

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 463-A/*bis*

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORI SPOSETTI, BRESCIA, D'ALESSANDRO, GAROFALO, PELLEGATTI)

Comunicata alla Presidenza l'8 settembre 1992

SUL

DISEGNO DI LEGGE

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

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
di concerto col Ministro dell'interno
col Ministro delle finanze
col Ministro del tesoro e per la funzione pubblica
col Ministro del lavoro e della previdenza sociale
col Ministro della sanità
e col Ministro per gli affari regionali

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 LUGLIO 1992

ONOREVOLI SENATORI. - I mesi trascorsi dalle elezioni del 5-6 aprile hanno liberato un alto potenziale di instabilità politica, soprattutto a breve termine. Dal canto suo il risultato negativo del *referendum* in Danimarca sugli accordi di Maastricht, la minaccia di un analogo e prossimo risultato in Francia insieme alla volontà della Banca centrale tedesca di non procedere alla riduzione dei tassi tedeschi, hanno trasmesso altro potenziale di instabilità ai mercati valutari e finanziari interni e internazionali.

È da molti mesi che tale potenziale di instabilità va liberandosi, così come mostra la speculazione interna ed internazionale che tiene sotto tiro la moneta italiana. Anche i drastici provvedimenti adottati di recente dalla Banca d'Italia (nella giornata di venerdì 4 settembre il tasso ufficiale di sconto è stato portato dal 13,25 per cento al 15 per cento) non sono serviti ad allentare definitivamente la tensione sulla lira ed a ridurre il potenziale di instabilità. La speculazione continua dunque a mantenere aspettative di svalutazione della lira italiana.

In questo contesto non deve sfuggire a nessuno che il rischio reale che sistema economico e sociale italiano deve affrontare nei prossimi mesi è quello che agli effetti pesantemente negativi della crisi produttiva e occupazionale si aggiungano gli effetti di una vera e propria crisi finanziaria con tassi alle stelle e blocco degli investimenti. Rischi tanto più gravi per i lavoratori italiani che già pagano pesantemente i costi della crisi. Questi lavoratori, dunque, non possono e non devono sopportare l'onere di una svalutazione della nostra moneta che si rifletterebbe in una maggiore inflazione interna ed in una erosione dei salari reali.

Se tali rischi esistono, è però anche vero che la gestione della politica economica, di quella di bilancio e di quella monetaria in particolare, richiedono che le autorità di Governo preposte a tale politica non tentino di «ingannare» il mercato e la pubblica opinione. Ciò a maggior ragione in un contesto, qual è ormai quello del nostro Paese, di totale integrazione dei mercati finanziari e di completa libertà di movimenti di capitali anche a breve termine. La credibilità dei governanti è dunque un requisito da cui non si può prescindere se non si vuole innescare, soprattutto sui mercati internazionali, una crisi di sfiducia nei riguardi della lira.

Ognuno di noi, invece, ricorda con un misto di stupore e raccapriccio che la presentazione a metà luglio del disegno di legge oggi in discussione in quest'Aula («Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale») venne anche accompagnata da molte dichiarazioni (ed anche da qualche ammissione da parte dei membri del Governo in carica) che mettevano in dubbio la capacità delle norme ivi contenute di dare un apporto significativo al contenimento dei fabbisogni pubblici.

Le nostre critiche e l'ammissione di tale incapacità hanno trovato conferma ed ufficialità proprio nel «Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli

anni 1993-1995» (*Doc. LXXXIV, n. 1*) che discuteremo nel corso delle prossime settimane. Infatti, a pagina 55 si legge che «L'acquisizione del controllo sulla spesa richiede interventi strutturali nei seguenti comparti: previdenza, sanità, finanza locale e pubblico impiego. Tali interventi saranno resi possibili dall'approvazione del disegno di legge delega approvato dal Governo e presentato alle Camere alla vigilia del presente Documento di programmazione. *Nella definizione dei relativi provvedimenti occorrerà, tuttavia, apportare alcune modifiche per assicurare i risparmi di spesa e gli aumenti di entrata indicati nel presente documento*». In altre parole si riconosce che la prima stesura del disegno di legge era pressochè ininfluente sulla dinamica della spesa pubblica.

È anche vero, tuttavia, che il complesso delle deleghe dovrebbe svolgere una parte di grande rilievo nella manovra di finanza pubblica per il triennio 1993-95. Infatti, nelle dichiarazioni del Governo, il complesso delle deleghe dovrebbe garantire, per il solo 1993, complessivamente un risparmio di spesa corrente pari a 32.000 miliardi di lire.

Ma, la formazione di potenziali di instabilità e la speculazione hanno basi reali? E, se sì, come si distruggono tali basi?

È quasi ovvio ricordare che, in questo contesto, la politica monetaria non può fare altro che mostrarsi assai severa per non premiare gli speculatori che, potendo muovere enormi masse di denaro e di altri mezzi finanziari, lucrerebbero ingentissimi profitti anche solo da piccole variazioni dei rapporti di cambio tra la nostra moneta e le altre valute.

Ma per quanto tempo può reggere tale «severità»? E, soprattutto, come evitare che i costi di tale prolungata «severità» risultino, alla fine, del tutto inutili?

Per rispondere a tali domande dobbiamo rivolgere l'attenzione alle condizioni della finanza pubblica e dire che la politica di bilancio deve iniziare ad assolvere con decisione due compiti non facili: l'avvio, da subito, di un credibile percorso di risanamento della finanza pubblica ed il contenimento della domanda interna a fini disinflazionistici, distribuendo un minore potere di acquisto alle famiglie e contenendo il costo dei servizi pubblici.

È indubbio, infatti, che un Paese come l'Italia che mostra, nei confronti internazionali, non solo un rapporto superiore ad uno tra debito pubblico e prodotto interno lordo, ma anche - e soprattutto - che tale rapporto non accenna a diminuire, è un Paese considerato talmente «deviante» da non essere molto credibile nel mantenimento dei rapporti di cambio fissati in sede di accordo SME. Arrestare la crescita di tale rapporto è dunque la mossa obbligata se si vuole distrarre dalla nostra moneta l'attenzione della speculazione interna ed internazionale.

A tal fine ricordiamo alcune date. Con il 1° marzo 1994 avrà inizio la seconda fase dell'Unione monetaria che dovrebbe scadere alla fine del 1996, ma che potrebbe slittare non oltre il 1° gennaio 1999 se entro la fine del 1997 non sarà trovato un accordo. Infatti, ogni Stato potrà partecipare alla seconda fase dell'Unione monetaria se avrà adottato programmi pluriennali per il risanamento delle finanze pubbliche. Va

però detto che l'efficacia di tali programmi sarà valutata dal Consiglio europeo, ma che non sono previste particolari sanzioni. È invece con l'inizio della terza fase (fine 1996 o inizio 1999) che le raccomandazioni del Consiglio europeo, se non tempestivamente seguite, potrebbero far perdere totale credibilità al Paese inadempiente (mancanza di credibilità che, come stiamo sperimentando proprio in questi giorni, tenderebbe a riflettersi inevitabilmente sul cambio e sull'inflazione interna e sui movimenti in uscita dei capitali).

In secondo luogo ricordiamo alcune cifre. Sebbene gli accordi di Maastricht indichino, in alcuni protocolli allegati al trattato, che il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo non dovrebbe eccedere il 60 per cento e che il fabbisogno annuo non dovrebbe eccedere il 3 per cento dello stesso, si deve realisticamente riconoscere che, nel caso dell'Italia, tali obiettivi non sono raggiungibili entro la fine del corrente secolo e che tale impossibilità dipende sostanzialmente sia dal punto da cui oggi si deve prendere l'avvio (un rapporto tra debito e PIL di circa il 103 per cento di cui sono ovviamente responsabili i governi passati), sia dal costo del servizio del debito stesso, sia dalle condizioni della crescita reale del reddito nazionale italiano.

La presa d'atto delle date e delle cifre, consente di sostenere che il primo obiettivo che Parlamento e Governo devono porsi con urgenza è dunque quello di arrestare entro la fine del 1995 (o inizio 1996) la crescita dello *stock* del debito pubblico in percentuale del PIL. Ciò consentirebbe all'Italia di sostenere che, prima della scadenza naturale della seconda fase, essa ha adottato misure efficaci per l'inizio del risanamento della finanza pubblica e per giungere a soddisfare gli indicatori di convergenza e di compatibilità. Ma ciò potrebbe anche consentire all'Italia di richiedere con dignità che l'avvio della terza fase slitti al 1° gennaio del 1999.

Conti fatti da molti centri di ricerca indicano che per raggiungere la stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e PIL occorre adottare un complesso di provvedimenti che abbiano un effetto sul fabbisogno di circa il 5-6 per cento del Pil. Non è poco, ma non è neppure un compito impossibile. La sua accettabilità o meno dipende dunque dalla qualità e dalla equità dei provvedimenti, più che dalla loro dimensione.

Sanità

Il testo di delega relativo alla sanità appare in palese contraddizione con gli stessi fini indicati nella relazione e nello stesso articolato del disegno di legge, sull'utilizzazione ottimale delle risorse, sulla migliore efficienza del sistema, sulla equità distributiva e sullo stesso contenimento della spesa sanitaria.

Le novità annunciate nel programma di Governo sul settore della sanità si rivelano in verità, alla luce delle norme di delega, una riedizione, in parte riveduta e corretta, del riordino del Servizio sanitario nazionale che nella scorsa legislatura ha impegnato i due rami del Parlamento per mesi; inutilmente, perchè i contrasti nella maggioranza hanno impedito di fatto che si arrivasse ad un qualche approdo in direzione di una riforma complessiva.

Il ricorso alla delega è probabilmente anche un tentativo per evitare un confronto parlamentare su un testo di disegno di legge ordinario, ma quello che oggi il Senato è chiamato a discutere è certamente un testo di delega confuso, ambiguo e per alcuni versi pericoloso se i decreti delegati da emanare si informeranno coerentemente ai principi direttivi in cui noi ravvisiamo la volontà di smantellare il sistema sanitario pubblico.

Certamente la proposta del Governo e il testo licenziato dalla Commissione bilancio creano maggiori ingiustizie e più profonde lacerazioni sociali; non vi è alcuna certezza che si produca un contenimento delle spese, e di certo non è la relazione tecnica predisposta a poter convincere del contrario; non si riscontra alcun elemento che possa garantire un miglioramento, in termini di efficienza e di efficacia, nelle prestazioni e nel servizio ai cittadini.

Se l'Assemblea del Senato non correggerà profondamente tale impostazione, si corre il rischio di varare una controriforma, di riportare il sistema sanitario indietro nel tempo, almeno di quindici anni.

Non si possono leggere in altro modo soluzioni che mirano a scardinare il Servizio sanitario nazionale, proponendo il passaggio dal sistema pubblico universalmente garantito per tutti ad un sistema indefinito, differenziato per ceti sociali e possibilità economiche e intrinsecamente fondato sull'accentuazione degli squilibri territoriali attualmente esistenti.

Questo giudizio severo che esprimiamo non nasconde una pregiudiziale avversione a qualsivoglia proposta di un Governo che non ha la nostra fiducia, nè ci può incasellare, ricorrendo a facili quanto gratuite polemiche, in pattuglie di conservatori dell'esistente.

Non difendiamo infatti un sistema sanitario che, in gran parte, è inefficiente e improduttivo, e che, in talune zone d'Italia è assolutamente inutile per i cittadini; ma avanziamo proposte per riordinare, riformare e riqualificare il servizio, il cui decadimento, soprattutto nel Mezzogiorno, programmato e incentivato ha favorito e arricchito strutture private a spese dei cittadini.

Il problema, dal momento del varo della legge di riforma del 1978, è stato sempre quello della volontà di far funzionare o meno il settore pubblico della sanità. Nella proposta del Governo si dà una risposta chiara, prevedendo forme di assistenza indiretta e di assistenza differenziata per tipologia di prestazioni, nonchè quote di risorse sanitarie disponibili per forme previdenziali liberamente scelte dagli utenti, gestite da *assicurazioni o mutue*.

Siamo di fronte dunque a ipotesi non di una giusta valorizzazione del settore privato, ma a scelte che intanto non producono contenimento dei costi ma aumentano le spese, indeboliscono il Servizio sanitario nazionale e creano una sanità per censo.

Vi è nel progetto governativo la suggestione del modello privato degli Stati Uniti? Ma il Ministro della sanità e certamente il Presidente del Consiglio sanno che quel modello è in fallimento e si sta discutendo, proprio nella campagna elettorale per le elezioni presidenziali, un ritorno ad un sistema diverso, fondato sul pubblico.

Come sanno che quel modello ha prodotto assistenza dequalificata per larghe fasce di cittadini, ingiustizie sociali e una spesa sanitaria che

si colloca a livelli del 12 per cento del prodotto, a fronte di valori del 7,1 per cento nella media dei Paesi CEE e del 6,4 per cento per l'Italia.

La delega governativa non affronta inoltre, in modo corretto e responsabile, il grande problema della certezza delle risorse, adeguate al fabbisogno, e intende scaricare il debito pregresso, frutto di continue e consapevoli sottostime sancite dalle varie leggi finanziarie, sulle Regioni.

Le proposte che il Gruppo del PDS avanza si fondano prioritariamente sul rispetto del dettato costituzionale: quello di tutelare la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

A tale fine si ritiene che ogni proposta di riforma debba tener fermo il principio della difesa del Servizio sanitario nazionale e della sua natura pubblica. Nel contesto di tale principio, vanno favorite soluzioni di mutualità ma solo integrative e complementari del Servizio sanitario nazionale e senza ulteriori aggravii per lo Stato.

Le misure di riforma e di riordinamento che noi proponiamo e abbiamo espresso con gli emendamenti attingono essenzialmente agli aspetti istituzionali del Servizio sanitario e al finanziamento.

Per quanto riguarda l'assetto istituzionale, proponiamo la radicale regionalizzazione del Servizio sanitario nazionale. Ciò comporta una divisione di competenze tra Ministero della sanità, che deve avere compiti di programmazione, indirizzo e controllo, attraverso il Piano sanitario nazionale e Regioni, cui vengono demandate le funzioni di legiferare sull'organizzazione e gestione territoriale del Servizio, attraverso il Piano sanitario regionale, e attribuite quelle di autonomia impositiva. Ne consegue la necessità della riforma del Ministero della sanità, che deve tener conto sia dei poteri del Ministero dell'ambiente, sia dell'esigenza di coordinamento e integrazione tra questioni sanitarie ed aspetti assistenziali. Tale riforma, già prevista dalla legge n. 833 del 1978, è stata d'altronde sollecitata dal *referendum* abrogativo del Ministero proposto da quindici Regioni e va realizzata attraverso uno specifico disegno di legge.

Il testo di delega esclude e comunque ignora il ruolo istituzionale assegnato ai comuni, in materia sanitaria, dalla legge n. 142 del 1990. La composizione del consiglio di amministrazione delle unità sanitarie locali (ora comitato di indirizzo e di controllo), in cui sono compresi, in modo generico, esperti, assistiti e medici non garantisce da alcun punto di vista, per cui si ritiene più corretto affidare alle Regioni la decisione di scegliere le forme più opportune del rapporto tra unità sanitarie locali ed enti locali.

Per quanto concerne il finanziamento del sistema sanitario, noi crediamo che sia ancora valida l'indicazione contenuta nella legge n. 833 del 1978 che, all'articolo 76 prevedeva che il Servizio sanitario nazionale si finanziasse attraverso il gettito fiscale ordinario. Quanto sia stato fatto finora, le battaglie che dall'opposizione abbiamo condotto nella direzione di una fiscalizzazione dei contributi sanitari, sono cosa nota per doverla qui anche solo richiamare.

La delega, su questo punto, insistendo sui contributi compie una scelta chiara che esclude la via della fiscalizzazione.

Noi ribadiamo la nostra proposta di legge che abbiamo depositato in Parlamento, e su cui il Governo manifestò il proprio interesse in più

di un'occasione, che consiste nella fiscalizzazione graduale dei contributi sanitari e nella contemporanea introduzione di una nuova imposta commisurata al valore aggiunto destinato ai consumi interni e collegata amministrativamente all'IVA.

Riteniamo inoltre che, anche per dare certezza del flusso di risorse che alimenta il Fondo sanitario nazionale, siano necessari:

a) l'azzeramento dei debiti pregressi, attraverso mutui ventennali a carico dello Stato;

b) la garanzia del mantenimento dei fondi di investimento previsti dalla legge finanziaria del 1988 (30.000 miliardi di lire);

c) la definizione certa dell'entità annuale del Fondo sanitario nazionale sia per la gestione che per gli investimenti; proponiamo, a tal fine, due possibili soluzioni:

c1) o un collegamento al PIL, stabilendo che le risorse debbano essere commisurate al 6,5 per cento del prodotto;

c2) o un riferimento al fabbisogno accertato per il 1991 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, incrementato annualmente del tasso di inflazione programmato;

d) la revisione dell'attuale regime dei *ticket* in funzione di una diversa disciplina del settore farmaceutico e, in particolare, la revisione del Prontuario terapeutico nazionale;

e) il graduale superamento del regime delle convenzioni con case di cura, ambulatori e poliambulatori privati, definendo norme di salvaguardia per il personale;

f) la ridefinizione contrattuale delle convenzioni per la medicina generica e pediatrica, di guardia medica notturna e turistica, nell'ambito dei distretti sanitari di base.

Per quanto concerne infine le questioni attinenti al personale, abbiamo ribadito che esse debbano essere affrontate unitariamente, nella parte relativa alla delega per il pubblico impiego.

Aver respinto la nostra proposta è atto grave. Si vogliono mantenere in piedi soltanto privilegi.

Pubblico impiego

L'articolo 2 della legge di delega configura, sia pure in modo disorganico e contraddittorio, una vera e propria riforma del rapporto di pubblico impiego che potrebbe e, a nostro giudizio dovrebbe, determinare profondi cambiamenti nel ruolo della pubblica amministrazione. Delegare al Governo una materia di tale portata - qualora se ne vogliano cogliere tutte le potenzialità innovatrici - a noi sembra improprio al punto da configurare un «eccesso di delega».

Entrando nel merito, la prevista contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici ci trova favorevoli, intesa quale avvio di un processo di unificazione delle condizioni dei lavoratori dipendenti nella disciplina del diritto comune e quindi verso una maggiore equità sia per i dipendenti dell'amministrazione pubblica che per i dipendenti privati; si tratta di una innovazione profonda che ha in sé, come

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dicevamo, potenzialità riformatrici. Tuttavia sembra che il Governo non intenda affrontare questo compito. Lo stesso obiettivo della riduzione della spesa è solamente enunciato: così come non vi è previsione dei costi indispensabili connessi all'avvio, ad esempio, del passaggio al giudice ordinario delle controversie di lavoro.

A nostro avviso è necessario che la delega indichi al Governo obiettivi di riforma, di riorganizzazione profonda in grado di elevare la capacità della pubblica amministrazione di corrispondere ai suoi compiti con criteri di efficacia, di efficienza, di trasparenza.

Una pubblica amministrazione moderna deve poggiare su due cardini fondamentali:

- a) separazione tra funzioni e responsabilità dei politici e funzioni e responsabilità dei dirigenti amministrativi;
- b) tutela e attuazione dei diritti dei cittadini.

Sulla base di questi orientamenti abbiamo presentato emendamenti che mirano a introdurre indicazioni di effettiva riforma quali:

a) il riordino della dirigenza; le funzioni e i livelli di qualifica dei dirigenti vanno strettamente connessi con la rigorosa individuazione, in ogni pubblica amministrazione, degli organi e degli uffici dirigenziali; deve essere definita la specifica responsabilità dei dirigenti, non solo per l'andamento degli uffici ma per quanto riguarda la gestione delle risorse finanziarie che ad essi vanno attribuite;

b) una normativa della mobilità che, partendo da una analisi veritiera e coraggiosa delle cause e delle responsabilità della mancata applicazione da parte delle amministrazioni pubbliche delle norme che pure sono vigenti (legge 29 dicembre 1988, n. 554), individui meccanismi effettivamente applicabili ed efficaci e non copra, con norme punitive per i lavoratori dipendenti, le inadempienze politiche e dirigenziali;

c) una nuova regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni; nella relazione al disegno di legge, si dichiara che gli obiettivi sono quelli di corrispondere tempestivamente alle esigenze delle amministrazioni, di ridurre il numero dei concorsi e di riequilibrare la distribuzione territoriale dei pubblici dipendenti e di dare maggiore garanzia ed oggettività alle graduatorie degli idonei. Sono obiettivi certamente da condividere, ma rispetto ad essi ci sembrano insufficienti gli strumenti indicati nella lettera p) del comma 1 dell'articolo 2 del disegno di legge (lettera q) del testo approvato dalla Commissione). A noi sembra che anche questo aspetto sia di particolare importanza, tanto più se connesso (e non può non esserlo) con la contrattualizzazione del rapporto di lavoro e che, quindi, il Governo debba essere impegnato a presentare una organica nuova regolamentazione.

Inoltre, i nostri emendamenti tendono:

a garantire meglio che il delicato passaggio del contenzioso dal giudice amministrativo al giudice ordinario avvenga in modo tale da non peggiorare la già difficile condizione del magistrato del lavoro in tutto il territorio nazionale e da garantire la tempestiva tutela dei diritti dei lavoratori;

ad affermare e definire gli ambiti e i soggetti della contrattazione decentrata;

a sopprimere norme di dubbia costituzionalità o legittimità quali:

1) la previsione da parte di norme delegate dei criteri di rappresentatività della parte sindacale quale soggetto della contrattazione;

2) la deroga all'art. 2103 del codice civile in materia di attribuzione di mansioni;

3) la sospensione dell'applicazione del contratto in caso di esorbitanza dei limiti di spesa: appare evidente che l'eventualità ipotizzata si può realizzare esclusivamente per decisione di responsabili politici o amministrativi; pertanto è illegittimo, oltrechè ingiusto che da questo derivi un nocumento alla generalità dei destinatari del contratto. Il problema esiste ma deve essere risolto introducendo quei meccanismi di responsabilità diretta dei dirigenti amministrativi e/o politici cui si è già fatto riferimento, al fine di impedire il fenomeno.

Inoltre, abbiamo presentato emendamenti perchè in tutti i comparti della pubblica amministrazione sia dato impulso attraverso opportuni progetti, all'applicazione della legge 10 aprile 1991, n. 125, sulle pari opportunità, e perchè le norme delegate prevedano l'adeguamento degli uffici e della loro organizzazione al fine di conseguire la piena e sollecita applicazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, che garantisce i diritti dei cittadini in materia di procedimento amministrativo.

Previdenza

È dalla VIII legislatura che il Parlamento affronta, senza approdare ad alcuna conclusione, la discussione di disegni di legge parlamentari e governativi di riforma del sistema pensionistico. Il fatto che si sia giunti oggi a richiedere una delega per affrontare tale problema è emblematico di quanto pesante sia stata la responsabilità dei vari governi e maggioranze nel lasciare marcire i problemi, per incapacità e divisioni interne.

E si affronta oggi una proposta di riforma in una situazione economico-finanziaria che le ultime vicende monetarie tendono ad aggravare ulteriormente e in cui diventano estremamente più problematici i correttivi da apportare ad un sistema previdenziale che deve a un tempo rallentare la crescita degli oneri e assicurare equità ed efficienza.

Il Gruppo del PDS, pur conscio dell'urgenza di affrontare il riordino del sistema, ribadisce la convinzione che tale materia fosse affrontata utilizzando lo strumento della legge ordinaria.

E questo non per un'opposizione pregiudiziale o per riaffermare astratte questioni di principio, ma per una considerazione concreta, che la complessità della materia necessiti di un disegno di legge ordinario o quanto meno di un disegno di legge delega specifico.

Il giudizio che esprimiamo sul contenuto della delega è che esso risulta fondato solo su enunciazioni molto generiche, per alcuni aspetti

equivocche ed in ogni caso molto vaghe e indeterminate sulle modifiche da introdurre.

E tale giudizio vale sia se si considerano le misure indicate per la fase transitoria che le scelte di progressiva andata a regime delle norme di riordino.

In particolare riteniamo siano fortemente indeterminati e carenti gli aspetti relativi a:

a) la gradualità e i criteri per l'estensione della normativa per l'estensione del Fondo pensioni lavoratori dipendenti a tutti gli altri regimi o fondi pensionistici;

b) l'elevazione dell'età pensionabile, per quanto riguarda i meccanismi di incentivo e di disincentivo e per l'effettivo coefficiente di rendimento annuo in relazione all'anzianità assicurativa;

c) la revisione dei meccanismi di adeguamento automatico delle pensioni al costo della vita e alla dinamica delle retribuzioni;

d) i criteri di regolamentazione della previdenza complementare.

Per altro verso riteniamo inaccettabili le misure proposte nel testo della delega relative a:

a) l'elevazione a venti anni del requisito contributivo minimo per il diritto alla pensione di vecchiaia;

b) l'introduzione del cumulo di reddito fra coniugi per l'acquisizione del diritto all'integrazione al trattamento minimo, per altro definita attraverso una formulazione equivoca per quanto riguarda il «tetto» del cumulo stesso.

Il Gruppo del PDS ritiene, una volta chiariti con nettezza i punti di disaccordo con la proposta governativa, che gli assi su cui deve poggiare un intervento legislativo di riforma del sistema previdenziale debbano essere:

1) l'omogeneizzazione dei regimi pensionistici, con l'estensione della normativa in vigore per il Fondo lavoratori dipendenti dell'INPS e la considerazione dei diritti acquisiti per coloro che hanno un rapporto di lavoro in atto. La necessità di tale misura è insita nella evidente insostenibilità economico-finanziaria oltre che sociale di un sistema che prevede trattamenti differenziati e mantiene una divisione profonda tra lavoro pubblico e privato e la proposta nostra poggia sulla necessità che si addivenga a un regime che preveda che ad eguale retribuzione ed età contributiva corrisponda un identico trattamento pensionistico, nel momento peraltro che si avvia il processo dell'unificazione normativa del rapporto di lavoro sotto la disciplina del diritto comune.

Gradualità quindi, nessun intento punitivo verso le categorie che hanno fruito di una legislazione incoerente e discriminante, ma avvio decisivo verso l'unificazione del complesso del lavoro dipendente, superando situazioni di ingiustizia e di discriminazione tra i lavoratori;

2) la definizione di un nuovo sistema di finanziamento che sposti gradualmente il prelievo dal «morte salari» anche al valore aggiunto di impresa;

3) la flessibilità dell'età pensionabile, attraverso un sistema di incentivi, che risponde in primo luogo alle nuove esigenze e al modo nuovo di concepire i rapporti tra tempi di lavoro e tempi di vita ma che

si configura anche come una risposta positiva ad esigenze più generali, più di quanto possa dare un sistema rigido fondato sul principio dell'età fissa;

4) la garanzia della salvaguardia del valore reale delle pensioni rispetto al costo della vita e alla dinamica retributiva, attraverso la definizione di un efficace meccanismo di indicizzazione delle pensioni;

5) l'elevazione progressiva del periodo di riferimento della retribuzione pensionabile da cinque a dieci anni, con considerazione dell'aumento del costo della vita e del 50 per cento della variazione reale del PIL;

6) la definizione di un efficace meccanismo di calcolo e di indicizzazione dei salari di riferimento, tale da portare ad una progressiva considerazione di tutta l'anzianità lavorativa.

Riteniamo inoltre che la riforma del sistema previdenziale debba avere tra i suoi requisiti di fondo:

a) il mantenimento della rendita pensionistica attuale del 2 per cento annuo;

b) il mantenimento dell'attuale normativa per l'integrazione al minimo, nella considerazione del reddito per il singolo soggetto;

c) il mantenimento dei quindici anni per maturare il diritto alla pensione di vecchiaia;

d) il riconoscimento della contribuzione figurativa per i periodi di maternità, anche se non in costanza di rapporto di lavoro, e per i periodi di congedo parentale, fino ad un massimo di tre anni;

e) la possibilità di riscattare in denaro o in tempo di lavoro i congedi personali;

f) la necessità di un riordino contributivo, che comprenda:

la parificazione delle aliquote a carico dei lavoratori e di quelle a carico dei datori di lavoro;

il superamento di tutte le sottocontribuzioni, controbilanciando i maggiori oneri con interventi mirati;

lo spostamento graduale del prelievo, affiancando al monte salari il valore aggiunto di impresa;

la riduzione del 4 per cento dell'aliquota per assegni familiari e l'aumento di pari importo di quelle per pensioni;

il ripristino dell'obbligo per contributo di solidarietà al Fondo pensioni lavoratori dipendenti da parte degli altri fondi pensionistici in base al rapporto assicurati-pensionati;

g) la regolamentazione delle pensioni integrative, prevedendo:

la garanzia dell'adesione individuale;

il carattere volontario;

il ruolo complementare e non sostitutivo dei fondi;

l'assoggettabilità a contribuzione previdenziale delle quote versate ai fondi integrativi;

l'uso del trattamento di fine rapporto per il versamento dei contributi riferiti alla quota parte spettante ai lavoratori.

Abbiamo voluto esporre, anche in dettaglio, i punti qualificanti delle nostre proposte perchè riteniamo che ci debba essere, da parte di

una forza di sinistra, il massimo di chiarezza quando vi è in gioco una parte importante dello Stato sociale. È presente in noi la convinzione che il ritardo con cui si affronta un processo di riordino del sistema previdenziale, il contesto economico entro cui si colloca, l'offensiva neo-conservatrice che ha logorato aspettative e ha compresso le spinte solidaristiche della società, siano elementi che minano la possibilità di realizzare una riforma avanzata dello Stato sociale e di un sistema previdenziale ispirato ai principi di equità, giustizia e solidarietà.

Ma tale consapevolezza non può indurci alla rinuncia alla battaglia per una prospettiva di cambiamento della società e degli istituti che la regolano.

Finanza territoriale

L'ipotesi di delega presentata dal Governo in materia di finanza locale è molto contenuta e limitata non solo rispetto alle esigenze di una reale autonomia finanziaria degli enti locali che richiederebbe una organica ridefinizione dei rapporti finanziari fra governo centrale e autonomie locali, ma anche rispetto alle stesse proposte di riforma della finanza locale approvata dalla VI Commissione permanente del Senato nella X legislatura.

A fronte della richiesta di effettiva autonomia e possibilità di autogoverno diffusa nel paese ed espressa nel voto del 5 aprile, la risposta del Governo è reticente e parziale.

La stessa riforma varata con la legge n. 142 è destinata a rimanere, in larga parte, una «riforma di carta» proprio perchè i presupposti fondamentali dell'autonomia, e cioè le certezze delle risorse disponibili e la piena responsabilità della loro utilizzazione, restano incerti e indefiniti.

La questione delle autonomie locali rimane, quindi, aperta e si riproporrà, inevitabilmente, nel prossimo futuro.

Nel merito specifico della proposta del Governo c'è da osservare e criticare, innanzitutto, il consistente aumento della pressione tributaria che essa produce, scaricando sugli enti e sulle comunità locali oneri ulteriori di risanamento dei conti del bilancio centrale dello Stato.

In questo modo si elude ancora una volta l'esigenza di una riforma fiscale che distribuisca con equità i pesi sui diversi ceti sociali e, soprattutto, si ribadisce la tendenza a limitare la spesa degli enti locali, che è l'unica ad essere stata ricondotta sotto controllo nel corso degli anni '80.

Agli enti locali è legittimo e corretto imporre gli stessi limiti di spesa che valgono per l'insieme del bilancio pubblico. Ma non è accettabile che solo per gli enti locali vengano fissati vincoli specifici, mentre, peraltro, il governo centrale si riserva la più totale discrezionalità in materia di trasferimenti.

Ciò equivale a scaricare sugli enti e comunità locali l'onere di un aggiustamento finanziario inderogabile, ma che il governo centrale non è in grado di realizzare direttamente per quanto lo riguarda.

Per questo motivo è necessario che, una volta stabilito l'ammontare dei trasferimenti, esso vada parametrato alla dinamica della spesa

pubblica (al netto dei trasferimenti stessi) in modo da far concorrere uniformemente tutti i comparti di spese al processo di risanamento finanziario.

Resta chiaro, comunque, che la certezza delle risorse disponibili, anche per la parte riguardante i trasferimenti, è condizione essenziale per realizzare una vera autonomia impositiva e per esaltare il principio delle responsabilità degli amministratori locali.

L'imposta sul patrimonio immobiliare, come base principale della autonomia impositiva, è un'antica proposta delle opposizioni di sinistra, e, quindi, la sua introduzione va valutata positivamente.

Tuttavia, le modalità di attuazione previste nella proposta del Governo destano numerose perplessità e dubbi.

C'è bisogno, innanzitutto, di sottoporre ad imposta tutto il patrimonio immobiliare e, quindi, anche i terreni non edificabili, cominciando ad erodere un'area di privilegio che non può più essere mantenuta.

In questo senso va la proposta avanzata dal nostro Gruppo.

Per quanto riguarda l'imposta sulla casa, le cui aliquote minima e massima sono state elevate dal Governo rispettivamente al 4 e al 6 per mille, le obiezioni del nostro Gruppo sono diverse e sostanziali.

Esse riguardano:

1) la riduzione uniforme del 20 per cento dell'imposta prevista sulla casa di abitazione principale.

Questa riduzione, così concepita, beneficia i proprietari di immobili di maggior valore, riduce la base imponibile e limita la possibilità di esenzione per le abitazioni popolari.

È più corretto, come proposto dal nostro Gruppo, abolire la riduzione percentuale e accrescere la misura della detrazione fissa che agisce in proporzione inversa rispetto al valore dell'immobile, favorendo i proprietari delle abitazioni più economiche;

2) la determinazione della base imponibile basata sulle rendite catastali.

Questo criterio, per la discutibilità e la diversità dei parametri di elaborazione, sarà fonte sicura di contenzioso oltre a provocare una rigidità della base imponibile che porterà gli enti locali prima a raggiungere rapidamente il livello massimo di imposta e poi a subire una sostanziale riduzione delle risorse.

L'autonomia impositiva si realizza, invece, se le rendite catastali costituiscono un valore minimo di riferimento a partire dal quale gli enti locali possono adeguare i valori degli immobili tenendo conto degli effettivi valori di mercato;

3) l'obbligo di rivalsa del 50 per cento nei confronti dell'affittuario.

Tale misura non ha alcuna giustificazione ed appare del tutto arbitraria sia perchè l'ICI è un'imposta patrimoniale, sia perchè, di fatto, è stato ormai superato l'equo canone.

Essa inoltre crea situazioni paradossali e discriminanti tra proprietari ed affittuari di immobili di valore inferiore a 133.333.333 lire a carico dei secondi;

4) La esenzione delle costruzioni rurali.

Nel momento in cui gli immobili strumentali all'esercizio di altre attività sono soggetti alle imposte, questa esenzione si giustifica soltanto

con la volontà pervicace di mantenere aree di privilegio fiscale che corrispondono soltanto a interessi elettorali;

5) la detrazione dell'ICI dalle imposte di successione.

Non è giustificabile, in quanto attenua un prelievo a fini perequativi, realizzando una disparità di condizioni fra i cittadini.

Solo se si introducono le correzioni necessarie ed opportunamente proposte dal nostro Gruppo, l'ICI può funzionare in modo corretto e può essere agevolmente gestita dagli enti locali.

L'introduzione dell'ICI non può non comportare altre conseguenze che invece il testo del Governo non prevede.

Esse riguardano:

1) l'abolizione dell'INVIM che rimane in vita, sia pure con valori bloccati al 1992;

2) l'abolizione dell'ICIAP che era nata come un'imposta provvisoria e che, in presenza dell'ICI, duplica di fatto l'imposizione sullo stesso bene;

3) l'abolizione di altri prelievi commisurati alla superficie degli immobili, tra cui la tassa di nettezza urbana.

In effetti la proposta del Governo si limita alla introduzione dell'ICI, ma lascia inalterato tutto il vecchio impianto che invece ha bisogno di essere riordinato con criteri di equità e di efficacia ai fini del reperimento delle risorse da parte degli enti locali.

Il perno di questo riordino deve basarsi, secondo la proposta avanzata dal nostro Gruppo, non sulla trasformazione dell'ICIAP in ISCOM, che è soltanto una ICIAP estesa alle famiglie, ma sulla introduzione di un prelievo sulle attività economiche riferito al valore aggiunto lordo prodotto o consumato in sede locale, che rifletterebbe, fra l'altro, la effettiva utilizzazione dei servizi locali da parte dei cittadini e delle imprese.

Il nostro Gruppo, inoltre, non può condividere l'introduzione di una sovraimposta IRPEF, sia pure facoltativa, a favore dei comuni.

C'è da osservare, innanzitutto, che la discrezionalità dei comuni nella applicazione della sovraimposta IRPEF è solo teorica, in quanto, dalla lettura del quadro finanziario presentato dal Governo, si può quanto meno ricavare il fondato dubbio che l'applicazione della sovraimposta sia inclusa nel calcolo delle risorse attivate dal provvedimento di delega.

La misura, in aggiunta, accresce il peso fiscale che i comuni dovranno scaricare sulle comunità locali; sembra voler reintrodurre, a carico dei comuni, l'onere di aumentare l'imposta sul reddito, alla quale il Governo ha formalmente rinunciato nel contesto della manovra correttiva di finanza pubblica; è di difficile gestione da parte degli enti locali.

Appare, quindi giusto e ragionevole chiedere la soppressione di questa sovraimposta o, in via subordinata, affidarla alle Regioni alle quali peraltro, come alle province, negli emendamenti presentati dal Governo viene dedicata scarsa attenzione e vengono affidati scarsi strumenti di autonomia impositiva.

Anche il mantenimento di vincoli che riguardano le coperture dei vari servizi, il blocco delle assunzioni eccetera, testimoniano la volontà del Governo di impedire una vera autonomia degli enti locali.

Bisogna, invece, percorrere fino in fondo la strada dell'autonomia caratterizzata, naturalmente, dal massimo di responsabilità e accompagnata, quindi anche da norme assolutamente rigorose per quanto riguarda la responsabilità personale degli amministratori.

In questo senso vanno le proposte avanzate dal Gruppo del PDS che rappresentano una robusta elaborazione e una giusta soluzione ai problemi della finanza locale.

Il Governo, anche con gli emendamenti alla delega, mostra di cogliere le debolezze della propria impostazione e la necessità di utilizzare spunti e stralci della nostra elaborazione.

Questa operazione non può, tuttavia, nè rimanere a metà, nè tanto meno, costituire una manovra politica.

Si può compiere un passo in avanti decisivo verso la costruzione di una vera autonomia impositiva; ma il Governo deve modificare in modo consistente la sua posizione.

Una sfida per l'avvenire

Quale sia l'esito del confronto parlamentare, non possiamo sfuggire, come forze politiche e sociali, all'interrogativo di quale eredità lasciamo alle generazioni future.

Esse non possono ricevere un'eredità di ingiustizia, di disuguaglianza, di inefficienza, di un ulteriore indebolimento della cultura civile del Paese.

Tante sono le manifestazioni, diffuse ed intense, che corrodono il tessuto di civiltà e di solidarietà.

In un sistema percepito come ingiusto e che dà la possibilità ai forti e agli scaltri di continuare a vincere, prevarranno logiche individualistiche e di autodifesa.

I sintomi della disgregazione della stessa solidarietà nazionale sono molto forti. Il crescente imbarbarimento di settori della società porta colpi duri alla democrazia.

Gli stessi fenomeni evidenziati dal voto del 5 aprile trovano una ragione forte ed estesa di richiesta di servizi pubblici migliori e di maggiore trasparenza.

Chi paga ha il diritto di vedere dove vanno i suoi soldi e di sapere come vengono spesi; in ragione di che si è chiamati a fare sacrifici.

Occorre far arrivare ai cittadini un messaggio chiaro: è indispensabile partecipare tutti all'opera di risanamento, nella consapevolezza che ne vale la pena, perchè lo sfascio della finanza pubblica non è un problema di un generico cittadino o del vicino di casa, ma un malanno che ha effetti devastanti sul tenore di vita dei lavoratori e dei ceti meno tutelati.

Intendiamo essere ancora più precisi: non dovrebbe esserci voci di spesa del bilancio pubblico esenti dal rallentamento della propria crescita.

È doveroso colpire sprechi, interventi inutili, distribuzione di fondi sui quali c'è poi proliferazione di tangenti e di voti di preferenza.

Larga è ormai la convinzione che molti fondi e leggi speciali servono esclusivamente a dissipare spesa pubblica su progetti di incerto vantaggio economico e sociale, ma di certo vantaggio politico.

È evidente, altresì, che l'equità della cura è sempre più un requisito essenziale per non determinare la rivolta sociale.

In queste settimane abbiamo visto ancora poca equità, molta improvvisazione, tanta incertezza, evidente debolezza del Governo nel far seguire ai buoni propositi altrettanta concretezza.

Questo Governo, questa maggioranza hanno dimostrato, durante i lavori della Commissione bilancio di non avere volontà, forza, capacità adeguate all'urgenza del momento.

Su qualche punto, è il caso di dirlo, abbiamo «strappato» consensi piegando ora il Governo ora la maggioranza. Abbiamo di fronte a noi i lavori dell'Assemblea.

Riproporremo le nostre argomentazioni e le proposte di effettiva correzione della legge delega.

A noi stanno a cuore le sorti dei lavoratori e del mondo della produzione, dei meno abbienti, del sistema delle autonomie.

Intendiamo fare la nostra parte per salvare il Paese. Intendiamo lavorare, raccogliendo l'appello lanciato dal Presidente della Repubblica, quando afferma che «il momento che la nazione attraversa richiede una tensione e una responsabilità collettiva», con l'obiettivo di dare al Paese una nuova guida politica e morale.

SPOSETTI, BRESCIA, D'ALESSANDRO, GAROFALO, PELLEGATTI
relatori di minoranza