dicendo. Una serie di provvedimenti che tentino di riorganizzare la struttura.

Non sono un esperto della materia, quindi potrei commettere errori; di una cosa però sono certo, ossia di essere una persona impegnata doverosamente nel chiedere al Governo, prima di procedere alla riorganizzazione, di inserire in tutta la pubblica amministrazione degli elementi che leghino l'individuo alla struttura, esaltando il ruolo etico e spirituale — senza valutare il rapporto in termini squisitamente economici di costi e benefici — e nel contempo esaltando anche il valore massimo, perché l'individuo non è un elemento fisico o meccanico, ma un'entità complessiva.

È possibile che nell'amministrazione dello Stato non si avverta un bisogno del genere come modello di un elemento premiale. Ciò allo scopo di sviluppare la meri-

tocrazia e di attribuire a ciascun dipendente, nell'ambito della singola amministrazione, gratificazioni e riconoscimenti. Questi ultimi, però, non debbono essere legati ai passaggi o agli scatti biennali oppure alle selezioni; deve essere qualcosa che gratifica l'individuo dal punto di vista morale, come per esempio, gli encomi, il merito. Si devono esaltare i valori ai quali ciascuno deve essere legato, affinché tornando a casa la moglie, i figli e gli amici sappiano che quella è una persona che lavora!

Non voglio enfatizzare l'esperienza che sto acquisendo in questa Commissione, ma qui vi sono persone che lavorano dalle otto del mattino all'una di notte! E si lavora qualificatamente e con un impegno assoluto. Ebbene, non capisco perché queste persone non debbano essere portate a modello per invertire la situazione. Si devono reinserire questi valori nella nostra mentalità; devono essere sanciti, non possono essere motivati con la funzionalità. L'uomo funziona se ha fede, se crede, se attribuisce un ruolo ed un peso al proprio lavoro, alla propria persona, e questo per contribuire al processo di accrescimento della società.

Questi elementi, però, non li riscontro! Certo, trovo la meritocrazia, ma che significa? L'uomo deve essere gratificato, ma le gratificazioni non devono essere rappresentate dagli scatti di contingenza! Al fondo vi è una volontà, quella di dire: « Voglio questo credito ». Lavorerò dieci o quindici ore, lo farò con fede, ma devo avvertire questo apprezzamento dall'amministrazione, dalla società, dalla mia casa e dalla gente, perché questo mi ripaga dell'impegno e del sacrificio.

Signor ministro, ripeto, non riscontro questi elementi! Li voglio invece ritrovare nell'ambito dell'amministrazione; voglio che si ricerchino strumenti affinché in un comune, in una provincia, in una regione o in un ufficio si sappia che chi compie il proprio dovere, lo fa bene e con amore, avrà un riconoscimento. Bisogna predisporre degli albi per gli encomi; bisogna citare queste persone perché lavorano

bene, non perché sono dei mascalzoni! Invertiamo il processo!

Se ciò avverrà, può darsi che tutto funzionerà meglio. Si è ridotto il personale per il bene di tutti, allora sicuramente si produce meglio. Questo ci permetterà di tener conto del carico e delle attribuzioni senza fare i negrieri, sapendo però che l'uomo deve ottenere questi riconoscimenti.

In Italia possiamo introdurre mille riforme, ma se non c'è questo per l'uomo finisce tutto. La pancia è importante ma l'uomo non è un tubo digerente, è qualcosa di diverso. Nella irrazionalità e nella spiritualità dell'uomo è compendiato tutto ciò che muove le braccia, le gambe, le mani e tutto il corpo. Gradirei quindi, signor ministro, che questo elemento lo si faccia vivere e palpitare nell'amministrazione come regola. Perché ciò accada non so quanto tempo ci vorrà, ma credo che sia fondamentale e che dovrebbe essere posto a base di tutte le riforme di questo mondo.

PAOLO VIGEVANO. Anche se in modo più telegrafico e meno elevato di quello del collega Paolone, voglio porre una domanda analoga alla sua.

La normativa sugli incentivi è quanto di più caotico si possa immaginare e rischia di indurre anzi induce, a processi degenerativi, per come è concepita oggi: vi sono svariate leggi e leggine che hanno caratteristiche tipicamente clientelari. Ho presentato un emendamento abrogativo di tutte queste normative, proprio nella speranza di giungere poi ad una riformulazione di carattere generale che sia effettivamente tale e non un sistema per realizzare solo iniziative di tipo clientelare. Mi riferisco alle norme sugli incentivi, tutte introdotte negli anni ottanta, che dovrebbero essere abrogate o riunificate in altro modo, altrimenti l'effetto che producono è opposto a quello voluto.

PRESIDENTE. Rinunzio alla domanda che volevo porre, perché identica a quella formulata dall'onorevole Vigeveno.

Do la parola al ministro Urbani per le risposte.

GIULIANO URBANI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Ringraziando tutti per le domande ed i quesiti posti, dico subito che mi scuso perché il grado di stanchezza cui sono arrivato mi costringe, nel vostro interesse, ad essere molto sintetico su ciascuno dei punti affrontati, anche se alcuni di essi introducono discorsi di carattere più generale. Procederò per ordine, anche se qua e là approfitterò per svolgere, come mi avete richiesto, qualche considerazione generale.

Il primo punto è relativo al *part time*, a proposito del quale, la norma usa tre paroline che ci auguriamo siano prese sul serio da tutta l'amministrazione (ci batteremo affinché sia così): « *part time* fino alla metà (...) ». Vogliamo evitare, in altri termini, che vi sia un'amministrazione che funzioni per due terzi a *part time* ! Ci rendiamo conto che il « fino a » conoscerà gradualismi, nel senso che, nei vari settori, il *part time* sarà rappresentato dal 10 o dal 15 per cento, forse addirittura meno. Ciò che vogliamo evitare è che si esageri con questo strumento.

Dico ciò in base ai dati di cui credo anche voi siate a conoscenza. Ritengo, infatti, che abbiate letto il rapporto contenuto in uno dei libri paglierino prodotti dal mio predecessore, cioè dal ministro Cassese alla fine della scorsa legislatura. Quel rapporto è allarmante perché evidenzia che, in base ad un'interpretazione abusiva del *part time* - quindi, non *part time* di diritto, anche dal punto di vista retributivo -, in alcune amministrazioni si è giunti ad applicarlo per il 65 per cento ! Non possiamo consentire che in certe amministrazioni la libertà di scelta dei dipendenti arrivi fino al punto da rendere non più funzionanti le amministrazioni stesse. Quindi, il nostro intendimento è tutto nell'espressione « fino alla metà », naturalmente intesa nel senso che non si debba superare la metà.

A proposito dell'orario, credo che la norma sia generale e generica o, meglio, elastica: lascia la possibilità di definire gli orari in relazione sia delle esigenze funzionali dei vari uffici in rapporto alla clientela, ai cittadini, al servizio pubblico, sia dell'organizzazione ottimale degli uffici

stessi. Al riguardo, sui giornali ho letto una di quelle notizie che un po' aprono il cuore, cioè che il prefetto di Varese ci ha preso subito alla lettera. Poiché rispetto alla precedente normativa quella prevista potenzia gli strumenti di cui già disponevamo prima, il prefetto di Varese ha fatto la cosa più saggia: ha convocato il comitato provinciale amministrativo per studiare, sulla base della normativa esistente, come ristrutturare gli orari in funzione dell'ottimizzazione dell'organizzazione e dell'erogazione dei servizi ai cittadini. Gli ho inviato subito un telegramma di congratulazioni, invitandolo a recarsi lunedì presso il dipartimento (ma dovrò spostare l'appuntamento perché il presidente Liotta mi ha convocato in sede di Comitato ristretto della Commissione bilancio proprio lunedì). Lo spirito della norma è quello di consentire un uso ragionevole e pragmatico, ma soprattutto di impedire alle organizzazioni ed a tutti i dipendenti pubblici di ricorrere all'alibi che, non essendo ancora stato introdotto formalmente l'orario europeo, la norma (intesa come normalità) che si deve seguire è quella dell'orario unico. Abbiamo quindi cercato di spezzare la logica opposta.

Per quanto riguarda l'apertura degli uffici il sabato mattina nei piccoli comuni, il Governo, se non saranno sufficienti le norme contenute nel progetto di legge, è pronto a presentare propri emendamenti; molti ci hanno rimproverato di aver tenuto poco conto del dialogo sociale negli incontri con i sindacati, ma, al contrario, ne abbiamo tenuto conto al punto da esser distolti dalla preparazione puntuale dei documenti. Si tratta di documenti complessi e spesso ci si accorge che contengono qualche lacuna quando sono già stampati invece che nella fase di gestazione. Proprio per rimediare a questo il Governo è orientato a presentare propri emendamenti per differenziare la normativa dei grandi comuni rispetto a quella dei comuni di minori dimensioni, che indubbiamente presentano caratteristiche diverse. La stessa nozione del sabato mattina è diversa in un comune di 500

abitanti rispetto ad un grande comune metropolitano.

Sui carichi di lavoro vi prego di consentirmi di non dire molto, almeno per ora, perché se ne può parlare in termini del tutto negativi, ma se ne può dire anche qualcosa di bene. I carichi di lavoro sono la metodologia che ci siamo trovati, inaugurata dal mio predecessore, il quale sa benissimo che io la considero come la *minimum tax*, cioè un provvedimento rozzissimo. Si tratta infatti di una metodologia che consente di rilevare quante cose fa la gente, ma non se quelle cose siano o meno utili; quindi si potrebbe anche scoprire di avere del personale sovraccarico di lavoro totalmente inutile. I carichi di lavoro sono stati un esperimento che sarà ricordato tanto più utilmente in questo paese quanto più costituirà in futuro il primo gradino di una scala che prevede un'altra cosa.

Ciò premesso abbiamo innanzitutto il dovere di portare a compimento per intero questa esperienza, la quale fino al 31 dicembre 1994 non potrà considerarsi conclusa. Da parte nostra non potevamo non rifarci alla normativa vigente in materia di carichi di lavoro senza disorientare la gente ponendola di fronte a cambiamenti continui. Fin qui ho detto un po' del male che potevo dire a questo proposito, spiegando anche una ragione per la quale dovevamo continuare su questa strada; tuttavia si può dire anche del bene. Per esempio, in molti casi questa metodologia, seppur rozzissima — parlo dei dati affluiti al dipartimento per la funzione pubblica — ha fornito una mappatura assolutamente informale, che tuttavia è la prima, su esuberanti e carenze nella pubblica amministrazione. Essa è utile per facilitare tutti gli interventi che intendiamo adottare, e che proporremo al Parlamento con la delega che speriamo di ottenere, in tema di mobilità. Per citare un esempio per tutti, grazie a questa rozzissima metodologia siamo riusciti a sapere con esattezza che al comune di Napoli ci sono 1.600 esuberanti, mentre la provincia ha una carenza di organico di 650 unità. Grazie a questi dati siamo in grado, in collaborazione con il

comune e la provincia di Napoli, di effettuare almeno in parte questa somma algebrica. Naturalmente non si potrà fare integralmente, perché magari al comune c'è qualche ingegnere di troppo mentre alla provincia manca qualche stradino; però, laddove è possibile, si potrà fare una compensazione attraverso una mobilità che non crea alcun problema sociale né alcun disagio.

Per questo motivo abbiamo mantenuto questa strumentazione che, comunque, ha i giorni contati: dopo il 31 dicembre deve essere sostituita da metodologie più sofisticate che ci dicano qualcosa di più non solo sull'intensità del lavoro, ma anche sulla sua utilità, poiché questa variante ha una sua rilevanza.

Non mi esprimo sugli alunni delle elementari perché non ne so nulla, comunque il problema mi preoccupa, quindi ringrazio per la segnalazione e spero che la questione verrà ripresa con il ministro della pubblica istruzione.

Per quanto riguarda il problema della delega, come sapete il Governo precedente si giovava di una delega per la riforma dei ministeri e, in senso più ampio, di tutta la pubblica amministrazione. Il Governo in carica ha presentato un disegno di legge, attualmente in discussione al Senato, il cui esame sarà concluso probabilmente in termini ragionevolmente brevi; quando arriverà alla Camera, anche se la materia è di competenza della Commissione affari costituzionali, la Commissione bilancio ne sarà investita per la parte finanziaria, significativa per il bilancio pubblico. Lo scopo, infatti, è che questo provvedimento abbia rilevanza per la finanza pubblica consentendo di realizzare un maggior numero di prodotti e di migliore qualità a costi minori, o comunque decrescenti.

Concordo pienamente con il discorso sulla meritocrazia. Non c'è infatti alcuna ragionevole aspettativa di produrre efficienza nella pubblica amministrazione se non si introduce un meccanismo di premi di vario tipo, monetario e nella carriera, per chi lavora più e meglio di altri. Non so se abbiate avuto modo di vedere che a questo proposito abbiamo già introdotto

una prima misura rivoluzionaria, senza tuttavia voler enfatizzare troppo: riaprendo il contratto per il pubblico impiego, il dipartimento per la funzione pubblica ha dovuto — lo prevede la legge — emanare una direttiva nei confronti dell'agenzia negoziale, l'ARAN, che detta i criteri per la contrattazione. Con tale direttiva, per la prima volta nella storia del nostro paese, sono stati introdotti premi di produttività selettivi. Con una formulazione che ha incontrato anche qualche resistenza nel dibattito sindacale, abbiamo stabilito che una certa percentuale degli aumenti contrattuali venga assegnata a tutti, mentre una parte può essere assegnata a non più del 50 per cento dei dipendenti. È perciò necessario scegliere quali sono quelli più meritevoli.

BENITO PAOLONE. Questo è l'aspetto economico!

GIULIANO URBANI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. La direttiva stabilisce che questa valutazione dovrà avere ripercussioni anche sulla carriera, non solo sugli aumenti generalizzati, ma anche su quelli per anzianità. Certo non potevamo varare surrettiziamente una riforma della pubblica amministrazione utilizzando una direttiva ministeriale. La materia sarà comunque oggetto degli interventi di riordino della pubblica amministrazione, nell'esercizio della delega. Quel poco che potevamo fare fino ad oggi, utilizzando lo strumento della direttiva di indirizzo contrattuale, l'abbiamo comunque fatto: ciò perché riteniamo che si tratti di un intervento qualificante ed espressione di novità.

Quanto alla questione sollevata dal collega Vigeveno in merito agli incentivi ed ai cosiddetti premi di produttività considerati nella vecchia accezione di gratificazioni concesse a tutti, dico che si tratta di uno scandalo nazionale anche perché, tra l'altro, in questo settore si contrabbandano sotto falso nome i salari integrativi corrisposti in alcuni ministeri a favore di determinate categorie e non vengano riconosciuti invece in altri ministeri e per al-

tre categorie. Coordinato da alcuni colleghi, ho ricostruito, nell'ambito del Consiglio dei ministri, la mappa di questa situazione. Abbiamo individuato fatti assolutamente intollerabili sotto il profilo contrattuale: vi sono, per esempio, alcuni ministeri che godono di ben tre categorie di premi di cosiddetta produttività ed altri — penso ai Ministeri della pubblica istruzione e dei beni culturali — che non ne hanno neanche uno. Questo crea, tra l'altro, una forma di devastazione del terreno sul quale si inseriscono i contratti, nella fattispecie quelli relativi al comparto ministeriale.

Il Consiglio dei ministri ha emanato una disposizione, ripresa successivamente dalla direttiva all'ARAN, in base alla quale si stabilisce che nello spazio temporale di due contratti — sono due, dal momento che per il primo di essi si può dire che purtroppo lo stiamo ponendo in essere a cose già iniziate — si dovrà mettere ordine in questa materia, chiamare le cose con il loro nome ed evitare che tutto questo rappresenti uno strumento di iniquità o, peggio, idoneo ad impedire una vera politica dei premi di produttività che non può che essere selettiva. I premi di produttività corrisposti contrattualmente a tutti, senza accertare quello che fa ognuno, creano situazioni di ingiustizia.

Siamo giunti a questa determinazione ben consapevoli della necessità di non ripristinare un meccanismo in base al quale i premi di produttività potevano essere attribuiti dai dirigenti sulla base di criteri non accettabili, clientelari o variamente corporativi, legati cioè ad una selezione soggettiva, discriminatoria nei confronti dei lavoratori. Nella direttiva è stato ribadito che i criteri sulla base dei quali saranno assegnati i premi di produttività costituiscono materia contrattuale. Su questo punto, pertanto, dovranno essere ascoltati i sindacati, che saranno chiamati ad esprimere precisi indirizzi. Una volta individuati i criteri di comune accordo, l'assegnazione dovrà essere riferita alla responsabilità dei dirigenti giacché in qualsiasi organizzazione funzionante, se non si procedesse in questo senso, significhe-

rebbe che non vi è una direzione efficace.

Mi fa molto piacere che sia stata sollevata tale questione, che probabilmente è ormai matura, dal momento che prima che lo faceste voi ci avevamo pensato già noi. Debbo dire che su questi argomenti abbiamo trovato, anche sul terreno dell'istruttoria con il mondo sindacale e con i direttori del personale a vari livelli (prima di licenziare la direttiva abbiamo ascoltato i direttori del personale di grandi comuni, di aziende municipalizzate, perché ci sembrava doveroso far tesoro della loro esperienza) una linea comune. Le opinioni sul modo in cui impostare la direttiva all'ARAN hanno trovato un largo consenso. Certo, consenso largo non significa generalissimo. Ho scoperto, per esempio, che molte resistenze provengono proprio dalla dirigenza giacché si finisce per assegnare compiti, responsabilità e lavoro delicato ad una dirigenza che si era abituata ad ope-

rare sulla base di automatismi e che adesso si vede invece chiamata ad assolvere funzioni dirigenziali, non essendone preparata e non essendovi predisposta psicologicamente. Il paradosso è che proprio coloro i quali dovrebbero esercitare nuovi poteri ne farebbero volentieri a meno.

**PRESIDENTE.** A nome della Commissione, ringrazio il ministro Urbani per l'importante contributo fornito ai nostri lavori.

**La seduta termina alle 21.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 22,40.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO