

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.