

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia. C. 1441-ter-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alla X Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	177
ALLEGATO (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	183

SEDE REFERENTE:

Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alle terapie del dolore. Testo unificato C. 624 Binetti, C. 635 Polledri e Rivolta, C. 1141 Livia Turco, C. 1830 Di Virgilio, C. 1738 Bertolini, C. 1764-ter Cota e C. 1968-ter Saltamartini (<i>Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 1312 Farina Coscioni</i>)	178
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	182

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 17 giugno 2009. — Presidenza del presidente Giuseppe PALUMBO. — Interviene il viceministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Ferruccio Fazio.

La seduta comincia alle 15.15.

Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia. C. 1441-ter-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

(Parere alla X Commissione).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato nella seduta del 16 giugno 2009.

Lucio BARANI (PdL), *relatore*, anche alla luce delle considerazioni emerse nel dibattito, formula una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 15.20.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 17 giugno 2009. — Presidenza del presidente Giuseppe PALUMBO. — Interviene il viceministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Ferruccio Fazio.

La seduta comincia alle 15.20.

Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alle terapie del dolore.

Testo unificato C. 624 Binetti, C. 635 Polledri e Rivolta, C. 1141 Livia Turco, C. 1830 Di Virgilio, C. 1738 Bertolini, C. 1764-ter Cota e C. 1968-ter Saltamartini.

(Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 1312 Farina Coscioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo nella seduta del 7 aprile 2009.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, avverte che è stato richiesto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, rimane così stabilito.

Avverte, inoltre, che, in data 12 maggio 2009, è stata assegnata alla Commissione, in sede referente, la proposta di legge n. 1312 Farina Coscioni ed altri: « Delega al Governo per la semplificazione della disciplina in materia di farmaci antalgici a fini di tutela della qualità della vita dei malati terminali ». Poiché la suddetta proposta di legge verte su materia analoga a quella delle proposte di legge n. 624, n. 1141, n. 635, n. 1140, n. 1830, n. 1738, n. 1764-ter e n. 1968-ter, la presidenza ne dispone l'abbinamento ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del regolamento.

Avverte, altresì, che sul testo unificato adottato come testo base, quale risultante dagli emendamenti approvati, sono pervenuti i pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva: parere favorevole con osservazioni della I Commissione; parere favorevole con osservazione della II Commissione; parere favorevole con condizioni della VII Commissione; parere favorevole della XIV Commissione e parere favorevole con osservazioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Per quanto riguarda la V Commissione, il presidente Giancarlo Giorgetti ha inviato una lettera, in data 16 giugno 2009, con cui comunica quanto segue: « Caro Presidente, nella seduta del 23 aprile scorso, la

Commissione bilancio ha esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 624 e abb. predisposto dalla Commissione da te presieduta. In tale occasione, il relatore e il rappresentante del Governo hanno espresso una serie di rilievi in ordine ai profili finanziari del provvedimento. In linea generale, è emerso come vada rafforzata la coerenza del testo con l'attuale sistema di finanziamento e di organizzazione, aspetti questi inscindibilmente legati, del sistema sanitario, precisando in primo luogo che le risorse vincolate di cui all'articolo 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni, possono essere destinate alle cure palliative ed alla terapia del dolore solo in applicazione delle procedure vigenti basate su accordi stipulati annualmente tra Stato e regioni. Perplessità ha inoltre, in particolare, suscitato la previsione dell'articolo 5 relativa all'istituzione della rete di cure palliative, articolata in specifiche strutture e figure professionali, specificate dall'articolo 6, e dotata di apposite strutture di coordinamento nazionali e regionali, che appare suscettibile, vincolando gli organismi del servizio sanitario regionale a specifici adempimenti, di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Cosa diversa risulterebbe evidentemente impegnare le regioni in un lavoro di ricognizione della rete attualmente esistente da individuare sulla base di requisiti minimi da stabilire mediante intesa tra Stato e regioni. Analogamente, per quanto riguarda gli articoli 8 e 9, è stato evidenziato che la fissazione di requisiti minimi di personale per i centri residenziali di cure palliative appare suscettibile di incrementare i costi per i servizi in questione. Anche l'articolo 10, prevedendo l'istituzione di una rete di terapia del dolore, è stato ritenuto suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, non quantificati, né coperti. Per quanto riguarda invece l'articolo 13, al fine di escludere effetti di incremento della spesa pubblica, occorrerebbe chiarire che le iniziative di formazione obbligatoria verranno svolte nell'ambito dei programmi

già previsti dalla normativa vigente e non comportano pertanto nuovi oneri a carico della finanza pubblica. Riguardo all'Osservatorio nazionale di cui all'articolo 14 è stata invece segnalata la necessità di chiarire le modalità di utilizzo delle risorse finanziarie previste dalla disposizione che appaiono tra l'altro di non trascurabile entità.

Su indicazione del relatore in Commissione bilancio, nella seduta svoltasi in data odierna, la Commissione mi ha dato mandato di rappresentarti l'esito della discussione, affinché la tua Commissione possa valutare la possibilità di una riformulazione del testo idonea a superare i susposti rilievi relativi alla quantificazione ed alla copertura delle spese recate dal provvedimento ».

Avverte, pertanto, che si farà carico di presentare, in sostituzione del relatore, emendamenti volti a superare i profili problematici evidenziati nella lettera del presidente della V Commissione, ai quali ciascun deputato potrà naturalmente presentare subemendamenti.

Paola BINETTI (PD) esprime stupore e disappunto per la lettera del presidente della V Commissione, che sembra muovere dal presupposto che fosse possibile un intervento legislativo sulle cure palliative senza risorse aggiuntive. Invita, pertanto, il presidente a contestare puntualmente le molte affermazioni discutibili contenute nella citata lettera.

Livia TURCO (PD) dichiara che, anche alla luce dei motivi esposti dalla collega Binetti e ritenendo che la lettera del presidente della V Commissione offenda la dignità del lavoro parlamentare e dei tanti pazienti che attendevano con fiducia un diverso esito dell'*iter* parlamentare del progetto di legge in esame, i deputati del suo gruppo abbandonano l'aula della Commissione per protestare contro quella che si avvia a diventare una mera « legge manifesto ».

Massimo POLLEDRI (LNP) ricorda che la V Commissione ha istituzionalmente il

compito di verificare la copertura finanziaria dei provvedimenti al suo esame e di esprimere, conseguentemente, il proprio parere al riguardo. Tuttavia, proprio in considerazione della natura *bipartisan* della proposta di legge in esame, la stessa Commissione ha ritenuto che una lettera recante l'invito a riformulare il testo fosse, sebbene irrituale, senz'altro preferibile all'espressione di un parere contrario. Dichiaro, pertanto, di non comprendere l'indignazione espressa con veemenza dai colleghi del Partito democratico, anche se, indubbiamente, le osservazioni contenute nella lettera del presidente della V Commissione comporteranno un supplemento di lavoro e di approfondimento. A tale riguardo, auspica infine che il Governo collabori con la Commissione allo scopo di garantire che il testo risultante dagli ulteriori emendamenti che il presidente Palumbo, sostituendo il relatore, si farà carico di presentare, non incorra in un parere contrario della stessa V Commissione per carenza di copertura finanziaria.

Domenico DI VIRGILIO (PdL) stigmatizza la decisione di alcuni deputati del Partito democratico di abbandonare l'aula della Commissione, rifiutandosi di ascoltare le argomentazioni degli altri componenti la Commissione. Ritiene che la lettera del presidente della V Commissione, sebbene irrituale e, forse, per certi versi discutibile, dimostri comunque la volontà della maggioranza di pervenire all'approvazione di una legge sulle cure palliative e sulle terapie del dolore. Esprime, quindi, forte apprezzamento per l'ordinanza con cui il Governo è recentemente intervenuto per semplificare la prescrizione di farmaci antidolore, ivi compresi alcuni farmaci oppiacei. Conclusivamente, osserva che, sebbene alcune delle osservazioni contenute nella citata lettera sembrino andare al di là dell'ambito di competenza della V Commissione, lo spirito della stessa è certamente costruttivo e aiuterà la Commissione a giungere all'approvazione definitiva della proposta di legge in esame.

Laura MOLTENI (LNP) stigmatizza la decisione dei colleghi del Partito democra-

tico di abbandonare l'aula della Commissione, senza fermarsi a discutere e ad approfondire i contenuti della lettera del presidente della V Commissione. Osserva, inoltre, che il Governo ha adottato e sta adottando interventi concreti al fine di incrementare l'impiego dei farmaci antidolore, quali, ad esempio, l'ordinanza già citata dal collega Di Virgilio. Sottolinea quindi come, con riferimento al provvedimento in esame, la V Commissione non abbia espresso parere contrario, ma si sia limitata a segnalare alcuni profili problematici indicando la traccia di possibili soluzioni da percorrere. Ricorda, altresì, come alcune regioni dispongano già oggi di un sistema efficiente di cure palliative e presentino, al contempo, una situazione finanziaria decisamente virtuosa. Tuttavia, le cure palliative non devono venir meno anche nelle regioni che non si trovano nella stessa situazione, nel rispetto del principio di tutela dei livelli essenziali di assistenza. Osserva infine che, se si vogliono evitare inutili duplicazioni e sperpero di denaro pubblico, occorre affrontare il tema delle cure palliative in modo pragmatico anche sotto il profilo finanziario, al fine di dare una risposta concreta ai bisogni dei cittadini, evitando il rischio di scrivere una « legge manifesto » o, peggio, una sorta di libro dei sogni.

Maria Antonietta FARINA COSCIONI (PD) prende atto, con rammarico, di aver giustamente criticato la scelta compiuta a suo tempo, con l'assenso dello stesso Partito democratico, di separare i progetti di legge in materia di cure palliative e di dichiarazione anticipata di trattamento. L'epilogo odierno conferma, a suo avviso, la pericolosità di tale decisione, che ha consentito alla maggioranza di approvare, in un ramo del Parlamento, il progetto di legge sul testamento biologico, senza impegnarsi, contemporaneamente, per reperire le risorse necessarie a un intervento legislativo sul tema delle cure palliative. Auspica, comunque, che la Commissione si impegni nella ricerca di una soluzione che, superando i profili critici evidenziati dalla V Commissione, consenta di raggiungere

l'obiettivo prioritario, che rimane, a suo avviso, l'approvazione di una legge in materia di cure palliative.

Carla CASTELLANI (Pdl) ritiene che sarebbe sbagliato giudicare catastrofica la lettera del presidente della V Commissione, anche se, effettivamente, essa espone la maggioranza alle facili critiche dell'opposizione. Non è piacevole, infatti, lavorare per mesi su un provvedimento, come ha fatto la Commissione sulla proposta di legge in esame, per vederla poi messa profondamente in discussione dalla V Commissione. Dichiarò, inoltre, che proprio le differenze esistenti tra le diverse regioni, ricordate dalla collega Laura Molteni, rendono necessario un intervento legislativo statale. Bisogna dunque continuare a lavorare affinché determinate prestazioni siano garantite effettivamente su tutto il territorio nazionale. Ribadisce infine che, come già ha avuto modo di osservare, la conclusione dell'*iter* in Commissione del provvedimento in titolo appare una condizione essenziale perché si possa avviare l'esame delle proposte di legge in materia di testamento biologico.

Lucio BARANI (Pdl) stigmatizza la decisione dei colleghi del Partito democratico di abbandonare per protesta l'aula della Commissione. Riconosce, tuttavia, che la lettera del presidente della V Commissione desta alcune perplessità e, soprattutto, mette in discussione il lavoro svolto dalla Commissione, con la partecipazione del Governo. Ritiene, peraltro, che non si possa superare le obiezioni contenute nella citata lettera demandando l'intera materia alle regioni e rinunciando, dunque, a un intervento legislativo statale. Auspica, pertanto, la rapida approvazione degli emendamenti che il presidente Palumbo, in sostituzione del relatore, si farà carico di presentare e invita il viceministro Fazio ad attivarsi al fine di reperire le necessarie risorse aggiuntive. Esprime infine apprezzamento per l'ordinanza con cui lo stesso viceministro è intervenuto per semplificare la prescrizione dei farmaci antidolore.

Alessandra MUSSOLINI (Pdl) dichiara di considerare positiva e, per certi versi, tranquillizzante la lettera del presidente della V Commissione, poiché ritiene che il testo base licenziato dalla Commissione delineasse, effettivamente, un intervento legislativo troppo pesante e invasivo. Stigmatizza, quindi, la reazione eccessiva dei deputati del Partito democratico, che, invece, avrebbero dovuto apprezzare l'ordinanza con cui il Governo è già intervenuto per semplificare la prescrizione dei farmaci antidolore. Ritiene che il presidente, sostituendo il relatore, debba farsi carico non solo di presentare gli emendamenti volti a superare i profili critici segnalati dalla V Commissione, ma anche di rispondere pubblicamente a eventuali attacchi strumentali dell'opposizione, difendendo il lavoro svolto dalla Commissione. Esprime, infine, un giudizio particolarmente positivo sulla parte della citata lettera da cui traspare l'opportunità di ridurre le risorse destinate all'Osservatorio istituito dalla proposta di legge in esame e invita il presidente a presentare un emendamento in tal senso.

Carmelo PORCU (Pdl) desidera approfittare della presenza del viceministro Fazio per invitare il Governo ad adoperarsi affinché l'iter del provvedimento in esame non si concluda come, nelle passate legislature, l'esame dei provvedimenti in materia di non autosufficienza. In particolare, al fine di evitare una sostanziale esautorazione della Commissione di merito da parte della V Commissione, auspica che il Governo intervenga costantemente in Commissione, fornendo alla stessa ogni necessario ragguaglio in ordine alla copertura finanziaria dei provvedimenti in esame. Ribadisce, infine, la necessità di un intervento legislativo statale in materia di cure palliative, sebbene più snello e leggero rispetto a quello inizialmente ipotizzato.

Maria Antonietta FARINA COSCIONI (PD), intervenendo per una precisazione, osserva che il Governo, nella persona del sottosegretario Roccella, chiarì fin dal

principio che non erano disponibili risorse aggiuntive per il provvedimento in esame. Invita, pertanto, il Governo a fornire garanzie adeguate circa la copertura finanziaria della proposta di legge che la Commissione andrà ad approvare.

Il viceministro Ferruccio FAZIO osserva che l'adozione di un intervento legislativo statale sul tema delle cure palliative e delle terapie del dolore obbliga il Parlamento a tener conto della delicata e complessa fase di transizione istituzionale apertasi con la modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione. L'attuale sistema, incentrato sul finanziamento del Fondo sanitario nazionale gestito dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, rappresenta, a suo avviso, un modello di *governance* perfettamente funzionante, che l'attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale è destinata a migliorare ulteriormente. Sottolinea, inoltre, che tale modello beneficia attualmente di un ottimo rapporto tra il Governo nazionale e le regioni. Rivendica quindi al Governo un ruolo di coordinamento che, facendo leva proprio sulle regioni più virtuose, spingerà anche le altre regioni ad elevare la qualità del governo della sanità. Desidera precisare che ciò non significa affatto che non si possano stanziare risorse aggiuntive per le cure palliative, ma che il Governo ha quantificato tale stanziamento, pari a 100 milioni di euro per l'anno in corso, tenendo conto delle peculiarità del descritto modello di *governance*. Da questo punto di vista, ritiene che la principale mancanza del testo licenziato dalla Commissione, su cui si sofferma anche la lettera del presidente della V Commissione, derivi dal fatto di non aver tenuto sufficientemente conto di questo sistema di governo. Più in particolare, dichiara di condividere molte delle osservazioni contenute nella citata lettera, anche se ritiene superabili le perplessità ivi espresse in ordine all'individuazione di specifiche strutture e figure professionali della rete di cure palliative, di cui all'articolo 6, e all'istituzione di una

rete di terapia del dolore, di cui all'articolo 10. Conclusivamente, osserva che l'approvazione di una legge di indirizzo, che definisca *standard* minimi per le cure palliative, non rappresenta affatto una prevaricazione ai danni del Parlamento, ma l'unica strada che questo può percorrere nel rispetto dell'attuale sistema di governo della sanità.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, ribadisce che si farà carico di presentare, in sostituzione del relatore, emendamenti volti a superare i profili critici evidenziati nella lettera del presidente della V Commissione; successivamente, sarà stabilito un termine per la presentazione dei relativi subemendamenti. Auspica, quindi, che il confronto in Commissione possa ripren-

dere nello spirito costruttivo e positivo che lo ha caratterizzato sin qui, sottolineando, al riguardo, come la citata lettera abbia consentito di evitare un parere contrario della V Commissione e, pertanto, non dovrebbe dare adito a eccessive contestazioni da parte dell'opposizione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.15.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 16.15 alle 16.25.

ALLEGATO

Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia. C. 1441-ter-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XII Commissione,

esaminato per le parti di competenza il disegno di legge n. 1441-B-ter: Disposizioni per lo sviluppo economico e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia;

apprezzata l'azione a tutela della qualità della produzioni agroalimentari, della pesca e dell'acquacoltura;

considerata l'esigenza di tutela della salute espressamente riconosciute all'articolo 25, comma 2, lettera *b*), e all'articolo 27 comma 14,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di un coinvolgimento del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali nelle iniziative volte a tutelare la qualità delle produzioni agroalimentari, della pesca e dell'acquacoltura, di cui all'articolo 18;

valuti la Commissione di merito l'opportunità di un analogo coinvolgimento del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali che parrebbe auspicabile con riferimento al procedimento disciplinato dal comma 1 del medesimo articolo 25, nonché alle procedure per l'adozione del decreto di cui all'articolo 27, comma 14.