

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

5a Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio)

Esame del disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004 e bilancio pluriennale per il triennio 2004-2007 (n. 2513), del disegno di legge finanziaria 2004 (n. 2512) e del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dei conti pubblici (n. 2518):

DISCUSSIONE GENERALE CONGIUNTA

Resoconto stenografico

GIOVEDÌ 16 OTTOBRE 2003
(Pomeridiana)

(2513) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004 e bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006

(Tabelle 1 e 2) Stati di previsione dell'entrata e del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2004 (limitatamente alle parti di competenza)

(2512) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)

(2518) Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti

per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE:

– AZZOLLINI (FI) Pag. 128, 146
BRUTTI Paolo (DS-U)137
CAVALLARO (Mar-DL-U)128
* D'ANDREA (Mar-DL-U) 140
DI GIROLAMO (DS-U)133

N.B. – L'asterisco indica che il testo del discorso stato rivisto dall'oratore.

Segle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Liberta` e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

GIOVEDÌ 16 OTTOBRE 2003

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente AZZOLLINI

I lavori hanno inizio alle ore 14,50.

(2513) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004 e bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006

(Tabelle 1 e 2) Stati di previsione dell'entrata e del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2004 (*limitatamente alle parti di competenza*)

(2512) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)

(2518) Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 2513 (tabelle 1 e 2) e 2512 e del disegno di legge n. 2518.

Riprendiamo la discussione generale sospesa nella seduta antimeridiana.

CAVALLARO (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, ho chiesto di intervenire non tanto sul complesso di questo provvedimento che, come è noto, è ampio ed articolato; infatti, nelle sue premesse esso è confezionato in modo tale da dimostrare che proviene da più mani e più idee e, quindi, sostanzialmente tale da dimostrare che è privo di un principio unificante, a cominciare dal titolo che raccorda una serie di normative del tutto disparate. Ho chiesto di intervenire, però, essenzialmente per occuparmi di quanto previsto dall'articolo 32, cioè quello che correntemente – nonostante la rubrica reciti più ampiamente «Norme per la riqualificazione urbanistica» – viene definito un provvedimento di condono edilizio. Quest'ultimo, come è noto, fa seguito ad altre iniziative dello stesso genere già attuate nel nostro ordinamento ed in particolare a quelle conseguenti alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, e all'articolo 39 della legge n. 724 del 1994.

Sostanzialmente, possiamo affermare che il legislatore nazionale ritiene necessario intervenire ogni nove anni con un provvedimento di sanatoria di carattere edilizio-urbanistico ampiamente generalizzato. Infatti, tale sanatoria non ha alcun confine, se non quello di una determinata tipologia, ma si estende – almeno secondo la volontà del legislatore – a tutto il territorio nazionale.

Vi sono vari profili di questo tema, al di là di un ipotetico moralismo ambientalista e comunque al di là dell'ovvia considerazione che in questa, come in qualunque altra materia, uno Stato che con scansioni novennali dichiara inutile il rispetto delle regole ha la scarsa speranza di farsi ubbidire dai suoi cittadini. Infatti, chiunque abbia a che fare con l'attività edilizia e urbanistica ipotizzerà che nel 2012 probabilmente vi sarà un altro condono. Al di là di questa riflessione moralistica, occorre incardinare la tematica sotto un profilo strettamente giuridico.

Vi è, innanzitutto, un forte sospetto di incostituzionalità che potremmo definire endogeno, intrinseco. Secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 416 del 1995 il condono non è costituzionale *tout court*, ma (all'epoca ovviamente ci si occupava del condono del 1994, che era già una reiterazione e, per altri profili, un ampliamento di altro condono) è accettabile in relazione alla non reiterabilità periodica di norme per così dire di favore verso l'abusivismo edilizio, soltanto nella rilevata eccezionalità di condizioni economico-finanziarie e (aggiungo, con un principio che mi sembra abbia altrettanta valenza costituzionale) attraverso la non utilizzabilità di canali ordinari di provvista finanziaria. È impensabile, cioè, che uno Stato provveda ordinariamente attraverso forme di sanatorie delle illegalità e che, al tempo stesso, dichiari questa misura ricompresa nello spirito della Costituzione.

Ora, poiché non è così, è chiaro che la reiterazione per la terza volta di un provvedimento di condono è fuori del dettato costituzionale e dell'interpretazione che la Corte costituzionale dà dei due principi (parità di trattamento ed uguaglianza dei cittadini). Non dobbiamo infatti mai dimenticare che quando parliamo di condono edilizio, non ci riferiamo solo ad una misura che, nel caso di specie, dovrebbe addirittura soccorrere per quasi la metà (se non abbiamo compreso male) i conti dello Stato, visto che dovrebbero intervenire 8 miliardi di euro in relazione a 16 miliardi di portata complessiva della manovra (anche questo fa sembrare irrealizzabile tale prospettiva), ma di un provvedimento che è fuori dei principi costituzionali.

Vi è un altro profilo di incostituzionalità, che peraltro una certa fragilità della norma e la scelta fatta dal legislatore (ci auguriamo non definitivamente), cioè quella di interpolare l'articolo 32 della legge n. 47, a mio parere rafforzano e rendono più pericolosa. Infatti, l'articolo 32 della legge n. 47 è nato in una temperie costituzionale diversa e in un regime di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni diverso. Ciò sembra non sia stato tenuto in considerazione, poiché quanto meno sarebbe stato opportuno che il legislatore rideterminasse, sempre con una sorta di legge di principio o con normative ammissibili nella legisla-

zione concorrente, i principi generali all'interno dei quali ipotizzare una ipotesi di condono edilizio. Così non è stato ed anzi, *ex professo*, il legislatore tenta di utilizzare l'articolo 32 – il vecchio condono edilizio, per intenderci – in alcuni casi ampliandone la portata e modificandone i contenuti.

Innanzitutto, vorrei ricordare che soltanto in una parte della dottrina, fra l'altro minoritaria, si fa l'ipotesi di una totale competenza dello Stato in materia urbanistica. Tale materia non è più in alcun modo espressamente indicata nell'articolo 117 della Costituzione, visto che, tra le materie a legislazione concorrente, si parla semplicemente di governo del territorio. Tuttavia l'urbanistica, che a tutt'oggi è considerata disciplina avente una sua coerenza, una sua interezza ed omogeneità scientifica tanto da dar luogo ad appositi insegnamenti universitari (anche se questa non è l'unica misura di unità ed autonomia di una materia), si presenta con un profilo speciale rispetto alla materia – che si può definire di carattere generale – del governo del territorio. D'altronde, non a caso attengono al governo del territorio anche iniziative di carattere generale, come quelle che riguardano le infrastrutture, nelle quali la stessa Corte costituzionale ha sancito una certa stabilità della materia. Infatti, la recente sentenza in argomento per affermare la competenza dello Stato in parte si basa sulla legge obiettivo e, anche se mitigandola, sulla necessità che la materia delle infrastrutture abbia una sua autonomia rispetto a quella del governo del territorio. Pongo per converso il problema che, se ciò vale per la realizzazione delle infrastrutture, non meno deve valere per l'urbanistica, intesa come specificità di attuazione della politica territoriale edilizia su ciascun territorio, secondo il noto principio di sussidiarietà che qui non illustro e su cui non mi dilungo.

A parte questa visione di carattere generale, che potrebbe persino essere considerata estrema, in ogni caso dobbiamo stabilire se accediamo alla tesi che si tratti di una competenza concorrente, evidenziando cosa può fare lo Stato e cosa può fare la Regione. In realtà lo Stato non può prevedere altro che la cosiddetta parte penale del condono. Trattandosi di fattispecie a violazioni plurime, sia di carattere penale che amministrativo, nessuno di noi può negare che la parte di competenza penale è compito esclusivo dello Stato, mentre le Regioni mantengono pressoché intatta (nell'ambito della loro competenza residuale nella tesi più estrema o concorrente in una tesi intermedia) la possibilità di accedere o meno al condono nel proprio territorio regionale. Ciò viene in parte affermato contraddittoriamente anche dallo stesso testo che ci viene rassegnato. Infatti, tre di queste fattispecie (i profili minori e non se ne capisce il motivo sembrando quasi che la competenza urbanistica esclusiva possa essere in qualche misura relativa a violazioni di minore entità), in particolare riferendoci alle sei ipotesi di ammissibilità del condono, hanno come previsione il concorso della Regione che deve intervenire con una propria legge nel termine di sessanta giorni. Non si capisce per quale motivo le Regioni non debbano interloquire anche nell'ipotesi di realizzazione di manufatti in as-

senza di titolo autorizzativo. Non c'è altra *ratio* che quella di stabilire un percorso di minorità per le Regioni.

Un altro profilo non minore di incostituzionalità è che la stessa norma evoca come limite – con una formulazione infelice, in quanto si afferma che è «disposta» la normativa quando in realtà le normative non sono disposte ma si applicano – che le Regioni non abbiano dato vita a norme attuative dei principi contenuti nel testo unico delle norme in materia edilizia. Mi pongo in proposito il seguente problema. Se una Regione procede ad un atto di mera ricognizione, anche soltanto sotto il profilo legislativo, nel quale dichiara che la normativa è conforme a quei principi o se la Regione, anche senza fare questo atto, ha comunque una normativa che per lungimiranza del legislatore regionale è attuativa di quei principi, senza bisogno di altri passaggi, mi chiedo per quale motivo si dovrebbe applicare il condono. In questo modo dovremmo suddividere le Regioni in diverse categorie, per cui potrebbero esservi Regioni alle quali non si può applicare questa normativa, in quanto lo hanno fatto *ex professo*, e Regioni che potrebbero non averlo fatto, ma che hanno la normativa in sintonia, per cui il condono si applicherebbe soltanto alle Regioni che hanno ancora una normativa in difformità.

Faccio però un'ulteriore riflessione: questo può essere un discrimine in negativo e, quindi, positivo per l'applicazione della legge? Può mai essere che una Regione che non ha visto ancora l'attuazione dei principi venga ulteriormente punita attraverso la proiezione sul suo territorio regionale del condono edilizio? Ammettendo che esista una potestà del legislatore statale è possibile che essa si inveri attraverso queste considerazioni e soprattutto attraverso tali esclusioni? Francamente mi sembra di dover escludere tutto ciò.

Pur comprendendo di aver speso già molto tempo, vorrei entrare nel dettaglio di alcuni profili normativi. Personalmente ritengo che se il Governo reperisse risorse finanziarie per chiudere il cerchio di questi provvedimenti ben farebbe; devo però sottolineare – come da altre parti è già avvenuto – alcuni punti. Oltre alla confezione allettante dell'articolo 32 – che descrive dapprima le risorse, peraltro modeste, a disposizione per le iniziative tendenti a contenere il fenomeno dell'abusivismo, come una sorta di giustificazione non richiesta e preventiva – mi preoccupa soprattutto la tipologia degli abusi e in particolare le modalità non chiare attraverso le quali il condono può operare. È già stato notato da altri – ma intendo ribadirlo – che, se è vero che ci si limita a 750 metri cubi per singola richiesta di sanatoria, il problema nasce proprio da questo. È un modo strano di procedere in quanto sembra che il legislatore voglia quasi dare importanza a chi ha commesso l'abuso, per cui se otto soggetti presentano otto singole richieste sembrerebbe di capire che per ciò stesso esse siano ammissibili. In questo modo si aggira la norma, perché per ottenere la sanatoria basta frazionare in maniera artificiosa le richieste. Ad esempio, è sufficiente che una palazzina sia composta di otto unità immobiliari e che otto persone si dichiarino titolari del diritto di ciascuna unità affin-

ché l'intera palazzina possa essere sanata complessivamente con violazione del principio che si intendeva salvaguardare.

Un'altra contraddizione sta nell'alternativa posta tra l'ampliamento non superiore a 750 metri cubi e l'ampliamento non superiore al 30 per cento di un manufatto già esistente. Ne consegue infatti l'aberrante conseguenza che un manufatto di poche decine di metri possa essere ampliato di 750. Invito pertanto a rendere il limite del 30 per cento quale unico applicabile ai manufatti già esistenti.

Ho già segnalato il doppio regime, che a me pare non trovare giustificazione né giuridica né costituzionale, fra gli abusi previsti dai numeri da 1 e 3 dell'allegato 1 e dai numeri 4, 5 e 6 e ho segnalato come insufficiente – se si vuole censurare davvero il rapporto fra illegalità e abusivismo – il fatto che restino esclusi dalla sanatoria soltanto gli interventi posti in essere da associazioni di carattere mafioso, ma non, ad esempio, quelli di associazioni costituite proprio per commettere abusi. Inoltre, assolutamente incongruo appare la data prevista per il completamento delle opere condonabili (31 marzo 2003). Tenuto conto della scarsa capacità di controllo di molti enti locali minori, possiamo anche ipotizzare che si stia ancora costruendo mentre noi parliamo.

Un altro elemento preoccupante è l'incastro fra condono edilizio e beni demaniali, un incastro che oltretutto vede lo stesso legislatore piuttosto imbarazzato. Quest'ultimo infatti distingue, e non potrebbe fare diversamente, fra abusi costruiti su patrimonio disponibile, per i quali in parallelo alla sanatoria edilizia si mette in piedi una sorta di sanatoria per la proprietà, per la quale lo Stato finisce per vendere il bene oggetto di abuso, e abusi costruiti sui beni demaniali, beni che tra l'altro rientrano nel regime vincolistico di cui all'articolo 32 e per i quali, seppure in forma leggermente attenuata, si offre una sanatoria attraverso un meccanismo ancora più stupefacente. Infatti, con la consapevolezza che non si può cedere il bene, il legislatore prevede semplicemente un consenso a mantenere l'opera stabilendo che il medesimo consenso non duri più di vent'anni. Mi chiedo intanto *quid iuris* alla scadenza di questi vent'anni; di fatto diventerà un modo di acquisto più odioso del trasferimento, nel senso che per il pagamento di un canone si occupa *sine die* un bene demaniale dopo avervi realizzato un abuso e, soprattutto, si determina un pericolo grave rispetto al bene demaniale stesso. Il principio generale era sempre stato che almeno rispetto alle opere rigorosamente del demanio (che è qualcosa di più del cosiddetto patrimonio indisponibile) non si dovessero mai consentire forme invasive e stabili di sanatoria.

Da ultimo mi limiterò a citare le note del Servizio di bilancio del Senato, che dimostrano (e questa è anche la mia opinione) come le ipotesi previsionali di copertura del condono siano paragonabili al ragazzino della favola, che va al mercato con la ricottina, che deve vendere per comprare la vacca, che verrà a sua volta venduta, ma – ahimè – alla fine non compra niente perché gli casca la ricottina. Tra l'altro pregherei i Sottosegretari di valutare se i profili 4, 5 e 6 dell'allegato 1 al disegno di legge n. 2518 sono puramente teorici. Da modesto operatore del settore mi pongo

la seguente domanda: quale vantaggio e quale interesse può avere a richiedere il condono chi si trova di fronte ad una fattispecie che, in realtà, sarebbe risolvibile con le attività di sanatoria ordinaria previste dall'articolo 13 della legge n. 47 del 1985 o con altre forme di sanatoria di tipo pratico, per esempio le varianti *in itinere*? In altri termini, le opere di manutenzione straordinaria difficilmente arriveranno ad avere un condono perché *ex se*, ammesso anche che fossero realizzate senza avere il preventivo titolo e ammesso che quest'ultimo sia difforme dallo strumento urbanistico, la manutenzione straordinaria può essere sanata indipendentemente dalla conformità al titolo urbanistico nel quale si va ad iscrivere. Anzi, normalmente si fa su beni già ampiamente sanati o regolarmente iscritti nei catasti. Lo stesso discorso vale per quella fattispecie di costruzioni persino prive di titolo autorizzativo, ma conformi allo strumento urbanistico. Che interesse può avere quella fattispecie al condono, giacché anche in quel caso estremo ricorre l'ipotesi dell'applicazione della sanatoria di cui al succitato articolo 13? Basta dimostrare la doppia conformità. Si può obiettare che vi potrebbe essere il caso in cui non c'è conformità duplice (cioè nel momento in cui l'abuso è stato fatto e in quello in cui viene sanato), ma l'esperienza insegna che normalmente il percorso nell'attività di sanatoria comporta quasi sempre la doppia conformità; dunque mi interrogo sul perché si dovrebbe accedere ad uno strumento di sanatoria – questo sotto un profilo puramente utilitaristico – quando sostanzialmente si può ugualmente sanare pagando una sanzione che è quella tipica dell'articolo 13, che non è una sanzione speciale come quella prevista dall'operazione per il condono. Poiché anche in quel caso si ha un effetto estintivo rispetto alla norma penale, l'altra ipotesi (cioè che la paura per le conseguenze penali possa incoraggiare la richiesta di qualche condono in più) viene vanificata dagli effetti del provvedimento di sanatoria ordinaria. Quindi, a mio avviso, o è troppo o è troppo poco.

In considerazione di tutte le riflessioni sin qui esposte esprimo la mia profonda e irreversibile contrarietà verso lo strumento del condono in sé e come misura di risanamento dei conti pubblici.

DI GIROLAMO (*DS-U*). Con il mio intervento cercherò di porre all'attenzione della Commissione e del Governo le questioni che attengono alla sanità e quindi alla salute dei cittadini, posto che anche questa manovra finanziaria, così come quella dello scorso anno, sconta un indirizzo politico secondo il quale, in pratica, il Governo con l'accordo dell'8 agosto 2001 ha fatto pienamente la sua parte e ora tocca agli attori del servizio sanitario regionale, in primo luogo agli enti locali, tener fede a quel patto.

È indubbiamente vero che c'è stato un aumento di risorse in questi anni per il comparto in esame, ma è anche vero che, senza dubbio, quelle a disposizione non sono sufficienti a sostenere un sistema sanitario di un Paese avanzato come l'Italia. Ci troviamo in una situazione che, se non viene affrontata in maniera responsabile, rischia di portare al collasso il servizio sanitario nazionale e con esso anche i bilanci delle Regioni, te-

nendo conto che la spesa sanitaria rappresenta percentualmente dal 70 all'80 per cento dei bilanci regionali. Pertanto si metterebbe a rischio non solo l'equilibrio economico-finanziario delle Regioni, ma anche tutto l'indotto di fornitori e di aziende che lavorano con il servizio sanitario nazionale e che costituisce una voce importante del prodotto interno lordo.

Durante le audizioni sui documenti di bilancio abbiamo ascoltato dai rappresentanti delle Regioni i dati sul disavanzo regionale, sommando ad oggi quelli individuati dal tavolo di monitoraggio sui livelli essenziali di assistenza (che ha evidenziato un *deficit* di quasi 4 miliardi di euro) e quelli dovuti alla ritardata erogazione delle somme previste nell'accordo dell'8 agosto 2001 (che sono pari a 2 miliardi e 300 milioni di euro per il 2004 e a 4 miliardi di euro in questi primi dieci mesi del 2003). Si arriva ad una somma che supera i 10 miliardi di euro. La situazione si aggrava ulteriormente perché le Regioni, per poter corrispondere alle proprie necessità quotidiane, devono ricorrere ad anticipazioni di cassa continue con un aumento degli interessi bancari e un rischio reale di strangolamento.

Le prospettive per il 2004 non sembrano migliori, malgrado le Regioni abbiano messo in atto misure di contenimento della spesa che in misura certo diversificata stanno dando risultati, soprattutto con riferimento alla spesa per i farmaci. Per il 2004 le stesse Regioni stimano in 5 miliardi di euro la differenza tra le somme previste dal Fondo sanitario nazionale e quello che realmente è necessario. Due giorni fa vi è stata la presentazione dello studio realizzato dal CEIS, Università di Tor Vergata, Istituto di economia, che ha portato questa somma addirittura a circa 7 miliardi di euro. Come si può notare, si tratta di cifre che comportano equilibri finanziari molto corposi. A questa cifra vanno sommate le risorse necessarie per garantire l'assistenza sanitaria agli immigrati. Sappiamo infatti che con la legge Bossi-Fini e con la regolarizzazione degli immigrati le Regioni devono garantire ad essi un'assistenza sanitaria completa, mentre prima era garantita esclusivamente per i casi urgenti e per le emergenze. Oggi gli immigrati possono beneficiare di servizi completi come qualsiasi altro cittadino italiano. Sappiamo che le regolarizzazioni hanno riguardato circa 800.000 soggetti e potrebbero avvicinarsi al milione, determinando in tal modo una spesa aggiuntiva molto rilevante che ammonterebbe a diverse centinaia di milioni di euro. Ricordo che nel patto dell'8 agosto 2001 era scritto che il Governo si impegnava ad accompagnare eventuali variazioni nei livelli di assistenza decise a livello centrale (questa è una legge proposta dal Governo) con le necessarie risorse aggiuntive, che, invece, non sono presenti e non sono previste negli atti alla nostra attenzione.

Quindi, per l'anno prossimo si delinea una voragine molto grande (15-16 miliardi di euro), che sarà impossibile ripianare attraverso strumenti fiscali generali, dato che sarà impossibile qualsiasi intervento di ripiano da parte delle Regioni, perché viene congelata per il secondo anno consecutivo la possibilità di ricorrere alla leva fiscale. Alle Regioni, per contenere questi disavanzi, restano soltanto due strade. Una è quella del

taglio dei servizi e del personale: sempre il CEIS ha calcolato che si potrebbero licenziare circa 130.000 operatori (sanitari e non) del servizio sanitario nazionale per trovare un equilibrio di spesa, cosa che sappiamo essere pressoché impossibile se non vogliamo creare le basi per una rivolta sociale. Oppure, si dovrebbe ricorrere alla strada dei *ticket*, che in parte sono già stati applicati, ma che vanno estesi e resi molto più gravosi. Però gli stessi studi econometrici ci dicono che anche questa strada è parziale. Di fatto, soltanto sei Regioni (Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Veneto e Friuli Venezia Giulia) sarebbero in condizione di sostenere il proprio servizio sanitario regionale tramite l'applicazione dei *ticket* moderatori. Altre Regioni del Nord, con l'eccezione della Liguria (che presenta condizioni demografiche problematiche), potrebbero avvicinarsi se accelerano i processi virtuosi di riequilibrio. Ma resta il dato grave delle Regioni del Sud e di una parte di quelle del Centro che, qualsiasi strumento mettano in atto, non arriverebbero mai a rendere sostenibile il proprio equilibrio economico. Insomma, si tratterebbe di una vera e propria bancarotta verso la quale potremmo mandare le Regioni.

Sembra – almeno questo è il segnale che si lancia – che in Italia vi sia un costo eccessivo del servizio sanitario, nazionale e regionale. Oggi su «Il Sole-24 Ore» vengono pubblicati i dati preliminari del rapporto che l'OCSE presenterà proprio in queste ore. Intanto, l'Italia è nella media dei paesi industrializzati (8,3 per cento, noi siamo all'8,4): quindi non c'è affatto uno squilibrio dal punto di vista della spesa. In secondo luogo, la spesa è composta per più di un quarto da spesa privata; in altre parole, la spesa pubblica copre poco più del 70 per cento del totale. Dobbiamo rimarcare che l'Italia, dopo la Grecia, in questi ultimi dieci anni è stato il Paese nel quale è cresciuta maggiormente la spesa privata, vale a dire quella sostenuta dai cittadini. Nei primi anni '90 la copertura pubblica si avvicinava all'80 per cento; l'anno scorso siamo arrivati a una copertura di poco superiore al 70 per cento. Vuol dire che quello che non riesce a coprire lo Stato lo devono coprire i cittadini di tasca propria. E se andiamo a scomporre la popolazione che partecipa a questa spesa, la classe sociale sulla quale grava l'aumento maggiore in termini percentuali (di certo non in termini assoluti) è quella degli anziani soli, perché hanno più necessità e a volte anche urgenze particolari che le tempistiche e le liste di attesa del servizio sanitario non consentono di soddisfare con una risposta compiuta.

Non solo. Sempre secondo il rapporto dell'OCSE, le dinamiche dell'incremento di spesa sono tre: anzitutto l'aumento delle entrate rispetto al PIL (lo sviluppo del Paese dà maggiore disponibilità di spesa alle famiglie e allo Stato); in secondo luogo il progresso tecnologico, che rende le tipologie degli interventi sanitari più costose che in passato; infine, quella che è di fatto la prima causa dell'aumento della spesa, vale a dire l'invecchiamento della popolazione. L'Italia (credo sia un dato che tutti dobbiamo considerare come estremamente positivo) è attualmente il Paese con la maggiore percentuale di popolazione anziana (siamo oltre il 18 per cento e stacchiamo di un punto abbondante il Giappone, che è al secondo posto).

Questo comporta, ad esempio, che gli ultraottantenni spendono per la sanità venti volte di più di un sessantenne. Inoltre, nei Paesi con una demografia simile a quella italiana c'è una spesa maggiore, dovuta proprio alle necessità sanitarie delle persone anziane, ma un buon servizio sanitario garantisce ai propri cittadini un'aspettativa di vita maggiore. E che il servizio sanitario italiano sia buono ce lo dice non solo l'Organizzazione mondiale della sanità, ma tutti gli indici sanitari, da quello sulla mortalità infantile a quelli sull'aspettativa di vita e sulla sopravvivenza ai tumori e alle malattie croniche.

Abbiamo un ottimo servizio sanitario, che va ulteriormente migliorato. Non vorremmo quindi arrivare a costruire un sistema come quello degli Stati Uniti. Infatti, l'alternativa a questo punto sarebbe quella di demandare una parte della spesa alle assicurazioni private. Oltre al fatto che una parte consistente della popolazione americana non è garantita da alcuna polizza sanitaria, è di questi giorni la notizia che proprio nella parte più sviluppata del Paese, la California, è in atto una vera e propria rivolta, perché i cittadini di quello Stato, pur godendo di un reddito medio-alto, incontrano enormi difficoltà a pagare le polizze assicurative per la sanità. Crediamo, quindi, che la spesa sanitaria e la gestione del relativo servizio siano compito dello Stato.

Si è provato anche a dare un aiuto. Alla Camera, nella Commissione competente, è stato votato in maniera pressoché unanime un disegno di legge che istituisce il fondo per i non autosufficienti, tesa a fornire un servizio migliore a questi soggetti ma anche a ridurre la spesa sanitaria indotta che comportano. È notizia di oggi che questo provvedimento è stato bloccato e che probabilmente non andrà in discussione in Aula il prossimo 20 ottobre, come era previsto. Sono errori che non aiutano a conservare in questo Paese un servizio sanitario di qualità. Porto il dato recente per dimostrarlo. La scorsa estate, mentre in altri Paesi, che pure si vantano di avere un ottimo servizio sanitario nazionale (ad esempio la Francia, che però ha un sistema misto), vi è stato il fenomeno dell'aumento esponenziale delle morti estive degli anziani, in Italia questo non è successo: c'è stato un aumento modesto, e addirittura in alcune realtà si è registrata una riduzione; ad esempio, nella mia città si è avuta una diminuzione delle morti estive degli anziani pari al 27 per cento. Ciò è accaduto perché abbiamo una rete di protezione che si fonda su un servizio sanitario generale e su servizi sanitari efficienti (laddove gli enti locali possono dispiegarli), che ha assicurato a queste persone una copertura importante.

A conclusione del mio intervento vorrei sottolineare che nella manovra non solo manca tale consapevolezza, ma sono presenti alcune misure negative e problematiche. Ne cito soltanto due. Non è previsto neanche quest'anno il fondo per dare attuazione ai contratti di formazione e lavoro per i medici specializzandi. È una questione che ci ha impegnato notevolmente nell'esame della finanziaria lo scorso anno e anche quest'anno viene disattesa. Vengono invece previsti circa 200 milioni di euro – e a seguire 50 milioni di euro all'anno – per rendere operativo un sistema di controllo delle ricette estremamente complicato e difficile, basato su

lettori ottici e che deve essere implementato rispetto a situazioni già esistenti nelle diverse Regioni, nelle farmacie eccetera. Mi sembra una spesa non necessaria, mentre tali risorse andrebbero destinate ad interventi più importanti.

BRUTTI Paolo (DS-U). Signor Presidente, non vorrei affliggerla, data l'ora, con l'esposizione di complicati calcoli, ma purtroppo, volendo concentrare l'attenzione sulle politiche infrastrutturali e sulle risorse ad esse destinate, qualche cifra sono costretto a riportarla, anche perché forse sarà necessario, qualora le valutazioni che farò sui numeri non corrispondano a quelle indicate dalla maggioranza e dal Governo, che vengano rimesse in fila le questioni, in modo che sia possibile capire dove sia collocabile l'eventuale errore del mio punto di vista.

Nella relazione introduttiva al disegno di legge finanziaria si legge che per le politiche infrastrutturali si intende proseguire e completare l'assegnazione delle risorse necessarie per avviare il Paese su una traiettoria di crescita e di sviluppo. Viene ripetuto quanto detto negli anni precedenti ed è una delle valutazioni più ricorrenti a proposito della strumentazione più idonea per rimettere in moto il sistema economico nazionale nel suo complesso. Mi aspettavo, pertanto, a partire da questa valutazione, che dalla lettura dei dati e dei disegni di legge di bilancio e finanziaria si potesse cogliere tale elemento. Ebbene, lo verifico nelle parole, ma non nelle cifre. Premetto che faccio riferimento alla sola competenza; non entro nelle questioni relative agli andamenti di cassa, che sono più complicate e che comunque non riguardano l'aspetto che stiamo discutendo.

L'insieme delle nuove risorse contenute nella manovra finanziaria (tabella F e compensazione con la tabella D) ammonta, per il 2004, a 15 miliardi di euro, a cui vanno aggiunte quelle conseguenti alla legislazione vigente (5,5 miliardi di euro). Questa cifra potrebbe oscillare in più o in meno, ma valuto che può rappresentare un punto di riferimento. In tutto, quindi, abbiamo 20,5 miliardi di euro. Poiché lo scorso anno gli stanziamenti per le infrastrutture ammontavano a 23 miliardi di euro, si registra una riduzione di 2,5 miliardi di euro nel 2004 rispetto al 2003, pari all'11 per cento. Se poi consideriamo anche il definanziamento delle Ferrovie dello Stato (che transitoriamente potrebbe anche non essere calcolato, per i motivi che poi spiegherò, ma che ora intendo conteggiare), pari a circa 1,2 miliardi di euro, emerge che il differenziale del 2004 sul 2003 sale a 3,5 miliardi di euro, per una percentuale del 14 per cento anno su anno. Si può concludere che la spinta degli investimenti infrastrutturali allo sviluppo sarà nel 2004 inferiore a quella del 2003 e che quindi l'eventuale ripresa dell'economia non si baserà su questo.

È interessante verificare come nascono tali differenze. Una delle cause principali consiste nel definanziamento dell'ANAS per la viabilità ordinaria e per quella di grande comunicazione; assistiamo infatti a una riduzione pari a 790 milioni di euro nel 2004 rispetto al 2003. Poiché nella finanziaria dello scorso anno era indicato quanto si sarebbe dovuto destinare a questa voce nel 2004, possiamo fare una valutazione di quanto

sia credibile la promessa contenuta in bilancio (in tutti i bilanci, per la verità, almeno per quanto possa ricordare), costituita dalle rimodulazioni. Quando si dice che si darà 1 euro oggi e 50 domani, bisogna vedere domani quale sarà la realtà dei fatti. In questo caso, la riduzione sullo stanziamento promesso è di 500 milioni di euro.

Anticipo un'eventuale obiezione. È stabilito che l'ANAS debba far fronte anche con mezzi propri alle esigenze di investimento, a seguito della sua trasformazione in società per azioni. È difficile fare questa valutazione adesso, perché non abbiamo ancora a disposizione il bilancio assestato dell'ANAS, in base al quale verificare se abbia risorse proprie oppure no. Vi invito però a prendere visione di una lettera (di cui non dispongo, ma esiste) dell'amministratore delegato dell'ANAS alle strutture, nella quale si esprime un'enorme preoccupazione per il fatto che, purtroppo, l'incremento di attività dell'ANAS è rivolto soprattutto alle attività già presenti, piuttosto che ai nuovi investimenti. Non so indicare una quantificazione economica, però risulta evidente che l'ANAS non ha fatto fronte con mezzi propri a quanto si prevedeva dovesse avvenire. Come dicevo, anche nel caso delle Ferrovie dello Stato si evidenzia un definanziamento per 1.200 milioni di euro; si prevede addirittura un definanziamento triennale di 7 miliardi di euro per il comparto in questione. Mi si potrebbe replicare che l'ISPA (strumento per le politiche strutturali di pre-adesione), uno dei fondi della Comunità europea, dovrebbe finanziare quello che non finanzia il bilancio dello Stato. Vedremo se è vero, una volta verificato come interviene l'ISPA. In ogni caso è evidente che, se intervenisse per somme di una simile entità (1.200 milioni per l'anno 2004 e 7 miliardi nel triennio), si tratterebbe comunque di interventi sostitutivi di quelli del bilancio statale, mentre al momento dell'istituzione dell'ISPA, in tutte le note correlate, si è detto che l'istituto doveva intervenire in aggiunta agli stanziamenti di bilancio. Non era – si diceva – un modo per sottrarre alle verifiche di bilancio le voci di investimento, ma per aggiungere ulteriori voci di investimento. Invece, è provato *per tabulas* che la manovra su ISPA è semplicemente un tentativo per sottrarre alle verifiche di compatibilità di bilancio gli investimenti infrastrutturali, almeno per ciò che riguarda le Ferrovie dello Stato.

Il secondo capitolo riguarda le aree sottoutilizzate. Era qui che andava fatta la più importante iniezione di investimenti infrastrutturali; invece, curiosamente, assistiamo ad una riduzione di 1.300 milioni di euro, che rappresentano addirittura il 53 per cento di quanto stanziato l'anno precedente. Nel Mezzogiorno, quindi, si registra una riduzione secca di stanziamenti per le infrastrutture.

Si evidenzia poi una riduzione per 91 milioni di euro sulle calamità naturali. Francamente non mi pare sia il caso di prevedere una misura del genere. Ancora. Mancano 1.600 milioni di euro per i trasporti e si riducono di 134 milioni di euro i fondi per l'edilizia penitenziaria e giudiziaria, in particolar modo per quest'ultima; viene penalizzata l'edilizia universitaria per 4,5 miliardi di euro, oltre ad una riduzione di 224 miliardi relativamente al sistema delle aree urbane. Questa è la valutazione insieme

sintetica ed analitica che emerge dalla lettura delle Tabelle allegate al disegno di legge finanziaria.

Vi è poi un secondo fronte costituito dai limiti di impegno, che si sviluppa principalmente – ed esaminerò soltanto questo caso – per finanziare le opere strategiche. Nel 2004 non vengono fissati nuovi limiti di impegno, nel 2005 vengono fissati limiti di impegno quindicennali per 250 milioni di euro, così come per il 2006. Se i limiti di impegno considerati fossero già attivabili nel 2004 – in proposito vi è stata una lunga discussione – dovrebbero consentire circa 5 miliardi di euro di investimenti destinati al finanziamento della seconda *tranche* triennale del piano strategico deliberato del CIPE il 21 dicembre 2001. Tuttavia, poiché da una prima lettura pareva che nel triennio 2004-2006 sarebbero stati necessari circa 9 miliardi di euro di interventi pubblici per finanziare le opere previste, sembrerebbe che anche sotto tale profilo le risorse ammontino a circa il 60 per cento di quanto necessario per completare il progetto delle opere strategiche.

C'è poi da osservare che le opere strategiche dovrebbero essere tutte cofinanziate da privati (tramite *project financing* o strumenti analoghi). Si sostiene – anche se è un dato che andrebbe verificato – che il cofinanziamento tramite *project financing* non sta procedendo sia nel caso delle Ferrovie dello Stato che – cosa molto pericolosa e preoccupante – per quell'unico investimento infrastrutturale che consente, tramite l'applicazione delle tariffe, il rientro dagli investimenti sia pure nel lungo periodo. In pratica, appare evidente che le concessionarie autostradali, sulle quali si fondava l'ipotesi di grandi investimenti sia in termini di risistemazione delle tratte esistenti che della costruzione di nuove tratte, che avrebbero dovuto supplire alla carenza di intervento pubblico per circa il 40 per cento del fabbisogno, fino ad oggi hanno garantito meno del 7 per cento degli investimenti previsti. Ciò nonostante sia stato loro accordato il godimento dell'intero aumento tariffario.

Quali sono le conclusioni? Negli anni dal 1996 al 2000 il tasso medio di crescita degli investimenti infrastrutturali fu del 12,6 per cento. Nel triennio 2001-2003 il tasso medio di crescita degli investimenti infrastrutturali è stato pari al meno 2 per cento. Pertanto, nell'epoca dei Governi di centro-sinistra gli investimenti in infrastrutture crescevano e non era quella l'unica base del sistema economico, mentre nell'epoca del centro-destra si assiste a una riduzione degli investimenti. «Si interrompe infatti il *trend* di crescita iniziato nel 1996 ed inizia una fase di stazionarietà di risorse», che valuto in un meno 2 per cento, «che contraddice l'annunciato impegno dello Stato nel recuperare il *gap* infrastrutturale accumulato nel corso degli anni rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea»: l'estensore di tale sentenza è l'Associazione nazionale dei costruttori edili (ANCE).

Prima di concludere vorrei brevemente fare riferimento alle politiche dei servizi. L'articolo 14 del decreto-legge n. 269 tende a reintrodurre – inaspettatamente, considerato che un Governo di centro-destra dovrebbe in linea di principio ispirarsi ad impostazioni di politica dei servizi volte

ad una almeno parziale liberalizzazione – la possibilità di erogare servizi mediante società totalmente possedute dalla pubblica amministrazione (una sorta di reintroduzione delle municipalizzate), sulle quali l'amministrazione stessa esercita un controllo simile a quello esercitato sui suoi uffici. Dunque, Comuni e Province potranno continuare ad erogare servizi, quali luce, gas e trasporti, anche *in house* (come si usa dire con una parola che sembra santificare il problema), cioè attraverso strutture proprie, purché si eserciti un controllo assai stretto, simile a quello esercitato sugli uffici. Queste strutture, pertanto, avranno un'autonomia molto minore di quanto non avessero le vecchie e mal considerate municipalizzate. Francamente, qual è l'interesse a fare un'azione del genere? Qual è l'interesse ad interrompere un processo di liberalizzazione del sistema che, seppure lento e complesso, sarebbe finalmente arrivato ad una svolta al termine del 2003? Invece di questa svolta torniamo indietro ad una situazione estremamente dolorosa e pericolosa per la stessa dinamica di sviluppo del sistema. Penso che su tale aspetto si debba fortemente riflettere.

Infine, osservo – e anche questo è un punto che dovete valutare perché capisco che può sfuggire all'attenzione – che viene introdotto un sistema di compartecipazione privata al possesso di azioni in società che erogano servizi, il quale è così configurato: l'ente locale trasferisce a privati una parte delle azioni di società per l'erogazione dei servizi per il tempo che intercorre tra il momento dell'acquisto e la fine della concessione; a quel punto – e si tratta di un periodo che mediamente oscilla tra i tre e i quattro anni – in base ad una procedura, che potrei definire in termini ingenui una sorta di *put and call*, il compratore restituirà le azioni all'ente locale, che le ricomprerà e bandirà una seconda gara ad evidenza pubblica per trovare un nuovo socio negli anni successivi. Si tratta, a mio giudizio, di un meccanismo volto ad aggirare l'obbligo comunitario in base al quale, invece, alla scadenza occorrerebbe indire una gara ad evidenza pubblica per affidare il servizio, alla quale gara la società costituita dal pubblico e dal privato parteciperebbe nelle stesse condizioni degli altri soggetti, sia pure obiettivamente avvantaggiata. Per evitare questo rischio remoto di concorrenza si stabilisce che alla fine della concessione occorre restituire le azioni, che vengono ricomprate. Potete immaginare cosa potrebbe accadere qualora le vendite dovessero essere massicce o, viceversa, qualora ad esempio venisse venduto e ricomprato lo 0,01 per cento delle azioni e solo per questo si riuscisse ad evitare ogni confronto concorrenziale. Poiché queste norme, contenute nell'articolo 14 del decreto-legge n. 269, non hanno alcuna influenza sui conti pubblici, sarebbe preferibile approfondire la questione in separata sede, allentando almeno in questo caso la tenaglia che impedisce di toccare la normativa e dando vita ad una fase costruttiva di confronto.

D'ANDREA (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, vorrei soffermarmi nel mio intervento soprattutto sugli aspetti concernenti le politiche per l'alta formazione e la ricerca scientifica e sui riflessi che alcune misure contenute nel cosiddetto decretone hanno sulle politiche per i beni culturali.

Per la verità, non nascondo che, alla luce di alcune affermazioni contenute nel DPEF avevamo atteso con curiosità questa manovra finanziaria. Infatti, nel DPEF quest'anno si è mostrata finalmente maggior consapevolezza rispetto al passato in ordine alla necessità di un recupero alto della competitività del sistema, favorito da un impegno maggiore per i settori della ricerca, della tecnologia e dell'alta formazione sia come sostegno all'attività privata, sia come ampliamento delle possibilità di intervento pubblico. Nel DPEF si faceva riferimento anche all'accordo nel frattempo intervenuto su queste materie tra le organizzazioni sindacali e la Confindustria, devo dire quasi con il rimpianto del Governo di non essere stato protagonista; emergeva comunque la disponibilità ad analizzare le implicazioni dell'accordo stesso ai fini di una più puntuale definizione delle politiche pubbliche in materia. Invece, quando sono stati presentati i documenti contabili, sia il cosiddetto decretone che i disegni di legge di bilancio e finanziaria, non abbiamo trovato misure consequenziali rispetto a quelle premesse; soprattutto non abbiamo trovato misure efficaci al fine di determinare il raggiungimento dei risultati impegnativi conclamati anche in sede europea. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, all'inizio del semestre di Presidenza italiana, aveva rappresentato alla Commissione istruzione l'idea di un rilancio della strategia complessiva in questo campo, che però non ha trovato corrispondenza nelle iniziative nel frattempo assunte in Italia.

Il cosiddetto decretone all'articolo 1 fa riferimento al mondo della ricerca scientifica e contiene una misura volta a sostenere l'impegno delle aziende private in questo campo. Non dico che questa misura sia in sé sbagliata, ma il sottosegretario Vegas, che fu nostro interlocutore all'epoca del dibattito sulla legge Tremonti-*bis*, vorrà convenire con me che essa è piuttosto tardiva, almeno da due punti di vista: per quanto riguarda la riduzione delle risorse disponibili per quelle finalità e per quanto riguarda la cultura che nel frattempo è stata incoraggiata. Il Governo, in occasione dell'esame della legge Tremonti-*bis*, ha escluso la possibilità di introdurre e adoperare criteri più selettivi di sostegno; è difficile che attraverso la misura prevista dall'articolo 1 del decreto legge n. 269 si determini un effetto di crescita dell'impegno nel campo della ricerca e dell'innovazione da parte dei soggetti imprenditoriali privati, pur in presenza di un beneficio (rilevante rispetto alle previsioni relative agli anni precedenti) legato alla ricognizione degli aumenti di spesa destinati a queste attività.

La stessa Confindustria, nel rapporto presentato in occasione della «Giornata della ricerca», ha sottolineato che misure che avessero avuto come riferimento un'agevolazione fiscale legata solo agli incrementi di spesa, avrebbero mostrato il loro fiato corto, perché sarebbe stato preferibile, e noi presenteremo un emendamento in tal senso, trasferire il beneficio sul versante del costo del lavoro sostenuto per i ricercatori o per gli addetti alle attività a tecnologia avanzata.

Bisogna peraltro valutare che un paniere che include troppe materie, forzatamente classificate come ricerca scientifica o innovazione tecnolo-

gica non può produrre un effetto concreto in termini di reale balzo in avanti del sistema industriale in direzione della competitività.

Sottolineo con molto rammarico che la misura prevista dall'articolo 3 del decreto-legge n. 269, relativa al rientro dei ricercatori impiegati all'estero, è abbastanza indeterminata. Senatore Tarolli, lei è il relatore di questo provvedimento; voglio quindi farle notare che tra relazione tecnica, titolo della rubrica e testo della stessa non si riesce a capire chi siano i ricercatori che dovrebbero rientrare in Italia. Non si fa infatti alcun riferimento alla loro nazionalità, cioè se siano italiani, comunitari o appartenenti a qualsiasi altro Paese, né alle condizioni da possedere per le relative agevolazioni. Sottolineo inoltre che è stato reiterato per il terzo anno consecutivo il blocco delle assunzioni per le università e per i centri di ricerca; si determinerà inevitabilmente una sorta di guerra tra i poveri, cioè tra coloro che sono parcheggiati ormai da 3 anni in attesa di assunzione e coloro che dovrebbero rientrare. Certo, 3 anni sono troppi per un sistema di ricerca che soffre, come dice il Ministro, dell'eccessivo peso anagrafico degli addetti alla ricerca, per un sistema che soffre perché ha pochi giovani impegnati direttamente nel sistema pubblico di ricerca e quindi non è in grado di andare avanti.

Si dirà che nella strategia del Governo la parte positiva di raccordo viene affidata alla creazione dell'Istituto italiano di tecnologia (articolo 4 del decreto-legge n. 269). Per la verità, finora non ho sentito che tale articolo sia stato difeso da alcuno, né all'interno né all'esterno delle aule parlamentari: la Confindustria ne ha chiesto espressamente l'abrogazione; il rapporto redatto dal relatore di maggioranza nella 7^a Commissione permanente chiede di non procedere in tal senso almeno per il momento e di devolvere quelle risorse al sistema della ricerca così com'è; il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, intervenuto nel dibattito di merito, ha ritenuto – ed io concordo – di non spendere parole in difesa di quella che viene presentata come una importante innovazione.

Se così è, evidentemente è molto difficile per noi che non riusciamo ad avere un'idea della strategia complessiva del Governo in questo campo, riconoscerne la positività. Tra l'altro, questo Istituto viene introdotto nel sistema pubblico della ricerca mentre è in corso una «riforma della riforma», che noi abbiamo criticato ma che sarebbe folle cambiare nuovamente, in corso d'opera, rischiando di non riuscire più a capire quali sono le competenze del Consiglio nazionale della ricerca e quali quelle di tale Istituto. Per la verità, a questo punto, si rischierebbe di non distinguere neppure le competenze del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica nonché quelle assegnate al ministro Stanca con una variazione della cosiddetta legge Bassanini, in uno dei tanti passaggi parlamentari a cui abbiamo assistito. Nel merito, nell'interesse del Paese e del nostro futuro, abbiamo il diritto di chiedere al Governo un pronunciamento certo, dal quale si possa comprendere la strategia che si intende perseguire, la linea che si vuole porre in essere, anche in relazione alla conclamata esigenza di moltiplicare la spesa per la ricerca.

Questa non è l'ultima finanziaria della legislatura (perché ve ne dovrebbero essere altre), ma nella sua proiezione triennale conduce al termine della legislatura. Quindi, è la finanziaria rispetto alla quale si può valutare la possibilità di conseguire l'obiettivo di portare la spesa pubblica per la ricerca all'1 per cento del PIL, così come riportato nelle linee guida del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e come previsto negli Accordi di Lisbona e di Barcellona in sede europea. Credo sia sotto gli occhi di tutti che non è possibile, con le cifre contenute nelle tabelle, conseguire tale risultato.

Ritengo che, al di là della ridotta competitività finanziaria, il blocco delle assunzioni non consenta di raggiungere risultati positivi, nemmeno dal punto di vista del numero degli addetti alla ricerca, che è uno degli indicatori passivi nel confronto con gli altri Paesi europei e con gli Stati Uniti sul quale lo stesso Ministro richiama sempre l'attenzione. Credo che, alla fine, non sarà possibile attraverso questa strada raggiungere il risultato di un rilancio della ricerca pubblica che è indispensabile per stimolare un analogo impegno dell'imprenditoria privata. Pertanto, è evidente che siamo di fronte solo ad annunci, che peraltro producono risultati talvolta contraddittori rispetto a quelli che si intendono conseguire e che mostrano ancora una volta che il Governo non punta sul mondo della ricerca e dell'innovazione per il rilancio della competitività del Paese.

Basterebbe allargare la nostra riflessione al mondo dell'università per verificare che la situazione non muta. Qualche settimana fa, abbiamo assistito all'illustrazione del primo rapporto sul funzionamento delle università da parte del Presidente della Conferenza dei rettori, il quale – non a caso – ha deciso di rivolgersi con grande preoccupazione al Paese nel suo insieme e non solo alle istituzioni e al Governo. Egli ha evidenziato, infatti, che le università non riescono ad andare avanti e che se da una parte quest'anno si registra un incremento degli stanziamenti di parte corrente (teso solo a pagare gli arretrati connessi agli aumenti stipendiali a suo tempo concordati), dall'altra si registra una riduzione degli stanziamenti in conto capitale proprio nel campo relativo alla ricerca. È un aspetto quasi al limite del paradossale! Si assiste anche a una riduzione dei fondi in conto capitale per l'edilizia universitaria.

In presenza del blocco delle assunzioni, che porta la misura anomala e innaturale di una proroga delle liste degli idonei nei concorsi nazionali (questa è infatti una logica conseguenza), una attribuzione di poteri di deroga al Ministro dell'economia provoca giustamente nel mondo accademico una protesta per il *vulnus* all'autonomia; ma questa previsione si inserisce benissimo nel quadro complessivo tracciato dal Governo.

Riuscire a mettere tutti d'accordo nel dissenso è un vero capolavoro! Infatti, questa posizione non è approvata né dalla Conferenza dei rettori, né dal CNR, né dalle organizzazioni sindacali, né dalla Confindustria e, secondo il parere espresso ieri sera, neanche dal Consiglio nazionale universitario che, nel suo deliberato di esame sui documenti di bilancio, ha invitato caldamente a superare il blocco delle assunzioni e a riaffrontare nuovamente il problema del funzionamento ordinario delle università in

termini di autonomia. Si tratta di una materia molto complicata, per la quale bisognerebbe seguire l'esempio europeo, tra l'altro condiviso con atti formali dal nostro Governo, con l'individuazione di obiettivi fissati nel tempo, rispetto ai quali orientare l'uso delle risorse.

Vi sono poi misure contenute nel decreto-legge n. 269 relative ai beni culturali. Quest'anno nella finanziaria si parla poco di beni culturali, tranne nella relazione di accompagnamento alla tabella relativa; se ne parla molto, sia pure indirettamente, nel decretone, per lo meno con riferimento a due aspetti: quello della possibilità di alienazione degli immobili pubblici di pregio e quello relativo al condono edilizio. Sull'uno e sull'altro aspetto vorrei fare due brevissime osservazioni.

Anche in questo caso, pensavamo si approfittasse della finanziaria per correggere, sottosegretario Armosino, gli elementi di criticità evidenziati in occasione della discussione relativa al provvedimento che istituiva la Patrimonio Spa. Tali elementi di criticità non furono avanzati solo dall'opposizione, ma furono oggetto di una iniziativa, prima con un emendamento e poi con un ordine del giorno, del senatore Vizzini a nome della maggioranza ed anche di una corrispondenza tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio dei ministri. Si disse allora che la necessità di approvare in tempo utile il provvedimento sull'istituzione della Patrimonio Spa non consentiva di adottare quelle misure correttive che quasi tutte le persone di buon senso, non solo coloro che si occupano di diritto, ritenevano indispensabili. Si disse che si sarebbe proceduto con misure amministrative, attraverso gli atti di indirizzo del CIPE, riservandosi in futuro di verificare come integrare la norma. Ora la norma viene integrata ma – mi consenta di dirlo – in peggio rispetto alle preoccupazioni espresse in quella sede.

Quando si apre la strada di una nuova verifica dell'interesse artistico, culturale ed archeologico dei beni demaniali siamo di fronte ad un bivio. Capisco che l'interlocutore più adatto per questo non è lei, sottosegretario Armosino, ma il Ministro per i beni culturali, ma poiché lei si trova qui è a lei che io rassegnò questa preoccupazione. Non riesco a capire come l'articolo 27 del decreto-legge n. 269, relativo all'alienazione del patrimonio pubblico, si correli con il testo unico vigente sui beni culturali, che guarda caso non viene mai citato. Per la verità questo testo unico non viene citato nemmeno negli articoli del decretone che si occupano del condono, i quali fanno invece riferimento ai criteri di tutela e ai limiti posti dalla cosiddetta legge Galasso, e sembrano ignorare che quegli stessi criteri sono stati riproposti proprio nel testo unico sui beni culturali, quindi in una norma giuridicamente successiva e con una valenza diversa sotto il profilo della copertura. Mi risulta che il Ministro dei beni culturali riproponga tali criteri in qualche caso anche in termini migliorativi, come risulta dalle bozze relative alla revisione del testo unico sui beni culturali.

Francamente non capisco cosa significhi giuridicamente sottoporre a nuova verifica il patrimonio pubblico classificato come patrimonio di pregio. La classifica di patrimonio di pregio deriva infatti dall'emissione di un provvedimento di vincolo e non vedo la ragione per cui questo debba

essere sottoposto a verifica. La dottrina è unanime nel considerare che il vincolo viene posto sulla base di criteri oggettivi e intrinseci attinenti ai beni; quindi non può essere messo in discussione. Certamente si può anche decidere di alienare un bene vincolato, vincolando il compratore alla realizzazione delle finalità di valorizzazione del bene culturale, e questa potrebbe anche essere una soluzione interessante per la modernizzazione della gestione di tali beni. Però non si può assolutamente modificare il vincolo tranne che in due ipotesi: anzitutto se il vincolo è stato posto senza alcun riferimento a criteri oggettivi, ma in questo caso non si comprende il motivo per cui è stato posto e perché le amministrazioni non hanno fatto ricorso prima ritenendolo limitativo della disponibilità del bene; in secondo luogo il vincolo potrebbe essere stato posto solo sulla base di una moda passeggera, perché non possiamo considerare il gusto come elemento oggettivo di valutazione ai fini dell'emissione di un vincolo di protezione del patrimonio culturale. Ma è pericoloso avventurarci lungo questa strada.

Sarei più favorevole all'ipotesi della vendita anche dei beni vincolati, a determinate condizioni, piuttosto che alla modifica del vincolo attraverso questa procedura, che tra l'altro giudico un po' raffazzonata, di verifica della sussistenza dell'interesse culturale posto alla base del vincolo stesso. Il discorso cambia se si fa riferimento al patrimonio su cui grava un vincolo presunto, vale a dire non un vincolo riconosciuto e deliberato ma un vincolo attinente, per esempio, solo al fatto che il bene ha superato i 50 anni. In presenza di un vincolo presunto posso capire che si sottoponga a radiografia tale patrimonio per verificare se sussiste o meno l'attuabilità della disposizione vincolativa o di tutela.

Lo stesso discorso vale per quanto riguarda il condono di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 269. Se una persona normale, di cultura media, leggesse la relazione tecnica su questo articolo e la confrontasse con le dichiarazioni di due Ministri, il Ministro dell'ambiente e il Ministro dei beni culturali, sicuramente noterebbe contraddizioni tali da far pensare di trovarsi di fronte addirittura a un imbroglio. Infatti, il Ministro dell'ambiente e quello dei beni culturali, con successive dichiarazioni di soddisfazione, hanno detto di aver ottenuto una correzione del condono tale da non determinare effetti devastanti né sul patrimonio ambientale in senso lato (tra l'altro è stata promossa una legge che costituzionalizza la difesa del suo valore) né sul patrimonio culturale. Se ciò fosse vero, il condono che ponete in essere si dovrebbe riferire esclusivamente agli abusi commessi successivamente al precedente condono, sui quali ho notato che fate alcuni riferimenti di cautela, come quelli di non considerare condonabili i beni sottoposti a vincolo ai sensi della cosiddetta legge Galasso o quelli posti nelle aree protette. È vero poi che questi ultimi corrispondono al 48 per cento del territorio italiano, ma si tratta per la maggior parte di aree non antropizzate nelle quali in realtà l'abuso per integrazione, quello che il Governo intende sanare, si verifica molto raramente, al contrario di

quanto accade nei territori inurbati nei quali c'è una maggiore probabilità statistica che tali abusi si determinino. In riferimento agli abusi commessi successivamente al vecchio provvedimento di condono voi adottate queste cautele.

Invece per gli abusi commessi addirittura prima dell'entrata in vigore della cosiddetta legge Galasso non esiste alcuna eccezione. Mi chiedo se con la norma sul condono di cui all'articolo 32 del decreto-legge intendete eliminare anche la normativa relativa agli abusi di cui alle leggi antimafia. Su questo dobbiamo intenderci. Gli unici vincoli della cosiddetta legge Nicolazzi non derogati nei precedenti condoni riguardavano la materia relativa ai beni legati all'attività della criminalità organizzata e quella dei beni localizzati nelle zone di tutela assoluta (fiumi, cime delle montagne, spiagge) che nessun comune mortale potrebbe considerare condonabili se non con una grave alterazione dell'equilibrio ambientale complessivo del nostro Paese. Pertanto, se anche in questo nuovo condono non considerate sanabili questi due ambiti, mi chiedo come la relazione tecnica possa prevedere la possibilità di introiti così rilevanti e indispensabili per finanziare alcune delle attività proposte dalla manovra finanziaria.

Chiedo alla maggioranza che il dibattito avvenga a carte scoperte. Se volete sanare gli abusi che sia Nicolazzi che Radice esclusero dai precedenti condoni, lo dovete dichiarare. Se non lo volete fare dovete dirlo ugualmente perché dobbiamo capire cosa accadrà con l'applicazione di questo condono, senza toccare, perché ce ne occuperemo in altra sede, gli aspetti relativi ai poteri dei Comuni e delle Regioni in tale materia.

Signor Presidente, desidero concludere il mio intervento con un accenno relativo all'articolo 40 del decreto-legge. È paradossale, per non dire scandaloso, che mentre la Commissione lavoro da anni è impegnata nella modifica dei parametri attraverso i quali si deve riconoscere l'esposizione all'amianto ai fini previdenziali, la norma introdotta nel decreto modifichi questi parametri in senso restrittivo – il senatore Pizzinato meglio di me conosce i termini della questione – riportandoci forse ai parametri che precedono l'attuale legge in vigore; oltretutto nella relazione tecnica ci si vanta del risparmio di spesa ai fini previdenziali che ciò determinerebbe. Questo non mi sembra un comportamento serio, né dal punto di vista politico, né riguardo alle gravissime conseguenze che l'esposizione all'amianto ha prodotto in moltissimi lavoratori e, di conseguenza, nelle loro famiglie.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti e dichiaro chiusa la discussione generale congiunta.

Preannuncio che le repliche dei relatori e del Governo avranno luogo nella seduta pomeridiana di lunedì 20 ottobre. Ricordo altresì che il termine per gli emendamenti in Commissione al decreto-legge n. 269 resta fissato ad oggi giovedì 16 ottobre, alle ore 18. Ricordo, inoltre, che il medesimo termine, con riferimento all'Assemblea, è invece fissato per giovedì 23 ottobre alle ore 19; l'esame in Commissione del provvedimento dovrà pertanto concludersi entro la giornata di mercoledì 22 ottobre.

Quanto ai disegni di legge di bilancio e finanziaria, ricordo che il termine per gli emendamenti in Commissione è fissato a martedì 21 ottobre alle ore 12.

Rinvio il seguito dell'esame congiunto dei documenti in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.