

Questo rapido cambiamento della struttura epidemiologica ha imposto alla società contemporanea una serie di interrogativi per i quali attualmente non vi sono risposte adeguate alla gravità dei problemi. Lo studio dei fenomeni sociali conseguenti al cambiamento della proporzione numerica tra le fasce di età della popolazione risulta di particolare interesse per gli enti preposti all'erogazione dei servizi siano essi di natura pubblica o di natura privata.

La scelta in condizioni di incertezza e l'avvicinarsi per gradi alle decisioni sembrano le regole guida di chi ha responsabilità programmatiche proprio perché il sistema delle politiche sociali deve in questo momento essere molto flessibile e purtroppo adeguarsi anche a priorità ed emergenze che non sempre è possibile fronteggiare con una capacità di programmazione adeguata.

In questo scenario risulta quindi di enorme importanza progettare studi e sperimentazioni per costituire specifici segmenti di risposta agli interrogativi complessi, tenendo conto di tutte le modificazioni che sono avvenute contemporaneamente a quelle quantitative e qualitative delle patologie.

I dati demografici mostrano quanto la definizione poi di persona anziana in termini di età sia difficile. Il crinale fra anzianità cronologica e vecchiaia patologica non è più nell'età, ma nelle manifestazioni di patologie, soprattutto di disabilità rispetto alle esigenze che l'attuale vita impone. Vi è infatti una sempre più marcata differenziazione all'interno della condizione anziana: gli anziani non sono più un gruppo caratterizzato esclusivamente da aspetti problematici come la malattia e la povertà, ma al contrario si configurano come gruppo longevo, più attivo e più sano.

È vero però che per una parte di essi, soprattutto i medio-vecchi, dai 75 ai 79 anni, e per quelli che hanno 80 anni ed oltre si pone comunque un problema di particolare assistenza ed un problema di qualità della vita, a fronte di una più lunga sopravvivenza che può essere caratteriz-

zata dalla presenza di malattie a carattere cronico, degenerativo e dalla perdita di autosufficienza.

A fronte dell'anziano incluso che continua a svolgere un ruolo positivo nella società, spesso vedendo la sua rilevanza sociale in gran parte subordinata allo svolgimento di un ruolo funzionale rispetto al nucleo familiare, — la cura dei nipoti ed il sostegno economico —, la crescita del numero dei grandi vecchi comporta anche un aumento delle situazioni di esclusione, di solitudine e di emarginazione rispetto alle quali tuttavia un evento determinante, quasi l'evento soglia rispetto alla entrata effettiva nella condizione anziana è rappresentato dalla perdita o dalla significativa riduzione dell'autosufficienza.

Il modello universalistico di esclusione dal mondo del lavoro, con le modalità di pensionamento, ha rappresentato sempre più anche il momento dell'esclusione sociale. Il processo di esclusione si sta dimostrando molto collegato a quello della perdita di autonomia, alla perdita di capacità di relazionarsi che diventa l'evento chiave della transizione verso la condizione di anziano, con le sue connotazioni problematiche.

Chiaramente tutti quelli che sono i principi cardine del provvedimento non possono trovare ostacolo da parte di chiunque abbia a cuore questa materia.

Tuttavia, va da sé che vi sono alcuni nodi focali che da subito avevo evidenziato e preoccupazioni che ritengo siano state affrontate anche con le associazioni delle persone disabili, e in particolare di quelle persone non autosufficienti con disabilità.

In particolare, rifiuto il concetto che le indennità di accompagnamento e quelle di comunicazione debbano in qualche modo subire una «partita di giro», per cui andrebbero a confluire nel fondo, senza cambiare nulla.

Non riempiamo scatole vuote e non pensiamo di spostare risorse soltanto per prolungare quello che è un giro di cassa. Per questa ragione io ritengo che non sia corretto far confluire le indennità di accompagnamento e di comunicazione all'in-

terno del fondo, perché questo non comporterebbe alcun cambiamento per la vita delle persone non autosufficienti.

Pertanto il nodo focale delle misure di finanziamento su cui ritengo importante aprire un dibattito, dovrà essere probabilmente quello che ci impegnerà più a fondo. Molto si è detto della possibilità di una addizionale.

Personalmente ritengo che, su questi temi, ci vorrebbe una conoscenza molto più diffusa e forse, in quel caso, avrebbe potuto essere una strada percorribile. Però, chiaramente, i pareri contrari a questa linea che per ora ci sono pervenuti ci devono far pensare anche al fatto che noi comunque dobbiamo arrivare a portare un contributo a questo tema, magari soltanto ad aprire la strada a questa materia.

Penso che questa discussione, nonostante l'ora tarda, sia comunque molto importante perché focalizzare, toccare con mano, mettere il dito nella piaga può essere utile anche per aprire un dibattito serio, impegnato in tutto il paese su questa materia che, vorrei ricordare, non è un problema che riguarda quel milione e 400 mila famiglie, ma riguarda tutti (*Applausi dei deputati dei gruppi della Lega nord Padania e di Forza Italia*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Massidda. Ne ha facoltà.

**PIERGIORGIO MASSIDDA.** Signor Presidente, generosi colleghi — che siete rimasti fino a questa tarda ora —, gentile sottosegretaria, non voglio ripetermi; rinuncerò al mio discorso, perché ripeterei le cose che abbiamo detto tutti. Abbiamo enunciato tanti numeri che chiariscono l'urgenza di questo intervento, ma probabilmente per quei pochi (o tanti) che ci stanno ascoltando e per quei tantissimi che stanno seguendo il nostro lavoro, forse è meglio chiarire il concetto.

Noi qui stiamo decidendo qualcosa di portata storica per l'Italia e, se mi permettete, anche di grande importanza a livello europeo: stiamo istituendo un terzo fondo. Forse non tutti sanno che, in que-

sto momento, in Italia esistono due fondi. Il primo è il fondo per la sanità, che cura la salute del cittadino e nel quale si trovano ingenti somme a disposizione dei non autosufficienti. La relazione che accompagna questo provvedimento dice che il 49 per cento delle giornate di ospedalizzazione è impegnato da persone non autosufficienti e soprattutto da anziani. Ma esiste un secondo fondo: il fondo per l'assistenza, il fondo che già sta mettendo a disposizione ingenti risorse.

Il problema è che soprattutto noi parlamentari che ci occupiamo da sempre di questi problemi abbiamo invece l'ambizione di moltiplicare il nostro sforzo in aiuto dei cittadini e soprattutto di quelle famiglie che, purtroppo, troppo spesso rimangono l'unico presidio a cui si rivolge chi ha questi problemi.

Vorrei però ricordare qualcosa che i colleghi non hanno detto; posso sottoscrivere quasi tutti gli interventi, quindi mi soffermerò soltanto su quanto non mi trova d'accordo. Nessuno ha ricordato che una delle grandi emergenze è legata anche al nuovo concetto di famiglia. Da qualche anno a questa parte la famiglia è cambiata: abbiamo un gran numero di famiglie formate da un solo elemento, che non sa a chi rivolgersi e non sempre ha dei familiari cui fare riferimento; ci sono poi nuclei familiari che si sono sciolti, soprattutto ad una certa età, in cui un congiunto non mantiene più con l'altro alcun rapporto. Ecco perché è sempre più necessario un intervento pubblico, è sempre più necessario un intervento domiciliare.

Vorrei chiarire a chi ci sta ascoltando che il tentativo di personalizzare il servizio lo abbiamo già fatto negli anni passati. Ricordo che la legge n. 328 del 2000, approvata nella precedente legislatura, vide anche in quella occasione una partecipazione di tutti, maggioranza e opposizione. Ecco perché, su questo, invito l'opposizione attuale alla tolleranza, perché il grande successo lo si ottiene soltanto se lottiamo tutti insieme per ottenere questo risultato! Se oggi dobbiamo istituire questo terzo fondo e reperire nuove risorse vuol dire che i principi della

legge n. 328 erano sacrosanti, hanno tracciato una linea, ma non erano collegati ad una destinazione, ad una disponibilità economica sufficiente, tant'è vero che non si sono potuti concretizzare. Oggi noi abbiamo l'ambizione di trovare risorse!

Ecco perché, su questa strada, ci siamo trovati perfettamente d'accordo. Vorrei riflettere con voi, invece, sulle posizioni divergenti dalla nostra. Non tutti, infatti, sono a conoscenza del fatto che, se riuscissimo a portare avanti l'iter di questo provvedimento, di qui a poco, metteremo a disposizione del nostro progetto lo 0,3 per cento del PIL della nostra nazione! Otto mila miliardi di vecchie lire che corrispondono a circa quattro miliardi di euro, ossia un quarto della legge finanziaria dello scorso anno! Vuol dire che è una scelta politica che dobbiamo fare tutti insieme. Se è vero che troveremo maggiori risorse per quest'obiettivo, significa che avremo a disposizione meno risorse per tante altre richieste provenienti dai cittadini.

Ecco perché io, che ho lottato affinché l'iter di questo provvedimento andasse avanti, qualche volta, ho espresso determinate perplessità e non mi sono sorpreso quando la Commissione finanze, nella sua totalità — quindi, maggioranza e opposizione — ha respinto questo provvedimento poiché non era d'accordo sul fondo di scopo e, quindi, con l'aumento delle tasse.

Credo che, fino all'ultimo, lotterò affinché l'iter di questo provvedimento vada avanti e vada avanti con ciò che abbiamo scelto. Tuttavia, non escludo anche di seguire strade alternative. Chiedo, se è possibile, di evitare di fare demagogia nel valutare altre strade, tipo quella che noi tracciamo nella proposta di legge a prima firma Di Virgilio — che vede anche la mia firma —, ossia di prendere come esempio ciò che ha realizzato un paese come la Germania (non credo che in questo momento si possa definire di destra) che ha trovato, per maggiore chiarezza, nell'assicurazione obbligatoria pubblica ben distribuita una soluzione *ad hoc* per coinvolgere soprattutto i cittadini e dare la sicurezza che le somme che si chiedono per i

contributi vengano veramente destinate a quel fondo. Uno dei tanti dubbi emersi in Commissione finanze era il seguente: siamo sicuri che, chiedendo solo un aumento a prevedere una tassa di scopo, si possa realizzare tale scopo? Quante brutte sorprese vi sono state?

Personalmente, mi batterò affinché sia data, in ogni caso, una risposta ai nostri ammalati. Voglio sfatare alcuni stereotipi. Chiaramente, abbiamo parlato di anziani, perché, leggendo i dati, si può constatare che, nel 2030, tra pochi anni, su 1.000 cittadini italiani, 307 saranno ultrasessantenni. Solo 100 cittadini avranno meno di cinque anni. È normale, dunque, preoccuparsi di ciò. La nostra sanità ha permesso che l'età media aumenti sempre di più e che l'Italia sia sempre più vecchia. Abbiamo potuto debellare grandi malattie e cronicizzare malattie che nel passato portavano alla morte. Ecco perché questa urgenza. Vorrei chiarire questo. Attualmente, non si parla solo di anziani. Quando si parla, infatti, di non autosufficienti, di deve chiarire che, secondo l'ISTAT, oltre 600 mila persone hanno più di sessant'anni, mentre sono 87 mila i minori. Sono 137 mila quelli compresi tra i 18 ai 34 anni di età, ma ben 510 mila sono sopra i trentaquattro anni. Vuol dire che, in questo momento, un milione e mezzo di cittadini italiani non sono autosufficienti, ma, nell'ambito di ciò, non si può parlare solo di malattie e di patologie della anzianità. Anzi. Se mi permettete, io, che, in quest'ultimo periodo, ho seguito diversi congressi, vorrei fare delle distinzioni. Questo provvedimento personalizza l'intervento. Si attuano delle differenze tra chi da sempre non è autosufficiente e chi, invece, non autosufficiente lo è diventato. Si tratta di un intervento completamente diverso. Molto spesso, vi è la necessità di un intervento a domicilio che non sia soltanto quello della fisioterapista e dell'assistente sociale. Vuol dire che tale intervento deve essere a trecentosessanta gradi.

Molte volte, il problema più impellente è anche quello di come cucinare tre pasti nell'arco della giornata. Ecco perché dob-

biamo personalizzare il problema. Sono contento che questo provvedimento vada avanti e che vi sia il coraggio, da parte nostra, di andare avanti con forza anche contro gli stessi partiti.

Ecco perché invito la maggioranza a fare la propria battaglia, ma chiedo anche alla minoranza di non dire certe cose. La citazione dell'onorevole Bindi mi induce non alla polemica, ma al chiarimento. La citazione dell'onorevole Prodi sul programma futuro mi ricorda esattamente il programma del 1996. Io ero dall'altra parte e seguivo: una delle poche cose che ho apprezzato è stata quella di sentire parlare degli autosufficienti.

Voglio ricordare che, nel 1996, il leader dello schieramento a cui appartengo fu messo in difficoltà proprio su questo tema. Proprio il Governo Prodi, dopo tante promesse, non poté realizzare ciò che aveva promesso per problemi economici, in momenti molto più felici di questi, perché qui stiamo parlando non di Governo di centrodestra o di centrosinistra: stiamo parlando di un problema internazionale, di un problema che vede l'Italia, per la prima volta, in una situazione addirittura più felice di quella della Germania e della Francia, che sono sempre stati i due paesi ai quali fare riferimento, anche per quanto concerne i non autosufficienti.

Nella stessa relazione di accompagnamento si fa riferimento alla scelta fatta dalla Francia — in difficoltà — ed a quella fatta dalla Germania, la quale fa riferimento all'assicurazione, che continua a garantire un livello di grande qualità. Ecco perché dico: non trascuriamolo, non strumentalizziamolo, perché nessuno sta portando acqua ad assicurazioni di amici o ad altri. Stiamo parlando di assicurazione pubblica; stiamo parlando di valutare esattamente uno strumento che si è rivelato vincente in nazioni che ci sono vicine quanto a strumenti.

In conclusione, dico che non dobbiamo arrenderci. Posso garantire che il provvedimento, lo abbiamo fatto sino ad oggi, non si deve arenare. Mi ha fatto molto piacere ascoltare gli interventi equilibrati di quanti mi hanno preceduto. Mi ha fatto

molto piacere soprattutto ascoltare la relazione della relatrice, che ha tutta la nostra fiducia. Non tutti sanno che, in passato, anche se è stato richiesto con forza dall'opposizione, su un provvedimento di questa portata non è stato mai concesso di fare da relatore ad un rappresentante dell'opposizione. Stavolta, la relazione è stata concessa per la grande stima che nutriamo per la relatrice, ma, soprattutto, per il grande equilibrio che è stato dimostrato da parte di tutta la Commissione e, se permettete, per la grande disponibilità di una maggioranza che non ha fatto valere i numeri con arroganza, ma ha posto in primo piano la ragione ed il tentativo di incontrarsi al di sopra dei propri interessi. Ecco perché dobbiamo continuare.

Ripeto che l'unico intervento stonato è stato quello dell'onorevole Bindi. È stato bellissimo l'intervento dell'onorevole Bindi, ma mi è dispiaciuto il suo tono polemico — che spero abbandoni, proprio per la stima che nutro per lei — quando ha affermato che la gente è stufo del centrodestra. Non dobbiamo fare propaganda politica su questo argomento. Evitiamolo, anche perché, se c'è qualcosa da dire da una parte, credetemi, anche dall'altra parte c'è molto da dire. Solo che in questo modo non facciamo molta strada.

Non solo in qualità di parlamentare, ma anche come fisiatra, come specialista in fisioterapia, ogni giorno, ho a che fare non solo con gli ammalati, ma anche con le loro famiglie: io ho il desiderio di poterli guardare negli occhi, io desidero sapere di avere percorso tutte le strade possibili per potere offrire loro questo risultato, ma sapendo anche che, comunque, dovrò risponderne anche ad altri, perché sto distogliendo ingentissime somme da altre necessità che, molto spesso, non vengono avvertite dai più come minori. Quindi, spero che nei prossimi giorni vi sia un incontro.

Ho apprezzato l'intervento del Governo, che è sempre stato rappresentato da due autorevolissimi sottosegretari. Credo che, se il Governo non avesse avuto la volontà di andare avanti, avrebbe bloc-

cato il provvedimento, com'era nelle sue possibilità. Allora, spero che vi sia una soluzione o, almeno, un inizio: non è scritto da nessuna parte che debba essere fatto per forza domani se è difficile realizzarlo domani. Quello che a noi interessa è che si inizi un percorso per arrivare ad una disponibilità economica congrua, per dare una risposta alle nostre famiglie. Ma la risposta è fatta anche di piccole cose. Ve ne racconto una.

In questi giorni io ho partecipato — per rispondere anche all'onorevole Bindi che dice che non si fa niente; vedete, le piccole cose molto spesso si sbaglia a non pubblicizzarle, perché quando non si pubblicizzano molte volte è come non averle fatte, ma molte volte la grandezza di qualcuno che le fa sta anche nel non esagerare nel pubblicizzarle — due settimane fa alla presentazione di un progetto che è stato attivato in Sardegna dalla direttrice delle entrate della Sardegna, dottoressa Spaziale, con il sottosegretario Saporito, quindi con un grande contributo di questo Governo insensibile, cattivo. Noi stiamo mandando in tutte le case degli anziani e di tutti i non autosufficienti dei rappresentanti dell'ufficio delle entrate a spiegare esattamente come è il fisco, per evitare soprattutto uno di quei tanti torti, ai quali nessuno ha dato risposta. Infatti, molto spesso, queste persone infelici, nonostante le grandi spese, per errori, per sbagli, per l'incapacità ad avvicinare chi gli spieghi qualcosa, devono pagare addirittura più tasse di quelle dovute, devono contribuire di più, nonostante stiano contribuendo anche le loro famiglie a risolvere i problemi.

Quindi, questa risposta è fatta anche di piccole cose, ma le piccole cose per chi soffre diventano gigantesche. Se riusciamo a risolverle, quanto più potremo risolverle tanto più noi avremo qualificato il nostro mandato parlamentare. Per tutti questi lavori, per tutti i sacrifici che fanno i parlamentari, che non sono quelli che vengono dipinti molto spesso dalla stampa tutti giorni, ma il cui lavoro è fatto di fatiche, di sacrifici, sottraendo tanto tempo alle loro famiglie, ai propri inte-

ressi, allora per queste ragioni, per questi sacrifici che facciamo ogni giorno, mi auguro che procederemo su questa strada e che andremo avanti. Io spero che si sia vittoriosi; se non sarà oggi, sarà domani; l'importante è arrivare vittoriosi, non perdiamoci per strada soltanto per divisioni partitiche (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e della Lega nord Padania*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Battaglia. Ne ha facoltà.

**AUGUSTO BATTAGLIA.** Signor Presidente, l'ora è tarda e credo che dobbiamo fare tutti uno sforzo per andare al nodo delle questioni, dei problemi, anche perché il problema che abbiamo di fronte è serio. Abbiamo fatto un lavoro nel corso di questi mesi, lo abbiamo fatto sostenuti da una grande spinta anche fuori dal Parlamento. Penso a tutti quei pensionati dei sindacati CGIL, CISL e UIL, ma anche ad altri cittadini, che hanno raccolto più di un milione di firme per chiedere un impegno del Governo e del Parlamento su questa questione: garantire adeguata assistenza a quel milione e mezzo di famiglie italiane nell'ambito delle quali vive una persona non autosufficiente.

Noi dell'Ulivo pensiamo di essere stati il motore di questo lavoro, siamo stati quelli che hanno spinto, abbiamo imposto il tema, abbiamo dato un contributo, penso, decisivo con le nostre proposte, ma questo non ci porta a negare il lavoro fatto dagli altri, perché se siamo arrivati a questo punto è perché abbiamo lavorato insieme, maggioranza ed opposizione, in Commissione e abbiamo lavorato insieme tra noi e con il Governo. Ecco perché fino a circa un mese fa eravamo convinti che questo provvedimento, nato da una spinta popolare e da un lavoro comune di tutto il Parlamento con il Governo, dovesse arrivare con una certa facilità ad un risultato positivo.

Il problema è che un mese fa c'è stata una svolta. Un mese fa, inspiegabilmente, dopo aver lavorato con noi per due anni, il Governo si è ricordato in Commissione finanze che il tipo di copertura finanziaria

che avevamo concordato insieme, anche in accordo con le regioni, con le associazioni, con le organizzazioni sindacali, quel tipo di finanziamento non andava più bene. In Commissione finanze, lo si è ricordato prima; in Commissione bilancio addirittura il Governo non si è presentato.

Ecco, noi riteniamo molto grave questo, riteniamo anche che questo sia un rapporto non buono tra il Parlamento e il Governo. Si sono usate parole anche pesanti, vi sono stati voltafaccia, ci si è tirati indietro, noi però non ci siamo fermati a questo, perché riteniamo che le ragioni che portiamo siano buone e quindi riteniamo che alla fine la ragionevolezza possa trovare la sua strada.

Stasera ho sentito dai colleghi della maggioranza analisi interessanti, buone intenzioni e anche una disponibilità a combattere, anche contro i propri partiti, per arrivare ad un risultato. Io, se ho sentito bene, ho capito che i gruppi di Forza Italia, di Alleanza nazionale e della Lega nord Padania vogliono, a conclusione di questo dibattito parlamentare, giungere ad un risultato. Mi auguro che sia così; mi auguro che poi ci sia coerenza, sebbene abbia ascoltato molti, alla fine, girare intorno al problema. Io, invece, dico che dobbiamo attenerci al tema sul quale, come detto, ho sentito disponibilità, interesse e volontà di giungere ad un risultato positivo. Il risultato positivo in Parlamento lo si ottiene se, al momento del voto, si è conseguenti con quello che si dice e si vota a favore del provvedimento: non ci sono altre strade.

Siamo anche curiosi, alla luce di quanto hanno affermato le forze politiche che sostengono il Governo, di sentire cosa l'esecutivo ci dirà questa sera. Spero che non si limiti a dire che non ci sono i soldi, che il ministro Tremonti ha detto no e che, conseguentemente, ha bloccato il provvedimento. Perché noi speriamo che ciò non avvenga? Perché qui non c'è un'opposizione che non è consapevole delle difficoltà finanziarie. Noi crediamo di essere un'opposizione seria, costruttiva, che non lancia slogan e che si misura concretamente con i problemi; e crediamo anche di

aver fatto delle proposte concrete, serie e coraggiose. Non è facile trovare un'opposizione che dica: allora, i soldi li prendiamo qui; questa è la tassazione che proponiamo; queste sono le soluzioni, e così via. Ma, ad un'opposizione seria, concreta e realistica non si può rispondere che non ci sono soldi, perché di ciò noi siamo consapevoli.

Questa è una situazione economica difficile, ma di queste situazioni difficili ce ne sono state altre; in questo senso desidero ricordare che noi, quando si pose la questione di entrare a far parte dei paesi che avrebbero adottato la moneta unica e c'erano da predisporre leggi finanziarie di decine di migliaia di miliardi di vecchie lire, in quella fase, incrementammo il fondo sanitario e istituimmo un fondo per le politiche sociali che prima non c'era e varammo leggi come, ad esempio, la n. 285 e la n. 162 scegliendo, in tal modo, la priorità, e la scegliemmo nel sociale perché, quando i periodi sono di vacche magre, è importante la priorità che si sceglie. Ma, un Governo di questo genere, che ha abolito la tassa di successione per i miliardari — non quella per le famiglie di medio reddito — sottraendo così centinaia di migliaia di vecchie lire all'erario, un Governo che pensava di regalare mille e 400 miliardi alle società professionistiche di calcio di serie A (meno male, che è intervenuta l'Europa), un Governo che ha fatto sconti agli evasori, che ha fatto sconti a chi aveva esportato illegalmente il capitale all'estero, non ci può venire a dire, quando si parla degli anziani non autosufficienti e di famiglie che, costrette a spendere centinaia di euro al mese, non ce la fanno più, che i soldi non ci sono più. Quando si governa bisogna fare delle scelte, e bisogna capire se è più importante l'anziano non autosufficiente oppure il bilancio delle società di serie A, che il bilancio lo possono sanare in tante altre maniere. Questo ragionamento non tiene soprattutto dopo l'estate che abbiamo passato; un'estate in cui si è registrata una situazione particolarmente difficile per gli anziani a seguito del caldo, soprattutto per quelli con minori possibilità economiche e

con minore assistenza là dove mancavano adeguati servizi; anziani che hanno dovuto sopportare forti difficoltà che hanno fatto registrare settemila e 500 decessi in più rispetto agli altri anni.

Allora, si affrontino le priorità.

L'opposizione, non da ora, ha già scelto la sua priorità. In coerenza ed in continuità con il lavoro svolto quando eravamo al Governo, infatti, abbiamo continuato, dall'opposizione, tale opera: nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria vi abbiamo sempre posto, avanzando sempre proposte concrete, tali questioni, ed oggi ve le riproponiamo, perché ci siamo assunti una responsabilità nei confronti degli italiani.

Voi come rispondete a questa disponibilità manifestata dall'opposizione, che non soltanto vi dice di reperire le risorse finanziarie, ma vi indica anche come trovarle? Finora — scusate se ve lo dico — avete risposto con una gran confusione. Infatti, il ministro Sirchia propone una volta le mutue private, un'altra l'assicurazione obbligatoria, un'altra ancora la tassa di scopo ed infine le assicurazioni private; il ministro Maroni propone un fondo che non si sa quando, come, perché ed in che modo verrà costituito; il ministro Tremonti non propone niente, anzi distrugge qualsiasi proposta proveniente dal Governo; il sottosegretario Guidi plaude al lavoro della Commissione ed afferma che è schierato con essa e che ne condivide l'azione; il collega Massidda questa sera ha detto che non è d'accordo con la tassa di scopo, ma vorrebbe l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria: insomma, diteci cosa volete!

Noi non ci attestiamo su una posizione rigida: abbiamo avanzato una nostra proposta, e crediamo che tale proposta sia stata condivisa dalla larga maggioranza del Parlamento, ed abbiamo anche la supponenza di dire che riteniamo che sia condivisa nel paese. È trascorso un mese, ma se non siete convinti riguardo a questo tipo di copertura finanziaria, allora fateci un'altra proposta! Però non avanzatene una diversa ogni giorno: mettetevi d'accordo, e presentate, come Governo, una

proposta, perché siamo disponibili a ragionare e anche a misurarci con proposte diverse da quelle che abbiamo avanzato sino ad adesso.

Questa situazione deve essere superata rapidamente, purché, però, ciò non porti ad un rinvio del provvedimento e si accompagni ad una discussione seria, che porti ad un voto e all'assunzione di responsabilità da parte di tutti, maggioranza e opposizione, Governo e Parlamento.

Questo è un atto dovuto; si tratta di un atto dovuto non all'opposizione o alla Commissione, ma al paese, agli italiani e, soprattutto, a quel milione e mezzo di famiglie rispetto alle quali tutti, in questa sede, stiamo affermando di comprendere i loro problemi e di essere loro vicini, ma poi crediamo che occorra essere conseguenti.

È questo il nodo che dobbiamo sciogliere questa sera — mi auguro che il Governo lo sciolga stasera — e, soprattutto, a partire da domani, quando passeremo alla discussione delle proposte emendative e alla fine, ci auguriamo, a votare favorevolmente sul provvedimento al nostro esame.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Ercole. Ne ha facoltà. Tenga conto anche dell'ora, onorevole Ercole.

**CESARE ERCOLE.** Signor Presidente, in effetti volevo dirle che le chiedo di autorizzare la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna del testo integrale del mio intervento.

**PRESIDENTE.** La Presidenza l'autorizza, sulla base dei consueti criteri.

È iscritta a parlare l'onorevole Labate. Ne ha facoltà.

**GRAZIA LABATE.** Signor Presidente, sarò rapidissima: intervengo per dire sostanzialmente tre cose.

Le questioni che hanno sollevato i colleghi, a partire dalla relatrice, hanno messo in evidenza che la nostra Commissione ha svolto, da molto tempo, un lavoro

davvero egregio per mettere a fuoco questa problematica. Vorrei ricordare che lo stesso documento di programmazione economico-finanziaria del Governo ci aveva richiamato, in modo particolare, all'attenzione sulla dinamica demografica, ed aveva indicato nel nostro paese quello con la più elevata incidenza di popolazione anziana, rammentandoci che negli ultimi cinque anni la spesa pubblica a favore della popolazione anziana era aumentata del 30 per cento in campo sanitario e addirittura era raddoppiata in campo sociale.

Tutto ciò per richiamare la nostra attenzione, meditando sull'andamento della spesa pubblica, su cosa si dovesse fare intorno a questa materia.

Signor Presidente, il secondo punto che vorrei sottoporre al sottosegretario ed a noi tutti è relativo al fatto che, proprio la scorsa settimana, un'indagine commissionata in 11 paesi della Comunità, indagine che veniva fuori dal quinto programma quadro della Commissione europea, ha messo in evidenza come nel nostro paese, accanto a questi dati di spesa pubblica ricordati nel documento di programmazione economico-finanziaria, gli interventi per le persone anziane non autosufficienti non siano mirati a risolvere il problema. In fondo, l'Italia da questa analisi viene fuori con una maglia nera, anzi nerissima, soprattutto per l'assistenza domiciliare. Invece, ingenti risorse sono usate per gli anziani non autosufficienti con una specializzazione forzata che ci costa 500 euro al giorno di degenza.

Signor Presidente, signor sottosegretario Sestini, ho richiamato questo elemento per dire che la proposta di legge, come è stato egregiamente affermato dalla relatrice, con il lavoro unitario di tutta la Commissione, non fa altro che prendere in considerazione un problema che credo non possiamo rinviare, anche se mi rendo conto che è di difficile soluzione. Infatti, il suo rinvio nel tempo porterà (e, al riguardo, richiamo l'attenzione del Governo), da un lato, ad un non efficace uso della spesa pubblica, dall'altro, a non trovare le necessarie risorse per invertire una

tendenza che, peraltro, non si risolve in migliore salute e qualità di vita per gli anziani non autosufficienti del nostro paese.

Signor sottosegretario Sestini, io provengo da una città che questa estate è stata tra le quattro più colpite dal caldo *killer*. Vengo da Genova e, accanto all'indagine promossa dal Ministero della salute e dal ministro Sirchia con l'Istituto superiore di sanità che ci ha consegnato la seconda fase di analisi dell'andamento dei decessi del 2003 comparati al 2002 per il periodo 16 luglio-16 agosto, accanto a questa analisi, il sindaco della mia città ha incaricato una commissione d'inchiesta di accertare di cosa soffrivano quegli anziani e dove erano collocati e quali risposte si era in grado di dare in termini di politica sociale e sanitaria.

Senatrice Sestini, mi pregerò di invitarla nella nostra città in occasione della presentazione di quel rapporto che sempre di più ci dice che tutti gli anziani della mia città con assistenza domiciliare si sono salvati dalla morte per il caldo *killer* e che sono aumentate le morti fino al 300 per cento negli ospedali e nelle residenze sanitarie assistite accreditate, dove spesso la qualità dell'assistenza erogata non è la migliore e dove il livello di professionalità non è costante accanto all'anziano. Ecco perché avverto con grande calore e passione la discussione di stasera e credo che dobbiamo compiere uno sforzo gigantesco.

L'ultimo punto che le sottopongo è il seguente: l'articolato del testo unificato delle proposte di legge che questo Parlamento dovrebbe varare — e dovrebbe farlo in tempi rapidi, se vuole non solo raccogliere una sfida, ma non trovarsi con le problematiche nel medio e nel lungo periodo ampliate all'ennesima potenza — ci consegna un fatto di grande responsabilità.

Mi spiace che, ovviamente, data l'ora tarda, anche i colleghi della maggioranza, stanchi dei lavori del nostro Parlamento di lunedì, siano andati via, ma noi non stiamo proponendo al Governo un aumento di spesa pubblica. Noi non stiamo dicendo al Governo: visto che non trovi 100 miliardi per gli enti locali, 100 mi-

liardi per la ricerca e considerato che hai difficoltà in un momento di difficoltà generale, fatti carico di questo problema e trova risorse pubbliche da drenare per questo settore. Noi stiamo dicendo al paese: facciamoci tutti carico di uno sforzo di responsabilità e tassiamoci per lo 0,75 per cento; il problema della non autosufficienza questa estate è costato 7 mila morti (non sono cifre da poco) e nel futuro possiamo ancora trovarci di fronte a delle emergenze.

Se sopraggiungesse un'ondata di freddo *killer*, non so cosa succederebbe nelle grandi aree metropolitane, visto che solo lo 0,9 per cento della popolazione anziana non autosufficiente ha servizi a propria disposizione e tutto il resto non è comparabile solo con la spesa individuale della famiglia.

Il sottosegretario Sestini gira tutta l'Italia per convegni su questo tema e sa che un malato di Alzheimer in una famiglia costa dai 4 ai 6 milioni delle vecchie lire al mese. Per questa strada non è immaginabile nemmeno un'assicurazione obbligatoria, posto che il nostro paese non ha un sistema di mutualità obbligatoria, ma un altro sistema di sicurezza sociale e sanitaria e posto che, comunque, un'assicurazione obbligatoria — nel nostro paese dove non si riesce ad abbattere di un punto percentuale la RC auto, nonostante diminuiscano gli incidenti! — sarebbe la soluzione migliore per dare con equità la risposta al problema.

Ecco perché, signor Presidente, concludo dicendo che mi rendo conto che siamo davvero ad un punto di svolta, come sottolineava la relatrice nella sua relazione. Tuttavia, abbiamo il dovere, sottosegretario Sestini, non solo di non perdere tempo, ma di trovare celermente una soluzione adeguata a tale problema. Se non sarà la soluzione proposta dalla Commissione quella che in tempo breve potrà trovare una risposta decisa al problema della non autosufficienza, credo che dobbiamo compiere davvero uno sforzo. In questo caso lei avrà l'opposizione dalla sua parte perché ciò che accade ed è accaduto nel nostro paese reclama da noi un senso

di responsabilità e non più una presa in giro dei cittadini non autosufficienti che hanno già pagato un prezzo elevato per non trovare un sostegno di adeguate politiche.

In questo senso mi auguro che le sue risposte possano essere soddisfacenti e che il provvedimento in esame compia il suo cammino rapidamente e non muoia nelle secche della finanziaria o di un Parlamento che di fronte al problema della non autosufficienza preferisce prendere il tempo lungo e non affrontarlo di petto.

**PRESIDENTE.** Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

***(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 2166)***

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Zanotti.

**KATIA ZANOTTI, Relatore.** Signor Presidente, rinuncio alla replica.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

**GRAZIA SESTINI, Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali.** Signor Presidente, intervengo innanzitutto per ringraziare i colleghi di questo dibattito che è stato, se possibile, ancora più ricco di quello svoltosi in questi mesi in Commissione.

Non vorrei deludervi: anch'io, come voi, auspico che nel percorso in aula si trovino soluzioni al problema posto dal finanziamento. Non mi nascondo il fatto che il Governo deve prendere atto del parere contrario della Commissione finanze e del non parere espresso dalla Commissione bilancio. Dunque, in questo momento, la copertura finanziaria individuata dal provvedimento non è in linea con le indicazioni del Governo. Ciò non vuol dire che non cercheremo durante l'iter in aula, che comincia oggi e che anche noi ci augu-

riamo prosegua nel più breve tempo possibile, di fare una proposta alternativa.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione della proposta di legge: Grandi ed altri: Interventi dello Stato nel sistema fieristico nazionale (2406) e delle abbinate proposte di legge: Ruzzante ed altri; Raisi ed altri (2562-3354) (ore 23,14).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati: Grandi ed altri: Interventi dello Stato nel sistema fieristico nazionale; e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa dei deputati: Ruzzante ed altri; Raisi ed altri.

La ripartizione dei tempi è pubblicata in calce al resoconto stenografico della seduta del 6 novembre (*vedi resoconto stenografico del 6 novembre 2003*).

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 2406)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Gamba.

PIERFRANCESCO EMILIO ROMANO GAMBA, *Relatore*. Signor Presidente, dirò poche parole per illustrare il provvedimento in esame che ha trovato la convergenza di diversi gruppi parlamentari nell'ambito della Commissione ed è il frutto dell'unificazione di tre proposte di legge d'iniziativa dei deputati Grandi ed altri (atto Camera n. 2406), Ruzzante ed altri (atto Camera n. 2562) e Raisi ed altri (atto Camera n. 3354).

Con il provvedimento in esame si dà una risposta ad una richiesta, che era venuta circa alcuni interventi relativi alle infrastrutture per la mobilità, previsti già dall'articolo 45, comma 3, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che erano peraltro stati individuati a favore della Fiera del Levante di Bari e della Fiera di Verona, oltre che nel comma precedente per la Fiera di Milano.

Questo articolo aveva creato delle richieste ulteriori che potevano quindi essere in qualche modo soddisfatte dalle proposte di legge che sono state presentate e che ho ricordato all'inizio. Dopo un primo esame in Commissione si è però ritenuto di determinare una diversa soluzione rispetto a quelle che venivano individuate a favore in particolare della Fiera di Bologna e della Fiera di Padova. La Commissione ha ritenuto, anche con l'apporto delle Commissioni consultive, in particolare della Commissione finanze, di creare un nuovo testo che prevede un fondo unico, che verrà istituito attraverso questo provvedimento, al servizio delle infrastrutture di tutte le fiere del sistema nazionale e che soltanto per il triennio 2003-2005 prevede un'appostazione già a favore della Fiera di Bologna.

Sostanzialmente, attraverso questo fondo, il cui utilizzo sarà determinato con un decreto del ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il ministro delle attività produttive, si potrà venire incontro alle diverse richieste, che potranno quindi soddisfare le esigenze infrastrutturali della viabilità di varie fiere del sistema nazionale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GRAZIA SESTINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*. Il Governo si riserva di intervenire successivamente.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Ruggero Ruggeri, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Gambini.

SERGIO GAMBINI. Chiedo alla Presidenza di autorizzare la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna del testo integrale del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza sulla base dei consueti criteri.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 2406)**

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore e il rappresentante del Governo rinunciano alla replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Ordine del giorno  
della seduta di domani.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 11 novembre 2003, alle 12:

1. — Informativa urgente del Governo sui recenti attentati terroristici di Roma e Viterbo.

(ore 15,30)

2. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

GUIDO DUSSIN; VOLONTÈ ed altri: Finanziamento di interventi per opere pubbliche (3606-3679-A).

— *Relatore:* Anna Maria Leone.

3. — *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge:*

BURANI PROCACCINI; TURCO ed altri; VALPIANA; MUSSOLINI ed altri; BRIGUGLIO; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO: Nuove norme in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia (172-690-891-1783-2003-2020-A).

— *Relatore:* Francesca Martini.

4. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale (3045-A) e dell'abbinata proposta di legge: COLA (3322).

— *Relatore:* Pecorella.

5. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 1281 — Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa (Approvato dal Senato) (3890-A).

e delle abbinata proposte di legge: PERRETTI; PERROTTA (1160-2574).

— *Relatore:* Bressa.

6. — Seguito della discussione delle mozioni Gibelli ed altri n. 1-00181, Polledri ed altri n. 1-00274, D'Agrò ed altri n. 1-00285, Anedda ed altri n. 1-00286, Antonio Leone e Di Virgilio n. 1-00287, Cima ed altri n. 1-00288, Violante ed altri n. 1-00289 e Alfonso Gianni ed altri n. 1-00290 sulla concorrenza sleale verso i prodotti italiani.

7. — *Seguito della discussione della proposta di legge (previo esame e votazione di una questione sospensiva):*

Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato (Approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato) (559-1478-1480-1486-1535-1590-1660-B).

— *Relatore:* Losurdo.

8. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

BATTAGLIA ed altri; DI VIRGILIO ed altri; CASTELLANI ed altri; BINDI ed altri; VALPIANA: Istituzione del Fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti (2166-3321-3374-3441-3785-A).

— *Relatore:* Zanotti.

9. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

GRANDI ed altri: Interventi dello Stato nel sistema fieristico nazionale (2406-A).

*e delle abbinate proposte di legge:* RUZ-ZANTE ed altri; RAISI ed altri. (2562-3354).

— *Relatore:* Gamba.

10. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

CIRIELLI ed altri: Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi (2055-A).

— *Relatore:* Cirielli.

*(p.m., al termine delle votazioni)*

11. — *Discussione della proposta di legge (per la discussione sulle linee generali):*

S. 1543 — D'iniziativa del senatore ANTONIO BATTAGLIA ed altri: Interventi per i porti di Termini Imerese e di Palermo (*Approvata dal Senato*) (3922).

**La seduta termina alle 23,15.**

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELLA  
RELAZIONE DEL DEPUTATO GIANCLAUDIO  
BRESSA SUL DISEGNO DI LEGGE  
N. 3890

GIANCLAUDIO BRESSA, *Relatore*. In questa prospettiva, autorevole dottrina qualifica come atti ricettizi, la cui comunicazione all'interessato è requisito di efficacia, « tutti i provvedimenti che modificano o estinguono il rapporto di impiego, gli atti espropriativi, gli atti punitivi (...) gli atti di ritiro cioè gli atti di annullamento, sospensione, revoca, abrogazione, i quali incidono sulle posizioni giuridiche, che erano state create dagli atti che vengono ritirati » (VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano 1972, 297; negli stessi termini, più di recente, PERICU, *Attività amministrativa*, in AA.VV. *Diritto amministrativo*, II, Bologna, 1998, 1365 ss.; CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2000, 447 ss.). Come si vede, si tratta proprio di alcuni di quegli atti a contenuto altamente restrittivo, che la disposizione del disegno di legge correttamente riassume nella formula « provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati ».

Anche la giurisprudenza aderisce a tale impostazione, riconoscendo natura ricettizia (la cui comunicazione, si ripete, è requisito di efficacia) agli atti ad « incidenza negativa », i quali comportano cioè la perdita o la limitazione di diritti in capo ai privati. In particolare, si ascrivono alla « categoria dei provvedimenti ricettizi quegli atti che, creando obblighi in capo ai destinatari e richiedendo quindi la loro collaborazione, necessariamente implicano per la loro efficacia la conoscenza da parte dei destinatari » (Consiglio di Stato, sez. IV, 25 novembre 1992, n. 978, in *Foro amministrativo*, 1992, 2510; vedi anche TAR regionale Friuli-Venezia Giulia, 5 aprile 1993, n. 122, in *Giurisprudenza italiana*, 1994, III, 1,270); quegli atti cioè che « impositivi di obblighi o, quanto meno di oneri, non possono considerarsi produttivi di effetti se non dal momento in cui

vengono portati a conoscenza del destinatario» (TAR Campania, Napoli, 12 novembre 1980 n. 971, in TAR 1981, 261).

Ne risulta una ulteriore conferma della opportunità della formula dell'articolo 21-*bis* con la quale gli anzidetti consolidati orientamenti di dottrina e giurisprudenza vengono recepiti dal legislatore sul piano del diritto positivo. D'altra parte, a tutela di eventuali e prevalenti ragioni di interesse pubblico o di urgenza dell'azione amministrativa, la norma fa salvo il potere generale dell'amministrazione di dichiarare immediatamente efficaci, già al momento della loro adozione e quindi anteriormente alla loro comunicazione al destinatario, i provvedimenti a contenuto restrittivo; ciò evidentemente, sulla base di una congrua motivazione (verificabile in sede giudiziaria) e comunque ad eccezione dei provvedimenti di carattere sanzionatorio che involgono un'insuperabile tutela del diritto dei cittadini ad una tempestiva difesa.

Il nuovo articolo 21-*ter* della legge n. 241 del 1990, introducendo per la prima volta nel nostro ordinamento una disciplina generale della cosiddetta esecutorietà del provvedimento amministrativo, prevede che le pubbliche amministrazioni possano imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti « nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge »: si intende, così, ricondurre l'esecutorietà del provvedimento amministrativo al principio di legalità.

L'esecutorietà del provvedimento amministrativo si sostanzia nel potere dell'amministrazione di portare ad esecuzione, anche coattivamente e contro la volontà del soggetto passivo, se necessario, i propri provvedimenti senza dover ricorrere al giudice. Si tratta di una manifestazione dell'autotutela dell'amministrazione pubblica, strumentale dell'imperatività dello stesso provvedimento amministrativo.

Il nuovo articolo 21-*sexies* (già contenuto, seppur con formulazione diversa, nell'articolo 1 del provvedimento in esame nel testo approvato dal Senato) prevede che il recesso unilaterale dai contratti da

parte della pubblica amministrazione sia ammesso nei soli casi previsti dalla legge o dallo stesso contratto. Rispetto alla formulazione approvata dal Senato si è soppresso il riferimento alle ragioni di interesse pubblico sul presupposto che le stesse debbano essere da un lato insite nella ragione che ha portato la legge a prevedere in capo all'amministrazione un tale potere e dall'altro che sarà la clausola contrattuale a prevedere, se del caso, questo presupposto la cui applicazione in concreto sarà poi eventualmente oggetto di sindacato giurisdizionale.

La disposizione è volta ad estendere all'attività negoziale dell'amministrazione il principio della stabilità degli obblighi contrattuali, per salvaguardare l'affidamento dei terzi che stipulano contratti con la pubblica amministrazione e assicurare, in tal modo, l'affidabilità del contraente pubblico.

L'articolo 21-*septies* reca la disciplina della nullità del provvedimento amministrativo.

L'istituto della nullità non risulta attualmente sancito in via generale da alcuna norma di diritto positivo. L'unica norma di carattere generale espressamente diretta a definire il regime dell'invalidità amministrativa (articolo 26, testo unico delle norme sul Consiglio di Stato, articolo 3 legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali) configura solo un regime di annullabilità e non di nullità.

La disposizione, introducendo per la prima volta nell'ordinamento la disciplina generale della nullità, prevede, sulla base degli orientamenti prevalenti emersi in sede giurisprudenziale, tale forma di invalidità nei seguenti casi: mancanza degli elementi essenziali del provvedimento amministrativo; difetto assoluto di attribuzione; violazione o elusione del giudicato; espressa previsione della legge.

La norma in esame, per grandi linee, richiama l'impostazione codicistica, ma richiama altresì consolidati orientamenti giurisprudenziali come quello che, a far data dal 1992, ha ritenuto che la nullità potesse essere espressamente stabilita da norme di legge; ovvero quelli in tema di

nullità del provvedimento adottato in carenza di potere o in elusione del giudicato.

Si precisa inoltre che sono deferite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le questioni inerenti la nullità dei provvedimenti amministrativi per violazione o elusione del giudicato.

L'articolo 21-*octies*, al comma 1, reca la disciplina dell'annullabilità del provvedimento amministrativo. Su tale disposizione, in particolare, si è svolto un approfondito dibattito durante l'esame in Commissione che ha portato ad approvare alcune sostanziali modifiche rispetto al testo approvato dal Senato.

Come già accennato, l'unica norma di carattere generale (articolo 26, testo unico delle norme sul Consiglio di Stato, articolo 3 legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali) diretta a definire il regime di invalidità degli atti amministrativi riguarda l'annullabilità. Ai sensi di tale disciplina il provvedimento amministrativo è annullabile per incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere.

L'incompetenza come vizio di annullabilità è la cosiddetta incompetenza relativa, che si verifica nei casi in cui lo sconfinamento riguardi attribuzioni appartenenti ad un organo facente parte dello stesso settore dell'amministrazione. Restano, pertanto, fuori le ipotesi di incompetenza assoluta o straripamento, con invasione quindi delle potestà pertinenti ad altro ordine di poteri o rami del tutto diversi dell'amministrazione, rilevanti solo ai fini della nullità.

Il vizio di violazione di legge ricorre quando sussiste il contrasto tra il provvedimento e la fattispecie normativa, che non riguardi il profilo soggettivo.

L'eccesso di potere si configura come vizio tipico delle scelte discrezionali della pubblica amministrazione ed è pertanto estraneo all'attività amministrativa vincolata. Nato, inizialmente, come caso di incompetenza particolarmente grave, uno straripamento di potere (esercizio di un potere spettante ad autorità totalmente diversa da quella che l'esercita), l'eccesso di potere è stato successivamente interpretato dalla giurisprudenza amministra-

tiva come sviamento di potere, come esercizio scorretto della discrezionalità, che si configura laddove la pubblica amministrazione abbia esercitato un suo potere per un fine diverso da quello tipico.

Il vizio non si esaurisce solo nella figura dello sviamento di potere, che ha rappresentato il punto di partenza di una complessa evoluzione giurisprudenziale che ha portato all'elaborazione delle cosiddette figure sintomatiche dell'eccesso di potere (contraddittorietà, disparità di trattamento, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, illogicità, eccetera) in base ad un percorso logico di questo tipo: se nell'iter seguito dalla pubblica amministrazione si evidenziano lacune e quindi si ravvisano elementi di illogicità, irragionevolezza, incoerenza, si può ritenere sussistente il vizio dell'eccesso di potere.

La disposizione approvata dal Senato prevedeva l'annullabilità del provvedimento amministrativo nei casi di violazione di norme imperative e di eccesso di potere.

Pertanto alla vecchia tripartizione (incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere) si sostituiva la bipartizione suddetta i cui elementi innovativi erano da individuare nella eliminazione dell'incompetenza come vizio autonomo, stante che essa sarebbe potuta continuare a rilevare nei limiti in cui avesse integrato una fattispecie di violazione di norme imperative e nella limitazione della fattispecie della violazione di legge solo ai casi di violazione di norme imperative. La previsione che di fatto prevedeva che solo la violazione di leggi e regolamenti attributivi della competenza degli organi amministrativi sarebbe stata fonte di illegittimità avrebbe comportato, inoltre, che la violazione di disposizioni generali a carattere non regolamentare con le quali è espressamente previsto dalla legislazione vigente (articolo 17, comma 4-*bis*, lettera *e*), della legge n. 400 del 1988) che si possa ripartire competenze amministrative sarebbe stata ininfluenza.

I dubbi interpretativi inoltre che avrebbe portato con sé la dizione « norme imperative » (utilizzata tra l'altro nel co-

dice civile per i casi di nullità e non di annullabilità dei contratti) hanno indotto la Commissione a privilegiare la consolidata tripartizione (che si coordina perfettamente con le dizioni utilizzate nelle disposizioni vigenti sopracitate in tema di giustizia amministrativa) dei vizi del provvedimento che conducono alla annullabilità del provvedimento. La Commissione ha poi sottolineato che la dizione « violazione di legge » deve intendersi, conformemente a quanto afferma la giurisprudenza, in senso lato, comprendendo tutti gli atti di normazione (primaria, secondaria e comunitaria).

Al comma 2 si introduce il concetto proprio di altri ordinamenti (Spagna e Germania) in base al quale le violazioni di norme sul procedimento o sulla forma degli atti amministrativi non danno luogo ad annullabilità del provvedimento qualora per la natura vincolata del provvedimento sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Si prevede inoltre, nel senso già indicato da una parte della giurisprudenza, che il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Si sancisce così sul piano del diritto positivo l'istituto dell'irregolarità, relativo alla violazione di norme procedurali o comunque di regole di corretta redazione degli atti, prescriventi adempimenti di carattere formale, o comunque marginali rispetto al contenuto e alle finalità del provvedimento finale.

Alla base di tale previsione vi è la convinzione secondo cui l'illegittimità « formale » assume rilievo, ai fini dell'annullamento, solo quando essa riverbera i propri effetti, diretti o indiretti, sul contenuto del provvedimento.

Come sopra ricordato, l'istituto dell'irregolarità non è attualmente previsto da alcuna disposizione normativa; si tratta di un istituto di elaborazione giurispruden-

ziale e dottrina prevalenti ritengono, infatti, che esistano anormalità, nel senso di difformità dello schema normativo, di minima rilevanza, tali da non dare luogo ad invalidità dei provvedimenti amministrativi, poiché l'interesse pubblico non ne risulta lesa.

La disposizione del comma 2 dell'articolo 21-*octies* si collega alle esperienze dei maggiori ordinamenti dell'area continentale (per la Spagna, confronta la legge n. 30 del 1992; per la Germania, la legge sul procedimento amministrativo del 25 maggio 1976, modificata e integrata dalla legge 2 maggio 1996 e dalla legge 19 settembre 1996), i quali hanno recentemente provveduto a disciplinare gli istituti dell'azione amministrativa rapportabili a quelli oggetto della presente proposta di legge, modulando i loro interventi anche in relazione ai mutamenti della realtà sociale, segnatamente in tema di attività di diritto privato delle pubbliche amministrazioni (la Spagna ha adottato una specifica legge sui contratti pubblici, n. 13 del 1995; per l'ordinamento tedesco, confronta gli articoli 54 e seguenti della citata legge sul procedimento) e in materia di invalidità amministrativa.

Segnatamente sotto il profilo dell'invalidità amministrativa, da queste esperienze si ricava che la convinzione del principio di legalità modernamente inteso non può consistere nella sanzione dell'invalidità e, perciò, dell'annullabilità o altra simile misura caducatoria degli atti amministrativi, con costi sociali in alcuni casi molto consistenti, a fronte di violazioni di carattere meramente formale attinenti al procedimento o alla forma stessa degli atti (confronta in particolare l'articolo 63, comma 2, della legge spagnola n. 30 del 1992 e l'articolo 46 della legge tedesca; nonché la copiosa giurisprudenza del *Conseil d'Etat* francese sulle cosiddette « *formalités non substantielles* » vale a dire, quelle regole di procedura la cui violazione dà luogo a semplice irregolarità, nei casi in cui non sia modificato il contenuto del provvedimento finale, ovvero quando non siano derivate limitazioni alle situa-

zioni giuridiche degli amministrati, nonché quando il rispetto delle medesime norme procedurali fosse nella fattispecie « impossibile ».

Queste esperienze indicano invero un recupero nel diritto amministrativo di una concezione sostanziale della legalità; le violazioni normative diventano rilevanti e perciò sanzionabili laddove consistano in violazioni di norme di legge, ovvero in violazioni sulla forma degli atti o sul procedimento in grado di produrre in concreto conseguenze di carattere sostanziale sul contenuto del provvedimento. Resta ovviamente ferma la competenza del giudice a stabilire quando, nelle singole fattispecie, la violazione normativa sia sostanzialmente rilevante e, quindi, sanzionabile; all'amministrazione resta inoltre un potere, nei casi di violazioni normative meramente formali, di procedere alla regolarizzazione del provvedimento anche in corso di giudizio, con indubbi effetti di deflazione sul contenzioso amministrativo.

Gli articoli 14, 15 e 16 del provvedimento in esame modificano il capo V della legge n. 241 del 1990 (articoli 22-27), nel quale sono dettati i principi generali in materia di accesso ai documenti amministrativi da parte dei cittadini.

L'articolo 16 profondamente modificato nel corso dell'esame in Commissione introduce alcune modifiche alle norme sulla tutela giurisdizionale del diritto di accesso sostituendo o modificando i commi 4, 5 e 6 dell'articolo 25 della legge n. 241, ed inserisce i commi 5-*bis* e 5-*ter* nello stesso articolo, provvedendo inoltre ad alcune abrogazioni.

La lettera *a*) del primo comma della disposizione in esame sostituisce il comma 4 dell'articolo 25 della legge n. 241. Per effetto di tale modifica, decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta di accesso, questa si intende respinta; in caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente potrà presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5.

Rispetto alla normativa vigente si elimina, anche alla luce dell'esperienza ap-

plicativa di questi anni, la possibilità di chiedere al difensore civico competente che sia riesaminata la suddetta determinazione. Nel testo approvato dal Senato, tra l'altro, era stata inserita la possibilità di richiesta di riesame anche alla Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 della legge n. 241, istituita presso la Presidenza del Consiglio.

La lettera *b*) modifica il primo periodo del comma 5 dell'articolo 25 della legge n. 241 prevedendo una norma processuale speciale di carattere acceleratorio; si prevede infatti che il giudice amministrativo nel decidere sulle richieste in materia di accesso debba procedere con la procedura abbreviata prevista dall'articolo 26, commi 4, 5 e 6 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. La decisione in forma semplificata, introdotta nell'ordinamento dalla legge n. 205 del 2000, ha già dato infatti soddisfacenti risultati nella pratica processuale e ben si attaglia ad un contenzioso spesso di facile soluzione come quello in materia di accesso.

Nel testo approvato dal Senato si prevedeva un « rito speciale » per il contenzioso in materia di accesso solo nel caso in cui si fosse in pendenza di un ricorso presentato ai sensi della legge n. 1034 del 1971 (e quindi di un eventuale processo amministrativo in corso); il ricorso contro i provvedimenti che negano, differiscono o limitano il diritto di accesso ai documenti amministrativi poteva essere proposto, secondo il testo approvato dal Senato che ripeteva quanto già previsto nell'articolo 21 della legge n. 1034 del 1971, con istanza presentata direttamente al presidente della sezione cui è assegnato il ricorso amministrativo e deciso in camera di consiglio con ordinanza istruttoria. La Commissione, anche alla luce della esperienza applicativa della norma sopracitata, ha preferito mantenere l'abrogazione della disposizione contenuta nell'articolo 21 della legge n. 1034 del 1971 nel presupposto che le stesse finalità nella pratica processuale sono raggiunte con una semplice richiesta istruttoria.

La lettera *c*), introducendo il comma 5-*bis* all'articolo 25 della legge n. 241,