

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Variazione nella composizione della Commissione	383
Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo. C. 2498 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	383
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere del Relatore</i>)	389
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	390

SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare. C. 698 Grassi, C. 1352 Argentin e C. 2205 Miotto (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	386
AVVERTENZA	388

SEDE CONSULTIVA

Martedì 15 luglio 2014. — Presidenza del vicepresidente Eugenia ROCCELLA.

La seduta comincia alle 13.55.

Variazione nella composizione della Commissione.

Eugenia ROCCELLA, *presidente*, comunica che il deputato Lorenzo Becattini entra a far parte della Commissione.

Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo.

C. 2498 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla III Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Eugenia ROCCELLA, *presidente*, ricorda che la Commissione è oggi convocata per l'espressione, in sede consultiva, del parere alla III Commissione Affari esteri sul disegno di legge C. 2498, approvato dal Senato, recante « Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo ».

Ricorda, altresì, che il parere dovrebbe essere espresso nella seduta odierna, essendo il provvedimento calendarizzato in Aula a partire da domani, 16 luglio, ove concluso dalla Commissione di merito.

Dà, quindi, la parola, al relatore Gigli per lo svolgimento della relazione.

Gian Luigi GIGLI (PI), *relatore*, ricorda che il provvedimento in esame si compone di 34 articoli suddivisi in sei Capi e che è stato ampiamente modificato sia nel corso

dell'esame al Senato che presso la Commissione di merito. Prima di esaminare più analiticamente le disposizioni recate dal provvedimento, osserva che da un lato l'attività di cooperazione presenta forti contatti con le competenze della Commissione, avendo principalmente ad oggetto iniziative di carattere sociale e sanitario, ma che dall'altro la proposta interviene soprattutto sugli aspetti gestionali che interessano solo marginalmente la XII Commissione.

Il Capo I (articoli 1-3) contiene i principi fondamentali e le finalità della cooperazione allo sviluppo. L'articolo 1 afferma, al comma 1, il principio secondo il quale la cooperazione allo sviluppo è parte non solo « integrante » della politica estera dell'Italia, già contenuto nella legge n. 49 del 1987, ma anche « qualificante » di questa; chiarisce inoltre che i principi ispiratori sono quelli delineati nella Carta delle Nazioni Unite, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e nell'articolo 11 della Costituzione.

L'articolo 2 individua, al comma 1, i destinatari dell'azione di cooperazione: popolazioni, organizzazioni e associazioni civili, il settore privato, istituzioni nazionali e amministrazioni locali dei Paesi partner. Il comma 2 indica i criteri di realizzazione delle iniziative di cooperazione, che dovranno rispettare i principi di efficacia concordati a livello internazionale nonché quello di efficienza, di trasparenza e di economicità.

Segnala in particolare il comma 5 che esclude che gli stanziamenti per la cooperazione siano utilizzabili, direttamente o indirettamente, per finanziare le attività di natura militare, escludendo esplicitamente dall'ambito di applicazione anche le attività della cosiddetta CIMIC (Civil-Military Cooperation), svolte dai contingenti italiani all'estero. L'articolo 3, introdotto nel corso dell'esame al Senato, modifica la denominazione del Ministero degli affari esteri in « Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale » (MAECI).

Il Capo II (articoli 4-10) delimita gli ambiti di applicazione della legge.

L'articolo 4 elenca le diverse tipologie di intervento di Aiuto Pubblico allo sviluppo (APS), che vengono più dettagliatamente descritte nelle norme successive. L'articolo 5, delinea le modalità di partecipazione dell'Italia all'attività di organismi internazionali e al capitale di istituzioni finanziarie multilaterali, definendo altresì al comma 5 il ruolo del MEF. L'articolo 6 disciplina la partecipazione dell'Italia alla definizione delle politiche europee e ai programmi di sviluppo dell'Unione europea, imponendo l'armonizzazione delle politiche nazionali di cooperazione con quelle portate avanti dall'UE e affidando al MAECI, d'intesa con il MEF, la responsabilità di tutte le relazioni con l'UE in materia di cooperazione, ivi compresi i FES. L'articolo 7 disciplina le attività a dono nell'ambito delle relazioni bilaterali, finanziate ed attuate tramite la nuova Agenzia italiana di cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 17, e afferma il principio della appropriazione (*ownership*) dei processi di sviluppo da parte dei soggetti beneficiari, lasciando al MAECI la competenza per gli accordi bilaterali e prevedendo al comma 2 anche la possibilità che gli aiuti si realizzino sotto forma di sostegno al bilancio degli Stati partner. Sempre in ambito bilaterale, l'articolo 8 prevede la possibilità che il Ministro dell'economia, su proposta del Ministro degli esteri e della cooperazione internazionale ed anche in consorzio con enti e banche esteri, conceda l'erogazione di crediti agevolati a Stati di paesi partner, per il tramite di un istituto finanziario gestore. L'articolo 9 disciplina la materia del partenariato territoriale, con il riconoscimento del ruolo delle regioni e degli altri enti territoriali, che si avvalgono, di norma, dell'Agenzia.

L'articolo 10 disciplina gli interventi internazionali di emergenza umanitaria, identificandone i fini, le procedure e i soggetti attuatori. Tali interventi sono deliberati dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale ed attuati dall'Agenzia, anche avvalendosi dei soggetti della cooperazione elencati al capo V, che abbiano specifica e compro-

vata esperienza in materia. Per gli interventi di primo soccorso all'estero, il comma 2 ribadisce la competenza del Dipartimento della protezione civile.

I Capi III (articoli 11-16) e IV (articoli 17-21) disciplinano rispettivamente l'indirizzo politico, il governo e il controllo della cooperazione e le strutture operative costituite dall'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo, dalla Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo e dal Comitato congiunto per la cooperazione allo sviluppo. La riforma della *governance* rappresenta a suo avviso uno degli elementi più innovativi del provvedimento in esame.

Il Capo V (articoli 22- 28) disciplina i soggetti della cooperazione allo sviluppo, la partecipazione della società civile e i partenariati internazionali. Richiama l'attenzione della Commissione in particolare sull'articolo 25, che disciplina la partecipazione delle organizzazioni della società civile tra le quali ONG, ONLUS, imprese sociali, altri soggetti, nonché organizzazioni con status consultivo da almeno quattro anni presso l'ECOSOC e l'articolo 26, che disciplina la partecipazione di soggetti aventi finalità di lucro alle attività di cooperazione, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenzialità e responsabilità sociale.

Il Capo VI contiene le norme transitorie e finali comprese, all'articolo 32, le norme sulla copertura finanziaria.

Richiama, infine, l'attenzione della Commissione sul fatto che tra i soggetti della cooperazione il provvedimento include anche le associazioni di immigrati che mantengono un legame con i territori di origine. Sottolinea anche, in tema di *governance*, il ruolo affidato alla Corte dei conti in materia di controllo dei bilanci della istituenda Agenzia, a cui peraltro è concessa un'ampia autonomia, anche contabile, e la positiva previsione di indicatori misurabili in maniera oggettiva.

In conclusione, si riserva di formulare una proposta di parere a conclusione del dibattito.

Paolo BENI (PD) dichiara che a suo parere la proposta di legge in esame

rappresenta un importante passo in avanti e risponde alle richieste, ormai ventennali, di riforma della legge n. 49 del 1987 provenienti dagli operatori del settore. Richiama in proposito il profondo mutamento intercorso negli ultimi decenni con i fenomeni della globalizzazione e della crescita dell'interdipendenza tra le diverse aree del mondo. A suo avviso non si tratta più di prevedere l'aiuto del nord verso il sud del mondo ma di individuare nuovi contenuti ed attori per uno sviluppo sostenibile che assicuri anche la convivenza pacifica.

Segnala che la proposta in esame tiene conto anche dei nuovi soggetti della cooperazione, quali enti locali, sindacati, organizzazioni di volontariato e gruppi di cittadini, tramite la previsione di un nuovo elenco nazionale, e si pone come obiettivi da raggiungere la pace, la tutela dei diritti umani, la lotta alla povertà e alle disuguaglianze e la tutela dell'ambiente. Sottolinea che un pilastro della riforma è rappresentato dal nuovo sistema di *governance* costituito dal vice ministro con delega specifica, dal Comitato interministeriale per lo sviluppo, dalla nuova Agenzia e dal Comitato congiunto.

Concorda infine con le considerazioni del relatore circa la natura delle competenze della XII Commissione rispetto al provvedimento in esame.

Paola BINETTI (PI) sottolinea la necessità di rafforzare la cooperazione nel settore della conoscenza, anche attraverso più intensi legami a livello universitario, e di aiutare i Paesi del sud del mondo ad uno uso equilibrato delle risorse naturali, evitando facili arricchimenti immediati che portano conseguenze negative in un futuro prossimo.

Gian Luigi GIGLI (PI), *relatore*, illustra una proposta di parere favorevole con due condizioni relative al ruolo del Ministro della salute nella predisposizione del documento triennale di programmazione e ad una maggiore tutela delle richieste di collocamento in aspettativa per lo svolgimento di attività di cooperazione, pro-

blema sentito in particolare dal personale sanitario (*vedi allegato 1*).

Paolo BENI (PD), nel condividere in linea generale i contenuti dei rilevati contenuti nella proposta di parere, giudica preferibile la loro espressione sotto forma di osservazione. Ricorda che in ogni caso il Ministro della salute è incluso tra i soggetti facenti parte del Comitato interministeriale di cui è prevista l'istituzione.

Gian Luigi GIGLI (PI), *relatore*, pur rilevando che accanto al Ministero degli esteri e a quello dell'economia il Ministero della salute dovrebbe rivestire un ruolo più importante di altri dicasteri in quanto la cooperazione italiana è tradizionalmente caratterizzata da una forte presenza della componente sanitaria, si dichiara disponibile a trasformare la condizione da lui proposta in osservazione.

Invita invece ad essere più incisivi per quanto concerne il collocamento in aspettativa per lo svolgimento dell'attività di cooperazione, ricordando che è una facoltà già concessa dalla normativa vigente ma che non trova concreta applicazione, in particolare per i medici e per tutto il personale sanitario.

Eugenia ROCCELLA, *presidente*, concorda con i rilevati espressi dal relatore, ricordando le difficoltà che si verificano per la concessione dell'aspettativa.

Paola BINETTI (PI) evidenzia, specialmente in campo sanitario, l'opportunità di utilizzare procedure di sostituzione collaudate, come quella relativa alla maternità, per garantire tutti i portatori di interesse nel caso di personale che richieda l'aspettativa per lo svolgimento di attività di cooperazione.

Donata LENZI (PD) ritiene, da un punto di vista meramente tecnico, che se la Commissione intende esprimere un parere con condizioni esse andrebbero espresse in una formula affine a quella degli emendamenti. Osserva però che in relazione al problema dell'aspettativa una

proposta normativa più incisiva possa comportare problemi di copertura finanziaria a causa dei possibili oneri previdenziali. Propone pertanto l'espressione di semplici osservazioni, invitando i colleghi eventualmente a predisporre emendamenti comuni da presentare in Assemblea per disciplinare l'aspettativa del personale sanitario che presenta sicuramente delle specificità, anche per l'indubbio rilievo nelle attività di cooperazione.

Gian Luigi GIGLI (PI), *relatore*, alla luce del dibattito svolto, formula una nuova proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 2*).

La Commissione approva la proposta di parere come riformulata dal relatore.

La seduta termina alle 14.45.

SEDE REFERENTE

Martedì 15 luglio 2014. — Presidenza del vicepresidente Eugenia ROCCELLA. — Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Franca Biondelli.

La seduta comincia alle 14.45.

Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare.

C. 698 Grassi, C. 1352 Argentin e C. 2205 Miotto.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato, nella seduta del 1° luglio 2014.

Eugenia ROCCELLA, *presidente*, ricorda che la Commissione prosegue oggi l'esame, in sede referente, delle abbinata proposte di legge C. 698 Grassi, C. 1352 Argentin e C. 2205 Miotto: Disposizioni in materia di assistenza in favore delle per-

sone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare.

Dà, quindi, la parola a coloro che intendono intervenire.

Paola BINETTI (PI) ricorda che una riflessione sui temi oggetto delle proposte di legge è iniziata nelle passate legislature e che il processo normativo si trova pertanto in ritardo rispetto ad un bisogno urgente che cresce nel Paese.

Sottolinea la necessità di una visione complessiva che tenga conto dell'evoluzione demografica della popolazione italiana ma anche delle forti differenze a livello regionale. Ritiene necessaria una riflessione sulle risorse da utilizzare, ricordando in proposito che l'Unione europea si è recentemente detta favorevole all'utilizzo delle risorse europee per interventi strutturali di assistenza continuativa agli anziani.

Osserva che tra le forme di non autosufficienza rientrano gli anziani fragili, i malati cronici e i soggetti diversamente abili e che le politiche pubbliche devono tenere conto che, in relazione a questi soggetti, vi è un diverso grado di importanza dell'assistenza sanitaria rispetto a quella di tipo sociale. Vi è in ogni caso necessità di una riforma strutturale che tenga conto dell'inevitabile riduzione del ruolo svolto sinora dalle famiglie. Appaiono opportuni interventi che, ove possibile, spostino avanti nel tempo il momento della non autosufficienza.

Rileva che la figura del badante può svolgere un ruolo importante soprattutto se adeguatamente formata per gestire le micro-emergenze e interpellare correttamente le strutture sanitarie. Ricorda le iniziative portate avanti nella scorsa legislatura, in particolare dalla collega Francesca Martini, per concedere agevolazioni fiscali in caso di ricorso a badanti anche in ragione del maggior costo per la collettività dell'utilizzo delle strutture residenziali.

Ribadisce che la famiglia non può più essere l'unico punto di riferimento sia per l'evoluzione demografica sia per il mutamento della struttura sociale e che qua-

lunque siano le forme di sostegno – badanti, residenze, *voucher*, volontariato – appare essenziale individuare figure di riferimento per garantire maggiore efficacia agli interventi. Evidenzia in proposito con preoccupazione i dati INPS che segnalano una diminuzione del numero dei badanti, sia se si tratta di un fenomeno reale che di un maggiore utilizzo del lavoro nero.

Ricorda che accanto agli studi necessari a comprendere l'evoluzione dei bisogni di assistenza sul lungo periodo dal punto di vista quantitativo, occorre considerare anche l'aspetto qualitativo degli stessi.

Osserva che tutte le proposte in esame presentano aspetti interessanti e in un certo senso creativi e portatori di una cultura del servizio che implica l'utilizzo di congrue dotazioni finanziarie. Auspica pertanto l'adozione di una posizione comune tesa a non accettare, su un tema così importante, le obiezioni di chi sostiene che non è possibile in ogni caso reperire le risorse necessarie.

Daniela SBROLLINI (PD) ringrazia i presentatori e la relatrice per il lavoro svolto sinora che riprende le proposte portate avanti nella scorsa legislatura ed adempie ad un impegno preso nei confronti di cittadini che attendono con urgenza delle risposte.

Concorda con la collega Binetti sull'importanza di una visione di insieme che tenga conto del complesso delle realtà nazionali, anche in ragione della forte disuguaglianza del livello di assistenza sul territorio. Auspica l'adozione di un testo unificato per dare celermente risposta alle richieste provenienti dalla società e reperire le risorse necessarie. Invita a non dimenticare che i soggetti interessati appartengono a tutte le fasce di età, a cominciare dai bambini.

Oltre all'individuazione delle opportune risorse finanziarie, giudica importante poter assicurare allo Stato una funzione di controllo e di sicurezza, anche per superare le già richiamate profonde differenze rispetto al livello dell'assistenza nelle diverse regioni.

Ritiene che grazie al lavoro svolto in questa e nella passata legislatura la Commissione sia in grado, in collaborazione con il sottosegretario Biondelli, che ben conosce il tema e sul quale si è impegnata, di dare risposte valide ai soggetti che chiedono sicurezza, certezza delle cure e presa in carico dei loro cari.

Ileana ARGENTIN (PD) nell'esprimere apprezzamento per il fatto che sia il sottosegretario Biondelli a seguire per conto del Governo il tema oggetto delle proposte di legge in esame, ritiene che la Commissione possa presentarsi unita nell'affrontare il difficile tema dell'individuazione delle risorse necessarie. A conferma dell'urgenza della questione segnala che sono pervenute in 10 giorni oltre 67.000 firme per una petizione *on-line*, da lei promossa, di sostegno all'approvazione di una legge in materia. Dichiarò, altresì, che per il raggiungimento dell'obiettivo concreto è disposta, ove necessario, a mettere da parte la proposta di legge a sua firma.

Segnala che nei colloqui con le famiglie emerge con maggiore chiarezza la volontà di preservare la qualità della vita dei fratelli e delle sorelle dei soggetti bisognosi di assistenza. Nel ribadire l'urgenza del tema in discussione, osserva che in alcune situazioni, in assenza di interventi normativi, si potrebbe anche parlare di « omicidi di Stato » nel caso di gesti dettati dalla disperazione.

Ritiene che una congrua dotazione di risorse sia conseguibile, tenendo conto che non tutti i soggetti sono caratterizzati dalla medesima situazione economica.

Filippo FOSSATI (PD), nell'auspicare una conclusione rapida dell'*iter* del provvedimento in esame, le cui finalità sono senz'altro pienamente condivisibili, ritiene che una volta approvato sarà comunque necessario aprire e affrontare il grande tema della vita indipendente, al fine di consentire a tutti anche a prescindere

dalla esistenza in vita dei genitori di condurre una esistenza dignitosa. Il provvedimento in esame è infatti incentrato sull'aiuto ai disabili nella fase della loro vita successiva alla morte dei genitori, mentre sarebbe a suo avviso necessario mettere al centro delle politiche sociali di sostegno alla disabilità il soggetto disabile medesimo.

Inoltre, sottolinea che la riuscita e l'efficacia degli interventi di assistenza previsti si potranno misurare in base a quelli che saranno le modalità e i criteri per l'attribuzione dei medesimi e al quantitativo di risorse economiche messe a disposizione dalla legge per il finanziamento di programmi di intervento per la cura e l'assistenza dei disabili gravi, svolti da associazioni di volontariato e da altri organismi senza scopo di lucro.

Evidenzia, infine, come potrebbe essere invece complicato inserire in questo quadro di risorse economiche e di valutazione dei progetti la contribuzione privata individuale, ad esempio in caso di eredità di notevole entità per la distribuzione della quale, anche a un livello di comunità, la normativa fiscale e tributaria non fornisce un efficace contributo.

Eugenia ROCCELLA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.25.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

SEDE REFERENTE

*Istituzione del « Giorno del dono ».
C. 2422, approvata dal Senato.*

ALLEGATO 1

**Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo.
C. 2498 Governo, approvato dal Senato.**

PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE

La XII Commissione (Affari sociali),

esaminato per le parti di competenza il nuovo testo disegno di legge C. 2498 Governo, approvato dal Senato, recante « Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo », quale risultante dagli emendamenti approvati dalla III Commissione;

considerato che la cooperazione sanitaria internazionale è storicamente ed economicamente parte rilevante e significativa della cooperazione italiana;

apprezzata la previsione, all'articolo 16, comma 1, volta ad includere nella composizione del Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo la rappresentanza delle organizzazioni di volontariato internazionale;

ritenuta opportuno garantire la piena fruibilità del diritto al collocamento in aspettativa per lo svolgimento delle attività di cooperazione previste dalla presente legge, soprattutto al personale sanitario che più frequentemente è soggetto a difficoltà ad ottenere il nulla osta dell'amministrazione di provenienza a causa del blocco del *turn-over* del personale medesimo,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) all'articolo 12, comma 1, in analogia a quanto già previsto per il MEF per quanto riguarda l'esercizio delle competenze di cui all'articolo 5, comma 5, si preveda che, limitatamente alle competenze e ai progetti di natura sanitaria, il documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo venga predisposto acquisendo anche il concerto del Ministro della salute;

b) al fine di garantire la piena applicazione della norma di cui all'articolo 27, comma 2, sul diritto al collocamento in aspettativa per lo svolgimento delle attività di cui al comma 1 sia previsto che tale diritto sia riconosciuto in modo incondizionato, prevedendo la possibilità per le amministrazioni di provenienza del personale collocato in aspettativa di avvalersi degli assegni trattenuti a quest'ultimo per assunzioni temporanee sostitutive.

ALLEGATO 2

**Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo.
C. 2498 Governo, approvato dal Senato.**

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XII Commissione (Affari sociali),

esaminato per le parti di competenza il nuovo testo disegno di legge C. 2498 Governo, approvato dal Senato, recante « Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo », quale risultante dagli emendamenti approvati dalla III Commissione;

considerato che la cooperazione sanitaria internazionale è storicamente ed economicamente parte rilevante e significativa della cooperazione italiana;

apprezzata la previsione di cui all'articolo 16, comma 1, volta ad includere nella composizione del Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo la rappresentanza delle organizzazioni di volontariato internazionale;

ritenuto opportuno garantire la piena fruibilità del diritto al collocamento in aspettativa per lo svolgimento delle attività di cooperazione previste dalla presente legge, soprattutto al personale sanitario che più frequentemente è soggetto a difficoltà ad ottenere il nulla osta dell'amministrazione di provenienza a causa del blocco del *turn-over* del personale medesimo,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 12, comma 1, valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere, in analogia a quanto già disposto per il Ministero dell'economia e delle finanze per quanto riguarda l'esercizio delle competenze di cui all'articolo 5, comma 5, che, limitatamente alle competenze e ai progetti di natura sanitaria, il documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo venga predisposto acquisendo anche il concerto del Ministro della salute;

b) al fine di garantire la piena applicazione della norma di cui all'articolo 27, comma 2, sul diritto al collocamento in aspettativa per lo svolgimento delle attività di cui al comma 1, valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere che tale diritto sia riconosciuto in modo incondizionato, consentendo alle amministrazioni di provenienza del personale collocato in aspettativa di avvalersi degli assegni trattenuti a quest'ultimo per assunzioni temporanee sostitutive.