SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Nn. 2512 e 2513-A

ALLEGATO 1-*bis*

RELAZIONE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

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

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

ALLEGATO 1-*bis*

RAPPORTI DI MINORANZA
DELLE COMMISSIONI PERMANENTI

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200)

INDICE

RAPPORTI DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI SULLE PARTI DI COMPETENZA DEL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA E SUGLI STATI DI PREVISIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

4ª Commissione permanente:

Tabella 12 (Difesa): estensori NIEDDU e BEDIN . . . . . *Pag.* 5

6ª Commissione permanente:

Tabella 2 (Economia e finanze): estensori TURCI, D'AMICO, DE PETRIS, LABELLARTE, CASTELLANI, PASQUINI, CAMBURSANO, BRUNALE, BONAVITA . . . » 10

7ª Commissione permanente:

Tabella 7 (Istruzione, università e ricerca): estensori SOLIANI, ACCIARINI, BETTA, CORTIANA, MANIERI, TOGNI . . . . . » 12

11ª Commissione permanente:

Tabella 4 (Lavoro e politiche sociali): estensore BATTAFARANO . . . . . » 16

13ª Commissione permanente:

Tabella 10 (Infrastrutture e trasporti): estensore ROTONDO . . . . . » 20

INDICE PER TABELLE

Tabella 2 (Economia e finanze) - 6ª Commissione . . . . . *Pag.* 10
Tabella 4 (Lavoro e politiche sociali) - 11ª Commissione . . . . . » 16
Tabella 7 (Istruzione, università e ricerca) - 7ª Commissione . . . . . » 12
Tabella 10 (Infrastrutture e trasporti) - 13ª Commissione . . . . . » 20
Tabella 12 (Difesa) - 4ª Commissione . . . . . » 5

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 4ª COMMISSIONE PERMANENTE

(DIFESA)

sullo stato di previsione del Ministero della difesa
(2513 - Tabella 12)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 2512

(ESTENSORI NIEDDU E BEDIN)

I senatori dei Gruppi dei Democratici di Sinistra e della Margherita della 4ª Commissione permanente,

esaminato lo stato di previsione del Ministero della difesa per l'anno finanziario 2004, nonché le parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria, esprimono le seguenti considerazioni:

l'analisi dei dati mette in evidenza una progressiva riduzione, in termini reali, delle risorse assegnate al bilancio della Difesa;

se si analizzano i dati degli anni 1999, 2000 e 2001 con quelli del 2002, 2003 e 2004, possiamo verificare che, al netto dell'inflazione, nei primi tre anni si registra appunto un'apprezzabile incremento, mentre nel triennio successivo una evidente diminuzione delle risorse che assume quindi il valore di un *trend* negativo;

in sostanza con il progetto di bilancio per l'anno 2004, come conferma la stessa relazione contenuta nella Nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della Difesa, sottoscritta dal Governo «si acuisce la decisa battuta di arresto nell'andamento delle risorse da destinare ai sistemi vitali e qualificanti della Difesa, rendendo ulteriormente problematico, se non mettendolo a rischio, l'intero processo di riforme e rinviando ancora una volta l'avvio dell'incremento tendenziale necessario al conseguimento di quel parametro del 1,5 per cento, che dovrebbe raggiungere il bilancio della Difesa rispetto al prodotto interno lordo (PIL)». Anche le variazioni rispetto al PIL analizzate confrontando i due ultimi trienni crescono nel 1999-2001 e decrescono nel 2002-2004. Sempre nell'ultimo triennio il rapporto rispetto al PIL raggiunge il valore di 1,453 per cento inferiore a quello registrato nel 2003, che era risultato pari a 1,486 per cento.

Analizzando le previsioni di spesa, scomponendole nelle classiche quattro funzioni in cui sono articolate:

funzione Difesa;

funzione sicurezza pubblica (cioè sostanzialmente le spese per l'Arma dei Carabinieri);

funzioni esterne (cioè quelle attività non strettamente collegate con i compiti istituzionali della Difesa);

pensioni provvisorie (cioè le pensioni del personale in ausiliaria che restano a carico del bilancio della Difesa fino al collocamento nella categoria del congedo),

si verifica un'ulteriore diminuzione del rapporto funzione Difesa-PIL, che raggiunge il valore di 1,040 per cento mentre era stato dell'1,59 per cento nel bilancio del 2003 e dell'1,86 per cento nel 2002. I dati che si sono correlati non tengono conto inoltre, delle decurtazioni derivate al bilancio della Difesa per effetto di misure collaterali (mi riferisco al cosiddetto decreto «taglia-spesa») che sono risultate superiori a circa 1 milione di euro. Negli ultimi tre anni dunque per la Difesa si è speso poco e alla Difesa si è chiesto molto.

La riduzione delle spese ha messo in difficoltà quasi tutti i settori funzionali, in particolare l'esercizio e gli investimenti.

L'esercizio, che era già stato fortemente penalizzato lo scorso anno con il taglio del 10 per cento delle spese correnti, viene ulteriormente penalizzato nel bilancio di previsione del 2004 con un decremento di 21,3 milioni di euro (– 0,6 per cento) che corrisponde ad una diminuzione di risorse in termini reali pari al 2,3 per cento, facendo correre il rischio di sospendere per periodi di tempo determinati l'attività operativa e addestrativa di alcuni reparti. Tagliare sull'esercizio significa spendere di meno per le attività addestrative, la formazione, la qualificazione del personale, la razionalizzazione e la modernizzazione e quindi sull'efficienza dello strumento militare, sulla sua flessibilità e sulle stesse condizioni di sicurezza perché è del tutto evidente come anche la sicurezza sia direttamente influenzata dai livelli di qualificazione e formazione raggiunti e costantemente mantenuti.

Gli investimenti costituiscono l'altro settore decisamente penalizzato con un decremento di 162 milioni di euro (pari al 4,8 per cento in meno), dove non si è riusciti a rispettare neppure le programmazioni già assunte in materia di ammodernamento delle infrastrutture ricapitalizzazione delle componenti logistico-operative, facendo slittare nel tempo anche alcuni accordi internazionali di cooperazione per l'acquisizione di mezzi e di sistemi d'arma.

Per il personale, l'incremento di 468,7 milioni di euro previsto nel bilancio di quest'anno, unitamente alla previsione di riduzioni nella forza bilanciata del personale militare rispetto al 2003 e un modesto incremento (750 unità) per il personale civile, vanno esaminati in relazione a tutta una serie di questioni direttamente collegate al passaggio dalla leva obbligatoria al reclutamento professionale, che avrebbe avuto bisogno di accresciuti

investimenti che invece non ci sono stati e che saranno inevitabilmente percepiti dal personale militare come veri e propri tagli di risorse. Il personale militare ha già subìto delle scelte che, soprattutto per ciò che riguarda i volontari e i gradi apicali dei ruoli intermedi, sono state giudicate penalizzanti e apertamente contestate all'atto della loro formalizzazione con il provvedimento sui cosiddetti «parametri stipendiali», con i quali è stata negata qualunque possibilità di carriera economica al crescere dell'anzianità di servizio, all'intera platea dei volontari delle Forze armate. Non è più rinviabile l'adozione di provvedimenti correttivi, sia relativi ai parametri, sia al riallineamento delle carriere per il quale è necessario formalizzare una proposta che consenta di recuperare il disallineamento nei gradi – soprattutto nel ruolo dei marescialli – verificatosi per il personale delle forze armate all'atto del riordino delle carriere e prevedere una adeguata retroattività nelle misure correttive che saranno adottate. Il passaggio al sistema professionale, come ammette lo stesso Governo nella Nota preliminare alla Tabella 12, non comporta soltanto maggiori oneri per stipendi e indennità, ma soprattutto l'obbligo di investire anche «...nella formazione, nell'addestramento, nel miglioramento della qualità di vita» in modo da dare al cittadino – volontario – soldato la certezza e il ruolo di un professionista inserito in una organizzazione efficiente e moderna.

Questa sensazione al momento è ben lontana dall'essere opinione diffusa tra i volontari. La Commissione sta concludendo l'indagine conoscitiva sul reclutamento e dispone quindi di un quadro aggiornato delle aspettative del personale e delle principali esigenze.

Aspettative ed esigenze che non trovano soluzione nel provvedimento governativo, del quale è iniziata la discussione alla Camera, per la sospensione anticipata del servizio di leva. Un provvedimento costruito su una misura sbagliata e cioè la decisione di mantenere il servizio di leva obbligatorio come pre-requisito per tutti coloro che aspirano a prestare servizio nelle Forze di Polizia, nei Vigili del fuoco, nel Corpo forestale dello Stato e nel Corpo militare della Croce Rossa. Non si interviene cioè con tutto ciò che sarebbe necessario per migliorare la condizione del volontario delle Forze armate e si tenta di arginare un probabile calo dei reclutamenti sostenendolo con un obbligo dagli effetti più negativi che positivi.

Sulla base delle esposte argomentazioni, si pronunciano in senso contrario, evidenziando le seguenti esigenze:

1. prevedere un adeguato accantonamento che consenta di discutere e approvare in tempi brevi il riallineamento delle carriere al fine di sanare i differenti inquadramenti venuti a determinarsi soprattutto nel ruolo dei marescialli tra pari grado dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica e i loro colleghi dei Carabinieri e della Polizia di Stato;

2. finanziare un piano casa per alloggi di servizio attraverso la vendita diretta agli utenti di parte consistente dell'attuale patrimonio, utilizzando il ricavato anche per la ristrutturazione di alcune caserme, considerandoli elementi necessari per il buon esito delle iniziative di reclutamento dei volontari;

3. dare attuazione alla costituzione di un fondo pensioni integrativo in grado di assorbire gli attuali assetti patrimoniali delle casse ufficiali e sottufficiali e dare copertura previdenziale adeguata a quella che è ormai la maggioranza del personale militare, quello cioè entrato in servizio dopo il 1995 (anno della riforma previdenziale) nei ruoli dei marescialli e degli ufficiali, tutto il personale appartenente al ruolo dei volontari e tutti coloro che alla data del 1995 avevano un'anzianità di servizio inferiore ai 19 anni effettivi;

4. prevedere la necessaria copertura finanziaria al disegno di legge recante «Disciplina giuridica ed economica del personale militare dei contingenti impiegati all'estero in missioni internazionali» (A.C. n. 1038), fermo in Commissione difesa della Camera dei deputati per mancanza di copertura finanziaria;

5. prevedere la necessaria copertura finanziaria al disegno di legge recante «Modifiche agli articoli 1 e 6 della legge 3 giugno 1981, n. 308, recante norme in favore dei militari di leva e di carriera infortunati o caduti durante il periodo di servizio» (A.C. n. 1649), fermo in Commissione difesa della Camera dei deputati per mancanza di copertura finanziaria, che lo stesso Governo ha stimato essere dell'ordine di circa 120 milioni di euro dichiarando però di non essere in grado di reperirli. Si tratta di una situazione moralmente inaccettabile poiché la legge si propone di erogare un risarcimento simbolico (50.000 euro) a chi ha perso un figlio o è rimasto menomato per tutta la vita per accidenti occorsigli durante il servizio di leva. L'anno in cui si vuole decidere la sospensione anticipata e cioè la fine del servizio di leva non può non coincidere con questo obbligo morale di un risarcimento ai più sfortunati per il quale i soldi «debbono essere assolutamente trovati»;

6. incrementare il Fondo unico di amministrazione del personale civile della Difesa per consentire la realizzazione di un programma straordinario di formazione e di riqualificazione del personale civile connesso con le esigenze della ristrutturazione delle Forze armate;

7. finanziare una adeguata ristrutturazione delle infrastrutture e il necessario ammodernamento delle linee di manutenzione degli Arsenali principali della marina militare e dei Poli di mantenimento pesante dell'esercito;

8. incrementare le risorse contrattuali del comparto sicurezza – difesa di una quota del 6 per cento finalizzata alla previsione di un trattamento aggiuntivo da corrispondere ai volontari delle Forze armate in modo da correggere e migliorare anche per loro il sistema dei parametri;

9. razionalizzare il procedimento di selezione e reclutamento dei cittadini prevedendo la costituzione di un Centro unificato di selezione e reclutamento interforze;

10. dare copertura finanziaria ai piani di ammodernamento delle Forze armate, con particolare riguardo ai progetti più qualificanti, per restare al passo con le esigenze operative poste dall'impiego delle nostre Forze armate sullo scenario internazionale e anche dal processo di costituzione di quella che appare ormai un'esigenza irrinunciabile e cioè l'integrazione europea ed il progetto di difesa comune.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

sullo stato di previsione
del Ministero dell'economia e delle finanze
(2513 - Tabella 2)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 2512

(ESTENSORI TURCI, D'AMICO, DE PETRIS, LABELLARTE, CASTELLANI, PASQUINI, CAMBURSANO, BRUNALE, BONAVITA)

I senatori dei Gruppi dei Democratici di Sinistra, della Margherita, dei Verdi e Misto-SDI della 6ª Commissione permanente,

esaminato lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2004, nonché le parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria,

esprimono parere contrario relativamente alle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 5, del disegno di legge finanziaria, in quanto costituiscono un ulteriore colpo alla finanza locale e regionale e ai princìpi del federalismo fiscale. Infatti, nel momento in cui si proroga di un ulteriore anno il termine per i lavori dell'Alta commissione di studio per il coordinamento della finanza pubblica, a conferma del federalismo confusionario e impotente che ispira la politica dell'attuale maggioranza, si blocca ancora una volta la possibilità di manovra delle addizionali Irpef da parte delle regioni e dei comuni, con ciò comportando condizioni di disparità e iniquità fra gli stessi enti locali;

propongono, altresì, con riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *a)*, del disegno di legge finanziaria, che l'opportuna proroga a tutto il 2004 delle detrazioni fiscali per gli interventi di ristrutturazione edilizia, sia accompagnata dalla proroga della riduzione dell'aliquota IVA al 10 per cento, al fine di rendere più efficace la norma stessa;

osservano che l'articolo 53 del disegno di legge finanziaria, in materia di privatizzazioni pare aumentare eccessivamente la discrezionalità del Governo e, in particolare, del Ministro dell'economia, in tema di modalità di alienazione delle partecipazioni pubbliche. Molto labili diventano i con-

fini fra i vari soggetti che partecipano ai passaggi propedeutici delle privatizzazioni, con ciò rendendo più probabile il verificarsi di conflitti d'interesse. Infine, non è spiegato l'effetto sulla riduzione del debito che potrebbe derivare dalla possibilità di emettere BOT che possono essere rimborsati indifferentemente con azioni di società pubbliche o con cassa.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 7ª COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA, SPETTACOLO E SPORT)

sullo stato di previsione
del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
(2513 - Tabella 7)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 2512

(ESTENSORI SOLIANI, ACCIARINI, BETTA, CORTIANA, MANIERI, TOGNI)

I senatori dei Gruppi della Margherita, dei Democratici di Sinistra, per le Autonomie, dei Verdi, Misto-SDI e Misto-RC della 7ª Commissione permanente,

esaminato lo stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'anno finanziario 2004, nonché le parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria,

premesso che:

con riferimento alle politiche per la scuola, l'università e la ricerca, la manovra finanziaria per il 2004 si connota per la genericità e demagogia di alcune nuove misure – peraltro di modesto contenuto finanziario – e per la sostanziale carenza di risorse e misure strutturali indispensabili per la funzionalità generale del sistema;

in materia di organizzazione scolastica, l'articolo 14 del disegno di legge finanziaria reca un insieme di misure almeno in parte qualificabili come meramente organizzatorie (e come tali non strettamente rientranti tra i contenuti tipici della legge finanziaria), che dovranno essere valutate nel merito per verificarne la funzionalità e la razionalità sul piano gestionale. È in ogni caso grave la modifica della disciplina degli esoneri e dei semi-esoneri dall'insegnamento per i collaboratori dei dirigenti scolastici, volta a ridurre il numero dei predetti istituti e a colpire significative esperienze di sperimentazione e di innovazione;

per quanto riguarda, invece, la previsione di corsi di specializzazione, oltre che abilitanti, per convertire docenti in esubero in docenti di sostegno, si rileva come a tal fine non risulti prevista alcuna specifica

dotazione finanziaria, in quanto si attinge alle risorse genericamente finalizzate alla formazione;

la stessa norma dispone inoltre il trasferimento, anche d'ufficio, su posti di sostegno, dei docenti in esubero che siano in possesso del titolo di specializzazione per il sostegno agli alunni disabili. In questo caso, il rischio è che tale disposizione si risolva in un illegittimo arbitrio dell'amministrazione nella gestione del personale didattico;

un altro aspetto che desta preoccupazione è quello relativo al finanziamento della messa in sicurezza degli edifici scolastici (articolo 14, comma 4, del disegno di legge finanziaria). La legge finanziaria per il 2003 aveva disposto che tali interventi fossero inseriti tra le opere strategiche e dunque finanziati sul Fondo ad esse dedicato (articolo 13, comma 1, della legge n. 166 del 1º agosto 2002). Il decreto-legge n. 15 del 7 febbraio 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2003, n. 62, aveva quindi autorizzato per il 2003 la destinazione di 20 milioni di euro, a valere sullo stesso Fondo, al Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici;

con l'attuale disegno di legge finanziaria, si dispone apparentemente il rifinanziamento per il 2004 del citato Piano straordinario, prevedendo che ad esso sia destinato il 10 per cento del Fondo per le opere strategiche; ma di fatto si tagliano drasticamente le risorse destinate alla sicurezza degli edifici scolastici, riducendole a meno della metà di quelle già previste per il 2003. Infatti, il Fondo per le opere strategiche, originariamente finanziato per 109,4 milioni di euro annui, risulta oggi ridotto a 91,4 milioni di euro, secondo il relativo appostamento in Tabella F. In definitiva, la quota spettante alla messa in sicurezza degli edifici scolastici risulta essere di appena 9,1 milioni di euro per il 2004, contro i 20 milioni del 2003 (già allora giudicati del tutto insufficienti);

con un'altra disposizione a contenuto finanziario (articolo 14, comma 5, del disegno di legge finanziaria), si stabilisce nell'ammontare di 90 milioni di euro per l'anno 2004 la quota da destinare all'avvio della riforma dei cicli scolastici prevista dalla legge "Moratti" (legge n. 53 del 28 marzo 2003). In questo caso occorre rilevare, innanzitutto, l'esiguità delle risorse assegnate, soprattutto a fronte dell'impegno del Governo per un investimento di 8 miliardi di euro per l'attuazione della citata legge n. 53 del 2003. Risultano chiaramente non finanziate: la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema scolastico; la valorizzazione professionale del personale docente; la formazione iniziale e continua del personale;

un'ulteriore dimostrazione delle difficoltà e incertezze con cui procede l'attuazione della legge n. 53 del 2003 è infine fornita dal comma 7 dell'articolo 14 del disegno di legge finanziaria, laddove prevede che – in attesa dell'attuazione della riforma dei cicli scolastici – si intende confermata l'esenzione dal pagamento delle tasse scolastiche per gli alunni iscritti alla prima classe delle scuole secondarie superiori statali. Si tratta di un vistoso arresto della riforma anche sul tema dell'obbligo scolastico,

prima abbassato di un anno – con tutte le implicazioni per il carico di nuove tasse scolastiche sulle famiglie – ed ora "congelato" alla situazione preesistente, in attesa evidentemente che il Governo si chiarisca circa la necessità ed opportunità di attuare le sue stesse politiche scolastiche;

quanto al sostegno alle famiglie che scelgono di avvalersi delle scuole paritarie, l'articolo 14, comma 7, già citato, interviene sulla disciplina introdotta nell'ultima legge finanziaria (articolo 7, comma 2, legge n. 289 del 27 dicembre 2002), come modificata dall'articolo 13 del decreto-legge n. 147 del 24 giugno 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 200), che prevedeva a tal fine la destinazione di 30 milioni di euro all'anno per il triennio 2003-2005. A distanza di un anno, la nuova norma introduce ora un limite di reddito per l'accesso al contributo, rinviando ad un decreto del Ministro la determinazione dei criteri di assegnazione. In tal modo, si rende finalmente evidente la demagogia e inconsistenza delle politiche del Governo in questa materia. Infatti, non solo non si è a tutt'oggi riconosciuto il diritto allo studio agli alunni che scelgono le scuole paritarie, ma la nuova disposizione lascia temere che nessuna famiglia potrebbe in concreto accedere al contributo, considerato il completo arbitrio del Ministro nella determinazione dei criteri di accesso;

di carattere del tutto demagogico appaiono, ancora, le supposte misure di incentivo rivolte a studenti e insegnanti. Per questi ultimi, l'articolo 20 prevede una risibile agevolazione per "l'acquisto di *personal computer* da usare nella didattica", estesa anche ai docenti universitari. La supposta agevolazione consisterebbe in riduzioni di costo e rateizzazioni, a condizione che si utilizzino preliminarmente le indagini di mercato della CONSIP;

questa disposizione appare allo stesso tempo immorale e inapplicabile. È immorale perché si ammette che debba essere il docente ad acquistare di tasca propria le apparecchiature da usare nella didattica. È inapplicabile perché rimane del tutto misterioso come possa avvenire l'acquisto tramite la CONSIP considerato che, come è noto, si tratta di un organismo che non può effettuare acquisti per i privati, ma solo per le pubbliche amministrazioni;

infine, tra le agevolazioni per gli studenti figura l'istituzione di un Fondo per il finanziamento degli studi, a favore di studenti capaci e meritevoli, destinato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti fiduciari concessi da aziende e istituti di credito. Il Fondo – alla cui dotazione iniziale sono destinati appena 10 milioni di euro per l'anno 2004 – dovrebbe essere anche finalizzato alla corresponsione di contributi in conto interessi per il rimborso di prestiti fiduciari concessi agli studenti privi di mezzi e a quelli residenti nelle aree sottoutilizzate. Come è evidente, si tratta del tentativo di riproporre, in forma per la verità molto modesta, l'idea dell'ingresso dei privati (aziende, banche) nell'istruzione scolastica. Considerato che niente impedisce oggi ai privati di istituire borse di studio e forme di agevolazione per i meritevoli, non si capisce in che modo tale modello possa funzionare per il sostegno agli studenti privi di

mezzi o residenti in aree svantaggiate. Il sospetto è che si vogliano semplicemente abbandonare o almeno fortemente ridimensionare, anche a livello di istruzione scolastica, alcuni imprescindibili obblighi di assistenza e sostegno pubblici che peraltro qualificano il livello di civiltà e democrazia di un Paese moderno;

per quanto riguarda l'università e la ricerca pubblica, il disegno di legge finanziaria per il 2004 si connota soprattutto per la riduzione delle risorse e il generale ridimensionamento degli istituti pubblici, a favore di nuovi organismi dalle funzioni e competenze, del tutto sovrapponibili a quelli esistenti, introdotti parallelamente attraverso il decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, con improvvido uso della decretazione d'urgenza; entro il perimetro dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, si rilevano infatti solo cospicui interventi di definanziamento, concentrati soprattutto sugli stanziamenti in conto capitale. In particolare, l'unità previsionale di base dedicata alla ricerca applicata (u.p.b. 25.2.3.2) presenta una riduzione di 229,7 milioni di euro, mentre il Fondo unico degli investimenti per l'università e la ricerca (u.p.b. 25.2.3.7) risulta ridotto per 110,2 milioni di euro;

in questo quadro, l'aspetto più critico per il sistema universitario e della ricerca pubblica rimane tuttavia la conferma del blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, che continua ad impedire l'ingresso strutturale di nuovi ricercatori nelle strutture della ricerca pubblica. Le stesse difficoltà permangono a livello dell'insegnamento universitario, dove il mancato ricambio generazionale ha ormai di fatto estromesso dalla docenza almeno due generazioni di ricercatori. È evidente come, in questa situazione di generale disinvestimento nelle giovani generazioni, anche la misura di incentivo al "rientro dei cervelli", contenuta nel decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, articolo 3, non possa produrre alcun effetto apprezzabile. Non si capisce infatti quanti ricercatori italiani all'estero possano giovarsi di uno sconto fiscale sull'IRPEF in caso di rientro in Italia, se il sistema della ricerca pubblica (e quindi oltre il 60 per cento della ricerca nazionale) è del tutto bloccato e le opportunità per produrre reddito semplicemente non ci sono,

in relazione alle premesse esposte, esprimono parere contrario sullo stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e sulle connesse parti del disegno di legge finanziaria per il 2004, per le parti di competenza della Commissione.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 11ª COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

sullo stato di previsione
del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
(2513 - Tabella 4)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 2512

(ESTENSORE BATTAFARANO)

I senatori dei Gruppi dei Democratici di Sinistra, della Margherita, dei Verdi e Misto-comunista della 11ª Commissione permanente,

esaminato lo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'anno finanziario 2004, nonché le parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria,

premesso che:

nella generale mancanza di credibili politiche per lo sviluppo idonee a sostenere i consumi delle famiglie e il potere d'acquisto dei salari, l'inconsistenza degli interventi in materia previdenziale e sociale contenuti nel disegno di legge finanziaria per il 2004 assume un rilievo del tutto particolare;

infatti, se per un verso alcune enfatizzate misure sociali del Governo sono cadute nell'oblio senza aver prodotto gli esiti annunciati, per altro verso la manovra finanziaria 2004 non sembra rilanciare il profilo sociale dell'azione di Governo, limitandosi a proporre misure di tono minore e di modesto contenuto finanziario;

tra i casi di più vistoso abbandono di obiettivi riformatori già annunciati nel corso dell'attuale legislatura, si segnalano innanzitutto il mancato innalzamento di tutte le pensioni fino alla soglia del milione di vecchie lire mensili e la mancata riforma dei trattamenti di disoccupazione;

in particolare, nel caso del prospettato incremento dei trattamenti pensionistici al di sotto del milione di vecchie lire mensili, a fronte di una platea di potenziali beneficiari pari a 7,6 milioni di persone, gli effetti della misura contenuta nella legge finanziaria 2002 (articolo 38, legge n. 448 del 28 dicembre 2001), hanno di fatto raggiunto appena 1,4 milioni

di pensionati, cioè soltanto il 18 per cento dei destinatari. Si tratta di un risultato tanto più negativo per la credibilità dell'azione pubblica, in quanto esprime il tradimento di un'aspettativa prima fortemente alimentata, poi ridimensionata e infine del tutto trascurata; un'aspettativa, per di più, nutrita da una categoria tipicamente debole, quale quella dei pensionati al minimo;

da allora, la questione della povertà e marginalizzazione sociale dei pensionati al minimo non solo è rimasta senza alcuna risposta, ma si è addirittura estesa, per effetto della forte spinta inflazionistica e dei rincari che hanno colpito pesantemente i settori della spesa più sensibili per i pensionati: i generi alimentari e le tariffe. Come è evidente, dunque, anche il milione di vecchie lire al mese promesso e negato alla maggior parte dei pensionati al minimo, sarebbe oggi già del tutto insufficiente, come dimostra la recente indicazione dell'Istat che ha individuato in 800 euro mensili la soglia di povertà per una famiglia di due persone;

ciò nondimeno, la manovra finanziaria per il 2004 – intesa come il combinato disposto del disegno di legge finanziaria e del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003 – non reca alcuna nuova risorsa per il finanziamento delle pensioni integrate al minimo (di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503), ma semmai annuncia, attraverso l'articolo 42 del decreto-legge n. 269 del 2003, una «stretta» sui trattamenti d'invalidità, con finalità di risparmio e di equità che sarebbero pienamente condivisibili se solo vi fosse un credibile investimento in politiche sociali e d'assistenza per gli anziani non autosufficienti e per le loro famiglie;

un altro fronte sociale apparentemente «dimesso» dalle politiche sociali del Governo è rappresentato dalla riforma degli ammortizzatori sociali. Attraverso la sottoscrizione con le parti sociali del cosiddetto Patto per l'Italia, avvenuta nel luglio 2002, il Governo si era infatti impegnato a disporre, già nella legge finanziaria del 2003, un incremento dell'indennità di disoccupazione in vista di una generale riforma degli strumenti di sostegno e integrazione al reddito. Il Patto prevedeva, in particolare, che a tal fine fossero intanto destinati 700 milioni di euro all'anno, da reperire nell'ambito della manovra finanziaria per il 2003. In realtà, eludendo lo spirito e la lettera del Patto per l'Italia, la legge finanziaria 2003 non recò alcun immediato intervento sugli ammortizzatori sociali e quegli importi furono iscritti solo nel Fondo speciale di parte corrente (Tabella A), destinato al finanziamento di leggi di spesa future. Nessuna iniziativa legislativa in materia ha nel frattempo raggiunto l'approvazione (lo stralcio del disegno di legge delega in materia di lavoro è tuttora pendente al Senato) e quell'impegno, nonché le risorse ad esso destinate, sono scomparsi dall'agenda del Governo;

il disegno di legge finanziaria per il 2004, infatti, si limita quest'anno a replicare l'appostazione in Tabella A delle medesime risorse già previste dalla legge finanziaria per il 2003, con la differenza che tra le finalizzazioni degli stanziamenti del Ministero del lavoro compare ora non soltanto l'incremento dei trattamenti di disoccupazione, ma anche il finanziamento dell'assegno per il secondo figlio, introdotto dall'articolo

21 del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, con la conseguente erosione del *plafond* effettivamente disponibile;

inoltre, il disegno di legge finanziaria non prevede alcuna nuova disposizione di spesa per il rinnovo della Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) e dei trattamenti di integrazione salariale e di mobilità in scadenza al 31 dicembre 2003 per numerose categorie di lavoratori, quali quelli di imprese commerciali con più di 50 addetti, del settore turismo e vigilanza, di aziende appaltatrici di impianti telefonici, dipendenti di aziende in liquidazione interessate da accordi di programma o da contratti d'area. Né sono previsti finanziamenti di sostegno all'accesso alla pensione dei lavoratori impegnati in mansioni particolarmente usuranti;

altrettanto carente risulta il disegno di legge finanziaria 2004 sotto il profilo degli incentivi all'occupazione, in particolare all'occupazione giovanile e all'autoimpiego. In particolare, non sono previste risorse aggiuntive da destinare alla formazione professionale qualificata e all'avviamento di un'attività professionale o imprenditoriale;

a fronte di queste significative omissioni in materia di politiche sociali, il disegno di legge finanziaria propone all'articolo 16 l'introduzione di una nuova misura di sostegno al reddito per i più bisognosi, nella forma di un cosiddetto «reddito di ultima istanza». Si tratta di una riedizione, sotto nuovo nome, di un istituto introdotto dai governi dell'Ulivo nel corso dell'ultima legislatura: il reddito minimo di inserimento. In particolare, il decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, aveva introdotto con successo tale strumento – in via sperimentale e limitatamente ad alcune aree del territorio – secondo un modello d'intervento graduale e pienamente rispettoso delle competenze degli enti territoriali in materia di assistenza, come riaffermate dalla riforma del Titolo V dalla Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001);

con tutt'altro spirito, dunque, il Governo si inserisce nella stessa materia, con una nuova disciplina che prescinde totalmente dall'esperienza già maturata, secondo un modello del tutto vago di concorrenza «al finanziamento delle regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro» (articolo 16, comma 1 del disegno di legge finanziaria). L'aspetto più problematico, anche sotto il profilo dei rapporti con le regioni, è costituito dal finanziamento di tale strumento. Non è infatti prevista una dotazione *ad hoc*, ma solo un accesso al Fondo nazionale per le politiche sociali, peraltro «nei limiti delle risorse preordinate allo scopo dal Ministero del lavoro». Il rischio è che il nuovo strumento sottragga al Fondo risorse e che tale operazione si traduca indirettamente in un maggiore onere per le finanze regionali. Infine, le modalità di attuazione della nuova disciplina sono rimesse ad uno o più decreti del Ministro del lavoro, senza alcuna previsione né di un termine temporale certo, né di alcuna forma di partecipazione o consultazione delle regioni e degli enti locali, in spregio ai princìpi costituzionali di concorrenze e sussidiarietà;

per quanto riguarda le disposizioni di cui all'articolo 17 del disegno di legge finanziaria, in materia di previdenza complementare, si rileva che esse introducono benefici fiscali a favore dei fondi pensione in situazione di squilibrio, preesistenti all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 124 del 21 aprile 1993, connotandosi quindi come un intervento limitato ad un ambito ristretto e non di semplificazione e di effettiva incentivazione;

con riferimento agli stanziamenti disposti nelle Tabelle allegate al disegno di legge finanziaria, si rileva come nella Tabella C risultino del tutto insufficienti le previsioni di spesa per la formazione professionale che continua a occupare una posizione del tutto marginale in un contesto già fortemente depauperato; alla medesima Tabella C non figura inoltre alcun nuovo stanziamento a sostegno degli asili nido pubblici, confermando la volontà del Governo di perseguire una linea di maggior favore nei confronti delle strutture private; mentre, con riguardo alle risorse destinate al Fondo per l'occupazione, di cui alla Tabella D, si deve registrare una forte contrazione;

infine, con riguardo al pubblico impiego dei comparti statale e non statale, considerato che:

a fronte di un allarmante andamento dell'indice dei prezzi al consumo, le risorse previste all'articolo 10 del disegno di legge finanziaria per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, facendo riferimento ad un tasso di inflazione programmata che il Governo non ha inteso adeguare nell'ambito della Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria, risultano insufficienti per adeguare le retribuzioni all'inflazione reale;

l'articolo 11 del disegno di legge finanziaria, riproponendo il blocco generalizzato delle assunzioni a tempo indeterminato da parte delle pubbliche amministrazioni, configura il rischio concreto di una paralisi nell'azione amministrativa a tutti i livelli territoriali; ad essere escluse dal blocco sarebbero le sole forme contrattuali più precarie, per le quali è comunque fortemente limitata la possibilità di trasformazione in contratti a tempo indeterminato;

viene stabilita la proroga per il 2004 dei contratti di lavoro a tempo determinato per gli ex lavoratori socialmente utili dei Ministeri dell'economia e delle finanze, dei beni e delle attività culturali, della salute e della giustizia, senza peraltro delineare alcun percorso per la progressiva stabilizzazione, anche attraverso procedure concorsuali, di questi lavoratori ormai da tempo impegnati nella pubblica amministrazione e negli uffici ministeriali,

in base alle premesse indicate, esprimono parere negativo sui provvedimenti in esame.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 13ª COMMISSIONE PERMANENTE

(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

sullo stato di previsione
del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
(2513 - Tabella 10)
(limitatamente a quanto di competenza)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 2512

(ESTENSORE ROTONDO)

I senatori dei Gruppi dei Democratici di Sinistra, della Margherita e dei Verdi della 13ª Commissione permanente,

esaminato lo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'anno finanziario 2004, limitatamente a quanto di competenza, nonchè le parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria,

considerati:

la riduzione dei fondi prevista dalla Tabella 10, relativamente al finanziamento di programmi di riqualificazione urbana;

la modesta entità dei fondi per interventi a difesa di Venezia e della sua laguna;

il mancato attenzionamento delle problematiche relative all'accesso alle locazioni abitative;

considerato, inoltre, che:

così come riferito dallo stesso Ministro delle finanze, il condono edilizio (previsto dall'articolo 32 del decreto-legge del 30 settembre 2003, n. 269) è componente fondamentale della manovra finanziaria per il 2004, che quindi si connota per la più estesa e devastante operazione di aggressione del territorio e di demolizione del patrimonio dello Stato mai realizzata con un unico intervento legislativo;

su una manovra correttiva di 16 miliardi di euro annunciata dal Governo, ben 8,2 miliardi di euro sono infatti riconducibili per un verso al condono edilizio (3,2 miliardi di euro) e per altro verso alla dismissione di immobili (5 miliardi di euro), secondo un modello di finanza pubblica –

ormai consolidato in questa legislatura – integralmente affidato all'esigenza di fare cassa in spregio al principio di legalità, ai requisiti di etica e moralità dell'azione pubblica e ai diritti delle generazioni future;

in particolare, la portata del nuovo condono edilizio appare del tutto inedita, per l'estensione e per la natura degli abusi ammessi alla sanatoria;

rispetto al passato, per la prima volta si ammettono al condono anche le opere realizzate sul patrimonio indisponibile dello Stato e sulle aree demaniali, comprese quelle del demanio marittimo, mai raggiunto fino ad oggi da provvedimenti di sanatoria;

il pregio, la delicatezza paesaggistico-ambientale e l'accessibilità pubblica delle nostre coste sono dunque esposte a un *vulnus* mortale, che nessun intervento legislativo riparatore potrà mai adeguatamente riparare;

all'aggressione fisica del demanio dello Stato, operata con questo condono, si aggiunge la demolizione del principio giuridico, finora indiscusso, che vedeva attratte nel patrimonio pubblico le opere illegalmente costruite su aree demaniali. In questo caso, è l'area demaniale o del patrimonio disponibile dello Stato ad entrare nel patrimonio del responsabile dell'abuso, previa intesa dell'Agenzia del demanio, e senza peraltro alcuna cautela per la natura ambientale e l'assetto idro-geologico del suolo interessato;

in definitiva, l'attuale condono edilizio si espone, sotto diversi profili, alla censura di illegittimità costituzionale, con le drammatiche conseguenze che ciò comporterebbe anche per i cittadini che abbiano acceduto alla sanatoria;

la materia del condono presenta infatti sia un rilievo penale, in quanto estingue i reati connessi all'abusivismo, sia un rilievo amministrativo. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la competenza esclusiva dello Stato in questa materia deve ritenersi riferita solo alla sfera penale, essendo la materia del «governo del territorio» rimessa alla competenza concorrente delle regioni (articolo 117 della Costituzione). Inoltre, lo Stato non può esercitare direttamente le funzioni amministrative, se non in via sussidiaria in caso di inerzia, rispettivamente, di comuni, province e regioni (articolo 118 della Costituzione);

si capisce dunque come, nell'attuale cornice costituzionale, un condono edilizio realizzato secondo le modalità e i contenuti proposti dal Governo è destinato non solo a porre seri problemi applicativi, ma anche ad innescare un conflitto istituzionale senza precedenti con i comuni e le regioni;

del resto, il mancato coinvolgimento delle regioni nella fase di predisposizione della disciplina del condono edilizio, si configura già in sé come motivo di illegittimità costituzionale, secondo quanto indicato dalla recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, sulla legge 21 dicembre 2001, n. 443, cosiddetta «legge obiettivo». In quel caso, la Corte ha infatti riconosciuto la parziale illegittimità della legge per la parte in cui interviene in forma penetrante ed incisiva in ambiti

di competenza concorrente spettanti alle regioni, senza la preventiva intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

infine, nulla impedisce che le regioni, nell'esercizio delle competenze legislative loro costituzionalmente spettanti, dettino norme nella materia «governo del territorio» in grado di incidere sull'ampiezza e sulle modalità di realizzazione del condono, determinando una variazione in diminuzione dell'ammontare del gettito;

tale circostanza rende dunque del tutto aleatorie le maggiori entrate attese dal condono e quindi l'attendibilità della copertura della legge finanziaria per il 2004, integralmente affidata agli effetti finanziari del decreto-legge n. 269 del 2003, secondo quanto espressamente evidenziato dallo schema di copertura;

in tal senso, si profila anche una violazione del vincolo costituzionale di copertura delle leggi di spesa, come sancito dell'articolo 81 della Costituzione,

in relazione alle considerazioni svolte, esprimono parere contrario sui provvedimenti in esame.

€ 1,00