

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto della V Commissione permanente
(Bilancio, tesoro e programmazione)

Giovedì 16 ottobre 2008

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009).

C. 1713 Governo.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011.

C. 1714 Governo.

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato nella seduta del 15 ottobre 2008.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, in assenza di obiezioni dispone l'attivazione del circuito chiuso. Nel ringraziare il ministro Sacconi per la sua presenza, ricorda che il suo intervento nel corso dell'esame preliminare del disegno di legge di bilancio per l'anno 2009 è stato richiesto dalla Commissione con l'intento di proseguire l'attività istruttoria sulla riclassificazione del bilancio per missioni e programmi già avviata in occasione dell'esame del disegno di legge di assestamento. Inoltre, l'intento della Commissione è quello di approfondire le modalità con le quali si è dato attuazione, nel disegno di legge di bilancio per l'anno 2009, alle disposizioni dell'articolo 60 del citato decreto-legge n. 112, per quanto concerne la possibilità di rimodulare, nel disegno di legge di bilancio gli importi iscritti all'interno di una stessa missione, anche se determinati da fattore legislativo. In questo quadro, rileva che il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali risulta di particolare interesse, per la rilevanza dei settori e delle politiche interessate dalle dotazioni di spesa del Ministero e per l'incidenza che assumono nella materia i trasferimenti a favore degli enti territoriali (basti pensare alla spesa sanitaria).

Il ministro Maurizio SACCONI sottolinea che il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali sta attraversando un processo interessante di ristrutturazione e riorganizzazione che riguarda l'integrazione delle politiche nell'ottica disegnata dal Libro verde sul futuro del modello sociale. Rileva che tale processo vedrà un'organizzazione articolata in Dipartimenti e quindi con 4 centri di responsabilità (CDR) invece dell'attuale articolazione in direzioni generali per la parte area Lavoro e dipartimenti per la parte area Salute e che tale organizzazione dovrà rispettare altresì secondo un piano di ristrutturazione di tipo aziendale le misure contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008 in materia di organizzazione con una riduzione delle strutture di vertice del 20 per cento (7 posizioni sulle attuali 34 complessive). Rileva che in sede di unificazione delle tre tabelle previsionali dei tre *ex* ministeri, infatti, si sono registrate alcune discrasie nei collegamenti tra capitoli della medesima tipologia di spesa, che hanno reso necessaria una revisione complessiva del progetto di bilancio e probabilmente richiederanno la predisposizione di alcune note di variazione; inoltre nel corso delle operazioni di accorpamento, che procedono di pari passo con la revisione degli assetti organizzativi, si è reso opportuno rivedere (accorpendo o modificando) i programmi sottostanti alle singole missioni, al fine di raggiungere una maggior omogeneità tra i programmi dei tre *ex* dicasteri. Ciò si riflette sulla struttura del bilancio, ancora in una fase che può definirsi «fluida» e soggetta ad ulteriori aggiustamenti in corso d'opera dati i processi di riorganizzazione sopra richiamati. Rende

noto che, nell'ottica della razionalizzazione, la costruzione del nuovo assetto organizzativo unificato prevede una struttura trasversale con compiti di gestione, cui siano attribuite le risorse necessarie ad assicurare, oltre ai previsti risparmi di spesa, un'efficienza nel fornire supporto alle attività e ai compiti «operativi» del resto dell'organizzazione. Pertanto, anche con riferimento a questo contesto, considera possibile prevedere possibilità di modifiche nascenti da una riflessione organizzativa tuttora in divenire, ma ciò non inficia il discorso complessivo dell'attribuzione delle risorse alle missioni.

Rileva che la predisposizione del bilancio del 2009 si incrocia pertanto con il processo di riorganizzazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali che è determinato da due provvedimenti legislativi: il decreto-legge n. 85 del 2008, riguardante l'accorpamento dei Ministeri a seguito delle norme contenute nella legge finanziaria per il 2008 che prevedono il ritorno al decreto legislativo n. 300 del 1999, e il decreto-legge n. 112 del 2008, che prevede una riduzione delle direzioni generali del 20 per cento rispetto a quelle esistenti.

Con riferimento alle decurtazioni e ai criteri per le rimodulazioni, oltre alla decurtazione prevista dal comma 507 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, rileva che è intervenuta la decurtazione ai sensi del decreto-legge n. 85 del 2008 («accorpamento Ministeri») pari al 20 per cento delle spese di funzionamento e strumentali, che si prevedono in riduzione alla luce dell'accorpamento delle strutture di supporto. Rileva che a queste decurtazioni occorre aggiungere le riduzioni previste dall'articolo 60, comma 1 del decreto-legge n. 112 del 2008. Rileva che il legislatore ha però previsto la possibilità di spostare fino ad un massimo del 10 per cento delle risorse cosiddette rimodulabili (cioè escludendo spese di natura obbligatoria, in annualità e a pagamento differito) dai macroaggregati «interventi» ai macroaggregati «funzionamento» nell'ambito della stessa Missione. Ricorda in proposito che il Ministero ha otto missioni di riferimento. Fornisce poi alcune indicazioni sui criteri di base adottati per proporre le rimodulazioni previste dall'articolo 60, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008 come modificato dalla relativa legge di conversione. Evidenzia che le riduzioni di stanziamento introdotte dal decreto-legge n. 112 del 2008 - sommandosi alle riduzioni già determinate dalla legge finanziaria per il 2007 e dagli altri provvedimenti di riduzione - hanno reso poco utilizzabile la rimodulazione compensativa all'interno dei singoli macroaggregati e viceversa hanno richiesto l'incremento delle dotazioni destinate al funzionamento: spese per missioni nazionali e internazionali, per l'adeguamento dei locali alle prescrizioni in materia di sicurezza, per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria sui dipendenti, per il pagamento dei canoni e delle utenze, per il pagamento del fitto delle sedi e in generale per il funzionamento ordinario delle strutture. Rende noto che si è quindi proceduto ad identificare, nell'ambito delle singole missioni, e degli interventi, i capitoli «rimodulabili», che, previa verifica politica sono stati ridotti del 10 per cento, incrementando contestualmente in pari misura i capitoli di funzionamento appartenenti alla stessa missione. Con riferimento alle risorse rimodulate, tra i capitoli «cedenti», nell'ottica di ridurre comunque spese non rilevanti per le politiche del Ministero, sono ricompresi la missione 24 (diritti sociali, politiche sociali e famiglia): Cap. 3526, Spese di funzionamento dell'organo di controllo delle Onlus (-93.000 euro); la missione 25 (politiche previdenziali): cap. 4332, Funzionamento della commissione per la vigilanza dei fondi pensione (-52.100 euro); la missione 26 (politiche per il lavoro): Cap. 5062, Finanziamento di progetti per azioni positive per la parità uomo-donna nel lavoro (-223.038); Cap. 4161, Contributi a enti privati gestori di attività formative (-130.300); Cap. 2140, Fondo per gli interventi di sostegno all'occupazione (-1.610.745), cap. 3971, Fondo per la ridefinizione e il potenziamento delle funzioni, del regime giuridico e delle dotazioni strumentali dei consiglieri di parità (-370.545 euro); la missione 20 (tutela della salute) interventi in diminuzione per 1.286.547, utilizzati per il funzionamento pronto soccorso porti e aeroporti e sistema servizio trasfusionale. Ulteriori 1.931.291 già stanziati su altri capitoli verranno utilizzati per la celiachia e il Centro malattia animali. Infine rileva che sulla missione 17 (ricerca e innovazione) non è stata effettuata nessuna rimodulazione. Rileva che ulteriori rimodulazioni, di ridotte dimensioni, sono state effettuate all'interno della categoria Funzionamento (cd. «Rimodulazione ordinaria») es. dal cap. 3483, Spese

per l'integrazione della composizione del Cnel con membri designati dall'osservatorio nazionale dell'associazionismo (-9.000 euro) ai capitoli di funzionamento della missione 24 (politiche sociali) e dai capitoli di funzionamento del Gabinetto e del Segretariato Generale (-7.000 euro circa, complessivamente) al capitolo della Direzione Generale del personale su cui grava l'assicurazione dei dirigenti (ciò nell'ambito della missione 32). Ribadisce che la rimodulazione - ossia lo «spostamento» - di risorse da una categoria all'altra, non deve essere intesa come un miglior utilizzo di risorse eccedenti (i capitoli «cedenti» sono stati sottoposti come tutti quelli rimodulabili, all'effetto del decreto-legge n. 112), ma come una necessaria priorità data alla garanzia di funzionamento della struttura e al rispetto di precisi vincoli di carattere normativo - come nel caso dei fondi per manutenzioni e accertamenti sanitari - o di contratti già sottoscritti dall'Amministrazione (fondi per locazioni e fitto delle sedi). Per quanto concerne i limiti alla rimodulazione, ed in particolare la mancanza di risorse per interventi all'interno di alcune missioni, rileva che per alcune missioni la rimodulazione tra categorie è stata limitata dal fatto che per la struttura del sistema informatico di riferimento (SI.CO.GE), le rimodulazioni sono state possibili (per quanto riguarda la fase «ascendente») solo nell'ambito di ciascuno degli stati di previsione degli ex 3 ministeri di provenienza; pertanto, per quanto riguarda l'ex Ministero del Lavoro, nessuna rimodulazione «speciale» dagli Interventi al Funzionamento è stata effettuata nell'ambito delle missioni 17 (Ricerca e innovazione) e 32 (Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche), che non prevedono risorse per interventi. Ritiene pertanto necessario prevedere strumenti di flessibilità ulteriori, da poter utilizzare in questi specifici casi, in considerazione del fatto che sotto la classificazione della missione 32 si collocano capitoli fondamentali per le politiche «di punta» di questo ministero, quali ad es. quelli del funzionamento di tutta la rete periferica delle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro anche alla luce dei compiti assegnati dalle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008 e nel decreto legislativo n. 124 del 2004. Reputa necessaria una maggiore flessibilità anche per accompagnare la riforma del Bilancio, enfatizzata dal decreto-legge n. 112 del 2008, e per realizzare un'articolazione dello stesso maggiormente rispondente alle missioni e alle politiche, valorizzando il ruolo e le responsabilità dei vertici amministrativi. Deposita quindi alla Commissione ulteriore documentazione in ordine agli elementi dimensionali della consistenza finanziaria del bilancio, con riferimento anche alle previsioni triennali 2009-2011 (*vedi allegato 2*). In conclusione segnala che le notifiche effettuate con riferimento allo stato di previsione del ministero hanno rappresentato essenzialmente un adempimento di disposizioni di legge. È tuttavia in corso un processo complessivo di riorganizzazione del ministero. Nell'ambito di tale processo sarà mantenuta l'autonomia operativa del dipartimento competente in materia di salute. Al tempo stesso l'accorpamento della direzione politica relativa a diversi settori, in analogia a scelte adottate anche in altri paesi, permette di perseguire una visione complessiva del modello sociale da realizzare, anche in considerazione del fatto che alcuni dei settori di competenza del ministero, in particolare quello relativo alla sanità, presentano, nel medio e lungo periodo, tendenze di spesa significativamente crescenti.

Pier Paolo BARETTA (PD) nel ringraziare il ministro per la sua partecipazione ai lavori della Commissione, osserva peraltro che l'incontro odierno potrebbe rappresentare l'occasione opportuna non soltanto per illustrare le modalità di ridefinizione dello stato di previsione del ministero, ma anche per affrontare alcuni particolarmente significativi del disegno di legge finanziaria. Altrimenti si trova costretto a evidenziare di nuovo al Presidente l'esigenza di una riflessione complessiva della Commissione sulle scelte economiche e finanziarie che il Governo sta adottando, anche in considerazione di un evidente aggravarsi della crisi in atto. Per quanto concerne il disegno di legge finanziaria osserva in primo luogo l'assenza del rifinanziamento dell'intervento di detassazione dello straordinario previsto in via sperimentale dal decreto-legge n. 93 del 2008. Osserva altresì che la situazione attuale rende quanto mai opportuni interventi a sostegno del lavoro dipendente e delle pensioni. Sotto questo profilo ritiene che dovrebbe essere riconsiderata la decisione di mantenere all'1,7 per cento il tasso di inflazione programmata per il 2009. Evidenzia altresì l'esigenza di

un'approfondita riflessione sulle disposizioni recate dal comma 35 dell'articolo 2 del disegno di legge finanziaria, che prevedono la possibilità di un'erogazione unilaterale delle somme dovute ai lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche in relazione ai rinnovi contrattuali anche mentre sono in corso le trattative per la definizione dei rinnovi medesimi. Chiede infine se le disposizioni di cui ai commi 22 e 23 del medesimo articolo 2 del disegno di legge finanziaria in materia di trasferimenti agli enti previdenziali non incidano sulla copertura finanziaria prevista in relazione alla legge n. 247 del 2007 relativa all'attuazione del protocollo sul *welfare* e di conseguenza non prospettino una riconsiderazione della disciplina concernente le pensioni.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ribadisce che la richiesta rivolta al ministro Sacconi di partecipare ai lavori della Commissione aveva per oggetto specifico le rimodulazioni degli stanziamenti di spesa iscritti nello stato di previsione del ministero effettuate in attuazione dell'articolo 60, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008. In ogni caso ritiene che la presenza del ministro permetterà di affrontare anche le altre questioni sollevate nel corso del dibattito. Al tempo stesso ribadisce l'esigenza di un intervento del ministro Tremonti che fornisca un'illustrazione generale della politica economica e finanziaria, anche al di là dei contenuti, assai limitati, del disegno di legge finanziaria.

Massimo VANNUCCI (PD) rileva che non è il caso di sottovalutare la rilevanza di numerose disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria, le quali, tra l'altro, in più di un caso, come per quanto concerne il riordino dei trasferimenti agli enti previdenziali ovvero il finanziamento dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego, attengono direttamente alle competenze del ministro Sacconi.

Chiara MORONI (PdL), *relatore per il disegno di legge di bilancio*, esprime apprezzamento per i chiarimenti forniti dal Ministro, anche alla luce della mancata trasmissione della nota preliminare alla spesa dello stato di previsione del Ministero. Sottolinea in proposito la necessità di individuare un nuovo livello di interlocuzione tra Parlamento e Governo in materia di finanza pubblica, con particolare riferimento al disegno di legge di bilancio, oggetto di una recente riforma volta a valorizzare il ruolo di indirizzo e controllo dell'organo rappresentativo, basata su una maggiore trasparenza e leggibilità dei dati. Rileva altresì l'opportunità di procedere ad un ampliamento dei margini di flessibilità consentiti dal bilancio, al fine di rafforzare ulteriormente gli spazi di intervento a livello politico; in questo senso rileva la necessità di pervenire ad una rapida predisposizione di strumenti che consentano di valutare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, quali gli indicatori di performance.

Con riferimento ai dati forniti dal Ministro sulle rimodulazioni operate ai sensi dell'articolo 60, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, rileva che tali rimodulazioni hanno riguardato soprattutto lo spostamento di risorse da interventi a funzionamento, dimostrando le difficoltà incontrate nel processo di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse.

Ricorda inoltre l'importanza del ruolo del Ministero nella determinazione delle politiche pubbliche inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Chiede infine un chiarimento al Ministro sulla riduzione degli stanziamenti in tema di edilizia sanitaria.

Massimo BITONCI (LNP) nel ringraziare il ministro Sacconi per il suo intervento, chiede se il Ministero abbia allo studio proposte per risolvere il problema delle casalinghe che, avendo accumulato solo pochi anni di contribuzione, non hanno in base alla normativa vigente non hanno diritto ad alcun trattamento pensionistico.

Il ministro Maurizio SACCONI precisa di essersi attenuto, nel suo intervento iniziale, all'oggetto indicato. Sottolinea che, nel processo di accorpamento dei tre ministeri, pur volendo conservare

l'autonomia funzionale delle organizzazioni principali, si è pienamente adempiuto l'obbligo di riduzione delle spese del 20 per cento. Rileva altresì che lo spostamento tendenziale di risorse da interventi a funzionamento, pur determinando un peggioramento in termini di qualificazione della spesa, si inserisce nell'ambito di un processo virtuoso di razionalizzazione delle risorse.

Sottolinea altresì che il processo di razionalizzazione della spesa sociale è strettamente connesso alla riforma che porterà alla realizzazione del federalismo fiscale: basti pensare che la spesa sanitaria costituisce l'83 per cento della spesa corrente delle regioni. Gli indicatori di valutazione del rapporto tra costi e benefici in materia sanitaria costituiscono inoltre uno dei punti di partenza per procedere all'elaborazione dei dati necessari per l'attuazione del federalismo. I piani di rientro delle Regioni costituiscono altresì un'anticipazione dei processi di responsabilizzazione legati al federalismo: il commissariamento costituisce in proposito un'anticamera del fallimento politico, determinando una rilevante soluzione di continuità a causa dell'estromissione degli organi politici dalla gestione.

Con riferimento al chiarimento richiesto in materia di edilizia ospedaliera, precisa che risultano disponibili risorse per un ammontare pari a circa 1 miliardo di euro, tra risorse recuperate da progetti non portati a compimento e nuovi stanziamenti. Rileva al riguardo che occorre procedere ad una verifica della proiezione delle risorse nel triennio, in quanto appare ragionevole la previsione di uno scaglionamento delle risorse medesime bel oltre l'arco temporale triennale, in ragione degli interventi da effettuare.

Con riferimento alla richiesta di chiarimenti avanzata dall'onorevole Baretta, ricorda che la proroga delle misure di detassazione degli straordinari, che pure rappresentano a giudizio del Governo il modo più corretto per sostenere i salari senza ingenerare pressioni inflazionistiche, è stata volutamente non inserito nel disegno di legge finanziaria in quanto l'esecutivo ritiene che tale misura debba essere collegata al raggiungimento di un'intesa tra le parti sociali sul modello salariale. Rileva che se tale intesa verrà raggiunta prima della fine dell'anno si potrà anche adottare la proroga nella detassazione degli straordinari. In proposito rileva che l'ipotesi migliore è raggiungere un'intesa tra tutte le parti sociali ma quella peggiore e da evitare è quella di non raggiungere alcuna intesa. Per quello che concerne le dinamiche salariali della pubblica amministrazione rileva che tale materia rientra nella competenza del ministro Brunetta. Con riferimento ai commi 22 e 23 dell'articolo 2 del disegno di legge finanziaria rileva che tali disposizioni non impattano sulla soppressione del cosiddetto «scalone previdenziale» disposta nella scorsa legislatura. Su tale materia segnala peraltro che il Ministero del Lavoro sta valutando insieme al Ministero dell'Economia e delle finanze le modalità migliori per contabilizzare i risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione del Ministero in modo tale che non si renda necessario per finanziare l'abolizione dello scalone un ulteriore innalzamento dello 0,09 per cento dell'aliquota previdenziale, come previsto dalla legge delega n. 247 del 2007 in caso di sfioramento della spesa, innalzamento che rappresenterebbe un errore e si andrebbe ad aggiungere a quello di tre decimali operato nella scorsa legislatura. In risposta all'onorevole Bitonci segnala che per individuare il modo per attribuire un trattamento pensionistico alle casalinghe debba essere incentivato l'accantonamento su base volontaria, promuovendo il conferimento di risorse ad un apposito fondo. In tal senso uno strumento allo studio è quello che diversi istituti di previdenza mettano a disposizione buoni per l'incentivazione commerciale in modo da destinare le somme derivanti dalla loro corresponsione al fondo. Osserva conclusivamente che in ogni caso le regole generali del sistema previdenziale non consentono la restituzione dei contributi versati al di sotto di una certa soglia minima.

Pier Paolo BARETTA (PD) chiede al Presidente di valutare l'opportunità di un differimento del termine per la presentazione degli emendamenti ai disegni di legge finanziaria e di bilancio.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, nell'esprimere la propria disponibilità ad un differimento del termine della presentazione degli emendamenti, avverte che sarà convocato alle 14.45 l'ufficio di

presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi per affrontare tale argomento. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.10.