

stabilisce che, nei giudizi in materia di accesso, le parti possono stare in giudizio personalmente, senza l'assistenza del difensore e l'amministrazione può essere rappresentata e difesa da una proprio dipendente purché con qualifica di dirigente ed autorizzato dal rappresentante legale dell'ente.

La disposizione riproduce in identico testo l'articolo 4, comma 3, della legge n. 205 del 2000, che viene conseguentemente abrogato ad opera del successivo comma 2 dell'articolo in esame.

Con il comma 5-ter, introdotto durante l'esame in Commissione, si vuole prevedere un meccanismo processuale teso ad eliminare il proliferarsi di ricorsi intentati senza che il soggetto abbia potuto prendere visione degli atti collegati al provvedimento che si intende impugnare; la semplice visione degli atti connessa alla garanzia che il decorso del tempo non lo privi della possibilità di impugnare in via generale il provvedimento potrebbe condurre il privato a desistere dalla intenzione di proporre il ricorso principale. Si prevede a tal fine che il ricorso contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso sospende i termini per la presentazione dei ricorsi previsti dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Il termine riprenderà a decorrere entro termini tassativi previsti dal secondo periodo del nuovo comma che si propone di introdurre.

La Commissione, sempre in materia di diritto di accesso, durante l'esame in sede referente, ha soppresso un articolo (ex articolo 14) che sostituendo l'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 modificava le modalità di nomina, la composizione e le funzioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio. La Commissione ha infatti preferito mantenere inalterate le disposizioni già previste in materia dall'attuale articolo 27 della legge n. 241.

Tale deliberazione è conseguente anche alla soppressione delle disposizioni, intro-

dotte dal Senato, in merito alle nuove competenze della Commissione per l'accesso.

L'articolo 17 sostituisce integralmente l'articolo 29 della legge n. 241 del 1990. Il testo attuale dell'articolo 29 prevede che le regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dalla stessa legge n. 241 del 1990 nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essa contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico e che operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quando esse non abbiano legiferato in materia.

L'articolo 17 del provvedimento in esame nel modificare l'articolo 29 della legge n. 241 dispone l'applicazione di tutte le disposizioni della legge ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e che le sole disposizioni in tema di giustizia amministrativa si applichino a tutte le amministrazioni pubbliche.

Il comma 2 stabilisce che le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regoleranno autonomamente le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dal provvedimento in esame.

A tal proposito è da condividere quanto già emerso nel dibattito presso il Senato circa il fondamento costituzionale da cui trae origine la disposizione in esame. La disposizione in commento infatti riconosce un fondamento costituzionale diretto al provvedimento, in particolare negli articoli 3 e 97 della Costituzione. Tali disposizioni costituzionali, insieme al principio del giusto procedimento connesso a quello di buon andamento dell'amministrazione, al principio democratico e alle riserve di legge a tutela delle libertà personali ed economiche « costituiscono il primo nucleo della disciplina generale dell'attività amministrativa ». Pur non volendo escludere la più o meno indiretta connessione con alcune materie che ai sensi dell'articolo

117, secondo comma, della Costituzione, sono demandate alla competenza legislativa dello Stato, appare indubbio che la natura del provvedimento in esame, sostanzialmente attuativa dei principi costituzionali sopracitati, oltre a legittimare in via generale l'intervento legislativo statale in materia rappresenta anche il fondamento per la delineazione dei predetti vincoli imposti alle regioni ed agli enti locali.

Sempre a questo proposito, l'articolo 20 del provvedimento in esame precisa che fino alla data di entrata in vigore della normativa regionale prevista all'articolo 29, comma 2, della legge n. 241 del 1990, come modificato dall'articolo 17 del provvedimento, i procedimenti amministrativi sono regolati dalle leggi regionali vigenti. In mancanza di una normativa regionale vigente in materia si applicano le disposizioni della legge n. 241 del 1990, come modificata dal provvedimento in esame.

L'illustrazione puntuale del contenuto del provvedimento unitamente alle premesse di carattere generale esposte all'inizio della presente relazione non possono far sfuggire l'importanza e la complessità sistematico-istituzionale insita nell'intervento normativo che si propone all'Assemblea. È per questo motivo che si auspica una sollecita e condivisa approvazione del provvedimento.

INTERVENTO DEL DEPUTATO CESARE ERCOLE IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DEL TESTO UNIFICATO DELLE PROPOSTE DI LEGGE NN. 2166-3321-3374-3441-3785

CESARE ERCOLE. Il provvedimento in esame segna una prima tappa indubbiamente significativa all'interno di un problema, quello dell'assistenza alle persone non autosufficienti, che sta diventando sempre più prioritario nella politica sociale e sanitaria del nostro paese. Il progressivo invecchiamento della popolazione, l'esigenza di politiche maggiormente integrative nei confronti delle persone diversamente abili, i fenomeni di « corrosione »

della famiglia tradizionale e di perdita dei legami solidali all'interno della società sono infatti fattori che, in Italia come nel resto d'Europa, pongono il problema degli anziani e dei disabili non autosufficienti al centro di un ampio dibattito sia a livello politico che culturale e sociale.

Focalizzandosi su questa articolata problematica, il provvedimento in esame cerca di dare una prima risposta alle diffuse esigenze della popolazione civile, intervenendo sul versante della domanda di servizi sociali a sostegno della non autosufficienza e quindi riconoscendo nuovi diritti soggettivi nell'ambito della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. In relazione alla crescente domanda di servizi assistenziali dei cittadini, la linea di politica sociale espansiva proposta nel testo in discussione non può pertanto che rappresentare un intervento significativo a sostegno e promozione di un'esigenza sociale che non può più essere ignorata. Eppure, è necessario riconoscere che l'istituzione di un Fondo per la non autosufficienza corrisponde ad una soluzione non esaustiva e non pienamente lungimirante del problema: la proposta in esame, infatti, affronta solo una delle questioni intrinseche alla non autosufficienza, quella degli oneri economici connessi all'assistenza agli anziani e ai disabili, e lo fa da una prospettiva particolare, quella per cui il nostro sistema di *welfare* rappresenta un soggetto finanziatore più che erogatore. Dall'altra parte, tuttavia, restano irrisolte, o almeno rinviate, le questioni relative alla definizione della tipologia dei servizi da erogare e alla formulazione di soluzioni alternative a quelle già esistenti. Un sistema di assistenza, quindi, definito nel *quantum*, ma assolutamente indefinito nel *quomodo*.

Mi sembra quindi necessario che, nell'approccio al problema, sia fatta chiarezza sul contenuto proprio del provvedimento in esame, che non è quello di proporre un nuovo intervento organico ed esaustivo sul tema della non autosufficienza, quanto piuttosto quello di fornire un aiuto, un sostegno economico alle famiglie bisognose. Un intento sicuramente

nobile e sicuramente apprezzabile, quindi, quello in esame, ma certamente non esauritivo, perché, come si osservava in precedenza, interviene solo su un profilo specifico di un'istanza sociale caratterizzata da una pluralità di problematiche inter-settoriali.

Alla luce di queste osservazioni iniziali, mi sembra pertanto essenziale porsi due ordini di interrogativi, uno relativo all'impatto del provvedimento sul nostro sistema di assistenza sociale, l'altro relativo alle modalità di copertura di tale intervento.

In primo luogo, mi domando cosa cambierà concretamente questa proposta di legge nella vita delle (numerose) famiglie in cui è presente una persona non autosufficiente. Il Fondo provvederà a distribuire tra i nuclei familiari a reddito proporzionalmente più basso un contributo per il finanziamento delle spese sostenute per l'assistenza all'anziano o al disabile non autosufficiente. Che si tratti di spese per l'ospedalizzazione in una casa di ricovero, per il pagamento delle cure di infermieri a domicilio o per l'assunzione di una badante a tempo pieno poco importa: in ogni caso, lo Stato non si preoccupa di offrire nuove, più agevoli soluzioni, ma si limita a sostenere economicamente le scelte autonome della famiglia.

Eppure, mi sembra che proprio il settore dell'offerta sia quello maggiormente carente al momento attuale, perché, al di là dei problemi economici, che indubbiamente ci sono e che è giusto cercare di risolvere, bisognerebbe aprire un dibattito anche sui possibili interventi volti a valorizzare l'offerta di servizi, al fine di formulare soluzioni il più possibile congeniali alle istanze di una società in continuo mutamento. Se finora, infatti, il problema della non autosufficienza ha fatto largo affidamento sul ruolo vicario della famiglia rispetto alle politiche pubbliche, tale soluzione incontra dei limiti oggettivi non solo nella crisi della famiglia tradizionale, ma anche: nel carattere intrinsecamente localistico di tale sistema di assistenza sociale. Non tutte le famiglie, infatti, possono garantire in maniera continuativa le molteplici esigenze di cura di una persona

non autosufficiente e comunque la dipendenza dalla famiglia è un ostacolo evidente alla mobilità lavorativa. Da qui la tendenza dell'assistenza familiare ad orientarsi verso soluzioni alternative, quale quella del ricorso frenetico al lavoro sommerso, che tuttavia difficilmente possono essere giudicate condivisibili nella formulazione delle politiche di intervento pubblico nel settore.

Consapevoli di questa carenza di efficienza sociale del modello di assistenza fondato sulla famiglia, mi sembra pertanto importante soffermarsi a riflettere sulla portata della previsione di cui all'articolo 2, lettera *b*), relativa al « potenziamento dei servizi », da effettuarsi anche attraverso la realizzazione di progetti individuali a favore dei disabili e attraverso il sostegno domiciliare agli anziani non autosufficienti di cui agli articoli 14 e 15 della legge n. 328 del 2000, che a me sembra cruciale proprio per garantire ai cittadini un aiuto non meramente economico al problema della non autosufficienza.

Da qui l'esigenza di ripensare dalla base l'approccio che è stato proposto in questo provvedimento, in una nuova visione dello Stato non come mero soggetto pagante, ma come vero e proprio soggetto garante di un sistema fatto di una pluralità di attori e di livelli di intervento. Che cosa significa nello specifico « Stato-garante »? Significa uno Stato che non si limita a liquidare assegni e pensioni di invalidità a sostegno dei non autosufficienti, ma uno Stato che si mette in gioco per offrire alle persone con un elevato grado di invalidità una rete di servizi diversificati, ma ben coordinati. Realizzare questo obiettivo significa affrontare il problema sotto una duplice prospettiva di sussidiarietà: da una parte, la sussidiarietà verticale, che dovrà portare lo Stato a delegare il più possibile la creazione e gestione della rete di servizi agli enti locali; dall'altra parte, la sussidiarietà orizzontale, che richiederà un'effettiva integrazione tra pubblico e privato nella gestione dei servizi medesimi ed un'ottimale valorizzazione della risorsa « volontariato », che dal ruolo di soggetto

« tappa-buchi » deve diventare un soggetto di primo piano nella rete dei servizi ai non autosufficienti.

All'interno di questo scenario di riforma, è necessario pensare all'assistenza alle persone non autosufficienti non come un binario unidirezionale in cui lo Stato paga e le famiglie fanno, bensì come una vera e propria rete costruita su dinamiche cooperative, in cui ogni soggetto ha un proprio ruolo ben definito: lo Stato definisce i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale e svolge quindi un ruolo di tenuta unitaria del sistema; le regioni e gli enti locali sono chiamati ad organizzare nel concreto le reti di servizi che dovranno essere attivate in risposta alla domanda locale dei cittadini; i privati assumono compiti di co-gestione, diventando soggetti a tutti gli effetti della rete di servizi locali, in una prospettiva che favorisce la piena integrazione dell'offerta pubblica e privata di prestazioni.

Da qui l'esigenza di guardare in avanti, di cercare nuove strategie di intervento: in questa direzione, la soluzione promossa dalla Lega Nord è quella di una maggiore integrazione tra servizi sanitari e sociali, che consenta di razionalizzare il tasso di ospedalizzazione e di ridurre i ricoveri nelle case di cura, favorendo al massimo l'assistenza domiciliare alle persone non autosufficienti. Sotto questo profilo, è evidente la presenza di numerose discrasie sul territorio nazionale, in quanto, a fronte di aree in cui la suddetta integrazione è già praticata con successo, vi sono altre aree in cui il cammino in esame non è stato nemmeno iniziato. Per questo motivo, è necessario che le regioni e i comuni si responsabilizzino sul problema. In secondo luogo, oltre all'integrazione socio-sanitaria, che rappresenta una valida soluzione nei casi meno gravi di non autosufficienza, una seconda sfida da raccogliere è quella verso l'individuazione di nuovi modelli e di nuove soluzioni di assistenza residenziale, che possano offrire alle persone non autosufficienti una valida alternativa all'assistenza domiciliare, quando questa non sia praticabile, perché

l'assistito ad esempio non ha parenti prossimi ad assisterlo o perché la sua famiglia non può permettersi di venire meno ai propri impegni lavorativi. Anche in questa direzione, è fondamentale perseguire ed incoraggiare una maggiore integrazione e collaborazione tra pubblico e privato, dal momento che dalla sinergia di questi due soggetti può uscire un servizio che, nella garanzia dell'universalità dei diritti e delle relative prestazioni, sappia essere flessibile ed efficiente.

Il secondo interrogativo che avevo proposto riguarda invece le modalità di copertura dei nuovi contributi assistenziali che il testo in esame prevede di stanziare a favore della non autosufficienza. Sul punto, la posizione della Lega Nord è nettamente contraria alla proposta contenuta nell'articolo 4, che prevede l'introduzione di un'imposta addizionale sui redditi delle persone fisiche e giuridiche, che finirebbe per addossare sulle tasche dei cittadini l'intero onere per il sostegno della non autosufficienza. La modalità di copertura proposta dall'articolo 4 si pone infatti in contrasto con il programma politico della Casa delle Libertà, orientato su uno snellimento più che su un aggravio dell'imposizione fiscale; per questo motivo, mi sembra essenziale ricondurre alla manovra finanziaria annuale la determinazione delle modalità di copertura del nuovo carico assistenziale, dal momento che solo tale procedura consente di ricondurre alla programmazione economica generale del paese gli interventi di politica assistenziale proposti dalla presente iniziativa legislativa.

Questa ipotesi di copertura, che ha il pregio della flessibilità e dell'immediata operatività, non esclude ovviamente che venga aperta una riflessione più ampia sulle possibili riforme strutturali del nostro sistema di finanziamento dell'assistenza sociale. In particolare, mi sembra sia necessario riflettere se il ricorso alla fiscalità rappresenti effettivamente la strada ottimale per finanziare gli interventi a sostegno della non autosufficienza, o se invece non siano preferibili diversi meccanismi di copertura delle spese, tra

cui quello delle assicurazioni sociali obbligatorie praticato con successo in Germania. Il modello tedesco, caratterizzato dalla presenza di due assicurazioni sociali obbligatorie che coprono, rispettivamente, le spese per le cure mediche ordinarie e per le cure mediche di lungo termine, garantisce infatti un sistema di copertura dei rischi relativi a lungodegenza e non autosufficienza. All'interno di tale modello, il cittadino è libero di scegliere il Fondo presso cui stipulare l'assicurazione sociale generale, che fa scattare automaticamente la stipula della assicurazione *long term*, fermo restando che i fondi possono competere sul prezzo offerto all'assicurato, ma non sulla differenziazione dei pacchetti di copertura; il premio delle due assicurazioni è proporzionale al reddito ed è pagato per il 50 per cento dal datore di lavoro.

Orientare il dibattito sull'approfondimento degli altri modelli europei di finanziamento degli interventi assistenziali nel settore della non autosufficienza mi sembra sia estremamente importante per comprendere quali soluzioni, fermi restando i principi di solidarietà ed equità sociale, garantiscono un sistema di prestazioni adeguato a soddisfare le molteplici esigenze dei cittadini; sotto questo profilo, mi sembra significativo far rilevare che proprio nei sistemi basati sulle assicurazioni sociali obbligatorie, come la Francia e la Germania, la soddisfazione degli utenti è maggiore.

In conclusione, è necessario che le istituzioni rappresentative non interpretino l'istituzione di un Fondo per la non autosufficienza come misura adeguata e sufficiente a risolvere il problema sociale che è alla base di questo dibattito: la società di oggi chiede infatti allo Stato un intervento diverso, non solo a carattere economico, ma di garanzia delle condizioni ottimali per un'offerta flessibile e differenziata di servizi. Mi auguro pertanto che proprio sulla previsione di cui alla lettera *b*) del provvedimento in esame si concentri il nostro dibattito e che proprio su tale obiettivo si giochi la battaglia della lotta alla non autosufficienza.

INTERVENTO DEL DEPUTATO SERGIO GAMBINI IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DELLA PROPOSTA DI LEGGE N. 2406

SERGIO GAMBINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ritengo che nessuno dei colleghi che in questi mesi si è impegnato per varare il provvedimento in discussione abbia la presunzione di pensare che l'intervento rivesta una importanza decisiva per il futuro dell'economia nazionale ed in essa del sistema fieristico; e tuttavia devo esprimere la soddisfazione del mio gruppo per il lavoro svolto perché esso ha consentito di correggere una stortura che era stata introdotta con la legge finanziaria 2002, quando venne varata una norma di stampo campanilistico a sostegno delle strutture della mobilità a favore delle fiere di Milano, di Bari e di Verona, dimenticando tutta la complessità e la ricchezza della restante parte del sistema fieristico nazionale.

Il pretesto di questa correzione è stato fornito dalla presentazione di due proposte di legge, una tesa ad estendere quei benefici alla fiera di Bologna, l'altra a quella di Padova. Si tratta di due importanti realtà fieristiche e per quanto riguarda la fiera di Bologna si tratta della seconda in ordine di importanza e di fatturato nel panorama nazionale.

Ho detto un pretesto perché, se si fosse trattato semplicemente di aggiungere alle tre fiere beneficiarie dalla legge finanziaria 2002 altre due località, avremmo finito per ricadere nello stesso errore che già aveva sostenuto il provvedimento del 2002.

Abbiamo invece ricercato una strada diversa, quella tesa a riconoscere l'importanza dell'insieme del sistema fieristico nazionale e dei problemi relativi alla mobilità di accesso alle strutture fieristiche che lo caratterizzano nella sua complessità.

D'altra parte quello della presenza di numerosi poli fieristici è uno dei tratti distintivi del nostro paese rispetto ad altre realtà del continente. È l'Italia delle cento città che ha storicamente dato vita a numerose manifestazioni fieristiche e ad

enti che sono cresciuti a ridosso dei sistemi produttivi locali.

Le fiere italiane sono cresciute e si sono intrecciate con il localismo come fattore di successo della realtà produttiva del nostro paese e da spazi espositivi e di incontro fra la domanda e l'offerta sono sempre di più diventati importanti centri di servizio e di terziario avanzato a sostegno di complessi sistemi produttivi.

Le fiere italiane hanno richiamato sui diversi territori *buyers* nazionali ed internazionali, hanno consentito la diffusione di nuove tecnologie e di nuovi prodotti, presentandosi come uno dei fattori per la estensione di quelle innovazioni incrementale che ha caratterizzato l'impresa diffusa, le filiere ed i distretti produttivi, hanno inoltre, in molti casi, sostenuto l'internazionalizzazione delle imprese ed affiancato i nostri produttori sui mercati esteri.

Per molti distretti produttivi del nostro paese sarebbe difficile raccontare la loro peculiarità e la storia dei loro successi di mercato, senza ricercare nelle realtà fieristiche che sono assieme a loro cresciute una delle componenti di quelle buone *performance*.

Se pensiamo alle fiere in Italia siamo perciò obbligati a parlare di un sistema fieristico nazionale, che deve ovviamente vedere potenziate le possibilità e le opportunità di integrazione e di sinergia, ma che non può essere ricondotto ad una riduzione in poche seppur qualificate sedi.

Un sistema fieristico nazionale, dunque. Anche l'aspetto della competitività con le realtà fieristiche di altri paesi europei non può prescindere dalla peculiarità tutta italiana della sua nascita e della sua crescita. Non mi nascondo i problemi dimensionali che sono presenti per sostenere le sfide competitive, che soprattutto dai maggiori poli fieristici tedeschi provengono alle nostre fiere. Tuttavia la chiave per rispondere positivamente a quelle sfide risiede nelle integrazioni e nella costruzione di un sistema fieristico, che metta in connessione diverse realtà locali, costruendo in questo modo

quelle economie di scala che altrove sono state realizzate attorno ad un unico polo.

Proprio questa caratteristica della sfida competitiva richiama l'attenzione sull'aspetto della facile connessione alla rete della mobilità generale dei singoli insediamenti fieristici.

È questa una condizione indispensabile per favorire ed ottimizzare quelle integrazioni.

Il provvedimento che discutiamo rappresenta da questo punto di vista una prima parziale risposta.

La dotazione finanziaria è ancora largamente insufficiente, ma l'istituzione di un apposito capitolo di bilancio e la modalità di funzionamento delle risorse messe a disposizione, quella cioè di funzionare come abbattimento delle rate di ammortamento dei mutui contratti dai diversi enti fieristici, per la realizzazione delle opere di mobilità, rappresentano una importante acquisizione ed una novità significativa sulla quale lavorare per estendere le disponibilità finanziarie nel corso dei prossimi anni.

Ritengo sia stato giusto riconoscere il ruolo della fiera di Bologna con un'apposita linea di finanziamento, ma l'aver scelto di destinare una dotazione finanziaria alle altre fiere, demandando al successivo intervento del Ministero delle attività produttive la suddivisione delle risorse tra i diversi enti fieristici, rappresenta senz'altro l'indicazione forte contenuta in questo provvedimento, che consentirà inoltre il censimento puntuale delle esigenze presenti sul territorio.

È perciò un primo significativo passo quello che compiamo con l'approvazione, che io mi auguro possibile in tempi rapidi, di questo provvedimento per rilanciare il sistema fieristico nazionale completando il percorso istituzionale che è stato avviato con l'approvazione nel gennaio 2001 della legge quadro sul settore fieristico.

Alcuni deputati del nostro gruppo hanno presentato emendamenti che sono volti a garantire maggiore certezza temporale, al di là del triennio 2003-2004-2005, dei finanziamenti previsti.

Proprio il meccanismo di ammortamento di mutui accesi da parte degli enti fieristici richiede infatti, com'era avvenuto nel caso dell'articolo 45, comma 3, della legge finanziaria 2002, una disponibilità di risorse per l'intero periodo dei quindici anni previsti dai mutui che sostengono gli investimenti per le opere di mobilità al servizio delle fiere.

Fino ad oggi vi è stata una dichiarata disponibilità di principio da parte dei Ministeri interessati, ma un diniego legato alle tecniche di bilancio all'accoglimento delle nostre richieste.

Abbiamo ritenuto necessario ripresentare questi emendamenti per segnalare il problema politico e per raccogliere eventualmente, con la collaborazione della maggioranza, una nuova e diversa disponibilità da parte del Governo. Se ciò non sarà possibile ci attendiamo che quella volontà politica, che ho precedentemente richiamato, venga comunque manifestata e ribadita e possa tradursi quantomeno nell'accoglimento di ordini del giorno impegnativi per il Governo.

In ogni caso riteniamo di dovere riaffermare la nostra valutazione positiva del provvedimento in discussione e la soddisfazione per aver riparato ad una errata impostazione campanilistica, che ignorava l'importanza ed il valore dell'insieme del sistema fieristico del nostro paese.

ERRATA CORRIGE

Nel resoconto stenografico della seduta del 5 novembre 2003, a pagina 69, seconda colonna, alla riga ventisettesima la parola « tensione » si intende sostituita dalla parola: « carcerazione ».

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
all'1,10 dell'11 novembre 2003.*