

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

386.

SEDUTA DI LUNEDÌ 10 NOVEMBRE 2003

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **PUBLIO FIORI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **MARIO CLEMENTE MASTELLA**

INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i>	IV-XII
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>	1-119

	PAG.		PAG.
Missioni	1	Burani Procaccini Maria (FI)	15
Sull'ordine dei lavori	1	Castellani Carla (AN)	6
Presidente	2	Martini Francesca (LNP), <i>Relatore</i>	3
Ruzzante Piero (DS-U)	1	Mosella Donato Renato (MARGH-U)	12
Progetti di legge: Servizi socio-educativi per la prima infanzia (A.C. 172-690-891-1783-2003-2020) (Discussione del testo unificato)	3	Prestigiacomio Stefania, <i>Ministro per le pari opportunità</i>	6
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 172)</i> .	3	Turco Livia (DS-U)	20
Presidente	3	Zanella Luana (Misto-Verdi-U)	18
		Zanotti Katia (DS-U)	8
		<i>(Repliche del Relatore e del Governo – A.C. 172)</i>	23
		Presidente	23

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Lega Nord Padania: LNP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-UDEUR-Popolari per l'Europa: Misto-UDEUR-PpE.

	PAG.		PAG.
Martini Francesca (LNP), <i>Relatore</i>	23	Gianni Alfonso (RC)	68
Prestigiacomio Stefania, <i>Ministro per le pari opportunità</i>	25	Lulli Andrea (DS-U)	65
Disegno di legge: Disciplina dell'impresa sociale (A.C. 3045) ed abbinata (A.C. 3322) (Discussione)	28	Pezzella Antonio (AN)	61
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 3045)</i> .	29	Rossi Guido Giuseppe (LNP)	58
Presidente	29	<i>(Intervento del Governo)</i>	72
Delbono Emilio (MARGH-U)	40	Presidente	72
Lucà Mimmo (DS-U)	35	Urso Adolfo, <i>Viceministro delle attività produttive</i>	72
Pecorella Gaetano (FI), <i>Relatore</i>	29	Proposta di legge: Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato <i>(approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato)</i> (A.C. 559-1478-1480-1486-1535-1590-1660-B) (Discussione)	72
Saglia Stefano (AN)	32	<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 559-B)</i> .	72
Sestini Grazia, <i>Sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali</i>	32	Presidente	72
<i>(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 3045)</i>	44	Delbono Emilio (MARGH-U)	76
Presidente	44	Delfino Teresio, <i>Sottosegretario per le politiche agricole e forestali</i>	75
Pecorella Gaetano (FI), <i>Relatore</i>	44	Losurdo Stefano (AN), <i>Relatore</i>	72
Sestini Grazia, <i>Sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali</i>	44	Preda Aldo (DS-U)	76
Disegno di legge: Norme generali sull'azione amministrativa <i>(approvato dal Senato)</i> (A.C. 3890) ed abbinata (A.C. 1160-2574) (Discussione)	44	<i>(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 559-B)</i>	78
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 3890)</i> .	45	Presidente	78
Presidente	45	Delfino Teresio, <i>Sottosegretario per le politiche agricole e forestali</i>	78
Bressa Gianclaudio (MARGH-U), <i>Relatore</i> .	45	Losurdo Stefano (AN), <i>Relatore</i>	78
Marone Riccardo (DS-U)	51	<i>(Annunzio di una questione sospensiva – A.C. 559-B)</i>	80
Saporito Learco, <i>Sottosegretario per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza</i>	50	Presidente	80
<i>(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 3890)</i>	57	Proposte di legge: Fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti (A.C. 2166-3321-3374-3441-3785) (Discussione del testo unificato)	80
Presidente	57	<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 2166)</i> .	80
Bressa Gianclaudio (MARGH-U), <i>Relatore</i> .	57	Presidente	80
Saporito Learco, <i>Sottosegretario per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza</i>	57	Battaglia Augusto (DS-U)	101
Mozioni Gibelli ed altri n. 1-00181, Polledri ed altri n. 1-00274, D'Agrò ed altri n. 1-00285 e Anedda ed altri n. 1-00286: Concorrenza sleale verso i prodotti italiani (Discussione)	58	Bindi Rosy (MARGH-U)	89
<i>(Discussione sulle linee generali)</i>	58	Castellani Carla (AN)	93
Presidente	58	Di Virgilio Domenico (FI)	85
Di Virgilio Domenico (FI)	64	Ercole Cesare (LNP)	103
		Labate Grazia (DS-U)	103
		Martini Francesca (LNP)	96
		Massidda Piergiorgio (FI)	98
		Sestini Grazia, <i>Sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali</i>	85

	PAG.		PAG.
Zanella Luana (Misto-Verdi-U)	94	Sestini Grazia, <i>Sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali</i>	106
Zanotti Katia (DS-U), <i>Relatore</i>	80		
<i>(Repliche del relatore e del Governo - A.C. 2166)</i>	105	<i>(Repliche del relatore e del Governo - A.C. 2406)</i>	107
Presidente	105	Presidente	107
Sestini Grazia, <i>Sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali</i>	105	Ordine del giorno della seduta di domani .	107
Zanotti Katia (DS-U), <i>Relatore</i>	105	Considerazioni integrative della relazione del deputato Gianclaudio Bressa (A.C. 3890) .	108
Proposta di legge: Sistema fieristico nazionale (A.C. 2406) ed abbinate (A.C. 2562-3354) (Discussione)	106	Intervento del deputato Cesare Ercole in sede di discussione sulle linee generali (A.C. 2166-3321-3374-3441-3785)	114
<i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 2406)</i> .	106	Intervento del deputato Sergio Gambini in sede di discussione sulle linee generali (A.C. 2406)	117
Presidente	106	ERRATA CORRIGE	119
Gamba Pierfrancesco Emilio Romano (AN), <i>Relatore</i>	106		
Gambini Sergio (DS-U)	107		

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'Allegato A.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'Allegato B.

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PUBLIO FIORI

La seduta comincia alle 15,05.

La Camera approva il processo verbale della seduta del 3 novembre 2003.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono quarantasei.

Sull'ordine dei lavori.

PIERO RUZZANTE sottolinea l'opportunità che il Governo fornisca chiarimenti, presso la III Commissione, in ordine al rispetto degli impegni contenuti nella risoluzione, recentemente approvata dalla medesima Commissione, riguardante il rapimento di operatori umanitari nel Caucaso e, più in generale, sulla posizione dell'Esecutivo relativamente alla situazione esistente in Cecenia.

PRESIDENTE assicura che riferirà al Presidente della Camera le considerazioni svolte dal deputato Ruzzante.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Servizi socio-educativi per la prima infanzia (172 ed abbinati).

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

FRANCESCA MARTINI, *Relatore*, rilevata la necessità di promuovere interventi a sostegno della prima infanzia, sottolinea il carattere centrale del ruolo riconosciuto alla famiglia nel testo unificato in discussione, del quale illustra gli aspetti salienti; osservato, in particolare, che il previsto sistema territoriale dei servizi socio-educativi comprende asili nido e servizi integrativi ed innovativi, richiama, tra l'altro, le importanti funzioni di monitoraggio assegnate dall'articolo 8 alla Commissione parlamentare per l'infanzia.

STEFANIA PRESTIGIACOMO, *Ministro per le pari opportunità*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

CARLA CASTELLANI sottolinea la particolare rilevanza del testo unificato in discussione, che denota l'attenzione del Parlamento e del Governo ai temi inerenti all'infanzia ed all'aiuto alle famiglie, ampliando l'offerta e favorendo l'accesso ai servizi educativi per la prima infanzia. Richiamata la necessità di definire una normativa organica in materia di asili nido che sia più rispondente ai mutamenti ed ai bisogni della società moderna, manifesta l'orientamento sostanzialmente favorevole dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale al provvedimento in discussione, pur auspicando che le deduzioni fiscali già previste dalla normativa vigente possano essere estese anche ad altre forme di servizi socio-educativi.

KATIA ZANOTTI, richiamata l'opportunità di estendere ulteriormente i servizi per l'infanzia su tutto il territorio nazionale, lamenta l'inadeguatezza delle risorse finanziarie stanziare nei documenti di bilancio collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2004 per la realizzazione di ulteriori asili nido qualitativamente adeguati. Pur condividendo l'opportunità di ricomprendere gli asili nido tra i servizi sociali di interesse pubblico, osserva che il provvedimento in discussione sembra non considerare i bambini quali titolari di diritti: auspica, pertanto, che il testo possa essere ulteriormente migliorato nel corso dell'esame da parte dell'Assemblea.

DONATO RENATO MOSELLA, rilevato che con il testo unificato in discussione si sarebbero potute recepire esigenze largamente avvertite nella società italiana, manifesta disagio per il fatto che, nel corso dell'*iter* in Commissione, il provvedimento è stato sostanzialmente privato di efficacia, in particolare a seguito del mancato stanziamento delle risorse finanziarie necessarie a garantirne la concreta attuazione: le disposizioni in esame rischiano in tal modo di assumere una valenza meramente propagandistica. Osserva altresì che le politiche sociali promosse dal Governo appaiono inadeguate a garantire un effettivo sostegno alle famiglie e conseguentemente un incremento della natalità. Preannunzia infine la presentazione di proposte emendative migliorative del testo.

MARIA BURANI PROCACCINI osserva che il testo unificato in discussione si configura come legge quadro in materia di asili nido, che appare quanto mai necessaria anche per invertire la tendenza alla denatalità propria della società italiana; sottolineato altresì che sono state poste al centro dell'intervento normativo le esigenze dei bambini e la necessità di garantire un adeguato supporto alle loro famiglie, in un contesto di sussidiarietà orizzontale, rileva che il provvedimento in esame, sebbene perfettibile, rappresenta, compatibilmente con i vincoli di bilancio, la migliore soluzione realisticamente per-

seguitabile. Auspica inoltre che nell'ambito della manovra economico-finanziaria per il 2004 siano stanziare risorse destinate a finanziare ulteriori misure a sostegno delle famiglie.

LUANA ZANELLA, sottolineata l'esiguità delle risorse destinate a misure in favore della famiglia e, più in generale, di carattere sociale, giudica inadeguate le disposizioni previste dal testo unificato in discussione.

LIVIA TURCO, espresso apprezzamento per la disponibilità mostrata dal relatore, segnatamente con riferimento alla pluralità ed alla flessibilità dei servizi da garantire, lamenta tuttavia l'atteggiamento di chiusura assunto dal Governo nei confronti delle istanze rappresentate dall'opposizione; manifestato altresì un orientamento contrario alla politica sociale attuata dall'Esecutivo, giudica demagogica la misura, prevista nell'ambito della manovra economico-finanziaria per il 2004, in favore della natalità. Osservato, inoltre, che il testo unificato in discussione non assicura adeguati *standard* qualitativi né la professionalità degli operatori, ritiene essenziale l'attribuzione agli enti locali di un ruolo centrale nella definizione del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

FRANCESCA MARTINI, *Relatore*, rilevato che il testo unificato in discussione promuove la creazione di un sistema integrato di servizi educativi per la prima infanzia, ritiene che all'attività svolta da amministrazioni pubbliche e da privati debba essere riconosciuta pari dignità.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA

FRANCESCA MARTINI, *Relatore*, sottolinea altresì l'importanza delle norme

volte a promuovere la ricerca scientifica in materia di servizi per la prima infanzia.

STEFANIA PRESTIGIACOMO, *Ministro per le pari opportunità*, rilevato che i mutamenti intervenuti nella società italiana rendono ormai anacronistica la vigente normativa in materia di sistemi socio-educativi per la prima infanzia, osserva che il testo unificato in discussione consente di coniugare l'adempimento di doveri familiari con il proficuo svolgimento dell'attività lavorativa. Richiamate altresì le concrete iniziative assunte dal Governo a favore della famiglia e dei servizi all'infanzia, giudica strumentali ed infondati i rilievi critici formulati dall'opposizione, in particolare relativamente alle disposizioni che favoriscono la creazione di asili nido aziendali. Sottolineati, infine, gli aspetti più innovativi del provvedimento in discussione, manifesta disponibilità a recepire eventuali proposte emendative migliorative del testo.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Disciplina dell'impresa sociale (3045 ed abbinata).

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

GAETANO PECORELLA, *Relatore*, osserva che il disegno di legge in discussione è volto a definire una disciplina organica, sotto il profilo civilistico, delle organizzazioni non aventi fini di lucro, che rappresentano un fenomeno in progressiva e continua crescita. Illustra quindi il contenuto del disegno di legge, che è stato migliorato nel corso dell'*iter* in Commissione anche grazie al costruttivo dialogo instaurato tra maggioranza ed opposizione.

GRAZIA SESTINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

STEFANO SAGLIA osserva che il disegno di legge in discussione reca disposizioni coerenti con l'esigenza di dare compiuta attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale, prevedendo un opportuno riconoscimento istituzionale e normativo della rilevantissima funzione svolta dalle imprese sociali, le cui principali caratteristiche sono rappresentate dalla continuità nell'erogazione di beni e servizi nei settori sanitario, assistenziale, culturale ed ambientale e dal fatto di non perseguire finalità di lucro; prospettata altresì l'opportunità di prevedere, a loro favore, adeguate agevolazioni fiscali, auspica che anche cospicui settori dell'opposizione esprimano un orientamento favorevole al provvedimento in esame.

MIMMO LUCÀ, richiamati i principi ispiratori dei provvedimenti legislativi approvati nella scorsa legislatura in tema di disciplina del terzo settore, ritiene che una normativa organica sulla materia non possa prescindere, tra l'altro, dalla necessità di valorizzare le peculiari caratteristiche di tutti i soggetti operanti nel cosiddetto *no profit* e di evitare che lo sviluppo di nuove forme di imprese sociali possa tradursi in ingiustificate posizioni dominanti; espresso altresì apprezzamento per il proficuo lavoro svolto in Commissione, preannuncia che l'orientamento del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo nella votazione finale del disegno di legge in discussione dipenderà dalla disponibilità della maggioranza e del Governo a recepire qualificanti modifiche migliorative del testo, con particolare riferimento all'esigenza di garantire un'adeguata tutela ai lavoratori delle imprese sociali e di superare l'eccessiva genericità delle disposizioni concernenti le agevolazioni fiscali.

EMILIO DELBONO, giudicato condivisibile, sebbene incompleto, il disegno di legge in discussione, nel testo della Com-

missione, che opportunamente affronta taluni aspetti problematici connessi alla definizione di impresa sociale, lamenta, tra l'altro, la mancata previsione di disposizioni di incentivazione fiscale. Auspica quindi, a nome del gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo, l'approvazione di emendamenti ulteriormente migliorativi del testo in esame.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

GAETANO PECORELLA, *Relatore*, si dichiara disponibile a valutare con attenzione le proposte emendative che saranno presentate nel corso dell'esame del provvedimento da parte dell'Assemblea.

GRAZIA SESTINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*, ringrazia i deputati intervenuti nel corso della discussione, manifestando disponibilità a valutare le proposte emendative migliorative del testo del disegno di legge che saranno eventualmente presentate.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge S. 1281: Norme generali sull'azione amministrativa (approvato dal Senato) (3890 ed abbinate).

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

GIANCLAUDIO BRESSA, *Relatore*, osserva che il disegno di legge in discussione modifica ed integra la legge n. 241 del 1990 alla luce dell'esperienza applicativa maturata nel corso degli anni, con l'obiettivo di migliorare il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, che deve essere sempre più ispirato ai principi di

efficienza, economicità ed imparzialità. Illustra quindi il contenuto del provvedimento, nel testo della Commissione, soffermandosi, in particolare, sul disposto dell'articolo 13.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

RICCARDO MARONE, rilevato che l'opportuno aggiornamento delle disposizioni recate dalla legge n. 241 del 1990 non può prescindere da un'attenta verifica degli effetti prodotti dalle profonde trasformazioni intervenute negli ultimi anni nel funzionamento della pubblica amministrazione, ritiene che, anche grazie al proficuo lavoro svolto dal relatore, il provvedimento in esame fissi in modo soddisfacente i principi generali ai quali deve conformarsi l'azione amministrativa. Prospetta, tra l'altro, l'opportunità di ipotizzare il ricorso all'istituto della diffida in caso di inerzia della pubblica amministrazione e di espungere eventualmente dal testo la norma concernente l'indennizzo in caso di revoca dei provvedimenti adottati, atteso che potrebbe rivelarsi penalizzante per i cittadini.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore rinuncia alla replica.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*, nel ringraziare il relatore per il proficuo lavoro svolto, si riserva di replicare puntualmente, nel prosieguo del dibattito, ai rilievi formulati dal deputato Marone; osserva altresì che, anche a seguito delle apprezzabili modifiche introdotte nel corso dell'*iter* in Commissione, il disegno di legge in esame modifica opportunamente la legge n. 241 del 1990 confermandone l'impostazione di fondo e prevedendo, con la dovuta gradualità, l'adozione, da parte della pubblica amministra-

zione, di modelli privatistici. Manifesta infine disponibilità ad un'attenta valutazione di proposte emendative ulteriormente migliorative del testo.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione di mozioni: Concorrenza sleale verso i prodotti italiani.

PRESIDENTE avverte che sono state presentate le ulteriori mozioni Antonio Leone n. 287, Cima n. 288, Violante n. 289 ed Alfonso Gianni n. 290, vertenti sul medesimo argomento dei documenti iscritti all'ordine del giorno: saranno pertanto discusse congiuntamente.

Avverte altresì che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali delle mozioni.

GUIDO GIUSEPPE ROSSI illustra le mozioni Gibelli n. 181 e Polledri n. 274, osservando preliminarmente che la Lega nord Padania ha da tempo paventato i rischi connessi alla concorrenza sleale praticata dai produttori del sud-est asiatico, segnatamente cinesi; sottolineata, pertanto, l'opportunità di promuovere iniziative, anche di carattere doganale, volte a contrastare il commercio illegale di beni contraffatti, invita il Governo ad adoperarsi, anche in ambito comunitario, affinché i prodotti europei siano maggiormente tutelati.

ANTONIO PEZZELLA illustra la mozione Anedda n. 286, rilevando preliminarmente la crescente concorrenza di beni prodotti in paesi, quali la Cina, contraddistinti da bassi costi di produzione e normative meno vincolanti sotto il profilo sociale ed ambientale; sottolineata quindi l'opportunità di promuovere iniziative volte, tra l'altro, a contrastare l'importazione di beni contraffatti e a tutelare la produzione nazionale, invita il Governo ad

adoperarsi al fine di garantire il rispetto della legalità e correggere così le distorsioni che interessano il sistema economico italiano.

DOMENICO DI VIRGILIO illustra la mozione Antonio Leone n. 287, paventando i rischi connessi al crescente fenomeno dei beni contraffatti; invita pertanto il Governo ad intraprendere iniziative, sia nell'ambito dell'Unione europea sia in sede di Organizzazione mondiale del commercio, al fine di rendere più incisiva la disciplina volta a fronteggiare e reprimere la concorrenza sleale da parte di altri Paesi.

ANDREA LULLI illustra la mozione Violante n. 289, osservando che la perdita di competitività dei prodotti italiani è dovuta non solo alla concorrenza sleale ed al crescente fenomeno dei beni contraffatti, ma anche alla crisi del comparto produttivo nazionale. Riterrebbe pertanto opportuno promuovere, a livello europeo ed internazionale, più stringenti controlli alle dogane e l'etichettatura delle merci provenienti dall'estero, avviando peraltro una politica industriale che favorisca l'innovazione tecnologica.

ALFONSO GIANNI illustra la sua mozione n. 290, osservando che le regole della globalizzazione capitalistica impongono agli imprenditori, anche italiani, di delocalizzare gli impianti produttivi al fine di ricercare manodopera a basso costo e realizzare il massimo profitto: riterrebbe pertanto opportuno istituire appositi organismi di controllo sulle merci prodotte, sul territorio nazionale o all'estero, in spregio delle normative in materia di tutela dei lavoratori.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali delle mozioni e prende atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato (approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato) (559 ed abbinata -B).

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento, delle modifiche introdotte dal Senato.

STEFANO LOSURDO, *Relatore*, premesso che la proposta di legge in discussione prevede il riordino delle funzioni attribuite al Corpo forestale dello Stato, mantenendone inalterato l'assetto unitario, illustra il contenuto del provvedimento, nel testo comprendente le modifiche apportate dal Senato; ricordato altresì che una recente pronuncia della Corte costituzionale rende opportuna una sollecita definizione legislativa della materia, ritiene che il nuovo testo del comma 3 dell'articolo 4 non pregiudichi una proficua intesa con le regioni relativamente al trasferimento a queste ultime di beni del Corpo forestale dello Stato.

TERESIO DELFINO, *Sottosegretario di Stato per le politiche agricole e forestali*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

EMILIO DELBONO, osserva che il Senato ha introdotto modifiche peggiorative del testo della condivisibile proposta di legge approvata in prima lettura dalla Camera, con particolare riferimento alla procedura per il trasferimento alle regioni di beni ed organici del Corpo forestale dello Stato; preannunzia quindi che il gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo valuterà l'orientamento da assumere nella votazione finale del provvedimento sulla base dell'eventuale recepimento di proposte emendative ed alla luce dell'atteggiamento che il Governo assumerà nel prosieguo del dibattito.

ALDO PREDI, pur condividendo la prevista attribuzione di competenze al Corpo forestale dello Stato e l'urgenza di pervenire all'approvazione della proposta di legge in discussione, esprime preoccupazione per il contenzioso che potrebbe essere alimentato da talune disposizioni che appaiono lesive di competenze regionali; osservato altresì che il Senato ha apportato al testo del provvedimento modifiche peggiorative, lamenta, in particolare, che all'articolo 4 è stato espunto il riferimento all'intesa con le regioni per il trasferimento di organici del Corpo forestale dello Stato. Auspica quindi l'approvazione di emendamenti volti a chiarire gli aspetti più controversi della normativa in esame.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato e prende atto che il relatore rinuncia alla replica.

TERESIO DELFINO, *Sottosegretario di Stato per le politiche agricole e forestali*, sottolinea l'esigenza di definire con sollecitudine l'iter parlamentare della proposta di legge in discussione, osserva che talune modificazioni apportate dal Senato, recependo istanze rappresentate nel corso del dibattito, potenziano la funzione parlamentare di controllo. Assicura altresì l'impegno del Governo ad acquisire anche il parere della Conferenza Stato-regioni.

PRESIDENTE avverte che è stata presentata la questione sospensiva Vascon n. 1, che sarà discussa in altra seduta, alla quale rinvia il seguito del dibattito.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti (2166 ed abbinata).

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

KATIA ZANOTTI, *Relatore*, nel ringraziare i deputati componenti la XII Commissione per il proficuo lavoro svolto, manifesta soddisfazione per l'ampia convergenza registratasi sul testo unificato in discussione, del quale richiama gli aspetti salienti, che prevede l'istituzione di un fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti; giudicato inoltre essenziale, al fine di consentire la progressiva estensione dell'assistenza — da configurare come vero diritto soggettivo — a tutti i beneficiari, lo stanziamento di adeguate risorse finanziarie, invita il Governo, nel prosieguo dell'*iter* parlamentare, ad esprimere con chiarezza la propria posizione, anche in considerazione del parere contrario formulato dalla VI Commissione.

GRAZIA SESTINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

DOMENICO DI VIRGILIO osserva che il progressivo invecchiamento della popolazione ha accresciuto la richiesta di prestazioni socio-sanitarie e postula la necessità di migliorare l'offerta dei servizi. Nel sottolineare il fondamentale apporto che viene dalla famiglia, richiama l'opportunità di potenziare l'assistenza domiciliare: ritiene pertanto condivisibile istituire un fondo nazionale a sostegno delle persone non autosufficienti, come prevede il testo unificato in discussione, auspicando che la difficoltà di istituire un'imposta addizionale sul reddito non ostacoli il perseguimento di apprezzabili finalità.

ROSY BINDI, richiamate le difficoltà in cui vive gran parte degli anziani non autosufficienti, sottolinea la necessità di adeguare la rete dei servizi socio-assistenziali: giudica pertanto insufficienti le risorse finanziarie che il Governo intende stanziare in favore degli anziani non autosufficienti con la manovra economico-

finanziaria per il 2004. Osserva quindi che il testo unificato in discussione — che auspica possa essere approvato con sollecitudine — fornisce una seria soluzione strategica ai problemi degli anziani, prevedendo un'imposta addizionale sul reddito al fine di finanziare il fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti ed assicurare adeguati livelli essenziali di assistenza.

CARLA CASTELLANI rileva che l'innalzamento dell'età media della popolazione impone alle istituzioni di farsi carico della difficile situazione di emarginazione e di non autosufficienza nella quale versano numerosi cittadini anziani, attraverso un consistente potenziamento della rete dei servizi sociali ed assistenziali; auspica altresì che si possano individuare adeguate modalità di copertura degli oneri finanziari recati dal testo unificato in discussione, al fine di recepire con sollecitudine istanze alle quali i Governi di centrosinistra non hanno prestato sufficiente attenzione.

LUANA ZANELLA sottolinea la necessità di garantire adeguate forme di assistenza alle persone, in particolare anziane, affette da patologie invalidanti attraverso misure indirizzate alla prevenzione ed alla riabilitazione, il cui finanziamento dovrebbe essere garantito ricorrendo alla fiscalità generale; nell'esprimere apprezzamento per il costruttivo confronto svoltosi in Commissione, osserva che il testo unificato in discussione, sebbene perfettibile, recepisce opportunamente le istanze provenienti dagli enti locali e dalla società civile.

FRANCESCA MARTINI, richiamati i principi fissati dagli articoli 3, 31 e 38 della Costituzione, sottolinea la necessità di promuovere interventi volti a garantire il diritto delle persone non autosufficienti a vivere con la propria famiglia; rilevata, inoltre, l'ampia condivisione registratasi presso la XII Commissione sul testo unificato in discussione, ringrazia il relatore per la disponibilità mostrata nel corso del

dibattito. Manifesta, peraltro, un orientamento contrario alla norma che dispone che le risorse necessarie al finanziamento delle indennità di accompagnamento e di comunicazione debbano confluire nell'istituendo fondo.

PIERGIORGIO MASSIDDA, nel ritenere di portata storica il testo unificato in discussione, sottolinea tuttavia l'opportunità di evitare posizioni pregiudiziali nei confronti di eventuali emendamenti che proponessero diverse modalità di finanziamento dell'istituendo fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti; giudicata inoltre condivisibile la prevista personalizzazione delle forme di assistenza, auspica che su una tematica così rilevante non vengano assunti atteggiamenti di carattere strumentale.

AUGUSTO BATTAGLIA, rilevato il carattere decisivo dell'impegno profuso dalle forze politiche dell'Ulivo relativamente al tema oggetto del testo unificato in discussione, sul quale si è successivamente registrata la condivisione anche dei gruppi parlamentari della maggioranza, invita il Governo a fornire chiarimenti sulla propria posizione, superando le perplessità espresse in ordine alla copertura degli oneri finanziari.

CESARE ERCOLE chiede che la Presidenza autorizzi la pubblicazione del testo del suo intervento in calce al resoconto della seduta odierna.

PRESIDENTE lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

GRAZIA LABATE, ricordato che il documento di programmazione economico-finanziaria ha richiamato l'attenzione sulle dinamiche demografiche e sul conseguente incremento della spesa pubblica, giudica improcrastinabile assumere adeguate iniziative a favore delle persone anziane non autosufficienti, sostenendo in particolare l'assistenza domiciliare. Riterrebbe pertanto opportuno approvare con sollecitudine il testo unificato in discus-

sione: occorre infatti farsi carico della responsabilità di risolvere i problemi degli anziani non autosufficienti con l'istituzione di un'imposta addizionale sul reddito.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore rinuncia alla replica.

GRAZIA SESTINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*, auspica che nel corso dell'esame in Assemblea del testo unificato in discussione si possa trovare adeguata soluzione al problema relativo alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla sua attuazione.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Sistema fieristico nazionale (2406 ed abbinata).

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

PIERFRANCESCO EMILIO ROMANO GAMBÀ, *Relatore*, osserva che la proposta di legge in discussione è volta ad assicurare la funzionalità dei sistemi fieristici di rilevanza nazionale attraverso l'istituzione di un apposito fondo per la mobilità al servizio delle fiere.

GRAZIA SESTINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

SERGIO GAMBINI chiede che la Presidenza autorizzi la pubblicazione del testo del suo intervento in calce al resoconto della seduta odierna.

PRESIDENTE lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

Dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della seduta di domani:

Martedì 11 novembre 2003, alle 12.

(Vedi resoconto stenografico pag. 107).

La seduta termina alle 23,15.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PUBLIO FIORI

La seduta comincia alle 15,05.

ALBERTA DE SIMONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 3 novembre 2003.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Angioni, Aprea, Armosino, Azzolini, Baccini, Ballaman, Berlusconi, Berselli, Bossi, Buttiglione, Cammarata, Cicu, Contente, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Fini, Frattini, Galati, Gasparri, Maninetti, Martinat, Martino, Marzano, Matteoli, Miccichè, Minniti, Possa, Ramponi, Ricciotti, Santelli, Scarpa Bonazza Buora, Selva, Sospiri, Tremaglia, Tremonti, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte e Vietti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono quarantasei, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Sull'ordine dei lavori (ore 15,10).

PIERO RUZZANTE. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PIERO RUZZANTE. Signor Presidente, vorrei avanzare una richiesta alla Presidenza relativamente a quanto è accaduto nel corso delle ultime due settimane. Il 28 ottobre la Commissione affari esteri ha approvato una risoluzione – cosa di cui sono sicuro la Presidenza è a conoscenza –, primo firmatario l'onorevole Malgieri, ma sottoscritta dai colleghi di quasi tutti i gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione, in cui si faceva riferimento al rapimento, avvenuto il 12 agosto 2002, del volontario di Medici senza frontiere, Arjan Erkel, capo-missione nel Caucaso, rapito da tre uomini armati, di cui dal giorno del rapimento né Medici senza frontiere né altre associazioni hanno avuto più notizie.

Nel testo della risoluzione, dopo aver ricordato che questo è solo l'ultimo di una serie di episodi – sono 56 gli operatori umanitari rapiti nel Caucaso dal 1995 ad oggi –, si dice: quest'ennesimo rapimento dimostra i rischi che incombono sui civili e sugli operatori umanitari in una zona – voglio sottolinearlo, Presidente – dove la violenza è quotidiana e l'azione umanitaria non è rispettata.

Questo è un documento ufficiale della Camera dei deputati, approvato in Commissione affari esteri, che rappresenta il punto di vista e l'opinione di tutti i gruppi parlamentari. Immagino che il Governo avrà espresso il proprio parere su questo atto di indirizzo e immagino si sia trattato di un parere favorevole. Nel testo della risoluzione si chiarisce anche che, dal 1994 ad oggi, nella zona della Cecenia, sono morte circa 200 mila persone ed altre 300 mila sono state costrette alla fuga.

Il documento si conclude prevedendo degli impegni, da parte del Governo, affinché Arjan Erkel sia liberato – si suppone

infatti che Arjan Erkel sia ancora vivo, anche se nelle mani dei guerriglieri —, affinché tale questione venga posta nell'agenda del vertice bilaterale Italia-Russia che si è tenuto a Roma il 5 e il 6 novembre e, infine, affinché sia posta ancora una volta l'attenzione sulla questione cecena, sia in sede europea, sia su un piano bilaterale, perché il lavoro delle organizzazioni umanitarie venga reso possibile.

Questa risoluzione costituisce l'unica possibilità che il Parlamento ha di indirizzare la politica estera del nostro Governo e soprattutto quando si tratta, come in questo caso, di un atto che rappresenta l'unanimità dei gruppi parlamentari, esso dovrebbe essere particolarmente stringente. Già in passato questa Camera si è occupata della morte del giornalista di *Radio Radicale*, Antonio Russo, quindi non si tratta di un tema che viene discusso per la prima volta nelle aule parlamentari o nelle aule della Commissione affari esteri.

Io chiederei pertanto la presenza del Governo in Commissione affari esteri, per due motivi. In primo luogo, per sapere se effettivamente questo atto di indirizzo sia stato tenuto in considerazione da parte del nostro Governo e cioè se al vertice bilaterale che ha avuto luogo il 5 e il 6 novembre qui a Roma sia stata posta la questione di Arjan Erkel; in secondo luogo, per capire quale sia la posizione del nostro Governo, se sia quella che abbiamo sentito attraverso le parole — ritengo sconcertanti — rivolte dal Presidente del Consiglio al Presidente della Federazione russa, Putin, in merito alla questione cecena o se effettivamente la linea di politica estera del nostro paese sia quella che viene rappresentata in questo atto di indirizzo al Governo votato da tutti i gruppi parlamentari.

Signor Presidente, credo non sfugga ad alcuno l'importanza di comprendere quale sia la linea politica del Governo rispetto alla questione cecena. Poiché è presente in aula il ministro Prestigiacomo, consegnerò, tramite la Presidenza, due opuscoli che sono stati consegnati a tutti i membri della Commissione Affari esteri, uno di Amnesty International (il titolo è « Russia. Giustizia

in rosso »), l'altro dell'organizzazione Medici Senza Frontiere in cui si parla del caso di Arjan Erkel.

Non voglio — lo ripeto — fare polemica politica, Presidente, ma credo sia opportuno ed utile tenere una riunione presso la Commissione Affari esteri affinché si possa capire quale sia la vera posizione del Governo rispetto alla vicenda Cecenia.

PRESIDENTE. Onorevole Ruzzante, per la verità, non ho capito bene quale sia la sua richiesta. Lei chiede che il Governo sia presente alla riunione della Commissione esteri?

PIERO RUZZANTE. Chiedo che venga in Commissione esteri a riferire.

PRESIDENTE. Lei chiede, dunque, che il Governo venga in Commissione Affari esteri ad esprimere un parere sulla risoluzione. Ma credo che questo sia previsto dal regolamento.

PIERO RUZZANTE. Presidente, la risoluzione è già stata votata il 28 ottobre. Si tratta di una risoluzione votata in Commissione. L'iter della stessa è già stato concluso. Io chiedo il ritorno del Governo in Commissione per esprimere il punto di vista sulla vicenda Cecenia.

PRESIDENTE. Lei sa, onorevole Ruzzante, che, a tal fine, lei ha a disposizione uno strumento regolamentare: lei può presentare una richiesta formale attraverso un'interrogazione, un'interpellanza o una mozione.

PIERO RUZZANTE. Signor Presidente, vista l'importanza che, in sede internazionale, ha assunto questa vicenda, le chiederei, invece, di far svolgere un'audizione del Governo sulla vicenda Cecenia, come avviene su altri temi. Domani si svolgerà un'audizione del ministro dell'interno relativamente alla questione riguardante il terrorismo.

Avanzo questa richiesta, poi valuterà la Presidenza.

PRESIDENTE. Certamente, faremo presente questa sua esigenza al Governo. Tuttavia, normalmente, la presenza del Governo avviene su richiesta formale della Commissione.

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) (ore 15,18).

PRESIDENTE. L’ordine del giorno reca la discussione delle testo unificato dei progetti di legge d’iniziativa dei deputati: 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.

La ripartizione dei tempi è pubblicata in calce al vigente calendario dei lavori dell’Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 172)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare 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 la relatrice, onorevole Francesca Martini.

FRANCESCA MARTINI, *Relatore*. Signor Presidente, intervengo per presentare i presupposti che hanno reso urgente la calendarizzazione di un provvedimento sui servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Oggi, l’Italia, si trova al penultimo posto, a livello europeo, per tasso di natalità. Dopo il cosiddetto *baby boom* degli anni cinquanta e sessanta, la percentuale dei

nuovi nati andata via via assottigliandosi, toccando, nello scorso anno, i minimi storici e attestandosi ora a 1,25 figli per coppia.

Anche quest’anno, come avviene ormai da più di dieci anni, il saldo naturale della popolazione nel nostro paese risulta negativo, anche se, su base regionale, il bilancio demografico nazionale 2002 dell’ISTAT registra incrementi positivi della natalità in Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto e Lazio, ed è proprio la Lombardia a rappresentare l’eccezione, a livello nazionale, con l’unico saldo naturale positivo in Italia.

Senza l’articolazione, onorevoli colleghi, di interventi normativi a sostegno della famiglia, in particolare delle giovani coppie che si trovano quindi nella fase procreativa, ci troveremo con una situazione demografica squilibrata in modo sempre più accentuato rispetto alla fascia anziana della popolazione, con un decremento esponenziale dei minori, che dagli attuali 8 milioni di soggetti da 0 a 14 anni, nel 2050, con un *trend* come quello che stiamo attualmente vivendo, potrebbero scendere a 5 milioni.

Nell’ambito degli interventi riconosciuti quindi come prioritari e inderogabili vi è senza dubbio quello in materia di servizi socioeducativi per la prima infanzia e di tutte quelle strutture di supporto alla famiglia. Questo poiché la possibilità di trovare una risposta concreta in materia che si contraddistingua secondo i criteri di diversificazione, flessibilità e capillarizzazione sul territorio, accompagnata poi da qualità dell’accoglienza e dei contenuti educativi e pedagogici, rappresenta un fattore strategico per il futuro e la crescita della nostra famiglia. Va sottolineato, infatti, che i mutamenti sopravvenuti a livello sociale degli ultimi decenni hanno visto una radicale evoluzione dei modelli familiari, dalla famiglia allargata a quella mondo nucleare.

La condizione femminile è inoltre profondamente mutata rispetto all’epoca in cui veniva approvata la legge attualmente

in vigore, da cui ci separano, ricordo, ben 32 anni. Oltre un trentennio, quindi, che ha visto le donne entrare in misura cospicua nel mondo del lavoro e con un *trend* in continuo aumento, nonché addirittura una presenza preponderante di ragazze iscritte all'università e quindi con un livello di accesso assai diffuso ai massimi gradi dell'istruzione.

A partire dagli anni settanta e sino al gennaio 2001 le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno disciplinato con numerosi provvedimenti la materia degli asili nido, in assenza di un quadro normativo nazionale di riferimento che recepisce appieno l'evoluzione sociale e le esperienze innovative che si andavano via via sviluppando sul territorio.

Da ultimo, è intervenuta in maniera d'urto, a mio avviso, la legge finanziaria 2002 costituendo, con il suo articolo 70, un fondo per gli asili nido nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dopo ben 24 anni di assenza di un finanziamento finalizzato da parte dello Stato e con 300 milioni di euro per i primi tre anni — quindi 600 miliardi delle vecchie lire —, risorse che sono già state ripartite per le prime due *tranche* alle regioni e vanno ad intervenire finanziariamente e a rivitalizzare le progettualità regionali e degli enti locali in materia.

Il carattere profondamente innovativo delle nuove norme che andremo, mi auguro, ad approvare è quello di un radicale mutamento di mentalità e di approccio all'organizzazione dei servizi per i bambini da tre a 36 mesi di età. Il provvedimento concepisce e istituzionalizza infatti per la prima volta l'idea di un sistema articolato di servizi socioeducativi per la prima infanzia. Un sistema cui concorrono il pubblico, il privato sociale ed il privato, con l'obiettivo di creare sul territorio finalmente una offerta flessibile e differenziata di qualità, che venga incontro ai bisogni reali delle famiglie. Un particolare rilievo assume nel provvedimento la centralità della famiglia, anche attraverso le sue formazioni associative, poiché sempre più ampio dev'essere il suo protagonismo, la

sua capacità di espressione di libertà educativa e di scelta delle forme in cui questa educazione deve avvenire, tra cui sempre più ampio spazio deve assumere ogni forma di partecipazione dei genitori a quelle che sono le scelte organizzative, le scelte gestionali e soprattutto la verifica della qualità dei servizi.

In accordo, inoltre, con l'articolo 117, comma 1, lettera *m*), della Costituzione, nel testo assume ampio spazio l'accordo tra Stato-regioni ed enti locali in materia di regolamentazione delle tipologie dei servizi, come è giusto che sia, viste quelle che sono state le innovazioni in materia di competenze regionali. Il provvedimento si propone, infatti, come cornice normativa di riferimento, che permetta al meglio lo sviluppo dei servizi sul territorio costituendo poi uno strumento di completamento a quanto già statuito dalle leggi finanziarie del 2002 e del 2003, che disponevano le risorse economiche ed alcune direttrici di intervento con particolare riferimento ai micro-asili e ai nidi nei luoghi di lavoro.

Il nostro obiettivo è, pertanto, quello di coniugare l'obiettivo prioritario della centralità dei bambini e dei loro bisogni con le esigenze delle famiglie nella prospettiva della qualità e di un sistema che, anche attraverso la ricerca scientifica, adegui il nostro paese ai migliori esempi europei, ampliando in maniera cospicua l'offerta e venendo incontro soprattutto alle esigenze concrete delle famiglie.

Il testo licenziato dalla Commissione si compone di dieci articoli e detta una disciplina organica della materia e chiarisce, innanzitutto, i principi generali che regolano i servizi socio-educativi per la prima infanzia, considerandoli quali servizi di interesse pubblico destinati ai bambini dai tre ai trentasei mesi e alle loro famiglie.

Tali strutture hanno lo scopo di favorire la crescita armoniosa dei bambini, di prevenire e rimuovere le condizioni di svantaggio, di valorizzare la cultura della solidarietà e di affiancare le famiglie nei loro compiti educativi favorendo, altresì, l'accesso e la permanenza dei genitori nel

mondo del lavoro. Si evidenzia, inoltre, che i servizi per la prima infanzia sono forniti, nel rispetto della libertà di scelta delle famiglie, dalle pubbliche amministrazioni, dal privato sociale e dai privati.

L'articolo 2 è stato intitolato « sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia », proprio perché quello a cui noi vogliamo guardare non è tanto il servizio singolo quanto il sistema che rappresenta poi l'offerta territoriale a cui tutti i soggetti sopracitati debbono concorrere con le stesse finalità. L'articolo è composto di due commi: nel primo si specificano i vari servizi che concorrono a formare il sistema territoriale, cioè gli asili nido, i servizi integrativi e quelli innovativi che insieme, in modo flessibile e differenziato, devono rispondere in maniera adeguata alle esigenze dei bambini e delle loro famiglie; nel secondo comma si evidenziano i principi generali che regolano tale sistema, tra cui l'attiva partecipazione dei genitori nella definizione degli obiettivi educativi e delle scelte organizzative, il diritto all'inserimento dei bambini disabili — che poi all'articolo 6, comma 1, lettera h), è sviluppato nel senso di una particolare attenzione alle loro esigenze con particolare riferimento al personale aggiuntivo — nonché il sostegno alle famiglie composte di un unico genitore e la compartecipazione economica dei genitori, in rapporto al reddito, al costo di gestione dei servizi.

L'articolo 3, relativo agli asili nido, delinea le caratteristiche socio-educative del servizio di asilo nido ed evidenzia in particolare il grado di flessibilità del servizio in rapporto ai bisogni dei piccoli utenti e delle loro famiglie.

L'articolo 4, relativo ai servizi integrativi, indica nelle regioni e nei comuni i soggetti atti a promuovere i servizi integrativi agli asili nido, diversificati tra loro sia per offerte educative sia per modalità strutturali e di frequenza. Tali servizi sono finalizzati: a consentire la frequenza diversificata nell'intera giornata attraverso l'utilizzo delle strutture degli asili nido o di appositi spazi; ad agevolare la creazione di nidi integrati presso la scuola materna;

a favorire forme di continuità educativa tra l'asilo nido e la scuola dell'infanzia. Tali iniziative, ovviamente, sono realizzate d'intesa con le istituzioni scolastiche.

L'articolo 5, riguardante i servizi innovativi, è composto di due commi: il primo comma attribuisce alle regioni e ai comuni il compito di favorire l'attivazione di servizi innovativi quali, ad esempio, i micro nidi e asili nido nei luoghi di lavoro, i nidi familiari o di caseggiato, destinati ad accogliere bambini residenti rispettivamente in uno o più complessi abitativi limitrofi; il secondo comma prevede invece l'istituzione di micro nidi o asili nido aziendali presso le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici.

L'articolo 6, come già anticipato, contempla un'ampia materia oggetto di accordo tra Stato, regioni ed enti locali, nell'ambito della Conferenza unificata Stato-regioni-città, relativo a strumenti unitari di rilevazione delle esigenze in materia, criteri generali e modalità organizzative e strutturali che possano garantire standard omogenei su tutto il territorio nazionale.

L'articolo 7, al fine di promuovere la ricerca scientifica in materia di servizi per la prima infanzia, prevede l'istituzione di una Commissione tecnico-scientifica, con funzioni di studio e di proposta, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, composta da cinque esperti in materia, di cui sottolineo un esperto in psicopedagogia dell'handicap.

L'articolo 8, novellando la legge n. 451 del 1997 istitutiva della Commissione bicamerale per l'infanzia, attribuisce ad essa nuove funzioni di monitoraggio sull'attuazione delle normative in materia di servizi per la prima infanzia.

Questo perché la Commissione bicamerale per l'infanzia, nella possibilità di sviluppo di tali servizi, deve diventare senz'altro uno strumento al servizio della cultura con la quale si affronta questa materia.

Tale articolo inoltre, introducendo una novella anche alla legge n. 285 del 1997, recante disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e

l'adolescenza, stabilisce che nella relazione da inviare al Parlamento, entro il 30 settembre di ogni anno, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sullo stato di attuazione della legge medesima — prevista dall'articolo 10 della stessa legge —, siano specificatamente analizzati gli interventi realizzati, con riguardo a tutti i servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Questa legge, pertanto, desidera rappresentare non soltanto un momento di cambiamento culturale e di arricchimento della materia, ma anche un punto di partenza dal quale successivamente proseguire, per uno sviluppo che deve essere costante.

L'articolo 9, infine, definisce gli oneri finanziari previsti, mentre con l'articolo 10 si abroga la normativa vigente in materia.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

STEFANIA PRESTIGIACOMO, *Ministro per le pari opportunità*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Castellani. Ne ha facoltà.

CARLA CASTELLANI. Signor Presidente, onorevoli colleghe e colleghi, il progetto di legge oggi in discussione, inerente a nuove norme in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia, è un provvedimento quanto mai importante, che testimonia un'attenzione ed una sensibilità particolari del Parlamento e del Governo verso il tema dei diritti dell'infanzia e dell'aiuto alle famiglie nella cura dei figli.

Il testo oggi alla nostra attenzione è frutto del lavoro svolto in Commissione affari sociali sulla base di ben sei progetti di legge presentati, di cui cinque d'iniziativa parlamentare (tra cui quello del gruppo di Alleanza nazionale) ed uno d'iniziativa del Governo. Si tratta di proposte legislative che, pur differenziandosi inevitabilmente sulla filosofia di approccio al problema, rispecchiano tutte la neces-

sità inderogabile di ampliare l'offerta e l'accesso ai servizi socio-educativi per la prima infanzia, garantendo, pur con una maggiore flessibilità organizzativa, i livelli essenziali di tutela dei diritti dei minori.

Se proviamo a riflettere, infatti, sulle ragioni per cui il nostro paese (e non solo) nel corso degli ultimi decenni è scivolato, in termini di tasso di natalità, ben ultimo in graduatoria rispetto agli altri paesi europei, non possiamo non interrogarci se una delle ragioni — certamente non la sola, né tantomeno la più importante — non sia rappresentata anche dalla carenza dei servizi alla famiglia — *in primis*, gli asilo nido —, dalla loro scarsa e poco diversificata distribuzione territoriale, dalla stessa rigidità del sistema, dalle difficoltà di accesso e dai costi, spesso eccessivi, dei servizi per l'infanzia e per la famiglia. Si tratta di un tema, quindi, particolarmente sentito dentro e fuori il Parlamento, anche perché il nostro paese attende da tempo una riforma organica della normativa vigente sugli asilo nido.

Si avverte il bisogno, infatti, di una riforma maggiormente rispondente ai grandi mutamenti sociali e culturali, alle profonde trasformazioni della famiglia italiana (non più, da anni, patriarcale, ma anzi sempre più parcellizzata), alla nascita di nuovi e più complessi bisogni della nostra società, alle profonde modificazioni della condizione femminile nel nostro paese, e consapevole anche del valore sociale e culturale di una politica per l'infanzia sempre più convintamente incentrata sull'effettivo riconoscimento dei diritti dei minori.

D'altronde, per meglio comprendere l'evoluzione normativa che ha riguardato i servizi alla prima infanzia ed ha accompagnato la nostra crescita culturale, non possiamo non menzionare la prima concreta attenzione rivolta a questo tema sociale, concretizzatasi con l'istituzione dell'Opera nazionale maternità ed infanzia, che per molti anni ha rappresentato la pietra miliare di un percorso di attenzione e sensibilizzazione verso l'infanzia, la donna e la famiglia.

Tale percorso ha visto solo nel 1971 l'approvazione della legge n. 1044 che definiva un piano quinquennale per l'istituzione degli asili nido comunali con il concorso dello Stato e, successivamente, nel novembre 1977 l'emanazione della legge n. 891, che istituiva un apposito fondo integrativo per gli asili nido prevalentemente al fine di completarne il piano di costruzione.

Gli interventi normativi successivi sono stati più di natura economica che ordinamentale e, tra questi, vi è il decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55 convertito in legge il 26 aprile 1983, ove all'articolo 6 veniva stabilito che province e comuni dovevano definire la misura percentuale dei costi complessivi di tutti i servizi pubblici a domanda individuale, compresi gli asili nido, da finanziarsi tramite tariffe o contribuzioni o entrate specificatamente destinate.

Inoltre, leggi più recenti, come le leggi n. 285 del 1997 e n. 328 del 2000, approvata nella scorsa legislatura anche con il voto favorevole di buona parte dell'allora opposizione, hanno segnato un passo in avanti rispetto alle reali esigenze, costituendo un quadro di riferimento per le misure di sostegno e promozione delle condizioni dell'infanzia.

Quelli citati sono tutti provvedimenti che hanno di certo accompagnato la crescita sociale e culturale del nostro paese, ma che — dobbiamo riconoscerlo — non sono riusciti, sino ad oggi, sia a causa della rigidità dell'attuale sistema degli asili nido sia a causa della carenza di adeguate risorse finanziarie, a rispondere compiutamente alla complessità della domanda anche rispetto ad aree territorialmente svantaggiate, nonostante quelli dell'infanzia siano diritti inalienabili, indipendentemente dalle condizioni sociali ed economiche della famiglia e del territorio.

Non sfugge a nessuno, infatti, che solo poco più del 5 per cento dei bambini della fascia di età compresa tra i 3 ed i 36 mesi può usufruire dell'asilo nido e, a fronte di una domanda crescente delle famiglie italiane di nuovi posti, le strutture pubbliche e private non sono attualmente in grado di

fornire adeguate risposte. Ciò costituisce una gravissima carenza del sistema educativo italiano con rilevanti effetti negativi di natura sociale, in particolare circa le reali possibilità di accesso al mondo del lavoro da parte delle donne.

Allo stesso modo, non sfugge a nessuno che l'istituzione di nidi aziendali ed interaziendali aperti al territorio e già previsti dall'articolo 70 della legge finanziaria per il 2002 ha riscontrato un forte gradimento da parte di molte famiglie italiane, gradimento che ha dimostrato come sia importante, al di là di posizioni ideologiche, recepire le istanze che provengono dal paese.

A fronte di una domanda sempre più complessa e diversificata, il Parlamento non può più fare a meno di dare risposte adeguate attraverso un sistema di servizi socio-educativi che metta finalmente in atto in maniera organica il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale, ma anche quello di libera scelta delle famiglie dei servizi socio-educativi. Sono proprio questi i principi cardine ispiratori del provvedimento oggi in discussione, un provvedimento che è articolato in modo da garantire una pluralità di offerte flessibili e differenziate, idonee a rispondere in maniera compiuta alle esigenze dei bambini, delle loro famiglie e del territorio.

È un testo che, sviluppandosi equamente nei settori dei servizi socio-educativi tradizionali, innovativi e sperimentali, propone una gamma di interventi volti a rispondere concretamente alle esigenze esistenti, fornendo ai diversi livelli istituzionali, in primo luogo alle regioni, una cornice atta a garantire i livelli essenziali per la tutela dei diritti dell'infanzia, ad assicurare ai comuni ed ai consorzi di comuni la possibilità di appoggiarsi anche alle associazioni dei genitori oltre che al privato sociale nell'attivazione dei servizi ed alle famiglie di essere protagoniste del progetto educativo, recuperando così quella responsabilità genitoriale partecipativa e di libera scelta che è alla base e fondamento di una crescita psico-affettiva armonica dei minori.

Vorrei concludere dichiarando una sostanziale condivisione di Alleanza nazionale in merito al provvedimento in esame, ricordando non solo che esso recepisce molti contenuti del progetto di legge da noi presentato, ma anche che alcuni nostri emendamenti approvati hanno certamente contribuito al miglioramento del testo.

Se una carenza, a mio avviso, signor ministro, questo provvedimento presenta essa è legata — spero solo temporaneamente — alla non possibilità di estendere ad ogni altra forma di servizio socio-educativo per la prima infanzia la deduzione dall'imposta sul reddito dei genitori, già stabilita per i nidi aziendali dall'articolo 70, comma 6, della legge finanziaria per il 2002. Il mio auspicio, ma credo sia l'auspicio del relatore, del Governo e di tutti coloro che hanno lavorato al provvedimento, è quello di riuscire a trovare in tempi brevi, magari già dalla prossima finanziaria, la possibilità di estendere le deduzioni fiscali anche per tali altre forme di servizi socio-educativi proprio per dare a questo provvedimento il massimo della valenza sociale ed equitativa che esso merita.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Zanotti. Ne ha facoltà.

KATIA ZANOTTI. Signor Presidente, il successo del nido in ogni realtà in cui tale servizio abbia messo radici, il valore unanimemente riconosciuto alla qualità dell'offerta formativa, assieme alla frustrazione di moltissime famiglie che vedono negato il loro legittimo diritto di usufruire di tale servizio impongono di riflettere su come rinnovare gli impegni per un ulteriore sviluppo della rete dei servizi per l'infanzia. Mi riferisco ad uno sviluppo su tutto il territorio nazionale. I suddetti aspetti avrebbero, più che mai, dovuto imporre tale riflessione nel momento in cui ci si è predisposti a promuovere una nuova legge sul tema dei servizi per l'infanzia.

Sappiamo tutti che intorno al nido territoriale si è radicata una profonda cultura dei servizi e sappiamo che la

cultura del nido si diffonde usufruendo di tale servizio, conoscendolo. Lo dimostra il fatto che in tutti questi anni nella scelta del nido i genitori portano motivi legati all'alta qualità educativa di tali servizi ed all'importanza per i propri bambini di fare esperienze significative. In larga maggioranza il nido è scelto proprio perché costituisce un'importante opportunità educativa ed un luogo di socializzazione che offre ai bambini la possibilità di crescere all'interno di una molteplicità di relazioni personali.

In questi anni, molte scuole gestite dallo Stato, dai comuni e dai soggetti privati, molti amministratori e molti insegnanti hanno profuso un forte impegno professionale e sociale per dare una risposta adeguata ai bisogni formativi dei bambini ed alla domanda dei genitori di essere sostenuti nel proprio ruolo educativo. Le esperienze così realizzate nelle scuole dell'infanzia, nei nidi e negli altri servizi si sono caratterizzate non solo per l'alta qualità dell'offerta educativa, ma anche per la risposta articolata ed innovativa ai problemi delle famiglie ed ai cambiamenti sociali e culturali in atto nelle comunità locali. Su tali risposte si è, poi, innestata la legge n. 285 e tutta la progettualità che, al riguardo, i comuni hanno prodotto.

Accanto ai tradizionali nidi a tempo pieno e facendo leva sulla cultura e sull'esperienza prodotta al loro interno si sono così sviluppati, con denominazioni diverse (stiamo parlando di una realtà a macchia di leopardo nel paese che non riguarda, ovviamente, tutte le regioni), servizi integrativi per i bambini e le loro famiglie che hanno consentito di offrire una risposta diversificata a bisogni sociali ed educativi, altrettanto diversificati, di cura dei bambini con orari più ridotti, ma anche di socializzazione, di gioco ed autonomia per i bambini stessi e di aggregazione sociale anche per gli adulti. Tali risultati testimoniano risorse di buona amministrazione che si possono attivare nel nostro paese e la vitalità della cultura sui diritti dell'infanzia. Siamo, però, consapevoli, e continuiamo ad esserlo, che essi

dovrebbero essere sostenuti da riferimenti normativi aggiornati e forti orientamenti culturali a livello nazionale e locale.

L'essenzialità di tali servizi, la garanzia della qualità degli stessi, la professionalità degli insegnanti che vi operano non possono rimanere temi trascurati da politiche troppo frettolose ed incapaci di individuare — come, a nostro avviso fa questo progetto di legge — criteri e condizioni minime che siano garanzia diffusa per tutti i bambini italiani e le loro famiglie.

Sui servizi per l'infanzia sarebbe stato necessario, a partire dalle ultime leggi finanziarie, il segnale di un forte investimento che mettesse al centro i diritti dei bambini garantiti dal sistema pubblico. Invece, non è così: il Governo e in particolare il ministro dell'economia e delle finanze Tremonti hanno ridotto, nel 2002 e nel 2003, i finanziamenti alla scuola e gli interventi sociali, per concedere solo qualche briciola sul fronte dei nidi aziendali, concentrando peraltro su queste tipologie di servizi tutti gli sforzi finanziari e culturali e disinvestendo in modo vistoso sui servizi per l'infanzia del territorio (i classici e tradizionali asili nido del territorio).

Anche il decreto-legge collegato alla finanziaria 2004, attualmente in discussione contiene una previsione a nostro parere molto preoccupante, che la dice lunga sulla cultura di questo Governo: nel « decreto » si prevede, infatti, la sola denuncia di inizio attività, per il mutamento della destinazione di immobili ad uso abitativo al fine di essere adibiti ad asilo nido. Si tratta a nostro avviso di una norma pericolosa, perché nasconde l'intento di non stanziare risorse aggiuntive per la realizzazione di un serio piano di asili nido, delegando la soluzione del problema dell'insufficienza dei servizi e delle liste di attesa ai privati, i quali dovrebbero essere in grado di organizzare, senza la programmazione e la vigilanza dell'ente locale, uno dei servizi più complessi. L'asilo, infatti, non è un parcheggio per bambini, ma un servizio complesso ed organizzato, che impegna tutti gli operatori e le famiglie innanzitutto in un programma educativo serio.

Quindi, cosa avrebbe dovuto fare una legge nazionale che fosse di aggiornamento alla vecchia normativa (legge n. 1044 del 1971)? Avrebbe avuto bisogno di mettere al centro, in modo chiaro, in primo luogo le politiche dei servizi per l'infanzia, in un quadro di politiche dei diritti di cittadinanza delle bambine e dei bambini — e tra essi quello fondamentale alla formazione —, come diritti universali che il sistema pubblico deve garantire (indipendentemente dal fatto che le bambine e i bambini siano utenti di servizi pubblici o privati), attraverso la definizione di un sistema coerente di indirizzi e di azioni.

In secondo luogo, una legge nazionale avrebbe dovuto dare forte impulso all'estensione dei servizi per l'infanzia in tutta Italia, tenendo conto del percorso qualitativo importantissimo attuato dai nidi in questi anni. Quindi, si sarebbe trattato di istituire un fondo nazionale consistente e vincolato, per estendere la rete dei servizi educativi per l'infanzia in tutto il paese e per far fronte alle richieste della famiglia, ricomprendendo nell'ambito dello stesso fondo lo stanziamento previsto dall'articolo 70 della legge finanziaria. Si sarebbe trattato, inoltre, di considerare i nidi e tutti gli altri servizi per l'infanzia non più servizi a domanda individuale, sebbene il testo normativo al nostro esame abbia prodotto in questo senso un significativo passo in avanti. Si sarebbe poi trattato di riconoscere il carattere educativo di ogni tipo di servizio che accoglie bambini sotto i tre anni, senza distinzione tra servizi educativi e servizi di puro sostegno alla famiglia. Si sarebbe trattato di ribadire la continuità tra nido e scuola dell'infanzia e di affermare che l'accesso ai diversi servizi non deve discriminare o isolare le famiglie in difficoltà o le famiglie straniere e, ancora, si sarebbe trattato di prevedere regole generali per la sperimentazione di nuovi servizi, perché non deve essere possibile offrire nuovi servizi alle famiglie senza assicurare il rispetto di alcune fondamentali condizioni di qualità. Sarebbe stato necessario, inoltre, ribadire che gli educatori che operano in tutti i servizi per

l'infanzia devono avere la stessa formazione iniziale, nonché una formazione continua in servizio.

Infine, una legge nazionale avrebbe dovuto definire i livelli di qualità di tutti i servizi per l'infanzia, sulla base dei quali poi procedere all'autorizzazione e all'accreditamento dei servizi non gestiti direttamente dall'ente locale e, altresì, alla vigilanza e al controllo della qualità di tutti i servizi pubblici e privati. Ecco, una legge quadro nazionale secondo noi avrebbe dovuto contenere tutto questo o molto di questo.

Il provvedimento al nostro esame introduce certamente, come dicevo, una novità importante, che è quella che ricomprende gli asili nido nel quadro dei servizi sociali di interesse pubblico e non più nei servizi a domanda individuale; ebbene, questo segna un passo in avanti.

Tuttavia, vorrei fare un inciso passando rapidamente all'altra questione. Perché insistere tanto a difesa di quanto contenuto nell'articolo 1, dov'è richiamato l'articolo 29 della Costituzione sulla famiglia fondata sul matrimonio, che rischia di essere una pura bandiera ideologica che potrebbe produrre effetti di introduzione di possibili discriminazioni — pensiamo a qualche eccesso di zelo, a qualche interpretazione un po' di eccessiva — tra i figli di coppie regolarmente sposate e figli di coppie conviventi? Ne abbiamo discusso molto in Commissione, ma non abbiamo trovato condivisione in merito.

Ma non è questo il punto. È l'impianto complessivo del testo che, a nostro parere, non conferisce ai diritti e alle esigenze dei bambini quella centralità che si richiederebbe in una legge nazionale di principi. L'onorevole Francesca Martini parlava, appunto, di centralità delle famiglie; è vero, c'è la centralità delle famiglie, la centralità degli adulti, la centralità dell'organizzazione produttiva, purtroppo è sparita la centralità dei bambini!

Le bambine e i bambini non sono mai nominati in quanto persone portatrici di diritti e di proprie capacità. Non solo, quelle che dovrebbero essere le persone titolari di un servizio non ci sono, ma

vengono private di qualsiasi titolarità dal fatto che il testo non pone con la chiarezza necessaria al centro di questo servizio la funzione di sostegno e di aiuto alla costruzione dei loro saperi e delle loro capacità.

Sembra un impianto di servizi — questo a noi pare — più in funzione dell'azienda, del mercato, degli adulti in quanto produttori e consumatori, piuttosto che del bambino. Si aggiunga a questo impianto la riforma prevista dal ministro Moratti che riduce il nido ad un corridoio di puro passaggio, magari per non più di un anno e mezzo, se tutto va bene, si aggiunga ancora la consistente riduzione nel trasferimento di fondi dallo Stato ai comuni, anche in questa finanziaria 2004, ed ecco che il disinvestimento è compiuto, dimenticando quanto sia importante questo servizio, nel quale sappiamo quanto sia importante giocare tutto sulla socializzazione.

Il testo, ad esempio, non cita mai — perché la cultura di riferimento del centrodestra lo nega — il diritto dell'infanzia ad avere spazi diversi dalla casa. Non meri luoghi di custodia dove sopravvivere all'assenza della madre, ma luoghi di relazione tra coetanei e tra mondo piccolissimo e mondo adulto, dove crescere e formarsi. C'è di più: per il centrodestra, la madre quando lavora deve portare con sé il bambino, altrimenti perché tanto sostegno a quel micronido aziendale — struttura piccola e flessibile, come viene sottolineato più volte nel testo —, con il rischio che esso sia modellato non sulle esigenze del bambino, ma su quelle dei turni di lavoro della madre, con la possibilità di vincolarla ancor di più all'azienda? Io, datore di lavoro, mi faccio carico della conciliazione dei tempi tra la maternità e il lavoro produttivo e tu non puoi dirmi di no se ti impongo degli straordinari.

Ancora un'altra proposta di legge — lo dico alle colleghe — che rischia di rendere concorrenziali le necessità dei bambini e quelle delle loro madri. Noi, Democratici di sinistra — lo voglio dire con chiarezza — non siamo contrari ai nidi aziendali;

sappiamo che la loro realizzazione, per diverse ragioni organizzative e di gestione del tempo quotidiano che ben comprendiamo, trova molta adesione tra i possibili utenti. Tuttavia, riteniamo che tali servizi, per non assumere le caratteristiche di luoghi di pura custodia, debbano essere aperti anche ai bambini del territorio, debbano garantire la qualità e il progetto educativo con un coordinamento pedagogico collegato al comune e con una forte attenzione alla formazione del personale.

Sappiamo che, oggi, le madri e le coppie hanno più competenze, più esigenze circa la qualità del servizio per l'infanzia. Il maggior livello di qualità richiesto comporta un aumento dei costi che, spesso, le stesse coppie non possono coprire di fronte ad un aumento di situazioni di impoverimento familiare sempre più in espansione. Ricordo alle colleghe che ciò accade anche in aree ricche come la mia Emilia, dove le donne al primo figlio decidono di licenziarsi ritenendo più opportuno spendere il proprio salario per altro e non per il pagamento dei servizi.

Occorrono politiche sociali che, quindi, intendano rendere più conciliabili i tempi di vita e di lavoro devono agire per un ampliamento dell'offerta di questi servizi, ma occorre comunque ragionare sui costi, possibilmente nella direzione di una loro riduzione.

Voglio introdurre un punto a nostro avviso molto importante e quasi dirimente: per la fruizione dei nidi aziendali le famiglie possono beneficiare, ai sensi dell'articolo 70 della legge finanziaria per il 2002, di detrazioni fiscali sulle spese sostenute, così come i datori di lavoro. Si introduce, tuttavia, un'inaccettabile diseguaglianza di trattamento nei confronti degli utenti degli asili nido territoriali. Il testo oggi in discussione aveva cercato di sanare tale diseguaglianza, introducendo un'apposita norma, grazie anche alla sollecitazione delle forze politiche dell'opposizione.

Tuttavia, è stato presentato una settimana fa un emendamento in Commissione, ispirato presumibilmente dal ministro Tremonti che non vuole evidente-

mente oneri di spesa su questa legge, che ha portato alla soppressione dell'equiparazione di trattamento fra utenti dello stesso servizio. Porteremo il tema nella discussione sulla legge finanziaria (non è la prima volta), e tenteremo anche di verificare nuovamente la costituzionalità dell'articolo 70 della legge finanziaria per il 2002.

Vi è poi un ulteriore aspetto del provvedimento in esame che non ci convince: l'eccessiva insistenza posta sulla flessibilità dell'asilo nido territoriale, al punto che al comma 2 dell'articolo 3 si parla di modalità di funzionamento diversificate per tempi di apertura, modalità di iscrizione, orari di frequenza e progetti pedagogici, sulla base non solo dei bisogni dei bambini — non potete non dirlo — ma anche del tempo di lavoro dei genitori e delle esigenze locali, nonché addirittura in considerazione delle condizioni socio-economiche e produttive del territorio.

Si afferma che i servizi innovativi sono costituiti dai nidi aziendali, dai nidi organizzati dalle famiglie e dai nidi di caseggiato. Tali servizi possono essere innovativi se non sono puri luoghi di custodia, ma diventano luoghi in cui si costruisce davvero un programma pedagogico. Tuttavia, questa flessibilità non ci consente di ritenere che ciò possa avvenire: essa infatti evoca soltanto una notevole precarietà nei programmi educativi, nella professionalità degli operatori e nelle risorse finanziarie.

Ciò, a nostro avviso, produce un unico risultato: il disinvestimento in cultura e risorse umane e finanziarie sui servizi per l'infanzia, ma in particolare su quelli territoriali.

Mi avvio a concludere con una considerazione: nel progetto di legge si afferma che gli asili nido, nel rispetto del principio di libera scelta delle famiglie, sono forniti dalle pubbliche amministrazioni, dal privato sociale e dai privati, nell'ambito della loro autonoma iniziativa.

Non siamo in disaccordo su questo, rileviamo tuttavia che scompare completamente, o comunque si depotenzia, il ruolo delle regioni e dei comuni di programmazione e di definizione di una rete

integrata di servizi cui concorrono diversi soggetti (quelli citati) e di controllo e di certificazione di qualità del sistema pubblico.

C'è un ulteriore vuoto allarmante nel provvedimento in esame, che è una legge quadro sui livelli essenziali di qualità dei servizi per l'infanzia e sugli standard ai quali attenersi. Si tratta di una competenza nazionale, onorevoli colleghi, per dare omogeneità alla qualità dei servizi su tutto il territorio del paese.

Abbiamo tentato, con gli emendamenti da noi presentati, di rafforzare la centralità del ruolo della pubblica amministrazione, ma non abbiamo risolto tale passaggio come avremmo voluto. A partire da queste valutazioni, il nostro giudizio, qualora il testo non sia modificato, non è positivo. Auspichiamo che con la presentazione e l'esame degli emendamenti si possano riprendere in Assemblea le fila di una discussione che, sino a un certo punto, in Commissione si è svolta sulla base di un'interlocuzione attenta alle ragioni degli uni e degli altri, riprendendo il lavoro fatto nella precedente legislatura a partire dai diversi testi presentati, fra i quali quello di cui era prima firmataria l'onorevole Livia Turco, intorno al quale era stata raggiunta una buona sintesi.

Il provvedimento in esame, a nostro avviso, prefigura una legge svuotata, si potrebbe persino dire sovrastata dalle ultime leggi finanziarie, che hanno introdotto effettivamente norme cogenti, per quanto da noi non condivise, sugli asili nido. Si tratta di norme che non porteranno mai a una prospettiva, alla quale guardiamo e che auspichiamo, in cui il nido sia inserito nel percorso della formazione per tutta la vita e usufruisca delle protezioni del settore sociale e delle tutele educative del mondo dell'istruzione, in quanto il diritto all'educazione è fondamentale per l'evoluzione della cultura e della democrazia.

E il diritto del bambino all'educazione coincide, innanzitutto, con il diritto al suo futuro, ma indubbiamente con il diritto al futuro della comunità alla quale appartiene (*Applausi dei deputati dei gruppi dei*

Democratici di sinistra-l'Ulivo, della Margherita, DL-l'Ulivo e Misto-Verdi-l'Ulivo).

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

DONATO RENATO MOSELLA. Signor Presidente, onorevoli colleghe e colleghi, francamente avverto un certo disagio nel discutere quest'oggi di un provvedimento che era nato e che è stato portato avanti, anche grazie all'impegno della relatrice, con un significativo apporto di tutte le componenti della maggioranza e della minoranza. In maniera alternata, in un periodo di tempo abbastanza lungo, si è dato vita ad una discussione di merito, che certamente ha comportato alcune sottolineature di parte, ma che, nella buona sostanza, ha fatto emergere i diritti dell'infanzia, all'interno di uno schema di legge quadro abbastanza condiviso. Ecco il motivo della difficoltà nel trovarci ad esaminare un provvedimento che avevamo immaginato potesse arrivare in aula — sì — con alcune differenziazioni, ma anche con una sorta di unità di intenti che lo rendesse comprensibile alla pluralità del paese.

In effetti, i colleghi hanno già illustrato il provvedimento. Pertanto, mi limiterò ad alcune sottolineature, arrivando, poi, al nodo della questione, che desidero trattare in tutta la sua evidenza. L'impalcatura del provvedimento fornisce un necessario quadro di insieme, di cui il paese sentiva da tempo l'esigenza, dato che, da un'infanzia che doveva essere accolta, perché povera e numerosa, siamo arrivati ad un paese che stenta a far nascere i propri figli e che vive difficoltà che oggi tutti gli istituti di ricerca evidenziano.

Allora, qual è il nodo critico sul quale dobbiamo fare lo sforzo di iniziare a discutere? È la mancanza del finanziamento. Ciò ha creato anche all'interno della Commissione affari sociali un certo disappunto che oggi ci porta a ricercare nelle diverse componenti più motivi di dissenso che motivi di unione.

Lo scorso 5 febbraio le Commissioni interessate avevano già espresso il loro parere in merito al testo predisposto dalla Commissione Affari sociali, ad eccezione della Commissione bilancio. Quest'ultima ha esaminato il testo unificato nel corso di due sedute: il 13 febbraio ha chiesto la predisposizione della relazione tecnica e il 18 giugno, preso atto che tale relazione non era ancora disponibile, ha rinviato l'esame del testo. Una volta di più, il Governo ha evitato di pronunciarsi in maniera negativa su un provvedimento che era, evidentemente, necessario per la pluralità del paese, ma che rischiava di diventare utile più per un'esibizione di tipo elettorale che per i suoi contenuti. La situazione che ha portato ad elaborare il provvedimento è sotto gli occhi di tutti: è urgente, importante e di grande prospettiva. Prima o dopo, qualunque Governo dovrà farci i conti; forse più prima che dopo.

Sono trascorsi mesi — è vero — nel corso dei quali il provvedimento ha avuto fasi alterne in termini di dibattito. Il testo è anche rimasto fermo in Commissione — lo dobbiamo dire, non è necessario nascondere —, benché il sottosegretario Sestini, lo stesso ministro Maroni e anche lei, ministro Prestigiaco, abbiate sottolineato pubblicamente e a più riprese l'attenzione del Governo verso il tema degli asili nido e l'importanza di questo provvedimento.

A fine ottobre la relatrice ha presentato alcuni emendamenti che hanno sostanzialmente minato il lavoro svolto in Commissione, vanificando l'impegno di mesi e creando, di fatto, una indisponibilità da parte delle opposizioni. Con un emendamento, il 9.3, ha privato il provvedimento di copertura finanziaria e lo ha reso un testo di principi, largamente condivisibili — sui quali tutti ci eravamo spesi, anche con emendamenti che sono agli atti dei lavori della Commissione — ma sprovvisto di qualunque funzionalità e operatività. In particolare, sono scomparse le deduzioni fiscali: magari ci verrà detto che saranno inserite nella delega fiscale ancora impanantata e che ci penserà la legge finanziaria

di chissà quale anno a reperire queste risorse; è stato soppresso il comma che prevedeva l'estensione della deduzione di imposta sul reddito ad ogni forma di servizio socio-educativo per la prima infanzia contemplato dal provvedimento e sono stati tagliati 20 milioni di euro previsti per il 2004 che, pur non essendo una cifra importante, davano la speranza che questo provvedimento potesse, nel prossimo futuro, cominciare a dare i suoi frutti. Quindi, in questo modo è stato aggirato il parere contrario della Commissione bilancio.

Così facendo, si è venuto a creare per noi un grave pregiudizio a danno delle varie strutture che sono interessate al provvedimento, facendo prevalere esclusivamente la forma di quel micronido aziendale che sicuramente è una necessità del paese ma che non assolve assolutamente a tutta la domanda ed al bisogno che c'è in ogni regione italiana. Noi non siamo assolutamente e pregiudizialmente contro lo sviluppo dei micronidi aziendali, ma sostanzialmente riteniamo che ci siano sacche molto larghe di bisogni nelle migliaia di realtà del nostro territorio, rispetto ai quali bisogna impegnarsi pubblicamente a dare delle risposte.

Riteniamo che questo non sia stato e che non sia il modo di risolvere alcuni nodi politici. Noi crediamo che approvare una legge che sarà inutile perché vuota, per farne un'iniziativa promozionale che faccia dire al Governo che si è assolto ad un impegno programmatico, verso una fascia di età estremamente delicata, rispetto alla quale il paese chiede un impegno etico e morale molto forte, non sia stato un bell'esempio di esercizio di responsabilità di Governo. Ci troviamo oggi nella condizione di sottolineare la validità dei principi generali che hanno regolato e che vanno a regolare i servizi socio-educativi destinati a bambini dai tre mesi ai tre anni, ben sapendo che una volta che questo provvedimento sarà approvato, non cambierà nulla e tutto resterà come prima.

Oggi è così per l'infanzia, tra poche ore sarà così anche per il problema della non

autosufficienza e potremo allargare il discorso a tanti altri temi che sono nervi scoperti del nostro paese, rispetto ai quali bisognerebbe avere un approccio più concreto, onesto ed efficace, guardando alla prospettiva del lungo periodo. Proprio in questa prospettiva, noi vogliamo sottolineare alcuni nodi problematici che ci stanno a cuore e che nell'occasione forse è bene mettere in evidenza. L'Italia è un paese dove nascono pochi bambini e il livello di occupazione femminile è il più basso d'Europa. La popolazione continua ad invecchiare e la non autosufficienza è già una drammatica realtà, basta guardare a quello che è accaduto durante l'estate scorsa. Si tratta di una situazione difficile dalla quale è possibile uscire, ma certamente non con questo modo di governare. Anche in questo noi crediamo che bisogna avere l'umiltà di un diverso coinvolgimento delle opposizioni. Noi siamo sinceramente convinti che la famiglia italiana abbia in sé le potenzialità per diventare soggetto attivo nella soluzione di problemi fondanti per il futuro del nostro paese, ma che debba essere adeguatamente sostenuta dalle istituzioni.

Non può essere blandita, con promesse prive di fondamento e lasciata poi a se stessa nelle difficoltà. Oggi, per una donna italiana conciliare lavoro e figli è possibile solo ad una condizione: che vengano attivate le strutture di interesse pubblico, atte a garantire quel servizio socio-educativo di qualità che l'infanzia richiede.

Un terzo dei bambini italiani — è stato detto — è in lista di attesa per entrare in un asilo nido; questo è il dato che i cittadini che ci ascoltano devono conoscere. Nell'ultimo decennio non è aumentato il numero degli asili nido pubblici per i piccoli sotto i tre anni e, spesso, quelli esistenti hanno orari che non coincidono con quelli lavorativi dei genitori. Crescono, invece, gli asili nido nelle aziende, che questo Governo ha già favorito, mentre quelli pubblici sono penalizzati pesantemente da quei tagli agli enti locali contenuti nella finanziaria, che stanno veramente minando la possibilità dei comuni di reggere il passo.

Eppure, è forte da parte dei cittadini la richiesta di potenziare la rete operativa dei sistemi di servizi, accentuando e non diminuendo, come ha fatto Governo, il trasferimento di risorse sul territorio. In buona sostanza, occorrono risorse per potenziare le politiche di sostegno per le famiglie che in Italia rappresentano il 3,6 per cento della spesa sociale, mentre in Europa la media è dell'8,3 per cento.

Siamo convinti che, per incentivare le nascite, sia necessario aumentare i servizi pubblici destinati alle famiglie, quali, ad esempio, gli asili nido e l'orario scolastico prolungato, su cui avremo modo di parlare nel prosieguo del dibattito. Il Governo, invece, sceglie di adottare provvedimenti, quali l'assegno per il secondo figlio, che sarà utilizzato dall'1,3 per cento delle famiglie, per un anno. Solo in questa percentuale così limitata di nuclei familiari, infatti, nascerà il secondo figlio nel corso del 2004.

Pertanto, di cosa si sta parlando? Le nuove tipologie contrattuali, ai sensi del decreto legislativo di attuazione della legge n. 30 del 2003, entrate in vigore dal 24 ottobre, impongono una riflessione attenta sulle garanzie per i lavoratori flessibili ed, in particolar modo, per le lavoratrici.

Se vogliamo una società che guardi al futuro con meno incertezze, vi è la necessità di costruire un impianto di servizi per l'infanzia solido e duraturo. Molto spesso, chi ha un contratto a termine, ha una dimensione di vita non improntata all'ottimismo e, quindi, non si può chiedere slancio verso il futuro.

Questo Governo elargisce una sorta di mancia — lo dico con grande rispetto anche per quelle famiglie italiane che ne beneficeranno — di mille euro per il secondogenito ed ignora che, oggi, costruire una famiglia e far nascere il primo figlio è un'impresa di non poco conto.

Dobbiamo avere una visione organica degli interventi a sostegno della famiglia e della natalità. Non possiamo ignorare il costo di un affitto nelle nostre città e quanto questo incida sul reddito delle famiglie, ancor più per una lavoratrice

precaria, per la quale non vi è il diritto alla malattia, ai congedi o ai permessi per maternità.

Se ancora oggi il sistema penalizza la maternità (molte imprese chiedono alle donne se intendono avere un figlio nella fase di selezione per l'assunzione), come possiamo pretendere che un provvedimento parziale, come quello che stiamo esaminando, senza risorse finanziarie, possa essere sufficiente a garantire i servizi all'infanzia?

Per lei, ministro, ci vorrebbe, forse, un convegno in meno e qualche attenzione in più nei confronti di quelle che sono le declinazioni materiali e morali sull'esistenza delle persone della cosiddetta flessibilità. Noi affrontiamo tali problematiche e chiediamo che vi venga posta attenzione, perché anche negli asili nido aziendali vogliamo, ad esempio, pari opportunità tra chi è mamma con contratto a progetto e chi è mamma a contratto a tempo indeterminato.

La fretta non è buona consigliera per il legislatore e, quindi, non vorremmo che, oltre ad essere privo di finanziamento, il provvedimento non tenesse conto dei reali bisogni delle persone e dei bambini.

Vedremo nelle prossime settimane come si svolgerà il dibattito e soprattutto come annuncerete al paese i contenuti di questo provvedimento.

Da parte nostra, ripresenteremo alcuni emendamenti in aula, come quello riguardante le risorse economiche, che è d'obbligo, quello riguardante l'integrazione, rispetto al quale riteniamo inizi un percorso culturale necessario nel nostro paese. Ancora: presenteremo una proposta emendativa riferita alle politiche a sostegno della famiglia, di cui ho già detto, ed infine la previsione di una integrazione per tutti i lavoratori, ed in particolare per le lavoratrici interessate dalle nuove tipologie contrattuali flessibili, tema che non può essere trascurato in questo contesto.

Infine, faremo pressioni affinché si integri l'impalcatura del disegno normativo, con un sostegno alle famiglie di immigrati con regolare permesso di soggiorno, che, anche in questo provvedimento, sembrano

essere inesistenti; parleremo poi anche di piccoli comuni, quelli con meno di 5 mila abitanti, che sono la grande rete di questo paese alla quale i « tagli » previsti dalla finanziaria stanno creando grosse difficoltà.

Noi siamo per un lavoro uniforme che non privilegi né gli asili aziendali né quelli comunali, ma che sia fatto con grande rigore e serietà. In questo senso, siamo pronti ad offrire il nostro contributo senza pregiudizi e senza chiusure.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Burani Procaccini. Ne ha facoltà.

MARIA BURANI PROCACCINI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, al nostro esame oggi c'è una proposta di legge sulla quale si è lavorato molto, anche nel corso della precedente legislatura, addivenendo in questa legislatura ad un testo che fosse il più possibile condiviso. È una proposta di legge quadro sugli asili nido, di cui si sente la necessità per tutte le motivazioni che gli altri colleghi intervenuti prima di me hanno sottolineato, sia quelli di maggioranza sia quelli di opposizione.

Che l'Italia sia un paese nel quale la denatalità è diventata qualcosa di endemico, è cosa sotto gli occhi di tutti; che occorranò correttivi e che questi debbano andare in soccorso alla famiglia italiana, la quale viene caricata di responsabilità, di fronte alle quali poco si è fatto, appare evidente.

Siamo certamente quindi addivenuti ad un testo di legge abbastanza condiviso, sul quale si è lavorato a lungo e che deriva dall'unificazione di diverse proposte di legge e da un testo base sul quale io stesso ho lavorato nel corso della precedente legislatura.

Siamo addivenuti ad un testo di legge che potrei definire il migliore dei testi possibili in questo momento storico, un momento storico certamente non favorevole sotto il profilo delle finanze dello Stato. Sicuramente è un momento storico che scaturisce da eventi che rappresentano

una sorta di fantasma in giro per l'Europa, quella forma di recessione alla quale l'Europa non riesce a sottrarsi.

Certamente, non l'abbiamo provocata noi, ma come attuale maggioranza siamo costretti ad affrontarla. Pertanto, ci troviamo ad affrontare l'esame di una proposta di legge che avremmo voluto ben diversa, con potenzialità economiche ben diverse, sulla quale avevamo lavorato in maniera ben più profonda e sostanziale, per poter dare alle famiglie italiane, ma a tutte le famiglie italiane e non a pioggia o a macchie di leopardo, come è stato fino ad ora, quella sostanziale vicinanza, non la chiamerei aiuto, dello Stato; uno Stato che deve poter considerare quella degli asili nido una necessità per le giovani famiglie, dal momento che ormai non esistono più quei supporti familiari costituiti da nonni, zii, gangli che le piccole città offrivano a supporto, affinché i bambini potessero crescere e le madri e i padri lavorare.

Oggi, serve l'apporto di queste strutture che devono essere vicine alla madre, vicine al padre, che devono far in modo che il bambino non venga separato dal contesto familiare.

Vorrei sottolineare, rispondendo alla collega Zanotti — di cui in Commissione apprezzo sempre la grande sensibilità —, che questa non è una legge che non ha incentrato sul bambino le sue attenzioni. Essa ha origine dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, di cui il centrodestra ha fatto non dico la sua bandiera, perché sarebbe un po' riduttivo, ma il suo credo, il suo modo di essere; si tratta di una Convenzione ratificata dallo Stato italiano — l'ha fatta propria nel 1991 — che pone il fanciullo al centro di tutte le leggi degli Stati che la ratificano. Quindi, che a fianco del bambino si citi la famiglia, non è riduttivo, ma è un riconoscimento anche della qualità della famiglia italiana, in particolare, che viene portata come esempio nel mondo, come punto di riferimento contro le devianze che altre parti del mondo notano, proprio perché in altre parti del mondo ormai il concetto di famiglia si è frammen-

tato, si è logorato, si è in gran parte anche mercificato, cosa che assolutamente in Italia non vogliamo accada.

Riteniamo di dover proteggere la famiglia da questa disgregazione che purtroppo la circonda da tutte le parti e che preme anche sul destino dell'Europa. È proprio per questo che vogliamo dei riferimenti precisi anche nella Costituzione europea, proprio perché vogliamo che siano salvaguardati certi principi centrali legati alla famiglia. Ciò però non significa che, parlando di asili nido, parlando di una legge quadro che deve fare e pensare delle strutture di supporto alla maternità e alla paternità distribuite su tutto il territorio nazionale, non incentriamo sul bambino queste strutture.

Noi pensiamo senz'altro che questi servizi socioeducativi debbano rappresentare il supporto vero, quello che costituisca un incentivo per la famiglia italiana a mettere al mondo dei figli. Certamente, non è soltanto l'asilo nido che deve spingere la giovane coppia italiana a mettere al mondo dei figli, perché deve credere nel futuro. Purtroppo, però, certe strutture o distorsioni attualmente esistenti hanno distolto la giovane coppia dal proposito di mettere al mondo dei figli perché, per esempio, la famiglia viene considerata qualcosa di residuale.

Oggi, quando due giovani si sposano, mettono al mondo il loro primo bambino e vanno ad iscriverlo all'asilo nido, si accorgono — magari sono due impiegati, due persone che complessivamente hanno un reddito poco al di sopra del minimo — che non hanno possibilità di iscrivere il loro bambino al nido perché, prima di loro — giustamente — vengono presi in considerazione i bambini di famiglie monoparentali, i bambini di famiglie extracomunitarie. Ma siccome il numero di questi asili nido di supporto, sul territorio nazionale, è minimo, ad essere esclusi sono proprio i bambini delle giovani coppie sposate, è proprio la famiglia!

Allora, se il centrodestra si preoccupa contemporaneamente della centralità del bambino e, accanto al bambino, del suo essere nella famiglia, non si deve pensare

che non si tratti di un punto alto, anzi. Penso che il centrosinistra che nella precedente legislatura ha voluto la legge sull'adozione, dicendo che si voleva dare una famiglia ad un bambino, dovrebbe condividere con noi questa volontà di famiglia, di protezione della famiglia italiana che con questa legge vogliamo realizzare.

Si tratta di una legge che prevede tutta una serie di misure già previste nei testi precedenti, come ad esempio la sperimentazione. Per quale ragione la sperimentazione? Perché si è visto che il genio popolare, il genio del cittadino italiano è andato al di là delle capacità dello Stato.

Si è inventata una serie di supporti strutturali che va premiata; tali strumenti, specialmente nel piccolo comune di cui precedentemente ha parlato il collega, possono essere considerati i veri supporti. Nel caso del nido di caseggiato, possono essere i supporti nella grande città, dove il bambino deve rimanere vicino alla madre anche se, in quel momento, non lavora o sceglie di non lavorare; questa madre deve avere il supporto di un nido che — come noi abbiamo definito — è socio-educativo. Abbiamo rilevato anche l'importanza della socializzazione del bambino all'interno del nido e della professionalità che deve esistere all'interno della medesima struttura. Per tale professionalità, è stata prevista una commissione di studio ed un aggiornamento e standard qualitativi di alto profilo, proprio perché vogliamo che tale profilo si rifletta sull'educazione e sul sostegno del bambino. Certamente, quando utilizziamo la parola educazione per quanto riguarda bambini da tre mesi a tre anni, ci riferiamo ad un'educazione particolare, intessuta con le leggi dell'amore, dell'accoglienza, del supporto e dell'assistenza. Si tratta, quindi, di un'educazione particolare, tra virgolette.

Abbiamo voluto questa serie di possibilità legate alla sussidiarietà orizzontale. Infatti, crediamo moltissimo nell'apporto del privato sociale. In tal senso, devo purtroppo rilevare una nota dolente con riferimento alla quale, la relatrice, i colleghi di maggioranza ed io ci siamo battuti e che abbiamo fatto presente al Governo e,

in particolare, al ministro del tesoro, perché vogliamo equità: la possibilità che anche il piccolo nido del privato sociale sia preso in quota — almeno in una piccola quota — per le deduzioni anche per le famiglie impossibilitate ad iscrivere i propri bambini all'asilo statale perché ce ne sono pochi o all'asilo aziendale perché non tutte le aziende li hanno realizzati. Ma non solo. Pensiamo anche al numero elevato di libere professioniste. È necessario, dunque, che tutti abbiano il supporto alla maternità e alla paternità (quando, infatti, parliamo di maternità, contemporaneamente, parliamo di paternità: la presa in carico di un bambino nella giovane famiglia è collegiale, unitaria; è questa una delle grandi conquiste della nostra epoca).

Io stessa proporrò un ordine del giorno con riferimento a questo provvedimento su cui chiameremo tutti i colleghi di maggioranza ed opposizione a confrontarsi. Infatti, credo che tutti insieme possiamo premere sul Governo affinché, almeno nel disegno di legge finanziaria, nell'ambito della quota che il ministro dell'economia e delle finanze riserva per interventi particolari, possa essere previsto un intervento specifico che vada a colmare ciò che era stato ipotizzato nei commi 3 e 4 dell'articolo 9 che sono stati eliminati da questo provvedimento affinché lo stesso potesse ricevere il parere favorevole della Commissione bilancio.

Dobbiamo confrontarci su questo. È vero ciò che ricordava il collega del gruppo della Margherita, ossia, che è importante, per quanto riguarda il sociale, trovare, impegnare risorse ed avere la volontà (perché le risorse si trovano anche con la volontà). Certamente, non pensiamo a risorse irraggiungibili, ma a piccole cose. Credo che dobbiamo lanciare il segnale che intendiamo superare questo momento di recessione e di speranza che ha colpito l'Europa ed inserirci in un cammino propositivo. Anche per quanto riguarda gli asili nido, che rappresentano il cuore della nostra forte volontà di sostegno alla maternità e alla paternità, dobbiamo prevedere equità distributiva per tutti i cittadini italiani.

Abbiamo voluto che, per il secondo figlio, non si tenesse conto del reddito, ma si facesse quella famosa politica generalista della famiglia che da sempre proclamiamo, perché il bambino è un bene, un bene della società. Vogliamo che intorno a questo bene della società non si facciano distinzioni e sperequazioni!

È chiaro che è da incentivare soprattutto chi sta peggio, chi, con più facilità, finisce per scendere sotto la soglia di povertà. Però, è anche vero che dobbiamo passare ad un nuovo modello di cultura che, appunto, metta al suo centro il bambino. È lui il bene supremo. È lui che veramente rappresenta una sorta di — come posso dire? — tesoro da mettere nella cassetta di sicurezza. Perciò, lo Stato deve cominciare a considerarlo tale a prescindere da questa o da quella famiglia, da questa o da quella zona d'Italia, città o piccolo paese. Credo che il concetto d'insieme, questo concetto generalista di vicinanza alla famiglia, sia veramente sostanziale.

Per quanto riguarda il secondo figlio, certo, si può obiettare che, talvolta, è difficile fare il primo e che, quindi, fare il secondo è cosa abbastanza difficile e complessa. Allora, però, possiamo replicare che, nella precedente legislatura, si davano sostegni non per il secondo, ma per il terzo figlio, a famiglie che versavano in certe particolari condizioni economiche, nelle quali il terzo figlio sarebbe stato comunque a rischio di povertà estrema.

Quindi, c'è il volere di incentivare le nascite, il volere di incentivare la natalità, al di là di quell'unico bambino che, quasi per sbaglio qualche volta, le giovani coppie mettono al mondo. Invece, queste coppie debbono considerare che la nascita di un bambino, in una famiglia, è una ricchezza. Anche la società deve pensare che la nascita di un bambino è una ricchezza per il futuro. Si parla tanto, in questi giorni, di una riforma della previdenza. Ebbene, la nascita di un figlio è una ricchezza anche per la futura previdenza. Quindi, alla fine, non facciamo altro che mettere a frutto le reali grandi risorse, non solo umane, ma anche sociali, dello Stato.

Questo testo poteva senz'altro essere migliore. Noi avremmo voluto un provvedimento scoppiettante, che portasse la possibilità di nidi e di strutture di vario tipo su tutto il suolo d'Italia con una facilità incredibile. Ciò non è, in questo momento, possibile; però, cercheremo di renderlo il più possibile possibile (mi si passi la tautologia). La volontà è quella di fare qualcosa, la volontà è quella di muoverci, credo, su una strada condivisa.

In fondo, nella precedente legislatura, abbiamo dimostrato di saper lavorare anche con la maggioranza di allora. Chiediamo all'attuale opposizione di saper lavorare con questa maggioranza rispettando a vicenda, nel senso di avere chiare le mete. Indichiamo, magari, anche strade diverse, ma le mete da raggiungere raggiungiamole anche insieme. Trovo che questa sia una meta di civiltà.

Fare una legge quadro sui nidi, una legge quadro che tratta di strutture in grado di accogliere bambini di età da tre mesi a tre anni credo sia veramente una prova di civiltà alla quale siamo chiamati tutti. È inutile che chiediamo la luna, quando possiamo fare una politica, sì, dei piccoli passi, ma di passi sostanziali, di passi che ci mettono davvero sulla strada di quell'Europa che, su questo piano, ha, purtroppo, ancora tante cose da insegnarci.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Burani Procaccini.

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

LUANA ZANELLA. Grazie, signor Presidente.

L'Italia, com'è stato sottolineato più volte oggi, è il paese europeo...

PRESIDENTE. Le chiedo scusa, onorevole Zanella, desideravo ricordarle che dispone di sette minuti.

LUANA ZANELLA. Da adesso, spero.

PRESIDENTE. Prego?

LUANA ZANELLA. Da adesso, spero.

PRESIDENTE. Da adesso, certo.

LUANA ZANELLA. L'Italia è il paese europeo con il più basso livello di occupazione femminile ed è al penultimo posto, prima della Spagna, per tasso di natalità. Il calo delle nascite, dunque, non dipenderebbe dalla presenza delle donne nel mercato del lavoro.

Da più parti si sottolinea una politica familiare in Italia insufficiente e poco efficace. A mio giudizio, le scelte effettuate dalle donne e dalle coppie rispetto alla procreazione sono difficilmente leggibili secondo schemi e criteri meccanici e semplicistici. Troppo poco si parla, quando si fanno analisi e interpretazioni delle dinamiche demografiche, di come le donne, soprattutto nel corso della seconda metà del novecento, abbiano sottratto al controllo maschile e statuale il proprio corpo fecondo e siano riuscite senza spargimenti di sangue, se non talvolta il proprio, a rivoluzionarie la società, a scardinare i ruoli e i percorsi attraverso cui l'ordine sociale e simbolico incanalavano necessità e desideri, a liberarsi da condizionamenti che le volevano necessariamente mogli e madri, senza per questo rinunciare ad esserlo, ma non ad ogni costo, non ad ogni prezzo. Sta di fatto che il calo della natalità ha assunto negli ultimi anni un andamento particolarmente accelerato nel nostro paese (lo sottolineava la collega Martini). Fortunatamente, a fronte di un saldo naturale negativo, il saldo migratorio è positivo, ed è proprio grazie agli immigrati che possiamo sperare che la piramide dell'età, che ormai ha assunto l'aspetto di una piramide rovesciata con un tasso di dipendenza e di vecchiaia difficilmente gestibile, possa acquisire in futuro una forma un po' meno distorta.

La popolazione italiana, si sa, continua ad invecchiare, i matrimoni diminuiscono - nel 1961 rappresentavano il 7,9 per mille, nel 2001 calano a 4,7 per mille - , in aumento sono anche le separazioni e i divorzi. La dimensione della famiglia muta, il numero dei componenti diminui-

sce. Sono sempre di più le famiglie formate da un'unica persona. Una realtà squilibrata, non c'è dubbio, con esiti preoccupanti dal punto di vista micro e macro economico, finanziario e anche dal punto di vista sociale, esistenziale direi. Ma con la realtà bisogna scendere a patti. Ora il Governo e la maggioranza, non solo oggi, affermano la volontà di aiutare la famiglia, di dare centralità alla famiglia. La finanziaria quest'anno sarebbe una finanziaria per la famiglia. Grande enfasi, dichiarazioni roboanti; ma la sostanza qual è? Un provvedimento come questo, che pretende di far decollare - e noi saremmo d'accordo - un grande piano nazionale per incrementare l'offerta drammaticamente deficitaria sul territorio di asili nido e che alla fine non è in grado di affermare svolta alcuna. Anzi, a conti fatti, l'investimento nelle politiche per la famiglia si attesta complessivamente sullo 0,9 per cento della ricchezza nazionale, secondo un recente studio dell'Eurispes; siamo all'ultimo posto nell'Unione europea, al di sotto della media, che è del 2,3 per cento; sono la Spagna è messa ancora peggio (lo 0,4 per cento del PIL), ma in Francia, in Germania si hanno percentuali che superano il 3 per cento, in Danimarca il 3,8 per cento. Qui da noi si propone in maniera demagogica l'una tantum di mille euro per il secondo figlio. Meglio di niente, ma con questo intervento si sottrae al fondo per le politiche sociali l'ammontare di 232 milioni di euro. A conti fatti in un anno si perdono 307 milioni di euro. Come faranno i comuni a barcamenarsi per consolidare ed implementare i servizi all'infanzia? Non si sa, questo non è spiegato.

Il provvedimento di oggi, al di là dei contenuti su cui ci si soffermerà nel corso dell'esame degli emendamenti, va letto in combinato disposto con la insufficienza delle risorse messe a disposizione e anche con quanto previsto nell'articolo 22 del decreto, laddove si prevede il mutamento della destinazione d'uso degli immobili ad uso abitativo per essere adibiti ad asilo nido, previa semplice denuncia di inizio attività.

È l'esemplificazione paradigmatica della linea minimalista, cui facevo cenno prima, — altro che politica per la famiglia —, in continuità con le disposizioni previste dall'articolo 70 della legge finanziaria per l'anno 2002 per la promozione dell'apertura di nidi e micro nidi nei luoghi di lavoro. Siamo d'accordo sulla necessità di semplificare burocraticamente e amministrativamente, anche con la predisposizione di un'offerta articolata e concertata tra pubblico e privato, ma non certo con il mortificare l'uno per lasciare il secondo alla completa *deregulation*, al di fuori di ogni vero principio di sussidiarietà. Né siamo d'accordo su questa misura neocentralistica, prevista dall'articolo 22 del cosiddetto decreto, in quanto sono le regioni ad avere competenze in materia di edilizia ed urbanistica e stabiliscono, con legge, i mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche dell'uso di immobili e parti. E l'articolo 117 della Costituzione prevede che il Governo del territorio sia di competenza delle regioni nel rispetto dei principi fondamentali. Pertanto, se questa è la politica a favore della famiglia, se questa è l'attenzione riservata dalla maggioranza e dal Governo alle creature piccole, veramente siamo disarmati, ma saranno i cittadini a giudicare anche su questo.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Turco. Ne ha facoltà.

LIVIA TURCO. Signor Presidente, come ha detto poc'anzi la collega Zanotti, quello di oggi è un provvedimento molto importante al quale noi abbiamo dedicato e dedichiamo attenzione e, pur essendo all'opposizione, abbiamo, attraverso il lavoro svolto dall'onorevole Zanotti, cercato di dare un contributo positivo.

Voglio ringraziare la relatrice, onorevole Francesca Martini, per l'impegno e il modo con cui ha seguito ed ha ascoltato le ragioni anche dell'opposizione. L'apprezzamento sincero rivolto all'attenzione e al lavoro svolto dalla relatrice tuttavia non ci esime dall'esprimere un rammarico. Il rammarico è che il Governo non abbia

saputo fare neppure di questo provvedimento, che riguarda tutte le famiglie italiane, elemento di dialogo e di incontro. Fra l'altro, come ha ricordato l'onorevole Burani Procaccini, già nella precedente legislatura e fin dall'inizio di quella attuale, maggioranza e opposizione hanno presentato dei provvedimenti sulla base dei quali si sarebbe potuto dare davvero il segnale della centralità del Parlamento e consentire un forte dialogo tra le forze politiche. Ma questo è stato interrotto dalla scelta del Governo di presentare un suo provvedimento e di dimostrare nessuna attenzione alle ragioni dell'opposizione. Così come ci rammarichiamo che su un tema come questo venga presentata una legge « manifesto », risibile nel finanziamento ma soprattutto preoccupante per il contesto in cui si colloca. Ho qui...

STEFANIA PRESTIGIACOMO, Ministro per le pari opportunità. Prima c'erano cinque miliardi !

LIVIA TURCO. Ministro Prestigiaco, è inutile che lei mi ricordi i cinque miliardi di lire della legge precedente perché io le potrei ricordare i millecinquecento miliardi della legge n. 285, che è stata la legge che ha avviato, insieme a tante altre cose, la politica per i servizi socio-educativi per l'infanzia. Cara ministra, le dico queste cose non per ritorsione polemica, ma perché veramente animata da preoccupazione rispetto a questo tema. Noi, infatti, sappiamo quanto il tema degli asili nido e dei servizi socio-educativi per l'infanzia sia questione cruciale per le famiglie italiane; quindi, ben avremmo voluto poter dare un nostro contributo, e saremmo ben contenti di poter dire che finalmente si vara una legge che fa fare dei passi in avanti. Ma i fatti ci dicono che questo oggi noi non lo possiamo dire; e non lo possiamo dire non soltanto per il risibile finanziamento stanziato ma soprattutto per il contesto in cui si colloca (*Applausi del deputato Bindi*).

Le cito il documento della conferenza degli assessori alle politiche sociali, il quale, al suo secondo punto, afferma che

le dotazioni economiche risultanti dalle tabelle allegate al disegno di legge finanziaria sono nettamente inferiori a quelle del 2003 e difficilmente collegabili con il testo degli articoli, che risultano, nella loro formulazione, spesso confusi e diversamente interpretabili.

Per non parlare, poi, del totale abbandono della legge quadro sulle politiche sociali (la legge n. 328 del 2000) e della legge n. 285 del 1997. Anche in questo caso, sono i fatti a dirlo: a quando il piano sociale nazionale, a quando la definizione dei livelli essenziali di assistenza, a quando il decreto sulle professioni sociali?

Lei sa bene, signora ministro, che se non c'è questo, se non c'è una rete integrata dei servizi e se non c'è un'organica strategia nazionale sulle politiche sociali, anche i servizi educativi per l'infanzia avranno il fiato corto; inoltre, abbiamo avuto modo di prendere in visione un piano per l'infanzia assolutamente generico e privo di impegni, ed infine attendiamo ancora uno straccio di politica per la famiglia. Sappiamo bene che una politica per la famiglia richiede gradualità, ma vi lanciamo una sfida. Negli anni di Governo, noi spenderemo 21 mila miliardi di vecchie lire in più per la famiglia: fate almeno questo! Non vi chiediamo di fare di più, ma fate almeno questo, visto che ci avete sempre incalzato sul fatto che mancava una politica per la famiglia!

Nel disegno di legge finanziaria, invece, voi ci presentate un « *bonus bimbo* » che, francamente, costituisce un uso cinico di un grande problema, come quello della famiglia, perché rappresenta semplicemente uno *spot* pubblicitario: infatti, in un « *bonus bimbo* » di mille euro per il secondo figlio, della durata di un solo anno, ditemi che cosa c'è di politica per la famiglia!

Ma c'è un legame, signora ministro, tra il provvedimento oggi in discussione e la politica complessiva sulla famiglia e sulle strategie sociali che conducete. Non si può fare la « politica del carciofo », vale a dire preferire un pezzo rispetto ad un altro! Anche il provvedimento al nostro esame, che ritenevamo potesse rappresentare una

grande opportunità per il nostro paese, non può non essere collocato nel contesto più generale delle politiche sociali e familiari.

Pensiamo che il tema degli asili nido e dei servizi socio-educativi per la prima infanzia sia di grande rilievo, come ha testè affermato l'onorevole Katia Zanotti, perché mette al centro il progetto educativo per il bambino ed il diritto alla socializzazione e allo sviluppo delle sue capacità cognitive.

Mi ha colpito leggere alcune riflessioni, svolte in sede europea, che mettono in risalto come, per ridurre il peso dell'eredità sociale sui nostri figli e prevenire la povertà e le diseguaglianze, bisogna sostenere le capacità cognitive dei bambini nella prima fase della loro vita. Per fare questo, bisogna attivare una doppia strategia: promuovere garanzie contro la povertà minorile, attraverso misure tese a rendere omogenei gli stimoli cognitivi ricevuti dai bambini in età prescolare; ciò comporta forti investimenti nella cura dei bambini, soprattutto attraverso il lavoro delle madri e lo sviluppo dei servizi socio-educativi da 0 a 6 anni.

Si tratta di una conferma ulteriore di quanto sia importante sviluppare e investire risorse in questi servizi. Investire risorse negli asili-nido e nei servizi socio-educativi per l'infanzia significa sicuramente insistere sull'accessibilità dei servizi, e quindi misurarsi con gli stili di vita, con le esigenze delle famiglie, con la domanda di flessibilità, e dunque con la pluralità dell'offerta.

Su questo punto, voglio dare atto alla relatrice di aver posto attenzione a questa sacrosanta necessità di misurarsi con le differenze presenti negli stili di vita e nelle esigenze delle persone, e quindi di aver sollevato la necessità di personalizzare il più possibile i servizi educativi e di offrire una pluralità di opportunità, ma ciò va realizzato garantendo la loro accessibilità. Tuttavia, se vogliamo mettere davvero al centro di tale questione i diritti dei bambini, allora i temi della qualità del progetto educativo e della qualità dal punto di

vista educativo del servizio diventano un'altra esigenza inderogabile per varare una buona legge.

La qualità sul piano del progetto educativo richiede precise coerenze: è questo il punto sul quale avvertiamo il limite del provvedimento al nostro esame e rispetto al quale avvertiamo anche la pericolosità di alcune norme contenute, ad esempio, nel cosiddetto decretone, laddove si pone il problema di rendere facilmente fruibili spazi per la costruzione di asili nido senza inserire, con altrettanta vigilanza, precisi indicatori di qualità.

Infatti, la flessibilità, la pluralità, la personalizzazione non possono significare riduzione degli standard qualitativi, non possono significare semplicemente porsi come problema quello della riduzione dei costi del servizio, che pure — lo sappiamo — è un grande tema, perché gli asili nido costano molto, oltre che alle famiglie, anche agli enti locali.

Se veramente si ha a cuore la qualità del progetto educativo, allora bisogna trarne delle conseguenze proprio per quanto riguarda la precisa definizione degli standard di qualità. È qui la nostra preoccupazione, ad esempio, rispetto ai nidi aziendali. A ciascuna madre fa piacere portare il proprio figlio al lavoro e questa è una sensibilità che lei, ministro, ha espresso tante volte e che noi apprezziamo e condividiamo. Non vi è alcuna preclusione, come ha affermato l'onorevole Katia Zanotti, rispetto ai nidi aziendali. Ciò che pensiamo debba essere garantito fino in fondo è quale ambiente pedagogico, educativo, quale calore umano, quale attenzione vengano dati in qualsiasi contesto, sia nell'asilo nido aziendale sia in quello territoriale.

Gli standard di qualità sono sicuramente, come avete detto, i saperi delle famiglie ed i saperi del territorio: ben venga un nuovo protagonismo delle famiglie nella gestione di tutti i servizi sociali, perché le famiglie non sono utenti passivi, bensì sono dotate di saperi e di competenze. Tuttavia, insieme alle famiglie vi sono gli operatori, gli educatori. Riteniamo sia grave che in questa legge non si faccia

riferimento proprio ad un cardine di una buona politica e di una buona legge per i servizi socio-educativi, ossia alla professionalità degli operatori. Gli operatori, gli educatori, gli amministratori locali — lo sapete meglio di me — hanno accumulato uno straordinario patrimonio di competenze, di elaborazioni, ci hanno proposto più volte dei suggerimenti e ci hanno chiesto cose molto precise.

Ho qui a disposizione il documento approvato al convegno di Firenze: come non essere d'accordo sulle esigenze che qui vengono definite e che vorrei richiamare? In tale documento si dice: ci aspettiamo non una legge qualunque, bensì una legge che definisca in maniera certa tutte le tipologie di servizio che accolgano i bambini sotto i tre anni, includendo tutti i servizi esistenti, preveda regole generali per la sperimentazione di nuovi servizi, ribadisca che gli educatori che operano in tutti i servizi per l'infanzia debbano avere la stessa formazione iniziale e specifica di livello universitario, sottolinei la necessità della formazione continua in servizio degli operatori dei servizi per l'infanzia come condizione indispensabile per l'elaborazione di una cultura educativa di buona qualità e capace di rinnovarsi in sintonia con le trasformazioni sociali e culturali, preveda forme di partecipazione delle famiglie nella gestione della vita dei servizi per l'infanzia, fissi al 30 per cento il tetto massimo della contribuzione delle famiglie al costo del servizio, definisca le competenze istituzionali e le procedure per la definizione dei livelli di qualità dei servizi, l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi, la vigilanza e il controllo della qualità di tutti i servizi, stabilisca che tutti i servizi per l'infanzia sul territorio entrino a far parte di un sistema integrato governato dall'ente locale, contempli forme e figure professionali di coordinamento territoriale.

Riteniamo che una buona legge quadro sugli asili nido e sui servizi socio-educativi per l'infanzia, oltre all'esigenza della flessibilità, della personalizzazione del servizio ed oltre all'esigenza di venire incontro alle domande e agli stili di vita delle

famiglie, se vuole essere una legge fino in fondo dalla parte dei diritti dell'infanzia, avrebbe dovuto contemplare e dare risposte a questi due aspetti: gli standard di qualità del servizio e la professionalità degli operatori. Essa, inoltre, avrebbe dovuto garantire che, pure in un contesto in cui il privato sociale svolga un ruolo da protagonista, ciò avvenga però all'interno di una rete integrata di servizi in cui l'ente locale abbia un ruolo di regia. Avere un ruolo di regia significa qualcosa di molto preciso, ossia che l'ente locale possa difendere la qualità del servizio e, quindi, possa essere fino in fondo accanto al cittadino e alle famiglie perché garante dell'osservanza degli standard di qualità.

Per questo motivo, ci dispiace che un provvedimento, che avrebbe potuto essere davvero molto importante, eluda le aspettative e le attese di tante famiglie italiane.

Non voglio riprendere quanto ha già detto la collega Katia Zanotti, ma ci auguriamo che il dibattito parlamentare serva almeno, dal punto di vista del sostegno alle famiglie che ricorrono ai servizi socioeducativi, a superare la discriminazione tra famiglie che ricorrono ai nidi aziendali e famiglie che, invece, ricorrono agli asili nella rete territoriale. Ci auguriamo che vogliate superare almeno tale discriminazione, tale limite.

Vorrei concludere dicendo che quella di oggi avrebbe potuto essere una felice coincidenza. Infatti, all'ordine del giorno vi sono un progetto di legge sugli asili nido che riguarda i diritti dei bambini ed il sostegno alle famiglie ed un progetto di legge che riguarda i diritti delle persone anziane, soprattutto quelle non autosufficienti. Si tratta di una coincidenza felice perché ci ricorda che la solidarietà tra le generazioni è il vero banco di prova di una nuova politica di *welfare*. Sappiamo che non si può costruire un nuovo *welfare* se non si promuovono i diritti dei più piccoli e dei più anziani e sappiamo anche che per promuovere una buona politica per i bambini e per gli anziani è fondamentale l'investimento sulla famiglia.

Tale bella coincidenza avrebbe potuto essere l'occasione per il rilancio di una

politica innovativa ed importante del *welfare*. Ci dispiace, invece, dover constatare, su un provvedimento e sull'altro, ancora una volta, il disimpegno da parte del Governo. Infatti, entrambi i provvedimenti sono leggi manifesto che non hanno le risorse necessarie, pur con loro gradualità, per coincidere davvero con lo sviluppo di un *welfare* innovativo, un *welfare* dalla parte delle famiglie, dei bambini e degli anziani (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, della Margherita, DL-l'Ulivo e Misto-Verdi-l'Ulivo*).

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. 172)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Francesca Martini.

FRANCESCA MARTINI, *Relatore*. Signor Presidente, ho ascoltato con molto interesse, come è mia abitudine, tutti coloro che sono intervenuti, colleghe e colleghi. Vorrei ribadire che questo provvedimento segna, senza dubbio alcuno, un passaggio epocale nel modo di concepire quello che vogliamo porre al servizio delle famiglie. Si tratta di passare dall'ottica di parcellizzazione di servizi all'ottica di un sistema integrato dei servizi socioeducativi per la prima infanzia che veda attori diversi: più soggetti con lo stesso obiettivo di concorrere all'ampliamento dell'offerta. In tal senso, sono convinta che l'ente locale debba essere l'attore principale, ma ritengo anche che pari dignità debba essere riconosciuta a tutti coloro che, anche come privati, mettano a disposizione la loro professionalità e la loro esperienza ed investano su tali servizi. Infatti, un sistema ingessato sul pubblico è stata la morte, ha rappresentato l'impossibilità di espansione dell'offerta, tanto che oggi — come più volte è stato ribadito — solo il 6 per cento

dei bambini dai tre mesi ai tre anni hanno la fortuna di godere di un servizio di questo tipo.

Dunque, non vedo altra strada se non quella di permettere veramente a tutti coloro che intendano impegnarsi in tale settore di fare una proposta che abbia pari dignità perché, in fondo, va a completare quell'ottica di sistema.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA (*ore 17*)

FRANCESCA MARTINI, *Relatore*. Ricordo che il 10 ottobre è scaduto il bando del fondo a rotazione per gli asili nido. La scorsa finanziaria metteva a disposizione anche un fondo a rotazione per le aziende: si trattava di contributi — parziali rispetto al concorso prioritario da parte dell'attività imprenditoriale — alle aziende o a cordate di aziende, cioè a quella piccola e media impresa che rappresenta il 95 per cento del tessuto economico del nostro paese. Venivano messi a disposizione dei loro dipendenti, ma anche con una grossa apertura al territorio, nuovi posti e asili nido, quindi nuove opportunità per i bambini e per le famiglie.

Mi sento, pertanto, di difendere a spada tratta — se posso permettermi — questo provvedimento, proprio perché esso crea i presupposti affinché le regioni finalmente si sentano coperte da un quadro normativo di riferimento che ponga degli obiettivi di omogeneità, nonché delle garanzie per i bambini e soprattutto l'humus culturale, affinché si passi a nuove tipologie di servizi che oggi, come più volte ho sentito, sono diffuse a macchie di leopardo, mentre dovrebbero vedere alcune regioni molto più attive ed impegnate.

Per quanto riguarda poi il grosso nodo focale delle deduzioni fiscali — che senz'altro affronteremo nel prosieguo dell'esame del provvedimento —, che erano state predisposte per i nidi aziendali ed interaziendali, ovviamente si tratta di servizi presenti in maniera residuale sul nostro territorio, in quanto si tratta di servizi che prevedono un investimento da parte delle

aziende e soprattutto prevedono per le famiglie un'impossibilità di accedere a trattamenti che tengano conto della loro condizione economica: questi servizi hanno infatti una quota fissa di partecipazione e, quindi, non possono essere forniti gratuitamente, come invece giustamente avviene da parte del settore pubblico, che mette a disposizione delle famiglie a basso reddito, o che versano in condizioni particolari, dei posti nido a compartecipazione zero. Pertanto, la volontà espressa nelle finanziarie precedenti era quella di aprire la via ad una tipologia di servizi, che in questo paese era praticamente quasi inesistente.

Ritengo che la delega fiscale abbia recepito il concetto che vi sono settori particolari del vivere civile delle nostre famiglie nel nostro paese che devono avere una sorta di neutralità fiscale; penso agli asili nido, ma penso anche ai servizi diurni per le persone con disabilità, così come penso anche all'assistenza non specifica, quindi non infermieristica, che le nostre famiglie assumono, a costi peraltro ben più alti di quelli per la frequentazione degli asili nido, perché sappiamo quanto costa ad una famiglia, con una persona non autosufficiente al suo interno, assumere una cosiddetta badante o per meglio dire un assistente familiare: si tratta di cifre ben più alte delle quote di partecipazione agli asili nido. Allora, vedete colleghi, che forse dovremmo veramente chiederci quali sono le risorse che la famiglia mette a disposizione per sostenere i soggetti più deboli che restano al proprio interno: per sostenere quindi i bambini nella loro crescita (rendendo compatibile anche un'attività lavorativa, e quindi il sostentamento stesso della famiglia), ma anche per sostenere le persone che non sono in grado di attendere agli atti quotidiani della vita. Dunque, la riflessione forse andrebbe fatta in maniera molto più ampia.

Per quanto riguarda invece i profili degli operatori, devo dire che vi è stata una grossa riflessione in Commissione, che ci ha visti tutti coinvolti in maniera molto forte. Ci siamo infatti interrogati sulle

competenze dello Stato ed abbiamo ritenuto che, proprio per il protagonismo che le regioni hanno diritto di esprimere, anche in virtù della sfera delle loro competenze, vi fossero tutta una serie di nodi che andavano affrontati insieme proprio perché abbiamo voluto che la legge aprisse un quadro normativo di riferimento entro il quale poi determinati temi potessero essere affrontati proprio in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-città.

Quindi, non si è trattato di una volontà di dimenticare la qualità e la valenza e anche le motivazioni interiori che muovono la maggior parte delle persone che lavorano in questo tipo di settori, bensì si è trattato di una volontà di arrivare ad una decisione che vedesse concordi non solo lo Stato, che è il motore di queste nuove esperienze, ma soprattutto chi poi queste esperienze le deve gestire e rendere attuabili sul territorio, laddove forse i protagonisti principali di tutto questo sono proprio gli enti locali e le famiglie che si vedono destinare questo tipo di opportunità.

Vorrei inoltre sottolineare un aspetto molto importante, vale a dire la promozione della ricerca scientifica. Questo testo ha voluto dedicare uno spazio alla cultura dell'infanzia, alla possibilità di costituire un luogo che potesse essere un punto di riferimento per tutte le esperienze sul territorio. Infatti, sono convinta che questa commissione debba divenire un grande motore, affinché nel nostro paese possa essere colto solo il meglio — e, in Italia, c'è tanto di buono — delle esperienze a livello locale, ma anche il meglio delle esperienze a livello internazionale. Mi riferisco agli ottimi servizi sviluppati nei paesi del nord Europa (Svezia e Norvegia), che hanno permesso di mantenere alti i tassi di natalità, coniugati ad un'alta partecipazione delle donne nel mondo del lavoro. Penso anche alla società in senso lato, in quanto le donne vanno sostenute non solo per le ore in cui hanno bisogno di essere presenti sul posto di lavoro, ma anche per tutte le forme di partecipazione sociale in cui possono essere coinvolte.

Un altro aspetto particolarmente rilevante è quello del monitoraggio dell'attuazione normativa in materia. Vorrei che questa legge non costituisse solo un punto di partenza, ma che fosse in grado di accompagnare lo sviluppo dei servizi nel nostro paese. Ecco perché anche il monitoraggio delle esperienze e, soprattutto, in grado di diffusione dei servizi assumono notevole importanza. È necessario parlare di un livello essenziale — di un livello che non abbiamo voluto chiamare minimo, in quanto ai nostri bambini vogliamo dare proprio il massimo — che garantisca un'equiparazione tra alcune regioni — mi riferisco, ad esempio, al mio Veneto che è molto avanti e che ha un'offerta abbastanza differenziata e ricca — ed altre regioni del sud che ancora sono molto indietro su questi temi. Vi sono aree anche del nord, come quelle montane, che sono particolarmente disagiate, nelle quali è molto difficile costruire servizi così come li abbiamo concepiti con il nido classico, in quanto vi è bisogno di rendere molto più flessibili e semplici dal punto di vista organizzativo le strutture, senza tuttavia diminuirne la qualità.

Dunque, vorrei che questa legge — che mi auguro sui principi possa trovare l'accordo di tutti — sia in grado di sviluppare sempre di più la progettualità regionale e, soprattutto, il sostegno agli enti locali nonché il protagonismo e la capacità delle famiglie di essere anche organizzatrici e promotrici dei servizi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

STEFANIA PRESTIGIACOMO, Ministro per le pari opportunità. Signor Presidente, colleghe e colleghi, questo testo di legge sul riordino del sistema dei servizi socioeducativi per la prima infanzia interviene in un contesto normativo ormai assolutamente anacronistico. La legge che ancora oggi disciplina la materia risale al 1971 ed è, per motivi chiari a tutti noi, superata dal sensibile cambiamento avvenuto nella nostra società.

Il Governo nei suoi punti programmatici ha posto la politica per la famiglia, di

cui la riforma dei servizi all'infanzia è un caposaldo, tra le sue priorità ed è puntualmente intervenuto, nel novembre del 2001, con un disegno di legge che innova tutto il sistema e punta a garantire un diritto, il diritto di accesso ai servizi, di fatto oggi negato.

Fino ad oggi, la mancanza di strutture adeguate e di risorse economiche hanno di fatto impedito l'accesso al sistema prima infanzia, generando un effetto indiretto anche in sfere importantissime della vita sociale del nostro paese, come l'incremento demografico e l'incremento dell'occupazione femminile.

In una società produttiva nella quale donne e uomini sono sempre più coinvolti alla stessa maniera, strutture di sostegno compatibili con i nuovi ritmi della famiglia diventano imprescindibili.

Investire in questo settore, quindi, significa favorire lo sviluppo del nostro paese e colmare un vuoto che non è più possibile sostenere. In questo contesto, l'intervento che abbiamo predisposto insieme con il ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Maroni, nella prospettiva della conciliazione famiglia-lavoro, è frutto di una scelta mirata che pone il bambino al centro dei principali interventi sulla materia e subordina gli stessi alla sua piena tutela.

Infatti, sullo sfondo della vicenda familiare primeggia la figura del bambino con la sua delicatissima sfera affettiva e psicologica, che rischia di essere compromessa laddove la vita dei componenti il suo nucleo familiare, e in primo luogo della madre, non si svolga in condizioni di serenità. La lettura del provvedimento in esame deve essere pertanto estesa a largo raggio, sino a comprendere tra i suoi destinatari la famiglia in tutte le sue componenti.

È quindi chiaro che ciascuna delle misure previste risulta essere espressamente indirizzata a rendere compatibile l'adempimento dei doveri familiari con uno svolgimento fruttuoso dell'attività lavorativa. Anche questa è politica di *main-*

streaming, e sono lieta di registrare su questo punto identità di sentire con il ministro del lavoro.

In questo contesto sono inseriti gli interventi del Governo, che, consapevole dei tempi che una riforma così importante avrebbe richiesto e sta richiedendo, ha deciso di anticiparne gli effetti già da qualche anno.

Nella finanziaria per il 2002, all'articolo 70, è stato previsto un fondo per gli asili nido la cui dotazione è stata fissata in 300 milioni di euro così ripartiti: 50 milioni per l'anno 2002, 100 per il 2003 e 150 per il 2004. Si tratta di un fondo destinato alle regioni, che a loro volta lo ripartiscono tra i comuni per la costruzione e gestione di asili nido e micronidi anche, e sottolineo anche, nei luoghi di lavoro.

Ancora, nella finanziaria per il 2003, all'articolo 70, abbiamo invece costituito un fondo di rotazione, la cui dotazione per l'anno in corso è di 10 milioni di euro, per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzino asili nido e micronidi per i propri lavoratori e per le proprie lavoratrici.

Si tratta di misure concrete, che sono state oggetto di critiche francamente strumentali da parte delle opposizioni, alle quali, purtroppo, mi corre l'obbligo di dover rispondere. Dico purtroppo perché sono convinta che vi siano argomenti nei quali la polemica politica non dovrebbe trovare spazio. Non posso non sottolineare che da parte di alcuni colleghi della minoranza, pur nella dialettica, non ho letto tale polemica politica, mentre altri invece sembrano intervenuti soltanto per scatenarla. Evidentemente, da parte di una certa sinistra mal si accetta di constatare che l'attuale Governo sta lavorando in maniera concreta e positiva, su argomenti e su temi che riguardano i servizi per l'infanzia.

Su questi temi e sugli asili nido — mi dispiace, ma debbo ricordarlo — nella passata legislatura sono state fatte molte enunciazioni, ma pochi atti concreti. Basti pensare che la proposta ripresentata dall'opposizione in questa legislatura è la stessa della precedente legislatura: una

proposta che a fronte dell'ambizioso obiettivo di riformare l'intero sistema, prevedeva l'irrisorio stanziamento di 5 miliardi di vecchie lire, ragione per cui, probabilmente, non fu mai approvata.

Ecco perché dinanzi a tale carenza di impegno sul tema economico, i 600 miliardi di vecchie lire stanziati dal Governo Berlusconi sono un segnale evidente della priorità che questa maggioranza sta dando alla materia dell'infanzia, e della famiglia in generale.

Infondata, poi — almeno in questi termini —, è l'accusa di incostituzionalità circa la presunta discriminazione per la deducibilità delle spese a carico dei genitori che hanno i loro figli nei nidi aziendali. L'alleggerimento complessivo della pressione fiscale è — lo ricordo a tutti i colleghi, anche a quelli della maggioranza — tra i punti programmatici fondamentali di questo Governo. Si tratta di un traguardo al quale si sta lavorando, per il quale si è già fatto molto e che si centrerà con la gradualità che queste materie richiedono. Dire che alle detrazioni devono accedere tutte le famiglie è un argomento sul quale, ovviamente, siamo tutti d'accordo. Se oggi se ne parla, finalmente, è perché il Governo ha dimostrato di credere in questo tipo di politiche a sostegno della famiglia. In questa sede, però, se ne parla in maniera errata. E quando parlo di questa sede, non mi riferisco al Parlamento, ma mi riferisco a questo provvedimento, perché esso ha come obiettivo la riforma del sistema dei servizi per la prima infanzia e non prevede provvedimenti di carattere fiscale. I provvedimenti di carattere fiscale relativi ai micro-nidi aziendali sono stati anticipati nella legge finanziaria per il 2002. E sono stati anticipati non già perché si ritiene di voler puntare esclusivamente su quei servizi, ma per una forma di incentivazione. Si tratta di un servizio che non è completamente nuovo, perché abbiamo avuto in passato esempi di asili nido all'interno dei luoghi di lavoro, nelle grandi aziende, ormai abbandonati come tipo di servizio per le lavoratrici.

Allora, volendo incentivare questo servizio, si è deciso di anticipare in quella sede questo tipo di misura, anche perché sappiamo quanto sia difficile — e ce lo diciamo sempre, tra colleghe, quando parliamo di questi argomenti — per una donna conciliare lavoro e famiglia, quanto questo si ripercuota, a volte in maniera drastica, sulla decisione di avere uno o più figli o di continuare a lavorare. Si tratta di una scelta che, troppo spesso, si è tradotta in una rinuncia, in un sacrificio di una delle due sfere. Noi, con le finanziarie del 2002 e del 2003, abbiamo voluto dare una risposta immediata e pronta a questo tipo di necessità, una risposta che i dati ci dicono essere positiva. Come ricordava la collega Francesca Martini, in alcune regioni d'Italia il *trend* sta cambiando. E sono proprio le regioni in cui c'è una maggiore offerta di servizi diversificati per la prima infanzia.

Dunque, il proliferare di strutture nei luoghi di lavoro parla di una scelta compiuta nella giusta direzione. Le famiglie chiedono di essere sostenute con servizi flessibili, modulabili su esigenze che cambiano da contesto lavorativo a contesto lavorativo, ma anche da città a città, da nord a sud. I nidi aziendali, per la loro necessità e costituzione, sono diversi da quelli tradizionali, ai quali si affiancano. Sottolineo ciò perché, a volte, sembra che questa sia stata l'unica risposta che il Governo ha fornito. Ma dei 600 miliardi di vecchie lire stanziati per i servizi all'infanzia, soltanto una quota piccola è stata indirizzata ai micronidi nei luoghi di lavoro. Ma, proprio per questo, essi arricchiscono il panorama dell'offerta, il che non può che essere interpretato positivamente. Con la diffusione capillare di realtà come queste, le famiglie potranno scegliere la struttura che più si adatterà alle loro esigenze, traendo un reale vantaggio da questo tipo di politica.

L'obbligo delle istituzioni è di tenere conto di queste richieste. Ed è nostra volontà farlo. L'invito che, quindi, rivolgo all'opposizione, in particolare, è quello di provare a mettere da parte battaglie strumentali, per offrire il suo contributo alla

realizzazione di interventi puntuali e concreti. Si tratta di una collaborazione possibile, ed il testo oggi in discussione ne è una dimostrazione.

Ripercorrendo velocemente il lavoro che ha portato alla stesura del testo definitivo oggi all'esame di quest'Assemblea, va sottolineato che si tratta del prodotto dell'unificazione di iniziative parlamentari già esistenti e del disegno di legge governativo. Però, bisogna sottolineare come il testo del Governo sia quello che ha inciso maggiormente e in maniera più significativa nell'impianto dell'articolato, anche perché era l'unico a tenere conto della modifica del titolo V della Costituzione, che prevede una diversa ripartizione tra vari livelli istituzionali delle competenze in materia di servizi per la prima infanzia. Infatti, tutte — o quasi — le iniziative di carattere parlamentare erano, almeno in parte, la copia identica delle proposte presentate nella passata legislatura, quando questa modifica, intervenuta soltanto alla fine, non era stata ancora approvata.

Gli aspetti più significativi e qualificanti del provvedimento sono relativi al fatto che l'intero sistema per la prima infanzia prevede, come accennato in precedenza, una pluralità di offerte nel settore, che tengono conto delle esigenze dei bambini, delle loro famiglie, delle loro diverse condizioni socioeconomiche e produttive del territorio. Oltre a prevedere le strutture di tipo tradizionale, il testo disciplina per la prima volta nuove modalità di funzionamento all'insegna della flessibilità come orari di apertura, modalità di iscrizione e frequenza a progetti pedagogici. Grazie alle nuove norme, i servizi integrativi, già previsti nella legge n. 285 del 1997, garantiscono altresì continuità sul piano socioeducativo tra l'asilo nido e la scuola dell'infanzia e consentono, altresì, la frequenza diversificata nell'arco dell'intera giornata dei medesimi spazi e delle medesime strutture degli asili nido.

Tra i punti più significativi del provvedimento dobbiamo sottolineare la previsione di strutture innovative in parte già sperimentate a livello locale, quale i mi-

cronidi all'interno dei luoghi di lavoro, quelli organizzati dalle famiglie presso il proprio domicilio o presso quello di educatori specializzati e i nidi di caseggiato destinati ad accogliere i bambini residenti in uno o più complessi abitativi limitrofi. Inoltre, per garantire l'omogeneità dei livelli essenziali dei servizi all'infanzia sull'intero territorio nazionale è stata prevista una forma istituzionale di incontro tra lo Stato, le regioni e gli enti locali che, nel rispetto del nuovo assetto costituzionale concordi gli strumenti i criteri e le modalità più idonee per favorire un armonico sviluppo dell'intero sistema.

In conclusione, avverto il dovere di ringraziare tutta la Commissione affari sociali con il suo presidente Palumbo, nonché la relatrice, l'onorevole Francesca Martini, che con equilibrio e sensibilità ha saputo coordinare i numerosi contributi convogliandoli equilibratamente e sapientemente nel testo originario. Sottolineo del resto che questo disegno di legge, in ragione della delicatezza del suo oggetto e della rilevanza degli interessi morali ed affettivi che ne stanno alla base, rappresenta per il Governo un momento qualificante della propria attività sul terreno delle politiche sociali e delle pari opportunità. Infine, il Governo da parte propria si dichiara pronto ad ascoltare senza pregiudiziali e spirito costruttivo il dibattito parlamentare e si dichiara altresì disponibile a recepirne gli esiti più significativi volti allo scopo di migliorare il presente provvedimento.

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

Discussione del disegno di legge: Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale (3045) e dell'abbinata proposta di legge Cola (3322) (ore 17,23).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Delega al Governo concernente la disciplina del-

l'impresa sociale; e dell'abbinata proposta di legge d'iniziativa del deputato Cola.

La ripartizione dei tempi è pubblicata in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 3045)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare 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.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, presidente della II Commissione, onorevole Pecorella, ha facoltà di svolgere la relazione.

GAETANO PECORELLA, *Relatore*. Signor Presidente, il disegno di legge in esame è diretto a conferire al Governo la delega per la disciplina dell'impresa sociale. Si tratta di un provvedimento di particolare rilevanza, in quanto pone le basi per una sistemazione organica, sotto il profilo civilistico, del variegato mondo delle organizzazioni con finalità non lucrative, il cosiddetto *non-profit*. Si tratta di un fenomeno che si è fortemente incrementato negli ultimi anni nella maggior parte dei paesi europei, contribuendo in maniera considerevole allo sviluppo di un nuovo tipo di imprenditorialità che riveste un ruolo importante non solamente per le implicazioni sociali, ma anche per le ricadute economiche ed occupazionali.

È, questa, una realtà estremamente diversificata — associazioni di volontariato, cooperative, enti *non-profit* — che ricomprende soggetti con differenti connotazioni giuridiche, la cui attività si colloca al di fuori della logica del profitto, che è, invece, propria del mercato. L'elemento unificante comune a tutte queste realtà è

rappresentato dall'assenza di fine di lucro, cioè dalla mancata redistribuzione di utili tra gli associati.

La necessità di una legge quadro per una sistemazione organica del *non-profit* scaturisce dalla crescita quantitativa e qualitativa di forme di organizzazione di attività tradizionali che esorbitano dagli schemi del codice civile e delle varie normative che, negli ultimi anni, sono state varate in relazione al terzo settore.

Fino ad oggi, infatti, tutto il panorama normativo del terzo settore è stato caratterizzato da una serie di leggi speciali che hanno attribuito riconoscimenti e vantaggi agli enti operanti in quel settore, ma, contestualmente, li hanno sottoposti ad un rigido regime di controllo.

Tra i più significativi interventi normativi al riguardo, si ricorda la legge sulla cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo, che disciplina, altresì, le organizzazioni non governative, la legge quadro sul volontariato, la legge quadro sulle cooperative sociali, la legge sull'associazionismo di promozione sociale, il decreto legislativo sulla soppressione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ed il decreto legislativo sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Tuttavia, nonostante la copiosa normativa in materia sociale, tutta la disciplina degli enti privati rimane circoscritta entro la rigida distinzione tracciata dal codice civile già dal 1942 tra enti del libro I (associazioni con o senza personalità giuridica, fondazioni e comitati) senza fini di lucro e destinati al perseguimento di finalità etiche e/o ideali ed enti del libro V (società lucrative e cooperative), finalizzati, invece, alla produzione in funzione meramente lucrativa o di mutualità interna di beni e servizi. Si tratta di un modello che, basandosi su principi lucrativi, sicuramente non è conforme alle organizzazioni *non-profit*, che, progressivamente, sono andate accrescendosi nel sistema di *welfare*, svolgendo sempre più, in forma imprenditoriale, attività di produzione e di erogazione di servizi alla persona di rilievo pubblico e sociale.

Da qui la necessità di una riforma complessiva che disciplini in maniera organica il fenomeno dell'imprenditorialità sociale.

Occorre il riconoscimento di un ruolo autonomo e specifico degli enti che operano economicamente nel campo sociale, che, invece, allo stato attuale, il codice civile non prevede. Questi enti sono parzialmente regolamentati proprio attraverso la citata legislazione speciale, senza, tuttavia, che sia compresa, riconosciuta e valorizzata la dimensione organica e strutturale degli stessi.

Come emerge anche dall'indagine conoscitiva sul terzo settore, svolta dalla Commissione Affari sociali nella XIII legislatura, il fenomeno del *non-profit* rappresenta ormai una realtà rilevante dal punto di vista economico e sociale del nostro paese.

Si tratta di una realtà che ha assunto connotazioni molto diversificate e difficilmente delimitabili.

Il Governo ha presentato il disegno di legge in esame proprio per dare risposta all'esigenza di una disciplina organica della materia, capace di andare oltre il carattere settoriale dei provvedimenti legislativi vigenti. L'iniziativa legislativa governativa, che, quindi, colma un vuoto normativo, si basa sulla convinzione che si possa garantire l'effettivo sviluppo del terzo settore solamente a condizione che si garantisca l'effettiva dignità alla realtà del *non-profit*, in un contesto di sussidiarietà.

Come è affermato nella relazione del disegno di legge, il valore di un'iniziativa legislativa organica sull'impresa sociale, in fondo, è tutto qui: non ostacolare ed assecondare l'originaria spinta della persona a costruire, ad un tempo, per sé e per gli altri.

A tal fine, con il disegno di legge in esame, recuperando alcuni aspetti presenti nella vigente disciplina speciale sopra richiamata, il Governo viene delegato ad emanare uno o più decreti legislativi per adottare una definizione di impresa sociale applicabile trasversalmente ad enti

del libro I e del libro V del codice civile e per delineare le fondamentali prescrizioni della relativa disciplina.

A tale scopo, vengono stabiliti quattro criteri direttivi che la Commissione Giustizia ha portato a cinque. Prima di esaminare il contenuto del disegno di legge, è opportuno segnalare lo spirito costruttivo con cui i gruppi di maggioranza e di opposizione, da un lato, ed il Governo, dall'altro, hanno esaminato il disegno di legge.

È stata approvata una serie di emendamenti presentati, anche congiuntamente, da deputati di maggioranza e di opposizione. Non è stata sostanzialmente modificata l'impostazione originaria del disegno di legge, ma, sicuramente, ne è stato precisato il contenuto, prevedendo, in alcuni casi, nuovi principi di delega (si pensi a quello in materia fiscale di cui alla lettera *d*) del comma 1), che servono a rendere ancora più incisiva la disciplina che dovrà regolare l'impresa sociale.

Il primo criterio attiene alla definizione del carattere sociale dell'impresa. Di particolare importanza è l'emendamento approvato in Commissione volto a specificare che per impresa sociale si intende l'organizzazione privata, senza scopo di lucro, che esercita in via stabile e principale un'attività economica di produzione e di scambio di beni e di servizi di utilità sociale e diretta a realizzare finalità di interesse generale. A questo proposito occorre osservare che tale definizione, in concreto, dovrà essere capace di ricomprendere al proprio interno tutte le plurime espressioni dell'imprenditorialità sociale; un'impresa che certamente si propone una finalità sociale, ma che, come rilevato anche dalla dottrina, agisce con mezzi e criteri inequivocabilmente economici. Per questo motivo è stato approvato un emendamento che richiama, per farli salvi, il quadro normativo esistente e la specificità propria degli organismi di produzione sociale.

Nella messa a punto della definizione di impresa sociale, il disegno di legge in esame prevede espressamente che si tenga conto delle materie di particolare rilievo

sociale in cui l'impresa opera la prestazione di beni e servizi, che dovrà essere diretta a tutti i potenziali fruitori, senza limitazione ai soli soci, associati o partecipi.

Occorrerà poi tenere conto del divieto di redistribuire gli utili o le quote di patrimonio sotto qualsiasi forma, anche indiretta, ad amministratori e a persone fisiche o giuridiche partecipanti, collaboratori o dipendenti. La Commissione ha ritenuto di precisare che il divieto si estende anche alle ridistribuzioni in forma indiretta e che la finalità del divieto, che deve riferirsi anche ai componenti degli organi di controllo, è quella di garantire in ogni caso il carattere non speculativo della partecipazione all'attività dell'impresa. Si prevede conseguentemente l'obbligo di reinvestire gli incrementi di carattere patrimoniale nello svolgimento dell'attività istituzionale. Si esclude, inoltre, la possibilità che soggetti pubblici o imprese private con fini di lucro possano detenere il controllo, anche attraverso la facoltà di nomina maggioritaria degli organi di amministrazione. In tal modo, quindi, il disegno di legge pone pochi vincoli alla natura degli assetti societari ed in particolare elimina la possibilità che imprenditori privati o pubbliche amministrazioni assumano il ruolo di « soci di maggioranza », dando invece risalto alle esperienze positive della cooperazione sociale.

Il secondo criterio direttivo attiene alla previsione di disposizioni omogenee in relazione ad alcuni aspetti coerenti con il carattere sociale dell'impresa.

Gli aspetti per i quali si delega il Governo ad adottare una disciplina omogenea sono quelli relativi all'elettività delle cariche sociali, alla responsabilità degli amministratori nei confronti dei soci e dei terzi, alla ammissione ed esclusione dei soci, all'obbligo di redazione e di pubblicità del bilancio, di previsione del collegio sindacale, con funzioni, in particolare, di monitoraggio dell'osservanza delle finalità sociali da parte dell'impresa, all'obbligo, in caso di cessazione dell'impresa, di devoluzione dei beni ad altra impresa sociale o, come precisato dalla Commissione, ad

ONLUS, associazioni, comitati, fondazioni ed enti ecclesiastici. Al fine di garantire la maggiore trasparenza possibile delle imprese sociali e di assicurare la tutela dei soggetti terzi, si prevedono: l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese, la definizione delle procedure applicabili in caso di insolvenza, la rappresentanza in giudizio da parte degli amministratori, la responsabilità limitata al patrimonio dell'impresa per le obbligazioni da questa assunte, organi di controllo e la costituzione di organismi che assicurino forme di partecipazione nell'impresa anche ai diversi prestatori d'opera e ai destinatari delle attività.

Sempre in questa ottica sono da considerare due nuovi principi introdotti dalla Commissione relativamente, il primo, alla disciplina della trasformazione, fusione e cessione d'azienda delle imprese sociali, che dovrà essere tale da preservarne la qualificazione e gli scopi e garantire la destinazione dei beni delle stesse a finalità di interesse generale ed, il secondo, alle conseguenze sulla qualificazione e la disciplina dell'impresa sociale, derivanti dall'inosservanza delle prescrizioni sui requisiti dell'impresa sociale e dalla violazione di altre norme di legge, in particolare in materia di lavoro e di sicurezza.

Sempre in questa stessa direzione si colloca il criterio direttivo volto a prevedere l'attivazione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di funzioni e servizi permanenti di monitoraggio e di ricerca necessari alla verifica della qualità delle prestazioni rese dalle imprese sociali.

La Commissione ha invece ritenuto di sopprimere la lettera *d*) del testo originario, la quale prevedeva la possibilità che, in relazione alla particolare qualità del servizio svolto, l'impresa sociale potesse essere riconosciuta quale centro di eccellenza di interesse nazionale, sulla base del possesso di requisiti individuati con decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con il ministro delle attività produttive. Si è ritenuto che tale principio non fosse sufficientemente determinato in relazione ai criteri da adot-

tare ai fini del riconoscimento ivi previsto e, quindi, ai benefici che conseguirebbero da esso.

Come è stato già rilevato, tra le disposizioni maggiormente qualificanti del testo deve ricondursi quella relativa alla previsione di agevolazioni fiscali. Si è voluto garantire all'impresa sociale un regime fiscale privilegiato, che si giustifica in base alla natura sociale dell'attività svolta ed al vincolo di reinvestimento degli utili in tale attività che — è bene ricordarlo — trova la propria legittimazione negli articoli 2 e 3 della Costituzione.

Al fine di evitare il rischio che la nuova normativa possa comportare il rischio di peggiorare situazioni già consolidate, la Commissione ha ritenuto di prevedere, per enti già aderenti a regimi agevolativi, la possibilità di qualificarsi imprese sociali, lasciando, quindi, agli stessi la possibilità di optare per il regime fiscale di maggior favore.

In conclusione, va rilevato che il disegno di legge merita di essere preso in attenta considerazione in quanto è volto a definire in maniera compiuta il fenomeno dell'impresa sociale — ossia l'organizzazione di una struttura imprenditoriale al servizio, non già del vantaggio economico-finanziario dei proponenti, ma della utilità collettiva vissuta in una prospettiva solidaristica — tracciandone le linee guida entro cui possa pienamente esprimersi.

È opportuno ribadire che l'impresa sociale trova fondamento e piena legittimazione anche nella nostra Carta costituzionale, nella parte in cui prevede il riconoscimento e la tutela delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell'individuo (articolo 2), principio questo a cui può ancorarsi la disciplina dell'impresa sociale che deve essere a tutti gli effetti ritenuta una, tra le altre formazioni sociali, in cui si esprime pienamente la personalità dell'individuo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GRAZIA SESTINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*. Mi

riservo di intervenire in sede di replica, signor Presidente.

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

STEFANO SAGLIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento in esame, che delega al Governo la disciplina dell'impresa sociale, evoca, a nostro avviso, molti principi e valori che fanno parte della stessa azione e dello stesso programma del Governo. Noi crediamo che innanzitutto vi sia un filo conduttore che abbia spinto il Governo a proporre al Parlamento la formulazione di questa delega: si tratta del principio della sussidiarietà.

In periodi come questo, in cui si parla in maniera molto approfondita di quelle che dovrebbero essere le riforme costituzionali e, quindi, della stessa costruzione di un nuovo ordinamento statale, spesso si evoca il tema della sussidiarietà immaginandola come uno dei cardini del federalismo e, quindi, di una sussidiarietà cosiddetta verticale, attraverso la quale si possano delegare funzioni e ruoli dallo Stato centrale alle regioni e agli enti locali. Noi però siamo convinti che il principio della sussidiarietà, se sarà adottato e praticato fino in fondo, avrà bisogno di una seconda gamba, importante quanto la prima: quella della sussidiarietà orizzontale.

Sussidiarietà orizzontale significa immaginare una partecipazione ed una convergenza degli obiettivi di natura pubblica dei soggetti privati e dei soggetti statali. Sussidiarietà orizzontale significa riconoscere alle organizzazioni sociali e ai corpi intermedi la loro funzione di perseguimento degli obiettivi generali e, quindi, la possibilità che essi possano partecipare alla fornitura dei servizi ai cittadini. L'impresa sociale è anche e soprattutto questo, cioè innanzi tutto la considerazione e il riconoscimento formale dell'organizzazione economica e sociale dello Stato che il servizio non è pubblico in quanto erogato dall'ente pubblico, ma lo è in quanto rivolto al pubblico dei cittadini e che

quindi esso possa essere erogato anche da soggetti diversi rispetto a quelli più propriamente legati all'organizzazione dello Stato.

Noi siamo convinti, in particolare, che ciò possa determinare una cittadinanza attiva e migliorare il rapporto tra le organizzazioni che liberamente i cittadini mettono in campo e le istituzioni.

Per molti anni, in particolare negli anni novanta — come, giustamente, ha rilevato il relatore — vi sono stati, su questo settore, interventi legislativi di particolare rilievo (sono stati citati). Crediamo, tuttavia, che il Governo abbia fatto bene a proporre questa delega. Infatti, vi è la necessità di aggiornare, in particolare, la rigidità della divisione tra libro I e libro V del codice civile, consentendo il riconoscimento istituzionale e normativo di una funzione, quella dell'impresa sociale, che ha assunto molteplici ruoli, funzioni e una particolare fisionomia, anche sotto il profilo dell'organizzazione d'impresa.

Sono molti i dati che possano essere citati; uno di questi, sicuramente, è quello dell'ISTAT in base al quale sono 220 mila le istituzioni *non-profit*, riconoscendo che, in questo tipo di organizzazione, lavorano almeno quattro milioni di italiani e smentendo il luogo comune che vorrebbe le istituzioni *non-profit* necessariamente legate alla sopravvivenza di contributi pubblici.

Oltre l'87 per cento dei bilanci di queste associazioni ha origine di carattere privato. C'è la necessità di riconoscere questo fattore, anche perché questo disegno di legge — e va riconosciuto l'impegno sia al ministro Maroni sia al sottosegretario Sestini — nasce dal basso, dal confronto con le organizzazioni del cosiddetto terzo settore, mosso soprattutto da un'iniziativa popolare molto significativa, vale a dire quella di una raccolta di firme che raggiunse la rispettabile cifra di un milione di adesioni attraverso organizzazioni di varia estrazione, di carattere sia religioso e cattolico sia laico.

Oggi, finalmente, dopo un anno e mezzo di discussioni e di dibattito, questo provvedimento approda in aula nella spe-

ranza che possa ricevere il consenso, non solo dei gruppi di maggioranza, ma anche di significativi rappresentanti dei gruppi di minoranza; proprio perché il dibattito è stato articolato siamo di fronte ad un'esigenza sociale che va oltre la divisione asfittica, partitica e tra le forze politiche.

Altro luogo comune che crediamo questo provvedimento possa superare è quello in base al quale vi è una volontà di *deregulation* delle attività sociali e di quelle legate all'erogazione dei servizi da parte degli enti pubblici. Non è così, perché siamo tra coloro che ritengono che il privato non si muova esclusivamente secondo la ragione del profitto, che le ragioni etiche e valoriali che muovono questo tipo di organizzazioni non sono inconciliabili con le caratteristiche economiche e finanziarie, che lo Stato non debba tagliare proprie prestazioni, ma, proprio per la complessità delle risposte ai bisogni dei cittadini, vi possa essere un intervento sussidiario nei confronti di coloro che liberamente e autonomamente organizzano formazioni sociali.

Immaginiamo l'organizzazione di uno Stato che possa autorizzare, accreditare e controllare l'efficacia, gli standard qualitativi dei servizi, ma che non si debba sostituire alle organizzazioni che, sotto varia forma, si occupano dei servizi pubblici.

In cosa si distingue, allora, l'impresa sociale, rispetto ai riconoscimenti che, da un punto di vista istituzionale, sono stati fatti dalle normative citate dal relatore? Innanzitutto, la massimizzazione dell'equilibrio economico e finanziario e non la massimizzazione del profitto, la solidarietà come investimento e l'impresa sociale che assume, quindi, un'applicazione nei principi della razionalità economica, ovvero dà continuità aziendale e fa durare nel tempo questi servizi (non, quindi attraverso una associazione temporanea di individui).

Molti sono stati gli approcci a questo tema ed i contributi anche di carattere universitario. Basti pensare che non vi sono riferimenti espliciti nella normativa europea, fatta eccezione per un'esperienza

della legislazione belga. Quindi, c'è anche un tentativo di originalità in questo disegno di legge presentato dal Governo.

In particolare, crediamo che le caratteristiche principali dell'impresa sociale concernano, anzitutto, la continuità dell'attività. A differenza delle organizzazioni *non-profit* tradizionali, le imprese sociali non si propongono, in via principale, la rappresentanza e la tutela dei diritti o la distribuzione di flussi di risorse finanziarie. Esse sono impegnate, invece, nella produzione di beni e nell'erogazione di servizi alla persona in modo continuativo. L'erogazione di servizi rappresenta, perciò, la stessa ragion d'essere, esclusiva o principale, dell'impresa sociale.

Inoltre, le imprese sociali sono create volontariamente ed autonomamente da un gruppo di soggetti che ne detengono il controllo e, sebbene possano beneficiare di finanziamenti pubblici, non dipendono, direttamente o indirettamente, da autorità pubbliche o da altre organizzazioni. Pertanto, coloro che costituiscono un'impresa sociale si assumono personalmente i rischi dell'iniziativa — questa è la caratteristica principale dell'imprenditorialità sociale — impegnandosi sia risorse finanziarie proprie sia, soprattutto, il proprio lavoro ed il relativo investimento in capitale umano specifico.

Ancora, come la gran parte delle organizzazioni *non-profit* tradizionali, le imprese sociali possono affiancare risorse monetarie a risorse non monetarie (lavoratori retribuiti e lavoratori volontari). A tale proposito, occorre rilevare che le imprese sociali si caratterizzano proprio per una presenza non marginale della forza lavoro retribuita.

Veniamo, ora, all'esame del provvedimento che, come dicevamo, si inserisce in maniera significativa in quella che dovrebbe essere la riforma dello Stato, in particolare dello Stato sociale, introducendo una nuova visione del *welfare*. Le organizzazioni sociali, le imprese sociali, pur non disponendo di una legislazione di riferimento, hanno già risposto, con un grande capacità e con grande efficacia, a quelli che erano i soli bisogni sociali della

popolazione, fossero questi legati alle attività di assistenza (sanità ed educazione) ovvero alla stessa promozione sociale, culturale ed ambientale nel nostro paese.

Il soggetto nasce, quindi, dall'autonomia negoziale privata, il suo intervento riguarda settori contraddistinti e vi è assenza della finalità di lucro, proprio perché ideale e profitto non sono necessariamente due realtà inconciliabili.

Nel corso del dibattito in Commissione giustizia si sono avuti anche apporti significativi. Ciò ci lascia ben sperare circa il grado di condivisione di questo provvedimento tra le forze politiche. In particolare, tra le altre correzioni apportate, si è pensato di ricomprendere anche una definizione più precisa dell'impresa sociale. A tale definizione poteva certamente dedicare uno spazio lo stesso Governo nei decreti legislativi che ci auguriamo possano seguire in tempi brevi all'approvazione della delega da parte del Parlamento. Tuttavia, si è voluto intervenire per definire, per tracciare ancora di più il profilo delle imprese sociali.

Allo stesso modo, sono stati introdotti il divieto di distribuzione degli utili e, aspetto non secondario, l'obbligo, che si affianca alla redazione del bilancio tradizionale, di redazione e di pubblicità anche del bilancio economico e sociale, elemento che sta attraversando il dibattito interno all'economia aziendale anche con riferimento a coloro che si riferiscono al mercato *profit*.

Infine, questione non irrilevante, sulla quale ci auguriamo si possa davvero trovare un punto di caduta condiviso anche da parte del Ministero dell'economia, c'è il tema delle agevolazioni fiscali. Perché? Se ciò non fosse stato compreso, avremmo comunque trovato le ragioni per portare avanti il provvedimento perché le predette necessità di riconoscimento all'interno del codice civile di questa nuova forma di imprenditorialità sociale erano fondate ed importanti.

Resta però importante il tema relativo al sostegno economico che può essere dato a questo tipo di attività, senza ovviamente intervenire su aspetti che non competono

a questo provvedimento e creare ulteriori eventuali difficoltà sotto il profilo della copertura delle entrate dello Stato, ma consentendo che siano riconosciute agevolazioni fiscali e la possibilità da parte del Governo, nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria, di fissare di anno in anno gli interventi sotto questo profilo.

Noi crediamo che questa soluzione possa conciliare le esigenze di cassa con la valorizzazione dell'impresa sociale, che troverebbe quindi un'ulteriore risposta nel sostegno e nella valorizzazione di una attività che, come dicevamo all'inizio, dà sempre maggiori risposte sotto il profilo dei servizi di pubblica utilità ai cittadini (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

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

MIMMO LUCÀ. Signor Presidente, in Italia l'ISTAT ha censito per l'anno 2000 qualcosa come 221 mila istituzioni *non-profit*, con 630 mila occupati a tempo pieno e 3 milioni e 200 mila volontari che dedicano almeno sei ore alla settimana alla propria associazione. In quella elaborazione si parla di un volume economico delle attività del *non-profit*, di questo terzo settore, di oltre 73 mila miliardi di vecchie lire, 35 miliardi di euro. Dunque, il terzo settore costituisce nel suo insieme un sistema forte, un sistema in crescita, in pieno sviluppo e associazioni con un'articolazione interna molto complessa. Variegato è il suo stesso profilo giuridico legale: abbiamo associazioni riconosciute e associazioni non riconosciute, fondazioni, cooperative sociali, mutue, organizzazioni non governative, patronati.

Lo sviluppo impressionante delle organizzazioni di questo settore durante l'ultimo ventennio deve essere considerato anche come la ricerca di modelli che meglio possano soddisfare le esigenze della collettività in termini sia di qualità sia di rispondenza alle aspettative del fruitore degli stessi servizi offerti. Ma la crescita del terzo settore trova spiegazione anche

nella complessità crescente delle nostre società moderne, una crescita che va considerata anche come il segnale di un desiderio di rivalutazione dei rapporti sociali primari, di quei rapporti cioè che coinvolgono la persona umana nel suo insieme, nel suo complesso. Essa va anche vista come la risposta all'esigenza di distribuire tra settori sociali diversi la responsabilità di assicurare livelli adeguati di servizi ai cittadini, decentrando compiti e funzioni che nel tradizionale Stato assistenziale erano attribuiti principalmente alla pubblica amministrazione. È con la legge n. 328 del 2000, da questo punto di vista, che la tematica del terzo settore assume connotazioni del tutto innovative. In tale provvedimento sono infatti previste diverse disposizioni per il coinvolgimento pieno di soggetti del terzo settore non solo nella fase della programmazione degli interventi, ma anche nella gestione della rete dei servizi. Questa legge si segnala per il suo carattere di svolta nella concezione stessa dello Stato sociale, portando a compimento una transizione del ruolo statale da assistenziale ed interventista a prevalente funzione regolatrice, dove federalismo, sussidiarietà tra enti istituzionali e sussidiarietà sociale si integrano per animare una effettiva solidarietà in chiave pluralistica.

Quella legge oggi è totalmente disattesa dal Governo, unitamente agli altri provvedimenti approvati, come veniva ricordato dal relatore, nella precedente legislatura: la legge n. 383 sull'associazionismo, il decreto legislativo n. 460 sulle ONLUS, la riforma del titolo V della Costituzione, la riforma dei patronati, la legge sul servizio civile ed altre ancora. Insomma, esse sono il segno che il Parlamento si è mosso con efficacia lungo il percorso del riconoscimento istituzionale e della promozione delle attività dei soggetti del terzo settore, con realizzazioni di alto profilo istituzionale che appaiono espressione dei valori di profondo pluralismo, partecipazione democratica, solidarietà sociale, che animano la nostra Costituzione. Sono i valori che giustificano e richiedono un ampio concorso di soggetti pubblici e privati per la

realizzazione del principio di uguaglianza, di uguaglianza sostanziale, enunciato nell'articolo 3 della Costituzione.

Non si può non riconoscere, dunque, in tali risultati normativi i tratti di un'evoluzione politica e culturale che marca un segno di profonda diversità con il passato: dall'orientamento di complessivo disfavore nei confronti dei corpi intermedi si è pervenuti al riconoscimento del valore sociale delle organizzazioni private che perseguono interessi di natura collettiva con finalità solidaristiche, fino al coinvolgimento, in varie forme, delle loro attività con quelle istituzionalmente svolte dai poteri pubblici. È di tutta evidenza, in questa ottica, che l'insieme delle realizzazioni normative sul terzo settore e la filosofia di fondo che esprimono costituiscono oramai lo scenario con il quale ogni successivo intervento normativo in materia dovrà confrontarsi; facendo comunque salvo lo spirito dei risultati conseguiti e acquisiti, il Parlamento dovrà, ora, contribuire a risolvere i problemi rimasti aperti per fornire coerenza, sistematicità e operatività al settore sviluppandone le potenzialità di integrazione sociale e migliorarne le relazioni operative con il sistema dei pubblici poteri.

La costruzione di un nuovo *welfare* municipale-comunitario richiede una politica globale di rilancio delle politiche pubbliche e di sostegno alla crescita del terzo settore che nulla, tuttavia, ha a che fare con un semplice meccanismo sostitutivo delle prestazioni pubbliche o con una politica indiscriminata di tagli di bilancio e di privatizzazione strisciante dei servizi, come pure si è fatto con le ultime tre leggi finanziarie. Al centro di questa rete c'è la comunità: l'energia che può scaturire da una nuova identità comunitaria a cui le politiche sociali debbono guardare in prima istanza. È un'identità che favorisce il diffondersi di una cultura della responsabilità, che combatte lo spirito di secessione egoistica indotto dalle culture e dalla crisi del nostro tempo, che sollecita partecipazione, mobilitazione civile, ma anche nuovi lavori e scelte professionali legate ai servizi e alla persona, all'ambiente, alla

promozione culturale, cui diventi possibile dedicare la propria idealizzazione e la propria vita. Ecco dunque la legge sull'impresa sociale; una disciplina organica, si è detto, e questo è stato un impegno, già a suo tempo indicato nel patto per la solidarietà sottoscritto a suo tempo, il 18 aprile 1998, a Padova, tra il Governo Prodi e il forum del terzo settore, ripreso anche successivamente nel protocollo d'intesa tra il Governo D'Alema e il forum permanente del terzo settore, il 18 febbraio del 1999. Si indicava lì la necessità di definire una vera e propria politica di sostegno alla crescita del terzo settore; un investimento in termini di politiche sociali attive, di formazione, di accesso agevolato al credito e ai flussi di finanza ordinaria e ai fondi comunitari, e si esprimeva la necessità di estendere anche alle imprese sociali le agevolazioni e gli incentivi già previsti per le piccole e medie imprese; si indicava la necessità di un sistema di intervento capace di affrontare i problemi di capitalizzazione del terzo settore e capace di agevolare e non ostacolare l'auto-organizzazione dei cittadini e la creazione d'impresa sociale; si indicava anche la via della promozione di meccanismi di accreditamento e di controllo di qualità assecondando selettivamente le caratteristiche specifiche del terzo settore. Tutto questo per contribuire concretamente alla creazione di una maggiore offerta di servizi, di maggiore occupazione, di maggiore trasparenza nel mercato del lavoro. La nostra disponibilità non è, quindi, inedita da questo punto di vista; non è soltanto da oggi che esprimiamo il favore, il nostro orientamento favorevole, per l'approvazione di un provvedimento di questo genere. Debbo anche dire, e non ho difficoltà a farlo, che ho apprezzato il lavoro che è stato svolto nell'ambito della Commissione giustizia; voglio per questo ringraziare esplicitamente il relatore, onorevole Pecorella, e il sottosegretario, la senatrice Sestini, anche per lo spirito costruttivo con cui hanno accolto alcuni degli emendamenti presentati dall'opposizione.

Crediamo, tuttavia, che occorra migliorare — e pensiamo sia ancora possibile

farlo — il testo licenziato dalla Commissione giustizia, poiché esso contiene alcune ambiguità, alcuni punti ancora oscuri ed una certa genericità (dirò successivamente di cosa si tratta nel merito).

Da questo punto di vista, debbo dire che anche la previsione della delega al Governo non ha aiutato, su un argomento molto delicato e importante, la realizzazione di un confronto più approfondito che si sarebbe potuto svolgere a livello parlamentare, e ci domandiamo il perché. In nessun altro caso, infatti, nella passata legislatura si è proceduto con la delega per quanto riguarda il terzo settore, se non con il decreto legislativo n. 460 del 1997. In quella circostanza, tuttavia, si trattava di riordinare la disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle ONLUS; quella delega, inoltre, si è realizzata anche attraverso provvedimenti successivi, comprendendo una vasta consultazione preventiva.

In questo caso, invece, si introduce nell'ordinamento la figura dell'impresa sociale attraverso una delega che contiene elementi di incertezza. Vorrei evidenziare che si tratta dell'ennesima delega, dopo quelle che questo Parlamento ha concesso al Governo in materia previdenziale, di mercato del lavoro, di scuola, di tutela ambientale e di fisco: certamente, si sarebbe potuto procedere diversamente.

Pensiamo che lo sviluppo del terzo settore abbia contribuito, e possa ancora contribuire, a riorganizzare, rinnovare e qualificare il sistema del *welfare*, favorendo il superamento di un modello fondato soprattutto sui trasferimenti di reddito, per promuoverne uno che offra, innanzitutto, servizi. In secondo luogo, riteniamo che esso possa accrescere la responsabilità dei destinatari delle prestazioni, promuovere una nuova cultura della cittadinanza e generare maggiore coesione sociale. In terzo luogo, infine, pensiamo che possa favorire interventi di natura promozionale, in alternativa all'idea tradizionale di assistenza.

Il contributo dei diversi soggetti del terzo settore, tuttavia, va considerato distinguendone l'originalità e la specificità di

ciascuno. In particolare, si deve sottolineare che le organizzazioni di volontariato fondano le proprie finalità sui principi di solidarietà e di gratuità; esse sono impegnate a promuovere una nuova cultura della cittadinanza e della partecipazione, a promuovere e tutelare i diritti delle persone più svantaggiate, a sperimentare nuove modalità di intervento (anticipando spesso, nell'organizzazione dei servizi alla persona, le stesse istituzioni pubbliche).

Esistono, inoltre, le associazioni di promozione sociale, che sviluppano iniziative di pressione e di sensibilizzazione, campagne culturali, servizi ed attività spesso in favore dei propri associati, ma anche a beneficio delle comunità locali.

Vi sono, infine, le cooperative sociali, che in pochi anni hanno assunto un ruolo importante di produzione dei servizi, spesso su delega delle amministrazioni locali e, in genere, degli enti pubblici.

Vi sono anche altri soggetti, quali i patronati, le organizzazioni non governative, le fondazioni e le comunità di accoglienza.

Il settore, insomma, è composto da soggetti che svolgono funzioni diverse e che tendono a strutturarsi in modo diverso. Si tratta di valorizzare, adesso, queste differenze. Dobbiamo garantire l'originalità e la specificità di ciascuna di queste identità e di queste formule: non dobbiamo confonderle, non dobbiamo sovrapporle e non dobbiamo omologarle. Certo, dobbiamo lavorare, anche dal punto di vista legislativo, per una maggiore armonizzazione della normativa, ma non ci serve una legge quadro (che è stata giustamente esclusa).

Dobbiamo riconoscere e promuovere, invece, il rispetto delle identità sia dell'impresa sociale, sia del volontariato o dell'associazionismo, perché ciò significa evitare le spinte alla competizione; anzi, occorre individuare spazi di intervento in grado di valorizzare le diverse competenze e peculiarità, così come occorre predisporre percorsi integrati per lo sviluppo di una società sempre più solidale.

È per questo che siamo preoccupati dal rischio che, con un provvedimento di que-

sto genere, si possa pensare o prevedere che tutti possano fare tutto, o che siano costretti a fare tutto, vale a dire che le organizzazioni di volontariato possano fare impresa sociale, e che nell'impresa sociale vi possa essere una fortissima componente di volontariato.

Da questo punto di vista, vi sono delle ambiguità e degli interrogativi: chi può costituire e promuovere un'impresa sociale? Davvero, sotto questo profilo, non vi debbono essere distinzioni forti.

La crescita delle attività e lo sviluppo del ruolo dei soggetti che promuovono prevalentemente un'attività di produzione o di scambio di beni e di servizi è un dato di realtà. Nel terzo settore crescono quelle organizzazioni che assumono precise caratteristiche imprenditoriali, pur mantenendo una forte e radicata identità sociale. Da questo punto di vista, occorre tenere conto, tuttavia, delle preoccupazioni manifestate oggi dal volontariato.

Il sottosegretario Sestini ne è a conoscenza, perché siamo stati insieme alla conferenza degli stati generali del volontariato che si è svolta a Roma sabato scorso. In quella sede sono state manifestate alcune preoccupazioni anche da altre componenti associative del variegato mondo del *non-profit* legate al potenziale innesco di un processo di ibridizzazione del terzo settore in senso eccessivamente economico-produttivo, attraverso una valorizzazione fiscale, istituzionale, finanziaria delle sue componenti più orientate in senso imprenditoriale ed economico, che potrebbe penalizzare le componenti, invece, più orientate verso finalità promozionali e solidaristiche.

Questa componente economico-produttiva, finanziaria e imprenditoriale è destinata a crescere ancora, per tante ragioni che adesso non abbiamo tempo di segnalare. Mi riferisco al maggiore radicamento ed all'inveramento del principio di sussidiarietà, alla complessità delle trasformazioni sociali, alla crescita della domanda di servizi ed anche all'allargamento dell'offerta nel mercato dei servizi. Quindi, è giusto che questi soggetti si dotino di adeguate risorse umane e finanziarie, di

sistemi di rendicontazione trasparenti, di forme di gestione democratica in grado di tutelare e coinvolgere gli utenti e gli operatori. In altre parole, questi soggetti devono strutturarsi come imprese che operano nel sociale.

Non vi è contraddizione tra questi due termini, anche se molti sono gli elementi di specificità rispetto alle imprese tradizionali, come, ad esempio, le finalità e le materie, i settori nei quali operare, la sensibilità ai bisogni della collettività, la particolare trasparenza nell'uso delle risorse, l'assenza del fine di lucro.

Proprio per questa ragione, non abbiamo alcuna pregiudiziale ad affrontare in modo positivo questo tema, come non l'abbiamo avuta nel lavoro che è stato svolto nell'ambito della Commissione ed è positivo che, accanto alla cooperazione sociale, possano nascere e svilupparsi nuove forme di impresa sociale. Tuttavia, sosteniamo che ciò deve avvenire in un quadro di certezza delle regole e delle garanzie, per evitare che si possano generare fenomeni di parassitismo e di opportunismo che si sostanziano nello svolgere solo apparentemente un'attività non lucrativa da parte di taluni soggetti a carattere economico-imprenditoriale, al solo scopo di beneficiare dei vantaggi che possono essere normativi, fiscali, concernenti il rapporto con la pubblica amministrazione, la gestione del personale e così via.

Sappiamo che l'impresa sociale è tale non solo se produce un bene meritorio, ma se vi è la certezza della destinazione altruistica del bene stesso. In altri termini, la socialità sussiste solo se sia possibile assicurare la eterodestinazione del patrimonio frutto dell'impresa sociale e garantire la non distribuzione degli utili o degli avanzi di gestione tra gli associati.

Questa è la ragione per cui abbiamo presentato alcuni emendamenti, taluni dei quali sono stati anche accettati dalla maggioranza, dal relatore e dal Governo.

In altri termini, i risultati e le utilità connesse all'esercizio dell'impresa sociale non possono in nessun caso e in nessuna misura rivolgersi ai soci o agli ammini-

stratori. Noi riteniamo che ciò debba restare molto chiaro nel testo del provvedimento in discussione.

D'altra parte, occorre anche evitare che si alteri il mercato della concorrenza e che si generino vantaggi competitivi impropri o posizioni dominanti non giustificate o prive di adeguati e corretti riferimenti alle norme di legge.

Da questo punto di vista, nel testo della Commissione manca — è un altro elemento che segnaliamo all'attenzione del relatore e del Governo — una disciplina del rapporto di lavoro. Abbiamo presentato un nostro emendamento ed è stato respinto. Attualmente, esiste una disciplina che si riferisce al caso delle cooperative sociali dove è applicabile la normativa del socio lavoratore. Ciò significa che tutte le volte che non si ricorre alla forma della cooperazione sociale si continuerà ad operare con misure poco trasparenti e, comunque, inefficaci dovendo ricorrere ai modelli impiegati per l'impresa lucrativa. La crescita e lo sviluppo dell'impresa a finalità sociale presuppongono, invece, un livello di tutela elevato del lavoro.

Lo sviluppo di una politica del lavoro per l'impresa sociale è essenziale per la sua stabilizzazione e per dare continuità e certezza alla produzione ed all'erogazione di prestazioni e di servizi in particolare rivolti alle persone. Se, infatti, essa operasse sulla base di collaborazione occasionale o, peggio, di rapporti non adeguatamente disciplinati e tutelati, le imprese sociali non sarebbero in condizioni di garantire la continuità e la professionalità necessarie per servizi spesso diretti a realizzare diritti fondamentali della persona. Il parere espresso dalla Commissione lavoro, in qualche misura, va anche in questa direzione. Ci auguriamo che l'indicazione di tale Commissione venga ripresa anche in un'operazione emendativa ancora possibile in aula.

Una disciplina generale del finanziamento dell'impresa sociale è assente da questo testo. Gli strumenti oggi esistenti, sia di autofinanziamento, sia di finanziamento proveniente dal sistema pubblico, dal mondo bancario e dallo stesso terzo

settore, appaiono utili ma inadeguati ad assicurare il livello di capitalizzazione necessario per svolgere attività nei settori del *welfare* o in altri ambiti come quello culturale o ambientale. Peraltro, la riforma delle fondazioni bancarie realizzata con la finanziaria 2002 rivolge le risorse verso gli enti locali piuttosto che verso il terzo settore, riducendo ulteriormente il volume del flusso già piuttosto esiguo. Si costringono, in tal modo, le imprese sociali a dipendere, in misura rilevante, dal canale di finanziamento pubblico accentuandone fenomeni di dipendenza dalle amministrazioni locali.

La debolezza del testo per la parte riguardante il trattamento fiscale appare più evidente. Vi è una certa genericità del principio contenuto nel testo, anche se mi rendo conto delle difficoltà da tale punto di vista, laddove si dice che bisogna prevedere che all'impresa sociale possano essere attribuite agevolazioni fiscali. Tale genericità viene segnalata anche nei pareri della Commissione finanze e del Comitato per la legislazione che chiedono di indicare i principi ed i criteri direttivi per l'esercizio della delega e di evidenziare la tipologia delle agevolazioni fiscali previste, ovvero di rendere chiaro che l'introduzione delle agevolazioni non costituisce una mera facoltà per il Governo, ma un criterio direttivo cui il Governo stesso è tenuto ad attenersi in sede di esercizio della delega. Ciò anche per assicurare maggiore stabilità al contesto normativo e tributario nel quale le imprese sociali si trovino ad operare. Infatti, se non si prevedono con adeguata certezza le agevolazioni fiscali sfugge il senso del riordino complessivo della materia per quanto riguarda l'impresa sociale.

Infine, vi è il rischio, con la norma prevista nella parte finale del testo, che il Governo sia indotto a modificare per decreto norme importanti della legislazione riguardante il terzo settore e l'assetto del *welfare*. Ciò sarebbe davvero inaccettabile.

Per concludere, signor Presidente, l'atteggiamento del gruppo dei Democratici di sinistra sul voto finale, pur avendo già considerato positivamente il lavoro della

Commissione e lo spirito costruttivo con cui si è lavorato, sarà chiaramente condizionato dalle scelte della maggioranza, dalla sua disponibilità e da quella del Governo ad introdurre le modifiche e le integrazioni del testo che abbiamo segnalato all'attenzione dell'Assemblea con gli emendamenti presentati anche utilizzando le segnalazioni contenute nei pareri delle Commissioni di merito. In una materia sulla quale non ci sono ragioni pregiudiziali di scontro politico o ideologico confidiamo in una scelta positiva di disponibilità e confronto.

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

EMILIO DELBONO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il grande sviluppo delle organizzazioni non a scopo di lucro — quali soggetti erogatori di beni e soprattutto di servizi alla collettività —, che ha caratterizzato gli ultimi 15 anni di vita del nostro paese, ha finalmente costretto il legislatore a porsi il problema del superamento di alcune categorie cristallizzate nel codice civile del 1942 e nella prassi. Quello dell'ultimo decennio — come veniva ricordato — è un legislatore volenteroso, che si è dedicato alla definizione di leggi di settore (al riguardo, venivano richiamate la legge quadro sul volontariato, quella sulla cooperazione sociale del 1991 e la legge sull'associazionismo di promozione sociale del 2000), che ha tentato una razionalizzazione della disciplina tributaria delle ONLUS e che, infine, si è inoltrato in vere e proprie riforme di struttura (come la legge n. 328 del 2000) e di natura costituzionale, con il recepimento pieno del principio di sussidiarietà orizzontale. Tutto questo per creare un ambiente giuridico favorevole a quello che comunemente viene definito il *non-profit*.

Tutto questo lavoro parlamentare non ha tuttavia risolto alcuni nodi che sono stati affrontati in sede dottrinale e giurisprudenziale. Vi è ancora da rispondere ad alcuni quesiti: è necessario oggi parlare di impresa solo se l'organizzazione assume la forma giuridica di una delle società

previste dal libro quinto del codice civile? Conseguentemente, la categoria dell'imprenditore commerciale coincide con quella del datore di lavoro? E quale diritto del lavoro può essere applicato nel mondo dell'impresa caratterizzata dalle finalità sociali e dalla non lucratività e remuneratività del capitale?

Nel corso degli ultimi anni si è lavorato per allargare le maglie interpretative, sino ad oggi applicate. La Corte di Cassazione, a sezione unite, con una sentenza molto rilevante ai fini delle nostre considerazioni (la sentenza dell'11 maggio 1994) ha finalmente, con grande esplicita chiarezza, introdotto il principio della neutralità della forma giuridica dell'imprenditore ed ha indicato un nuovo criterio di giudizio: quello dell'economicità. La Cassazione ha, infatti, affermato che la nozione di imprenditore comprende tutte le strutture operative che svolgono un'attività produttiva di beni o di servizi organizzata, ispirandosi ai criteri di economicità, per i quali la comparazione dei costi e dei ricavi è di per sé condizione sufficiente per la loro configurazione. Anzi, la Cassazione ha ulteriormente esplicitato il concetto: l'economicità è l'idoneità, almeno tendenziale, a ricavare dalla cessione dei beni e dei servizi prodotti quanto occorre per compensare i fattori produttivi impiegati e a perseguire tendenzialmente il pareggio di bilancio.

Come bene ha scritto Francesco Galgano, il concetto di impresa entra nel mondo delle categorie giuridiche come categoria dello scambio; perciò anche chi ha finalità altruistico-ideali, e non lucrative, può svolgere un'attività stabilmente imprenditoriale. Per la verità, già la Commissione europea aveva pensato a rendere espliciti questi nuovi dati di fatto con due direttive: la n. 50 del 1998 e la n. 23 del 2001. Queste direttive formalizzano infatti un'accezione ampia di impresa, ovvero va considerata impresa qualsiasi entità che svolge un'attività economica — a prescindere dallo *status* giuridico dell'entità stessa e dalle sue modalità di finanziamento —, anche se non persegue scopo di lucro. Siamo quindi, in Italia ed in Europa, di

fronte ad un netto superamento, per il riconoscimento di imprenditore, della distinzione tra finalità ideali, tipiche delle associazioni, fondazioni e comitati (di cui al libro primo del codice civile) e finalità economico-commerciali, proprie delle società (di cui al libro quinto del codice civile). Ma, una volta entrata in scena la nuova figura di imprenditore non a scopo di lucro, si sono aperte altre sfide connesse alla figura del datore di lavoro. Infatti, la figura del datore di lavoro è apparsa non più riconducibile a quella di imprenditore commerciale capo dell'impresa di cui all'articolo 2086 del codice civile. Ciò in quanto l'attività di impresa è riconoscibile come tale dall'ordinamento, a prescindere dalla finalità lucrativa, se sussiste un'organizzazione produttiva retta appunto dal principio di economicità di gestione.

Inoltre, occorre anche aggiungere che il principio di economicità non implica, di per sé, l'esclusività del criterio giustificativo dello scambio nell'impresa sociale, neanche per quel che riguarda i rapporti di lavoro in essa instauratosi.

È sufficiente pensare come, in una realtà di impresa sociale, convivano rapporti di lavoro di natura molto diversa gli uni dagli altri. Vi è, infatti, il lavoro retribuito e quello gratuito, vi sono forme miste insieme gratuite e lavorative, vi sono rapporti particolari, quali quelli che giustificano veri e propri salari di ingresso, senza arrivare a discettare della stessa figura del socio lavoratore, vero Minotauro del diritto del lavoro, da poco disciplinato dalla legge n. 142 del 2001.

Non c'è dubbio che, nella dinamica dei rapporti di lavoro, scattino altri elementi che non sono comprimibili e riassumibili nella sola motivazione dello scambio, ma che piuttosto hanno a che fare con la condivisione da parte del lavoratore ed operatore della *mission* dell'impresa e quindi con le stesse ed ulteriori finalità mutualistiche e solidaristiche tipiche dei soggetti *non-profit*.

Non a caso, negli ultimi anni, gli economisti si sono sbizzarriti intorno al principio di reciprocità, presente con uguale

forza a fianco di quello dello scambio nelle organizzazioni non a scopo di lucro. Ciò, tanto più, in un particolare mercato quale quello sociale.

Anche la dottrina più recente — da Guido Alpa ad Aris Accornero — ha esplorato questi nuovi elementi e il compianto Massimo D'Antona, alcuni anni fa, si è spinto, nel suo saggio sulla metamorfosi della subordinazione, a definire quello sperimentato nelle organizzazioni senza scopo di lucro un vero e proprio diritto del lavoro del futuro e, quindi, a reclamare la necessità di una revisione profonda dello Statuto giuridico del lavoro.

Qualcuno, anche se un po' radicalizzando, ha scritto di una vera rivitalizzazione e rilettura dell'articolo 4 della Costituzione italiana contro la mercificazione del lavoro, grazie al consolidamento della stessa impresa sociale. La Costituzione sancisce infatti che ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e le proprie scelte, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società. Tale attività o funzione ben si attaglia alla frequente atipicità del lavoro svolto all'interno delle organizzazioni non a scopo di lucro, dove la remunerazione e lo scambio non esauriscono le categorie giustificative delle relazioni e dei rapporti umani preesistenti.

Questo, certo, spinge verso nuovi modelli di contratto e di contrattazione, verso nuove forme di concertazione e di rappresentanza che coinvolgano direttamente la responsabilità e la capacità di innovazione del sistema di relazioni del sindacato dei lavoratori e dello stesso sindacato delle imprese.

Il disegno di legge presentato dal Governo, ma soprattutto il testo licenziato dalla Commissione giustizia con il contributo rilevante e costruttivo del gruppo della Margherita e dello stesso Ulivo, ha il grande merito di aver affrontato i nodi sopraesposti e appare in larga misura condivisibile, anche se ancora incompleto, non solo nella sua forma di legge delega, che affida al Governo il compito di det-

tagliarne il testo, quanto nell'assenza di alcuni elementi che richiamerò brevemente nel corso del mio intervento.

Il testo di cui oggi discutiamo è stato indubbiamente migliorato ed arricchito dagli emendamenti trasversali approvati in Commissione e sollecitati dallo stesso *forum* del terzo settore. La modifica più rilevante sta nell'introduzione — assente nella prima versione governativa — della definizione di impresa sociale ovvero nell'aver delimitato il campo delle imprese sociali alle organizzazioni private senza scopo di lucro che debbono esercitare in via stabile e principale una attività economica di produzione e scambio di beni e di servizi di utilità sociale, ma diretta a realizzare finalità di interesse generale.

Com'è evidente, si tratta di uno spartiacque sia rispetto al vasto, ma altro, mondo delle organizzazioni e delle associazioni di volontariato — come ricordava il collega Lucà — sia al vasto mondo delle organizzazioni *profit*, che pure agiscono nel mondo della produzione di beni e di servizi di utilità sociale.

Inoltre, la definizione chiarisce che le imprese sociali agiscono non con fini solo mutualistici, ma con fini di interesse generale, quindi di solidarietà, al massimo di mutualità allargata, pensando alla definizione scritta nella legge n. 381 del 1991 per le cooperative sociali.

Il rischio contenuto nel precedente testo, ovvero l'individuazione delle imprese sociali solo in base alla determinazione delle materie oggetto delle proprie attività, viene quindi sventato e superato.

Ma quali sono gli elementi che nel testo permettono di individuare i due caratteri distintivi, ovvero quello imprenditoriale e quello sociale? Solo la compresenza di queste due condizioni permette l'individuazione dell'impresa sociale in quanto caratteristica originale.

Partirei dai requisiti che definiscono il carattere imprenditoriale: in primo luogo, il rischio d'impresa, che troviamo evidente nei criteri direttivi relativi alla responsabilità degli amministratori nei confronti dei soci e dei terzi e nella stessa rappresentanza in giudizio da parte degli ammi-

nistratori, ma anche nell'obbligo di definizione da parte del Governo delle procedure concorsuali applicabili in caso di insolvenza.

Inoltre, un riferimento esplicito al carattere imprenditoriale è certamente costituito dalla stessa procedura amministrativa: sono infatti previsti l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese, norme volte a garantire la trasparenza sul mercato, l'obbligo di redazione e pubblicità del bilancio e forme di controllo contabile, che ci auguriamo siano non solo interne ma anche esterne, come proponiamo in alcuni emendamenti da noi presentati e che chiediamo vengano accolti dal Governo e dall'Assemblea.

Un ulteriore elemento è costituito dall'autonomia dell'impresa di carattere sociale. È infatti interessante e condivisibile la previsione dell'impossibilità di controllo societario da parte di soggetti pubblici o di imprese private a scopo di lucro, cui infatti non è consentito in nessun caso di esprimere una nomina maggioritaria dei componenti degli organi amministrativi. In tal modo, viene superata la preoccupazione di una « istituzionalizzazione » delle imprese sociali, preoccupazione che era andata emergendo negli ultimi tempi, anche in ragione del processo di riorganizzazione del sistema di protezione sociale operato dalle regioni e dagli enti locali. Viene pertanto salvaguardata l'autonomia delle imprese sociali come elemento imprescindibile.

Accanto ai requisiti che definiscono il carattere imprenditoriale dell'impresa sociale, vale la pena di richiamare brevemente i requisiti che ne definiscono il carattere sociale. In primo luogo, la finalità mutualistica e solidaristica: si afferma opportunamente che i beni e i servizi sono destinati a tutti i potenziali fruitori, senza limitazione ai soli soci, associati o partecipi. Con tale formulazione si tutela sia il principio mutualistico interno sia l'obbligo per l'impresa sociale della finalità di interesse generale, e dunque l'aspetto solidaristico.

È inoltre interessante il richiamo ai principi della « porta aperta » e della de-

mocrazia economica, ed è condivisibile la previsione di norme che disciplinino forme di partecipazione nell'impresa anche dei prestatori d'opera e dei destinatari delle attività. Si tratta di principi che determinano una delle caratteristiche decisive del provvedimento in esame.

Va inoltre richiamata l'attenzione sui vincoli alla distribuzione degli utili e alla devoluzione del patrimonio. Si tratta di un tema delicato e importante. È stato infatti sottolineato come appaia rilevante, seppure non nuovo, il divieto della distribuzione degli utili o delle quote del patrimonio, sotto qualsiasi forma, ad amministratori o persone fisiche o giuridiche che siano partecipanti, collaboratori o dipendenti. Ed è estremamente rilevante il contestuale obbligo di reinvestire gli avanzi di gestione nello svolgimento dell'attività istituzionale o al fine di incrementare il patrimonio dell'impresa stessa, così come l'obbligo di devoluzione dei beni ad un'altra impresa sociale, ad una ONLUS, ad un'associazione, ad una fondazione o ad un ente ecclesiastico.

Si tratta di una previsione importante, in quanto riguarda le finalità comunitarie dell'impresa sociale, che si amplia anche oltre il campo delle imprese sociali stesse, per ricomprendere, quali beneficiari della devoluzione del patrimonio, gli altri soggetti del terzo settore.

Infine, vi è il bilancio sociale, che è stato opportunamente reintrodotta con gli emendamenti approvati dalla Commissione giustizia. Si tratta di una rendicontazione sociale, affinché appaia chiaro quali sono i risultati sociali ottenuti e sia possibile un confronto con gli obiettivi dell'impresa. Come ha affermato il professor Carlo Borzaga, non può esistere un'impresa sociale senza una rendicontazione sociale.

Vi sono alcuni elementi che non sono ancora presenti nel disegno di legge, ma che è opportuno vengano inseriti nel corso dell'esame del provvedimento. Ciò che balza maggiormente agli occhi è la totale assenza di un obbligo del Governo di adozione di norme di incentivazione fiscale o di natura promozionale per le

imprese sociali, che vengono sottoposte, peraltro, ai requisiti e gli obblighi contenuti nei principi e criteri direttivi della delega.

È, infatti, decisivo per il futuro delle imprese sociali in Italia che vi siano norme di incentivazione fiscale, non dico per assimilare queste alle ONLUS, di cui al decreto legislativo del dicembre 1997, n. 460, ma certamente per definire una normativa vantaggiosa. Va, quindi, superata l'illusione che un testo di tale importanza possa essere adottato rinviando ai documenti di programmazione economico-finanziaria e alle successive leggi finanziarie la valutazione dell'impatto economico del provvedimento stesso. Apprezzabile, ma non sufficiente, è il riferimento, inserito anche con il nostro voto, alla possibilità di attribuzione di agevolazioni fiscali.

Vanno, inoltre, previste norme relative all'ipotesi di costituzione di gruppi di impresa. È bene, invece, aver inserito, grazie anche ai nostri emendamenti, la disciplina di eventuali processi di trasformazione e fusione di e tra imprese sociali. Andrebbe poi specificato in modo rigoroso nel testo cosa si intenda per forme di controllo e andrebbe altresì introdotto anche il riferimento a controlli esterni alle imprese, così da definire, in una fase successiva, a quale organo terzo o a quali organi terzi debba essere assegnata questa funzione, visto che gli unici esempi di controllo esterno sono oggi rappresentati dalle revisioni ordinarie delle cooperative realizzate dal Ministero del lavoro o, per delega, dalle organizzazioni di rappresentanza del movimento cooperativo, esperienza peraltro riconfermata dalla stessa recente legge n. 142 del 2001. Manca, inoltre, un esplicito obbligo del Governo a sentire le organizzazioni di rappresentanza del terzo settore prima di adottare i decreti legislativi attuativi della delega.

Infine, ci pare un'occasione mancata anche quella di non aver colto il varo di questo provvedimento per affrontare alcuni innovativi criteri e principi direttivi di natura giuslavoristica. Diventa, infatti, sempre più indilazionabile affrontare, proprio sul fronte di un moderno diritto del

lavoro e di nuove norme sul sistema dei rapporti di lavoro, il grande obiettivo politico dello sviluppo delle imprese sociali nel nostro paese. Quindi, è positivo, ma incompleto, il riferimento al rispetto delle norme in materia di sicurezza e salute sul posto di lavoro. Sarebbe stato opportuno un riferimento al rispetto della contrattazione collettiva, laddove esistente, sempre, tuttavia, compatibilmente e in accordo con la natura e con la forma giuridica dell'impresa sociale. Un generico riferimento alla contrattazione di settore, come da qualche gruppo è stato chiesto, appare quindi inadatto a rappresentare l'articolato mondo delle imprese sociali che non può né deve essere assimilato a quello dell'imprenditorialità *profit*. Un esplicito e corretto richiamo nella delega, invece, spingerebbe le parti sociali ad una innovativa contrattazione collettiva rispondente ai profondi ed innovativi processi maturati nel mondo del lavoro delle imprese sociali: quindi, né elusione delle norme e della dignità dei lavoratori né appiattimento su riferimenti normativi e contrattuali obsoleti.

In conclusione, il gruppo della Margherita, che ha contribuito insieme ad altri gruppi di maggioranza e di opposizione in modo significativo e determinante a migliorare il testo del Governo, che oggi è diventato un testo del Parlamento, esprime un giudizio positivo sul lavoro svolto dalla Commissione giustizia ed auspica vengano accolti anche ulteriori suggerimenti evidenziati con nostri emendamenti. Tuttavia, possiamo già anticipare di apprezzare un testo che, pur mantenendo la discutibile forma della delega, appare arricchito da criteri e principi direttivi qualificanti e stringenti (*Applausi dei deputati del gruppo della Margherita, DL-l'Ulivo*).

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. 3045)*

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Pecorella.

GAETANO PECORELLA, *Relatore*. Signor Presidente, più che per replicare, intervengo per dire che abbiamo ascoltato con molto interesse i suggerimenti venuti dagli interventi dei colleghi. Certamente, essi verranno tenuti presenti al momento della valutazione degli emendamenti presentati in aula.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GRAZIA SESTINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*. Signor Presidente, intervengo per associarmi a quanto detto dal relatore e per ringraziare gli onorevoli che sono intervenuti per l'apporto costruttivo dato in Commissione prima e in aula adesso. Vorrei ringraziarli anche per i riconoscimenti indirizzati all'azione del Governo oltre che al lavoro della Commissione. Anche noi siamo coscienti che il lavoro su questo testo può continuare in modo fruttuoso. Alcune delle questioni poste nella discussione sulle linee generali erano già alla nostra attenzione e, forse, grazie al dibattito in Commissione e ai pareri delle altre Commissioni, si sono ulteriormente chiarite. Quindi, vorrei annunciare la disponibilità del Governo a continuare a discutere su due o tre punti che sono stati evidenziati.

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

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) e delle abbinare proposte di legge: Peretti; Perrotta (1160-2574) (ore 18,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Modifiche ed inte-

grazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa; e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa dei deputati: Peretti; Perrotta.

La ripartizione dei tempi è pubblicata in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 3890)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare 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.

Il relatore, onorevole Bressa, ha facoltà di parlare.

GIANCLAUDIO BRESSA, *Relatore*. Signor Presidente, il disegno di legge oggi all'esame dell'aula — modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa — è un provvedimento particolarmente complesso. Io non leggerò integralmente la relazione che accompagna il disegno di legge rimandando al testo scritto l'illustrazione di quelle parti che non tratterò direttamente. Approfondirò, invece, quegli articoli che ritengo essere maggiormente significativi per le novità che introducono.

Una legge sul procedimento amministrativo serve alla salvaguardia dello Stato di diritto nell'esecuzione della legge, all'emanazione concreta e razionale di decisioni materialmente corrette da parte della pubblica amministrazione, all'ordinata partecipazione di coloro che vengono colpiti dall'azione amministrativa, alla preparazione della decisione. Questo era il pensiero di un giurista tedesco riportato durante l'esame di quella che poi divenne la legge n. 241 del 1990. Il presente provvedimento, a distanza di 13 anni dall'entrata in vigore di questa fondamentale

legge, si propone di completare e di integrare la suddetta legge alla luce dell'esperienza applicativa di questi anni e per compiere ulteriori passi verso l'obiettivo che aveva ispirato il legislatore del 1990. L'obiettivo è quello di instaurare il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione sempre più ispirato da principi di efficienza, economicità e imparzialità, un rapporto, cioè, che pur partendo dalla consapevolezza del peculiare interesse che la pubblica amministrazione deve perseguire nel suo agire si avvicini sempre più ad un modello paritario dei rapporti tra cittadini ed amministrazioni. È significativo che il presente provvedimento, analogamente a quanto avvenne in occasione dell'approvazione della legge n. 241 del 1990, sia all'esame del Parlamento nello stesso momento in cui si discute nelle medesime aule della esigenza di modifiche costituzionali tese, in linea di principio, a rendere più efficienti le istituzioni anche attraverso un nuovo assetto dei rapporti tra gli organi costituzionali. Non può, infatti, non condividersi ancora la tesi esposta dall'allora presidente della I Commissione affari costituzionali, che al momento dell'approvazione della legge n. 241 del 1990 affermò che la democrazia politica si rinvigorisce anche e soprattutto attraverso questo tipo di interventi legislativi oltre che mediante le riforme dei « rami alti » del sistema costituzionale. Un corretto e trasparente rapporto tra la pubblica amministrazione ed i cittadini è, infatti, un problema di democrazia politica, non meno fondamentale della riforma del bicameralismo, della forma di Governo o delle leggi elettorali.

Il testo del disegno di legge del Governo, approvato con modificazioni dal Senato, da cui trae origine il testo ora all'esame dell'Assemblea, riprende a sua volta l'impostazione contenuta nel progetto di legge n. 6844 approvato dalla Camera nel corso della XIII legislatura con voto quasi unanime ma successivamente decaduto, una volta trasmesso al Senato, per la fine della legislatura. È anche il frutto di un lavoro di critica, approfondi-

mento e sistemazione effettuato dalla commissione per l'esame di iniziative legislative in tema di attività amministrativa e tutela del cittadino, costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2001 e presieduta dal ministro per la funzione pubblica, di cui fa parte anche il professor Vincenzo Cerulli Irelli già presentatore della proposta di legge n. 6844 nel corso della XIII legislatura.

La I Commissione ha dedicato all'esame del provvedimento un approfondito e attento lavoro istruttorio consistente in sette sedute in sede referente e cinque riunioni del Comitato ristretto. La Commissione, con lo svolgimento di una serie di audizioni informali, ha aperto anche un proficuo confronto e dialogo con il mondo accademico e con esponenti della magistratura amministrativa che ha dato la possibilità alla Commissione stessa di apportare modifiche significative rispetto al testo trasmesso dal Senato, pur mantenendo la condivisione sull'impianto generale e sui principi di fondo dell'intervento normativo.

I tratti essenziali caratterizzanti il testo esaminato dalle Camere nella XIII legislatura sono confermati dal presente provvedimento: il richiamo al principio di legalità sul quale si fonda tutta l'azione amministrativa; il riconoscimento della possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare gli strumenti di diritto privato anche nel perseguimento dei propri fini istituzionali; la compressione dell'area delle invalidità giuridiche degli atti amministrativi mediante l'individuazione di vizi a carattere meramente formale non invalidanti.

Il provvedimento è completato da modifiche che incidono sull'istituto della conferenza dei servizi e sul diritto all'accesso ai documenti amministrativi e da una norma relativa all'ambito di applicazione delle disposizioni della legge n. 241 del 1990, alla luce del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione.

Venendo all'illustrazione puntuale del contenuto del provvedimento, non si può non rilevare come la modifica proposta

dall'articolo 1 del provvedimento ora all'esame dell'Assemblea all'articolo 1 della legge n. 241 del 1990 disveli tutto il filo conduttore del complessivo intervento normativo che si propone.

L'intervento riformatore, infatti, intende rispettare l'impianto originario della legge n. 241, apportando ad esso quelle correzioni ed integrazioni la cui necessità si è resa evidente, secondo le elaborazioni dottrinarie e giurisprudenziali nei 13 anni della sua applicazione. Tutto ciò, anche al fine di adeguarne il contenuto alle innovazioni del sistema costituzionale e normativo nel frattempo intercorse.

Già dalle modifiche introdotte dall'articolo 1 si manifesta, quindi, la filosofia di fondo della riforma che intende definire principi e norme generali ulteriori sull'attività amministrativa, per favorire un rapporto sempre più paritario e garantistico tra cittadini e amministrazione.

Il comma 1, lettera *a*), dell'articolo in oggetto riformula, infatti, il comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 241 del 1990, prevedendo una riscrittura dei principi generali dell'attività amministrativa ivi enunciati, con lo scopo di arricchirne il catalogo, nel senso della continuità di principio.

Ferma restando l'affermazione del principio di legalità (l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge), ai criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità, che reggono l'azione amministrativa ai sensi del vigente comma 1, viene aggiunta, unitariamente ai principi del diritto comunitario, la trasparenza, che, come è stato chiarito durante le audizioni, è principio diverso dalla pubblicità ed è la base per un corretto rapporto con il cittadino, in grado di determinare una diminuzione del tasso di contenzioso.

Durante l'esame in Commissione, si è deciso di non allargare ulteriormente il catalogo dei principi espressamente richiamati nell'articolo 1 della legge n. 241, come era, invece, previsto anche nel testo approvato dal Senato, non perché non se ne condivideva il contenuto, bensì perché si è ritenuto che nell'articolo 1 di una legge

fondamentale, quale è la legge n. 241 del 1990, si debba privilegiare la sintesi e perché molti dei principi che ci si proponeva di elencare espressamente sono già contenuti indirettamente, mediante il richiamo ai principi dell'ordinamento comunitario.

Si ricorda in proposito che il generico richiamo recato nella novella ai principi del diritto comunitario, quale fonte di disciplina dell'azione amministrativa, è già contenuto nella legge n. 59 del 1997 che prevede all'articolo 20, tra i principi informativi dell'ampia attività di delegificazione e di semplificazione di procedimenti amministrativi lì preconizzata, anche l'adeguamento della disciplina sostanziale e procedimentale dell'attività e degli atti amministrativi ai principi della normativa comunitaria.

Rilevante dal punto di vista sistematico-ordinamentale è il comma 1, lettera *b*), che aggiunge il comma 1-*bis* all'articolo 1 della legge n. 241. Il nuovo comma 1-*bis* introduce il principio generale secondo cui la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, può agire secondo le norme del diritto privato, quando la legge non disponga altrimenti. Si tratta del riconoscimento normativo della possibilità che le amministrazioni pubbliche operino attraverso gli strumenti del diritto privato, anche nel perseguimento dei propri fini istituzionali consistenti nella cura concreta degli interessi pubblici ad essi affidati dalla legge.

La nuova disposizione non incide, pertanto, sulla natura della funzione amministrativa che rimane finalizzata al miglior perseguimento dell'interesse pubblico, ma soltanto sulla sua forma che si potrà esprimere, quando non è richiesta necessariamente l'adozione di atti di natura autoritativa, attraverso i moduli dell'agire consensuale, pur restando assoggettata ai principi di carattere pubblicistico, enunciati nel nuovo comma 1 dell'articolo 1 soprarichiamati.

La disposizione esprime la tendenza dell'ordinamento verso il superamento del dogma che, storicamente, attribuiva all'amministrazione il dovere di agire, me-

diate poteri di imperio ed atti unilaterali. In tal senso, la riforma si inquadra nelle moderne tendenze di privatizzazione, volte a ridimensionare le connotazioni pubblicistiche dell'amministrare e si configura non soltanto come una scelta tecnica, ma anche come una scelta culturale ed istituzionale, volta ad incentivare un modello paritario e non gerarchico nei rapporti tra i cittadini e le amministrazioni.

Preme alla Commissione sottolineare tutto ciò, anche se, dopo un serrato dibattito e confronto, si è privilegiata una formulazione della norma diversa da quella approvata al Senato.

Attraverso l'inserimento di un nuovo comma 1-*ter* all'articolo 1 della legge n. 241 del 1990 la Commissione intende garantire inoltre che anche i privati che siano preposti all'esercizio di attività amministrative debbano assicurare il rispetto dei principi di cui al comma 1.

Questa è indubbiamente una significativa novità: la pubblica amministrazione può agire secondo le norme del diritto privato quando la legge non disponga altrimenti. Si tratta di una norma che trova i suoi precedenti già nell'articolo 106 dell'atto Camera n. 3931 votato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, nonché nell'articolo 2 dell'atto Camera n. 6844 approvato dalla Camera dei deputati il 25 ottobre 2000, poi decaduto per la fine della XIII legislatura, che consente alle amministrazioni pubbliche di operare generalmente secondo le norme del diritto privato e di realizzare quindi i propri compiti istituzionali anche mediante moduli negoziali.

Quella operata dalla norma in esame non è soltanto una scelta tecnica, come abbiamo appena ricordato, ma anche una scelta culturale e politica. Si accoglie un principio tendenziale dell'attuale ordinamento che aspira al superamento del vecchio dogma che attribuiva in generale alla pubblica amministrazione il dovere di agire mediante poteri di imperio e attraverso atti unilaterali.

Nel regime tracciato dalla nuova norma, ai fini dell'esercizio dell'azione amministrativa, il modello pubblicistico e

quello negoziale diventano intercambiabili, sempre che la loro reciproca sostituzione non sia vietata espressamente sul piano legislativo e che, nel caso concreto, tanto al provvedimento quanto al negozio possa riconoscersi eguale capacità tecnica per il conseguimento degli effetti al quale l'azione amministrativa è preordinata.

Soprattutto la possibilità che la pubblica amministrazione possa utilizzare lo strumento negoziale in via alternativa rispetto al provvedimento unilaterale resta sempre finalizzata al miglior perseguimento dell'interesse pubblico, posto che l'agire consensuale è rilevante nell'ottica funzionale e perciò sul fronte della migliore realizzazione del fine pubblico.

Questa immanente funzionalizzazione dell'attività amministrativa produce delle conseguenze: l'attività negoziale di un'amministrazione e la sua fungibilità con gli strumenti pubblicitici dell'azione restano condizionate al rispetto dei principi generali, segnatamente di rango costituzionale.

In primo luogo, la sostituzione fra atto amministrativo e negozio non può incidere sui principi di imparzialità e buon andamento ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione e sulle loro dirette derivazioni: la funzionalizzazione del potere, l'economicità del suo esercizio, che assoggetta anche l'attività negoziale al controllo e alla giurisdizione della Corte dei conti; la ragionevolezza del suo esercizio che fa escludere azioni discriminatorie non supportate da adeguate istruttorie; la trasparenza e la pubblicità che accompagnano la scelta e l'utilizzo del modulo negoziale e quant'altro. Anche quando agisce mediante moduli negoziali, all'amministrazione non può quindi riconoscersi un ambito di piena autonomia.

In secondo luogo, l'intercambiabilità fra strumenti pubblici e privati dell'azione amministrativa deve ispirarsi al principio generale che risulta da una combinazione tra il principio di autonomia negoziale fondato sull'articolo 2 e sull'articolo 41 della Costituzione e il principio della parità di trattamento giuridico di tutti i soggetti dell'ordinamento assicurato dall'articolo 3 della Costituzione, secondo il

quale l'area dei poteri amministrativi, in quanto derogatoria della disciplina di diritto comune, deve essere contenuta nei limiti dello stretto indispensabile, secondo criteri di proporzionalità. Questo principio vale tanto per il legislatore, tendendo all'eliminazione della normazione pubblicitica eccessivamente pervasiva rispetto alle attività private, quanto per l'interprete e l'amministrazione agente, come limite all'utilizzo in concreto di strumenti eccessivamente limitativi della sfera privata.

Gli articoli da 7 a 12 del provvedimento in esame apportano modifiche di rilievo alla disciplina delle conferenze di servizi recata dagli articoli 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990. L'articolo 8, in particolare, diviso in tre lettere, interviene sull'articolo 14-*bis* della legge n. 241 del 1990, che disciplina il ricorso alla conferenza di servizi cosiddetta preliminare per la realizzazione di progetti di particolare complessità e di opere pubbliche di interesse pubblico.

La disciplina viene espressamente riferita anche alla realizzazione di insediamenti produttivi; la richiesta di convocazione della conferenza di servizi deve essere documentata, se non da un progetto preliminare, almeno da uno studio di fattibilità; tra i cosiddetti interessi sensibili meritevoli di tutela costituzionale, specificamente elencati al comma 2 — tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o della salute —, è inserita anche la tutela della pubblica incolumità (lettera *b*); la particolare procedura prevista nell'ipotesi in cui, in sede di conferenza di servizi, emerga il dissenso delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, è estesa alla conferenza preliminare.

Su questo ultimo aspetto, pur mantenendo delle perplessità di fondo sull'estensione di tale procedura anche alle ipotesi di conferenza di servizi preliminare, la Commissione, modificando il testo approvato dal Senato, ha ritenuto opportuno prevedere la sua applicazione non solo per l'ipotesi di dissenso espresso dall'amministrazione preposta alla tutela della pubblica incolumità, con riferimento alle

opere interregionali, ma anche al dissenso espresso da quelle altre amministrazioni preposte alla tutela di tutti gli altri interessi sensibili previsti dalla normativa generale in tema di conferenza di servizi (lettera *c*).

Le modificazioni apportate dall'articolo 9, suddiviso in otto lettere, all'articolo 14-*ter* della legge n. 241 del 1990 rispondono principalmente a finalità di snellimento procedurale.

L'articolo 10 modifica ed integra in misura rilevante la disciplina recata dall'articolo 14-*quater* della legge n. 241 del 1990 relativa all'espressione del dissenso da parte di una o più amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi e agli effetti di tale dissenso sul procedimento. Le innovazioni proposte sono dichiaratamente finalizzate ad integrare l'elenco degli interessi sensibili costituzionalmente protetti, in relazione ai quali si prevede che la conferenza di servizi non possa superare il motivato dissenso dell'amministrazione preposta alla relativa tutela, e che tale dissenso determini la rimessione della decisione ad altra, superiore istanza; a ridefinire l'individuazione degli organi chiamati ad assumere la determinazione sostitutiva, adeguandola alla nuova ripartizione di competenze tra i diversi livelli di governo introdotta dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione; a coordinare, secondo criteri di snellimento, tempi e modalità delle relative procedure. Il testo in esame attribuisce fra l'altro alla Conferenza Stato-regioni ed alla Conferenza unificata competenze decisionali sulle materie in oggetto.

L'articolo 13 del disegno di legge prevede l'inserimento di un nuovo capo — il IV-*bis* — nella legge n. 241 del 1990. Si tratta di un capo relativo all'efficacia ed invalidità del provvedimento e della revoca e del recesso dai contratti da parte della pubblica amministrazione.

Il nuovo articolo 21-*bis* della legge n. 241 del 1990 interviene in materia di efficacia degli atti amministrativi disciplinando il profilo della comunicazione dei provvedimenti. Viene prevista la regola

secondo la quale gli atti, con effetti limitativi della sfera giuridica dei destinatari, acquistano efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso.

Al fine di tutelare il principio della certezza dell'azione amministrativa, durante l'esame in Commissione, si è previsto comunque che la comunicazione possa essere effettuata anche nelle forme per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile e che qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione possa provvedere mediante forme di pubblicità idonee, di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima.

Il provvedimento non avente carattere sanzionatorio può contenere una motivata clausola di immediata efficacia. I provvedimenti cautelari ed urgenti sono immediatamente efficaci. La disposizione non incide sulla disciplina dei termini procedurali che resta quella stabilita dalle leggi e dai regolamenti di settore.

Si prevede, inoltre, che per tutti i provvedimenti non aventi carattere sanzionatorio si possa apporre una clausola motivata d'immediata efficacia e che i provvedimenti cautelari ed urgenti siano immediatamente efficaci. La disposizione in commento rappresenta un importante rafforzamento del profilo della trasparenza dell'azione amministrativa e degli istituti di difesa del cittadino destinatario di un provvedimento limitativo della sua sfera giuridica.

Questa è stata una questione lungamente dibattuta in Commissione. La disposizione che prevede che i provvedimenti a contenuto restrittivo acquistino efficacia soltanto al momento della loro comunicazione ai destinatari integra il vigente articolo 3 della legge n. 241 del 1990, che già prevede l'obbligo di comunicare all'interessato la decisione amministrativa. Si tratta di un importante rafforzamento del profilo della trasparenza dell'azione amministrativa e degli istituti di difesa del cittadino destinatario di un

provvedimento limitativo della propria sfera giuridica. La disposizione si inserisce, quindi, a pieno titolo nel solco del processo di accentuata modernizzazione che coinvolge il diritto amministrativo da ormai più di un decennio.

Fino agli anni sessanta era indiscussa la concezione cosiddetta potestativa del provvedimento, in base alla quale la decisione amministrativa produceva i suoi effetti tipici al momento e per il solo fatto della sua adozione, conclusiva del procedimento. Poiché l'attività di partecipazione degli interessati restava del tutto estranea alla struttura del provvedimento amministrativo, all'istituto della comunicazione del provvedimento ai suoi destinatari era tradizionalmente negata la funzione integrativa dell'efficacia dell'atto amministrativo, rilevando essa tutt'al più come strumento per attivare le garanzie difensive, rappresentando cioè il termine *a quo* per l'impugnazione.

La successiva elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha trasformato i privati, da passivi fruitori della funzione pubblica, sempre più in protagonisti della formazione della decisione amministrativa, ai quali la stessa deve essere comunicata...

PRESIDENTE. È lunga la serata, onorevole Bressa, dunque, la invito a concludere.

GIANCLAUDIO BRESSA, *Relatore*. Presidente, non è un mio desiderio tirarla per le lunghe, ma si tratta di un provvedimento...

PRESIDENTE. Ho capito, ma tutti i provvedimenti sono uguali. Per me è uguale. Il tempo è terminato. Concluda il suo intervento, poi, se vuole, la restante parte può consegnarla per la pubblicazione in calce al resoconto stenografico.

GIANCLAUDIO BRESSA, *Relatore*. Concludo, dunque, questo periodo che è particolarmente importante, poi consegno. È importante non per me, quanto per l'interpretazione che ne può essere data...

PRESIDENTE. Intanto, la sua relazione resta agli atti. Saranno i giuristi a valutarlo, successivamente.

GIANCLAUDIO BRESSA, *Relatore*. Mi lascia concludere il periodo?

PRESIDENTE. Sì, ha ancora un minuto di tempo.

GIANCLAUDIO BRESSA, *Relatore*. La successiva elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha trasformato i privati, da passivi fruitori della funzione pubblica, sempre più in protagonisti della formazione della decisione amministrativa, ai quali la stessa deve essere comunicata, segnatamente laddove essa abbia contenuto limitativo della loro sfera giuridica attraverso la creazione di obblighi positivi o negativi ovvero estinguendo o limitando poteri, diritti o facoltà.

Si è così consolidata, in sede teorica, la nozione di atto ricettizio, individuato come quel provvedimento a comunicazione necessaria, ossia quel provvedimento che, per la sua incidenza negativa sugli interessi dei destinatari, prima di poter svolgere i propri effetti tipici ed essenziali, deve essere necessariamente portato alla conoscenza degli stessi destinatari onde consentirne l'attenuazione delle conseguenze afflittive o di evitare gli ulteriori pregiudizi derivanti dall'esecuzione del suo contenuto precettivo.

Chiedo alla Presidenza l'autorizzazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna della restante parte del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza lo autorizza sulla base dei consueti criteri. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

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

RICCARDO MARONE. Signor Presidente, come ho già avuto modo di dichiarare in Commissione, affronto con grande rispetto e timore le modifiche alla legge n. 241 per due ragioni. In primo luogo, perché questo paese non era mai riuscito a dotarsi di una legge generale sul procedimento amministrativo (ci è riuscito solo nel 1990); in secondo luogo, perché uno degli ispiratori e maggiori protagonisti di questa legge fu il compianto professor Mario Nigro, uno dei grandi maestri del diritto amministrativo. Credo che grazie a lui e al Governo dell'epoca fu realizzata una legge che mi sembra avesse una sua disciplina unitaria di grandissima importanza.

È ovvio che, a distanza di 13 anni, questa legge richiedeva di alcune modificazioni e di alcuni adeguamenti conseguenti anche alle profonde innovazioni che ci sono state nella pubblica amministrazione nel corso degli anni novanta e alle riforme che, in particolare, sono state portate avanti dai governi di centrosinistra.

È chiaro che, dal nostro punto di vista, non possiamo che essere favorevoli ad una normazione che integri ed adegui l'originale legge n. 241 al profondo processo di riforma che è stato realizzato, in questi anni, nel nostro paese, con particolare riferimento alla pubblica amministrazione.

Ovviamente, bisogna tenere conto della necessità di avviare un processo di trasformazione e di contemperarlo con l'adeguata verifica sul campo di tutto ciò che è avvenuto e di tutti gli effetti che la normazione ha avuto in questi anni sull'andamento della pubblica amministrazione.

È chiaro, infatti, che non possiamo semplicemente contentarci di affermazioni di principio sulla necessità di riformare e sull'importanza delle trasformazioni, ma, proprio alla luce del profondo processo di trasformazione che c'è stato in questi anni, oggi, abbiamo e sentiamo la necessità di una verifica sul campo di tutti i processi di trasformazione della pubblica ammini-

strazione che ci sono svolti questi anni. Alla luce di questa verifica, che io ritengo indispensabile, credo occorra adeguare la norma generale sul procedimento amministrativo.

Nel momento in cui dettiamo una normativa generale sull'azione amministrativa, com'è la legge n. 241 del 1990 e come vuole essere il presente disegno di legge di modificazione ed integrazione, è chiaro che la difficoltà che ci pone il nostro lavoro — lo segnalo, in particolare, al Governo — non è costituita dal dovere specificare le discipline di dettaglio, che sono già contenute in centinaia e centinaia di altre leggi che approviamo in continuazione, ma esattamente dal dovere seguire il processo inverso: riuscire a ricavare da tutta l'enorme mole di legislazione approvata in questi anni quelle norme di principio che diano unitarietà all'ordinamento.

Quindi, il lavoro difficile che dobbiamo fare, il lavoro difficile che credo abbiamo fatto, è quello di riuscire ad eliminare il più possibile le normative di dettaglio per arrivare, finalmente, a determinare alcuni principi fondamentali dell'ordinamento amministrativo e del procedimento amministrativo che possano costituire norme di principio e, quindi, norme di interpretazione di tutta la restante legislazione concernente l'ambito della pubblica amministrazione. Credo che questo sia il compito di questo provvedimento. Questo è il compito che ci siamo attribuiti in Commissione nel corso dei lavori di questi mesi, operando sia in sede di audizioni, sia in sede di discussione nel Comitato ristretto ed in Commissione.

A tale proposito, non posso non dare atto al relatore — che ringrazio — dello sforzo enorme che ha compiuto per cercare di arrivare ad un punto di identificazione dei principi che fosse soddisfacente per tutti e che, quindi, ci conducesse all'approvazione di una normativa condivisa, così mi auguro, da tutti, ma, comunque, dal maggior numero di soggetti possibile. Credo che lo sforzo fatto un po' da tutti, ma, principalmente, dal relatore, abbia portato, alla fine, a questo risultato.

Può darsi che ciascuno resti parzialmente insoddisfatto sotto qualche profilo, ma questa è la natura delle cose.

Dopo aver letto con attenzione la lunga ed approfondita relazione dell'onorevole Bressa, desidero offrire alla discussione solo qualche fugace osservazione, che non ha la pretesa di assurgere a discorso unitario, come quello che ha caratterizzato la relazione al disegno di legge, ma, più che altro, si propone come uno spunto di riflessione anche in vista dell'esame degli articoli e dei relativi emendamenti, al quale ci dedicheremo nel corso di questa settimana. Infatti, anche alla luce degli emendamenti che ho presentato, credo che alcuni punti meritino ancora qualche riflessione.

Prima di discutere di questo argomento, vorrei dedicare una brevissima notazione a quella che appare la norma più caratterizzante del provvedimento: la modifica dell'articolo 1 e l'introduzione dei principi di diritto privato anche nell'azione amministrativa.

Ovviamente, non possiamo che essere favorevoli al processo che è stato avviato in tal senso nel nostro paese. È un processo che, ormai, va avanti da molti anni. È un processo che ha indubbiamente prodotto uno snellimento dell'azione amministrativa. È un processo che è nato con la legge n. 241 del 1990. Quest'ultima era ancora molto caratterizzata in senso pubblicistico, ma, comunque, ha avuto il merito di avviare quel processo di partecipazione all'azione amministrativa che ha segnato tutta la vita amministrativa degli enti pubblici in questi anni e, ancora di più, la legislazione di questi anni.

Muovendoci nel solco aperto dalla menzionata legge del 1990, abbiamo la necessità di adeguare la strada che allora fu aperta a tutte le modifiche, a tutti gli adeguamenti degli anni successivi, relativamente ai quali abbiamo, oggi, la necessità di trovare una normazione di principio che inquadri definitivamente tutto il processo di trasformazione.

Ciò detto, credo che la riflessione di fondo da fare oggi riguardi un po' tutti i settori. Penso a quante volte abbiamo

riscritto, in quest'aula, nel corso degli anni, la norma sulla trasformazione privatistica dei servizi pubblici. Quante difficoltà di elaborazione ci sta creando quella trasformazione, pur con la coscienza, da parte di tutti, che si tratta di un processo che bisogna completare. Ma quanto è difficile costruirlo! Analogamente, quanto è difficile, in questo caso, inserire i principi di diritto privato in un settore nel quale non può essere la libera volontà delle parti soltanto a dominare il rapporto, ma la libera volontà delle parti che tenga conto degli interessi di tutti, anche di quelli dei terzi.

Quindi, coniugare il processo di privatizzazione con l'articolo 97 della Costituzione, io credo che oggi sia la vera difficoltà su cui tutti stiamo lavorando e credo che la soluzione trovata in sede di elaborazione dell'emendamento, oggi, a questo stato di elaborazione, sia la più soddisfacente possibile. Quindi credo che abbiamo fatto un passo avanti indispensabile, senza averne fatti due più del necessario. Poi, ovviamente, il resto si vedrà e credo che il processo potrà andare avanti così come sta andando avanti. Anche perché, come ho già avuto modo di dire, io credo che la necessità delle ulteriori trasformazioni di principio che vanno fatte richieda oggi una approfondita verifica di tutto il processo che è stato fatto in questi anni, un esame di quale sia stato l'impatto sull'azione amministrativa, sui singoli enti, per poter verificare quanto possiamo ancora andare avanti nel processo di trasformazione.

Detto questo, io credo che alcune altre brevissime considerazioni — prima che il Presidente mi sgridi per aver parlato troppo — vadano fatte. Io ho presentato alcuni emendamenti più che altro per segnalare un problema. In primo luogo, quello dei tempi del procedimento. Credo che nel 1990 si sia elaborata una norma indispensabile in quel momento, nella quale si prevedevano i vari tempi del procedimento. Era una norma giustissima, perché l'amministrazione sostanzialmente non aveva limiti nei suoi procedimenti, non c'era alcun criterio che potesse indicare quando il procedimento o quando la

lunghezza del procedimento diventava patologica e, quindi, fu una norma di grande innovazione. Abbiamo verificato e credo che tutti abbiano verificato che nella elaborazione dei regolamenti per determinare i tempi del procedimento vi sia stata una tale frammentarietà e un tale allungamento dei tempi che quella che era una norma a garanzia del cittadino per accelerare i tempi dell'amministrazione molte volte invece è diventata una norma che consente alla pubblica amministrazione di ritardare i tempi del procedimento più del fisiologico, arrivando a tempi patologici.

In questa occasione potremmo, oltre che avviare uno studio su questa variegata gamma dei tempi del procedimento, anche stabilire un limite massimo ai tempi delle decisioni della pubblica amministrazione, in modo da evitare — è un esempio che fanno tutti — che in molti regolamenti addirittura, per autorizzare l'esercizio di un ascensore, si prevedano tempi di due anni. È una cosa che fa sorridere un po', ma è la verità, perché oggi ci sono tempi del procedimento che addirittura sono di questa natura.

Un altro tema, su cui credo che forse possiamo fare un'ulteriore riflessione — e invito il Governo in questo senso —, è se occorra o meno la diffida per formare il silenzio della pubblica amministrazione. Anche qui noi abbiamo una necessità. Io capisco che molte volte le norme sono ovviamente pensate per favorire il cittadino e per rendere più facile la tutela del cittadino, ma molte volte, pensate con questo scopo, le norme poi si rivelano tali da ottenere esattamente l'effetto opposto.

Qual è la funzione della diffida in presenza di amministrazioni molto ampie? Ovviamente qui non stiamo pensando all'ipotesi di piccole amministrazioni, ma stiamo pensando ad ipotesi di amministrazioni di grandi dimensioni in cui la semplice istanza si può perdere, come si dice, nei meandri della burocrazia. Allora, prevedere la diffida quanto meno, a mio avviso, porta l'attenzione dell'amministrazione ad un livello superiore a quello che avrebbe una semplice domanda.

Noi invece con la norma, così come l'abbiamo approvata in Commissione su richiesta del Governo, abbiamo costruito un procedimento per il quale non è necessaria la diffida, il silenzio si forma con la semplice istanza e abbiamo anche costruito un termine, per la proposizione dell'azione giurisdizionale, di un anno, un termine che francamente è incerto e non è né di decadenza né di prescrizione. Quindi, è un *tertium genus* che francamente non riesco a capire che cosa significhi.

Perché non prevedere la diffida che, del resto, è stata sollecitata anche in sede di audizioni? È vero che essa ritarda di un poco la possibilità del cittadino di adire la tutela giurisdizionale, ma è anche vero che, probabilmente, in molti casi, risolverebbe il problema perché la pubblica amministrazione, di fronte ad una diffida, è certamente molto più sensibile ed attenta a rispondere di quanto non faccia con riferimento ad una delle semplici domande che arrivano a centinaia presso le pubbliche amministrazioni.

Non dirò nulla di tutta la legislazione sulla conferenza di servizi. Francamente, ritengo che si sia scritto anche fin troppo. Ritengo, però, e ciò lo segnalo al Governo, che questa non sia una normazione di principio. Credo che, alla luce di una legislazione così di dettaglio sulla conferenza di servizi, noi, ancora volta, facciamo esattamente il contrario di quello che vorremmo fare. Con questa disposizione, che dovrebbe snellire i procedimenti amministrativi, data una legislazione così di dettaglio inserita in una legge di principio, oltretutto sull'azione amministrativa, corriamo il rischio di andare a bloccare, per come è prevista, i procedimenti in una maniera talmente rigida da creare più effetti negativi di quanti ne vogliamo creare, invece, di positivi.

Desidero svolgere delle ulteriori considerazioni. Innanzitutto desidero soffermarmi sulla questione relativa alla revoca. Signor sottosegretario, anche qui c'è un atteggiamento un po' contraddittorio perché questa disposizione sulla revoca e sull'obbligo di indennizzo è una previsione

che non ho capito se voglia essere una norma a favore del cittadino oppure una norma di tutela della pubblica amministrazione. Francamente, non lo comprendo. Sembra essere una norma a favore del cittadino perché si prevede che ogni volta che una pubblica amministrazione voglia revocare deve prevedere l'indennizzo per il cittadino. Si usa, però, il termine « indennizzo », e da ciò mi sembra di capire che l'uso di questa parola voglia evitare che possa parlarsi di risarcimento. Qual è allora la portata di questa disposizione? È una norma di tutela della pubblica amministrazione o è una norma di tutela per il cittadino? A mi avviso, quello che è certo è che, di fronte alla necessità di prevedere nel provvedimento amministrativo l'obbligo di indennizzo, questa disposizione bloccherà qualsiasi volontà della pubblica amministrazione o di qualsiasi amministratore locale di adottare provvedimenti di revoca. Perché, se già interviene con il provvedimento di revoca l'amministratore, prevedendo l'obbligo dell'indennizzo, si sarà già autocondannato; per cui ritengo che qualsiasi amministratore pubblico aspetterà che il giudice amministrativo annulli l'atto. Allora, quella che vorrebbe essere una disposizione di favore per agevolare le revoche dei provvedimenti amministrativi si rivelerà, in realtà, una norma di blocco totale di questa possibilità. Sfido chiunque a trovare un amministratore pubblico così coraggioso da revocare il provvedimento e da dichiarare che vi sarà l'indennizzo e, probabilmente, ad autodenunciarsi davanti alla Corte dei conti. L'effetto di questa disposizione, che vuole apparire una norma a tutela del cittadino, sarà che, in realtà, revoche non se ne faranno più. Se poi questa disposizione è prevista a tutela della pubblica amministrazione, allora, la trovo una norma superflua ed inutile perché qualsiasi giudice certamente non fermerà la propria analisi di fronte al dato letterale e, comunque, se ci sarà la necessità di un risarcimento, allora il fatto che noi prevediamo il termine « indennizzo » e non « risarcimento » cambierà poi l'ammontare della cifra che il giudice deter-

minerà. Pertanto, ritengo che sarebbe molto più opportuno evitare questa disposizione e lasciare la valutazione caso per caso, in modo da lasciare margini di transazione perché, tante volte, in una corretta gestione della pubblica amministrazione si può giungere ad una soluzione mediana, ad una transazione in cui si revoca il provvedimento e il cittadino rinuncia all'indennizzo. Pertanto, lasciamo la valutazione alle singole vicende; dico ciò perché non possiamo, anche qui, prevedere normative di eccessivo dettaglio quando la regola deve essere quella prevista all'articolo 97 della Costituzione, cioè della buona amministrazione. Pertanto, valuti l'amministratore qual è il principio di buona amministrazione.

Per quanto concerne il problema della efficacia, ho ascoltato con molta attenzione la dotta e interessante ricostruzione fatta dal relatore. Debbo però dire che questa non mi convince per varie ragioni.

L'esecutorietà dei provvedimenti amministrativi aventi carattere sanzionatorio fino ad oggi non ha significato negare la ricettività dell'atto stesso, perché è ovvio che, se si adotta un provvedimento di carattere sanzionatorio (ad esempio, il classico ordine di demolizione della costruzione edilizia abusiva), se esso non viene notificato al soggetto che deve eseguire il provvedimento ciò comunque non comporta conseguenze.

Noi non stiamo approvando una norma che disciplina una situazione paritaria tra la pubblica amministrazione e il cittadino, perché già oggi, in presenza di un atto sanzionatorio, la ricettività dell'atto, anche in caso di notifica, è contenuta nell'atto stesso, altrimenti non può essere eseguito: in caso contrario, infatti, il cittadino potrebbe dichiarare di non aver mai ricevuto alcuna notificazione.

Oggi diciamo, invece, un'altra cosa: infatti, affermiamo che l'atto diventa efficace con la notifica. Allora, avremmo diverse conseguenze. Innanzitutto, si potrebbe avere un atto, già adottato, che resterebbe nel limbo per non si sa quanto tempo se non dovesse essere notificato. Cos'è questo atto? Quali effetti produrrà nelle ammi-

nistrazioni e quali effetti produrrà sul procedimento? Sarà possibile far proseguire il procedimento — come sarebbe necessario —, oppure non sarà più possibile adottare ulteriori atti fino a quando quell'atto endoprocedimentale non diventerà efficace? Sarà possibile proseguire nel procedimento o no?

Se poi l'amministrazione ha termini ben precisi entro i quali adottare il procedimento, vale l'adozione dell'atto o la sua notifica? A questo punto, varrà la notifica, perché se la notifica è obbligatoria a pena di efficacia, è chiaro che se oggi si deve concludere un procedimento espropriativo nel termine di cinque anni, occorrerà notificare il procedimento entro tale termine. Ho dubbi che ciò sarà possibile, perché è chiaro che, se ci si trova sulla soglia del limite di cinque anni, il cittadino potrà trovare sempre la possibilità di non farsi notificare il provvedimento, ed a quel punto l'azione amministrativa non andrà a buon fine.

Di fronte ai dubbi che sto avanzando, mi chiedo quale sia la vera portata di tale norma; in altri termini, qual è oggi la necessità o l'elemento di modernizzazione che, negando il principio secolare dell'esecutorietà degli atti nella pubblica amministrazione, introduciamo nella pubblica amministrazione? A mio avviso, si tratta di una costruzione puramente teorica.

Siamo in grado di verificare oggi gli effetti e la portata di una normativa di questo tipo? Si tratta di una domanda riguardo alla quale credo che sia necessario fornire una risposta in questa Assemblea, anche per quanto sostiene giustamente l'onorevole Bressa, perché, ai fini dell'interpretazione che successivamente gli interpreti daranno di questa normativa, gli atti parlamentari possono offrire spunti di riflessione, e credo che ciò sia importante.

Vorrei ribadire che temo che si possano creare dei *vulnus* nel procedimento amministrativo eliminando l'esecutorietà dell'atto amministrativo; tale eliminazione, d'altro canto, non comporterà alcun beneficio nel rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino. Ciò perché stiamo

parlando, innanzitutto, di atti sanzionatori; pertanto, stiamo discutendo non di provvedimenti normali, bensì di atti in cui il cittadino ha commesso qualcosa che non doveva fare. Quindi, non c'è bisogno di tutta questa tutela; la tutela il cittadino ce l'ha dinanzi al giudice ordinario, e non vedo la necessità di essere così « paritari » negli atti che riguardano cittadini che hanno commesso qualche infrazione.

Mi rendo conto che questo Governo è particolarmente sensibile a tale tematica e che condona facilmente, e dunque non si pone questo problema, tuttavia vorrei sottolineare che stiamo ragionando rispetto a cittadini che hanno violato le norme. Ho ascoltato anche il relatore sostenere, giustamente, che l'intero provvedimento è ispirato al principio di legalità, ma allora vorrei ribadire, ancora una volta, che stiamo parlando di atti adottati nei confronti di cittadini che non hanno rispettato tale principio di legalità. Pertanto, non riesco francamente a comprendere le ragioni di tutta questa tutela.

Infine — e concludo, signor Presidente —, ho esaminato le proposte emendative presentate dal Governo che intendono inserire nuovamente una disciplina molto complessa del ricorso in materia di accesso.

Anche in questo caso, francamente vorrei dire che vi trovo qualcosa di schizofrenico. La legge n. 241 del 1990, infatti, venne varata quando la normativa sulla giustizia amministrativa era ancora la vecchia legge n. 1034 del 1971, quando il processo amministrativo faceva registrare tempi abbastanza patologici. Sembrò utile, dunque, prevedere uno strumento accelerato di ricorso, perché era più rapido e perché il legislatore del 1990 pensò che, attraverso il ricorso *ex articolo* 25 della legge n. 241, si potessero avere le carte più presto rispetto all'esperimento del vecchio ricorso (il silenzio e tutte le procedure previste all'epoca).

Oggi il Governo non tiene conto che, nel frattempo, è stata approvata la legge n. 205 del 2000. Con la normativa che proposta dall'esecutivo, infatti, si corre il rischio che occorra più tempo ad esperire

un ricorso per ottenere gli atti che non a far decidere nel merito un ricorso su una gara d'appalto di centinaia di miliardi: oggi, infatti, se si propone ricorso rispetto ad una gara d'appalto di centinaia di miliardi, si arriva alla sentenza entro 15 giorni. Ripeto: con la legge n. 205 del 2000 entro 15 giorni non si ottengono gli atti amministrativi, ma si perviene alla sentenza!

Se lei propone il ricorso, alla prima camera di consiglio, il giudice introita nel merito la causa. Allora, noi oggi stabiliamo un procedimento complicatissimo per avere le carte, quando, dall'altra parte, è stata approvata una legislazione sacrosanta. Oggi, infatti, il processo amministrativo è di una rapidità estrema, tale che nel merito si decide al più presto. Allora, mi verrebbe voglia di domandarmi: perché non eliminiamo la norma di cui all'articolo 25? Essa, oggi non serve più a niente perché il processo nel merito è più rapido del procedimento di cui all'articolo 25. Non voglio giungere ad una proposta così radicale, ma credo che ci arriveremo perché è nelle cose. Infatti, oramai, quel procedimento fortunatamente è superato dalla legge n. 205 del 2000 che è stata approvata. Perlomeno, seguiamo l'iter che abbiamo approvato in Commissione. Se oggi dovessimo seguire il procedimento proposto dal Governo — lo ripeto — si avrebbe un iter talmente complesso soltanto per ottenere gli atti; dopodiché, dovrebbe cominciare il ricorso per decidere se quegli atti sono legittimi o meno. Invece, se si presenta il ricorso sulla base della legge n. 205, posso ottenere una sentenza di merito prima ancora di avere gli atti con quel procedimento.

Oltretutto, allo stato della legislazione, si possono anche instaurare entrambi i procedimenti perché nulla lo vieta. Pertanto, si potrebbe arrivare al paradosso per cui il cittadino che presenta entrambi i ricorsi, quello ex articolo 25 per avere gli atti e quello per conseguire la decisione nel merito, otterrà prima la decisione sul merito che non gli atti.

Vorrei svolgere un'ultima considerazione che mi sfuggiva e che riguarda

l'efficacia. Signor sottosegretario, vi è un ulteriore aspetto che tengo a sottolineare ed a sottoporre alla sua riflessione. Se prevediamo che l'efficacia dell'atto amministrativo si conquisti solo con la notifica, reintroduciamo nel processo amministrativo ciò che è stato soppresso trent'anni, ossia l'obbligo di acquisire il provvedimento impugnato. Il giudice, infatti, non potrà più decidere nessun ricorso perché non si saprà se quell'atto amministrativo è efficace o meno. Ho cominciato ad esercitare la professione prima che fosse abolita la legge del 1934 (purtroppo, sono così vecchio) e ricordo (lo dico al sottosegretario: peraltro, anch'egli se lo ricorderà per ragioni di età) cosa significasse l'obbligo di acquisire il provvedimento impugnato nel giudizio. Mi chiedo se, come effetto perverso dell'articolo 3-bis, non avremo la necessità di acquisire il provvedimento impugnato (credo che ciò accadrà) nel corso di tutti i giudizi. Infatti, il giudice dovrà sapere se si sta discutendo di un atto efficace o meno; di conseguenza, finché non sarà stato esibito l'originale del provvedimento impugnato, non si potrà decidere ed avremo creato un'ulteriore occasione di rallentamento dei giudizi, perché l'amministrazione, che non vuole che sopraggiunga una decisione, sarà restia a depositare l'atto (come lo era trent'anni fa quando vi era l'obbligo di depositare l'atto). Oggi, finalmente, è sufficiente inserire nel ricorso una fotocopia e, anzi, se il ricorso non viene contestato non vi sono problemi e si giunge alla decisione. Se, però, si stabilisce che occorre la notifica, io resistente, che ho violato le norme essendo sottoposto ad un procedimento sanzionatorio, potrò chiedere l'esibizione degli atti notificati, sostenendo che altrimenti non sono efficaci. Allora, mi chiedo questo e glielo sottopongo come riflessione: saremo sempre certi che questi atti notificati saranno depositati in giudizio e saranno reperibili e che non accadrà che nel corso del giudizio, ad un certo punto, questi atti non si troveranno più? È necessario apportare questa modifica che mi sembra abbia più conseguenze negative di quante siano le

conseguenze positive (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*)?

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

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 3890)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Bressa.

GIANCLAUDIO BRESSA, *Relatore*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. Signor Presidente, intervengo brevemente per ringraziare, innanzitutto, il relatore per il lavoro di raccordo della normativa rispetto al testo del Senato ed alle opzioni ed alle scelte effettuate dai vari gruppi parlamentari nella I Commissione affari costituzionali.

Prometto all'onorevole Marone — che ringrazio per il lavoro svolto in quella Commissione, per gli emendamenti che ha proposto e per i problemi che sottopone all'attenzione dell'Assemblea e del Governo — che risponderò analiticamente alle questioni che ha posto in occasione dell'esame dell'articolato.

Siamo qui per tentare di fare il punto della situazione su un terreno molto incerto. Sappiamo che la legge n. 241 del 1990 ebbe un effetto rivoluzionario perché cominciava a rivedere i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini creando anche momenti nei quali vi era la necessità di armonizzare i due interessi: quello generale della pubblica amministrazione e quello dei privati, la cosiddetta autonomia privata.

Il disegno di legge in discussione affronta tali problemi — come è stato ricor-

dato dai professori Chiappetti e Stipo auditi in I Commissione — sotto il profilo del limite in cui può operare il nostro sistema di amministrazione pubblica nel processo di riduzione degli ambiti di autorità nei confronti dei privati nella prospettiva di una democrazia avanzata qual è la nostra.

Le correzioni apportate dalla Commissione competente in questo ramo del Parlamento hanno precisato, rispetto al testo approvato dal Senato, i limiti dell'esercizio dell'autonomia privata nel concordare i contenuti del provvedimento delle pubbliche amministrazioni attenuando il carattere di programmaticità e vincolatività delle disposizioni proposte dal Senato. Insomma, al Governo sembra oggi più armonica l'utilizzazione di strumenti privatistici nei rapporti tra Stato e cittadini delineata nel testo in discussione e, quindi, meno traumatico l'allineamento dell'ordinamento operativo della pubblica amministrazione con quello privatistico.

Conclusivamente, il disegno di legge in esame aggiorna opportunamente la legge n. 241 del 1990 con le motivazioni sopracitate — e condivise dal Governo — rafforzandone la sostanziale validità e facendo avanzare, con sapiente gradualità, il processo di utilizzazione di modelli privatistici da parte delle pubbliche amministrazioni. L'azione di queste ultime non è più solamente espressione di volontà, ma ricerca di acquisizione e di valutazione delle scelte più idonee al raggiungimento del risultato finale di salvaguardare l'interesse pubblico nel rispetto, però, dell'interesse privato.

Il Governo ha voluto avviare un utile processo di modernizzazione della pubblica amministrazione con la contestuale modernizzazione dell'azione amministrativa. Gli interventi in quest'aula renderanno più ricca la ricerca di utili soluzioni. Il Governo si dichiara aperto ad un confronto costruttivo che renda più efficace, efficiente e trasparente l'azione delle pubbliche amministrazioni, ma anche più garantito l'interesse dei privati cittadini. Con tale spirito valuteremo i problemi posti e gli emendamenti che verranno

presentati dallo stesso relatore, dall'onorevole Marone e da tutti quelli che interverranno.

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

Discussione delle mozioni Gibelli ed altri n. 1-00181, Polledri ed altri n. 1-00274, D'Agrò ed altri n. 1-00285 e Anedda ed altri n. 1-00286 sulla concorrenza sleale verso i prodotti italiani (ore 19,28).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione delle mozioni Gibelli ed altri n. 1-00181, Polledri ed altri n. 1-00274, D'Agrò ed altri n. 1-00285 e Anedda ed altri n. 1-00286 sulla concorrenza sleale verso i prodotti italiani (*vedi l'allegato A — Mozioni sezione 1*).

Avverto che sono state altresì presentate le mozioni Antonio Leone e Di Virgilio n. 1-00287, Cima ed altri n. 1-00288, Violante ed altri n. 1-00289 e Alfonso Gianni n. 1-00290 (*vedi l'allegato A — Mozioni sezione 1*), che vertono sullo stesso argomento delle mozioni all'ordine del giorno. La discussione, pertanto, si svolgerà anche su tali mozioni.

La ripartizione dei tempi riservati alla discussione delle mozioni è pubblicata in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

(Discussione sulle linee generali)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle mozioni.

È iscritto a parlare l'onorevole Guido Giuseppe Rossi, che illustrerà anche le mozioni Gibelli ed altri n. 1-00181 e Polledri ed altri n. 1-00274, di cui è cofirmatario.

GUIDO GIUSEPPE ROSSI. Signor Presidente, entrambe le mozioni che illustro prendono le mosse da una contestazione innegabile, ripetutamente sottolineata

dalla stampa e dagli economisti: l'economia italiana ed europea, con particolare riguardo ad alcuni settori, attraversa una fase di profonda crisi in gran parte imputabile ad una concorrenza insostenibile da parte di alcuni paesi, tra cui spiccano quelli dell'estremo oriente e, in particolare, la Cina. Dunque, il principale merito della Lega nord Padania è quello di aver acceso i riflettori su un tema fondamentale e vitale per l'economia nazionale e dell'intero continente europeo.

Molti, di fronte a questa sollecitazione culturale, intellettuale ed economica, hanno gridato allo scandalo, alla proposta anacronistica di iniziare nuovamente a parlare di dazi, di misure di contenimento, di misure anti-*dumping*, di misure capaci di contenere la concorrenza sleale. A mio avviso, queste voci, che si sono levate purtroppo anche da alcuni esponenti del Governo che hanno partecipato alle trattative in sede di WTO, denotano una certa superficialità ed anche un certo provincialismo, quasi che il concetto di libero mercato e di libero scambio a livello internazionale fosse un tabù assolutamente intoccabile e non invece un concetto da rielaborare, secondo i momenti storici, e soprattutto da sottoporre alle leggi e alla regolamentazione da parte della politica.

Dunque le mozioni in questione analizzano le dimensioni di questo fenomeno, indagandone le ragioni e al riguardo le conclusioni sono chiare: fanno emergere che la concorrenza è resa possibile da fattori distorsivi del mercato e da comportamenti assolutamente scorretti, imputabili alle imprese di questi paesi e ai Governi che ne assecondano le politiche. La mozione Gibelli ed altri n. 1-00181 mette a fuoco soprattutto il problema della contraffazione. Il prodotto contraffatto rappresenta un danno oggettivo di natura non solo economica, ma anche sociale. Il primo ad esserne danneggiato è il tessuto statale, dal punto di vista normativo, regolamentare e fiscale. Oltre al danno economico, vi è anche un danno che potremmo definire morale, per tutte quelle aziende che fanno ricerca e svi-

luppo, che fanno marketing e che hanno come filosofia quella dell'impegno per il miglioramento del prodotto, a cui si giunge solo con ingenti investimenti di denaro, di risorse e, soprattutto, con tante e tante idee, salvo poi vedersi copiare e rivendere sottocosto qualcosa di completamente diverso, ma che porta lo stesso nome e beneficia dell'*appeal* che il nuovo marchio ha sul mercato.

Se a ciò aggiungiamo che le produzioni contraffatte sono realizzate in via clandestina, impiegando lavoratori non in regola, spesso e volentieri minori, in condizioni lavorative non regolamentari e non regolamentate, non tutelate e non sicure, ci rendiamo conto della dimensione sociale del problema. Ovviamente, c'è poi l'altro lato della medaglia: vengono meno posti di lavoro legittimi, regolamentati. Tanti lavoratori che seguono il destino negativo delle proprie aziende, distrutte da una concorrenza insostenibile. Ogni anno — citiamo alcuni dati — 12 mila posti di lavoro scompaiono solo in Italia e di 250 mila è la stima di posti lavoro persi negli ultimi dieci anni a livello mondiale, di cui 100 mila nella sola Unione europea.

I danni provocati dal fenomeno si ripercuotono così, a catena, dallo Stato alle aziende e da queste ai lavoratori, finendo dunque direttamente nelle case dei consumatori. Il problema è speculare: se da un lato gli imprenditori si adoperano per costruire un'immagine, dietro la quale ci sono metodi ed impegno per garantire qualità, ma anche sicurezza e adeguatezza alle norme e ai criteri di correttezza professionale, dall'altro chi acquista un prodotto con un determinato marchio è convinto di acquistare tale prodotto anche con tutte queste garanzie. I prodotti copiati tradiscono, quindi, la fiducia del consumatore finale.

Queste considerazioni valgono per entrambe le filiere che alimentano la produzione contraffatta, sia quella di provenienza estera, sia quella che purtroppo da alcuni anni è una piaga che si è insediata anche nel nostro paese, soprattutto nelle regioni meridionali, nelle mani della criminalità organizzata: fenomeno che rap-

presenta una delle tante dualità che evidenziano una differenza sociale ed economica tra il nord del paese e la Padania e il resto dello Stato italiano. Oltre il 70 per cento della produzione mondiale di contraffazione proviene dal sud est asiatico, con in testa la Cina, ma anche altri paesi, quali la Corea, la Thailandia e Taiwan. La Cina resta, comunque, il maggior imputato, anche perché le imprese cinesi che fabbricano prodotti contraffatti hanno esteso il loro raggio d'azione e ora sono in grado di esportare anche in Russia, in Birmania, in Vietnam e addirittura negli Stati Uniti d'America.

L'industria della contraffazione in Cina ha un giro d'affari di oltre 16 miliardi di dollari l'anno; questo è un segno quantitativo che non si tratta tanto di un fenomeno collaterale a situazioni sociali ed economiche disagiate, ma di una vera e propria efficacia sia scientifica, sia politica, sia commerciale, sia industriale.

Il crescente volume d'affari di questa industria del furto si tramuta in miliardi di mancate vendite per le aziende regolari, indipendentemente dal fatto che si tratti di industrie piccole o di grandi dimensioni. I settori più colpiti sono quelli dell'abbigliamento, della pelletteria, del tessile, delle apparecchiature e della componentistica. Si stima che il volume di vendita di prodotti contraffatti, se si considerano i settori specifici, si aggira attorno al 5 per cento dell'industria degli orologi, al 6 per cento dell'industria farmaceutica, al 10 per cento della profumeria e, addirittura, al 25 per cento dell'audio-video e al 35 per cento del *software*.

Non dimentichiamo, infine che, oltre al mancato guadagno e alla perdita di volumi di mercato per le aziende, il ricavo dell'economia sommersa, che alimenta la vendita di prodotti contraffatti, fa capo ad organizzazioni malavitose e clandestine, tra le quali è facile individuare connessioni con l'industria criminale che sfrutta questo mercato per reinvestire nel traffico di droga o nello sfruttamento della prostituzione.

Con la mozione Gibelli ed altri n. 1-00181 si intende chiedere al Governo di

attivarsi, con contromisure concrete, per bloccare l'immissione nel nostro mercato delle merci contraffatte. Il nostro suggerimento è quello di non scartare l'ipotesi di reintrodurre dazi o altri tipi di barriere non tariffarie sotto forma di quote, riconoscendo che quella dei prodotti asiatici è una concorrenza basata su presupposti commercialmente scorretti e capaci dunque di violare le norme del libero scambio e del libero commercio mondiale.

L'Unione europea, a partire dal maggio prossimo, sta imponendo dazi addirittura contro gli Stati Uniti, senza che nessuno abbia gridato alla guerra doganale o ritenga che il provvedimento sia antiliberista. Non si capisce perché una simile misura contro la Cina, proposta anche da alcuni membri del Governo, abbia suscitato tanto scandalo!

La mozione, tuttavia, lascia aperte anche altre ipotesi e ricordiamo — anche solo tra virgolette — che i controlli alle dogane per bloccare i falsi costituiscono un passo fondamentale; infatti, non occorre porre in essere interventi spettacolari o innovativi, in quanto basta applicare i controlli alle dogane. A tal proposito, appare assolutamente incredibile ciò che sta avvenendo — come evidenziato da un'inchiesta giornalistica — nel porto di Napoli che, ormai, è divenuto la porta attraverso la quale entra questa quantità incredibile di merce contraffatta che riesce ad eludere i controlli doganali, invadendo il tessuto sociale ed economico del nostro paese. Chiediamo dunque che il Governo assuma tutte le iniziative necessarie per fronteggiare la concorrenza sleale e per tutelare l'imprenditoria del nostro paese.

Passando ad illustrare la mozione Polledri ed altri n. 1-00274, occorre precisare che molte considerazioni sono analoghe, dunque mi limiterò a sottolineare gli aspetti più caratterizzanti. Oltre che a chiarire a sua volta in termini di cifre il danno economico derivante alla nostra economia interna dal travolgente *import* di prodotti cinesi a basso costo, la mozione mette a fuoco un quadro che non fa ben sperare, soprattutto in chiave di lungo periodo.

L'economia cinese sta crescendo a ritmi vertiginosi passando, tra il 1996 al 2002, da una quota del 2,8 per cento dell'*export* mondiale addirittura al 6,5 per cento, con un guadagno netto di 3,7 punti percentuali. Nello stesso periodo l'Unione europea, gli Stati Uniti e il Giappone hanno perso invece il 3,8 per cento.

Per quanto concerne l'Italia, l'*export* italiano verso la Cina, nel 2002, è stato di 4 miliardi di euro, ma oggi è in calo e, da parte sua, la Cina ha importato nel nostro paese per 8,3 miliardi di euro. Sono queste le cifre che dobbiamo tener presenti quando si chiede alle nostre imprese di innovare ed migliorare per diventare più competitive. Un *gap* di più di 4 miliardi di euro, tendenzialmente in crescita, non si può certo colmare con ricette facili.

Il Governo di Pechino sta portando avanti, molto più di noi, una politica di sostegno all'economia e alle proprie imprese, rifiutandosi di apprezzare la propria moneta rispetto al dollaro, come richiesto più volte anche dagli Stati Uniti. Inoltre, la Cina ha imposto alle aziende straniere che vogliono esportare sul suo territorio l'obbligo di ottenere la *China compulsory certification*. Il marchio di certificazione cinese richiede una procedura lunga e costosa, che configura una vera e propria barriera non tariffaria per gli importatori dall'estero.

La mozione chiede anche che l'Italia e l'Europa si attivino in questo senso utilizzando lo strumento della certificazione come mezzo di controllo e di garanzia, soprattutto per il consumatore finale.

Vogliamo dunque impegnare il Governo ad operare nell'Unione europea affinché sia reso obbligatorio che su tutte le merci importate ed immesse nel mercato comune sia indicato con precisione il paese di provenienza. Non ci riferiamo a una semplice previsione normativa, ma ad una chiara volontà politica di rafforzamento dei controlli doganali, con precise indicazioni affinché i marchi ingannevoli siano oggetto di indagini specifiche.

Chiediamo che, come ha fatto la stessa Cina, a maggior ragione le aziende extracomunitarie che vogliono importare in

Europa debbano dimostrare, tramite certificazione obbligatoria, la rispondenza a requisiti di qualità, di sicurezza e di rispetto ambientale, sia del prodotto che del processo produttivo.

È inoltre da sottolineare il riferimento, contenuto nella mozione Polledri ed altri n. 1-00274, all'articolo 34 del disegno di legge finanziaria per il 2004 e all'istituendo comitato nazionale antifrode, prevedendo anche altre misure, quali ad esempio depositi cauzionali da parte degli importatori di merci provenienti da questi paesi, a garanzia della rispondenza delle merci importate agli standard di sicurezza.

Le mozioni Gibelli ed altri n. 1-00181 e Polledri ed altri n. 1-00274 si inseriscono dunque nel dibattito seguito al vertice bilaterale tra Unione europea e Cina di due settimane fa, che ha visto l'Unione europea, rappresentata dal Presidente Prodi e dal Presidente del Consiglio Berlusconi, evitare sostanzialmente i temi della concorrenza sleale cinese, in nome di una *realpolitik* tesa a non contrastare il gigante asiatico. Ci si è accontentati di prefigurare scenari di espansione nel mercato cinese e di risultati collaterali, come una più liberale politica di visti volta ad aumentare il turismo cinese in Europa.

A nostro avviso, pur comprendendo le implicazioni di carattere diplomatico, tale atteggiamento è il risultato di uno scarso peso politico dell'Unione europea, incapace di far valere il proprio potenziale ed inserirsi nel gioco delle grandi potenze di oggi (Stati Uniti, Giappone) e probabilmente anche di quelle di domani (Cina, India e blocco musulmano).

Di queste tematiche è bene parlare, senza timori, con realismo e determinazione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Pezzella, che illustrerà anche la mozione Anedda ed altri n. 1-00286, di cui è cofirmatario.

ANTONIO PEZZELLA. Signor Presidente, Alleanza nazionale da lungo tempo si è fatta portavoce del grido di allarme lanciato dagli imprenditori italiani che si

vedono sempre più minacciati dalla concorrenza sleale dei produttori stranieri, soprattutto di quelli di alcuni paesi emergenti in cui l'economia è in crescita (Cina, Russia, India).

Sono diversi e numerosi i settori produttivi che lamentano una ricaduta negativa in termini di quote di mercato, dovuta a pratiche di concorrenza sleale da parte di imprese localizzate soprattutto in Cina. Si tratta di quella stessa concorrenza sleale che permette ad un'impresa europea di denunciare una sua concorrente, sempre europea, qualora questa utilizzi mezzi illegali, quali il lavoro minorile, il lavoro nero, l'evasione dei contributi, delle tasse e dell'IVA, ovvero operi senza rispettare le norme di sicurezza o ambientali. È la stessa concorrenza sleale che assurge però a legalità nel momento in cui è legale importare prodotti realizzati in paesi in cui è risaputo che determinate illegalità rappresentano la prassi del *business*.

Il sistema di tutela dei diritti di proprietà intellettuale, sia nazionale sia internazionale, non sembra in grado di contenere e frenare questo fenomeno, e non lo sembrano neppure le nuove disposizioni imposte dalla Cina dopo la sua entrata nel WTO e il conseguente obbligo di adeguare la propria normativa agli accordi TRIPS.

Infatti, la normativa cinese sembra tuttora incapace di trovare pratica applicazione. Il fenomeno è duplice: da una parte le imprese cinesi, ed asiatiche in genere, beneficiarie di costi di produzione assai minori rispetto a quelli sostenuti dalle imprese dell'Occidente, imitano sistematicamente e quasi perfettamente i prodotti italiani, dal marchio, al modello, alla manualistica (sarebbe inutile riportare uno dei mille esempi possibili, dal settore della moda a quello della metalmeccanica), non solo in violazione del diritto di proprietà intellettuale, ma anche delle regole di mercato, poiché le suddette imitazioni vengono commercializzate nel nostro paese a prezzi più bassi di quelli praticati dalle imprese titolari.

D'altra parte, manca in Europa un sistema di controllo e di tutela efficace e tempestivo capace di individuare, di riti-

rare e di distruggere i prodotti non conformi alle norme. In Europa, infatti, per non influenzare le scelte del consumatore, non si è voluta imporre l'apposizione obbligatoria, sui prodotti *import*, del paese di provenienza, quando in America o in Giappone nessun prodotto, salvo rare e limitate eccezioni, può entrare privo di certificazione del paese di provenienza.

Il paradosso a cui, però, stiamo assistendo è che il produttore, la Cina, non può ancora essere acquirente — lo stipendio medio mensile cinese è di circa 60, 80 euro —, mentre il potenziale cliente, l'Europa, rischia di perdere il lavoro a causa della mancanza di competitività. Chi comprerà i beni di consumo? L'Italia non soltanto sta concretamente perdendo quote importanti di mercato ma, potenzialmente, con la commercializzazione di prodotti falsificati che portano i marchi aziendali italiani, rischia di vedere compromessa anche l'immagine del *made in Italy*. Sembra quasi scontato che, in caso di una prolungata mancanza di una corretta etichettatura dei prodotti importati, il marchio CE (Comunità europea) finirà per significare *China export*. Intanto, al supermercato sotto casa continuiamo a comprare aglio cinese mentre la produzione delle nostre barbabietole da zucchero viene limitata.

Questo ragionamento, tuttavia, se eccessivamente radicalizzato, rischia di fornirci un'immagine sbagliata del primo e più agguerrito concorrente dell'Italia e dell'intero mercato globale. È impossibile, infatti, sostenere che la Cina è solo produzione povera e liquidare il suo miracolo chiamandolo sfruttamento della manodopera. Dalian, la prima Port Arthur del nord est della Cina, dove di recente si è svolto il vertice tra i ministri economici dell'Unione Europea e dell'Asia, ha ad esempio diciassette università, per quasi 7 milioni di abitanti, e trecento istituti di ricerca, dove lavorano 100 mila persone ad alta qualificazione: il contrario del *dumping* sociale e della concorrenza sleale. Non vi è dubbio che la Cina sia già o, comunque, stia diventando la fabbrica del pianeta: produce il 70 per cento delle

fotocopiatrici del mondo; la maggioranza delle lavatrici e dei refrigeratori; l'80 per cento degli alberi di Natale artificiali; gran parte della componentistica per computer e telefoni cellulari, delle console per videogiochi e delle mazze da golf. Ogni anno mette sul mercato 6 miliardi di paia di scarpe, un po' per tutte le maggiori case produttrici del mondo. Nel solo delta del fiume delle Perle 30 milioni di persone lavorano nel conglomerato manifatturiero più mastodontico che si sia mai visto sulla terra dove, in un anno, arrivano 12 miliardi di dollari di investimenti stranieri. Sul fatto però che i cinesi impongano il prezzo al resto del pianeta non c'è dubbio. Un esempio per capire. Pou Chen dà lavoro, nel sud della Cina, a 110 mila persone e produce 100 milioni di paia di scarpe per la Nike, la Puma, l'Adidas, la Reebok, la Timberland, la Caterpillar. Costo all'ora del suo operaio: 36 centesimi di dollaro, a patto che lavori tra 65 e 70 ore la settimana e, se risiede nei dormitori di fabbrica, che si sottoponga al coprifuoco stabilito dalla proprietà. Inevitabile che il mondo venga qua a fare le scarpe. Imporre a Pechino dall'esterno di trattare meglio i suoi operai e, soprattutto, di far balzare in avanti i suoi costi di produzione è impensabile, anche perché l'ambizione dei cinesi e dei suoi governi non si pone limiti.

Ma i cinesi non sempre giocano pulito: è l'accusa che spesso si sente in Europa e in America. E la contraffazione dei prodotti e dei marchi italiani e occidentali rappresenta un caso eclatante da combattere in una guerra contro la concorrenza sleale. In effetti, i cinesi sono i primi contraffattori del mondo, in una classifica in cui secondi sono i coreani e terzi gli italiani. Tuttavia, si calcola che i prodotti contraffatti pesino tra il 3 e il 5 per cento delle esportazioni cinesi: non poco, ma certamente non qualcosa che possa sbilanciare le economie industriali avanzate. La « fabbrica del mondo » cinese ha, insomma, presso il posto di quello che, negli anni ottanta, era il Giappone: la minaccia gialla, la paura dell'Oriente. In realtà,

come sottolineano molti economisti, la Cina è probabilmente più un'opportunità di mercato che una minaccia.

Sui tempi medi, il suo miliardo e mezzo di persone si tradurrà in consumi straordinari, soprattutto se avrà successo la strategia dell'attuale dirigenza di creare una classe media consumatrice sempre più ampia. L'accademia delle scienze sociali di Pechino prevede che nel 2020 il 38 per cento della popolazione, più di 600 milioni di persone, vivrà con un reddito di 2.000 dollari l'anno; oggi la media nazionale è di circa 980.

Nel frattempo, l'unica strada per affrontare la Cina sembra quella di trattarla da potere vero e di chiederle, per esempio, di rivalutare la sua moneta, per non usare anche l'arma del cambio per conquistare i mercati. Quindi, pur comprendendo i timori e le preoccupazioni degli imprenditori italiani, siamo convinti che quei mercati emergenti rappresentino in prospettiva una grande occasione di sviluppo delle nostre imprese. Il vero e unico problema da affrontare — che è un problema non solo italiano — è quello di un mercato viziato, distorsivo della concorrenza, che necessita di regole e di tutele che vanno da tutti rispettate. Noi crediamo che l'Italia, ma soprattutto l'Unione europea, pur continuando a sviluppare una politica multilaterale, finalizzata a garantire un mercato sempre più aperto, possa adottare nel contempo delle misure di protezione, quando ne sussistano le condizioni, per difendere il mercato comunitario da importazioni massicce sulla base delle disposizioni dell'Organizzazione mondiale del commercio sulle salvaguardie e sull'anti-dumping; altresì va sostenuta la riduzione e l'armonizzazione delle tariffe nell'ambito delle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio.

Regole e tutele internazionali a parte, la principale strada da seguire per combattere la concorrenza sleale straniera resta, comunque, la qualità dei nostri prodotti. Il *made in Italy*, motore trainante della nostra economia, può certamente sviluppare le proprie potenzialità di ulteriore affermazione proprio su questi mer-

cati emergenti. Va quindi incentivato e sostenuto l'intero sistema economico italiano, formato per la gran parte da piccole e medie imprese, consolidando un valido raccordo con tali grandi e lontani mercati in modo da sfruttarne le opportunità. Ma ancora prima di cogliere le opportunità dei mercati emergenti, siamo convinti che bisogna eliminare certe discrasie nel nostro mercato. In Europa, a differenza degli Stati Uniti, non esiste per la merce in entrata l'obbligo del marchio del paese di origine del prodotto. In tal senso, chiediamo quindi l'istituzione dell'obbligo di stampigliatura del paese d'origine per le merci commercializzate nel mercato interno europeo, a tutela della libertà di scelta dei consumatori e per contrastare più efficacemente i fenomeni di importazioni illegali e di contraffazione. Chiediamo anche una rigorosa applicazione del regolamento comunitario n. 1383 del 2003, che prevede la possibilità di distruggere e di escludere dai circuiti commerciali merci di importazione che violano i diritti di proprietà intellettuale, vietandone l'ingresso nel territorio doganale, l'immissione in libera pratica, la riesportazione e il collocamento in depositi o zone franche.

Noi dobbiamo istituire e rafforzare il marchio *made in Italy*, soprattutto per difendere i nostri prodotti dalla concorrenza sleale e dalla contraffazione con la creazione di un comitato addetto ai controlli e con maggiori ispezioni alle dogane da parte della Guardia di finanza, nonché l'istituzione di uffici di consulenza per la tutela del marchio medesimo, costituiti presso l'Istituto nazionale per il commercio estero o le sedi diplomatiche, per avviare l'assistenza legale alle imprese danneggiate da pratiche sleali. Occorre dotare poi il costituendo comitato nazionale anti-contraffazione previsto dal disegno di legge finanziaria per il 2004 degli strumenti e delle risorse necessarie per monitorare i casi di violazione della proprietà intellettuale di concorrenza sleale, *dumping* e sovvenzioni, e a verificare, in sede di Unione europea, la possibilità di adottare — nei settori di particolare sensibilità alla concorrenza internazionale,

quali, ad esempio, tessile, abbigliamento e calzature — una regolamentazione in materia di etichettatura e tracciabilità dei prodotti, che ne renda evidente l'origine e la filiera del processo produttivo e possa accertarne adeguati requisiti di qualità. Infine, è opportuno, per non nascondere la testa sotto la sabbia, affrontare *in toto* il problema del mercato interno, perché il vero problema ce l'abbiamo proprio in casa nostra, dal momento che l'Italia è sì il paese più imitato al mondo, ma è pure al terzo posto, dopo Cina e Corea del sud, nella poco edificante classifica mondiale delle contraffazioni di prodotti; inoltre, ciò che è più incredibile è che la contraffazione dei nostri prodotti in casa nostra è sempre più opera di produttori provenienti dai paesi dei cosiddetti mercati emergenti, in particolare, la Cina.

Ecco perché il gruppo di Alleanza nazionale chiede con urgenza e con forza al Governo di impegnarsi, sì, per la tutela e lo sviluppo del *made in Italy* sui mercati internazionali, ma, prioritariamente, di provvedere a correggere certe distorsioni del nostro sistema interno, facendo rispettare nel nostro mercato regole e leggi che già esistono.

È inutile chiedere ai nostri imprenditori di emergere dal nero, quando poi la concorrenza sleale l'abbiamo in casa. Vi è una serie di aziende, che definiamo le termiti cinesi, che man mano sta divorando la nostra microeconomia per soppiarla e per renderla vana. Denunciamo, soprattutto, il connubio che si sta ormai consolidando tra delinquenza locale e la mafia cinese, soprattutto nelle zone del napoletano.

Ribadiamo, quindi, la nostra fiducia sulle potenzialità di un mercato globale sempre più libero ed aperto, della cui qualità siamo convinti che il *made in Italy* è e resterà protagonista, ma, altresì, chiediamo massima tutela dalle aggressioni interne al nostro mercato.

L'Italia non può continuare a restare al terzo posto nella classifica mondiale per le contraffazioni. Per tali ragioni, abbiamo presentato una mozione, che oggi comincia

ad essere discussa insieme agli esponenti degli altri partiti e che chiederemo alla Camera di approvare.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Di Virgilio, che illustrerà anche la mozione Antonio Leone n. 1-00287, di cui è cofirmatario. Ne ha facoltà.

DOMENICO DI VIRGILIO. Signor Presidente, signor sottosegretario, nell'illustrare la mozione presentata dal gruppo di Forza Italia, in particolare dall'onorevole Antonio Leone e dal sottoscritto, aggiungo solo poche considerazioni a quanto ampiamente esposto dai colleghi che mi hanno preceduto. È ormai noto che la dimensione mondiale della contraffazione commerciale ha raggiunto livelli enormi stimati, in termini economici, in circa 250 miliardi di euro all'anno, tali da porre a rischio di destabilizzazione interi mercati.

Il fenomeno della contraffazione, palesemente evidente in ogni angolo di strada, configura un insieme complesso di violazioni a leggi, norme e regolamenti che regolano i diritti di proprietà intellettuale e di sfruttamento commerciale dei prodotti di ogni genere e costituiscono un giro di affari enorme, come detto, in continua espansione che alimenta un'industria criminale, la quale sfrutta questo mercato per investire, ad esempio, anche nel traffico di droga.

Il nostro paese è particolarmente danneggiato dalle falsificazioni commerciali ed industriali, forma inaccettabile di concorrenza sleale che, secondo alcune stime, avrebbero causato anche la perdita di oltre diecimila posti di lavoro all'anno.

Tali contraffazioni penalizzano ingiustamente la posizione di mercato dei nostri produttori in regola ed il lavoro degli addetti, indeboliscono ingiustamente la posizione di mercato dei legittimi produttori come detto e mettono a rischio il settore della distribuzione autorizzata, ingannando i consumatori; si abbassano, in tal modo, gli standard di qualità, con un rischio notevole per la sicurezza, in quanto vengono immessi sul mercato articoli, oltreché contraffatti, anche potenzialmente pericolosi.

La falsificazione produce un grave danno all'erario dunque e danneggia i consumatori, in quanto i prodotti contraffatti non rispecchiano mai gli standard di qualità e di sicurezza. La contraffazione si è estesa dai settori classici, tradizionali del tessile-abbigliamento e della pelletteria anche a quello delle apparecchiature meccaniche, elettroniche e della componentistica, il che rende tale fenomeno particolarmente pericoloso per i consumatori.

La maggior parte (oltre il 70 per cento) della produzione mondiale di tali contraffazioni proviene dal sud-est asiatico e dalla Cina, come è stato ampiamente ricordato, che hanno bassissimi costi di lavoro e diffusa economia illegale, mentre il resto (circa il 30 per cento) da paesi del Mediterraneo, dall'est europeo ed anche dal nostro paese.

La crescita esponenziale dei prodotti contraffatti che si sta determinando in particolare in Cina penalizza anche le nostre esportazioni oltre che nei paesi dell'Unione europea, anche in quelli al di fuori della comunità e rappresenta obiettivamente una delle principali concause della perdita di quote di mercato del nostro paese nel commercio mondiale.

La contraffazione danneggia senza distinzioni sia le grandi aziende detentrici di marchi molto conosciuti sia le piccole aziende che non possono competere sul piano dei prezzi con i produttori di falsi, in quanto questi operano al di fuori di ogni legalità e producono, utilizzando manodopera sotto pagata e, spesso, sfruttando il lavoro minorile.

La difesa attuata sinora dei marchi e dei brevetti sia a livello di Unione europea sia a livello di Organizzazione mondiale del commercio appare sino ad ora inadeguata a fronteggiare il fenomeno, che evidentemente è stato sottovalutato. C'è da sottolineare che spesso le imprese italiane che vorrebbero registrare il proprio marchio si trovano nella impossibilità di farlo perché questo è stato già registrato in maniera abusiva ed illegale.

Il nostro Governo in verità ha avviato già una serie di iniziative incisive, inserite anche nel testo della legge finanziaria per

il 2004 per il sostegno del *made in Italy*; per tutto quanto premesso chiediamo tuttavia al Governo un impegno chiaro per intraprendere iniziative sia in sede di Unione europea sia nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, al fine di rafforzare in modo incisivo le normative e le misure dirette a fronteggiare e reprimere la concorrenza sleale subita dalle imprese italiane da parte dei produttori di falsi provenienti da quei paesi dove il costo del lavoro e della produzione non sono assolutamente paragonabili ai nostri; chiediamo altresì l'impegno a rendere rapidamente operative le misure legislative ed amministrative per la repressione delle contraffazioni ed per il sostegno deciso del *made in Italy*; infine chiediamo di rafforzare adeguatamente le normative e le azioni repressive dirette a stroncare le contraffazioni realizzate all'interno del nostro paese.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Lulli che illustrerà anche la mozione Violante ed altri n. 1-00289, di cui è cofirmatario. Ne ha facoltà.

ANDREA LULLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la mozione che illustro è sottoscritta da tutti i gruppi parlamentari dell'Ulivo a testimonianza dell'importanza che noi diamo a questo tema della concorrenza sleale sui mercati per i prodotti italiani e voglio altresì ricordare che il 29 luglio la X Commissione (attività produttive) ha approvato all'unanimità una risoluzione a prima firma del sottoscritto, con il concorso attivo e fattivo dell'onorevole Urso, che è qui presente.

Credo che i problemi della concorrenza sleale siano problemi che accentuano la criticità del nostro sistema produttivo, di quel *made in Italy* come sistema di produzione di beni di consumo alla persona che è una delle ossature principali nell'economia del nostro paese.

Tuttavia, il problema della perdita di competitività non riguarda soltanto la presenza della contraffazione e della concorrenza sleale, che purtroppo è destinato ad acuirsi con la scadenza, almeno per

quanto riguarda il settore della moda, dell'accordo multifibre che sino al 2005 disciplinerà i flussi di ingresso in Europa dei prodotti provenienti dai paesi in via di sviluppo e di nuova industrializzazione.

Si pone quindi il problema per tutti noi, accanto ad una decisa lotta alla concorrenza sleale, di quale dovrebbe essere la risposta sul piano del recupero della competitività del nostro sistema industriale, fatto in questi settori in gran parte di piccole e piccolissime imprese e di sistemi industriali distrettuali. Questo è un primo aspetto sul quale dobbiamo tutti riflettere, ovvero la necessità di promuovere un'iniziativa che punti a valorizzare una delle capacità più importanti del nostro sistema produttivo, che si «incarna» nei sistemi distrettuali, nelle migliaia di piccole imprese e nella capacità professionale di centinaia di migliaia di lavoratori e lavoratrici. Un'iniziativa che parta da un nostro primato a livello mondiale, quello costituito dal fatto di saper coniugare la creatività con l'innovazione tecnologica, sapendo tradurre in prodotti il nostro essere italiani, la nostra capacità di vedere in un certo modo la vita e di saperla proporre agli altri.

Qui bisogna avere chiara una consapevolezza: che noi lo possiamo valorizzare se, in questo momento di grave crisi — che purtroppo perdurerà —, riusciremo a salvaguardare i nostri comparti produttivi, riusciremo cioè a dare una prospettiva di sviluppo e, allo stesso tempo, ad intervenire in tempo. Quindi, da qui si può dedurre qual è la nostra posizione, che è anche illustrata nella mozione, certamente di lotta alla concorrenza sleale.

Ed io, a questo proposito, vorrei rivolgermi al Governo e soprattutto al ministro dell'economia Tremonti. Sarebbe più opportuno per lui e per tutti noi se non si sollevassero polveroni sui dazi, che peraltro, come si vede dalla condanna dell'Organizzazione mondiale del commercio nei confronti degli Stati Uniti, è una strada preclusa, oltre che una strada che può portare solo danni alla nostra produzione, perché la forza di questi settori è l'export e una guerra sui dazi non danneggia gli

altri, rischia di danneggiare soprattutto noi. Ma se vogliamo dare una testimonianza e sottolineare quanto pesino oggi la concorrenza sleale e la contraffazione, nel momento particolare che sta attraversando la globalizzazione dell'economia, si abbia il coraggio di fare un atto e non solo discorsi per ricevere un po' di consenso demagogico. Si dia indicazione all'agenzia delle dogane di esercitare il canale rosso per controllare le merci e i prodotti del *made in Italy* che vengono da noi.

Certo questo creerebbe problemi non indifferenti, problemi seri alle dogane e ai nostri porti, ma avrebbe il valore — facciamolo per una settimana — di individuare il problema e avrebbe anche il valore di porre la questione con la necessaria forza e coerenza all'Organizzazione mondiale del commercio e a quei paesi, che non sono soltanto quelli del sud-est asiatico, che usano la contraffazione, ma anche barriere di dazi e barriere burocratiche che impediscono alle piccole imprese un corretto svolgimento della loro azione.

Vorrei ricordare, a questo proposito, che non c'è soltanto la Cina che impone dazi più che doppi rispetto ai nostri prodotti del *made in Italy*. Vorrei ricordare che su gran parte di questi prodotti gli Stati Uniti hanno messo dazi più che doppi rispetto ai loro prodotti che entrano nel mercato europeo. E vorrei ricordare anche che nelle guerre commerciali vi sono ritorsioni che lo stesso Governo degli Stati Uniti applica ai nostri prodotti, per esempio al cachemire, semplicemente per ritorsione nei confronti del fatto che in Italia e in Europa importiamo le banane dalla Somalia e non dall'America.

Quindi, in sostanza, se vogliamo evidenziare un problema, dobbiamo essere coerenti, fare un atto concreto e poi soprattutto fare il duro lavoro di relazioni internazionali, il duro lavoro che non può avere nessuna scorciatoia, un duro lavoro che sia a fianco delle nostre imprese, dei nostri artigiani, dei nostri lavoratori e delle nostre lavoratrici.

Da questo punto di vista, è importante che si vada nella direzione di dare una

legislazione — certamente prima di tutto in sede europea, ma io credo che sia possibile anche sul piano nazionale — e, anche se giudico debole la misura, è importante quello che già è contenuto nella prossima legge finanziaria che discuteremo tra breve, cioè il fatto di dare la possibilità di difendere le nostre produzioni del *made in Italy*, come va data la possibilità di difendere le filiere, che sono la struttura portante di questo. Dall'altra parte, è importante porre anche la questione della tracciabilità dei prodotti o meglio l'etichettatura della provenienza delle merci e, perché no, certamente il problema che riguarda anche le questioni legate ad un discorso più centrato sulla concorrenza sleale, che avviene anche sulla base della compressione dei diritti sociali e dei diritti ambientali in tanta parte del mondo.

È chiaro che su questo dobbiamo esercitare una pressione, un'iniziativa costante, dura, che mal si concilia con i proclami e con gli ammiccamenti furbeschi che spesso ho sentito fare.

Invece, vi è la necessità di uno scatto importante di un paese che deve al suo popolo, alle sue imprese, ai suoi lavoratori una risposta; soprattutto, deve dare fiducia in un momento particolare di crisi che, oggi, molte famiglie vedono aggravarsi e di cui si preoccupano seriamente, anche perché non hanno alcuna prospettiva di certezza e di sicurezza nel futuro.

Per quanto riguarda la questione della politica industriale, la battaglia contro la concorrenza sleale e sulla competitività di questo paese non si conduce soltanto con i controlli e con gli strali lanciati verso gli altri paesi, ma recuperando un'iniziativa di politica industriale che — diciamoci la verità — è carente da troppo tempo. Parlo di una politica industriale incentrata sull'internazionalizzazione dei nostri settori; per questo, la Cina va vista, non solo come un elemento di difficoltà, ma anche come un'opportunità. Occorre essere al fianco dei nostri sistemi di piccola impresa e magari sollecitare il mondo bancario perché accompagni, non già con i finanziamenti, ma con i servizi, i processi di internazionalizzazione di queste imprese e

di penetrazione e di radicamento in quei mercati. Occorre, inoltre, una politica industriale che si faccia carico della proprietà intellettuale dei prodotti, che ne ricerchi una definizione importante e che sia valorizzante delle nostre capacità e di chiunque è sul mercato e sul mercato vuole competere.

È necessaria una politica industriale legata alla ricerca e all'innovazione. Vi sono stati momenti nei quali, anche in questo Parlamento, si è discusso più volte e sono stati votati ordini del giorno in tal senso, tuttavia, per il momento, non ci sono risultati né fatti concreti. Anche su questo piano, bisogna sapere con molta chiarezza che uno dei modi con cui possiamo valorizzare la nostra capacità tradizionale e il *made in Italy* è quello di individuare politiche di sostegno alla ricerca e all'innovazione delle imprese che consentano di fare incontrare quella tradizionale capacità di saper fare, quella voglia di imprenditorialità e di rischio sui mercati, quella capacità professionale di centinaia di migliaia di lavoratori e di artigiani con i nuovi saperi, con le nuove conoscenze tecnico-scientifiche, per dare a questi prodotti un'innovazione, una capacità di presentarsi sul mercato e di impiegare le nostre giovani generazioni, il loro intelletto, la loro voglia di misurarsi con il futuro.

È importante procedere in una direzione, non solo quella di dare opportunità di finanziamenti alle singole imprese, ma anche quella di incentivare i rapporti tra i sistemi di piccole imprese del *made in Italy* con i centri universitari, con i centri di ricerca pubblici e privati. Infatti, è in questo modo si può andare avanti affermando un radicamento nuovo del *made in Italy*, dei nostri prodotti che possa guardare avanti e vincere la sfida della competitività.

Al di fuori di una linea di politica industriale fondata sulla ricerca e sull'innovazione e che abbia ben chiaro quale è la composizione e la struttura industriale del nostro Paese, non c'è possibilità di vittoria, tutt'al più si può cercare di accom-

pagnare un declino, ma io credo che a questo nessuno di noi voglia rassegnarsi (*Applausi del deputato Ruzzante*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Alfonso Gianni, che illustrerà anche la sua mozione n. 1-00290. Ne ha facoltà.

ALFONSO GIANNI. Mi pareva un po' eccessivo un applauso preventivo: mi avrebbe emozionato troppo!

Signor Presidente, la ringrazio per avermi dato la parola. Non c'è dubbio che la nostra mozione, sulla quale cercherò di spendere poche, ma — mi auguro — non peregrine parole, è tale da spostare completamente l'asse del ragionamento fin qui condotto. Tuttavia, i ragionamenti che qui sono stati svolti sono, secondo me, molto interessanti.

Non pretendo che i colleghi mi ascoltino; voglio semplicemente ricordare loro quanto è avvenuto. Qui, anche dai banchi della destra, è emerso un ragionamento molto chiaro: il liberismo allo stato puro, come ho cercato di dimostrare in più di un'occasione nei nostri dibattiti, non esiste: si tratta di un'invenzione ideologica priva di capacità di applicazione pratica. Nel migliore dei casi, esso viene praticato nei confronti dei deboli, mentre, rispetto ai forti, vengono praticate misure di protezionismo e di difesa. Così avviene, in effetti, negli Stati Uniti d'America, nei confronti del continente latino-americano, e non solo: liberisti a parole, protezionisti nei fatti!

La seconda questione che emerge con estrema chiarezza è che il ragionamento delle mozioni presentate dalla Lega e dalle forze di Governo guarda alle merci; la nostra mozione guarda agli uomini — purtroppo, non solo agli uomini, ma anche ai bambini che tali merci producono — e si pone un problema di etica economica, ma anche il problema di un'idea diversa di sviluppo economico mondiale.

La terza considerazione, proposita, poco fa, dall'onorevole Pezzella, al quale avrei espresso il mio assenso se fosse presente, è un riconoscimento sostanziale

della verità di quanto ho detto prima, una rivelazione. Pezzella ha affermato: la concorrenza sleale l'abbiamo in casa. Ed ha ragione! Questo, però, toglie significato all'aggettivo sleale. In realtà, la concorrenza è senza aggettivazioni: è il mercato; è la spregiudicatezza nella ricerca del massimo profitto, del massimo guadagno; è l'insensibilità verso desideri e bisogni umani; è lo sfruttamento, avremmo detto noi marxisti. Questo è, null'altro che questo.

Naturalmente, tutto ciò non è uguale a com'era centocinquanta o duecento anni fa, ma avviene in modo diverso. Avviene, innanzitutto, su scala globale. Avviene in modo più sofisticato: in alcuni casi, in modo più paludato; in altri casi, addirittura in modo più brutale. Ma di sfruttamento si tratta.

La concorrenza l'abbiamo in casa: la logica della ricerca del minimo costo del lavoro. È questo, onorevole rappresentante del Governo, non è altro che questo ciò che spinge gli imprenditori nostrani a delocalizzare, come si dice, a chiudere le fabbriche nel nostro paese ed a spostarle, come succede in tutti i principali settori economici italiani, nell'est europeo e più oltre. Non è altro che la ricerca del lavoro al più basso costo possibile!

La globalizzazione capitalistica è questa cosa, non un'altra. C'è differenza tra l'Impero romano e, che so io, la nascita del capitalismo, nel 1400, nel 1500 e nel 1600, e la grande espansione, nel periodo di relativa pace tra il 1870 e quello della prima guerra mondiale, il 1914? C'è differenza tra tutte queste fasi di globalizzazione? Certo, anche nell'Impero romano vi fu la globalizzazione, perché nel mondo conosciuto dominavano i Romani! Poi, *hic sunt leones*. Così era quando il centro del mondo europeo era Amsterdam; poi, divenne Londra; poi, divenne New York.

Insomma, c'era un'impresa, c'era una forzatura nella vendita delle merci, addirittura è famoso l'aneddoto di quell'inglese che disse: ma qui gli indiani non vogliono comprare le nostre merci. E il ministro gli risponde con un cablogramma — allora si chiamava così —: beh, avete le cannoniere

— cioè sparategli —, o comprano o muoiono. Oggi il mondo è cambiato — non so se in meglio o se in peggio, adesso tralascio giudizi di carattere morale — ma è cambiato per un tratto essenziale. Quando noi parliamo di globalizzazioni capitalistiche, intendiamo un punto essenziale: oggi una fabbrica — prendiamo il caso della FIAT — non è più Torino e la sua provincia, non è più Torino, la sua provincia e il Piemonte, non è più il Piemonte e il Mezzogiorno d'Italia, non è più il Mezzogiorno d'Italia e Togliattigrad, è il mondo intero. C'è un trasporto di attività produttive nel mondo intero alla ricerca del massimo sfruttamento, della massima oppressione, della massima violenza, del lavoro minorile, del massimo profitto. Questa è la logica del capitalismo, non è altro che questo. Tutto il resto sono chiacchiere, sono balle di cui alcuni si riempiono la bocca.

Tutto ciò naturalmente non c'entra con il liberalesimo, ma, per buona pace di quelli che liberali sono, c'entra però con il liberismo, c'entra con Reagan, c'entra con la Thatcher, c'entra con Berlusconi, c'entra con Aznar, c'entra con questa gente qui, che pratica esattamente questo: uno sfruttamento su scala mondiale. Tutto questo è stato rivelato senza ombra di dubbio, ma nessuna proprio, non c'è neanche da dubitare, da tutti gli analisti: al centro di questa porcheria c'è esattamente il WTO. E non è un caso che i *new* o antiglobal — li chiami come vuole — di tutto il mondo sono contro il WTO, e lo saranno ancora di più.

È fallito Seattle, è fallito Cancun, provate a farne un altro, fallirà ancora. C'è un mondo in rivolta perché è la vita della gente che viene succhiata da quelle regole criminali che vengono stabilite da asettici funzionari del WTO. Asettici, gente con la valigetta, vestiti bene, che pensano con 2 cifre di mettere a posto il mondo. Idiotti, puri e semplici, che condannano le persone alla morte. Perché un contadino dirigente sindacale sudcoreano si suicida in una manifestazione a Cancun? Perché è matto? Perché è orientale? Perché glielo dice la sua religione? Ma no, semplice-

mente perché quello non ha speranza, a differenza di noi che siamo qui dentro e che, male che vada, Governo che cambi, siamo a posto, quello non ha futuro. La sua vita non conta più nulla; non solo, ma, nel caso che si suicidi, la catena dei debiti si interrompe e non ricade sui suoi figli. Questa è la questione di cui stiamo parlando. Allora le scemenze della Lega nord Padania, i dazi, protezionismi, sono *boutade* di chi l'economia la fa un tanto al chilo, ma ben sarebbe se questo chilo fosse frutto di una vecchia e antica saggezza popolare e non fosse invece frutto di una demagogia di qualche politicante. Allora, a nostro avviso, bisogna muoversi su un campo totalmente diverso, ed è questo che noi proponiamo in questa nostra mozione.

Mi sono anche divertito a comporla, perché, vede — mi fa piacere di avere qui un viceministro afferente al partito di Alleanza nazionale che mi ascolta, cosa rara che un ministro ascolti, per di più — i contenuti di questa mozione travasano, per quanto possibile in un documento di indirizzo parlamentare, una vecchia proposta di legge, che noi facemmo molto trasversale — comprendeva esponenti di centrosinistra e arrivava fino ad esponenti di AN, di cui oggi uno è ministro, come il ministro Alemanno — e che prevedeva per l'appunto la costruzione di un comitato di sorveglianza per la certificazione di conformità alle convenzioni internazionali — leggo il titolo della proposta di legge del 1997 — in merito alla delocalizzazione delle attività produttive e alle importazioni di beni semilavorati o prodotti finiti.

Cosa voglio dire? Voglio dire che un problema c'è, eccome. Ma non è il problema nei confronti della Cina, non è il problema nei confronti del cosiddetto pericolo giallo, ma è il problema che abbiamo già affrontato una volta in questa sede in occasione di una vicenda sportiva a proposito della fabbricazione dei palloni da calcio fatti con le dita esili, più piccole e, quindi, più duttili e più sfruttabili dei bambini pakistani. C'è, quindi, un grande problema: le merci che circolano nel mondo intero e, quindi, nell'Unione europea, da chi sono prodotte? Come sono

prodotte? Quelli che le producono come sono pagati? Noi poniamo non un problema di marchio ma un problema di immagine, di fotografia, delle persone in carne ed ossa che fanno questo lavoro. Allora, se sono i bambini di nove-dieci anni o anche di età minore a confezionare tappeti o palloni di calcio, noi dovremmo avere il coraggio, dall'alto di una maggiore cultura del saper fare e di una maggiore democrazia occidentale, di dire di no. Quelle merci noi non le vogliamo se sappiamo che queste sono fatte da persone che ricevono, per il lavoro che svolgono, 36 centesimi ogni ora. Insomma, abbiamo o non abbiamo il coraggio di renderci conto che, da qualunque parte della barricata, uso volutamente un termine provocatorio, noi guardiamo la storia c'è nella lotta di classe, nella lotta sindacale, nella lotta operaia, nella contrapposizione padronale, nelle forme di mediazione, che hanno attraversato l'Europa, un fatto di civiltà, di civilizzazione delle relazioni industriali del lavoro? Io non dico che ha ragione quello o a ragione quell'altro, ma dico che quello a cui si è arrivati rappresenta un punto di equilibrio, certamente instabile come tutte le cose della vita umana, tra questo scontro tra classi sociali che, però, hanno costruito un sistema di diritti, un sistema di norme, un sistema di livelli salariali e un sistema di protezione sociali. Sì, tutto questo oggi viene messo in discussione dalla ventata neolibera e privatizzatrice a favore delle grandi imprese finanziarie; però, tutto questo rappresenta anche un substrato a cui neppure gli esponenti del centrodestra possono fare a meno di pensare. Guardate, l'intervento svolto dall'onorevole Pezzella è stato indicativo quando ha detto che la concorrenza sleale si ha in casa. Il collega ha colto l'essenza del problema, ma avrei voluto dirgli: ritira, allora, la tua mozione; complimenti, hai colto il problema, però, a questo punto, cambia strada. Perché, quando si dice questo, si dimostra o comunque si fa capire che per le strade del Signore, che per definizione sono infinite, una coscienza sociale avanza pure a destra, e ci si rende conto che un problema c'è e non

può essere scavallato né dalle ideologie, né dalle diplomazie, né dalle logiche di accordi commerciali, né dai blocchi di interesse, perché la sostanza del problema si ripropone in continuazione e in modo doloroso.

Noi che cosa proponiamo? Abbiamo presentato una mozione, sebbene avessimo una proposta di legge che qui non possiamo riprodurre pari pari. Esistono su questa problematica delle convenzioni internazionali: siamo partiti addirittura, per non offendere la coscienza storica di nessuno, dal 1934, e siamo arrivati, via via, alle varie legislazioni italiane che hanno assorbito progetti, direttive, convenzioni internazionali, come quella di New York del 1989 sui diritti del fanciullo o quella contro la discriminazione uomo-donna, così come quella sulla dignità della condizione lavorativa in rapporto alla quantità della retribuzione. Insomma, vi è un pensiero lungo il novecento che è frutto di lotte, di asprezze, in qualche caso purtroppo anche di sangue e di contrasti acutissimi, che ha sedimentato una civiltà nel trattamento tra capitale e lavoro.

Ora, per quanto uno possa stare dalla parte del capitale, e pensare che il profitto del capitale debba essere sempre maggiore, e per quanto un altro possa stare (come nel mio caso, se ci riesco) dalla parte del lavoro, e pensare che quanto di più nella distribuzione della ricchezza va al lavoro, meglio è per la civiltà umana, c'è comunque la sedimentazione di una cultura e di un modo di pensare.

Noi chiediamo, forse in modo minimalistico, che almeno questa cultura, questa civiltà e quel modello sociale che una volta orgogliosamente, tutti insieme, chiamavamo modello sociale europeo — e che tutto sommato resiste nella memoria degli europei, malgrado la Thatcher, gli Aznar e i Berlusconi —, rappresenti un argine all'irrimediabile china nella ricerca del massimo sfruttamento, del minimo salario e del massimo utilizzo del tempo umano nella produzione delle merci.

Viviamo in un mondo — e questo tutti lo sapete, perché si tratta di un dato scientifico acclarato, e non può esservi

discussione — in cui la produttività finora sviluppata è in grado di risolvere il problema della fame e della sussistenza per il mondo intero: non mi pare che, da questo punto di vista, vi sia alcuna discussione. Certo, qualcuno può affermare che un paese del terzo o del quarto mondo non può aspettare gli invii, perché certamente ha sviluppato la sua produttività *in loco*, ma la produttività complessiva è in grado di risolvere il problema della sussistenza, il problema della sopravvivenza, il problema delle *chance* — per usare un'espressione adoperata dai sociologi un po' « paludati » — di vita iniziali della popolazione mondiale.

Si tratta di un fatto che è stato costruito attraverso migliaia di anni di storia e di lotte di questo mondo: onorevoli colleghi, non possiamo retrocedere di fronte a questa realtà. Naturalmente, la gente non vuole limitarsi alla sussistenza, non vuole limitarsi ad essere sfamata, non vuole limitarsi ai bisogni elementari. Ci mancherebbe altro, vuole altre cose: oltre al pane, vuole le rose, ed è giusto che sia così!

Per cui, registrare il fatto che la produttività complessiva risolve il problema della sussistenza dell'umanità significa avere risolto non tutti i problemi dell'umanità, ma almeno il problema del « *primum vivere* »; poi, c'è il « *deinde philosophari* », e su questo, infatti, abbiamo da discutere e ci dividiamo, però è questo il punto della questione.

Allora, concretamente, noi chiediamo che quelle leggi, dal 1934 ad oggi, richiamate nella nostra mozione, che raccolgono altrettante convenzioni, decisioni o pronunciamenti in sede internazionale ed il meglio del pensiero riformista, liberale e rivoluzionario sui temi del lavoro vengano osservate dal nostro Governo e dalla nostra società (infatti, non basta un Governo: ci vuole una società intera che lo segua).

Ciò significa chiedere al Governo che stabilisca, attraverso opportuni organi di controllo — vuoi nella forma di un'agenzia, come venne richiesto da una petizione popolare giunta, con moltissime firme, in questo Parlamento nel febbraio del 1999,

vuoi in altra forma, che qui non posso definire, perché siamo in sede di discussione delle mozioni, e quindi vi è poca coerenza (se mai ne possa esprimere una in termini di voti: certamente, non ne ho in termini di strumento parlamentare) — una forma di controllo rispetto alle merci prodotte.

Visto che l'onorevole Pezzella ha sostenuto che la concorrenza sleale ce l'abbiamo in casa, occorre controllare sia le merci prodotte sul suolo nazionale, con metodi di lavoro servili che fanno tornare indietro (all'epoca ottocentesca del lavoro dei fanciulli e delle donne di notte), sia quelle importate dall'est e dal sud-est asiatico (non solo dalla Cina, naturalmente, ma anche da altri paesi), dove sappiamo che tali merci vengono prodotte con disprezzo delle regole sul lavoro minorile, sull'equa retribuzione, sui diritti sindacali, sui diritti umani, sul lavoro delle donne e via dicendo.

Noi dobbiamo fare questo. Non vi è il problema di dire: non importiamo la tecnologia cinese, non importiamo determinati prodotti. Tutto ciò non ha senso dal punto di vista di un paese che è interno ad un fenomeno di globalizzazione. Ha senso, invece, dire: eleviamo la soglia di tollerabilità rispetto alle modalità con cui certi prodotti vengono effettivamente costruiti.

Allora, vedrete che il discorso si sposta dalla concorrenza sleale — che per alcuni è rappresentata dai costi, per altri dalle contraffazioni dei marchi, per altri ancora dall'aggressività sui mercati internazionali — al problema complessivo e globale dei diritti dei lavoratori, delle donne e degli uomini che partecipano alla produzione mondiale. Infatti, la globalizzazione capitalistica — signor Presidente, concludo — è esattamente questo: che il lavoro salariato si estende.

In altri termini, a volte, vi è una valutazione discrasica del problema. Nel continente europeo ed anche in Italia, salvo l'oscillazione delle statistiche, vi è una disoccupazione che cresce ed un precariato che diventa enorme. Ciò è assolutamente vero in America, in Europa come in Giappone.

Tuttavia, se guardiamo all'intero globo terrestre, il lavoro salariato aumenta, come dice l'Organizzazione internazionale del lavoro, ed aumenta in forme diverse da quelle da noi conosciute. Le figure giuridiche sono, ovviamente, differenti, perché sono diverse le tradizioni ed i livelli di cultura giuridica. Tuttavia, al di là delle crisi economiche, che pure incidono pesantemente, il lavoro salariato, il lavoro dipendente aumenta come massa complessiva nel mondo intero. Non lo dico io, bensì l'Organizzazione internazionale del lavoro. Infatti, i lavoratori intellettuali sono sempre più asserviti in un rapporto di lavoro dipendente, il lavoro contadino è sempre più asservito all'interno di un rapporto di lavoro dipendente ed il lavoro che una volta era autonomo oggi non lo è più, anche in paesi che non si trovano in Europa.

Quindi — concludo, signor Presidente Mastella — ci dobbiamo porre il problema di come questi lavoratori dipendenti concretamente lavorino, di quali siano i loro diritti, di quale sia il loro livello salariale e di quali siano le loro condizioni. Non chiedo l'uguaglianza per tutti, ma dico che un principio di umanità e di rispetto per la persona, per tutti, pur nelle differenze di gradazione da paese a paese, deve essere fatto valere. Ciò deve avere un peso nell'accettazione della circolazione delle merci anche nel nostro paese.

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

(Intervento del Governo)

PRESIDENTE. Il Governo intende intervenire o si riserva di farlo successivamente?

ADOLFO URSO, *Viceministro delle attività produttive*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire nel prosieguo del dibattito.

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

Discussione della proposta di legge: 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) (ore 20,40).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato: Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato.

La ripartizione dei tempi è pubblicata in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

(Discussione sulle linee generali A.C. 559-B)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare 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.

Avverto che la XIII Commissione (Agricoltura) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Losurdo, ha facoltà di svolgere la relazione.

STEFANO LOSURDO, *Relatore*. Signor Presidente, la proposta di legge in discussione, approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati e modificata dal Senato, riforma l'ordinamento del Corpo forestale dello Stato definendone la natura giuridica, i compiti, le funzioni, l'organizzazione nonché i rapporti con le regioni e con gli enti locali.

Le principali novità recate dal provvedimento consistono nel ribadire che il Corpo forestale dello Stato rientra tra le

forze di polizia di ordinamento civile. Esso mantiene, pertanto, una organizzazione unitaria facente capo al ministro delle politiche agricole e forestali, salva la dipendenza funzionale dal Ministero dell'interno per le funzioni inerenti all'ordine pubblico.

Al Ministero dell'ambiente viene attribuita la facoltà di avvalersi del Corpo forestale per lo svolgimento di alcune particolari funzioni.

Viene, poi, stabilito che il ministro delle politiche agricole e forestali può stipulare con le regioni apposite convenzioni per l'affidamento al Corpo forestale di compiti e funzioni propri delle regioni.

A tal fine è istituito il comitato di coordinamento delle attività del Corpo forestale e dei servizi tecnici regionali. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge il personale del Corpo forestale può transitare, alle condizioni stabilite, nei ruoli dei servizi tecnici forestali della regione ove presta servizio.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono trasferiti alle regioni ed agli enti locali le riserve naturali nonché tutti gli altri beni che non risultino indispensabili ai fini dello svolgimento delle attività istituzionali del Corpo forestale. Con il medesimo decreto la gestione delle riserve naturali è affidata agli enti parco ed è trasferito alle regioni il personale tecnico necessario per la gestione dei beni trasferiti. Viene, infine, istituita la dirigenza a livello provinciale.

Quanto alle modifiche apportate dal Senato le novità principali riguardano: la riformulazione della disciplina della natura giuridica dei compiti del Corpo forestale, di cui all'articolo 1, nel senso di includere tra i compiti del Corpo la tutela del paesaggio ed inserire il controllo del territorio tra i servizi cui il Corpo concorre (comma 1), specificando che la vigilanza deve svolgersi anche sul rispetto della normativa nazionale ed internazionale delle risorse forestali e paesaggistiche (comma 2).

Inoltre, vi è la revisione per alcuni aspetti puntuali dell'individuazione delle funzioni del Corpo di cui all'articolo 2 nel

senso di specificare che il patrimonio da vigilare non è solo quello naturalistico, ma anche quello faunistico (lettera *b*)); di precisare che in materia di sicurezza alimentare il Corpo forestale opera in concorso con altri soggetti; di sostituire il termine « riserve biogenetiche » con quello di « altri beni destinati » con riferimento alla conservazione della biodiversità animale e vegetale; di inserire la parola « anche » in modo da rendere autonoma la funzione di protezione civile svolta dal Corpo e non necessariamente collegabile a quella realizzata con le regioni.

È stata, poi, soppressa la disposizione che stabiliva una dipendenza funzionale del Corpo dall'autorità giudiziaria (articolo 3, comma 1) in quanto tale dipendenza è già disciplinata dagli articoli 56 e 57 del codice di procedura penale. È stata soppressa anche la previsione secondo la quale la determinazione delle piante organiche degli uffici centrali, nonché periferici a livello regionale, è stabilita da uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988. È stato introdotto un nuovo comma all'articolo 3 secondo il quale il personale del Corpo è autorizzato a portare armi, è esente dal richiamo in servizio militare ed ha diritto al libero percorso sulle linee dei mezzi pubblici di trasporto urbano e metropolitano in quanto tale normativa è contenuta nel decreto legislativo n. 804 del 1948, ora interamente abrogato con la sola eccezione dell'articolo 30, comma 1, e dell'articolo 6, comma 2.

All'articolo 4, comma 3, è stato specificato che il decreto del Presidente del Consiglio di trasferimento alle regioni delle riserve naturali deve essere adottato sulla base di un piano di trasferimento che accerti la perdita delle qualità, interesse e importanza nazionale di flora, fauna, ecosistemi, diversità biologiche presenti nelle riserve naturali. Tale schema di decreto, corredato di relazione tecnica, dovrà essere trasmesso alle Camere per acquisire il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario. A questi ultimi pareri il decreto dovrà conformarsi

qualora le condizioni formulate siano comuni. La modifica delle disposizioni di cui all'articolo 4, comma 7, riguarda il passaggio del personale del Corpo forestale nei ruoli di servizi tecnici forestali: mentre nel testo approvato dalla Camera veniva previsto il mantenimento delle dotazioni organiche complessive del Corpo forestale facendo fronte al conseguente onere, che non poteva comunque superare i dieci milioni di euro, con la riduzione delle autorizzazioni di spesa di cui ai decreti legislativi n. 227 e n. 228 del 2001, il Senato ha previsto che il numero del personale trasferito non può superare la spesa di cinque milioni di euro e che la dotazione organica è conseguentemente ridotta in misura corrispondente alle unità che chiedono il trasferimento.

Vi è, inoltre, la soppressione dell'articolo 5 del testo approvato dalla Camera che prevedeva l'istituzione di un organismo di coordinamento in materia di sicurezza alimentare e l'aggiunta di quattro nuovi commi all'articolo 5 volti a prevedere l'istituzione della dirigenza a livello provinciale del Corpo forestale e la sua partecipazione al comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (attualmente è prevista la partecipazione di un funzionario del Corpo forestale dello Stato); la possibilità che i centri operativi antincendi boschivi del Corpo possano avere unità operative territoriali da istituirsi con decreto del direttore generale; la sostituzione della qualifica di commissario superiore forestale, prevista dal decreto legislativo n. 155 del 2001, con quella di vice questore aggiunto forestale.

Sul testo pervenuto nuovamente alla Camera, come modificato dal Senato, sono stati presentati in Commissione nuovi emendamenti, in particolare — tra quelli di maggiore significato politico — sull'articolo 4, comma 3, dove la modifica introdotta dal Senato riguarda il trasferimento di beni del Corpo forestale alle regioni, senza un preventivo passaggio attraverso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni. Al riguardo, si fa presente che il testo dell'articolo 4 è stato modificato dal Senato a seguito delle con-

dizioni poste dalla Commissione bilancio, che ha « imposto » una procedura più rigida e garantista sotto il profilo della invarianza di oneri derivanti dal trasferimento dei beni, a tutela della finanza regionale. Nel testo pervenutoci dal Senato, ed oggi al nostro esame, è previsto infatti che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (di trasferimento dei beni) riceva non solo il parere delle Commissioni di merito, ma anche il parere per le conseguenze di carattere finanziario ed è previsto, inoltre, che il Governo deve comunque adeguarsi, per quanto riguarda i risvolti di carattere finanziario, al parere delle Commissioni competenti.

In realtà, viene da osservare che, nella sostanza, il preventivo parere delle regioni sul trasferimento è assicurato tra l'altro dalla verifica — entro quattro mesi dall'approvazione della legge —, che la Conferenza Stato-regioni deve operare sulle risorse da trasferire alle regioni, in attuazione della legge stessa, così come previsto dal comma 9 dell'articolo 4 del testo del provvedimento. D'altronde, il Governo, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 281 del 1997, può comunque sottoporre al parere della Conferenza Stato-regioni anche atti sui quali non vi sia espressamente la previsione del parere da parte della Conferenza stessa. In Commissione, il rappresentante del Governo dichiarava, altresì, che il Governo avrebbe accettato un eventuale ordine del giorno che lo impegnasse a sottoporre al giudizio della Conferenza Stato-regioni il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 4, comma 3. Inoltre, il rappresentante del Governo dichiarava che il Governo stesso era pronto ad impegnarsi perché nel primo provvedimento legislativo utile fosse reinserita esplicitamente l'obbligatorietà dell'intesa con la Conferenza Stato-regioni in occasione del trasferimento di beni alle regioni stesse.

Infine, è utile ricordare che il comma 2 dell'articolo 4 prevede la costituzione di un comitato di coordinamento delle attività del Corpo forestale dello Stato e dei servizi tecnici forestali regionali, al fine di dirimere, in via diretta ed operativa, ogni

possibile disallineamento nello svolgimento dei compiti, sia del Corpo forestale sia delle regioni. Pertanto — ripeto —, il parere preventivo delle regioni, sul trasferimento dei beni, è pienamente assicurato.

La Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, nel rilasciare il parere favorevole sul testo pervenuto dal Senato, ha avanzato un'osservazione, auspicante l'inclusione di forme concertative tra i diversi soggetti interessati dai trasferimenti medesimi. Con le note di cui sopra, e soprattutto, a nostro avviso, con l'impegno del rappresentante del Governo assunto in Commissione agricoltura, la modifica operata dal Senato sui trasferimenti dei beni alle regioni, senza il preventivo concerto espresso nella Conferenza Stato-regioni, non può essere ritenuta stravolgente, come a prima vista appare rispetto al testo a suo tempo licenziato dalla Camera.

L'esame in Commissione del provvedimento ha portato alla reiezione di tutti gli emendamenti presentati, così consentendo che l'esame parlamentare dello stesso possa concludersi in tempi rapidi. L'VIII Commissione ambiente, la IX Commissione trasporti, la XI Commissione lavoro e la XII Commissione affari sociali hanno espresso parere favorevole. Sul parere con osservazioni della I Commissione ho appena detto.

Segnalo, infine, che nei giorni scorsi, esattamente il 21 ottobre 2003, è stata depositata una sentenza della Corte costituzionale (la n. 313 del 2003), nella quale la Corte, nel giudizio di legittimità costituzionale nei confronti di due leggi della regione Lombardia — istitutive di un corpo forestale regionale —, promosso dallo Stato in via principale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale che prevedevano un regolamento della Giunta regionale (attuativo della legge), in quanto in contrasto con le norme statutarie che affidano al consiglio regionale la potestà regolamentare. La Corte ha dichiarato, inoltre, sempre con tale sentenza, l'illegittimità costituzionale della disposizione che affidava al corpo forestale regionale funzioni di vigilanza e

di controllo in determinati settori in sostituzione degli enti locali competenti, per violazione del principio di autonomia degli enti locali. Infine, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che attribuiva al personale del corpo forestale regionale la qualifica di ufficiale o di agente di polizia giudiziaria, ritenendo che tale attribuzione rientri nella funzione legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione.

Invece, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile, in quanto prospettata in modo generico, la questione di illegittimità costituzionale delle disposizioni di leggi regionali nelle quali vengono denunciate le funzioni del corpo regionale forestale.

In questo modo, la Corte costituzionale ha lasciato al legislatore — perlomeno in prima battuta — il compito di individuare quali funzioni debbano essere svolte dal Corpo forestale nazionale e quali, invece, possano essere attribuite ai corpi regionali. E ciò è appunto quello che, per la parte nazionale, fa il provvedimento in esame.

Tale sentenza della Corte dà maggiore ed autorevole forza ai contenuti, allo spirito e alla intima *ratio* di tutte le proposte di legge relative al nuovo ordinamento del Corpo forestale e, di conseguenza, al testo licenziato dalla Camera, modificato dal Senato e attualmente al nostro esame in seconda lettura.

Nel prosieguo dei lavori della Camera, ci si attende dunque una più serena valutazione del testo, ispirato a principi così autorevolmente ribaditi in sostanza dalla Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

TERESIO DELFINO, *Sottosegretario di Stato per le politiche agricole e forestali*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

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

EMILIO DELBONO. Signor Presidente, si tratta di un provvedimento che esaminiamo dopo che, in prima lettura, alla Camera il gruppo della Margherita, DL-l'Ulivo aveva espresso un voto favorevole sul testo, condividendo alcuni degli obiettivi contenuti nel provvedimento originario. Mi riferisco: al mantenimento dell'unitarietà del Corpo forestale dello Stato alle dirette dipendenze del Ministero delle politiche agricole; all'aumento delle competenze del Corpo forestale dello Stato in materia ambientale, tale da farlo divenire un Corpo di polizia ambientale; al riconoscimento della potestà delle regioni di creare, ove lo ritenessero necessario, corpi regionali, ovviamente con riferimento alle funzioni di controllo e di gestione forestale e, più in generale, per quanto riguarda le attività agrosilvopastorali delle zone di collina e di montagna; al mantenimento del ruolo di interfaccia svolto dal Corpo forestale dello Stato nei confronti delle istituzioni sovranazionali.

Si trattava, quindi, di un testo largamente condiviso che, tuttavia, è stato fortemente modificato — ad avviso del mio gruppo in senso peggiorativo — durante l'esame al Senato. Tale peggioramento si evidenzia soprattutto con riferimento all'effettiva possibilità delle regioni di creare propri corpi regionali, che rimane un punto irrisolto dell'attuale testo. Inoltre, vengono poste alcune limitazioni al trasferimento di beni e strutture del Corpo forestale dallo Stato alle regioni e al trasferimento di riserve naturali sempre dallo Stato alle regioni. Tra l'altro, si rende praticamente impossibile il trasferimento di organico del Corpo forestale dello Stato alle regioni per la costituzione dei corpi regionali, in quanto i limiti introdotti sono difficilmente superabili. Basti pensare alla spesa di riferimento fissata nel limite di 5 milioni di euro nonché al fatto che, anche nel caso in cui tale trasferimento dovesse avvenire, detto personale non verrebbe sostituito, mantenendo quindi l'attuale buco di organico.

Su tali aspetti le regioni hanno già espresso un giudizio critico, riservandosi addirittura di ricorrere alla Corte costitu-

zionale. Per queste ragioni il gruppo della Margherita, DL-l'Ulivo valuterà il voto da esprimere sulla base dell'eventuale approvazione di emendamenti e dell'atteggiamento che il Governo e l'Assemblea assumeranno nel corso del dibattito.

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

ALDO PREDÀ. Signor Presidente, siamo favorevoli ad un Corpo forestale dello Stato con un'organizzazione unitaria a livello nazionale, che sia forza di polizia ad ordinamento civile specializzata nella difesa del patrimonio agro-forestale italiano e nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che svolga funzioni di polizia giudiziaria e vigili sul rispetto della normativa nazionale ed internazionale relativa alla salvaguardia delle risorse agroambientali e alla tutela del patrimonio naturalistico nazionale e della sicurezza agroalimentare.

Siamo favorevoli, lo ripeto, al conferimento di tali funzioni al Corpo forestale dello Stato. Dobbiamo tuttavia rilevare una serie di altri elementi, introdotti nel testo approvato dalla Camera in prima lettura, e altri ulteriori elementi, introdotti dal Senato. Si tratta di modifiche che ci preoccupano, perché rischiano di ipotecare negativamente il progetto di legge in esame.

In primo luogo, la disciplina del Corpo forestale dello Stato concerne una serie di materie, alcune delle quali rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, secondo quanto previsto articolo 117, secondo comma, della Costituzione. Tuttavia, il provvedimento in esame chiama in causa anche altre materie, rientranti sia nella competenza legislativa concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, sia nella competenza legislativa esclusiva delle regioni.

Ciò suscita la nostra notevole preoccupazione, che abbiamo manifestato più volte, nel corso della prima lettura, e che manifestiamo anche sulle modifiche apportate dal Senato. Non è una preoccupazione soltanto nostra: le regioni hanno

sollevato il problema, c'è il rischio di un conflitto istituzionale e di un'impugnativa del provvedimento da parte delle singole regioni.

Il relatore ha ripercorso il parere espresso dal Comitato pareri della Commissione affari costituzionali. Il Comitato, pur esprimendo un parere favorevole, ha formulato una serie di osservazioni.

La prima riguarda il rispetto dell'articolo 118 della Costituzione, in ordine all'individuazione dei compiti e delle funzioni spettanti al Corpo forestale dello Stato, sul quale sono stati sollevati dubbi.

La seconda osservazione è che la concreta applicazione dei principi di sussidiarietà richiede una disciplina legislativa che prefiguri un iter in cui assumeranno il dovuto risalto le attività concertative e di collaborazione orizzontale.

La terza osservazione riguarda il fatto che l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, nel dettare una disciplina generale di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative, prevede, ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse, che si proceda sulla base di meccanismi di intesa, mediante stipula di accordi da concludere in sede di Conferenza unificata.

La quarta osservazione è relativa all'esigenza di prevedere che i trasferimenti dei beni alle regioni e agli enti locali avvengano in forma concertativa.

Si tratta di principi che abbiamo ripetuto più volte e che sono alla base della serie di emendamenti che abbiamo presentato in Commissione e che presenteremo anche in Assemblea. Su questi principi, infatti, notiamo un passo indietro nel testo approvato al Senato, addirittura rispetto al testo approvato in prima lettura dalla Camera, sul quale avevamo manifestato una serie di perplessità.

Cito per tutti l'articolo 4, che è indicativo: salta l'intesa e la concertazione con le regioni per quanto riguarda un atto fondamentale, quale il trasferimento dei beni. Le regioni devono subire senza es-

sere consultate, le regioni non possono interloquire, le regioni devono accettare e basta.

Si tratta di tutto fuorché di federalismo. E non basta affermare che questi problemi, come riconosciuto in Commissione e ripetuto anche in Assemblea dal relatore, che saranno risolti con un ordine del giorno, che sappiamo avere una rilevanza insignificante.

Se ci sono, come ci sono, questi problemi, essi vanno risolti oggi e subito, con collaborazione di tutto il Parlamento, modificando il disegno di legge — assicurando nel contempo un iter veloce per la seconda approvazione da parte del Senato — ed evitando un contenzioso con le regioni che rischia di vanificare il provvedimento.

C'è un secondo problema. E anche su questo abbiamo presentato emendamenti in Commissione e li presenteremo in aula. Il secondo problema è quello delle risorse. Il federalismo significa competenze, ma significa anche risorse. Non possiamo, da una parte, accentrare nuovamente competenze allo Stato e, dall'altra, non trasferire le risorse. È un meccanismo che non funziona e che mette in crisi l'intero sistema federale. Sappiamo benissimo che le risorse connesse al Corpo forestale dello Stato sono attualmente accantonate in quantità insufficiente nel fondo per l'attuazione del decentramento amministrativo, iscritto allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Vi chiedo in che modo siano state determinate tutte le risorse relative alle funzioni amministrative conferite alle regioni, secondo quanto previsto dalla legge n. 59 del 1997. Mi chiedo se non dobbiamo far cessare questa logica che oppone il trasferimento di risorse alle competenze regionali: è una miscela esplosiva che rischia di far saltare qualsiasi avvio del federalismo nel nostro paese. E questo è anche un problema di scelte politiche sbagliate, portate avanti in questi anni. Evidentemente, se le manovre economiche fossero state di altro genere, probabilmente oggi avremmo risorse di tipo diverso, anche da destinare alle regioni.

Per dare alcune indicazioni — su questo presenteremo un apposito emendamento —, vorrei citare i danni provocati dalla soppressione dell'imposta sulle successioni oppure dall'irrisoria tassazione dei capitali rientranti dall'estero oppure dalla riforma fiscale. Le tasse sono un sintomo di eguaglianza tra i cittadini. Sono un sintomo di uguaglianza e di solidarietà sia tra i cittadini di qualsiasi regione sia tra le regioni.

C'è, poi, un terzo problema, relativo al coordinamento in materia di sicurezza alimentare. Prendo atto di quanto affermato dal ministro Sirchia il quale, in Commissione al Senato — mi sembra — ha sottolineato la necessità di una gestione unitaria sul fronte della sicurezza alimentare. Dubito però che tale gestione possa essere assicurata con la sola costituzione di un comitato scientifico che assicuri un'analisi del rischio. Il problema è più complesso. In Commissione — riconosco che siamo stati tutti d'accordo —, abbiamo cercato di risolverlo in via transitoria attraverso un comitato di coordinamento presso la Presidenza del Consiglio. Con l'approvazione di un emendamento al Senato, è saltata anche questa minima forma di coordinamento sulla sicurezza alimentare. Oggi, abbiamo controlli effettuati da organismi diversi, con confusioni di competenze tra i vari organismi, con duplicazioni nei controlli, con regole diverse sui controlli. Tutto ciò è elemento di confusione per i consumatori, per i produttori agricoli, ma anche per gli stessi organismi controllo. Non intendiamo affrontare il problema in questa sede. Però, teniamo presente che il coordinamento degli interventi di controllo si pone. Si pone anche per dare più efficienza alla burocrazia addetta ai controlli.

Allora, se questo è il quadro che abbiamo davanti, facciamo attenzione. L'urgenza di approvare questo provvedimento è reale. Riconosco che l'urgenza c'è. C'è per il personale del Corpo forestale dello Stato che non può continuare ad operare nell'incertezza delle proprie funzioni e del proprio ruolo e che rischia di perdere la propria identità. L'urgenza c'è anche per

la tutela del nostro patrimonio agroforestale, per l'ambiente, per la sicurezza alimentare. C'è per le regioni e per gli enti locali. Ma c'è anche il rischio di ricorsi e di impugnative di questo provvedimento da parte di diverse regioni. E ciò rischia di vanificare anche le soluzioni, che noi condividiamo, per dare un ruolo istituzionale definitivo al Corpo forestale dello Stato.

Probabilmente, pochi, pochissimi emendamenti — e non ordini del giorno, che non hanno alcun valore legislativo — ci permetterebbero di risolvere almeno i due nodi essenziali che questo provvedimento non affronta o affronta in modo insufficiente e che rischiano di infirmare il lavoro svolto nelle Commissioni e in aula. Il nodo del ruolo delle regioni si pone. Il problema delle risorse si pone. Questo è federalismo negli atti concreti di Governo: non più a parole, ma negli atti di Governo. E su questo ci misureremo anche con la presentazione degli emendamenti (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 559-B)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Losurdo.

STEFANO LOSURDO, *Relatore*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

TERESIO DELFINO, *Sottosegretario di Stato per le politiche agricole e forestali*. Signor Presidente, intervengo soltanto per rappresentare due elementi. Il primo sta nella puntuale relazione del relatore onorevole Losurdo ed è stato richiamato sia nel dibattito, che nell'ultimo intervento del collega Preda. Noi siamo davanti all'esi-

genza urgente di definire questo provvedimento che ha avuto un iter molto dibattuto sia in prima che in seconda lettura, un provvedimento che è di iniziativa parlamentare e a cui il Governo ha dato il massimo di supporto nella consapevolezza che il riordino delle funzioni e dei compiti istituzionali del Corpo forestale dello Stato sia in questa fase necessario. Vengono ridefinite e riorganizzate in modo specifico le varie competenze e funzioni del Corpo già presenti nelle diverse normative sparse. Quindi, di fatto, si tratta di un testo unico che richiama tutte le funzioni ed i compiti in ambito ambientale nella difesa del patrimonio agroforestale, nel controllo del territorio, nella salvaguardia delle risorse agroambientali e nella tutela del patrimonio naturalistico e per la sicurezza alimentare.

L'altra questione si riferisce alle modifiche del Senato. Io credo che in questo caso noi abbiamo voluto, anche qui, rispettare un dibattito forte che c'è stato al Senato e che ha portato a delle modifiche con alcune limitazioni: certamente, quelle sulla mobilità del personale e sul trasferimento dei beni. Infatti, è stato previsto che ci sia una maggior rigidità, una procedura più garantista per quanto attiene alla invarianza degli oneri derivante dal trasferimento dei beni e soprattutto — ciò è stato detto, in quanto ho seguito personalmente il dibattito in Senato — a tutela della finanza regionale. Quindi, in sostanza, vi è — io credo — una condivisione su un obiettivo; naturalmente, la lettura della norma può poi dare luogo alle diverse interpretazioni che qui sono state richiamate, ma questo era il fine.

È stato anche previsto — voglio richiamare il testo — che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di trasferimento riceva non solo il parere delle Commissioni di merito, ma anche di quelle finanziarie; d'altro canto, il Governo deve comunque adeguarsi al parere delle Commissioni competenti per i risvolti di carattere finanziario. Quindi, sotto questo profilo, c'è un rafforzamento nella funzione di controllo del Parlamento rispetto a tutto il processo. Inoltre, vorrei che ci

fosse una lettura attenta dell'articolo 4, comma 9, per cui la Conferenza Stato-regioni prevede, entro quattro mesi dall'approvazione della legge, la verifica delle risorse da trasferire alle regioni stesse in attuazione di questa stessa legge, e del comma 8 che stabilisce che entro sei mesi si provveda al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di trasferimento. In sostanza, anche il preventivo parere delle regioni sul trasferimento è assicurato. Peraltro, voglio ancora ricordare che già il decreto legislativo n. 281 del 1997 prevede che il Governo possa comunque sottoporre al parere della Conferenza Stato-regioni anche atti sui quali non vi sia esplicitamente la previsione del parere da parte della Conferenza stessa.

Il Governo già in sede di Commissione affari costituzionali ha comunque assicurato l'impegno in questa direzione ed io ribadisco, anche qui — confermando quanto già espresso dal relatore e stante l'urgenza che noi vediamo e che noi non vogliamo limitare, visto che questo è un provvedimento di iniziativa parlamentare ed il Governo ha il massimo rispetto dei lavori del Parlamento —, che noi riteniamo si possa prevedere, attraverso un ordine del giorno, non solo l'impegno del Governo a sottoporre la questione alla Commissione, qualora gli elementi che ho richiamato, già previsti dall'articolo 4, non siano sufficienti, ma anche l'impegno che ci possa essere la modifica sul primo strumento legislativo utile.

Tuttavia, ritardare anche soltanto di uno o di due mesi questa azione di chiarezza, di semplificazione e di identificazione delle competenze dello Stato, che rimangono al Corpo forestale del medesimo, da quelle della regione credo sia poco utile. Abbiamo l'esigenza e la volontà, anche con l'approvazione del provvedimento in esame, di trovare una sintonia forte per quanto riguarda le indicazioni emerse anche dagli interventi dei colleghi Delbono e Preda.

Tuttavia, auspichiamo, come fa anche il relatore, che venga rapidamente e definitivamente approvato il provvedimento in

esame (è un'esigenza da me fortemente rappresentata a nome del Governo), poiché, nel corso delle prossime settimane e nei prossimi mesi, sicuramente vi sarà un elemento, uno strumento legislativo con riferimento al quale potremo anche rimeditare, ridefinire, concretizzare l'impegno che ho assunto in questa sede, a nome del ministro Alemanno e di tutto il Governo.

**(Annunzio di una questione sospensiva
— A.C. 559-B)**

PRESIDENTE. Avverto che è stata presentata la questione sospensiva Vascon n. 1 (*vedi l'allegato A — A.C. 559-B — sezione 1*), che sarà discussa in altra seduta.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

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) (ore 21,10).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati: Battaglia ed altri; Di Virgilio ed altri; Castellani ed altri; Bindi ed altri; Valpiana: Istituzione del Fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti.

La ripartizione dei tempi è pubblicata in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 2166)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare 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 Zanotti.

KATIA ZANOTTI, *Relatore*. Signor Presidente, oggi portiamo con soddisfazione all'esame dell'Assemblea il progetto di legge che istituisce il fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti. Portiamo in aula l'esito di un lungo, intenso e convinto lavoro della Commissione affari sociali che ha fatto sì che questo testo uscisse condiviso a larga maggioranza dalla Commissione. A tutti i colleghi della Commissione vorrei porgere il mio ringraziamento profondo (i colleghi sanno quanto il mio ringraziamento sia autentico per il loro lavoro e la loro collaborazione).

La nostra soddisfazione riguarda il fatto che con questa proposta di legge si rende concreta, praticabile, chiara la strada della risposta ad un bisogno, quello delle persone non autosufficienti, che non è più procrastinabile, pena una crisi del rapporto dei cittadini con la politica, con l'istituzione pubblica, nella misura in cui cresce nella popolazione la percezione che i sistemi di *welfare* non sono in grado di proteggere a sufficienza la popolazione contro il rischio della non autosufficienza.

Il testo all'esame dell'Assemblea è il risultato dell'unificazione di cinque proposte di legge (ne sono primi firmatari rispettivamente gli onorevoli Battaglia, Bindi, Castellani, Di Virgilio e Valpiana) e l'esito è costituito da quella che non da sola definisco e, quindi, definiamo un'operazione inedita e coraggiosa, perché è quella che mette in campo la via solidale per dare sostegno alle persone non autosufficienti ed ai loro nuclei familiari che da soli, come sono spesso lasciati oggi, non ce la fanno più.

In Italia, la cura e l'assistenza delle persone non autosufficienti sono, infatti, da sempre affidate prevalentemente alle pratiche familiari e tutti sanno che una diminuzione anche piccola nella disponi-

bilità delle famiglie può causare una forte crescita della domanda di assistenza e di servizi.

La rete familiare, comunque — va sottolineato —, presenta una progressiva fragilità per la difficoltà, da un lato, delle famiglie più giovani a conciliare lavoro e accudimento dei congiunti e, dall'altra, per i problemi di tenuta fisica dei nuclei più anziani, a causa della fatica nella cura dei disabili e grandi vecchi e dell'impegno totalizzante che ciò comporta.

Questo provvedimento, se approvato, è un investimento sul presente e sul futuro, poiché guarda anche a quei 14 milioni di italiani che avranno più di 65 anni nel 2030, vale a dire il 27 per cento della popolazione, contro gli attuali 16,8 per cento.

Saremo anche allora il paese più vecchio d'Europa che rischia di essere un paese solo da assistere se non si fa leva contemporaneamente su tutti gli interventi che mirano alla prevenzione della non autosufficienza, siano essi di carattere medico-scientifico, siano essi di carattere culturale e sociale.

Se il fenomeno dell'invecchiamento pone problemi seri, soprattutto in ordine ai trasferimenti monetari per la cura dei grandi anziani, non vi è dubbio comunque che oggi poter diventare vecchi e vivere da vecchi è espressione di un'alta qualità della vita.

Significa soprattutto nella biografia individuale recuperare, quando permanga lo stato di autosufficienza, un tempo nuovo ed importante che può essere ancora ricco di progettualità individuali e di relazione.

Certo, ci riferiamo in particolare alla prima età anziana, l'età che è ancora risorsa nella consapevolezza che un'altra fase della vita, l'ultima, può diventare soprattutto vincolo.

Ma l'essere espressione di uno o più bisogni non significa necessariamente sentirsi soggetto passivo alla mercè di un sistema pubblico sempre più avaro e patrigno o dell'improbabile munificenza di qualche volenteroso; ogni persona invece, anche se in sofferenza transitoria o permanente che sia, può ugualmente spendere

le proprie residue energie a favore di un altro o di un'altra e soprattutto può chiedere di essere ascoltata, aiutata, considerata, accettata e persino amata.

È qui che si pone l'esigenza di una considerazione nuova del tema della non autosufficienza che contrasti l'istituzionalizzazione non solo a parole, bensì con supporti e sostegni di straordinaria intensità e vera flessibilità, tale da rendere possibile davvero il prendersi cura dei propri anziani.

Nella generale carenza di risposte noi sappiamo che un forte sostegno alle famiglie viene oggi dalle lavoratrici e dai lavoratori domestici extracomunitari. Sono già più di 130 mila gli assicurati all'INPS e più di 340 mila gli extracomunitari che hanno in corso la domanda di regolarizzazione. È chiaro, tuttavia, che questo è un supporto che non è sufficiente e che non sempre può peraltro garantire la qualità e le competenze assistenziali che comportano peraltro consistenti costi per le famiglie.

Nel complesso, dunque, la famiglia costituisce ancora oggi la principale risorsa a disposizione delle persone disabili ed anziane per fronteggiare la non autosufficienza, e i costi della cura sono sostenute principalmente, come dicevo, dalle stesse famiglie attraverso il ricorso ai familiari oppure al lavoro privato di cura (in gran parte sommerso) e poco possono al momento le indennità di accompagnamento.

Secondo un'indagine multiscopo i disabili sono oltre 2,6 milioni di persone e gli anziani sono il 73,2 per cento di questa popolazione: un 1,9 milioni di persone.

Secondo l'ISTAT circa seicentomila anziani sono gravemente non autosufficienti ai quali si aggiungono i disabili non anziani, (87 mila minori, 127 mila persone tra i 18 e i 34 anni e 500 mila tra 35 e 64 anni). Complessivamente, possono essere considerati disabili gravi 1,5 milioni di persone e le famiglie con un disabile grave sono almeno un milione e quattrocentomila (il 6,6 per cento delle famiglie italiane).

Chi ha, quindi, responsabilità di governo della cosa pubblica non può più

sottrarsi per questa ragione al compito di promuovere politiche che mirano ad estendere significativamente la rete dei servizi per fornire risposte ai bisogni quotidiani di ogni singola persona non autosufficiente, potenziando ed aggiornando un sistema di servizi che deve essere qualitativamente diverso dal passato, basato su un forte coordinamento ed un'integrazione delle politiche sociosanitarie, in grado di offrire una maggiore possibilità di scelta agli utenti e di intervenire sulla base di progetti individuali personalizzati.

Questa proposta di legge si pone l'obiettivo di aumentare in misura consistente il numero delle persone non autosufficienti che possano beneficiare delle prestazioni assistenziali, sì da pervenire ad un universalismo vero, e a potenziare, variare tanto l'opportunità di assistenza a domicilio e sul territorio, superando la frammentarietà e i forti squilibri territoriali che sino ad ora hanno contraddistinto la rete dei servizi esistenti, quanto l'offerta ed il sostegno economico in termini di potenziamento; rafforzare i diritti soggettivi delle persone non autosufficienti, rendendo esigibile il diritto alla prestazione; ridurre l'impatto finanziario delle famiglie. In questa prospettiva, il tema delle risorse finanziarie a disposizione diventa tema dirimente per chiunque si accinga alla predisposizione di un efficace e non propagandistico intervento legislativo che si proponga di rendere davvero praticabili tutele e sostegni.

In altri paesi europei, la discussione dura da anni e i modelli di intervento adottati sono già in corso di correzione alla luce delle esperienze effettuate. In alcuni paesi, si è deciso di socializzare il rischio o ricorrendo ad un sistema di tipo assicurativo pubblico, obbligatorio o contributivo, o ad uno di tipo universale, coperto da specifiche entrate fiscali. In altri paesi si è prevista una compartecipazione alla spesa degli utenti e in altri ancora si è proceduto alla privatizzazione dell'assistenza. Da tempo, quindi, in Europa operano schemi di intervento di cui

si potrà misurare l'efficacia e il livello di gradimento dei cittadini. Noi, in Italia, siamo ancora indietro.

Il tema della redistribuzione di risorse pubbliche esistenti secondo nuove priorità, nonché il nodo delle risorse aggiuntive rispetto a quelle oggi disponibili è apparso urgente e di non facile soluzione per tutte le forze politiche che hanno presentato in Parlamento proposte di legge sul tema del sostegno alla non autosufficienza, evidenziando come questa questione richieda soluzioni inedite in ordine all'innovazione del *welfare* e alla messa a disposizione di risorse tali da rendere esigibili per i cittadini, per davvero, e per le loro famiglie, su tutto il territorio nazionale, un diritto all'assistenza sancito già dalla legge n. 328 del 2000, ma che deve prendere corpo attraverso un'adeguata strumentazione organizzativa e finanziaria.

Il testo — licenziato, come dicevo, a larghissima maggioranza dalla Commissione affari sociali — prevede l'istituzione di un fondo nazionale a sostegno delle persone non autosufficienti, finanziato da un'imposta addizionale sui redditi delle persone fisiche e giuridiche, graduata in relazione ai diversi scaglioni di reddito e con la previsione dell'esenzione dall'imposizione per i redditi medio-bassi. L'istituzione del fondo è motivata dalla convinzione che questo strumento, fin dalla prima fase di applicazione, sia in grado di garantire un aumento significativamente consistente della quantità di risorse complessivamente destinate alle persone non autosufficienti, rafforzando i diritti di queste attraverso un'azione pubblica collocata in un sistema complessivamente più robusto di protezione sociale che preveda come tasselli — l'uno imprescindibile dall'altro — la definizione dei livelli essenziali di assistenza, il potenziamento della rete dei servizi e l'intervento assistenziale sulla base di progetti individuali.

Dai calcoli fatti si ipotizza di ottenere, attraverso l'introduzione dell'addizionale, un gettito complessivo pari a circa 4,53 miliardi di euro, pari a 8 mila e 771 miliardi di vecchie lire (questo nel primo anno di applicazione dell'addizionale). È

del tutto evidente che le risorse messe a disposizione dal fondo devono necessariamente incrociare risorse che già esistono e che vanno tuttavia consistentemente aumentate per arrivare ad una risposta universalistica vera. C'è bisogno, infatti, del Fondo sanitario nazionale, di più risorse per la non autosufficienza a sostegno del costo di cura continuativo in età anziana, oltre che naturalmente di un rimpinguiamento di risorse locali.

I principi e gli obiettivi sui quali si basa il fondo riguardano: l'universalità nei benefici (le prestazioni del fondo costituiscono un diritto soggettivo esigibile); l'unitarietà ed omogeneità del sistema di *welfare* su tutto il territorio nazionale, che crediamo che questo fondo contribuisca ad implementare; il potenziamento delle prestazioni (la garanzia della disponibilità delle prestazioni); la prevalente domiciliarità nella fruizione delle stesse; la progressività nella contribuzione secondo la quale le addizionali sull'IRPEF e sull'IRPEG vengono applicate in misura differenziata, come dicevo, in relazione ai diversi scaglioni di reddito.

Per la costituzione del fondo avanziamo una proposta che fa appello ad un patto di solidarietà che coinvolge tutti i cittadini di fronte ad un rischio che non è più accidentale o straordinario ma assai prevedibile, quale è la non autosufficienza, specie ed ovviamente in età anziana.

Sulle modalità di gestione del fondo, è imprescindibile la connessione con le regioni per il loro ruolo e le funzioni rafforzate dalla modifica del titolo V della Costituzione. Allo Stato spetta determinare i livelli essenziali di assistenza sociale, alle regioni la potestà di regolamentare e di organizzare i servizi.

La proposta di legge si riferisce a tutte le persone non autosufficienti, indipendentemente da età e causa, persone che non riescono a svolgere le funzioni essenziali nell'ambito della loro vita quotidiana.

Le prestazioni previste dal fondo, prevalentemente di carattere domiciliare, non sono sostitutive di quelle sanitarie e sono

finalizzate alla copertura dei costi di rilevanza sociale dell'assistenza integrata socio-sanitaria.

I livelli essenziali delle prestazioni e i parametri di valutazione del grado di non autosufficienza saranno definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni. Il fondo è destinato a potenziare la rete dei servizi, ad erogare le prestazioni assistenziali attraverso la realizzazione dei progetti individuali, ad erogare titoli per la fruizione di prestazioni sociali ed assegni di cura commisurati alla gravità del bisogno, nell'ambito di quanto stabilito nel programma di assistenza definito in sede distrettuale, ad erogare le risorse necessarie al pagamento della quota sociale a carico dell'utente in caso di ricovero in strutture residenziali, a sviluppare iniziative di solidarietà a favore delle famiglie, anche in concorso con il volontariato e con le organizzazioni non governative.

Ricade nell'ambito del funzionamento del fondo, continuando a mantenere una propria autonomia, l'erogazione delle indennità di accompagnamento e comunicazione a tutti i soggetti beneficiari, come diritto soggettivo a titolo della loro minorazione.

Le risorse del fondo saranno ripartite tra le regioni sulla base di indicatori demografici. Le regioni, a loro volta, potranno integrare il fondo con addizionali regionali aggiuntive nella misura massima dello 0,5 per cento.

Nei mesi di lavoro della Commissione affari sociali si è deciso di raccogliere una sfida grande e abbiamo provato ad immaginare un nuovo modello organizzativo dei servizi che uscisse dalla rigidità centralistica e standardizzata verso un nuovo modello che avesse alla sua base i criteri dell'universalità della tutela, della solidarietà e della responsabilità sociale.

Il sistema dell'offerta di servizi insomma non può rimanere così com'è e va potenziato e reso ancora più efficiente ed economico. Dopo il via libera della Commissione affari sociali sul provvedimento — che, peraltro, ha decisamente anticipato

l'annunciato disegno di legge del Governo — lo stesso ministro Sirchia ha applaudito all'iniziativa parlamentare — e mi dispiace che non sia presente in aula —, così si legge su un articolo de *Il Sole 24 ore* in data 9 ottobre, dicendosi pronto, dopo il plauso, ad intervenire con proposte emendative *ad hoc* sul testo.

Queste dichiarazioni sono, peraltro, assolutamente conformi alla posizione tenuta in Commissione dai due sottosegretari che hanno seguito e collaborato all'elaborazione del testo: l'onorevole Sestini e l'onorevole Guidi, ma il progetto di legge ha subito un brusco parere contrario da parte della Commissione finanze con la motivazione che non risulta condivisibile l'idea di finanziare funzioni pubbliche di tale rilievo sociale attraverso imposte di scopo.

La Commissione bilancio — lo voglio ricordare — non è riuscita neppure ad esprimere un parere.

Allora, proprio in occasione dell'incardinamento della discussione in aula e — ci auguriamo anche in settimana — della conclusione dell'esame del provvedimento, aspettiamo di sentire qui un parere, un'opinione del Governo.

Aspettiamo che direttamente il Governo esprima una posizione chiara, un pronunciamento preciso su questo provvedimento che in Commissione non c'è mai stato. Ci impegneremo credo tutti o tanti in quest'aula, non solo i parlamentari dell'opposizione. Conosco bene l'opinione anche dei colleghi della maggioranza perché questa spesa sia affrontata e la risposta alle persone non autosufficienti e le loro famiglie sia data, non rimandata.

Con serietà e determinazione, proseguiremo il nostro confronto chiedendo all'Assemblea una grande assunzione di responsabilità su un tema che non consente leggerezze, superficialità o, peggio ancora, strumentalizzazioni. Qualcun altro si è occupato di farlo, in questi mesi, annunciando soluzioni di ogni tipo per far fronte prima al problema della non autosufficienza e, poi, dell'emergenza estiva, che,

come abbiamo visto anche di recente, ha provocato più di settemila morti tra le persone anziane.

Il ministro Sirchia ha evocato, spesso, le assicurazioni private; poi le mutue; ancora le assicurazioni pubbliche; poi la tassa di scopo; di nuovo, in questi giorni, *bonus* a favore degli anziani; poi, per far fronte all'emergenza caldo, persino la protezione civile, in agosto, ed anche le previsioni meteorologiche. Insomma, cari colleghi, tanti annunci, solo annunci che cadono nel vuoto sul disagio delle persone non autosufficienti, degli anziani e delle loro famiglie.

Non appena il testo è stato licenziato dalla Commissione, voglio ricordarlo anche in aula, il ministro Sirchia dichiarò, sempre a *Il Sole 24 Ore*: è la prima volta, in questa legislatura, che può nascere una legge *bipartisan* in favore degli anziani. Mi rallegro molto con il Parlamento e, con me, il ministro del *welfare*. Speriamo che la legge possa trovare il suo percorso e diventare presto operativa.

Ebbene, questa proposta offre tutte le condizioni per essere approvata e per diventare, appunto, subito operativa. Le associazioni dei disabili, i sindacati, che hanno raccolto più di un milione di firme per l'istituzione del fondo, le regioni, le associazioni delle famiglie, ci hanno sollecitato, sostenuto ed accompagnato in questi mesi di lavoro. Se il Governo dovesse assumere un atteggiamento di opposizione alla proposta, senza offrire alternative percorribili e condivise che siano in grado di garantire quello che questo fondo, operativo ed a regime, può garantire, si assumerà una grave responsabilità.

È in una situazione di difficoltà, io credo, il Governo, perché dovrà spiegarlo al paese sapendo bene che non avrà gli argomenti per farlo. Non li avrà a sufficienza. Non avrà quelli giusti. L'impegno a non aumentare la pressione fiscale, che è nel programma della Casa delle libertà...

PRESIDENTE. Onorevole Zanotti...

KATIA ZANOTTI, *Relatore*. ...ha diminuito la sua presa su un'opinione pubblica

che ha il costo della vita paurosamente aumentato e che chiede il sostegno dei servizi pubblici di fronte ad un consistente indebolimento delle tutele.

Una recente indagine, realizzata dall'associazione *Nuovo Welfare*, ha messo in evidenza non solo che un 80 per cento degli italiani esprime la convinzione che la tutela dei bisogni fondamentali debba venire dal sistema pubblico, ma anche che il 64 per cento è disposto a pagare qualcosa in più in cambio di maggiori e migliori servizi, intendendo che la fiscalità generale possa redistribuire risorse per finalità sociali.

Si tratta di produrre un formidabile investimento politico per questo Parlamento, perché il sostegno alle persone non autosufficienti chiama in causa cultura, sensibilità, saperi e diritti, aggiornamenti di politiche nella cornice rinnovata di un *welfare* basato sui cicli di vita e chiama in causa le aspettative di tante centinaia di migliaia di persone che non possono essere deluse da una politica che rimane priva di futuro se non è in grado di occuparsi del quotidiano, spesso difficile, delle persone.

Vi ringrazio e ringrazio i colleghi (*Applausì dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e del deputato Francesca Martini*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GRAZIA SESTINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali.* Mi riservo di intervenire in sede di replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Constatò l'assenza dell'onorevole Turco iscritta a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Di Virgilio. Ne ha facoltà.

DOMENICO DI VIRGILIO. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, in tutti i paesi sviluppati si è assistito, come sappiamo, ad un progressivo invecchiamento della popolazione che ha comportato, inevitabilmente, alcune

trasformazioni della società e della famiglia e nuovi approcci alla programmazione sociosanitaria, con rilevanti ripercussioni sul versante dei costi.

In Italia — i dati sono diffusi e sono noti —, il 16,8 per cento della popolazione ha oltre 65 anni e le stime vedono il problema ingigantirsi: nel 2030, la popolazione ultrasessantacinquenne raggiungerà il 27 per cento e, nel 2050, oltre il 33 per cento.

Questo incremento deve fare riflettere sul fatto che l'età che avanza comporta, oltre al peggioramento delle condizioni di salute, tutta una serie di patologie invalidanti, disabilitanti e degenerative che possono portare alla non autosufficienza, talora anche in età adulte e persino giovanile.

Non possiamo non ricordare la torrida estate appena trascorsa che ha riproposto in termini drammatici il problema degli anziani soli e abbandonati, deceduti a causa del caldo eccessivo e che comunque hanno dovuto far ricorso a delle cure ospedaliere di emergenza. La commissione all'uopo istituita presso l'Istituto superiore di sanità ha comunicato ufficialmente che, ad esempio, i morti in termini assoluti sono stati 20 mila e 564, con un incremento rispetto all'anno precedente del 15,2 per cento e, se esaminiamo la popolazione degli ultrasessantacinquenni, c'è stato addirittura un incremento del 21,3 per cento e, in particolare del 31,5 per cento è la differenza rispetto all'anno precedente nel nord ovest, 16,4 nel nord est, 16,3 nel centro Italia, 17,8 nel sud d'Italia. Tale aumento logicamente comporta e ha comportato una maggiore domanda di prestazioni in campo socio-sanitario e con una intensità che dipenderà in buona misura anche dalla diffusione di forme più frequenti di patologie degenerative.

Si è infatti verificato un incremento notevole di queste patologie e delle condizioni di dipendenza parziali e totali. Per contro, le famiglie sempre più fragili numericamente, economicamente e psicologicamente non sono spesso in grado di sostenere il carico fisico, psichico ed eco-

nomico per assistere adeguatamente questo tipo di malato o di cittadino. In questa prospettiva devono essere considerate a buon diritto, accanto alle strutture formali di assistenza quali gli ospedali, i presidi territoriali spesso insufficienti e inadeguati, anche le strutture informali quali quelle assicurate dal volontariato e le stesse famiglie dei malati opportunamente sostenute.

Se la nostra società e la cultura dominante pongono a fondamento dell'esistere e quindi del senso del vivere l'averlo, il potere ed il piacere o, in altri termini il trinomio produzione, consumo, profitto, che domina in un'epoca post-moderna come l'attuale, si è inevitabilmente condotti a valutare le persone non più per quello che sono, ma per quello che hanno, che fanno o producono. In una simile società e cultura la condizione dell'anziano non può allora che considerarsi come una condizione di emarginazione e c'è da chiedersi a questo punto se il futuro degli anziani sani o, peggio ancora, non autosufficienti e malati sia veramente senza speranza.

A mio avviso il problema degli anziani è il più misconosciuto e il più urgente da risolvere nei nostri giorni, è la violenza più artatamente nascosta dalla nostra società e lo scheletro nei nostri armadi. Succede che un tipo di società che dà valore alla produttività, come dicevo, ma anche alla giovinezza, alla velocità, all'efficienza, al consumismo vistoso, all'individualismo esasperato, al cambiamento costante anche di gusti ed opinioni non può che tendere ad escludere, in modo a volte subdolo, chi non riesce ad adeguarsi ai valori dominanti. A parte pochi privilegiati per reddito, cultura e salute, che occupano un ruolo preminente nella scala sociale a volte persino eccessivo, la maggior parte degli anziani vive una penosa condizione di invivibilità, di invisibilità, di mancanza di potere, di emarginazione.

Gli anziani — lo sappiamo — sono lenti nei movimenti, mal si adattano ai vorticosi cambiamenti del mondo del lavoro e alla filosofia produttivistica delle aziende, hanno perso flessibilità, sono spesso rigidi

anche nelle loro opinioni, sono a volte persino forse portatori di preconcetti e potrebbero rappresentare persino dei valori sconfitti dall'attualità, ma spesso minati da penose malattie, da insufficienze e incapacità sono costretti purtroppo a subire, ad essere dipendenti e a misurarsi con i nostri limiti e la nostra fragilità di condizione umana.

Non deve stupire allora se questi anziani vengono — diciamo ironicamente — fiduciosamente affidati a quei moderni lager che sono talvolta, e speriamo solo talvolta, gli ospizi, le case di riposo, spesso terrificanti anche nell'architettura finto razionalista, istituzionalizzati, dimenticati, spesso senza diritti e talora abbandonati.

Rimedi definitivi, ricette infallibili e miracolose forse non ce ne sono, ma, detto questo, anzi proprio a causa di questo, molte cose rimangono da fare per migliorare la condizione dei vecchi, per ridare maggiore dignità alle loro esistenze, per lottare contro la disumanizzazione oggi prevalente.

Intanto proprio il destino umano comune deve spingere i sani e gli attivi all'impegno nella solidarietà. Dobbiamo riconoscere nell'altro ammalato un bisogno, solo, vecchio la parte rimossa di noi stessi, quella che l'ossessivo attivismo quotidiano tende a tenerci celata. Bisogna migliorare e personalizzare l'offerta di servizi e opportunità, bisogna razionalizzare gli interventi sociosanitari, evitando di ridurre al lumicino le già insufficienti risorse destinate all'assistenza e alla sanità. Occorrono pensioni più adeguate che permettano agli anziani una più sicura autonomia economica — qualcosa ha già fatto il nostro Governo — bisogna incentivare e premiare concretamente, economicamente chi si prende cura dei vecchi, occorre ridare forte valenza alla famiglia, offrendo risorse umane ed economiche per il loro sostegno. Bisogna ripensare soprattutto alla nostra organizzazione di vita occidentale, la nostra filosofia falsamente vincente, quando l'automazione tende sempre più a liberarci del tempo di lavoro e quando questo tempo potrebbe essere

proficuamente impiegato nel migliorare la qualità della vita dei soggetti più deboli e bisognosi.

Se non riusciremo a spezzare o a invertire questa spirale dell'emarginazione delle persone anziane, così come dei più deboli e indifesi, favorendo quindi la crescita e la diffusione dell'accoglienza e della solidarietà, base di una nuova cultura della vita, non potremo che assistere passivamente alla crescita di domande senza risposte, di rifugio in gesti di disperazione, al dominio dell'indifferenza e all'affermazione dell'egoismo in un mondo arido e senza valori. Oltre a ciò, è stato considerato che circa il 5 per cento della popolazione italiana è colpita almeno da una disabilità. La fascia di popolazione affetta da disabilità necessita di particolari attenzioni sia perché è costituita da persone destinate a convivere con una limitazione spesso rilevante della propria autonomia funzionale sia perché è esposta al rischio di possibili ulteriori involuzioni. È evidente che i bisogni complessi di tali soggetti necessitano di risposte assistenziali articolate e composite che devono di logica scaturire da una revisione e da una riorganizzazione dei servizi offerti tesi non solo a gestire la menomazione o la minorazione funzionale del soggetto ma orientati verso un processo sanitario, sociale ed educativo, diretto a potenziare le funzionalità residue e a valorizzare le cosiddette abilità diverse.

La famiglia dovrebbe essere aiutata a trovare sul territorio delle risposte efficaci ai diversi problemi da risolvere e non diventare il semplice strumento per politiche inadeguate a risolvere le problematiche che si prefiggono l'integrazione sociale; infatti, alla famiglia è riconosciuto senza ombra di dubbio il ruolo insostituibile nell'assistenza ai non autosufficienti.

Occorre favorire e valorizzare le attività grazie alle quali gli anziani e le persone non autosufficienti in genere possano proficuamente mettere a disposizione il loro bagaglio di conoscenze e di esperienza per evitare ogni forma di isolamento e per combattere la solitudine; va, in questo senso, potenziata notevolmente

l'assistenza a domicilio. È necessario migliorare i centri riabilitativi, socio-educativi e residenziali integrandoli nella comunità e adeguare le strutture negli ambienti di studio, di lavoro, del tempo libero, di trasporto, alle necessità di vita e di lavoro di questi soggetti.

Per i non autosufficienti più giovani è necessario sviluppare la collaborazione con la scuola e le associazioni del volontariato e, perché no, anche con associazioni sportive. È necessario un maggiore coordinamento tra la scuola, i comuni e le aziende sanitarie locali per costruire, attraverso un lavoro di squadra, un efficace percorso di integrazione sociale del disabile. È pertanto pressante l'esigenza di individuare nuovi strumenti perché la società possa far fronte ai costi, crescenti in misura iperbolica, collegati alla disabilità in particolare nella sua componente anziana. Da qui la proposta della istituzione di un fondo di solidarietà. Si tratta di un problema di grandissima e crescente rilevanza economica, per i numeri in progressivo aumento della popolazione a cui si rivolge; in più, si tratta, come è noto, di bisogni su cui è assai arduo operare una valutazione statistica preliminare in modo esatto. Oltre ad adeguate risorse è altrettanto indispensabile un'adeguata organizzazione sia sul versante dell'assistenza sanitaria sia su quella sociale prevalentemente tese a mantenere il cittadino paziente al suo domicilio. Appare allora urgente una riorganizzazione delle strutture territoriali del servizio sanitario nazionale e, soprattutto, l'effettiva realizzazione di quella rete di servizi aperti sul territorio che dovrebbe costituire la più efficace modalità di assistenza globale, facilitando e stimolando tutte le iniziative per consentire la permanenza delle persone non autosufficienti nel proprio domicilio o presso il proprio nucleo familiare. Sono queste le premesse e le considerazioni basate su dati epidemiologici e scientifici, su riflessioni di ordine sociale, sanitario ed anche etico che hanno portato alla formulazione di ben cinque proposte di legge, tra cui quella da me presentata, con una positiva, approfondita e spesso

condivisa analisi dei componenti della XII Commissione, tutte tese a dare finalmente risposte concrete, efficaci, equilibrate ai preoccupanti, indilazionabili, finora irrisolti problemi delle persone anziane e non autosufficienti nonché delle famiglie che vivono quotidianamente questa pesante condizione.

Da tutto ciò è scaturito un testo largamente condiviso per l'istituzione di un fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti. Le prestazioni garantite da questo fondo, e finalizzate a ciò senza possibilità di deviazione verso altri obiettivi, vanno ad aggiungersi e ad integrare quelle ora insufficienti, previste dalla legge n. 328 del 2000, dalla legge n. 18 del 1986, dalla legge n. 381 del 1970 e dalla legge n. 382 del 1970, e dal decreto istitutivo dei livelli essenziali di assistenza.

Le finalità del fondo mirano ad erogare sia l'indennità di accompagnamento e di comunicazione sia a potenziare la rete dei servizi, ad erogare prestazioni assistenziali non previste nei LEA, nonché alla realizzazione di progetti individuali per le persone non autosufficienti, ad erogare i titoli per ottenere prestazioni sociali ed assegni di cura commisurati alla gravità dei bisogni, nonché a mettere a disposizione dei destinatari risorse necessarie al pagamento della quota sociale a carico dell'utente in caso di ricovero presso una RSA e a sostenere le famiglie agevolando il mantenimento delle persone non autosufficienti in ambito familiare.

Le problematiche che non devono essere sottaciute sono quelle relative alla copertura finanziaria. Calcoli realistici, come ascoltato dalla relatrice — che ringrazio sentitamente —, fanno prevedere la necessità di ulteriori e aggiuntivi 8 mila miliardi di vecchie lire.

Le difficoltà economiche mondiali, e quindi anche del nostro paese, sono reali ed effettive. L'ipotesi prospettata dalle proposte di legge di cui oggi ci occupiamo ipotizza una dotazione del fondo, di cui all'articolo 4, costituita dalle risorse destinate alle indennità di accompagnamento e di comunicazione e con le addizionali IRPEF e IRPEG nella misura media dello

0,75 per cento, con esenzione dei redditi medio-bassi, e delle eventuali addizionali regionali.

Come è noto, la Commissione finanze ha formulato parere contrario all'istituzione di una «tassa di scopo». Per onore della verità, come risulta dal resoconto della Commissione finanze nella seduta del 15 ottobre 2003, anche esponenti dell'opposizione hanno espresso seri dubbi sull'istituzione di una nuova tassazione, proponendo ipotesi diverse di finanziamento del fondo.

Si evince con chiarezza, allora, che mentre c'è ampia condivisione sui principi e sulle proposte e finalità di istituire un fondo di solidarietà per la non autosufficienza, esistono ampie contrarietà al ricorso ad un'imposta addizionale sui redditi, pur se minima e con l'esclusione dei redditi medio-bassi.

Esiste un'evidente difficoltà a reperire i fondi necessari, ma tutto ciò non disconosce affatto l'utilità e necessità di una legge, come quella di cui stiamo discutendo, attesa da numerosi anni da tanti cittadini e da tante famiglie che aumentano progressivamente con gli anni e che oggi, con crescenti difficoltà, sono costrette a ricorrere alle loro risorse — talora davvero minime — per far fronte ad un minimo sostegno alle persone non autosufficienti.

Questa momentanea difficoltà di ordine economico non può però essere strumentalizzata con argomentazioni del tutto ingiustificate e pretestuose, e spero che l'opposizione non lo faccia. Ai colleghi dell'opposizione voglio solo ricordare che, in sette anni, anche loro, per problemi economici, non sono riusciti a varare un provvedimento simile.

Comunque, ci rivolgiamo con fiducia al Governo, che ha già mostrato grande sensibilità nel sostenere le famiglie di anziani e di handicappati con altri provvedimenti. Siamo certi, anzi, che anche in questa circostanza non saranno deluse le attese di tanti cittadini, che vedono in questo progetto di legge l'ancora cui agganciarsi per

migliorare la loro qualità della vita (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Bindi. Ne ha facoltà.

ROSY BINDI. Signor Presidente, desidero iniziare il mio intervento con una citazione fresca di stampa, la *Lettera sull'Europa* che Romano Prodi ha inviato alle forze dell'Ulivo, nella quale credo vi sia un riferimento esplicito al problema che stiamo affrontando.

Recita la lettera: la tutela della salute sta essa stessa cambiando connotati con l'affermarsi di una popolazione sempre più anziana che pone il problema, e spesso il dramma, delle degenze di lunga durata, delle assistenze familiari e della cura dei malati terminali; nessuno è più debole di chi è malato, nessuno è più debole e bisognoso di chi è vecchio e malato. Sulla salute e sull'assistenza agli anziani, l'Europa si gioca il diritto di considerarsi una società civile.

Credo che queste parole non possano che essere condivise; del resto, non solo l'intervento della relatrice, ma anche quello dell'onorevole Di Virgilio hanno dimostrato un'impostazione culturale e politica simile a quella contenuta in questa citazione.

Credo che, in ciascuno di noi, vi sia consapevolezza sull'importanza di questo problema e sulla sua posizione strategica nell'ambito della vita della nostra società. Lo è in maniera particolare nel nostro paese: siamo, infatti, il paese più vecchio del mondo. Consideriamo quello di oggi un grande risultato, e lo riteniamo un elemento con il quale confrontarci e di fronte al quale assumere una posizione politica chiara, non più rinviabile.

La relatrice, l'onorevole Zanotti, ha già ricordato le cifre del problema; vale la pena richiamarle. Oggi, gli ultrasessantacinquenni sono il 16,5 per cento della popolazione, ma nel 2010 saranno il 20,4 per cento e nel 2030 il 27 per cento: si passerà, quindi, dagli attuali 10 milioni di ultrasessantacinquenni ai 14 milioni nel 2030.

Nel 2030, per ogni 100 ragazzi al di sotto dei 15 anni, vi saranno 307 persone con più di 65 anni: è una consistenza demografica assolutamente inedita che nessuna società ha fino ad oggi conosciuto.

Bisogna anche considerare che questa condizione di anziani oggi convive con una situazione sociale spesso molto difficile. Mensilmente l'INPS eroga 15 milioni di trattamenti previdenziali e, di questi, ben 11 milioni raggiungono al massimo 559 euro; oltre sette milioni di pensionati vivono al di sotto di quella famosa soglia del milione di lire al mese. Gli indici di povertà dimostrano una condizione difficile per gli anziani che vivono al centro nord e nelle aree metropolitane ed un anziano su due vive da solo.

Bisogna, inoltre, tener conto dell'evoluzione degli assetti familiari e dell'incidenza delle separazioni e dei divorzi che hanno ripercussioni non solo sui bambini, ma anche sull'assistenza degli anziani.

La politica degli affitti e del carovita, che oggi costituisce una vera e propria piaga, finisce per pesare in maniera particolare proprio sugli anziani.

In questa situazione generale, che riguarda un invecchiamento che non sembra più essere una conquista ed una risorsa nella nostra società, dobbiamo aggiungere il problema della non autosufficienza dovuta all'insorgere di patologie che spesso fanno i conti con un sistema sanitario che continua a sottovalutare l'importanza della prevenzione, anche con uno stile di vita che certamente non ci ha insegnato e non ci sta insegnando ad invecchiare bene.

Ebbene, in questo momento, nel nostro paese vengono erogati circa 600 mila assegni di accompagnamento. A questa cifra va aggiunto sostanzialmente un milione di persone che non usufruiscono neanche di questo sussidio e che vivono una situazione di non autosufficienza in età anziana. Ottocentomila sono i disabili, molti dei quali si trovano in una situazione di grandissima gravità. L'Eurispes dice che sono interessate, circa dieci milioni di persone attraverso il nucleo familiare diretto, il nucleo familiare parentale, da

questi problemi: si tratta di un quinto della popolazione, di una famiglia su tre per quanto riguarda, in maniera particolare, gli anziani.

La rete dei servizi fa i conti con la difficoltà di convertirsi ad una nuova domanda di salute. È inutile nascondere che il sistema sanitario nel suo complesso fatica a convertirsi da un sistema di cura della fase acuta della malattia ad un sistema che sa farsi carico delle disabilità e delle cronicità, che, anziché porsi solo il problema del guarire, si pone anche l'obiettivo del prendersi cura e dell'accompagnare la persona per tutta la sua esistenza.

A tutt'oggi, la rete della riabilitazione è la cenerentola del sistema sanitario nazionale e, per quanto in questi anni siano state investite enormi risorse anche nella riconversione delle strutture, in molte parti d'Italia le strutture destinate all'accoglienza degli anziani non autosufficienti, le RSA, costituiscono una rete tuttora insufficiente.

La famiglia resta, in qualche modo, il centro dell'assistenza e della presa in carico, con un costo psicologico, sociale e finanziario molto forte. Si considera che, per ogni anziano non autosufficiente, per un disabile, una famiglia sostenga un costo che va dai mille ai duemila euro mensili. Se consideriamo che ciò tocca un quinto della popolazione italiana, è chiaro che ci troviamo di fronte ad un problema sociale di portata enorme, innanzi al quale è chiaro ed evidente che il nostro sistema di *welfare* è a rischio.

Quest'ultimo è a rischio anche in quei capisaldi, in quelle colonne forti, rappresentati dal sistema sanitario e dal sistema previdenziale e non riesce a compiere i primi passi nel suo sistema ancora debole: quello dei servizi e delle politiche sociali, della rete dell'assistenza. Oggi si parla di nuovo *welfare*, ma questo non può non fare i conti con tale dato strutturale, oggettivo, innegabile.

Se posso aggiungere un elemento ancora più preoccupante credo che la nostra società sia a rischio. Vi è molta demagogia nelle espressioni che sembrano ispirare le

riforme di questa stagione: bisogna togliere ai nonni per dare ai nipoti. Semmai è stato possibile costruire uno Stato sociale nel conflitto tra le generazioni, certamente questo non è il momento di togliere ai nonni per dare ai nipoti. Infatti, una società che invecchia e ha quella struttura demografica non può che chiedere più risorse per l'età anziana. Ciò a meno che — abbiamo il coraggio di dirlo, come alcuni demografi hanno avuto il coraggio di affermarlo negli ultimi mesi — vi sia assuefazione ad un atteggiamento della società e, ahimè, anche della politica che finisce per accettare una sorta di eutanasia sociale come elemento quasi inevitabile per dare una soluzione che non si trova ad un problema così drammatico.

Ho colto del cinismo profondo quest'estate quando abbiamo tenuto nascosti settemila morti in più: li abbiamo conosciuti in un sottotitolo di giornale solo qualche settimana fa. Mi vengono in mente i demografi del settecento che consideravano le guerre, le pestilenze, le carestie qualcosa di provvidenziale che riequilibrava automaticamente, senza alcun bisogno di intervento, l'andamento demografico che diventava, anche allora, pesante. Vi è questo rischio se non si ha il coraggio di dare una soluzione seria a tale problema.

Non abbiamo intenzione di fare polemica su un provvedimento che portiamo in aula tutti insieme, che ha avuto una sorta di voto unanime, anche ricorrendo a qualche artificio, da parte della Commissione affari sociali, dopo due anni di lavoro il cui merito va dato in maniera particolare alla relatrice, ma anche a tutti coloro che vi hanno lavorato, non solo a chi ha presentato le proposte di legge. Non è una soluzione seria quella circolata in questi giorni che parla di 203 miliardi di euro messi a disposizione, in finanziaria, per un *bonus* di 20 euro al giorno per ciascuna famiglia. Va dato atto alla sottosegretaria Sestini di averlo affermato ieri in un'intervista a *la Repubblica*. Non è una proposta seria perché andrebbero a beneficiarne coloro che tengono gli anziani in casa. In questo momento sono quattro-

centomila i ricoverati nelle RSA ed un milione e mezzo sono le famiglie interessate. Bene, se questa è la cifra messa a disposizione ne potrebbero usufruire appena 18 mila. È chiaro che si tratterebbe di una lotteria molto ma molto più cinica di quella dell'aumento delle pensioni minime. Non è una proposta seria. In questi giorni non ne abbiamo più sentito parlare e ci auguriamo che non proceda.

Non è una soluzione seria tagliare in finanziaria, per tre anni consecutivi, le risorse al sistema di *welfare*, al servizio sanitario nazionale, al fondo sociale e, soprattutto, al trasferimento agli enti locali. Non sono proposte serie quelle circolate in questi anni per bocca del ministro Sirchia (le mutue, le assicurazioni), ma non è una proposta seria neanche il silenzio del Governo nel suo complesso perché la politica dello struzzo, certamente, non dà soluzione ad un problema così grave.

Credo, invece, che questo testo unificato sia una soluzione seria, che abbiamo voluto tutti insieme, ma che certamente ha voluto in maniera particolare l'opposizione: la prima proposta di legge presentata è a firma dell'onorevole Battaglia; il provvedimento è stato calendarizzato per richiesta del gruppo della Margherita e la relatrice appartiene ad un partito dell'opposizione. Ad ogni modo, vi abbiamo lavorato tutti insieme. È una soluzione seria, in quanto è una soluzione strategica, che veramente fa i conti con le esigenze del nuovo welfare ed è una proposta coraggiosa, come lo sono sempre le proposte e le soluzioni universalistiche. Noi partiamo, infatti, dalla consapevolezza che, se alle parti più deboli della popolazione non si dà una risposta ispirata dalla solidarietà e dall'universalità, non solo si crea un'ingiustizia in quella parte più debole, ma si rischia di scardinare tutto il sistema di welfare — ispirato in qualche modo all'universalismo — e in maniera particolare la risposta del servizio sanitario nazionale.

Crediamo, dunque, che sia arrivato il momento di assumersi la responsabilità di dire agli italiani — i quali peraltro oggi preferiscono sentirsi dire: più servizi, piut-

tosto che meno tasse; sta cambiando, infatti (come appunto dimostrano anche le recenti ricerche, prima ricordate dalla relatrice), il clima nel paese, dopo due anni e mezzo di cura da parte di una destra, che non potendo in qualche modo venire meno a qualche slogan elettorale, ha indebolito il sistema di sicurezze — che si aumenta l'addizionale IRPEF. Certamente ci vuole coraggio, ma sarebbe un gesto nobile da parte di un Governo che, pur avendo vinto le elezioni con lo slogan «meno tasse», avesse il coraggio di dire agli italiani: per far fronte ad una necessità che tocca una famiglia su tre noi abbiamo il coraggio, insieme a tutti, di chiedere una tassa di scopo (perché di questo si tratta), ricorrendo fra l'altro al sistema più equo; infatti sono circolate altre soluzioni (esistenti in altri paesi), come ad esempio l'assicurazione obbligatoria, ma sappiamo perfettamente che toccherebbe il costo del lavoro, che nel nostro paese è già molto alto e inciderebbe in maniera meno equa: essa interesserebbe una quota di contribuenti molto, ma molto più bassa di quella che invece fa riferimento ad un'addizionale IRPEF media dello 0,75 per cento, che naturalmente sollevarebbe dal pagamento coloro che non hanno nessuna imposizione fiscale e che sarebbe applicata secondo il principio costituzionale che noi riteniamo ancora valido, della gradualità, della proporzionalità e della progressività. Ci vuole certamente coraggio, però credo che questo coraggio verrebbe capito, in quanto troverebbe consenso tra gli italiani.

Noi interpretiamo il parere della Commissione finanze come una sostituzione nel caso in cui il Governo non intendesse approvare e dare parere favorevole su questa nostra proposta di legge. Tuttavia, diciamo subito anche ai nostri colleghi, che forse potrebbero anche avere — non lo nascondiamo, perché c'è — un atteggiamento trasversale da questo punto di vista, che noi che vi abbiamo lavorato ci sentiamo di difendere questa proposta, perché è una proposta seria, che offrirebbe una soluzione cominciando ad avviare un fondo di circa 8 mila miliardi di vecchie

lire, che aggiungendosi agli 8 mila miliardi degli assegni di accompagnamento consentirebbe di unire una risposta fondata sul trasferimento monetario ma anche una risposta fondata sul finanziamento di una rete di servizi nel territorio. C'è infatti un altro aspetto da sottolineare: in questo momento non solo c'è la solitudine delle famiglie di fronte al costo enorme di questo problema, ma c'è anche una risposta privata — oggi ogni famiglia è diventata una piccola casa di riposo — ed un dispendio di risorse che vengono erogate privatamente, ma anche perché solo privatamente vengono utilizzate, quando unite alle risorse di tutti e soprattutto trasformate in una rete di servizi per tutti potrebbero costare meno e rendere molto di più, certo, dando più importanza all'assistenza domiciliare, ma non dimenticando che in certe situazioni la famiglia, pur assistita, non può prendersi carico di un problema come questo. Quindi, il nostro fondo aiuterebbe anche le famiglie per quella quota che è a loro carico nel ricovero degli anziani e dei disabili nelle strutture ad assistenza sociosanitaria.

Per tutti questi motivi, riteniamo che questa sia una proposta seria, anche per il quadro di cooperazione istituzionale che vi è contenuto. Spetta allo Stato individuare i livelli essenziali di assistenza — peraltro già individuati nell'articolo 15 della legge n. 328 — ma, come dice la Costituzione, spetta sempre allo Stato finanziare tali livelli.

C'è una cooperazione con le regioni, che non sono soltanto le destinatarie del fondo in quanto, a loro volta, possono essere restituite alla loro autonomia impositiva, che è un altro mistero di questa stagione. Come si fa per la terza finanziaria a legare le mani nelle entrate fiscali a comuni e regioni? Se, in sanità, si approva l'accordo dell'8 agosto 2001, non si può l'anno successivo togliere alle regioni la possibilità di una autonomia impositiva nell'aumento dell'addizionale IRPEF per coprire i propri debiti. Lazio, Campania e Sicilia non ce la faranno più a risollevarsi dalla situazione dell'indebitamento e dell'impossibilità di qualunque

sviluppo del sistema di *welfare*! Almeno — faccio appello alla componente più sensibile esistente nella maggioranza — restituiamo l'autonomia impositiva a regioni e comuni. Con questa legge sarebbe possibile anche ciò. Esiste una collaborazione istituzionale con i comuni e con le unità sanitarie locali, che sarebbero il momento, la responsabilità istituzionale dell'organizzazione della rete dei servizi.

Questa è una proposta seria, in quanto potrebbe costituire anche un aiuto indiretto al Servizio sanitario nazionale di questo paese, sul quale la non autosufficienza senza assistenza pesa in maniera forte ed è un vincolo all'appropriatezza del sistema, dei ricoveri, dell'uso dei medicinali, del ricorso ad interventi di tipo sanitario nonché all'utilizzazione dei medici di famiglia e quant'altro. Una rete assistenziale, vera e autonoma rispetto al Servizio sanitario nazionale, in grado di facilitare l'integrazione sociosanitaria, costituirebbe anche un modo indiretto di finanziare il servizio sanitario nazionale senza dover destinare una lira allo stesso servizio.

Ci auguriamo che questa fatica comune venga presa sul serio dal Governo. Saremo disponibili a svolgere la nostra parte — come abbiamo fatto fino ad adesso — allo stesso modo di tutte quelle organizzazioni sociali che hanno richiesto questa soluzione (sindacati confederali, organizzazioni produttive).

Oggi, infatti, il commerciante, il piccolo imprenditore, l'artigiano hanno la consapevolezza di non poter svolgere bene il proprio lavoro in presenza di un carico assistenziale familiare che diventa anche per loro insostenibile finanziariamente e socialmente. Tali soggetti hanno richiesto la tassa di scopo in quanto, se può essere in crisi il patto fiscale tra cittadini e istituzioni, tale tassa diventa anche un modo per ricreare fiducia in un piccolo contratto, in un piccolo patto. Raccogliamo il contributo di tutti, lo traduciamo in questo servizio e valutiamo il modo con il quale ci si comporta nel tradurre in servizi le energie messe a disposizione.

Quindi, non solo i sindacati confederali, ma l'Italia della produzione, l'Italia dell'imprenditoria, delle aziende e delle imprese, chiede questo. Lo chiedono le associazioni dei disabili, lo chiedono le associazioni di volontariato, lo chiedono quegli italiani che sono disponibili anche a contribuire di più, pur di avere una risposta efficiente e solidale a un problema che ha una portata così forte e così importante.

Per questo motivo, ci auguriamo che il provvedimento in esame non finisca con la discussione di questa sera e non abbia un rinvio di furbizie: si evita di dire come la si pensa e si continua con la politica del silenzio. Ciò, infatti, vorrebbe dire rendersi complici di questa cultura, che dopo aver fatto tanto per restare un po' più in vita, decide che questa non è più una ricchezza e una conquista, ma è un peso, e che quindi si può cinicamente interrompere (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Castellani. Ne ha facoltà.

CARLA CASTELLANI. Signor Presidente, onorevoli colleghe, onorevoli colleghi, quanto accaduto la scorsa estate non può lasciarci indifferenti. Tutti ricordiamo come il caldo torrido e prolungato della scorsa stagione estiva abbia determinato in diversi paesi europei, compreso il nostro, un elevato tasso di mortalità, che ha colpito prevalentemente le persone anziane.

Questo tragico e certamente straordinario evento deve farci riflettere sulle reali condizioni di vita della nostra popolazione anziana, una sempre più larga fascia di nostri concittadini che hanno dato molto per la crescita sociale ed economica del paese. Si tratta di una fascia sicuramente più a rischio di altre, proprio a causa dell'età e delle patologie ad essa connesse, ma anche perché molto spesso è più sola e più emarginata, non solo di fronte alle quotidiane difficoltà della vita, ma anche nei confronti delle malattie, specie di quelle che portano a gravi disabilità e alla non autosufficienza.

Si tratta quindi di un tema, quello della condizione della popolazione anziana e dei suoi bisogni, che deve trovare nelle istituzioni una sensibilità ed un'attenzione particolari, per reperire le soluzioni più idonee per affrontare in maniera organica il problema. È una sensibilità ed un'attenzione che Alleanza nazionale sta cercando di dimostrare nei fatti: abbiamo presentato alcune proposte di legge, di cui una per l'istituzione di una commissione bicamerale per lo studio e l'approfondimento della condizione della popolazione anziana e un'altra, di cui sono prima firmataria, per l'istituzione di un fondo speciale per gli anziani non autosufficienti.

Quest'ultimo provvedimento, insieme ad altri presentati sul tema da diversi gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione, è stato oggetto di un approfondito lavoro in Commissione ed ha portato all'elaborazione di un testo unificato che è oggi all'attenzione dell'Assemblea, anche per superare l'inadeguatezza dell'attuale quadro normativo in materia di politiche per il sostegno alla condizione del cittadino anziano.

Infatti, la complessità e l'interdipendenza dei vari aspetti connessi alla longevità di massa richiedono strategie di ampio respiro, che determinano il coinvolgimento della società e dell'economia in tutti i settori: dalla scuola alla sanità, dalla formazione permanente all'organizzazione industriale, dal modello di unità abitativa ai trasporti, dall'organizzazione del tempo libero ai servizi di assistenza e ai servizi sociali sul territorio.

L'invecchiamento della popolazione, infatti, costituisce una straordinaria trasformazione demografica che da alcuni decenni investe tutti i paesi occidentali, sconvolgendo equilibri millenari. La situazione odierna è determinata da una migliore qualità della vita e dai progressi della medicina, ma ancor di più dalla diminuzione differenziata nel tempo della mortalità e della natalità, che storicamente hanno concorso in maniera diversa nel delineare la dinamica demografica.

Se fino al secolo scorso le variazioni erano legate soprattutto ad eventi eccezio-

nali e la variabile regolatrice era la mortalità, con i suoi ricorrenti e fortissimi picchi dovuti ad epidemie, carestie e guerre, attualmente il fulcro delle trasformazioni demografiche è costituito dalla natalità, il cui *trend* si sta omologando nei paesi europei e i cui bassissimi livelli, se dovessero prolungarsi nel lungo periodo, sono da considerare di allarme.

Il livello di natalità ha un'importanza cruciale. Nel caso del suo perdurare ai livelli attuali, la percentuale di ultrasessantenni sulla popolazione totale potrebbe passare da un valore del 24,2 per cento registrato nel 2000 ad uno del 46,2 per cento nel 2050. Questo incremento deve, però, far riflettere anche sul fatto che l'età che avanza può comportare, oltre al peggioramento delle condizioni di salute, tutta una serie di patologie invalidanti, come le patologie cronicodegenerative, che portano alla non autosufficienza.

E la dimensione dei bisogni delle persone anziane non autosufficienti ha assunto ormai una valenza tale da rendere ogni giorno sempre più indispensabile una risposta efficace ed organica da parte delle istituzioni, anche per sostenere le famiglie che non sempre sono in grado di garantire economicamente, fisicamente e psicologicamente un'assistenza ed una cura continuativa e qualificata alle persone non autosufficienti. La non autosufficienza in terza età, infatti, non può più essere considerata un evento straordinario; al contrario, sempre più diventa un rischio prevedibile con l'età che avanza, perché le condizioni di salute tendono inevitabilmente a peggiorare. Malattie come il morbo di Parkinson o di Alzheimer o malattie cronicodegenerative rendono e renderanno dipendenti un numero sempre crescente di persone. Ma anche la fascia di popolazione magari più giovane, affetta da disabilità, necessita di particolare attenzione sia perché costituita da persone destinate a convivere con una limitazione spesso rilevante della propria autonomia funzionale sia perché esposta al rischio di possibili ulteriori involuzioni.

È evidente che i bisogni complessivi di tali soggetti necessitano di risposte assi-

stenziali articolate che devono, di logica, scaturire da una rivisitazione e da una riorganizzazione dei servizi offerti, tesi non soltanto a gestire la minorazione funzionale del soggetto ma orientati anche verso un percorso sanitario, sociale e riabilitativo diretto a potenziare le funzionalità residue, al fine di poter meglio gestire nel tempo anche la non autosufficienza. È pertanto pressante l'esigenza di individuare nuovi strumenti, perché un problema di così forte e crescente impatto non può trovare soluzioni negli strumenti ordinari dell'assistenza. Appare urgente, allora, adeguare oltre che le risorse economiche, certamente insufficienti, anche le strutture territoriali del servizio sanitario e, soprattutto, l'effettiva organizzazione in rete dei servizi assistenziali, che dovrebbero costituire la più efficace modalità di assistenza globale, facilitando e stimolando tutte le iniziative necessarie per consentire prioritariamente la permanenza delle persone non autosufficienti nel proprio domicilio o presso il proprio nucleo familiare oppure fornendo loro servizi adeguati e personalizzati che aiutino in maniera concreta e solidale gli anziani e le famiglie.

Mi avvio a concludere, affrontando il nodo cruciale di questo disegno di legge, che — come hanno detto anche i colleghi — è stato approvato a larga maggioranza in Commissione. Mi riferisco alla copertura finanziaria che, nel provvedimento, viene individuata con un'imposta addizionale sui redditi delle persone fisiche e giuridiche. Signor sottosegretario, se questa strada non è percorribile, troviamo altre forme di finanziamento, magari graduandole. Ma non possiamo aspettare altro tempo per fornire risposte serie alle famiglie e agli anziani, anche considerando che l'Ulivo, che ha governato questo paese per sette anni, ha disatteso le aspettative del paese anche su questo tema (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e della Lega nord Padania*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Zanella. Ne ha facoltà.

LUANA ZANELLA. Signor Presidente, è stato detto ripetutamente che l'Italia è un

paese che invecchia. Gli italiani ultrasessantacinquenni sono il 18,25 per cento della popolazione. Coloro che hanno superato la veneranda età di 75 anni sono il 6,7 per cento. Nel 1975 i giovani erano 17,5 milioni e gli anziani 9,6.

Nel 2025 il rapporto si invertirà e i giovani saranno solo 6,9 milioni mentre gli anziani ben 17,7 milioni. Due milioni di persone con più di 65 anni sono disabili; 560 mila, secondo i dati forniti dal rapporto promosso dallo SPI-CGIL realizzato dalla fondazione Brodolini e dal Politecnico di Milano, lo sono in modo grave; il 47,5 per cento degli anziani ultraottantenni non è autosufficiente; il 76,1 per cento degli anziani non autosufficienti vengono assistiti dalla famiglia.

Con grave ritardo e in modo inaccettabilmente disomogeneo, il sistema di assistenza sociale e sanitario si è fatto carico di questo problema. In alcuni comuni si è realizzata una rete efficiente di servizi e interventi molto articolata e incentrata sulla domiciliarità. In altri, l'unica alternativa alla presa in carico da parte della famiglia degli anziani non autosufficienti è il ricovero nella casa di riposo. Sappiamo quanto provvidenziale sia stata l'offerta sul mercato del lavoro sociale rappresentata dalle cosiddette badanti, che noi preferiamo chiamare assistenti familiari.

Anche il sistema sanitario che ha sempre dato priorità alla cura ospedaliera, come diceva prima l'onorevole Bindi, deve confrontarsi con la crescente prevalenza di patologie croniche ad effetto invalidante e deve riorganizzarsi, puntando sulla prevenzione, sulla riabilitazione ed il mantenimento del potenziale di autonomia individuale. Fondamentale è il perseguimento dell'integrazione socio-sanitaria per la cura e l'accudimento di persone che richiedono in modo costante e continuativo prestazioni sanitarie ed assistenziali. Va ricordato quanto già veniva denunciato alla presentazione della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Nel corso del 1999 due milioni di famiglie italiane sono scese sotto la soglia della povertà a fronte

del carico di spese sostenute per la cura di un componente affetto da una malattia cronica.

Il testo che qui discutiamo è frutto di una lunga elaborazione avvenuta nel confronto serrato ma aperto e trasversale, sia all'interno della Commissione, nel corso delle tante e tanto utili audizioni, sia in occasione degli incontri e convegni effettuati sul territorio. La proposta che discutiamo in aula ovviamente è ancora perfezionabile ma mi pare che sostanzialmente accolga suggerimenti provenienti da enti locali, sindacati, associazioni dei disabili, dei familiari, dell'ANCI, delle regioni e altre ancora e da molti degli emendamenti presentati in Commissione. Va dato atto alla collega relatrice Zanotti di un lavoro molto sapiente e paziente che ci porta oggi ad avere un testo molto importante e molto interessante.

Di fronte ad una situazione di invecchiamento progressivo della popolazione e agli impegni assunti politicamente da tutti partiti ma anche legislativamente rispetto alla disabilità grave, noi dobbiamo prendere delle decisioni in modo coerente e tempestivo. Dobbiamo dare risposte conformi al dettato costituzionale, a partire dal rispetto del principio universalistico, che significa che tutti e ciascuno, come ciascuna, hanno il diritto ad un'assistenza speciale in caso di non autosufficienza degna di questo nome, a prescindere dalla propria, soggettiva situazione economica, sociale e geografica. Questo presuppone un dovere in capo a tutti e a ciascuno di contribuire secondo il criterio della progressività del reddito in modo da poter finanziare davvero il fabbisogno. Ricordo che questo già funziona, per esempio, nella provincia autonoma di Trento, dove è già in vigore una legge sui servizi alla non autosufficienza finanziati con un contributo proporzionale al reddito.

Si tratta, infatti, di un'assistenza complessa e molto costosa che si sostiene solo se finanziata in modo costante e continuativo con la fiscalità di carattere generale. Solo così si sostanzia e si inverte la solidarietà sociale rispetto a situazioni di bisogno estremo.

Solo in questo modo si riescono a garantire — si spera — in modo uniforme su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali di assistenza per le persone non autosufficienti (*Applausi dei deputati dei gruppi Misto-Verdi-l'Ulivo e dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Francesca Martini. Ne ha facoltà.

FRANCESCA MARTINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, gli articoli 3, 31 e 38 della Costituzione sanciscono rispettivamente che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana; indicano poi di agevolare con misure economiche l'adempimento dei compiti della famiglia e di garantire ad ogni cittadino inabile al lavoro il diritto all'assistenza sociale. Io aggiungerei, lo leggo implicitamente in tutti questi dettami costituzionali, il diritto della persona non autosufficiente a vivere nella propria famiglia.

È chiaro che questo diritto ha bisogno di interventi che abbiano alla base un grande principio di valorizzazione delle risorse esistenti e disponibili, a favore di tutti i cittadini. È chiaro che il numero delle persone con disabilità è oggi in Italia, per svariati motivi, sempre di più il risultato dell'ampliamento dell'età media della popolazione, dell'aumento di incidenti che lasciano persone con patologie acquisite invalidanti e delle risorse della medicina che permettono di mantenere in vita anche persone che, nel secolo scorso, anche pochi decenni fa, non avrebbero resistito, di fronte a grossi problemi di salute.

Le persone con disabilità sono prevalentemente concentrate tra gli anziani. Abbiamo ricordato il 73,2 per cento, per un totale di 1,9 milioni di persone, per le quali il rischio di malattie, in particolare di quelle invalidanti, aumenta esponenzialmente con il passare degli anni.

Basti ricordare che le persone tra i 65 e i 74 anni sono disabili per il 9,3 per cento. Passano però al 20 per cento tra i

75 e i 79 anni per arrivare al 47,5 per cento tra le persone con più di ottant'anni; vorrei ricordare che nel 2015 le persone con più di ottant'anni saranno più del 50 per cento.

Vanno comunque considerati disabili non anziani 87 mila minori e le rispettive famiglie che devono costruire una vita accettabile con i propri figli. Sono 127 mila le persone tra i 18 ed i 34 anni e 505 mila le persone tra i 35 e i 64 anni.

Complessivamente, come già ricordato, possono essere considerati disabili gravi circa un milione e mezzo di persone, il 2,8 per cento della popolazione. Le famiglie con almeno un disabile grave sono un milione e 403 mila, il 6,6 per cento delle famiglie italiane.

È chiaro che un provvedimento di questo tipo doveva necessariamente trovare la piena condivisione di tutti i componenti della Commissione. Peraltro, sono state presentate proposte da gruppi di maggioranza e opposizione e devo ringraziare la relatrice, perché ha saputo condurre il lavoro in Commissione, tenendo conto di dati concreti, di spirito di collaborazione e, soprattutto, della buona fede di tutti i componenti della Commissione.

Devo anche sottolineare che già il libro bianco sul *welfare* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del febbraio 2003 aveva definito urgenti ed improcrastinabili le misure a favore delle persone non autosufficienti e dei loro familiari. L'aumento, quindi, della percentuale delle persone anziane sul totale della popolazione evidenzia problematiche inerenti alla riorganizzazione dell'offerta di servizi sanitari e sociali.

La tematica coinvolge non solo la natura dei servizi presi in considerazione ma anche le loro modalità di erogazione e di distribuzione.

La problematica, come ricordato, scaturisce da considerazioni di carattere demografico, ma anche, di natura strettamente epidemiologica. Negli ultimi anni si è registrato un aumento eccezionale del numero di persone affette da malattie croniche gravi che sopravvivono per molti anni.

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 sciogla 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 GAMBÀ, *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,

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.*