SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

19º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 GENNAIO 2002

Presidenza del presidente PASTORE

IC 0226

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

INDICE

Audizione dei rappresentanti della Confapi

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 8, 9

* *OCCHIPINTI* . . . . . *Pag.* 6

GIOVINE 3, 9

L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU:Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Intervengono il dottor Claudio Giovine, il dottor Armando Occhipinti e la dottoressa Micaela Gara, in rappresentanza della Confapi.

I lavori hanno inizio alle ore 8,43.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti della Confapi

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di ieri.

Sono presenti, in rappresentanza della Confapi, il dottor Claudio Giovine, vice direttore, il dottor Armando Occhipinti, responsabile dell'area relazioni industriali, e la dottoressa Micaela Gara, funzionario per i rapporti con le istituzioni.

Invito gli auditi a prendere la parola e a consegnare eventuali memorie scritte o integrazioni alla relazione, che potranno far pervenire anche nei prossimi giorni, tenendo però conto che nell'ambito di 3-4 settimane dovremmo concludere questa serie di audizioni e predisporre il documento conclusivo.

GIOVINE. Signor Presidente, abbiamo un documento che lasceremo a disposizione degli uffici della Commissione acciocché anche gli assenti possano prendere nota di quanto stamattina da noi rappresentato.

Desidero innanzitutto portarle il saluto del presidente Radice, che purtroppo è stato trattenuto ieri sera a Torino da impegni associativi e quindi non è potuto arrivare a Roma per tempo. Ringrazio lei, signor Presidente, e la Commissione per l'invito rivolto alla Confapi di contribuire ai lavori di questa indagine conoscitiva. Il nostro intervento, per il ruolo e la natura stessa della confederazione imprenditoriale, sarà necessariamente concentrato solo su quegli aspetti della riforma la cui attuazione tocca più direttamente la vita delle piccole e medie industrie private, che noi specificamente rappresentiamo.

Desidero fare alcune brevissime premesse di carattere generale in merito all'impianto della riforma; osservazioni ispirate dall'esigenza di dare, nei ruoli e nelle competenze dei diversi momenti istituzionali che vengono ad essere toccati dalla riforma costituzionale, la certezza necessaria affinché il federalismo, che le imprese hanno fortemente voluto e condiviso, sia portatore per il sistema imprenditoriale di soluzioni e non di ulteriori problemi. Ci soffermeremo poi, molto brevemente, su tre questioni speci-

fiche: l'ordinamento fiscale, le autonomie funzionali e – forse la principale per noi – l'ordinamento del lavoro.

È di tutta evidenza che la riforma costituzionale non individua luoghi di raccordo forti tra i poteri regionali e i poteri che vengono lasciati in capo allo Stato. Abbiamo visto più volte come, invece, questo rappresenti nell'esperienza degli altri Stati la chiave di volta del funzionamento del regionalismo e del federalismo, che richiedono necessariamente questi confronti. La stessa occasione che poteva essere offerta dal potenziamento del ruolo della Conferenza Stato-regioni ci sembra non sia stata colta dalla riforma, ragion per cui è evidente che potrebbe rappresentare in questo caso una forma di salvaguardia la dizione dell'articolo 6 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che consente allo Stato di esercitare un potere sostitutivo laddove le regioni siano inadempienti o in parte non raccolgano gli indirizzi generali riguardo il recepimento delle tematiche comunitarie, il rispetto dei trattati e, più in particolare, per le questioni relative alla tutela dell'unità giuridico-economica del nostro Paese.

Una seconda considerazione riguarda l'articolo 3 della legge costituzionale ora citata. L'inversione della clausola enumerativa delle materie, che vengono riservate in questo caso in esclusiva alla potestà statale, a nostro avviso configura il rischio che si possa, con una non chiara definizione dei confini tra le materie di competenza statale e quelle invece cedute all'amministrazione territoriale, ingenerare un poderoso contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, ben maggiore di quello successivo al 1970. Altrettanto dicasi per le materie per le quali invece è stata individuata una potestà legislativa concorrente in capo alle regioni, laddove però la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione statale. Anche qui è stato avanzato un dubbio condivisibile, per il quale il limite potrebbe rivelarsi ancora più pregnante con l'esclusione di fatto delle potenzialità innovative delle regioni, dovendo queste rispondere a principi definiti dallo Stato.

Un'ultima considerazione di ordine generale riguarda le materie che vengono devolute in maniera espressa alla potestà delle regioni. In questo caso bisogna interrogarsi su quale sia l'effettiva possibilità che questo potere sia esercitabile dalle regioni senza alcuna forma di coordinamento normativo. Tali questioni, a nostro avviso, potrebbero configurare, almeno in una prima fase forse neanche troppo breve, l'avvio di una difficile compensazione dei rapporti e delle responsabilità dei livelli centrali e territoriali, con ricadute non positive sui meccanismi che attengono direttamente alla vita delle imprese.

Entrando nel merito delle questioni per noi di interesse più diretto, mi soffermo sull'ordinamento fiscale e tributario. L'articolo 119, nel testo riscritto dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 3 del 2001, affida alle regioni la potestà di stabilire e applicare tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. La compartecipazione delle regioni ai tributi erariali va commisurata però al gettito delle imposte che vengono raccolte sul medesimo territorio. A nostro parere la capacità di

imporre tributi e la compartecipazione erariale possono ingenerare un duplice problema per le imprese: da un lato, una questione di sostenibilità del carico fiscale complessivo, dall'altro, una serie di aggravamenti degli adempimenti che le aziende, in quanto sostituti di imposta, si troverebbero a dover compiere. In questo senso non è d'aiuto il progetto di riforma presentato recentemente dal ministro Tremonti, dal momento che lo stesso provvedimento rinvia ad altre eventuali riforme il problema dell'armonizzazione dei sistemi fiscali statale e regionale. Tale aggravio è oggi ancora contenuto, in quanto la potestà delle regioni e dei comuni di intervenire su IRPEF, ICI e IRAP è comunque limitata da criteri fissati dalla normativa nazionale; nel momento però in cui ciò dovesse venir meno, sarebbe difficile il controllo del complessivo gravame fiscale che ricade sulle imprese.

La seconda questione alla quale credo dobbiamo comunque fare una breve nota di accenno riguarda le autonomie funzionali. L'articolo 4 della legge costituzionale n. 3 del 2001 introduce i principi di «sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» come criteri guida del decentramento, prevedendosi un vero e proprio assetto variabile delle funzioni. Il principio di sussidiarietà è, a nostro avviso, principalmente di tipo «verticale» e viene affiancato in maniera piuttosto sfocata da una sussidiarietà orizzontale presente solo nell'ultimo comma, laddove si dispone che: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (...)». La nostra sensazione – condivisa in questo momento anche da vasti ambienti, camere di commercio *in primis*, e dalle altre confederazioni imprenditoriali – è che nel corso dell'*iter* si sia perso, da un lato, il riferimento agli enti locali e, dall'altro, le autonomie funzionali come soggetti della sussidiarietà orizzontale. Ciò rappresenta – venendo alla questione oggi a nostro avviso più evidente e urgente – una sorta di passo indietro rispetto all'impianto della legge di riordino delle camere di commercio, la n. 580 del 1993, che aveva avviato un percorso virtuoso in questo senso, individuando nella camera di commercio il luogo dove una serie di interessi rappresentati dalle associazioni si facesse carico di questioni di carattere generale e territoriale. Riteniamo che una salvaguardia in questo caso degli interessi camerali possa essere prevista recuperando nel testo di legge il concetto di autonomie funzionali.

Un brevissimo inciso è necessario sull'attuazione della legge n. 580 del 1993, visto che adesso si apre la fase di rinnovo di tutti i consigli. Vale la pena di sottolineare come i meccanismi e la metodologia che erano stati individuati nella prima attuazione del 1993 non abbiano consentito una corretta fotografia della rappresentatività dei soggetti associativi che richiede, a nostro avviso, una revisione in tempi brevi.

La terza questione, più ponderosa per quanto riguarda gli aspetti che interessano le imprese, riguarda l'ordinamento del lavoro. Se il presidente Pastore lo consente, vorrei che fosse il dottor Occhipinti a trattarla.

OCCHIPINTI. Signor Presidente, mi associo ai saluti e ai ringraziamenti del collega Giovine.

Il riferimento all'ordinamento del lavoro è contenuto nell'articolo 117 della Costituzione, che assegna alle regioni potestà legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro. Questa definizione ha fatto molto discutere. Ad una prima lettura, a nostro avviso, essa comporterebbe che la disciplina del lavoro autonomo e dipendente sia attribuita alle regioni, salvo la determinazione dei princìpi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato. Questo implicherebbe non solo l'attuazione di un nuovo metodo, con protagonisti differenti rispetto al passato e con tutte le evidenti conseguenze del caso, ma anche la modifica e il blocco di alcune riforme già impostate del sistema centrale. È tuttavia anche vero che, ad una lettura più approfondita, risulta evidente la connessione fra la tutela del lavoro, con la competenza esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile, e la sicurezza sul lavoro, con la materia di legislazione concorrente della tutela della salute. I princìpi fondamentali che lo Stato ha determinato e determinerà in materia saranno poi i veri indicatori del nuovo sistema, anche se il Governo ha dichiarato l'intenzione di favorire un forte processo federalista nell'ordinamento del lavoro, che si tradurrebbe nella volontà del Governo di esercitare un ruolo per assicurare i princìpi minimi regolatori della materia e, forse, di coordinamento, a fronte di una piena potestà legislativa delle Regioni.

A tale proposito, si evidenzia che nel disegno di legge intitolato «Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro» (Atto Senato n. 848), la competenza della materia viene attribuita in modo non uniforme a Stato e regioni. Questo è in apparente contrasto con le disposizioni previste nella legge costituzionale n. 3 del 2001. In proposito, lo Stato dispone i princìpi fondamentali sulla disciplina dei servizi per l'impiego, inizialmente introdotti con il decreto legislativo n. 469 del 1997 e oggi con l'Atto Senato n. 848, il cui articolo 2 parla di incentivi all'occupazione, mentre l'articolo 5 tratta della disciplina dei rapporti di lavoro con contenuto formativo. Su queste materie, la legge delega fa espresso rinvio alla legge costituzionale mentre su altri temi affrontati nella delega, se si escludono le materie nelle quali lo Stato ha legislazione esclusiva, tale rinvio viene omesso, nonostante si tratti di materie nelle quali spetta alle regioni la potestà legislativa. È il caso della disciplina dell'orario di lavoro (tra l'altro, c'è una direttiva europea da recepire e siamo già in forte ritardo), del lavoro a tempo parziale e di determinate altre tipologie contrattuali nonché di certificazione dei rapporti di lavoro, con conseguenze sanzionatorie per i licenziamenti ingiustificati e l'arbitrato.

Nelle nostre conclusioni, abbiamo fotografato uno scenario forse non più roseo rispetto alle previsioni iniziali. A questo punto, dovremmo impegnarci in maniera serrata per rientrare dalle preoccupazioni che esprimiamo. Dagli ultimi dati resi noti dalla Banca centrale europea emerge che nell'anno passato si è verificata una flessione dell'indice di crescita del prodotto lordo dall'1,9 all'1,8 per cento. Per il 2002 si prevede che

il PIL scenderà intorno all'1,3 per cento. Ritorna quindi prepotentemente alla ribalta la necessità di trovare risorse per sostenere una crescita della nostra economia che permetta di arrivare a tassi di sviluppo più elevati rispetto a quanto previsto dai principali centri di ricerca. Con i parametri di Maastricht da rispettare – in particolare con un saldo primario che non deve scendere sotto il 5,5 per cento e con il pareggio del rapporto *deficit*-PIL da raggiungere entro il 2003 – l'Italia, a causa del suo forte indebitamento, non ha risorse per sostenere nel 2002 un tasso di crescita almeno equivalente a quello registrato nel 2001. In particolare, non potrà ridurre la pressione fiscale di quell'1 per cento annuo previsto, mentre per la spesa corrente si hanno segnali non di diminuzione, ma di aumento, anche se lieve. Si stima una percentuale del 37,3 per cento per il prossimo anno.

Il contesto economico combinato con il quadro normativo in evoluzione rende necessario attuare rapidamente questo processo di riforma e di indirizzo verso obiettivi condivisi. Auspichiamo che il ruolo delle istituzioni sia definito in un contesto chiaro e uniforme, che ci possa essere un'attuazione tempestiva delle misure di riforma, che ci sia un coordinamento effettivo ed efficace fra Stato, regioni ed enti locali. Auspichiamo un maggior coinvolgimento del sistema delle imprese nel sistema di riforma, nonché una reale semplificazione amministrativa che permetta di avvicinare le imprese alle istituzioni.

Senza scomodare i nostri padri del diritto, dal momento che in questi giorni – anche ieri, e lo possiamo leggere sui quotidiani di oggi – sembra che la politica sia ormai con la «p» minuscola, da farsi sui ritagli di giornale e non nelle sedi istituzionali, riscontriamo divergenze fra poteri istituzionali centrali e locali. Invitiamo quindi le istituzioni ad un'interpretazione vera, teleologica, delle leggi con le quali abbiamo a che fare, da ricavarsi dal significato proprio delle parole e dall'intenzione del legislatore, non modificandole come se fossero bandiere al vento. Vi invitiamo a ritornare ad una politica con la «p» maiuscola, da farsi nelle sedi proprie, che non confonda le imprese mediante segnali contrastanti. Dalle informazioni acquisite ieri in qualche modo, si sente parlare di una certa norma, che viene definita a volte dirigistica, a volte non dirigistica: noi vogliamo certezza del diritto e quindi invitiamo il presidente Pastore a ricondurre a sistema questa fase evolutiva importante per noi e per il Paese.

Abbiamo letto con grande attenzione gli atti parlamentari e l'intero *iter* che ha portato a quelle decisioni. Sembrava che trasversalmente ci fossero forti segnali di concretezza e di univocità al nuovo impianto normativo. In alcuni passi degli atti parlamentari sembrava che sia la destra sia la sinistra avessero condiviso l'idea che il mondo del lavoro, con i suoi diritti e le sue tutele, avesse bisogno di norme e di certezze unitarie, univoche e territorialmente omogenee. Da altre parti si sente dire che non tutto può essere demandato agli enti locali e che sicuramente le materie che attengono la sicurezza devono essere frutto di univocità. In questo momento, invece, tutto ciò non lo riscontriamo, per cui esprimiamo al riguardo la nostra preoccupazione.

L'audizione odierna ci consente di esprimere alcune considerazioni sugli effetti della revisione costituzionale sull'ordinamento. Anche se sono in atto importantissime riforme, vi sono anche forti incertezze tra le istituzioni sui compiti e sui ruoli. Ci auguriamo che tali incertezze possano al più presto essere risolte attraverso una riforma da varare nel più breve tempo possibile. Ciò consentirebbe di dare certezze in generale al tessuto economico nazionale ed in particolare alla piccola e media impresa, che ne costituisce una parte trainante.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Giovine e soprattutto il dottor Occhipinti per il suo appello finale. Mi rendo conto dell'esigenza fortemente sentita dal mondo del lavoro rispetto ad un'interpretazione e ad un'applicazione certe della riforma costituzionale.

Il settore del lavoro è sicuramente uno tra i più delicati, ma devo anche far presente che ieri la nostra Commissione ha espresso un parere di nulla osta sulla delega in materia di riforma del mercato del lavoro. Non vi sono conflitti infatti con il nuovo testo dell'articolo 117. Il parere è stato sostenuto anche da un'approfondita relazione e valutazione da parte del Governo, che ha tenuto in grande considerazione tale articolo e si è fatto carico di darvi un'interpretazione sistematica complessiva nell'ambito dell'intero ordinamento giuridico.

Inoltre, proprio per fornire un elemento di tranquillità sul fatto che le forze sociali ed economiche sono sostanzialmente su linee omogenee, a prescindere dalle posizioni dei datori di lavoro o dei prestatori d'opera, sottolineo che anche le forze politiche del Parlamento sono per la massima parte orientate verso un'interpretazione tradizionale dell'assetto, che si basa anche su normative europee e su principi in materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato che indubbiamente attraversano tanti settori della vita sociale, civile ed economica del Paese e, dunque, anche quello del lavoro.

Da parte della Confindustria, presente ieri in questa sede, vi è stato un tentativo di interpretazione importante, anche se da approfondire, della formula utilizzata in materia di lavoro: «tutela e sicurezza del lavoro». Si è ipotizzato che vi potesse essere stata una sorta di refuso e che in realtà la volontà del legislatore fosse orientata verso l'interpretazione «tutela della sicurezza del lavoro». In tale ottica alla legislazione concorrente non si attribuirebbe la materia del lavoro, ma quella specifica della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Si tratta ovviamente di un'interpretazione molto suggestiva, che darebbe luogo ad un esito estremamente importante, che però va approfondito anche sulla base dei lavori parlamentari che sono purtroppo risultati abbastanza ridotti perché, come è noto, il Senato in seconda lettura non ha avuto la possibilità di modificare il disegno di legge di revisione costituzionale. Ricordo che su questo argomento è stato approvato un ordine del giorno da parte dell'Aula che, pur potendo in qualche modo sembrare in contrasto con la norma costituzionale, esprime in ogni caso una volontà

parlamentare di un'interpretazione estremamente restrittiva, almeno di questa materia.

Credo che occorra farsi carico di una valutazione estremamente responsabile, anche perché tutti i cittadini – e non solo le imprese – hanno bisogno della certezza del diritto a garanzia del vivere civile e sociale. Se viene meno tale certezza, le conflittualità che si manifestano rischiano di determinare danni a tutti i livelli e di rendere difficile pensare al progresso economico e sociale del Paese.

Non ho domande da porre perché le vostre osservazioni sono perfettamente in linea con quelle formulate dal mondo dell'economia in generale. Vi ringrazio per la disponibilità che avete manifestato nonché per il contributo di cui si terrà debitamente conto nel prosieguo dei lavori, sia nella fase dell'attuazione della riforma, sia in una fase, che ormai diventa sempre più necessaria, di rilettura delle norme che hanno dato luogo ai maggiori contrasti.

Concludo facendo presente che in questo scenario i protagonisti non sono soltanto il Parlamento, le forze sociali e la società civile, ma anche le istituzioni locali, *in primis* le regioni. Ciò è naturale perché gli enti locali difficilmente possono rinunciare ad esercitare il potere che viene loro attribuito. È dunque possibile che un momento di conflittualità prima o poi si manifesti, ma è nostro compito prevenire tale eventualità e, nel caso esplodesse una conflittualità, mettervi riparo al più presto. Mi auguro ovviamente che non vi sia necessità di un intervento di natura emergenziale, tenuto conto proprio del fatto che il Paese reclama soprattutto certezza e tranquillità ed esprime la volontà di poter lavorare in un quadro giuridico certo.

GIOVINE. Signor Presidente, nel ringraziarla a nome dell'Associazione di cui faccio parte, le comunico che consegnerò agli uffici della Commissione una breve memoria che ci auguriamo possa contribuire al prosieguo dei lavori della Commissione.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione. Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,15.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti