

codice di procedura penale. La disposizione, naturalmente, dovrà essere adeguata alla legge sulle indagini difensive, quando questa sarà promulgata e pubblicata, il che dovrebbe avvenire a giorni.

L'articolo 8 prevede la possibilità di assumere un secondo difensore nei casi di procedimenti a distanza. Nei processi che si svolgono tramite videoconferenze, infatti, possono richiedere la presenza di un difensore anche nel luogo in cui l'imputato si trova detenuto, che è lontano dal luogo in cui si svolge il processo.

L'articolo 9 abolisce il divieto di sostituire il difensore. Non risulta giustificabile che, ove venga a mancare il rapporto di fiducia fra il difensore e l'assistito — sempre nell'ottica privatistica della libertà di scelta del difensore —, il primo sia obbligato a mantenere la difesa e il secondo a perdere il beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

Gli articoli 10, 11, 12, 13, 14 e 15, che modificano l'articolo 5 della legge n. 217 del 1990, prevedono una semplificazione delle modalità di ammissione al patrocinio. L'istanza dovrà contenere l'autocertificazione delle condizioni di reddito che legittimano la richiesta, oltre all'indicazione dei dati anagrafici ed al codice fiscale dell'interessato e dei familiari conviventi. Per gli stranieri occorre l'attestazione di veridicità dell'autocertificazione. Sono pertanto eliminati tutti i riferimenti ad ulteriori documenti da allegare. L'articolo 14 prevede comunque l'obbligo degli interessati di fornire la documentazione di riscontro, ove il giudice ne faccia richiesta. In sostanza, si è voluto semplificare più possibile la documentazione ai fini dell'applicazione della legge, visto che ci sono molti casi in cui è difficile produrre un'adeguata documentazione.

L'articolo 16 disciplina i casi di inammissibilità dell'istanza.

L'articolo 17 prevede che il termine di dieci giorni per la decisione sull'istanza di ammissione al patrocinio di cui alla legge n. 217 del 1990 sia perentorio, a pena di nullità assoluta degli atti successivi.

Gli articoli 20 e 21 prevedono la possibilità per i soggetti ammessi al pa-

trocinio a spese dello Stato di nominare un difensore di fiducia anche iscritto in un albo di altra corte d'appello. Inoltre, è ammessa la possibilità di nominare un consulente tecnico, a spese dello Stato, nonché la possibilità di nominare un sostituto o un investigatore autorizzato. Ciò al fine di applicare anche al gratuito patrocinio l'articolo 38 delle disposizioni di attuazione e la nuova legge sulle investigazioni difensive.

L'articolo 22 prevede alcune modifiche all'articolo 10 della legge n. 217 del 1990 di coordinamento con le modifiche previste dagli articoli precedenti.

Gli articoli 23 e 24 prevedono anche i soggetti che hanno effettuato attività di indagine fra coloro che hanno il diritto al compenso. È, inoltre, previsto che qualora la quantificazione del compenso abbia ottenuto il visto di congruità del consiglio dell'ordine, questa sia sottratta al giudizio del giudice.

L'articolo 25, infine, fissa la copertura finanziaria della legge, che, in realtà, dovrà essere rivista.

Come ho detto all'inizio del mio intervento, vi è stata una compressione dei tempi di lavoro in Commissione e quindi la maggioranza, che aveva presentato una proposta di legge, primo firmatario l'onorevole Veltroni, non ha potuto presentare emendamenti nei termini stabiliti. Siamo quindi rimasti d'accordo che il Comitato dei nove riesaminerà questi emendamenti, affinché il provvedimento al nostro esame, importante per tutti, possa essere approvato nel miglior testo possibile.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato per la giustizia.

MARIANNA LI CALZI, Sottosegretario di Stato per la giustizia. Il provvedimento che oggi l'Assemblea si appresta ad esaminare mira ad introdurre una sostanziale riforma dell'istituto del patrocinio per i non abbienti.

Da tempo sono state segnalate dagli operatori e dalla dottrina incongruenze e disfunzioni della disciplina attuale che richiedono un profondo ed incisivo inter-

vento di riforma. Il Governo ha avviato da tempo un approfondimento della materia: sono stati così enucleati una serie di punti critici dell'attuale normativa. Si va dall'esigenza di una disciplina organica con estensione al settore civile e dalle altre giurisdizioni dei principi già accolti per il diritto penale, all'individuazione di nuovi limiti di reddito, alle modalità di prova del requisito reddituale, all'insufficiente informazione degli aventi diritto, alla mancata assistenza stragiudiziale. Questi sono i punti che il Governo ha individuato.

Sulla base degli approfondimenti effettuati, il Governo ha già predisposto uno schema di disegno di legge che tiene conto anche delle esperienze maturate negli altri ordinamenti. Ma tale provvedimento, che concerne anche la riforma dell'istituto della difesa d'ufficio, come ho già detto nel corso dell'esame della proposta di legge n. 5476, non è potuto approdare all'esame del Parlamento poiché si sono registrati dei problemi di copertura finanziaria. Oggi la proposta di legge in esame proviene dall'opposizione, ma alla luce di quanto ho detto, il Governo non può che accogliere con favore la richiesta venuta dall'opposizione di esaminare con sollecitudine le tematiche della riforma.

Nel merito, tuttavia, il Governo ritiene che la proposta di legge debba formare ancora oggetto di un ulteriore approfondimento.

Per quanto concerne, in particolare, il gratuito patrocinio, infatti, allo stato, risulta completamente omesso nella proposta di legge n. 5477, adottata dalla Commissione e quindi dal relatore, ogni riferimento ai processi civili ed amministrativi; aspetto, questo, che invece era già stato alquanto approfondito dal Governo.

Sarebbe poi opportuno individuare situazioni in cui anche le persone offese possano essere ammesse al gratuito patrocinio. È da valutare, inoltre, se ed eventualmente in quale misura debbano essere liquidate le spese sostenute per le investigazioni difensive cui si fa riferimento all'articolo 6 della proposta di legge n. 5477. È altresì da valutare se debbano

essere liquidate le spese anche per adempimenti irrilevanti ai fini della prova o quelle sostenute per impugnazioni inammissibili.

Va poi disciplinata l'ipotesi in cui il difensore nominato dall'interessato sia iscritto all'albo degli avvocati di un distretto di corte d'appello diverso da quello in cui ha sede il giudice davanti al quale pende il procedimento.

I temi indicati hanno ovviamente carattere indicativo. Il Governo intende oggi manifestare tutta la propria disponibilità a contribuire ad adeguare in maniera completa ed esaustiva la normativa vigente, anche in considerazione del fatto, come è stato già ricordato dal relatore, che il Comitato dei nove non ha ancora completato il suo lavoro.

Il Governo si impegna quindi a formulare, ove necessario, anche propri emendamenti che consentano di canalizzare le soluzioni già studiate in relazione ai singoli aspetti del provvedimento. Ciò sempre nella convinzione che la riforma in esame, unitamente a quella relativa alla difesa d'ufficio, come ho già detto, rappresenta uno dei passi più importanti per addivenire ad una corretta applicazione del nuovo articolo 111 della Costituzione.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Simeone. Ne ha facoltà.

ALBERTO SIMEONE. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, la difesa in giudizio dei non abbienti trova la sua disciplina fondamentale in una legislazione oramai fin troppo datata. Si tratta infatti di norme che risalgono al regio decreto 30 dicembre 1923, alla legge 11 agosto 1973 (che disciplina specificamente le controversie in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria) e alla legge più recente, ma anch'essa ormai alquanto superata, 30 luglio 1990 n. 217. Parte di questo impianto legislativo trae origine dagli articoli 24 e 3 della Costituzione. Ho già avuto modo di richiamare quest'ultimo articolo poc'anzi, nel corso dell'esame della proposta di legge n. 5476, perché è un articolo che spesso dimentica

gli obblighi dello Stato nei confronti dei cittadini e i diritti del cittadino nei confronti dello Stato.

Nell'articolo 24 si afferma che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e per i propri interessi legittimi. La difesa è un diritto inviolabile, ma — come dicevo poc'anzi — viene ad essere violato proprio da uno Stato che, da tempo, non riesce a predisporre una normativa che esalti veramente la difesa del cittadino. Sempre nell'articolo 24 si legge che sono assicurati ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione: ciò accade solo in pochissimi casi, mentre le statistiche più recenti ci testimoniano che è aumentato il numero di coloro che necessitano di un'assistenza dello Stato; quest'ultimo, purtroppo, vincolato dalle pastoie di una normativa che non è riuscita a sintonizzarsi con i tempi, non offre quell'assistenza — che pure dovrebbe — ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione. Le garanzie di un'effettiva assistenza legale per i non abbienti rappresentano uno degli obblighi della Repubblica che, sempre in base all'articolo 3 della Costituzione, deve rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano, di fatto, la libertà e l'uguaglianza dei cittadini. Il diritto della difesa appare, dunque, come non suscettibile di limitazioni e come diritto sociale, ma entrambi gli aspetti non riescono a trovare una concreta applicazione.

Il sacrosanto effettivo diritto di difesa trova ulteriore legittimazione nel Patto internazionale di New York del 19 dicembre 1966, reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881, e nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e per le libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

In un paese veramente democratico, in cui la dialettica parlamentare ha dato sempre la migliore espressione di se stessa, tutto ciò, purtroppo, non ha trovato applicazione. In un paese democratico i diritti devono necessariamente uscire dall'ambito della proclamazione e trovare piena, concreta applicazione. Allo

stato attuale, non riscontriamo quanto ho detto e che tutti auspicano possa accadere in tempi brevi. Nella prassi applicativa, il gratuito patrocinio non trova assolutamente significative espressioni. Eppure, si tratta di una tematica che ha dato luogo, in un arco di tempo molto ampio, ad un dibattito fervidissimo ed estremamente interessante, senza trovare però uno strumento legislativo con riferimenti paradigmatici precisi nel diritto e nei trattati internazionali, come quelli che ho citato e come è affermato con statuizioni precise e vincolanti nella nostra Carta costituzionale. Bisogna fare in modo che questo strumento legislativo trovi la necessaria e seria applicazione. Ciò passa, naturalmente, attraverso l'aumento dei limiti di reddito, che consentirebbe la piena applicazione dell'istituto; diversamente, essa non si realizzerebbe mai e rimarrebbe soltanto auspicata. Diventa necessario allora, come previsto nella proposta di legge d'iniziativa del deputato Pecorella, aumentare i limiti di reddito, per consentire l'accesso al patrocinio a spese dello Stato ad una fascia di cittadini molto più ampia di quella attuale, assai limitata e ristretta.

Con il nuovo provvedimento approvato dal Senato, contenente nuove norme in materia di indagini difensive, ritengo diventato assolutamente necessario dotare tale istituto di strumenti economici adeguati affinché venga concretamente applicato. Ciò passa attraverso la possibilità per l'indagato di avvalersi di consulenti, il che viene previsto dall'articolo 6 del provvedimento in esame, che garantisce anche un'efficace difesa in relazione all'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

Gli articoli 10, 11, 12, 13 e 14, che modificano l'articolo 5 della legge n. 217 del 1990, semplificano le modalità di ammissione al patrocinio. Di conseguenza, penso che gli articoli 6 (del quale ho parlato in precedenza), 10, 11, 12, 13 e 14 rappresentino il nucleo centrale e migliore di tale istituto, che mi auguro possa essere approvato in tempi brevi.

Gratuito patrocinio e difesa d'ufficio: si tratta di due provvedimenti che devono

farci dimenticare le storie tristi in una giustizia che spesso ha tradito non solo lo Stato, ma anche i cittadini. Ritengo che una giustizia che tradisce lo Stato e i cittadini sia tale da non poter connotare, contrassegnare, sublimare un paese che si definisca autenticamente democratico.

Il provvedimento in esame, che nel suo impianto generale definirei decisamente buono, ha però bisogno di ulteriori interventi emendativi nella direzione da me auspicata, che trova il suo sacrosanto riconoscimento nella Carta costituzionale. Fin troppo spesso facciamo riferimento a quest'ultima, dimenticando però che essa contiene precetti che non applichiamo.

Considerato ciò che si sta verificando nel nostro paese, caratterizzato da una sempre maggiore povertà e da fasce sociali che, prima indenni a tale fenomeno, sono ora ai limiti della soglia di povertà o hanno già oltrepassato una così sottile linea di demarcazione, ritengo che uno Stato veramente degno di tale nome non possa che accelerare l'iter di tale provvedimento affinché si giunga alla sua immediata approvazione.

Ciò è negli auspici dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale, di cui ritengo di poter annunciare fin d'ora il voto favorevole.

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

PIERLUIGI COPERCINI. Signor Presidente, colleghi, signor sottosegretario, l'articolo 24 della nostra Costituzione prevede l'obbligo per lo Stato di garantire realmente ed effettivamente a tutti l'esercizio del diritto di difesa; tale articolo, infatti, dopo l'affermazione del principio secondo il quale tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, stabilisce che « la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento ». Si aggiunge poi: « Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione ». La garanzia di un'effettiva assistenza legale per i non abbienti rappresenta quindi uno degli

obblighi dello Stato, anche se sono decorsi ormai cinquant'anni — come prima si diceva — dall'approvazione della Carta costituzionale.

La previsione è dunque rimasta in gran parte inattuata, nonostante il sempre più frequente ricorso comunque a questo istituto. I dati ci sono stati appena forniti dal Ministero della giustizia e sono stati citati dai miei colleghi; dalla lettura di tali dati, risulta che il numero delle persone concretamente interessate alla difesa a spese dello Stato sia cresciuto considerevolmente proprio in questi ultimi anni, nonostante il basso livello del tetto massimo del reddito annuale previsto dalla legge n. 217 del 1990, che era di 8 milioni e di 10 milioni poi per il 1991; ci auguriamo perlomeno che la proposta dei 18 milioni, ricompresa nella proposta di legge Pecorella, venga approvata nell'ambito di questo provvedimento.

La normativa oggi vigente, da un lato, prevede un meccanismo di accesso al gratuito patrocinio quanto mai macchinoso, complesso e defatigante (e questo ha comportato varie condanne da parte della Corte europea per violazione delle disposizioni delle convenzioni sul diritto di difesa); dall'altro lato, contiene criteri assurdi per fruirne, posto che basta autocertificare o che non si è intestatari di alcun bene oppure che non si è depositata alcuna dichiarazione dei redditi o che la si è fatta ma per imponibili personali ridicoli! Senza tacere il fatto che si è assistito ad un abuso scandaloso dell'istituto in esame da parte di soggetti imputati per reati di mafia responsabili di gravi delitti, le cui condizioni economiche non giustificano l'ammissione al beneficio. Essi hanno quindi approfittato dell'eccessiva larghezza delle maglie dell'impianto normativo!

È evidente, pertanto, che il tetto di reddito stabilito dal legislatore è stato così basso da vanificare i buoni propositi della legge, sino addirittura a stravolgerli, come possono ben comprendere quanti si sono trovati nella stessa situazione, ad esempio, iscrivendo un figlio all'università: da un lato, i contribuenti poveri ma onesti erano comunque fuori dal tetto anche se per

poche lire; dall'altro lato, gli evasori fiscali venivano ammessi ai benefici, al pari dei banditi che nella dichiarazione dei redditi non inseriscono i proventi dei loro traffici illeciti, come quelli della droga, delle rapine o di quant'altro ben sappiamo, visto che ci occupiamo spesso di questo fenomenologie. Così, piano piano, dal beneficio sono stati espulsi coloro per i quali la legge lo aveva pensato e sono stati ammessi invece i furbi e ufficialmente nullatenenti!

Già il collega Saponara ha fatto riferimento all'impianto emendativo inserito al Senato, alle proposte emendative in base alle quali si prevede di far intervenire anche la direzione investigativa antimafia e coloro i quali hanno il dovere di fare questi controlli e di farli fino in fondo affinché questi fatti emergano veramente dalla nebbia in cui penso lo Stato stesso abbia l'interesse a mantenerli!

In ogni caso, queste dichiarazioni dei redditi, ad esempio, sotto al limite previsto o le autocertificazioni di non possesso di alcun bene dovrebbero essere teoricamente controllate dall'ex intendente alle finanze, a cui vengono trasmesse, ma è raro che ciò avvenga anche perché gli uffici tributari dal canto loro non possiedono quegli strumenti « profondi », tipicamente giudiziari, per risalire alla reale proprietà di beni fittiziamente intestati a terzi.

Allora, in base a quanto detto, siamo favorevoli all'innalzamento a 18 milioni il limite di reddito annuo, ma crediamo che questo non risolverà certo i problemi che abbiamo esposto. Possiamo dire che è criticabile anche la scelta di ammettere al beneficio i soggetti condannati perché è giusto escludere chi abbia subito pregresse condanne per reati di criminalità organizzata o sia sottoposto a misure di prevenzione per tale categoria di reati. Inoltre, la Corte costituzionale più volte ha dichiarato illegittime le agevolazioni in punto di autocertificazione del livello reddituale per gli stranieri, con ciò vanificando ogni possibilità di accesso al beneficio per i non cittadini. Infatti, sotto tale punto di vista non era assolutamente

giusta la diversità della documentazione da allegare a dimostrazione del reddito, poiché al rigoroso onere per i cittadini corrispondeva l'assoluta impossibilità di verificare il merito dell'autocertificazione per gli stranieri dal momento che il comma 3 dell'articolo 5 prevede che per i redditi prodotti all'estero l'autorità consolare ne supporti la verità, « per quanto a conoscenza ». Questo è l'inciso preciso in proposito del quale si è dichiarata l'incostituzionalità, tanto che è stato soppresso anche nella proposta che è stata posta a base dell'impianto della legge che il Comitato dei nove andrà a perfezionare.

Un altro punto dolente della normativa attuale — a nostro avviso — concerne l'irreperibilità degli extracomunitari che sono difesi in contumacia perché i difensori sono costretti di fatto a prestare le loro attività gratuitamente a questi imputati extracomunitari addossandosene i relativi costi. Naturalmente siamo consapevoli del fatto che il testo non soddisfa l'esigenza di una riforma generale — non ancora — perché non sostituisce compiutamente la legislazione vigente. Comunque, riteniamo si tratti di un buon punto di partenza per lavorarci « di buzzo buono » e per ottenere qualcosa che vada nel senso a cui già prima facevo riferimento per l'altro provvedimento.

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

GIULIANO PISAPIA. Signor Presidente, vorrei dire solo qualche parola in quanto condivido le linee fondamentali della proposta di legge al nostro esame, anche se naturalmente sono necessari, visto che non è stato possibile farli in Commissione giustizia per i tempi brevi, approfondimenti su alcuni temi già evidenziati. In particolare, vorrei ricordare anche la necessità di intervenire a livello legislativo per rendere effettiva, nei processi di mafia, la tutela processuale delle parti offese e delle amministrazioni comunali che intendono costituirsi parte civile.

A me preme sottolineare, oltre a questa osservazione, i due punti della propo-

sta di legge al nostro esame che ritengo particolarmente rilevanti. Il primo è quello già ricordato, relativo all'innalzamento degli attuali limiti di reddito, da 10 milioni e 890 mila a 18 milioni, per poter accedere al patrocinio a spese dello Stato. Ricordo che i 18 milioni di reddito annuale sono oggi considerati la soglia minima di povertà individuata dall'Istat. Il secondo punto riguarda l'attuale articolo 15 della proposta di legge, introdotto con un emendamento che ho ritenuto opportuno presentare il Commissione. Attraverso l'articolo 15 sarà possibile, se verrà approvata questa proposta di legge, presentare al posto della documentazione prevista dalla legge 30 luglio 1990 n. 217 per poter accedere al patrocinio a spese dello Stato, anche un'autocertificazione in caso di impossibilità concreta di produrre la documentazione prevista dalla norma. Questo emendamento è stato necessario in quanto troppo spesso oggi capita che anche chi potrebbe beneficiare del patrocinio a carico dello Stato non è in grado di produrre la documentazione necessaria perché detenuto o per rifiuto dell'autorità consolare di rilasciare la certificazione prevista dall'attuale normativa.

Con queste poche considerazioni, che si aggiungono a quanto ho già detto come relatore sulla precedente proposta di legge, auspico davvero che anche su quella ora in esame vi possa essere quel lavoro comune e quella condivisione di finalità che possano portare all'approvazione in tempi celeri. Si tratta, infatti, di un provvedimento che il paese attende da tempo e che è indispensabile per far sì che non vi siano discriminazioni nell'amministrazione della giustizia, per arrivare all'obiettivo auspicato di una giustizia uguale per tutti, sia per chi ha la possibilità di pagarsi un difensore di fiducia, sia per chi tale possibilità non ha.

Ricordo, nel concludere, che l'ammissione al patrocinio per non abbienti e la relativa normativa riguardano non solo gli indagati e gli imputati, ma anche le vittime dei reati: credo sia un punto fondamentale della proposta di legge in esame.

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

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

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Disciplina relativa alla fornitura di servizi di accesso ad Internet (7208); e delle abbinate proposte di legge: Gasparri e Bocchino; Savarese ed altri; Cambursano; Bampo (2958-6484-7124-7132) (ore 17,15).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Disciplina relativa alla fornitura di servizi di accesso ad Internet; e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa dei deputati Gasparri e Bocchino; Savarese ed altri; Cambursano; Bampo.

(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 7208)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 25 minuti (con il limite massimo di 15 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 33 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 14 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 7 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 49 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti;

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 9 minuti; Socialisti democratici italiani: 5 minuti; Rinnovo italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 7208)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la IX Commissione (Trasporti) si intende autorizzata a riferire oralmente.

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

GIORGIO PANATTONI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, il progetto di legge che ci accingiamo ad esaminare ha un rilievo particolare, in quanto costituisce il primo intervento legislativo che è specificatamente e direttamente indirizzato al settore dei servizi Internet. Il provvedimento medesimo ha due obiettivi fondamentali: primo, eliminare alcuni degli ostacoli che rischiano di rallentare la crescita di un nuovo strumento di competitività internazionale; secondo, favorire la pluralità di operatori che il processo di forte crescita e grande diffusione del servizio certamente richiede.

Il testo elaborato dalla Commissione e sottoposto all'esame dell'Assemblea af-

fronta, in particolare, il problema della distorsione esistente sul mercato per l'accesso alla rete Internet e della penalizzazione subita dagli operatori minori. Il settore è caratterizzato dalla presenza di numerosi fornitori di accessi ad Internet (gli *Internet service provider*), normalmente di dimensioni relativamente piccole, che si finanziano per le loro attività con un abbonamento pagato a fronte dell'erogazione del servizio. I grandi gestori di infrastrutture, invece, hanno cominciato e continuano ad offrire il servizio di accesso ad Internet gratuitamente, in quanto si finanziano con il traffico telefonico che l'uso di Internet comporta.

È evidente, a tale riguardo, una distorsione, una disparità di trattamento tra coloro che hanno a disposizione i proventi del traffico telefonico (i grandi gestori di infrastrutture di rete) ed i fornitori di servizi che non hanno a disposizione tale reddito derivante dal traffico telefonico. È anche evidente che i grandi gestori di infrastrutture utilizzano i proventi del traffico telefonico per sussidiare l'operazione di fornitura dei servizi Internet. Per ovviare a questa situazione, Telecom Italia, il gestore di reti di infrastruttura telefonica ritenuto di grande rilevanza sul mercato, ha stipulato accordi con alcuni degli *Internet service provider*, che tendono a risolvere una parte del problema e che hanno trovato molte difficoltà di applicazione. Ricordo che sul tema è in atto un ricorso all'autorità antitrust per una diversa interpretazione delle norme che regolano il contratto. Per questo motivo si è ravvisata l'opportunità di un intervento legislativo di indirizzo.

L'attuale assetto complessivo del comparto appare dunque strutturato in termini tali da violare il principio fondamentale di non discriminazione tra gli operatori sul mercato e quello di equità, quindi di pari condizioni di tutti coloro che devono operare sul mercato liberalizzato, pregiudicando il processo di liberalizzazione del settore, nonché le prospettive di sviluppo dell'accesso alla rete Internet del

paese. Come ben sappiamo, si tratta di una componente strategica per la competitività del paese stesso.

Durante l'esame del provvedimento in Commissione si è registrato un largo consenso sia delle forze politiche di maggioranza sia di quelle dell'opposizione sulla necessità di questo intervento normativo. Il testo elaborato dalla Commissione è costituito da un solo articolo e prevede, al comma 1, il diritto per gli Internet *service provider* di usufruire di condizioni economiche simili a quelle riconosciute dagli accordi di interconnessione stipulati tra gli organismi di telecomunicazioni titolari di licenze individuali e l'organismo notificato come avente notevole forza di mercato, vale a dire la Telecom Italia, secondo criteri di equità, che dovranno essere definiti nel termine di 60 giorni dal momento dell'approvazione della legge dall'autorità per le garanzie delle comunicazioni.

In questo modo, il provvedimento intende realizzare l'obiettivo di consentire la sopravvivenza degli Internet *service provider* di minori dimensioni, che hanno svolto una funzione pionieristica essenziale per l'affermazione dello strumento di Internet in Italia, anche in tempi nei quali l'approccio a questo mercato era difficile, poco remunerativo e richiedeva una grande competenza, nonché un grande entusiasmo, in quanto la diffusione del servizio era ancora relativamente modesta e le difficoltà di gestione particolarmente elevate. Oggi, i suddetti operatori costituiscono ancora un supporto indispensabile per l'innovazione tecnologica, lo sviluppo della rete, la crescita del paese nel suo complesso, soprattutto a livello locale, ma versano, in molti casi, in gravi difficoltà economiche per i motivi che ho citato in precedenza.

Nel corso dell'esame in Commissione, si è evidenziata anche l'esigenza di rendere applicabili le norme del provvedimento anche alle nuove forme tariffarie che si stanno imponendo negli ultimi tempi, introducendo un comma 3 che il testo del Governo non prevedeva. Tra le suddette norme è stato indicato, a titolo

esemplificativo, il profilo tariffario cosiddetto *flat rate*, vale a dire il pagamento di una quota fissa indipendentemente dal volume di traffico al quale si ha realmente accesso. Ciò al fine di delineare una sorta di meccanismo di adeguamento automatico del provvedimento alle continue evoluzioni del mercato, che si succedono a ritmo serrato in un settore particolarmente dinamico quale quello di Internet, cercando di evitare un invecchiamento rapido della normativa e quindi aprendo una gestione dell'innovazione in tempi continui.

È apparso anche opportuno modificare il comma 4 dell'articolo unico ed estendere retroattivamente l'ambito temporale di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, inizialmente prevista per un anno a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'intervento normativo, a partire dal 1° settembre 1999. Questa data è stata individuata perché in quel momento Telecom Italia ed alcuni Internet *service provider* hanno definito un accordo contrattuale mediante il quale Telecom Italia riconosceva a coloro che aderivano la retrocessione di parte dei ricavi derivanti dal traffico telefonico che veniva registrato sulla propria rete.

Ciò naturalmente ha toccato solo una parte della popolazione interessata, non si è esteso al cento per cento e non è figlio di quella norma che noi riteniamo debba essere definita dall'autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni onde stabilire un principio chiaro, univoco ed applicabile a tutti, sia a partire dal 1° settembre 1999, sia nell'arco di validità di questa legge.

Riteniamo anche che l'intervento dell'autorità debba essere finalizzato ad eliminare le discriminazioni attualmente esistenti, assicurando anche in futuro il mantenimento di una situazione di non discriminazione tra gli operatori e dunque maggiori certezze sulle prospettive economiche delle imprese che operano in questo settore, con i benefici che sono facilmente misurabili.

Per tale motivo non abbiamo accolto un'osservazione della Commissione giusti-

zia, ben formulata ed ovviamente piena di contenuto, che leggo testualmente: « la Commissione valuti se l'estensione retroattiva della nuova disciplina contrattuale a contratti già conclusi non determini una violazione dell'autonomia contrattuale, che non sia giustificata dall'esigenza di dare attuazione al principio di uguaglianza ».

Non abbiamo accolto tale osservazione, perché riteniamo che la retroattività serva proprio per dare attuazione specifica al principio di equità e di uguaglianza, in quanto il contratto fra la Telecom ed alcuni Internet *service provider* ha riguardato solo una parte degli operatori, con un contenzioso piuttosto elevato, tant'è vero che vi è un ricorso all'autorità antitrust e vi sono grosse difficoltà interpretative. Questo è il motivo per il quale riproponiamo il testo come uscito originariamente dalla Commissione.

Per quanto riguarda gli altri aspetti di questo provvedimento, non vi è alcun onere finanziario né a carico della finanza pubblica né per i cittadini, anzi questa norma dovrebbe comportare una riduzione media complessiva del costo di accesso ad Internet proprio perché più sono gli operatori presenti sul mercato, maggiore è la competitività e, quindi, la concorrenza che si genera in questo mercato, più ovviamente i costi tendono a decrescere.

La seconda questione riguarda il rapporto tra la decisione di adottare un provvedimento di legge e l'autonomia dell'autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni. Noi riteniamo che sia compito del Parlamento — e in questo caso abbiamo scelto un provvedimento di legge — indicare gli indirizzi rispetto ai quali si devono attuare gli obiettivi di sviluppo dell'intero settore, mentre l'autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, sulla scorta di tali indirizzi, deve definire le condizioni e le regole attraverso le quali questi indirizzi si traducono in pratica. Riteniamo, quindi, che non vi sia alcuna interferenza nella sfera di attribuzioni di responsabilità dell'autorità; abbiamo sem-

plicemente dato un indirizzo a questa azione di regolazione del settore, utile per realizzare gli obiettivi prefissati.

Per quanto riguarda l'ordinamento comunitario, le finalità di questo intervento sono totalmente in sintonia con i principi fondamentali di liberalizzazione del mercato delle comunicazioni, che sono alla base della normativa europea, che peraltro il nostro ordinamento ha recepito più volte e tradotto in indicazioni sul mercato interno.

Ricordo anche che il Consiglio europeo di Feira sui temi della società digitale, che si è svolto dal 19 al 20 giugno di quest'anno, ha definito il piano d'azione globale della I-Europe 2002 nel quale si definisce una strategia comune per favorire la diffusione di Internet in tutti i paesi europei, fissando obiettivi, uno dei quali è di particolare rilevanza e, cioè, l'introduzione di meccanismi che consentano la separazione del traffico di telefonia vocale da quello per l'accesso ad Internet che dovrebbe risultare così incentivato. A questo punto sarebbe infatti possibile attuare politiche tariffarie molto differenziate e quindi quel principio di disponibilità di un servizio innovativo e competitivo per il paese.

Concludo ricordando che si tratta di un provvedimento di indirizzo che mi auguro venga rapidamente approvato (anche perché se ne sente un grande bisogno e siamo in forte ritardo rispetto alle esigenze del mercato) al fine di dare condizioni di maggiore certezza ed equità ad un *business* che è in forte espansione ed è totalmente decisivo per la competitività del nostro sistema paese. Preciso che il disegno di legge si muove nel solco di tutti i provvedimenti di questo Governo di centrosinistra che ha fatto dell'uso dell'innovazione, della modernizzazione e della semplificazione gli strumenti per dare a questo paese un assetto che guardi al futuro e che sia più competitivo proprio perché si basa su infrastrutture più semplici, più moderne, più innovative, meno costose e capaci di favorire lo sviluppo e l'occupazione, che rimangono i nostri obiettivi fondamentali.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

VINCENZO MARIA VITA, *Sottosegretario di Stato per le comunicazioni*. Signor Presidente, dopo aver dato atto al relatore Panattoni di aver rappresentato in maniera approfondita un tema così delicato, prendo la parola perché il Governo annette grandissima rilevanza al provvedimento in esame, sia per i motivi accuratamente descritti dal relatore sia per altre ragioni che illustrerò brevemente. Intanto il provvedimento si muove nel solco di una serie di iniziative politiche dei Governi di centrosinistra volte a valorizzare l'innovazione tecnologica che in stagioni precedenti in Italia non ha avuto la fortuna che meritava, tanto che il nostro paese si è trovato, relativamente a questo settore, in una situazione molto arretrata, anche colpevole.

Fra le leggi approvate cito per tutte la n. 249 del 1997, che si può definire la legge madre del sistema delle telecomunicazioni in quanto permise la liberalizzazione del sistema delle telecomunicazioni fino a qualche anno fa monopolista di diritto e di fatto e anche culturalmente segnato da una vecchia idea di monopolio, non più valida sul piano internazionale dove si era già avuto un processo di liberalizzazione. L'Unione europea aveva anche emanato direttive indicando un campo aperto di concorrenza, da cui è derivata la liberalizzazione. Oggi vi sono più di 150 licenziatari, a fronte di un singolo operatore dominante (è la storia degli ultimi anni in Italia: SIP, Telecom).

Ora abbiamo un quadro assai diverso. Alla legge madre hanno fatto seguito iniziative molto rilevanti: cito, tra gli altri, il decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del settembre 1997, che recepì molte direttive europee fino a quel momento non recepite nel nostro ordinamento: ciò aveva portato molte l'Italia sulle soglie dell'infrazione o in processi avanzati di infrazione da parte dell'Unione europea.

In tale percorso (che ha avuto un suggello nella definizione di un vero e

proprio piano di azione del Governo sulla società dell'informazione), che ha dato buona prova nell'importante scadenza internazionale di Feira, ricordata dall'onorevole Panattoni, è nato un materiale di grande valore che ha contribuito alla valorizzazione della formazione e dell'alfabetizzazione informatica, nonché della cablatura del territorio con forme tecnologiche differenziate (non solo la fibra ottica ma anche, ad esempio, il sistema *wireless*). Un elemento specifico di tale percorso è rappresentato dalla valorizzazione del commercio elettronico e della piccola e media impresa che può essere, anche in questo campo, un tessuto fondamentale per lo sviluppo.

Ebbene, in tale percorso (che potremmo chiamare una grande politica dell'innovazione o una nuova politica industriale, in cui l'industria non sia più soltanto la grande fabbrica fordista ma anche un reticolo di tante iniziative significative sul piano economico) nasce il provvedimento di cui oggi la Camera inizia la discussione generale, dopo un percorso nella Commissione competente ed il parere di molte altre Commissioni.

Tale provvedimento ha un ruolo specifico ed una rilevanza che mi permetto di definire straordinaria. Quelli che in gergo vengono chiamati *Internet service provider* sono stati e sono, in un certo modo, il tessuto pionieristico dell'innovazione. Internet è il nuovo universo, la rete delle reti a cui guardare, la convergenza tecnologica di cui rappresenta il punto di evoluzione fondamentale. In tale ambito, gli *Internet service provider* sono un punto di riferimento essenziale. Forse, senza di loro la stessa parola Internet, in Italia, avrebbe tardato a divenire di senso comune. Senza quei soggetti, tutti coloro che oggi — come si suol dire — navigano in rete, sarebbero giunti in ritardo all'approccio con la rete, che è il luogo conoscitivo fondamentale della società dell'informazione e della conoscenza.

Quelle strutture — se volete, assimilabili all'esperienza della piccola e media impresa in altri campi dell'attività imprenditiva — hanno vissuto una fase di

sviluppo rigoglioso. Inesorabilmente, si è avuta la liberalizzazione e l'entrata in scena di tantissimi nuovi gestori e di una concorrenza fatta di prezzi assai ribassati (fino alla gratuità) per l'ingresso in Internet; in tale quadro, quelle strutture fondamentali sono dovute entrare in una nuova fase che richiederà sempre più una riorganizzazione ed il passaggio ad una nuova stagione per poter sopperire, con l'offerta di nuovi servizi, ad un'obiettivo riduzione dell'offerta tradizionale (ovvero, l'ingresso in Internet).

Vi è, dunque, la necessità di offrire agli Internet *service provider* un periodo — ancorché limitato ad un anno — per avviare tale opportunità di autotrasformazione e di ristrutturazione, agganciandosi al più generale sviluppo del sistema integrato della comunicazione.

Oggi è più che mai necessario occuparci di tale materia, perché siamo vicini ad un passaggio, forse fondamentale, della storia italiana: il passaggio da un utilizzo di Internet in una chiave più artigianale e limitata, ad una vera e propria diffusione della rete su scala di massa. I dati sono molto significativi. Dobbiamo dire con molta soddisfazione che oggi il nostro paese è ad un grado di evoluzione, anche su questo terreno, molto superiore rispetto a quanto fosse solo qualche anno fa. Sono 9 milioni e mezzo gli utenti che si collegano a Internet (secondo dati raccolti da un recentissimo studio, che ci è apparso accurato, di Eurisko BNL, su *New media Internet 2000*), mentre qualche anno fa erano poche migliaia, solo una piccola *élite* conosceva questo mondo e vi entrava abitualmente. I possessori di computer sono quattordici milioni e voglio solo evocare qui tra parentesi le misure, in corso di discussione in Parlamento, di sostegno alla diffusione dei computer. Dei 9 milioni e mezzo che ho citato, 4 milioni sono navigatori abituali, cioè coloro che usano Internet per studio, per lavoro, per divertimento, in modo consueto nella propria giornata. Solo da luglio ad ottobre 2000, quindi in un breve lasso di tempo, l'aumento delle connessioni con la rete è stato di quasi il 20 per cento, con una

progressione enorme rispetto al passato. L'aumento di tali connessioni è molto molto più veloce di quanto sia stato, in altre stagioni della storia della comunicazione, l'aumento dei possessori di radio e poi di televisioni. D'altro canto, l'Italia ora finalmente sta avanzando nell'universo multimediale: pensate che secondo il censimento dell'*Almanacco dell'industria informatica* — che tra l'altro è pubblicato *on line*, quindi si può facilmente consultare — nel gennaio 2000 vi sarebbero stati circa 259 milioni di utenti di Internet nel mondo, cifra due volte e mezzo superiore a quella che le previsioni più ardite proponevano solo a metà degli anni novanta, quando persino i pensatori più ottimisti — pensiamo a George Gilder, a Nicholas Negroponte, allora considerati troppo ottimisti — prevedevano che nel 2000 vi sarebbero stati sì e no 100 milioni di utenti. Nel 2002 si prevedono 500 milioni di navigatori, nel 2005 verrà superato il primo miliardo, ossia il 17 per cento dell'umanità. Naturalmente, corre l'obbligo di ricordare che stiamo parlando di una parte del mondo sviluppata, mentre ci sono intere aree del pianeta che ancora non conoscono il telefono.

Dicevo, insomma, che nessuna tecnologia — forse solo il telefono cellulare — ha avuto una progressione così rapida, ha mai conosciuto un tasso di diffusione così veloce e così globale. Internet è il linguaggio della comunicazione ormai internazionalizzata. Internet e il linguaggio digitale costituiscono il punto di riferimento di tutti i vecchi mezzi di comunicazione di massa, che con Internet dovranno fare i conti. Ecco perché questo progetto di legge è molto importante, signor Presidente, colleghi. Non è un piccolo provvedimento, sebbene il suo testo sia breve, è molto significativo, perché è uno strumento che a noi pare essenziale per garantire che un nuovo tessuto di aziende possa entrare pienamente nella nuova soglia di sviluppo. Tale sviluppo — vorrei sottolinearlo — non riguarda solo i navigatori, ma è rilevante anche sotto il profilo economico-finanziario: pensiamo al commercio elettronico che si svolge

attraverso Internet, il quale ha avuto a sua volta uno sviluppo importante in questi anni.

L'Italia ha cominciato a muoversi in un settore in cui era rimasta indietro: oggi registriamo una crescita più sostenuta tanto che nel 1999 nel commercio elettronico vi è stato un volume di affari di più di 3 mila miliardi. Si tratta di dati rilevanti ma ancora troppo piccoli rispetto al fortissimo potenziale che la rete può fornire al tessuto produttivo industriale italiano.

Per quanto attiene al provvedimento al nostro esame, mi limito a sottolineare — dopo aver ringraziato la IX Commissione ed il relatore, l'onorevole Panattoni — che, rispetto al disegno di legge presentato dal Governo, sono stati apportati alcuni miglioramenti che abbiamo accolto positivamente. Si è svolta infatti una discussione certamente non semplicissima, perché quando si esaminano temi di tale natura si intrecciano questioni tecnologiche e giuridiche che possono causare, ancorché il provvedimento sia breve, difficoltà non certo piccole. Nel corso di tale discussione siamo arrivati a garantire meglio l'equità delle condizioni per gli operatori e abbiamo chiarito meglio i problemi che riguardano gli accordi già fatti con l'operatore dominante e come questi rientrino nel quadro delle previsioni normative; abbiamo altresì chiarito che la retroattività in questo caso si spiega in quanto, essendo limitato e temporaneo il periodo di vigenza del provvedimento, la sua durata non può iniziare dal momento in cui si è avviata la discussione: c'è pertanto una retroattività che non è astratta o frutto di una cattiveria nei confronti dell'operatore Telecom — a cui storicamente si è affidato il traffico: ora la liberalizzazione sta portando ad una molteplicità di soggetti —, perché è proprio in tal modo che si spiega la vera equità del provvedimento.

Questo provvedimento — posso dirlo con convinzione — non è segnato politicamente: l'abbinamento di altre proposte di legge dimostra che esso riguarda tutto il paese; pertanto mi permetto di dire che

esso dovrebbe raccogliere il consenso generale. Non si tratta infatti di apporre una bandiera su una questione così importante per lo sviluppo, ma di dare risposta a tutte le iniziative che ci hanno spinto a discutere un provvedimento che dovrebbe essere di tutti.

Ringrazio il Presidente ed i colleghi per l'attenzione prestata e vorrei formulare l'auspicio non rituale che questo provvedimento possa registrare l'unanimità dei consensi anche per dimostrare che il paese ritrova la sua unità su temi quale questo, mostrando di essere un grande paese in un grande mercato globale. Ritengo che questo sia il senso del provvedimento ed è per questo che mi auguro che il suo iter parlamentare si concluda in questa legislatura. Del resto, esso si inquadra nella sequenza di norme che il Parlamento ha approvato su tale questione nel corso di questi anni. Non ritengo in questa sede di dover rispondere ad alcuna obiezione, in quanto ho già replicato in Commissione ad alcune osservazioni svolte da alcuni gruppi parlamentari.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Di Luca, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

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

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione dei progetti di legge: S. 166-402-1141-1667-1900-2205-2281-2453-2494-2781-2989 — D'iniziativa dei senatori: Russo Spina ed altri; Preioni; Mantica ed altri; Russo Spina ed altri; Boco ed altri; Bedin ed altri; Provera e Speroni; Salvi ed altri; Boco ed altri; Elia ed altri; d'iniziativa del Governo: Politiche e strumenti della cooperazione allo sviluppo (approvati in un testo unificato dal Senato) (6413) (ore 17,50).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei progetti di legge, già

approvati, in un testo unificato, dal Senato, d'iniziativa dei senatori Russo Spina ed altri; Preioni; Mantica ed altri; Russo Spina ed altri; Boco ed altri; Bedin ed altri; Provera e Speroni; Salvi ed altri; Boco ed altri; Elia ed altri; d'iniziativa del Governo: Politiche e strumenti della cooperazione allo sviluppo.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 6413)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale risulta così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 25 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 50 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 34 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 15 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 8 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 50 minuti;

UDEUR: 31 minuti;

Comunista: 31 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 31 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 12 minuti; Verdi: 11 minuti; CCD: 11 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 5 minuti;

CDU: 5 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-Riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali — A.C. 6413)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di Forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Pezzoni.

MARCO PEZZONI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento al nostro esame è di una straordinaria importanza perché con esso, finalmente, si dà respiro e si realizza una importante riforma che attiene ad una dimensione strategica della politica estera, quella delle politiche di cooperazione con i paesi in via di sviluppo e dell'aiuto pubblico allo sviluppo dei paesi del sud del mondo.

È una riforma che ha visto il Senato impegnato per molto tempo, nel corso di questa legislatura, per unificare i vari provvedimenti di legge presentati in un testo che è stato esaminato dalla nostra Commissione affari esteri, la quale ha svolto in questi mesi un lavoro approfondito ed intenso, elaborando il testo approvato dal Senato, aggiornandolo, innovandolo ed introducendovi anche modifiche di un certo interesse, lavorando soprattutto con un atteggiamento *bipartisan*, perché è evidente che una riforma di questa portata non può che essere frutto di una convergenza significativa tra tutte le forze di centrosinistra e di centrodestra. Questo lavoro *bipartisan* portato avanti in Commissione affari esteri della Camera era già avvenuto al Senato, pertanto la speranza, l'impegno e l'invito che

credo dovremmo rivolgerci tutti è quello di portare rapidamente a conclusione una riforma così significativa.

Signor Presidente, la mia relazione contenuta nell'atto Camera n. 6413 è assai dettagliata perché illustra i 25 articoli del provvedimento, le modifiche introdotte rispetto al testo approvato dal Senato e i punti di convergenza che abbiamo raggiunto in Commissione nel proporre questo testo per l'esame da parte dell'aula; per tale motivo ritengo non opportuno rileggerla e ripetere quanto in essa contenuto.

Preferisco invece fare alcune riflessioni. La prima è che si tratta di una riforma indispensabile, attesa da tempo soprattutto dai soggetti, dagli attori, dai protagonisti della cooperazione italiana.

È una nuova legge quadro che sostituisce la legge n. 49 del 1987 che, in seguito ai grandi mutamenti internazionali, sembra risalire al secolo scorso. È cambiato moltissimo nella dimensione internazionale dal 1987 ad oggi; il quadro europeo si è andato consolidando e il Trattato di Maastricht ha finalmente inserito le politiche di cooperazione nel testo dell'Unione europea, dedicando al tema l'intero capitolo 20. Ultimamente si è definita la nuova Convenzione di Lomè — che è diventata quest'anno la Convenzione di Cotonou — e abbiamo assistito ad un'attenzione crescente sia della Commissione di Prodi sia del Consiglio europeo, cioè dell'insieme dei ministri europei, sia del Parlamento europeo sulle questioni strategiche di rilancio della cooperazione internazionale, nell'ottica unitaria di politiche comuni europee che possano essere efficaci sul piano internazionale; del resto, non potrebbe essere altrimenti.

L'Unione europea affronta di giorno in giorno, anche se con fatica, le proprie riforme istituzionali interne e la sfida dell'allargamento; essa sta diventando sempre di più un soggetto nell'ambito della politica estera, della sicurezza comune e della difesa ed è da tempo il primo donatore mondiale a livello di cooperazione internazionale. È evidente che il mutato scenario internazionale, il

nuovo quadro europeo e le sfide aperte dalla globalizzazione impongono una profonda riforma delle politiche di cooperazione. Abbiamo voluto inserire questo provvedimento — che non è una legge di spesa, ma una riforma organica e complessiva — nella dimensione europea, in coerenza con le politiche e con le novità istituzionali nel quadro che ho appena illustrato.

In questi anni abbiamo assistito nella società italiana ad una maturazione profonda che ha visto dispiegarsi energie e potenzialità nuove: accanto ai vecchi soggetti della cooperazione — che devono rinnovarsi, ma che devono essere assolutamente rilanciati e valorizzati —, come le organizzazioni non governative, è cresciuta un'articolazione interessante di tipo federalistico che ha visto, accanto allo Stato centrale, le regioni, le province e i comuni rappresentare una nuova cooperazione decentrata. Queste istituzioni locali e regionali devono affiancarsi allo Stato centrale e al Governo in una nuova forma istituzionale di vera e propria cooperazione policentrica. Possiamo far vivere le politiche internazionali di cooperazione se, accanto ai soggetti storici, si valorizzano e scendono in campo queste nuove articolazioni istituzionali con la loro specificità ed autonomia.

È per questo che nella legge si prevede che i comuni e le province, non solo le regioni, possano dedicare parte del loro bilancio alle spese di cooperazione e ai finanziamenti per l'aiuto pubblico allo sviluppo. Lo possono fare — pensate — persino indipendentemente dal Parlamento e dal Governo italiano, con un'autonomia che richiede un di più di concertazione e di responsabilità affinché non vinca la frammentazione sul piano della solidarietà internazionale, ma la responsabile capacità di convergere attraverso un'architettura istituzionale rinnovata.

È questa la seconda riflessione che ci porta a dire perché sia indispensabile questa riforma dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Il quadro europeo è mutato, ci sono sfide internazionali aperte e c'è una maturazione della società italiana: serve

una nuova architettura istituzionale che renda protagonista l'intera società italiana (il volontariato, l'associazionismo, le autonomie locali), nel grande sforzo di costruire un nuovo rapporto di solidarietà tra il nord ed il sud.

Signor Presidente, possiamo dire dunque che siamo di fronte ad un pezzo importante di riforma istituzionale; per esempio, in Commissione affari esteri abbiamo affrontato il nodo di quali poteri ulteriori affidare al Parlamento, alla Camera ed al Senato. Infatti, il testo che ci è pervenuto dal Senato aveva tale lacuna. Era molto forte ed interessante il gioco istituzionale delle reciproche responsabilità tra il ruolo del Parlamento e quello del Ministero degli affari esteri, che ha il compito di avviare e redigere una programmazione triennale di indirizzo politico della cooperazione internazionale. Il ruolo centrale del Ministero e dell'insieme del Governo in relazione alla programmazione triennale (pertanto con una maggiore stabilità e capacità di durata) delle politiche di aiuto pubblico allo sviluppo deve essere coordinato con i nuovi compiti della cooperazione decentrata, delle ONG, del volontariato, dei cooperanti a livello internazionale.

Mancava qualcosa e questo qualcosa è il ruolo del Parlamento che, con un'innovazione significativa, abbiamo voluto valorizzare, facendo in modo che il documento di indirizzo politico del Governo venisse equiparato ad una sorta di documento di politica economica e finanziaria, una sorta di DPEF che entro giugno di ogni anno arrivasse alle rispettive Commissioni delle due Camere e venisse poi approvato, modificato, corretto dall'Assemblea, con un vero e proprio atto d'indirizzo del Parlamento nella sua ritrovata centralità e corresponsabilità. In tal modo, a luglio di ogni anno, con il documento approvato dal Parlamento e, successivamente, dal Consiglio dei ministri, potremo anche influenzare le leggi finanziarie e fare in modo che sia garantita la continuità di una sorta di finanziamento che abbia un respiro non soltanto annuale ma anche triennale. I

grandi ed efficaci interventi sul rapporto nord-sud devono essere caratterizzati anche da una certa continuità di finanziamenti.

È necessaria, dunque, una vera e propria riforma che sia anche una sintesi nuova. L'idea *bipartisan* che ci ha spinto a svolgere molte audizioni in Commissione, ad interrogarci, a confrontarci, a correggere il testo, a trovare risposte innovative insieme (centrodestra, centro-sinistra, diversi gruppi politici) ha fatto fronte ad un'esigenza, che non è tanto quella dell'ecllettismo quanto quella che oggi *bipartisan* significa giungere ad una sintesi nuova, significa rinunciare ad un'idea strumentale delle proprie posizioni; oggi, infatti, sono possibili convergenze per l'approvazione di una legge di sintesi ed innovativa. Non si capisce per quale ragione non dovremmo approvare tale provvedimento oggi, ma dovremmo ostacolarlo o rinviarlo alla prossima legislatura, perdendo altri due anni. Siccome non credo che le diverse posizioni siano strumentali, penso si possa arrivare ad una sintesi che non sia assai diversa e lontana da quella che in questi ultimi anni e in questi mesi noi componenti la Commissione affari esteri abbiamo conseguito.

È necessaria una riforma che rilanci la cooperazione italiana, che riequilibri verso l'alto cooperazioni bilaterale e multilaterale.

Recentemente, la cooperazione multilaterale, che è assai importante, è stata preferita e privilegiata rispetto al « dono » bilaterale, all'intervento bilaterale italiano e questo si è verificato perché, appunto, ormai la vecchia legge n. 49 del 1987 fa acqua da tutte le parti. Ecco, allora, un altro motivo per fare questa riforma che sostituisca la legge n. 49 e rilanci verso l'alto un « di più di bilaterale italiano », valorizzando l'esperienza in corso (le ONG), ma anche i nuovi soggetti (la cooperazione decentrata).

Noi siamo stati attenti nell'ascoltare i rappresentanti del mondo economico, della piccola e media impresa come della grande impresa che, di fronte alla que-

stione del principio dello slegamento, ci hanno detto che ancora una volta l'Italia realizza un grande principio innovatore a livello internazionale, ma che rischia di essere la « prima della classe », se non l'unica. Per fortuna non è così, perché l'Unione europea si sta muovendo nella stessa direzione, ma noi abbiamo certamente detto e scritto in questa legge che allora occorrerà che il Governo italiano si impegni perché il principio dello slegamento sia un principio che sempre più si affermi nel contesto internazionale anche da parte degli altri paesi del nord del mondo.

Allo stesso modo, abbiamo capito che è sbagliato pensare che il mondo economico, la piccola e media impresa, siano solo soggetti esecutori del dinamismo della cooperazione; essi possono diventare attori importanti e contribuire, associandosi alle ONG e lavorando insieme alle regioni, alle province, ai comuni o a quell'agenzia che noi abbiamo previsto diventerà coprotagonista assieme ai veri soggetti titolari della cooperazione: mi riferisco (la legge è chiarissima) alle ONG, al Governo e alla cooperazione decentrata.

Con questa legge noi vogliamo scrivere una nuova pagina nella storia della diplomazia italiana. Sono lontani i tempi di un grande classico di politica estera, il saggio di Morgenthau sulla politica tra gli Stati, dove si configurava una sorta di diffidenza nei confronti del Parlamento e fin d'allora la lucida consapevolezza che, in un mondo sempre più complesso, le diplomazie dovevano rinnovarsi e diventare una risorsa strategica per la pace e la convivenza tra gli Stati.

La riorganizzazione della Farnesina è stata utile; ora occorre passare a rinnovare le politiche della Farnesina, le strategie della nostra diplomazia che appunto, anche qui innovando rispetto al Senato, noi abbiamo voluto valorizzare esaltandone il ruolo di negoziato politico, assumendo come centrale il ruolo del Ministero degli affari esteri e valorizzando il ruolo delle ambasciate anche per quanto riguarda la collaborazione che l'Agenzia dovrà dare alle sue sedi decentrate nel

momento in cui si apriranno i negoziati con i singoli paesi in via di sviluppo.

Anche questa dunque è un'attenzione che noi abbiamo voluto dare con una grande convergenza tra centrosinistra e centrodestra perché siamo convinti che la politica della cooperazione sia parte integrante della politica estera. E dunque, non è semplicemente uno strumento, ma ha una propria logica autonoma, una propria specificità: pertanto, questa specificità della cooperazione internazionale va conosciuta, valorizzata, sviluppata. Essa si muove, appunto, come dimensione strategica della politica estera ed è una dimensione irrinunciabile che richiede soggetti, strumenti e modalità propri.

Da qui nasce l'idea di rafforzare l'autonomia dell'Agenzia come momento di gestione concreta delle politiche di cooperazione internazionale. L'Agenzia sarà distinta dal Ministero degli affari esteri, sarà autonoma ed avrà un proprio profilo istituzionale e giuridico preciso. Noi abbiamo discusso a lungo sul modo in cui cercare di demarcare con precisione i compiti e il ruolo del Ministero degli affari esteri, i compiti e il ruolo dell'Agenzia, per evitare conflittualità e invece prevedere sinergie funzionali e una collaborazione efficace. Ci pare di esserci riusciti: l'architettura istituzionale di questo progetto di riforma ci sembra equilibrata, dinamica; è un impianto innovativo, appunto, che in un certo senso supera il vecchio impianto monocratico, centralistico della vecchia legge di cooperazione che noi vogliamo superare. Dunque, la riforma della cooperazione vuole realizzare obiettivi ambiziosi. Nell'anno del Giubileo, si è riunito a New York il forum mondiale della società civile per chiedere politiche di lotta alla povertà ancora più efficaci. Recentemente, durante il Giubileo dei parlamentari e dei governanti è stato votato e approvato un documento di indirizzo a livello globale che invita i Governi e i Parlamenti in questi mesi ad approvare riforme che aiutino la cooperazione internazionale e accentuino lo sradicamento della povertà.