

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

---

**12.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 18 MARZO 1997**

---

 XIII LEGISLATURA
 

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

12.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 18 MARZO 1997**
PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MASSIMO D'ALEMA**


---

**INDICE**


---

	PAG.		PAG.
<b>Audizione di rappresentanti della Confindustria:</b>		Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	377
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> .....	371, 375, 376 377, 378, 380, 381, 382, 383	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale) .....	375, 382
Callieri Carlo, <i>Vicepresidente della Confindustria</i> .....	374, 377, 379, 380	Spini Valdo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	376
Cipolletta Innocenzo, <i>Direttore generale della Confindustria</i> .....	379	Tatarella Giuseppe (gruppo alleanza nazionale) .....	379
D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano) .....	376	Vegas Giuseppe (gruppo forza Italia) .....	375
D'Onofrio Francesco (gruppo CCD) .....	375	<b>Audizione di rappresentanti della Confapi:</b>	
Fisichella Domenico (gruppo alleanza nazionale) .....	380, 383	D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> .....	383 390, 392, 393, 394
Fossa Giorgio, <i>Presidente della Confindustria</i> .....	372, 378, 383	Elia Leopoldo (gruppo PPI) .....	390
Grillo Luigi (gruppo forza Italia) .....	377	Jacober Mario, <i>Vicepresidente vicario della Confapi</i> .....	384, 392, 394
Guerzoni Luciano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	381	Lisi Antonio (gruppo alleanza nazionale) .	392
		Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Italia) .....	390

	PAG.		PAG.
Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale) .....	391, 394	Elia Leopoldo (gruppo PPI) .....	399
<b>Audizione di rappresentanti della Unioncamere:</b>		Longhi Danilo, <i>Presidente della Unioncamere</i> .....	395, 401
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> 394, 398, 401, 402		Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	400
D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano) .....	399	Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Italia) .....	400
D'Onofrio Francesco (gruppo CCD) .....	398	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale) .....	400

**La seduta comincia alle 16.20.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Audizione di rappresentanti della Confindustria.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della Confindustria, che ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione.

Conclusa la votazione sulla questione di fiducia al Governo, i lavori dell'Assemblea stanno proseguendo secondo l'ordine del giorno: i provvedimenti sulle quote latte hanno assunto – non so perché – una straordinaria rilevanza politica. Per questo motivo i colleghi ci raggiungeranno un po' alla spicciolata e vi prego di credere che la loro momentanea assenza non è mancanza di interesse, anche perché i membri dell'ufficio di presidenza e dei comitati sono i parlamentari più impegnati nel lavoro della Commissione ed appena possibile prenderanno parte a questa seduta per raccogliere il vostro contributo.

I rappresentanti della Confindustria hanno presentato una nota che riassume in sostanza i documenti e le fondamentali posizioni via via elaborate. Ritengo che quanto in essa descritto verrà ora esposto dal presidente nel corso di questa audizione. La nota dimostra con chiarezza che non vi è alcun bisogno di riassumervi i temi del confronto, che sono poi i temi generali del nostro lavoro. Con i rappresentanti degli imprenditori italiani peraltro non intendiamo affrontare un aspetto particolare, essendo del tutto evidente che

il vostro interesse e quello delle grandi forze sociali che rappresentate si rivolge complessivamente ai temi del funzionamento delle istituzioni, del sistema politico e dello Stato.

Nel corso dell'audizione può rivelarsi di interesse specifico un tema che abbiamo già affrontato nel dialogo con i sindacati e cioè se sia ragionevole nel nostro ordinamento dare una forma istituzionale alla concertazione tra le parti sociali, un tema sul quale fra i sindacati vi sono opinioni diverse. Ci interroghiamo anche sul fatto se, in questa prospettiva, si possa pensare di rafforzare o di rilanciare il ruolo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, un organismo per molti aspetti discusso, e rispetto al quale sono state presentate proposte abrogative. Mi rendo conto che questo è un tema particolare e non voglio in alcun modo sottrarre attenzione a quelli più generali e cioè alle riforme che dovrebbero favorire una maggiore stabilità istituzionale e di governo, che mi sembrano i due temi di fondo. Mi riferisco ad un sistema che garantisca maggiore stabilità istituzionale e di governo, un sistema che, nello stesso tempo, sia più aperto e più vicino ai cittadini e che dovrebbe assumere la forma di un decentramento dei poteri di tipo federalista.

Questi sono i due grandi indirizzi che animano ed ispirano il lavoro della Commissione e sui quali ci interessa conoscere la vostra opinione nella misura in cui riterrete opportuno. Capisco che di fronte a diverse soluzioni di carattere tecnico la posizione dell'associazione degli imprenditori (poi ciascuno potrà avere la propria opinione) può non addentrarsi nelle diverse scelte tecniche e se riterrà di non

farlo ciò è anche ragionevole. A noi interessa conoscere – ripeto – la vostra opinione ed acquisire il vostro contributo su questi grandi indirizzi.

Come sapete, il nostro lavoro è in corso ed attualmente attraversa una fase forse meno visibile, perché si svolge nell'ambito dei comitati, ma è anche il momento più importante, quello del confronto ravvicinato, della ricerca delle soluzioni e dei punti di vista comuni e della chiara individuazione delle opzioni su alcune questioni su cui poi si perverrà ad una votazione. In questa fase si registra una circolazione di idee, un confronto libero e lo spirito con il quale lavoriamo non è quello di una cristallizzazione dei rapporti maggioranza-opposizione, ma di una ricerca libera ed aperta. Spero che questo spirito ci sorregga fino alla fine, perché è la condizione per avere successo, e spero che voi ce lo auguriate, perché sono convinto che siate come noi consapevoli che il successo delle riforme costituzionali sarebbe un successo per tutto il paese. Vi ringrazio e do la parola al presidente della Confindustria, dottor Fossa.

**GIORGIO FOSSA, Presidente della Confindustria.** Ringraziamo la Commissione per questa convocazione. Abbiamo portato una serie di documenti. Dobbiamo ricordarvi che la Confindustria in passato ha effettuato un'analisi profonda sul tema delle riforme istituzionali ed ha elaborato due documenti, risalenti il primo al gennaio 1991 e l'altro all'aprile 1996: tali documenti, concernenti il primo le riforme istituzionali e il secondo la modernizzazione delle istituzioni, sono secondo noi ancora attuali. Nel documento aggiuntivo che vi presentiamo oggi vi è una rivisitazione di alcuni passaggi; infatti, essendo trascorso un po' di tempo, oggi esistono delle posizioni leggermente diverse, soprattutto più puntuali. Nei predetti documenti indicavamo – e ciò rimane ancora valido – sia i punti di forza, da valorizzare, sia quelli di debolezza.

Tra i primi vi è il fatto che l'Italia presenta aree metropolitane omogenee,

anche se non formalizzate, distretti economici consolidati (poiché sono presi a modello da molti paesi esteri, riteniamo sia importante valorizzarli ulteriormente) e poi strutture territoriali socioeconomiche non definite istituzionalmente ma fortemente integrate.

Vi sono poi i punti di debolezza, tra cui un'eccessiva frammentazione amministrativa, le aree deboli, la carenza di governo del territorio e politiche di sviluppo locale che vanno sicuramente rivisitate.

Per quanto riguarda la posizione della Confindustria in merito alla Commissione bicamerale ed alla revisione della parte seconda della Costituzione, riteniamo questo lavoro assolutamente necessario anche per avvicinare tutte le situazioni a quell'evoluzione intervenuta in questi cinquant'anni. È importante che ci sia attenzione alla diffusa sensibilità a favore dell'autonomia per quanto riguarda gli enti locali e all'autorganizzazione territoriale in riferimento alle associazioni e ai distretti imprenditoriali e sempre all'autorganizzazione funzionale in riferimento alle camere di commercio, ritornando sulla drastica semplificazione legislativa, amministrativa e burocratica.

A nostro giudizio, la revisione della parte seconda della Costituzione dovrebbe più che altro basarsi su alcuni criteri fondamentali: in primo luogo, il criterio in base al quale deve considerarsi lecito e non assoggettabile ad autorizzazioni tutto ciò che non sia motivatamente vietato o esplicitamente soggetto a regolamentazione; il criterio della sussidiarietà, in base al quale occorre favorire al massimo l'autorganizzazione sociale privata anche di funzioni collettive e comunque collocare poteri e funzioni al livello istituzionale più basso possibile, per avvicinare maggiormente i cittadini e dare loro la massima capacità di controllo; il criterio dell'omogeneità, dell'unicità e dell'esclusività delle competenze in capo ai singoli livelli istituzionali e ai singoli uffici amministrativi, per evitare l'intreccio paralizzante di competenze tra più livelli istituzionali e più uffici amministrativi; il

criterio della surroga da parte dei livelli istituzionali superiori, nel caso di inadempienze nel campo dei diritti fondamentali dei cittadini; il criterio della responsabilità politica ed amministrativa basata non solo sul rispetto formale delle procedure ma anche sul conseguimento dei risultati e sul vincolo di bilancio assegnato; il criterio dell'autorganizzazione delle istituzioni territoriali sulla base di propri statuti e di poche regole generali che salvaguardino democraticità, rappresentatività, solidarietà e tutela delle minoranze.

Occorre infine dare rilievo costituzionale – e questo lo riteniamo fondamentale – alla nostra appartenenza all'Unione europea, al libero mercato e all'autonomia delle istituzioni preposte alla stabilità monetaria, come elementi fondativi della nostra organizzazione istituzionale.

Abbiamo poi voluto indicare le proposte sulle quattro linee di attività della Commissione bicamerale, che mi accingo ad esporvi, oltre ad un punto specifico che riguarda il CNEL, che è uno dei due argomenti su cui il presidente ha sollecitato il nostro parere.

Per quanto riguarda la forma dello Stato, le proposte di riforma istituzionale della forma dello Stato debbono garantire ampia autonomia alle entità territoriali, in un quadro di solidarietà nazionale, evitando che l'autonomia degli enti territoriali, pur consentendo un certo grado di competizione, ponga ostacoli all'unicità del mercato e alla libera circolazione dei cittadini, delle imprese e dei beni. Il rafforzamento delle autonomie territoriali deve avvenire allocando funzioni e risorse al livello più adeguato per fornire risposte efficaci ai cittadini e alle imprese, applicando il criterio di sussidiarietà.

In particolare, secondo noi, occorre seguire il criterio della legge Bassanini che riserva allo Stato, oltre alle competenze tipiche della sovranità, quelle economiche e sociali di rilievo nazionale (in specifico, politica industriale, standard formativi, ambientali ed assistenziali, grandi reti infrastrutturali), delegando il resto alle istituzioni territoriali.

Occorre favorire la revisione del numero e della dimensione delle regioni, alle quali andranno attribuiti soprattutto poteri di indirizzo, programmazione e coordinamento, limitando quelli di gestione ai soli servizi di ambito regionale. Occorre poi ridefinire la possibilità di riagggregazione degli enti territoriali intermedi (aree metropolitane) sulla base di logiche funzionali e favorire il processo di aggregazione dei comuni in vista del conseguimento di livelli amministrativi più adeguati al soddisfacimento della domanda di servizi cui i comuni sono preposti; sostanzialmente si tratterebbe di aggregare i comuni per avere punti di riferimento anche sulla base del numero di abitanti (non abbiamo ritenuto opportuno indicare un numero definito, ma sicuramente crediamo che questo aspetto vada tenuto in considerazione).

È necessario inoltre introdurre il criterio dell'unicità e della responsabilità dell'amministrazione per i singoli processi amministrativi, in modo da evitare – anche a livello di enti territoriali – l'intreccio paralizzante di competenze di livelli istituzionali diversi.

Bisognerebbe introdurre politiche fiscali territoriali, che rispondano al doppio requisito di fornire agli enti territoriali le risorse necessarie per svolgere le proprie funzioni e di effettuare il prelievo su categorie di contribuenti omogenei ai percettori dei servizi; per esempio, da questo punto di vista la futura imposta regionale IREP appare negativa, in quanto finanzia con una tassa a carico delle imprese i servizi sanitari che vanno, invece, a vantaggio di tutti i cittadini. Occorre poi che l'autonomia fiscale territoriale non determini aumento della pressione fiscale complessiva.

Per quanto riguarda la forma di governo ed i suoi collegamenti con la legge elettorale, Confindustria – pur non entrando nel merito di scelte specifiche (non lo abbiamo ritenuto opportuno) – esprime la necessità di un significativo rafforzamento dell'esecutivo. In particolare i cittadini devono essere in grado di scegliere un capo dell'esecutivo, un pro-

gramma ed una maggioranza parlamentare sufficientemente coesa per realizzarlo. L'attuale legge elettorale non è adeguata - riteniamo - a raggiungere questo obiettivo.

In particolare occorre: rafforzare il potere dell'esecutivo in tema di leggi di bilancio e di contabilità, con l'inemendabilità delle leggi di bilancio e con la revisione dell'articolo 81 (per rafforzare l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi e per limitare la capacità di indebitamento alle sole spese per investimenti); stabilire i meccanismi di rilevanza costituzionale che portino alla definizione di un limite della pressione fiscale e parafiscale complessiva compatibile con il regime di libero mercato; definire la pubblica amministrazione richiamando, oltre ai doveri di imparzialità e di buon andamento, anche il criterio dell'efficienza collegata ai risultati ed al vincolo di bilancio (non semplicemente al mero rispetto formale delle procedure).

Per quanto riguarda le fonti normative, occorre specializzare l'attività delle istituzioni legislative e l'operatività delle altre fonti, evitando inutili duplicazioni.

In particolare, riteniamo necessario: superare l'attuale bicameralismo perfetto (stabilendo una diversa ripartizione dei compiti tra Camera e Senato oppure trasformando il Senato in una Camera delle autonomie con specifica competenza nelle materie che coinvolgono le funzioni degli enti territoriali); attribuire al Parlamento competenze riguardanti i grandi problemi politici legislativi e rafforzare la sua azione di controllo sull'esecutivo; rafforzare, infine, il potere regolamentare del Governo prevedendo un'esplicita riserva di regolamento.

Per quanto concerne i controlli e le garanzie, il riordino dell'attività giurisdizionale deve porsi l'obiettivo della semplificazione delle normative, della tempestività dei giudizi, della specializzazione delle funzioni giurisdizionali. Ciò va conseguito attraverso il maggior ricorso ai riti abbreviati ed ai patteggiamenti, la depenalizzazione di molte materie, il ricorso a sedi non giudiziarie di composizione delle

controversie civili, lo snellimento dei procedimenti amministrativi, l'ammodernamento delle strutture e degli uffici.

Quanto, inoltre, agli organi costituzionali ausiliari, e nello specifico al CNEL, si ravvisa l'opportunità di conservare la previsione costituzionale del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, quantificandone e specificandone le competenze ed escludendo una sua regionalizzazione. In particolare, il CNEL dovrebbe inviare pareri obbligatori entro tempi molto stretti al Governo ed al Parlamento sui seguenti argomenti: materie afferenti alle politiche di concertazione ed alla politica dei redditi; valutazione di impatto economico e sociale delle leggi e dei provvedimenti amministrativi; promozione dei patti territoriali. Per quanto riguarda l'importante tematica della concertazione - sulla quale il presidente ci ha posto un quesito - se il presidente lo consente cederei la parola al dottor Callieri, che si occupa di questo problema nell'ambito della Confindustria.

PRESIDENTE. Le do la parola, dottor Callieri. Prego.

CARLO CALLIERI, *Vicepresidente della Confindustria*. Signor presidente, nella nostra impostazione le tematiche afferenti il CNEL non assumono necessariamente il rango di modifica costituzionale.

Nella sostanza, noi diciamo che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro va mantenuto e che nella legge con la quale si assegnano al CNEL le responsabilità dovrebbe essere inserita la logica dei pareri obbligatori in particolare per quanto riguarda la concertazione e la politica dei redditi.

La concertazione e la politica dei redditi, quindi, non assumerebbero il rango di principi costituzionali; il contrario ci sembrerebbe francamente eccessivo, perché potrebbe significare rigidità di lungo periodo, senza la capacità di adattamento alle situazioni che evolvono. Tuttavia i due principi avrebbero una indiretta ratifica ed un indiretto sostegno

come materie sulle quali il CNEL sarebbe chiamato a pronunciarsi in via obbligatoria.

Noi riteniamo preferibile che la politica dei redditi e la concertazione rimangano al livello dei principi della costituzione materiale piuttosto che essere elevati a principi di costituzione formale, con un irrigidimento che rischierebbe di essere eccessivo.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i rappresentanti della Confindustria per aver chiarito efficacemente il loro punto di vista.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire.

**FRANCESCO SERVELLO.** Signor presidente, la ringrazio per aver riproposto in questa sede un tema già trattato durante l'audizione con i sindacati, quello della concertazione.

Devo dire che non ho capito bene — specialmente con riferimento all'ultimo intervento — un aspetto. Sono d'accordo sul fatto che la concertazione non possa far parte dei principi generali della Costituzione. Ma nel momento in cui giustamente richiedete maggiori poteri per l'esecutivo (stabilità, capacità di governo e quant'altro: problemi centrali delle riforme costituzionali), la questione della concertazione di fatto assume un rilievo quanto meno di natura politica.

Abbiamo ascoltato alcuni rappresentanti sindacali dichiararsi d'accordo sulla necessità di regolamentare questo tipo di comportamento ed altri protestare per essere esclusi da ogni concertazione.

Oggi si è arrivati ad una forma di concertazione che supera il Parlamento, riducendolo molte volte ad una specie di notaio rispetto alle intese intervenute fra Governo, rappresentanti della produzione e sindacati. Questo principio sta ora entrando anche nella vita delle regioni: qualche regione non è in grado di funzionare o si paralizza per l'impossibilità che la concertazione dia luogo ad iniziative compatibili con i tempi della governabilità. Mi riferisco specificamente alla regione Lombardia, che da tre o quattro

mesi non è in grado di legiferare sulla sanità perché la cosiddetta concertazione, nel contesto tra le opposizioni e i sindacati, finisce per paralizzare qualunque tipo di procedura decisionale. Tra l'altro, non essendo prevista negli statuti regionali la fiducia, evidentemente non vi è alcuna limitazione nei tempi, nei modi e così via.

Ho citato questo caso per fini esemplificativi e per chiedere ai nostri interlocutori se ritengano che la concertazione, come viene attuata oggi, sia compatibile con i poteri e la centralità che il Parlamento deve a mio avviso cercare di mantenere nell'interesse generale.

**GIUSEPPE VEGAS.** Il dottor Fossa ha parlato di modifica della parte della Costituzione economica mediante la previsione di un limite alla pressione fiscale. Siccome si tratta di un concetto di ardua applicazione concreta, vorrei sapere se egli si riferisca ad un limite relativo allo stock di pressione fiscale consolidato oppure a quello che si potrebbe definire afflusso, ossia all'incremento della pressione fiscale rispetto al momento dato. Se si trattasse del primo limite, si incontrerebbero delle difficoltà: infatti, si potrebbe dare una definizione di carattere generale oppure una di tipo relativo rapportata al livello del prodotto interno lordo. Se così fosse, però, sorgerebbe la difficoltà, nel caso in cui si superasse questo livello di pressione, di coprire comunque la spesa; questo si potrebbe fare solo con l'indebitamento, per cui si contravverrebbe ad una delle altre ipotesi che avanzate dal dottor Fossa.

Si tratta comunque di una linea di tendenza certamente condivisibile, ma vorrei capire meglio l'oggetto concreto.

**FRANCESCO D'ONOFRIO.** Desidero porre una domanda al presidente Fossa o agli altri esponenti della Confindustria, premettendo che cerchiamo di trovare un punto di equilibrio possibile tra i poteri nuovi delle regioni e degli enti locali e l'unicità del mercato, nell'ambito dell'integrazione europea. La domanda che ci si pone è che cosa le regioni possano fare in

modo diverso l'una dall'altra senza compromettere questa affermazione di unità economica o di mercato.

Il problema, in altri termini, non investe l'aspetto dell'unità, ma risiede nel capire l'elemento della differenza. Chiedo pertanto quali sarebbero, ad avviso della Confindustria, le azioni regionali, lecite, diversamente dalle altre, compatibili con l'unità del mercato.

**PRESIDENTE.** I colleghi stanno ponendo una serie di quesiti ai quali i rappresentanti della Confindustria potranno rispondere nel modo che riterranno più opportuno, anche mediante più oratori.

**NATALE D'AMICO.** Una prima questione su cui intendo soffermarmi si collega a quella evidenziata dal senatore Vegas. Se ho ben compreso, il dottor Fossa propone di fissare un limite complessivo alla pressione fiscale.

Considerato che gran parte delle proposte all'esame della Commissione tende a rafforzare gli elementi federali dell'organizzazione dello Stato, dobbiamo riflettere insieme sulla possibilità di fissare un limite che agisca anche sulla pressione fiscale generata direttamente negli enti decentrati come, per esempio, nelle regioni ed eventualmente nei comuni. Infatti, se si fissasse in Costituzione un limite di questo genere e si lasciasse piena autonomia alle regioni, la pressione fiscale generata dallo Stato federale risulterebbe determinata per differenza rispetto a quanto le regioni deciderebbero autonomamente. Ritengo pertanto che il problema del limite generale alla pressione fiscale sia difficilmente risolvibile in uno schema federale.

Intendo inoltre riprendere le questioni sollevate dal dottor Fossa in ordine alla procedura di bilancio, che è una cosa diversa. Molte proposte — anche la nostra — prevedono procedure molto rigide nella determinazione del bilancio, in particolare circa la possibilità del Parlamento di intervenire in sede di correzione della proposta di bilancio avanzata dal Go-

verno. Sostanzialmente, nelle loro versioni più estreme, queste proposte rispondono ad una logica secondo cui il Governo, che è responsabile dell'esecuzione del bilancio, è anche responsabile della sua predisposizione, mentre oggi nel nostro paese non è così.

Vorrei ora riprendere altre due questioni alle quali ha accennato il dottor Fossa. Se ho compreso bene, la posizione della Confindustria è favorevole al fatto che la scelta italiana di partecipare al processo di costruzione europea diventi in qualche modo irreversibile, o almeno venga sancita all'interno della Costituzione. Vorrei avere la conferma che questa sia la posizione espressa.

Passando ad un'altra questione che mi pare rilevante dal punto di vista politico, se ho ben compreso, l'associazione degli imprenditori ha espresso un'opinione favorevole circa il fatto che nella Costituzione venga stabilito il principio di autonomia della banca centrale. Come è noto, questo principio è stato già in qualche modo sancito per trattato, ma mi sembra di capire che la Confindustria vedrebbe con favore il fatto che esso venisse sancito anche nella Costituzione.

Per quanto concerne altre autorità indipendenti, come per esempio quella garante della concorrenza e del mercato, sarebbe opportuno, secondo la Confindustria, che la Costituzione sancisse anche l'autonomia di tali autorità o di alcune di esse?

**VALDO SPINI.** Farò riferimento alle affermazioni del dottor Callieri relative al CNEL e ad una riforma — se ho ben compreso — di carattere infracostituzionale che egli prevede, una riforma affidata quindi all'intervento legislativo. Chiedo allora se effettivamente tale organismo possa essere « rianimato » per legge oppure se la sua capacità di recitare un ruolo dipenda anche da un fatto politico.

In questo senso, la mia domanda è molto precisa: che rapporto esiste tra questa sottolineatura del ruolo del CNEL ed il processo concreto di concertazione tra le parti sociali a livello di Governo che negli ultimi anni si è affermato nel nostro

paese? Che rapporto c'è – se esiste – tra queste due istituzioni ed in che modo ciò può rafforzare politicamente l'istituto in questione?

FAUSTO MARCHETTI. Mi sembra che i riferimenti che sono stati fatti al problema della concertazione si collochino in una posizione mediana rispetto ad opinioni espresse nelle audizioni precedenti. Ritengo in particolare che si dovrebbe chiarire il concetto, che è stato espresso, di inserimento nella costituzione materiale.

Il problema, a mio avviso, è quello di chiarire che ci troviamo di fronte ad una scelta politica che viene proposta. Sotto questo profilo, la questione esula in qualche modo dai temi che la nostra Commissione deve affrontare.

L'altra questione su cui intendo soffermarmi è quella del limite costituzionale alla pressione fiscale, che – si è affermato – dovrebbe essere fissato in modo tale da renderlo compatibile con la libertà di mercato. È certamente legittimo porre questioni del genere in sede di dibattito politico, ma credo che esse esulino del tutto dai compiti affidati alla nostra Commissione dalla legge istitutiva.

LUIGI GRILLO. Mi sembra che tutte le proposte di legge all'esame del Comitato forma di Stato prevedano un forte decentramento istituzionale, con un maggiore protagonismo sia delle regioni, a livello legislativo, sia dei comuni sia delle province. Chiedo allora quale sia l'opinione della Confindustria in ordine all'individuazione degli strumenti idonei per supportare questo ulteriore processo di decentramento; vorrei pertanto sapere come si possa coniugare quanto è stato ipotizzato dal presidente Fossa in ordine all'individuazione di un tetto alla pressione fiscale con la necessità di garantire le istituzioni di democrazia organizzata in periferia, anche con riferimento a questi nuovi compiti.

PRESIDENTE. Non so se vi saranno altre domande, ma mi pare si possa cominciare con le risposte.

CARLO CALLIERI, *Vicepresidente della Confindustria*. Per spiegare le apparenti contraddizioni della nostra proposta bisogna partire dal fatto che noi prendiamo il problema dalla coda e non dalla testa: non essendo in discussione il titolo III della Costituzione, quello sui rapporti economici, ci è stato infatti chiesto di esprimere un parere su un organo ausiliario costituzionale che ha competenze sui rapporti sociali e sui rapporti di lavoro in generale. Ci è stato chiesto se lo riteniamo utile o inutile.

Se viene lasciato nella condizione attuale di generico propositore di suggerimenti che di per sé non hanno incisività e peso e non debbono essere necessariamente valutati da parte del Governo e dal Parlamento, probabilmente un simile organismo non serve; può invece essere utile se diventa la sede attraverso la quale si esprimono avvisi comuni che non sono necessariamente recepiti ma necessariamente valutati. Per questi avvisi comuni i temi della concertazione e della politica dei redditi sono sicuramente rilevanti in queste circostanze storiche e probabilmente lo sono anche in prospettiva.

È chiaro che se si prendesse il problema per la testa anziché per la coda si potrebbe affrontare il noto e mai risolto problema della rappresentatività delle organizzazioni sindacali sia dei lavoratori sia dei datori di lavoro, con tutte le conseguenze che questa materia trascina con sé. Limitandoci a prendere il problema per la coda, la nostra valutazione è che il CNEL vada mantenuto, che non ci sia l'opportunità e l'esigenza di variarne la definizione dal punto di vista dell'assetto costituzionale, che sia utile assegnargli un ruolo in base al quale i suoi pareri debbano essere obbligatoriamente richiesti ed obbligatoriamente considerati – non necessariamente assunti – dalle diverse istanze legislative e di governo.

Per quel che riguarda il valore della concertazione e della politica dei redditi, ci è stato chiesto se non siamo in contraddizione con noi stessi nel momento in cui da una parte chiediamo al Governo maggiore capacità di decisione e dall'altra

tendiamo a valorizzare la concertazione come metodo. Concertazione non significa, lo abbiamo sempre detto, convergenza necessaria su soluzioni, azioni, obiettivi; è un metodo attraverso il quale si arriva alla trasparenza delle decisioni avendo assunto tutte le opinioni, in particolare quelle dei protagonisti del mondo del lavoro e della produzione. Questo ci sembra utile perché evita di fare le guerre per errore o di assumere decisioni che non vengano ponderate fino in fondo; non significa pregiudicare l'autonomia del Governo o del Parlamento, se si considera che le decisioni e gli accordi che le parti sociali prendono in temi di loro rilevante responsabilità vengono assunte da chi conosce fino in fondo la situazione del mondo produttivo e del lavoro. Rispetto a queste soluzioni, che vengono definite e concordate tra datori di lavoro, organizzazioni sindacali (tutti scelti secondo il criterio della maggiore rappresentatività) e Governo, nella definizione degli strumenti possibili non credo che il Parlamento debba sentirsi espropriato delle sue responsabilità di fronte a soluzioni che sono state calibrate da attori e non da passanti o da incompetenti sulle materie sulle quali si esprimono.

**PRESIDENTE.** Nessuno discute della competenza, il problema è di carattere istituzionale nel senso che il metodo della concertazione finisce per sottrarre di fatto determinati poteri al Parlamento. Questo nell'attuale ordinamento è affidato in modo esclusivo alla politica: è la forza politica dell'esecutivo che si misura nella capacità di fare approvare dal Parlamento i patti che firma con le parti sociali, se il Governo non ha questa forza politica, non c'è alcuna regola istituzionale che vincoli il Parlamento.

Mi pare di capire che, in sostanza, voi proponiate che la concertazione continui ad essere fondamentalmente una scelta politica e non diventi un vincolo costituzionale; per esempio, si potrebbe prevedere — qualcuno lo propone — che, prima della presentazione del bilancio dello Stato, il Governo sia tenuto a incontrarsi

e se possibile a raggiungere accordi con le parti sociali, mentre adesso il Governo non è tenuto a farlo, è una scelta politica.

Non è materia nostra, mi pare tuttavia interessante acquisire che secondo voi il parere sugli eventuali accordi tra le parti sociali in materia di politica dei redditi debba essere chiesto obbligatoriamente al CNEL. Questo, però, riguarda semmai una riforma della legge istitutiva del CNEL e non una modifica di natura costituzionale. La vostra opinione, comunque, mi sembra molto chiara, soprattutto per quello che riguarda i nostri compiti: voi ritenete che il CNEL vada mantenuto e che non si debba costituzionalizzare il principio della concertazione.

C'erano diverse altre questioni, relative al tema della costituzionalizzazione del limite della pressione fiscale e ad altre questioni.

**GIORGIO FOSSA, Presidente della Confindustria.** Volevo rispondere alla questione dell'unicità del mercato. Abbiamo detto a cosa facevamo riferimento in particolare, vale a dire alla necessità di una politica industriale, di standard formativi, ambientali e assistenziali, di grandi reti infrastrutturali che devono essere decise non solo a livello locale. Che ci debba essere, con determinati limiti, una certa concorrenza tra una zona e l'altra del paese va bene, ma non vogliamo che ci siano situazioni di concorrenza particolarmente forte che peggiorano la situazione invece di migliorarla. In sostanza, non vogliamo avere 22 Stati.

Quanto alla Banca d'Italia, riteniamo che essa debba mantenere la sua autonomia. Siamo assolutamente favorevoli a tutto quello che porta stabilità ed attenzione al mercato, crediamo quindi che si possa inserire l'*authority* sulla concorrenza; non riteniamo, invece, necessario inserire in Costituzione altre *authority* in quanto, a nostro avviso, non è pensabile che la Carta costituzionale contempli, per esempio, l'*authority* sulle telecomunicazioni o su altro comparto.

Quanto alla nostra posizione in merito al discorso dell'Europa, diamo per scon-

tato che si debba procedere per fare in modo di entrare stabilmente in Europa, e non solo per quanto riguarda l'Unione monetaria; poiché in questi anni si sono compiuti comunque dei passi in avanti e sono state emanate disposizioni europee, a nostro giudizio tutto ciò che è possibile è meglio inserirlo fin d'ora in Costituzione, per evitare tra qualche anno di dover modificare la Costituzione in funzione di decisioni europee. Il vicepresidente Callieri mi ricordava che la Francia ha dovuto cambiare due volte la propria Costituzione anche per tali ragioni.

Se il presidente è d'accordo, darei la parola al collega Cipolletta perché chiarisca la nostra richiesta di inserire in Costituzione un limite per la pressione fiscale, una richiesta che mi rendo conto possa apparire una forzatura, e tuttavia noi vediamo il rischio che, delocalizzando i centri di decisione, la pressione fiscale possa aumentare. In questo senso, facciamo due richiami: in primo luogo, che la pressione fiscale complessiva comunque non debba aumentare e poi il fatto che siamo assolutamente preoccupati per la pressione fiscale; non credo sia questa la sede per porre quello che per noi è comunque un problema, che non vorremmo si ponesse anche in futuro.

**INNOCENZO CIPOLLETTA**, *Direttore generale della Confindustria*. Nel presentare le nostre richieste, abbiamo messo in evidenza il fatto che in Italia deve affermarsi un'economia di mercato; se così è, è evidente che deve prevedersi un qualche limite alla presenza pubblica nel sistema economico. La presenza pubblica si estrinseca in diverse attività, ma anche in un sistema di prelievo fiscale e contributivo che può raggiungere dei limiti per cui i principi della libertà di mercato e della libertà di concorrenza di fatto vengono meno.

Allora, il nostro suggerimento non è quello di fissare in Costituzione un limite preciso al prelievo fiscale, però chiediamo che possa esservi un riferimento che o consenta al Governo centrale di fissare dei limiti, cosa che di fatto avviene in alcune

democrazie come gli Stati Uniti d'America, dove si è fissato comunque un limite complessivo; oppure in alternativa che vi sia la possibilità che la Corte costituzionale valuti se nell'attività legislativa dello Stato o degli enti che possono fare imposizione fiscale il cumulo di tali imposizioni sia in contraddizione o meno con il principio del libero mercato; questa ci è sembrata un'esigenza da sottoporre alla vostra attenzione.

Quanto alla possibilità di inserire tale principio all'interno della Costituzione, è evidente che non siamo noi gli esperti in grado di dare un parere, ma crediamo sia stato necessario ed importante sottolineare l'esigenza che, quando si spezzetta l'attività impositiva dello Stato in più soggetti, si deve porre attenzione a che la somma degli addendi non sia tale da impedire la libertà dei cittadini e delle imprese.

**GIUSEPPE TATARELLA**. Vorrei integrare l'interpretazione che il presidente D'Alema ha dato del parere e della dichiarazione del dottor Callieri sul CNEL e porre successivamente una domanda. Estendendo l'interpretazione del presidente D'Alema, ricordo che una delle posizioni della tesi esposta da Callieri è che bisogna cambiare il CNEL perché, così com'è, non regge all'urto ed all'usura dei tempi.

Fatta quest'integrazione, vorrei collegarla ad un'altra affermazione del dottor Callieri relativa al CNEL regionale. In una riforma del CNEL, posto che esso va riformato (perché, così com'è, non serve a niente, almeno a mio parere), posto che si va verso un decentramento, nell'ambito di questa riforma federale o decentrata l'avversione alla tesi del CNEL regionale rimane fondata o è sottoposta ad una possibilità d'intesa su questo punto?

**CARLO CALLIERI**, *Vicepresidente della Confindustria*. La nostra valutazione è che è possibile, come dicevo prima, rivitalizzare la funzione del CNEL come organismo che esprime orientamenti, avvisi, proposte che debbono essere presi in

considerazione a livello dei macrofenomeni a carattere nazionale. Riprodurre questa struttura a livello regionale ci sembrerebbe francamente poco funzionale e ci indurrebbe a domandarci perché, non avendo funzionato su scala nazionale, dovrebbe funzionare a livello regionale diffuso, moltiplicando, per così dire, le ragioni di non *consistency*. Le ragioni di non consistenza o di insufficiente consistenza del CNEL, al di là del fatto che ciò che esprime non è adeguatamente utilizzato e valutato, consistono nel fatto che, come ricordavo, con il CNEL si piglia per la coda e si presume di risolvere per la coda un problema che per la testa non si è affrontato, cioè il problema della rappresentatività delle parti sociali, un problema largamente irrisolto e la cui esistenza in qualche modo pregiudica il funzionamento degli organismi costituzionali rappresentativi delle parti sociali. Allora, continuare a mantenere irrisolto questo tema, moltiplicare il CNEL per il numero di regioni essendosi dimostrato che fino ad oggi ha funzionato poco non ci sembra un esercizio produttivo. L'esercizio più produttivo (però andiamo completamente fuori dai temi della parte seconda della Costituzione, per ricadere in pieno in quelli della parte prima, che non sono oggetto delle competenze, chiedo scusa, degli obiettivi di questa Commissione...

PRESIDENTE. È giusto parlare di competenze: sulla parte prima della Costituzione noi come Commissione bicamerale non abbiamo competenza, mentre di certo il Parlamento può intervenire su tutte le parti della Costituzione che dovesse ritenere opportuno, mentre noi non possiamo farlo.

CARLO CALLIERI, *Vicepresidente della Confindustria*. Torno a dire che questi temi potrebbero essere diversamente inquadrati. Anche il tema della concertazione e quello del rapporto tra accordi tra parti sociali, Governo e Parlamento, laddove si attuasse un'estesa delegificazione della legislazione del lavoro e si riservasse

alla legge soltanto la tutela dei principi fondamentali, sicuramente non troverebbe alcuna potenziale opposizione. La riserva di legge implicita o esplicita – più implicita che esplicita – che oggi tocca i temi del lavoro, porta inevitabilmente il Parlamento e le parti sociali in potenziale conflitto. Questo va ricordato, così come va ricordato che il tema della rappresentanza è uno dei temi che, irrisolti, rendono complesso, faticoso, difficile un sistema trasparente e civile di concertazione.

DOMENICO FISICHELLA. Con riferimento a quest'ultimo intervento del dottor Callieri, credo necessario avere qualche informazione in più sulla nozione di rappresentatività delle parti sociali e quindi anche di rappresentanza delle medesime. Come si esprime questa rappresentanza? In che senso si può parlare di rappresentatività? Quale eventuale tipo di designazione nei confronti di una qualche istituzione, forma e così via dovrebbe essere previsto? Quando si parla di rappresentatività si fa riferimento alle associazioni, alle organizzazioni che esprimono gli interessi di parti sociali, oppure si ritiene (ma questo in parte si è già detto) che questa rappresentatività si possa esprimere e anche esaurire nella concertazione? Si ritiene che si debba estendere la rappresentatività fino ad iscriverla nelle istituzioni politiche nazionali, perché ancora una volta mi trovo nelle condizioni di dover richiamare i fondamenti della democrazia rappresentativa?

È evidente che non si è rappresentati in quanto espressioni di parti sociali, ma si è rappresentati in quanto espressioni della cittadinanza attraverso, per esempio, il suffragio elettorale. Il cittadino, o l'elettore – è stato scritto e detto da qualcuno – è tutto ciò che rimane una volta che si siano sottratti gli interessi particolari. Allora il problema è di sapere come questa problematica della rappresentatività delle parti sociali si iscriva nel più vasto discorso della democrazia rappresentativa di tipo moderno.

LUCIANO GUERZONI. Vorrei rifarmi ad un'affermazione del presidente Fossa, laddove si auspica l'unicità della titolarità delle competenze. Questo è un tema apparentemente minore, però credo che sia la frontiera forse più decisiva del rapporto istituzioni-sviluppo, istituzioni-impresa. Ritengo che l'interesse per tale questione sia anche dovuto al fatto che la competizione nell'epoca attuale non è tanto fra sistemi economici delle nazioni ma fra sistemi territoriali; competizione che per essere efficace richiede sistemi di governo territoriali che la sorreggano, che creino l'ambiente - servizi alle imprese e quant'altro - favorevole per questa competizione.

Ebbene, nel documento consegnato alla Commissione (e mi scuso per la lettura forse affrettata) ho visto come la Confindustria sviluppa il tema. Naturalmente anche qui si può dire che legittimamente (non si richiede altro ai gruppi sociali) si propone la questione ma il tema non è risolto, nel senso che si dà a noi e si tratta di una questione molto complicata.

Viviamo in un paese nel quale l'obiettivo di unificare in un unico soggetto responsabile le competenze è abbastanza difficile, perché abbiamo sei livelli istituzionali elettivi più uno non elettivo, di secondo grado, le comunità montane. Dunque, conservando questa selva di istituzioni elettive, è inevitabilmente difficile non ripartire tra livelli diversi le competenze e le funzioni amministrative.

Non per affidare a voi la soluzione di un problema che è un intrico per noi - credo -, ma per vedere se dall'esterno ci possano venire dei conforti, chiedo se non converrebbe riservare allo Stato, alle regioni, a quant'altri soggetti le competenze strettamente necessarie per le funzioni che verranno assegnate - auspicio in modo netto, preciso, pieno - ed attribuire le restanti funzioni amministrative ad un soggetto unico che poi le gestisca in modo associato con altri. Penso che potrebbe essere il comune: probabilmente l'unicità è in relazione anche al principio della responsabilità, della trasparenza, della certezza, dell'economicità, di tempi non

lunghe ed anche al principio della sussidiarietà, posto che il comune può essere individuato nel nostro sistema come il livello più prossimo al soggetto impresa, al soggetto cittadino, dato che laddove le cose in Italia funzionano meglio i comuni via via, nel dopoguerra, sono diventati i protagonisti dello sviluppo, pur non avendo competenze specifiche.

Domando se non convenga fare questa scelta, cioè concentrare verso questo soggetto la titolarità in linea tendenziale delle competenze amministrative, in modo che si possano poi gestire in maniera associata con altri livelli istituzionali o con altri soggetti amministrativi e che così per il cittadino e per l'impresa il soggetto unico abbia quell'effetto certezza, responsabilità ed efficacia che purtroppo dobbiamo conseguire rispetto ad altri paesi, mentre abbiamo ancora difficoltà al riguardo. La mia domanda è questa, se anche voi non riteniate ciò, senza volervi trascinare in una diatriba che è prettamente nostra.

PRESIDENTE. Prima di dare nuovamente la parola ai nostri ospiti, vorrei aggiungere due considerazioni.

Quest'ultima osservazione ovviamente risponde ad un'applicazione la più netta del principio di sussidiarietà, in sostanza quello di concentrare le funzioni amministrative sull'ente che è più vicino ai cittadini, salvo esplicita riserva delle materie che sono assegnate alla regione ed allo Stato centrale, limitando tali materie a quelle che strettamente e necessariamente devono essere affidate ad istituzioni di grado più elevato dal punto di vista dell'ampiezza del territorio amministrato. Sotto questo profilo, si tratta di capire se voi riteniate che un'idea dell'amministrazione che faccia perno sul comune, per tutto quanto il comune possa fare (poi naturalmente vi sono determinate funzioni di alta amministrazione che non possono essere svolte dai comuni) possa essere convincente sulla base dell'esperienza degli imprenditori italiani.

Vorrei aggiungere un quesito che non è soltanto, ma è anche di rilievo costituzionale. Le riforme di tipo federalista ten-

deranno a spostare verso le regioni funzioni importanti nel campo della politica economica ed anche della politica industriale. Naturalmente esiste il problema di evitare che questo determini una competizione tra le regioni, una concorrenza tra le regioni non regolata da un quadro generale. È evidente che potrà essere, per esempio, legittimo che regioni più povere cerchino di praticare condizioni di maggior favore per le imprese; ma credo che possa essere rischioso — e lo pongo anche come quesito — che ciò avvenga nell'ambito di un solo paese senza che risulti in qualche modo regolato, che avvenga cioè attraverso una competizione selvaggia, non regolata. È un problema serio, perché il federalismo tenderà a spostare in modo particolare le politiche industriali e le politiche economiche verso la competenza territoriale, in particolare per quanto attiene alla piccola e alla media impresa; non soltanto, ma in modo particolare per la piccola e la media impresa.

Per il resto, vorrei sottolineare (non spetta a me rispondere) un'osservazione del professor Fisichella. Egli ha riproposto un tema di fondo che in qualche modo resta fuori dell'orizzonte dei nostri lavori, nel senso che la regolazione per legge del principio di rappresentatività delle organizzazioni sociali non è avvenuta; è una grande questione aperta. Ci si è affidati ad un criterio empirico e tuttavia non privo di un suo valore, vale a dire la valutazione della consistenza delle maggiori e più rappresentative organizzazioni sociali.

Di fatto, questo criterio ha funzionato, tanto è vero che, nel momento in cui — per esempio nel campo sindacale — il monopolio del sindacalismo confederale è stato infranto dalla presenza di altri sindacati che hanno cominciato ad avere una consistente base numerica, questi ultimi sono entrati — o quanto meno stanno entrando — nella logica della concertazione, del rapporto tra le parti sociali. D'altro canto, la logica degli accordi validi *erga omnes* comporta che essi siano conclusi con chi è di fatto rappresentativo.

Tuttavia avverto che esiste un problema di regolamentazione: come parte

politica abbiamo già presentato nel corso di precedenti legislature proposte relative alla regolazione dell'elezione dei rappresentanti dei lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro. Abbiamo cioè sentito il bisogno di stabilire che il diritto ad eleggere i propri rappresentanti con il voto segreto e a scadenze periodiche da parte di tutti i lavoratori dovesse essere sancito per legge. In parte la questione ha poi trovato una sua definizione nell'accordo con le parti sociali che prevede il rinnovo degli organismi sindacali unitari attraverso le elezioni; tuttavia il problema esiste ma non si può chiedere agli imprenditori di risolverlo.

La questione è affidata al legislatore, il quale ha lasciato irrisolto il nodo da gran tempo; né credo che riusciremo a risolverlo in questa sede. Mi pare che nessuno abbia inteso mettere in discussione il primato delle Assemblee elettive; anzi, in tutta la discussione sulla concertazione, mi sembra che Confindustria abbia escluso una costituzionalizzazione della concertazione stessa che in qualche modo — questa sì — incrinerebbe il primato delle Assemblee legislative. Infatti, una volta che la procedura della concertazione fosse prevista costituzionalmente, risulterebbe difficile per il Parlamento incidere su decisioni cui si fosse arrivati nell'esercizio di tale pratica. Mi pare che in realtà la Confindustria ci abbia proposto una soluzione del problema rispettosa del primato del Parlamento.

FRANCESCO SERVELLO. Una regola è necessaria: lo diceva anche lei la volta scorsa.

PRESIDENTE. Su questo non c'è dubbio, ma la Confindustria ci propone una soluzione che è rispettosa del primato del Parlamento perché, non prevedendo la costituzionalizzazione della concertazione, lascia quest'ultima nel campo delle scelte politiche e consente che le stesse trovino in Parlamento la loro sanzione ma anche la possibilità di essere corrette o respinte, sulla base di una sovranità popolare che proprio nel Parlamento si esercita.

Ciò precisato – mi sembrava che potesse essersi ingenerato un equivoco, mentre a mio giudizio era abbastanza chiara la posizione che ci è stata esposta, negativa rispetto all'ipotesi di costituzionalizzazione del principio della concertazione – darei la parola al presidente Fossa per la conclusione dell'audizione.

DOMENICO FISICHELLA. Vorrei solo precisare, presidente, che ho posto il quesito perché un problema è stato sollevato a sua volta nei nostri confronti relativamente alla rappresentatività delle parti sociali; mi sono quindi preso la libertà di chiedere che cosa si intendesse per rappresentatività delle parti sociali, visto che la nozione era stata evocata.

PRESIDENTE. Certamente: noi siamo i legislatori ed in qualche modo siamo noi i responsabili.

DOMENICO FISICHELLA. L'onere della prova dell'interpretazione va però a chi ha posto il problema.

PRESIDENTE. D'accordo, onorevole Fisichella.

Do la parola al presidente Fossa.

GIORGIO FOSSA, *Presidente della Confindustria*. Per quanto riguarda l'ultimo quesito posto, riteniamo assolutamente opportuno avvicinare i cittadini il più possibile alle istituzioni. Ciò significa che, una volta stabilite le competenze che saranno regolamentate da province, regioni e Stato centrale, tutto il resto dovrebbe essere demandato al livello più basso, cioè ai comuni.

Quanto al problema della concorrenza tra regioni, mi rendo conto che per alcuni aspetti essa può aumentare l'efficienza; tuttavia dobbiamo stare molto attenti. Ho già detto prima che ci mette paura il rischio di avere 22 Stati invece di uno solo: questo, per quanto ci riguarda, è forse l'aspetto più pericoloso. Pertanto, giudichiamo opportuno un riferimento alla normativa Bassanini quando si parla di competenze economiche e sociali di

rilievo nazionale. Ci eravamo riferiti alla politica industriale, agli standard formativi, ai problemi ambientali ed assistenziali, alle grandi reti infrastrutturali. Non vorremmo che un fattore positivo per chi opera in un certo territorio diventasse negativo per chi agisce in territorio diverso: un eccessivo concentrarsi sulle infrastrutture che andasse al di là di quelle assolutamente necessarie potrebbe essere non positivo. Ricordo poi il problema della politica industriale e di quella ambientale: non vorremmo che per garantire che una certa zona divenga particolarmente attraente per le imprese si infrangessero alcuni regolamenti che sarebbe logico emanare a livello centrale.

Lo stesso discorso vale per la pressione fiscale: anche in questo caso ci dovrebbe essere uno zoccolo duro – se mi passate l'espressione – oltre il quale non si dovrebbe andare, soprattutto nel senso del ribasso, salvo garantire preventivamente tutto quello che va garantito. Ripeto che il rischio di avere troppi Stati è grave, soprattutto perché avremmo sicuramente una moltiplicazione non di quello che funziona, ma degli aspetti peggiori dello Stato centrale.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro chiusa l'audizione di rappresentanti della Confindustria.

**La seduta, sospesa alle 17.30, è ripresa alle 17.45.**

**Audizione di rappresentanti della Confapi.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della Confapi. Ringrazio i nostri ospiti per aver accolto l'invito della Commissione.

Riassumo brevemente i termini delle questioni sulle quali noi stiamo lavorando ed anche i termini fondamentali della discussione che si è svolta con le altre rappresentanze delle forze economiche del paese. Voi sapete che noi siamo impegnati, per ora, in un lavoro di studio, in un lavoro istruttorio per arrivare ad

una riforma organica della seconda parte della Costituzione, e che in modo particolare l'indirizzo sul quale la Commissione lavora è quello tendente a promuovere un ampio decentramento dello Stato in senso federalista (secondo la dizione che prevale nelle proposte di riforma) e una riforma della forma di governo, in modo tale da garantire una maggiore stabilità istituzionale e di governo.

Dialogando con le parti sociali, vogliamo raccogliere, naturalmente, indicazioni e opinioni su questi indirizzi fondamentali, in particolare sui caratteri che deve avere il decentramento, sulle funzioni delle regioni, dei comuni, delle province, sul decentramento legislativo e sul decentramento amministrativo, così come viene vissuto nella esperienza degli imprenditori o delle organizzazioni sindacali. Ad esempio, proprio poc'anzi si è discusso con i rappresentanti della Confindustria degli effetti che può avere uno spostamento di poteri verso le regioni in materia di politica industriale e di politica economica, anche sotto il profilo del rischio che si determini una competizione non regolata fra regioni (ad esempio in materia di incentivi e così via). Questo è un punto sicuramente delicato. Il decentramento comunque, su alcune questioni, dovrebbe essere regolato pertanto sulla base di un indirizzo generale nazionale.

Con le forze sociali si è poi discusso in modo particolare del tema della concertazione, della possibilità o meno (l'ipotesi favorevole si presenta abbastanza minoritaria) che la concertazione trovi una sua sanzione costituzionale. Si è discusso cioè se debba essere prevista costituzionalmente la concertazione delle parti sociali nella procedura di preparazione del bilancio dello Stato, oppure se la concertazione debba rimanere una scelta politica, non sancita dal punto di vista costituzionale. E in quest'ultimo caso, comunque, si è discusso di quale funzione possa e debba avere il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro: in che modo rilanciarlo e riqualificarlo (così si sono espressi molti). I temi della riflessione fondamentale sono questi.

Naturalmente, all'esame della Commissione vi sono anche i problemi relativi al sistema delle garanzie, ma al riguardo, ovviamente, nel dialogo con le forze sociali c'è una minore attenzione. I pareri noi li raccogliamo tutti, evidentemente, ma il dialogo con le forze sociali si è naturalmente incentrato piuttosto sugli altri aspetti che ho indicato.

Il sistema delle imprese è una delle realtà più importanti, più vive del paese. Per questo siamo interessati a conoscere il vostro punto di vista: il rapporto, direi quasi quotidiano, che voi avete con le istituzioni, con le leggi dello Stato, la maniera in cui l'attuale funzionamento dello Stato impatta (per usare una cattiva espressione) con il mercato e con il sistema delle imprese. Sicuramente per noi questo è un osservatorio importante per capire in quale direzione promuovere le riforme.

Ho riassunto sommariamente i termini generali della nostra ricerca ed anche i termini della discussione che abbiamo avuto con le altre forze sociali. Ora tocca a voi parlare.

MARIO JACOBBER, *Vicepresidente vicario della Confapi*. Siamo sostanzialmente onorati di poter esprimere in questa sede qual è il pensiero degli imprenditori che rappresentiamo. Noi siamo rappresentanti specifici di piccole e medie imprese che, in quanto tali, hanno un loro taglio particolare. Apprezziamo molto il metodo che la Commissione ha voluto adottare, cioè quello di consultare le parti sociali per ascoltarne le opinioni e i pareri. Ci auguriamo e siamo convinti che di questi pareri, per quanto possibile, verrà tenuto debito conto.

Il miglior modo per dar sostanza a questo metodo di confronto riteniamo sia quello di esprimere alla Commissione il punto di vista della nostra confederazione, rappresentante di piccole e medie imprese, alla quale aderiscono imprenditori di tutti i settori merceologici e dislocati su tutto il territorio. Rappresentiamo quindi uno spettro ampio di realtà. Questo è già di per sé, secondo noi, un fatto significa-

tivo, perché rappresenta uno dei punti centrali di quello che può essere una rinnovata Repubblica. Noi riteniamo cioè che questa realtà di piccole e medie imprese, tanto diffuse, possa essere elemento di democrazia forte del paese in quanto, essendo le imprese non concentrate in specifici settori ma ampiamente diffuse, è essa stessa simbolo di democrazia.

La prima aspettativa che abbiamo è che si ricostruisca un rapporto di fiducia fra cittadini e Stato attraverso una modifica fondamentale delle regole, che sono al centro di una convivenza civile e sociale. La revisione della seconda parte della Costituzione rappresenta secondo noi l'occasione per realizzare anche le attese degli imprenditori che — non lo nascondo — non sono poche, e anche soprattutto di quel mondo che noi specificamente rappresentiamo: i piccoli e medi imprenditori, che tanto vengono citati e lodati quale esempio fulgido del nostro sistema economico ma che purtroppo, spesso, non hanno avuto modo, come invece avviene oggi (il che, come ho già detto, ci allietta), di esporre il loro pensiero, e che pertanto non trovano purtroppo adeguate risposte a motivo dell'esistente ordinamento.

Occorre avvicinare lo Stato al cittadino imprenditore, definendo un sistema capace di colmare le attuali lacune. La prima esigenza di cui siamo portatori è quella di valorizzare la libertà individuale e di favorire la libera iniziativa. Questo, pur sapendo che parliamo di revisione della parte seconda della Costituzione, deve essere comunque uno dei principi ispiratori della nostra Costituzione. Non voglio fare della polemica, ma ritengo che pur essendo uno dei principi fondamentali della parte prima della Costituzione quello secondo cui l'Italia è una repubblica fondata sul lavoro, esso vada in un certo senso completato; non può più essere, da solo, il punto centrale. Per interpretare quello che dicevo va rovesciata, a nostro modo di vedere, l'attuale impostazione, per la quale tutto ciò che non è permesso è vietato. Va eliminato il

sistema delle autorizzazioni, che è quello che ha portato ad un'enorme proliferazione legislativa e amministrativa, ed è quello che purtroppo rientra poi nel concetto di burocrazia, che tanto viene criticata e che rappresenta un forte vincolo per la crescita e lo sviluppo delle imprese: un freno che comunque va superato.

Quando parlo di liberalizzazione, evidentemente non intendo dire che ognuno è libero di agire come nel Far West. Lo spirito di ciò che intendo dire è che bisogna liberare entusiasmo e quindi capacità imprenditoriale, che nel nostro paese è tanta e che non ha niente da invidiare, in quanto a forze produttive potenziali e reali, a quella di altri paesi che si vantano di essere all'avanguardia. Questo voglio dirlo con chiarezza, per chi mi intende: parlo per gli imprenditori, ma quando parlo di imprenditori parlo anche e soprattutto di una cultura di impresa, che spesso non viene compresa.

Quando parlo di cultura di impresa, tante volte sento dire che anche le imprese devono fare la loro parte, per esempio a proposito della legge finanziaria. Ebbene, bisogna che ci capiamo: se sono un imprenditore, devo fare la mia parte come qualsiasi cittadino, ma quando si parla di impresa bisogna capire che essa deve essere intesa in modo moderno, cioè come fonte di produzione e di ricchezza, soprattutto nella piccola impresa, e quindi anche di occupazione. Perciò sottolineo che per noi i lavoratori sono un elemento centrale con il quale collaboriamo, normalmente, in ottima armonia. Quindi, in questo momento è il mondo produttivo a parlare.

Il principio del processo di delegificazione e di decentramento amministrativo deve essere accentuato nell'ottica di permettere a tutti i cittadini di esprimere a pieno la libertà d'impresa. Va inoltre introdotto il principio del federalismo fiscale, anche se con questo non voglio intendere che esso sia esaustivo di quella che intendiamo come una forma di federalismo. Comunque, avremo modo di parlarne più avanti.

Per noi il federalismo fiscale può essere elemento di grande dinamicità per favorire la dislocazione di attività di imprese in una regione piuttosto che in un'altra; una regione efficiente, con basse tasse regionali, favorisce la collocazione di investimenti sul territorio. È chiaro che delle regole e dei principi devono essere previsti anche a livello nazionale, perché non è possibile scatenare la competizione soprattutto laddove si possa ipotizzare che una regione più povera prevedesse norme sull'ambiente che non siano degne di un paese civile moderno; tutti abbiamo presente cosa accadde anni fa in India per effetto di un disastro chimico. Questo non può essere ammesso, e quindi vi devono essere regole generali. Ma il fatto che su alcuni temi specifici, anche di tipo fiscale, ci possa essere un'autonomia regionale può essere un elemento di competizione per attirare le imprese in un territorio piuttosto che in un altro. Questo per noi è un principio centrale.

L'occasione per una riforma veramente strutturale della parte seconda della Costituzione viene dall'avvicinarsi del 2000 e dall'avvento, che noi auspichiamo fortemente, della nuova Europa. Qui mi permetto di sottolineare un altro principio. Quando parliamo di riforma costituzionale, dobbiamo cercare di individuare un modello che consenta alle nostre istituzioni di competere e di raffrontarsi con gli altri paesi europei con pari grado di rappresentanza e di rappresentatività. Quindi, evidentemente, anche in questo bisognerà cercare di uniformarsi alla tendenza dei modelli europei.

Abbiamo seguito con grande interesse il dibattito interno in cui si è parlato di forma di Stato, forma di governo, Parlamento e fonti normative e sistema di garanzie. L'auspicio è che il progetto di riforma avvenga tenendo presente la nuova Europa come stella polare a cui fare riferimento per le riforme costituzionali. Si dovranno individuare soluzioni in grado di condurre verso una maggiore integrazione con gli altri sistemi europei. Il sistema prescelto deve permettere all'Italia di interloquire con l'Unione euro-

pea a livello sia legislativo sia di attuazione delle normative comunitarie. È a nostro avviso fondamentale, quindi, che il nuovo sistema che si va a creare sia fortemente compatibile con le grandi nazioni che stanno guidando la costruzione della nuova Europa.

Entriamo nello specifico. Forma di Stato: per noi deve essere molto chiaro che, quando si parla di riforma costituzionale, lo Stato italiano deve rimanere unitario. Non siamo per niente favorevoli a forme di divisione del nostro paese. Non diciamo ciò solo per ragioni sentimentali ma anche da persone che agiscono sul mercato: in termini economici, riteniamo che una divisione sarebbe molto dannosa dal punto di vista del confronto con gli altri paesi d'Europa, perché suddivisa in tante parti l'Italia avrebbe una voce in capitolo molto più ridotta rispetto a quella che può e deve avere unita.

Sul sistema delle imprese si fondano il benessere e la democrazia di questo paese. Questo è uno dei punti centrali di cui deve tener conto la Costituzione rinnovata. Ripeto: è proprio sul sistema delle imprese che si fondano il benessere e la democrazia del paese. Le vere imprese di mercato – e in prima linea sono le piccole e le medie imprese – sono portatrici di libera concorrenza e sinonimo di autonomia, a differenza di quanto accade dove vi sono solo monopoli, oligarchie e posizioni dominanti. Faccio un breve esempio. Si sta dibattendo della legge sulle subforniture, sui termini di pagamento. Il pagamento a 60 giorni è normale in tutti i paesi d'Europa. Certamente, sarebbe stato preferibile che l'etica economica ci arrivasse per aggiustamenti endogeni, senza bisogno di interventi legislativi. Purtroppo questo non accade, ed ecco che, affinché non vi sia una posizione forte e dominante, è necessario stabilire per legge una forma compatibile con le piccole imprese. Non è questione di impresa meno forte o più forte: riteniamo che questo tipo di azione serva non solo a fare giustizia su quella che deve essere la funzione della piccola impresa (che è quella di produrre, di fare qualità e servizio, di essere con-

corrente, di adottare prezzi competitivi), ma anche a garantire, come ho detto poc'anzi, il libero mercato, a vantaggio dei consumatori. Perciò, quando leggo critiche secondo cui sarebbe incostituzionale una legge che regolamentasse in qualche modo la subfornitura, rispondo che è proprio privilegiando un rapporto serio nei confronti della piccola e media impresa, che è la più debole, che si va a privilegiare il mercato, e quindi i consumatori.

Secondo noi, l'esistenza di regole significa vera democrazia, libertà rafforzata, etica dei comportamenti. Fare regole non significa confondersi con vincoli amministrativi, come qualcuno sostiene. Il sistema delle imprese deve essere tutelato per permettere all'Italia di mantenere il proprio ruolo in campo economico e politico a livello internazionale. La distanza eccessiva che esiste tra istituzione e cittadino, con la conseguente difficoltà di individuare le responsabilità politiche legislative, è un grosso limite. Il sistema delle imprese ha bisogno di uno Stato altamente efficiente che ne sostenga la competitività. La riforma dello Stato in senso federalista deve comunque tenere ben presente questa specificità dell'attività imprenditoriale, che non può e non deve trovare ostacoli o limitazioni in una proliferazione legislativa a livello regionale che ne renderebbe ingestibile l'attività.

Evidentemente, nell'essere favorevole a un federalismo che andasse anche al di là di un federalismo prettamente fiscale o di un decentramento amministrativo, prevederei per alcune materie, nello spirito di sussidiarietà, anche forme di autonomia legislativa. Certo, però, il tutto deve essere comunque raccordato con comportamenti coerenti rispetto allo spirito dell'unitarietà del paese.

Lo statuto delle imprese deve essere mantenuto unitario e qui dico che le camere di commercio possono utilmente svolgere una funzione molto importante, valorizzando le autonomie funzionali e la migliore gestione dell'attività d'impresa, ruolo che può essere utilmente destinato di una salvaguardia costituzionale.

Le camere di commercio – vivaddio – sono state riformate, ci sono nuove regole: precedentemente la nomina veniva dal Governo e devo dire – mi pare di avere inteso il presidente in un'altra occasione chiedere di essere molto franchi nell'esposizione – che le scelte hanno sempre privilegiato pochi interlocutori; il nuovo statuto delle camere di commercio, il nuovo sistema prevede invece che le forze sociali possono essere ampiamente rappresentate in funzione del loro peso specifico. Questo è molto importante perché le camere di commercio in quest'ottica possono avere una notevole funzione di interlocutore anche in termini di rapporti di economia. Evidentemente possono essere anche garanti di un'etica comune.

Quella che certamente è necessaria e non rinviabile è una riforma della pubblica amministrazione attraverso una forte azione di decentramento normativo a livello regionale e macroregionale. Primo passo in questa direzione può essere considerata la legge Bassanini, su cui poi si può ritornare per ampliare ulteriormente il campo d'azione. Questo nell'ambito del principio di sussidiarietà per cui, a scalare, le competenze vanno attribuite al centro, alla regione ed al comune.

L'inefficienza della pubblica amministrazione rispetto agli altri paesi è forse l'elemento, insieme alla pressione fiscale sulle imprese, che riduce maggiormente la competitività del nostro sistema e la capacità di attirare nuovi investimenti. Anche qui è facile fare un esempio: tutti in questi giorni parlano dell'inefficienza che causa rinunce a fondi europei, i quali potrebbero essere proficuamente utilizzati soprattutto nelle regioni in maggiore difficoltà del nostro paese; per questioni puramente burocratiche devono essere respinti o comunque non possono entrare nel capitolo di spesa delle regioni. Consideriamo questo fatto doppiamente grave perché in primo luogo è assurdo che quando determinati fondi sono a disposizione questi non si utilizzino per creare opportunità di sviluppo e di lavoro, in secondo luogo – qui forse c'è qualche

elemento di polemica – perché poi, visto che non si riesce a colmare il capitolo con questi fondi, si è costretti a ricorrere al prelievo del TFR delle imprese e posso assicurare che per le piccole e le medie questa sarebbe una grossa iattura.

La medesima esigenza forte cui ho accennato prima esprimiamo per la riforma della forma di governo, cui il vigente sistema costituzionale non consente di essere sufficientemente forte e stabile, in maniera da assicurare il buon andamento dell'azione politica, economica e sociale. Il fatto che non ci sia un governo in grado di governare per il sistema delle imprese è un gravissimo handicap. Queste hanno bisogno di poter programmare, hanno bisogno di certezze, di leggi chiare. Quando i governi si succedono e cadono con una frequenza che non è più accettabile evidentemente ciò comporta grossissimi disagi al paese, ma anche al sistema delle imprese, che costituiscono uno dei punti principali su cui si regge l'economia. Anche qui noi sosteniamo che bisogna guardare all'Europa e porre mano ad una riforma che permetta all'esecutivo di dialogare con maggiore autorevolezza con i capi di governo delle grandi nazioni europee.

La riforma del sistema di governo, quindi, unitamente ad una nuova legge elettorale, deve favorire la formazione di un esecutivo autorevole e stabile, in cui il capo del governo abbia poteri e responsabilità omologhi a quelli degli altri capi di governo d'Europa.

Quando è nata la bicamerale, devo dire la verità, ci abbiamo sperato molto. Tuttavia ci speriamo perché, come ormai molti autorevoli uomini politici hanno sostenuto, questo è uno dei momenti centrali della svolta del nostro paese, proprio per evitare che sul territorio vi siano in fase decentrata movimenti che possano avere alibi per dire che non si fa niente per attuare il federalismo e le riforme; questi sono quelli che poi creano un grosso disagio, notevoli difficoltà.

Ecco perché la responsabilità di chi ci governa, ma anche dei nostri politici, quindi del Parlamento, è grandissima;

bisogna dare risposte ai cittadini e in questo caso anche alle imprese. Ripeto: abbiamo molte speranze che la Commissione bicamerale in questo senso riesca a portare a compimento il suo disegno.

Il metodo del confronto, sposato anche dalla Commissione bicamerale, valorizza il ruolo delle rappresentanze di interessi specifici, come ho già detto. Questo metodo va rafforzato, proprio per garantire che una riforma del governo nel senso auspicato unisca ad una accresciuta autorità dell'esecutivo un ruolo delle organizzazioni delle parti sociali più incisivo nella costruzione della linea politica, economica e sociale che incombe sull'esecutivo, più il dialogo con la società per migliorare l'efficienza dell'azione di governo.

Mi ricollego in proposito ad un'altra delle sue domande. C'è chi ipotizza di inserire nella Costituzione, istituzionalizzandola, la concertazione; ho visto qualche rappresentante sindacale orientarsi verso un'ipotesi del genere, ma devo dire che non sono affatto favorevole. Riteniamo infatti che la chiarezza debba essere salvaguardata anche nella struttura dello Stato e delle istituzioni, per cui ognuno deve avere i suoi compiti: chi governa deve governare, il Parlamento deve legiferare, la magistratura deve svolgere il suo compito, gli imprenditori devono fare bene gli imprenditori. La concertazione è utile, ma la sua istituzionalizzazione all'interno della Costituzione non ci sembra un passaggio proprio; siamo dell'idea che, una volta consultate le classi sociali su progetti o punti determinanti per dare una svolta al paese, chi ha le sue responsabilità se le deve prendere fino in fondo, senza alibi e senza commistioni.

Riteniamo quindi che una risposta ad una forma di concertazione istituzionalizzata possa venire da quanto sto dicendo ora. Il luogo dove tale concertazione può svilupparsi utilmente è senza dubbio il CNEL che, oltre alla rilevanza costituzionale che a nostro parere va salvaguardata, può certamente svolgere azioni di eserci-

zio della democrazia economica, oggi tanto carente nel nostro paese.

Chi ha i santi in paradiso — questa è una cattiveria, penso che oggi vogliamo dare una svolta e la nostra presenza qui lo dimostra — ha accessi diretti; riteniamo che un ampio dibattito all'interno del CNEL delle forze sociali, ove ogni specificità venisse rappresentata, sia un momento importante e centrale di quella che noi consideriamo una democrazia economica, che va rafforzata e perseguita fino in fondo.

La specificità degli interessi delle parti sociali non può essere sottoposta al medesimo esercizio di costruzione del sistema elettorale maggioritario. Mentre nel caso della politica per arrivare alla governabilità nella forma, per esempio, del bipolarismo — ne auspichiamo il rafforzamento — si prevedono passaggi in cui per quanto siano rappresentati i vari tipi di forza vi sia poi comunque un'aggregazione in grado di governare, nel mondo delle parti sociali questa esigenza non è centrale, per cui all'interno del CNEL la presenza deve essere rappresentativa di tutte le forze sociali le quali devono poter esprimere le proprie opinioni. Tutti gli interessi degni di essere tutelati devono trovare il luogo della loro esplicazione, in particolar modo le organizzazioni di rappresentanza specifica che trovano nel CNEL la sede dove svolgere il proprio ruolo con pari dignità e sviluppare il processo di coesione sociale che ha trovato in esso una sede particolarmente attenta ed efficiente.

A parere della Confapi il CNEL va salvaguardato nella sua rilevanza costituzionale, riorganizzandone e specificandone i compiti, nonché valorizzandone il ruolo di consulente e propositore privilegiato delle Camere sui temi dell'economia e del lavoro. Questo significa che non vi sono più pochi privilegiati interlocutori, fatto che può essere scomodo per alcuni.

Per quanto riguarda la forma del Parlamento e le fonti normative, conveniamo con quanto è emerso nel dibattito in atto nel paese tra le forze politiche in materia di riforma dell'attuale bicamera-

lismo perfetto. Un Parlamento « dimagrito » nei suoi compiti e nei suoi componenti, ed in particolare un Senato trasformato in Camera delle regioni, possono più efficientemente diventare interpreti delle esigenze del paese. Se discutiamo di riforme e ci incamminiamo verso un federalismo anche spinto, coraggioso, tutto quello che ne consegue deve uniformarsi a questo nuovo modello. Ecco allora che le funzioni delle due Camere possono essere diversificate: il Senato potrebbe rappresentare le regioni, mentre l'altra Camera esprimere direttamente il mandato dei singoli elettori.

L'esigenza del mondo delle imprese è quella di poter fare i conti con un esecutivo autorevole e stabile, risultante da un nuovo impianto elettorale che favorisca il riassorbimento dell'articolazione della rappresentanza politica che, eccessivamente frantumata, si pone in contrasto con la stabilità politica. Anche in questo caso dobbiamo rifarci all'esperienza europea.

Senza addentrarci nella indicazione della forma più idonea, vogliamo sottolineare, come ho detto prima e voglio ribadire ora, che siamo favorevoli ad un bipolarismo chiaro, dove le minoranze abbiano diritto di esistere, ma non di esercitare condizionamenti, se non vogliamo chiamarli, usando un termine duro, ricatti. Bisogna comunque, anche nella scelta, non essere ibridi ma, in presenza di un consenso, si deve scegliere una via chiara, perché i compromessi non portano niente di buono e non danno il risultato sperato, ossia la governabilità.

È anche fondamentale introdurre regole costituzionali che permettano all'opposizione di svolgere a pieno la propria azione di controllo dell'attività di governo. La riforma della legge elettorale, con soluzioni che dovrebbero essere individuate nell'interesse di costruire un sistema di governo autorevole, deve dare spazio ad un'articolazione delle rappresentanze nel quadro però di principi maggioritari, che il popolo italiano ha esplicitamente votato e che sono stati certo male interpretati nella loro trasfor-

mazione in chiave legislativa. Questo è per noi motivo di grande rammarico ed auspichiamo che si intervenga per rimediare.

Il Parlamento deve garantire stabilità, governabilità ed efficienza, che è possibile raggiungere tramite una equilibrata e corretta produzione legislativa. Quando uso il termine equilibrio mi riferisco al fatto che bisogna creare – ovviamente intervengo in qualità di rappresentante degli imprenditori italiani – le condizioni favorevoli per l'approvazione di poche leggi, chiare nel contenuto.

La produzione legislativa attualmente è spesso scriteriata, eccessiva e ridondante. Ciò determina grande incertezza giuridica e produce costi impropri alle imprese e ai cittadini. Si rende perciò assolutamente necessario un accentuato processo di delegificazione, rinviando la regolamentazione per via amministrativa e di razionalizzazione dell'ordinario iter legislativo con il ricorso a testi unici o a leggi quadro.

A nostro avviso l'istituto referendario non solo va conservato, ma in un certo senso va incoraggiato. Lo spirito che la Commissione oggi dimostra nel coinvolgere i cittadini e le parti sociali, deve trovare anche una via diretta di espressione con i referendum. È giusto, infatti, che i cittadini possano esprimere in alcune circostanze il proprio parere; quindi non solo siamo favorevoli al referendum abrogativo, ma in qualche modo anche a quello propositivo.

Il presidente D'Alema ha fatto riferimento al sistema delle garanzie. In effetti, la nostra confederazione, come forza sociale ed imprenditoriale, ha poco da dire sul tema, se non che l'efficacia dei sistemi giuridici, civili, penali e amministrativi si misura in base alla velocità ed alla certezza della giustizia (non cito l'equità, perché ritengo sia sottintesa); in proposito, quindi, è importante recuperare efficienza.

Non vogliamo entrare nel merito delle scelte specifiche perché, come ho sottolineato, ognuno ha le proprie responsabilità e deve assumersene fino in fondo. Mi

auguro che la Commissione possa pervenire veramente ai risultati che attendiamo.

**PRESIDENTE.** La ringrazio sia per la chiarezza con cui ha illustrato gli obiettivi, sia per l'augurio che rivolge alla Commissione.

Do ora la parola all'onorevole Elia.

**LEOPOLDO ELIA.** Vorrei che venisse approfondito un punto. Dalla vostra esperienza imprenditoriale ed industriale, che giudizio traete circa i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali? Vorrei sapere se la vostra esperienza di rapporti con i poteri locali, vi induce a qualche suggerimento di cui si possa tenere conto in sede di modifica della forma di Stato.

**ETTORE ANTONIO ROTELLI.** Vorrei informare i nostri ospiti che sono anche coordinatore scientifico della rivista *Imprese e Stato*; non sono quindi sospettabile di ostilità nei confronti delle imprese, tanto meno di quelle piccole e medie. Credo tuttavia che vi sarebbe bisogno di un'ulteriore precisazione in ordine alle aspettative su quello che si può chiamare variamente federalismo, regionalismo o comunque autonomismo. Si può benissimo, anzi, si deve non usare la parola federale nel testo della Costituzione, anche per riguardo ai principi fondamentali in essa contenuti, ma su un punto quasi tutti i progetti elaborati (non dico quelli redatti ai fini del lavoro della Commissione) negli ultimi cinque anni sono sostanzialmente consenzienti.

Le materie industria, commercio, artigianato ed anche agricoltura (quest'ultima non richiede particolari precisazioni, essendo già compresa nell'elenco di cui all'articolo 117 della Costituzione) sono trasferite alle regioni con potestà legislativa ed amministrativa, soprattutto potestà legislativa esclusiva.

In alcuni progetti, in particolare il testo elaborato dai consigli regionali con il coordinamento di quello della Toscana (le cui conclusioni ho in parte recepito in un mio progetto) prevedono addirittura che il

coordinamento delle politiche economiche venga realizzato da una sede di coordinamento regionale con o senza la presenza del Governo. Questa è la sede nella quale si deve evitare quella contrapposizione negativa cui accennava prima il presidente D'Alema.

Ho appreso che esiste un'opposizione alla divisione dell'Italia; probabilmente si intendeva dire che esiste un'opposizione a quella che viene chiamata secessione, ma questo è pacifico e visto che ci stiamo occupando della parte seconda della Costituzione non possiamo, anche ammesso che volessimo farlo, mettere in discussione l'unità e indivisibilità della Repubblica, principi contenuti nell'articolo 5, a parte quanto previsto dall'articolo 1. Bisogna però essere precisi: ove si attuasse una riforma come quella che ho sommariamente descritto, le politiche economiche suddette sarebbero politiche regionali, sia pure con le regioni che coordinano fra di loro le politiche regionali. Di fronte a questa prospettiva, a noi servirebbe un vostro preciso pronunciamento, perché non è un fatto destinato a lasciare la situazione immutata; quindi, è un punto molto rilevante.

Molto rilevante è pure il nesso fra questa autonomia – che comunque è una autonomia, chiamiamola così, territoriale delle regioni, delle eventuali province e dei comuni, qualunque siano – e quella che qui è stata menzionata come l'autonomia funzionale. Bisogna essere precisi, perché non si può giocare indifferentemente sui due concetti: nella concezione dell'attuale Costituzione e dei principi fondamentali, l'autonomia riconosciuta è quella territoriale delle regioni, delle province e dei comuni. Sarebbe interessante sapere come si collocherebbe l'autonomia funzionale in un quadro di accentuata autonomia territoriale (perché l'autonomia regionale, quella provinciale eventuale, quella comunale è un'accentuata autonomia territoriale).

FRANCESCO SERVELLO. Da tutte le audizioni appare evidente che si vuole sfoltire molto la giungla legislativa, ma

spesso si sottolinea l'eliminazione del sistema delle autorizzazioni. Si tratta però di una definizione molto vaga e quindi chiedo se non sia possibile, oggi o in un'altra occasione, delimitare questo settore, perché ho l'impressione che una definizione così generica sia comprensiva anche di aspetti che con le autorizzazioni strettamente amministrative non hanno a che fare.

Si è accennato alle camere di commercio, che non sono previste dalla Costituzione; è indubbio però che tali organismi, che hanno carattere nazionale (più tardi avrà luogo l'audizione dei rappresentanti dell'Unioncamere) svolgono un certo ruolo soprattutto di informazione, quindi di collegamento con le categorie, con la gente sul posto. Ricevo critiche da tutte le parti circa la scarsa « attrezzatura » dal punto di vista delle informazioni, specialmente in materia di legislazione regionale o di regolamenti comunitari. Andrebbe chiesto a voi se ciò risponda al vero e poi di ciò si dovrebbe discutere con i rappresentanti delle camere di commercio.

I nostri ospiti inoltre hanno svolto un discorso sulla concertazione, collegandolo al CNEL, ma io non ho ben inteso questo collegamento. Siamo d'accordo che non sia un fatto di rilevanza costituzionale, ma che sia un fatto di grande rilevanza sociale e funzionale mi sembra del tutto evidente. È stato detto in una precedente audizione che vi è il criterio della rappresentatività, che si è posto un problema di democrazia rappresentativa. Però, non sono molto soddisfatto di queste risposte, perché se poi esse non trovano sbocco in una regolamentazione, si riproporranno in termini politici gli stessi problemi che si pongono oggi, per cui la concertazione se la sceglie il Governo e tante organizzazioni – i lavoratori, i datori di lavoro – ne rimangono escluse: e non mi sembra che questo sia un fatto di scarso rilievo, non soltanto politico ma anche di comportamento nell'ambito delle rappresentanze del lavoro e della produzione nel loro complesso.

Vedo poi riecheggiare in ogni audizione, da qualche giorno in qua, il « se-

nato delle regioni». Vorrei capire cosa pensate che sia. Cosa vuol dire? Da una parte una camera dei deputati che rappresenta – diciamo così – unitariamente la nazione e dall'altra regioni che diventano staterelli e che quasi fronteggiano lo Stato in un senato, dopo che hanno le loro assemblee legislative e quant'altro nell'ambito delle proprie realtà territoriali? Il concetto del «senato delle regioni» mi sembra confonda un po' le acque e, se venisse seguito senza approfondirlo, potrebbe determinare una situazione di confusione dal punto di vista costituzionale. Mi rivolgo in particolare al presidente del Comitato forma di Stato, senatore Elia, e al relatore – e amico – senatore D'Onofrio, perché occorre un chiarimento su questo punto, soprattutto tenendo conto del parere degli operatori sul territorio.

ANTONIO LISI. In un certo senso sono stato anticipato dal collega Servello, il quale ha formulato come ultima domanda ciò che io intendevo chiedere ai rappresentanti della Confapi. In sostanza, da quanto ho potuto intendere, i nostri ospiti hanno espresso una preferenza per la cosiddetta – così l'hanno definita – camera delle regioni. Poiché non vorrei che diventasse uno slogan o soltanto un'unione di parole che ci potrebbero portare a valutazioni che non corrispondono alla realtà dei pensieri di chi si esprime in tal modo, gradirei sapere se vi sia stato un percorso motivazionale attraverso il quale sono giunti a decidere in questo senso, che cosa li abbia portati ad effettuare questo tipo di scelta, vale a dire se in sostanza – scendo ancora di più nel particolare – siano per una democrazia diretta o per una indiretta, se siano per l'elezione diretta dei rappresentanti anche di una seconda camera o se invece intendano affidare ad altri la possibilità che questa seconda camera si costituisca con un voto delegato, quindi in forma indiretta.

PRESIDENTE. Non vorrei che qui, surrettiziamente, si aprisse il dibattito su

un tema che è stato soprattutto proposto dalle regioni. Abbiamo avuto un'appassionata discussione...

ANTONIO LISI. Questo tema è stato ripreso dal vicepresidente della Confapi.

PRESIDENTE. Sì, questo tema viene ripreso. D'altro canto, è noto in quale forma ci viene proposto: alcuni rappresentanti delle regioni e anche talune forze parlamentari ritengono che si possa impiantare nel nostro paese un'esperienza del tipo di quella che in Germania si è condotta con il Bundesrat, un parlamento che è rappresentativo del sistema dei *laender*. Non so se questo sia plausibile o meno, ma è un parere legittimo. Innanzitutto, non viene dai piccoli imprenditori: essi si sono uniti ad un parere più ampiamente condiviso...

ANTONIO LISI. Aspettiamo che lo dicano loro!

PRESIDENTE. Sì, ma lo volevo ricordare a tutti noi. La mia non è una risposta, è un allargamento della domanda.

MARIO JACOBBER, *Vicepresidente vicario della Confapi*. Non potrò probabilmente essere esaustivo perché le domande sono specifiche; cercherò comunque di essere molto chiaro.

Quanto alle domande del senatore Elia circa i distretti e le nostre esperienze in merito al rapporto con la regione e con le autorità locali, bisogna fare alcune distinzioni. Infatti, il nostro è un paese fatto «in lungo»: alcune istituzioni si sono meglio attrezzate di altre, ci sono esperienze positive ed altre meno. Affermare che possa esservi una sintesi di un comportamento è piuttosto difficile. Posso dire quali sono gli auspici della Confederazione, le sue attese. Evidentemente se si vuole voltare pagina bisogna guardare ai problemi in prospettiva.

Quando parliamo di decentramento – di forme anche spinte di decentramento – intendiamo fare riferimento a sistemi per

avvicinare il cittadino all'istituzione locale, cioè al soggetto destinato a dare le risposte.

Per quanto riguarda i distretti, si tratta di forme molto specifiche che interessano alcune aree: per esempio, il fenomeno si registra in alcune zone dell'Emilia e del Veneto, mentre è meno sentito nel Piemonte, pure caratterizzato da un'area industriale molto forte (ovviamente orientata da un certo tipo di industria; nel nostro mondo c'è però un tentativo di creare un'autonomia, legata non soltanto a questa industria imperante).

In sostanza la nostra attesa è proprio che le risposte siano più immediate. Evidentemente l'argomento si collega con la domanda formulata dal senatore Rotelli: cosa intendiamo per federalismo? Quali materie dovrebbero essere interessate da questo processo (industria, commercio, artigianato...)?

È chiaro che la sussidiarietà consiste nell'individuare compiti ai vari livelli. Ho parlato di competizione fra le regioni: sussidiarietà significa appunto dare alle regioni la possibilità di essere competitive dando risposte in proprio. D'altra parte — devo essere molto franco — non è pensabile che, per esempio, la regione Lombardia da sola vada a rapportarsi con l'estero su tematiche che interessano la politica industriale del paese che abbiamo considerato utile essere unitario. Evidentemente per alcuni aspetti bisognerà trovare una sintesi di comportamento unitario, mentre per altri occorrerà garantire l'autonomia. Naturalmente non spetta a noi decidere in proposito: possiamo solo esprimere il nostro punto di vista. Oltre tutto io sono un imprenditore; amo l'Italia, ma sono un cittadino svizzero. Quando si parla di federalismo, potrei citare un esempio molto facile. Ma per quanto il Presidente della Repubblica abbia parlato di un modello percorribile, forse per l'Italia vi sarebbe qualche preoccupazione in più a adottarlo così, *tout court*. Quindi bisognerà trovare un giusto compromesso: non un compromesso tra virgolette — per così dire —, perché è necessaria la chiarezza del modello. In

ogni caso una politica industriale nazionale si impone: la ritengo utile soprattutto quando l'Italia si rapporta con altri paesi. Alcuni livelli decentrati, invece, dovranno essere valorizzati.

Restiamo a disposizione per ulteriori approfondimenti in merito a tematiche specifiche. Come vicepresidente ed imprenditore non ho approfondito personalmente la materia; il nostro ufficio studi può provvedere a completare l'analisi che è stata esposta in questa sede.

Il senatore Servello ha toccato una serie di temi: le autorizzazioni, le camere di commercio, il CNEL.

Per quanto riguarda il regime delle autorizzazioni, noi siamo interessati al concetto di silenzio-assenso: superato un certo limite, se le risposte non arrivano, bisogna agire; il mondo dell'impresa ha bisogno di poter agire. Non voglio fare di tutta l'erba un fascio, ma spesso le autorizzazioni hanno rappresentato passaggi, vincoli divenuti centri di potere per coloro che li gestivano. Questo non è più ammissibile per un motivo etico ed anche per una questione pratica: se in altri paesi concorrenti un certo percorso è snello, anch'io devo agire senza essere costretto a passare tutta una serie di barriere. Altrimenti non si incentiva certo l'attività imprenditoriale e credo si faccia il male del paese.

Si è parlato del CNEL e della concertazione. Noi siamo favorevoli al protocollo di luglio, che ha consentito di trovare punti in comune e di garantire la pace sociale in momenti difficili per il paese. Siamo però altrettanto convinti del fatto che concertazione non può voler dire sostituirsi a chi deve prendere le decisioni: ascoltare va bene, ma poi la decisione spetta ai responsabili. Non può essere il sindacato a dire al Governo quello che deve essere fatto: il Governo deve assumersi le sue responsabilità, proprio in quanto organo in grado di governare (chiunque sia: l'Ulivo, il Polo o qualunque altro nome dovesse venir fuori)...

**PRESIDENTE.** Chi vince le elezioni.

MARIO JACOBBER, *Vicepresidente vicario della Confapi*. Esattamente: chi vince le elezioni.

Il CNEL è previsto dalla Costituzione; eppure alcuni soggetti sociali vorrebbero eliminarlo. Noi non siamo di questa idea. Crediamo che il CNEL debba operare per quello che era lo spirito iniziale della previsione costituzionale e debba essere anche rafforzato come elemento di democrazia economica nel quale si dibattono tematiche di importanza non irrilevante ed anche centrali per l'economia e per le forze sociali. Dovrebbe avere, oltre a compiti di consulenza, anche una funzione propositiva. Il Governo ed il Parlamento dovrebbero istituzionalmente tener conto di queste pronunce, proprio perché espressione di un organismo previsto dalla Costituzione. In definitiva il CNEL va valorizzato.

La concertazione, allora, deve avvenire istituzionalmente in questa sede. Le istituzioni dovrebbero creare un filo diretto, costante con il CNEL, che è un organismo di democrazia economica del mondo sociale ed economico.

Per quanto riguarda il Senato delle regioni, premetto che noi non abbiamo compiuto una scelta politica. Posso avere le mie idee personali, ma in questo momento rappresento le piccole e medie imprese della CONFAPI.

Quando parliamo di Camera delle regioni ci riferiamo ad un obiettivo: vorremmo che le istanze delle autonomie – che gradiremmo fossero potenziate – si potessero esprimere anche a livello centrale. Potrei portare un esempio tipico, adattato opportunamente: nella Confederazione svizzera esistono appunto due Camere, una delle quali è legata alle regioni, mentre l'altra è espressione di elezioni nazionali; in una delle due Camere siedono i rappresentanti del popolo eletti in base a preferenze politiche, con l'altra viene portata in sede centrale l'istanza delle regioni.

FRANCESCO SERVELLO. C'è un problema. Come senatore sto facendo più il consigliere provinciale o regionale che il

parlamentare nazionale. Chissà quale contrapposizione potrebbe intervenire nel caso in cui una delle due Camere fosse composta soltanto da deputati regionali.

MARIO JACOBBER, *Vicepresidente vicario della CONFAPI*. Vorrei fosse chiaro che la nostra non è una scelta politica: noi riteniamo che le istanze del territorio possano trovare un loro filo diretto – anche con riferimento a tematiche specifiche della regione – in sede nazionale.

In merito all'elezione diretta o indiretta chiedo di non esprimermi. È una scelta prettamente politica che – come ho già detto per altri temi – non mi sento di esplicitare: dovrei esporre un mio punto di vista personale, ma non credo sia il caso.

PRESIDENTE. In effetti non possiamo pretendere che i rappresentanti delle forze sociali ci diano ricette istituzionali. Essi sono qui, invece, per sollevare problemi e per indicare esigenze. Spetterà a noi dare le risposte che riterremo opportune, sulla base delle maggioranze che si formeranno e dei compiti che ci competono.

FRANCESCO SERVELLO. Non questa sera, però!

PRESIDENTE. Non questa sera (*Interruzione del senatore Lisi*). Ma io ne prenderei atto: ho un compito di garanzia.

Ringrazio comunque i nostri ospiti.

Dobbiamo ora procedere nei nostri lavori, considerato che una serie di preoccupazioni di singoli organismi, che hanno ritenuto preferibile evitare un'audizione congiunta, ci ha imposto questo sistema per noi leggermente ripetitivo. Vi prego però di continuare a condividere il mio impegno, in modo da completare utilmente il nostro programma.

#### **Audizione di rappresentanti della Unioncamere.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della Unioncamere.

Chiedo scusa ai nostri interlocutori, ma purtroppo le precedenti audizioni si sono protratte ed i vari impegni parlamentari che si sono susseguiti nella giornata odierna hanno via via ridotto le presenze in quest'aula.

Detto questo, anche per risparmiare tempo, non svolgerò alcuna prolusione, visto che i temi all'attenzione della Commissione sono noti ai nostri interlocutori; io stesso ho avuto occasione di incontrarli qualche tempo fa e di conoscere dalla loro voce l'esperienza che stanno facendo, nel vivo della riforma dell'istituto delle camere di commercio che ne fa oggi un luogo via via più rappresentativo, in senso democratico proprio, della realtà delle nostre categorie imprenditoriali.

Do quindi direttamente la parola al presidente della Unioncamere, dottor Longhi, che esporrà i suggerimenti ed i consigli che la sua associazione intende dare alla Commissione per quanto concerne i nostri lavori.

**DANILO LONGHI, Presidente della Unioncamere.** Ringrazio il presidente per questa consultazione, così come ringrazio gli onorevoli commissari presenti.

Siamo qui in rappresentanza delle 102 camere di commercio italiane, uscite da una recente riforma che ha sicuramente sancito un ruolo istituzionale, legittimato dalla stessa democraticità e dalla rappresentatività del mondo delle imprese, con importanti funzioni pubbliche di carattere generale: la regolazione e la trasparenza dei mercati, la cura e la certificazione delle imprese, la promozione dello sviluppo economico ed anche l'informazione economica sulle oltre 5 milioni di imprese che oggi sono iscritte al sistema camerale.

Proprio in questi giorni saranno eletti i primi consigli camerali dopo 73 anni dall'ultima elezione dei consigli nelle camere di commercio. A questi consigli parteciperanno non solo le imprese, ma anche i lavoratori e i consumatori, gli istituti di credito e le assicurazioni; si tratta quindi di uno spaccato dell'economia del nostro paese.

Quello delle camere di commercio è pertanto un sistema di istituzioni che cerca di interpretare il nuovo che è emerso nell'economia e nella società del paese in questi ultimi anni. Le camere si collocano certamente in una posizione di snodo tra lo Stato e il mercato, tra il pubblico e il privato, tra il mercato e il territorio, e sono in costante dialogo sia con le realtà economiche produttive, da un lato, sia con le istituzioni del territorio dall'altro.

Attraverso la riforma, le camere di commercio rappresentano oggi nel paese una fetta di Stato sicuramente funzionante, perché la riforma è partita su tutto il territorio nazionale e sia nelle aree a maggiore sviluppo sia laddove le camere ricevono un minore impulso da parte delle imprese, esse svolgono ugualmente un servizio di alto livello di informazione e di assistenza alle imprese.

Intendo ora sottoporre al presidente alcune riflessioni e proposte sulle riforme costituzionali. Le camere di commercio avvertono da tempo l'esigenza di una profonda riforma dello Stato, sostanzialmente all'insegna di due obiettivi: il primo è un riallineamento tra la società civile, il sistema economico e le istituzioni; il secondo è una maggiore aderenza ai principi che guidano la costruzione dell'unità europea. Non spenderò parole per sottolineare le difficoltà che esistono oggi nella società civile italiana, le frammentazioni presenti anche nel sistema economico, la crisi di alcune istituzioni.

Peraltro, il riallineamento diventa necessario proprio nel momento in cui si parla della forma dello Stato e del modello dell'apparato amministrativo, progettati dai costituenti quando l'economia di mercato e le imprese non avevano sicuramente assunto il ruolo che hanno nella realtà odierna.

All'atto dell'adozione della Costituzione, il mercato aveva una dimensione ridotta, i suoi attori erano poche imprese di grande dimensione ed il lavoro autonomo non aveva ancora acquisito quei caratteri di imprenditorialità che oggi gli sono propri. Quindi, la nostra Costitu-

zione lascia trasparire in più punti questi limiti: l'assenza di ogni riferimento al mercato, il riferimento all'intervento pubblico per introdurre finalità sociali in un assetto che non sarebbe stato capace di produrne autonomamente, il sistema di riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni, che presuppone un tipo di intervento rigidamente settoriale oggi probabilmente superato nei fatti (agricoltura, industria, commercio, artigianato), l'assenza di qualsiasi riferimento alle esigenze proprie di tutela dei consumatori.

Nel corso degli ultimi cinquant'anni si sono verificati fenomeni che hanno mutato radicalmente la realtà economica e sociale del paese. Tra questi uno sviluppo imprenditoriale eccezionale, che non ha precedenti nei paesi industrializzati, che ha garantito con la crescita economica la coesione sociale; il ruolo assunto dall'impresa non solo nella produzione di ricchezza ma anche nello sviluppo del progresso tecnico e dell'innovazione sociale; la stessa concezione dell'impresa da espressione della proprietà a luogo di sintesi di diversi fattori produttivi; la globalizzazione dei mercati e degli investimenti, che ha allentato i vincoli con il territorio per le connessioni metanazionali.

Tali mutamenti si sono prodotti in un tessuto civile solidamente caratterizzato da una ricca articolazione di corpi intermedi, rappresentativi a vario titolo, e da una radicata percezione delle proprie autonomie (è il paese dei mille comuni e delle mille comunità, associazioni e forze sociali) che hanno contribuito a modernizzare tale complessità senza ridurla.

Riallineare le istituzioni a questo nuovo quadro richiede, a nostro avviso, di superare la sensazione diffusa di una loro distanza dai problemi reali del sistema produttivo e della società italiana. Ridurre tale distanza significa, in altri termini, adeguare alle nuove domande dei cittadini e delle imprese le risposte attese dalle istituzioni.

Rispetto ai problemi di cui si occupano le camere di commercio, ciò richiede un ruolo diverso delle istituzioni, una dislo-

cazione diversa dei poteri pubblici (più vicinanza tra livello decisionale, erogazione e fruizione del servizio) e una modalità diversa di gestione amministrativa (meno gerarchia, più specializzazione e interconnessione a rete).

La stessa costruzione dell'unità europea comporta l'elaborazione e l'applicazione progressiva di principi e vincoli dei quali riteniamo si debba tener conto nella riforma costituzionale per far sì che essa produca una necessaria, anche se minima, armonizzazione oltre che delle politiche di bilancio anche delle istituzioni (al di là di quanto previsto per l'Unione monetaria). Ci riferiamo all'individuazione di comuni tratti fondamentali di uno statuto dell'impresa e dei consumatori.

Si tratta di principi comuni per le imprese dei diversi Stati membri che riguardano diversi aspetti: dalla forma giuridica (ad esempio le società uninominali), alle relazioni interne (secondo i principi avanzati del *Company Act* inglese), al rispetto delle regole della concorrenza, principi che sempre più si dirigono verso la concezione dell'impresa come istituzione; il principio di sussidiarietà, come regolatore non solo dei rapporti fra Unione europea e Stati membri, ma anche tra i diversi livelli di governo all'interno dei paesi; il riconoscimento del ruolo attivo svolto in diversi paesi europei dalle comunità territoriali e regionali; l'attribuzione a enti di settore di significative funzioni pubbliche; la *partnership* come criterio di organizzazione dei rapporti tra istituzioni diverse per la realizzazione di programmi comuni; la tendenza ad armonizzare le forme dei rapporti tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese.

Nel nostro ordinamento, anche per effetto di tali fenomeni, sono stati introdotti alcuni elementi di una concezione più ricca delle autonomie locali e del rapporto tra Stato e soggetti economici. Alcune leggi di riforma degli enti locali, oltre alla legge di riforma delle camere di commercio, sono sicuramente significative.

La riforma delle camere di commercio ha riconosciuto ad esse piena autonomia istituzionale — statutaria, organizzativa,

finanziaria – come espressione dell'autonomia sociale dei soggetti del mercato, le imprese e i consumatori. Anche altri provvedimenti di legge hanno arricchito la concezione delle autonomie (ad esempio quelli sull'università e sull'autonomia scolastica) valorizzando, oltre alle autonomie territoriali, le autonomie funzionali.

La formulazione delle proposte non può che essere collegata a quanto detto in premessa. In particolare esse riguardano la revisione della forma di Stato. Pur avvertendo le difficoltà legate ad un eccesso di costituzionalizzazione, va sottolineato che alcune importanti novità legislative vanno recepite perché la riforma avvicini i principi di una nuova Carta alla costituzione materiale del paese. È certamente importante, per riannodare i fili tra società e Stato, che anche tramite una significativa semplificazione si possa assicurare maggiore efficacia ed efficienza ai processi decisionali e di governo.

Per rispondere in modo adeguato ad una società fortemente policentrica, come quella italiana, è opportuno un assetto articolato del sistema politico e istituzionale: una architettura federalista con la valorizzazione di tutte le autonomie è certamente quella più adeguata. In tale assetto va salvaguardato, nella redistribuzione delle competenze legislative, il principio per cui lo statuto delle imprese va mantenuto unitario; sarebbe un controsenso rispetto all'Unione europea frammentare tale ordinamento su base regionale. Se per le politiche di intervento pubblico per le imprese è opportuna un'articolazione territoriale, ciò non deve coinvolgere i tratti fondamentali dello statuto civile e commerciale delle imprese.

È altresì opportuno, in tale prospettiva, prevedere l'introduzione del principio della libertà di concorrenza, riservandone la disciplina allo Stato perché la eserciti in adesione ai principi sanciti dai trattati europei e alla normativa comunitaria. Sarebbe contraddittorio con il mercato unico europeo riservare ad una pluralità di soggetti l'adozione dei principi e degli strumenti per la tutela della concorrenza.

È importante introdurre la previsione costituzionale del principio di sussidiarietà come principio di regolazione fondamentale dei rapporti tra società e Stato e tra le diverse istituzioni. Esso va inteso non solo in senso verticale (in base ad una progressione che ascende dalla scala territoriale più ridotta a quella più vasta), ma anche in senso orizzontale, come leva per valorizzare e favorire l'autonoma capacità di azione dei soggetti economici e sociali (secondo una progressione che va dall'ambito più specifico a quello più generale).

È opportuno introdurre altresì il principio per cui l'esercizio delle funzioni pubbliche non debba necessariamente essere riservato allo Stato, alle regioni o alle altre istituzioni espressive della generalità dei cittadini, ma possa essere assicurato anche da istituzioni, enti o organismi rappresentativi di formazioni sociali. La previsione e la valorizzazione del pluralismo istituzionale comportano, per essere adeguati alla società moderna, oltre che la valorizzazione degli enti territoriali, anche l'inclusione delle autonomie funzionali, sia come titolari di attribuzioni proprie, sia come destinatarie di deleghe. Da questo punto di vista si tratta di sviluppare e specificare la dizione già presente nell'attuale Costituzione di «altri enti locali», prevedendo che essi siano anche funzionali e non solo territoriali.

Il rilievo da conferire alle realtà economiche induce ad attribuire a organismi specifici di sintesi di diversi interessi (degli imprenditori, dei lavoratori, dei consumatori), come le camere di commercio, una salvaguardia costituzionale di autonomia, quali istituzioni in cui si esprime l'autogoverno da parte delle imprese – in tutta la loro complessa articolazione territoriale, per settori e per fattori di produzione – di funzioni di servizio amministrativo, di promozione e di regolazione del mercato.

La riforma della pubblica amministrazione può avere due criteri di fondamentale rilievo nel principio di omogeneità ed in quello di salvaguardia degli interessi degli utenti di servizi. Con il primo si

mira ad assicurare a ciascuna tipologia di utente, in relazione alle diverse questioni in causa, l'interfaccia con una sola pubblica amministrazione di riferimento, a partire dalle vocazioni naturali delle diverse istituzioni. Con il secondo si introdurrebbe il principio per cui l'attività delle pubbliche amministrazioni non è autoreferente, ma deve avere come principale riferimento della propria efficacia la soddisfazione degli utenti.

Signor presidente, signore e signori commissari, so bene che le riflessioni e le proposte che vi ho sinteticamente illustrato riguardano solo alcuni dei punti su cui è e sarà concentrato il vostro impegno, anche se evocano temi di grande portata. A noi sembra che, se la riforma delle istituzioni otterrà il risultato di assicurare stabilità nell'azione di governo, ampliare gli spazi di pluralismo e di autonomia, assicurare semplificazione ed efficacia nelle scelte politiche, in altre parole riallineare società, economia ed istituzioni, da ciò non potrà che conseguire un nuovo, più ampio e motivato consenso dell'opinione pubblica verso il sistema istituzionale ed un sostanziale avvicinamento al traguardo europeo. Auguriamo, signor presidente, di poter conseguire questi obiettivi alla Commissione che lei presiede. La ringrazio.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, presidente Longhi, anche per la chiarezza del vostro contributo, che sarà reso disponibile per tutti i commissari. Ritenendo che molti dei temi trattati nel vostro documento si incrocino con la riflessione che stiamo conducendo e la arricchiscano, vorrei chiederle una precisazione su un punto che mi riguarda più da vicino. Mi è parso di capire che voi riteniate utile la costituzionalizzazione del principio dell'autonomia delle camere di commercio intesa come una delle forme in cui si manifesta l'autonomia funzionale della società civile, una delle forme in cui si manifesta una partecipazione democratica di determinate categorie di cittadini, nonché una manifestazione di autogoverno da parte del sistema delle imprese. Vorrei chiedervi

se riteniate di poter lavorare attorno a quest'esigenza per precisare una proposta più definita di riforma costituzionale.

**FRANCESCO D'ONOFRIO.** Vorrei riallacciarmi alla sua domanda, signor presidente, perché questa è la questione centrale posta dall'Unioncamere. Si tratta di una questione che il Comitato forma di Stato si è già posta: se cioè, all'atto di delineare il nuovo ordinamento dello Stato, ci si debba limitare a prevedere i soggetti cosiddetti necessari, cioè i soggetti territoriali (comuni, province – qualora rimangano –, regioni e Stato) o se ed in che misura, sapendo che ci occupiamo solo della parte seconda della Costituzione, dobbiamo riproporre quel principio di pluralismo istituzionale che nella parte prima dà vita anche ad autonomie funzionali.

La domanda è quanto mai importante perché il presidente Longhi molto opportunamente ha fatto riferimento alla formula «altri enti locali» presente oggi nella Costituzione, formula che per vent'anni ha rappresentato una grande fonte d'incertezza: basti pensare agli enti provinciali del turismo, alle camere di commercio, ai consorzi di bonifica, tutti enti funzionali destinati a particolari obiettivi non di appartenenza necessaria e quindi non territoriali.

È un punto quanto mai decisivo: non credo che nella Commissione bicamerale vi siano forze politiche interessate ad escludere le autonomie funzionali; mi chiedo se questa Commissione, se il Parlamento debbano costituzionalizzare il principio della necessità di autonomie funzionali in determinati settori. Infatti, questa è la questione che si pone: che vi sia una sussidiarietà orizzontale, come voi sostenete, è scritto nell'articolo 2 della Costituzione e quindi su tale disposizione si può sviluppare qualunque tipo di orizzontalità. Se lo inseriamo come principio necessario nella seconda parte, non possiamo limitarlo all'autorganizzazione funzionale del commercio, del lavoro o del turismo, dell'università o della scuola

perché abbiamo una pluralità di autonomie funzionali ancorate al territorio.

Trattandosi di un punto di discriminazione, anch'io avrei piacere che su di esso si desse luogo ad un'ulteriore riflessione.

LEOPOLDO ELIA. Il presidente Longhi ha già illustrato le innovazioni che derivano dalla legge di riforma delle camere di commercio ed anche dai riconoscimenti presenti nella legge Bassanini, che è già stata approvata dalle due Camere.

Per quanto riguarda il problema di un espresso riconoscimento specifico nella parte seconda della Costituzione, dato che nella prima già vengono in emersione alcuni enti funzionali come l'università, bisognerebbe in qualche misura dare l'avvio ad un discorso, che di sicuro approfondiremo in seno al Comitato forma di Stato, di una particolare giustificazione, ammesso che possa essere adeguata e sufficiente, tratta dalla struttura rappresentativa che, in base alla legge di recente entrata in vigore, si è affermata soprattutto con l'accoglimento del criterio elettivo che prima della riforma mancava, visto che ci si trascinava dietro la nomina da parte dell'autorità ministeriale ereditata dal periodo precedente.

A questo proposito, oltre alla possibilità di una pista di approfondimento legata alla specialità della struttura rappresentativa, chiederei anche che si chiarisse se da parte dell'Unioncamere vengano proposte o indicazioni circa la rivitalizzazione del CNEL, anche in collegamento specifico con l'organizzazione rappresentativa delle camere di commercio nel territorio, che ha un'espressione specifica nell'Unioncamere a livello nazionale, ma che vede anche la partecipazione di un suo membro alla composizione del CNEL.

NATALE D'AMICO. Vorrei porre in primo luogo una questione relativa allo statuto dell'impresa ed allo statuto dei consumatori. Se ho ben compreso, l'Unioncamere chiede una riformulazione dell'articolo 117 della Costituzione che rovesci l'attuale impostazione e, in tale

ambito, che questa materia venga esplicitamente assegnata alla competenza dello Stato. È una richiesta che francamente mi sembra più che ragionevole e non so quanto se ne sia tenuto conto nelle diverse proposte di modifica dell'articolo 117 che abbiamo alla nostra attenzione.

Se ho ben compreso, la proposta si estende anche alla tutela dei consumatori e forse questo è un aspetto che capisco meno. La mia domanda è perché non possiamo immaginare che, nell'ambito della competizione territoriale tra regioni, per esempio queste ultime competano anche su questo terreno e che qualche regione stabilisca livelli di tutela dei consumatori più elevati rispetto ad altre.

La seconda questione sollevata dall'Unioncamere è relativa alla tutela della concorrenza e del mercato. Lo schema in cui ci siamo inseriti con ritardo con la legge di tutela della concorrenza e del mercato è tale per cui, sostanzialmente, all'interno di esso abbiamo pienamente accolto il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano. Abbiamo detto cioè che esiste la Commissione europea che si occupa di cose che hanno rilevanza sovranazionale, esiste un'autorità nazionale che si occupa di cose rilevanti a livello nazionale. Se ho ben compreso, la vostra richiesta è che sia esclusa la possibilità che vi siano, in alcune o in tutte le regioni italiane, enti che si occupino della tutela della concorrenza a livello subnazionale; e questa sarebbe in qualche modo un'eccezione al principio di sussidiarietà che voi vorreste affermato a livello generale. Sostanzialmente voi chiedete di disporre nella Costituzione italiana che nessuna regione italiana si inventi un'autorità di tutela della concorrenza di livello regionale. Francamente questo lo capisco un po' di meno. Vorrei quindi innanzitutto sapere se la mia interpretazione sia giusta e, in caso affermativo, comprendere l'argomentazione che sostiene tale richiesta.

Sulla questione delicatissima delle autonomie funzionali già molto è stato detto. Capisco la necessità, ma francamente temo che questo vada ad impattare più

sulla parte prima della Costituzione che sulla seconda. D'altra parte, se posso permettermi un commento, la vostra relazione molto chiara, che spiega il diverso ruolo che il mercato svolge rispetto a quello ipotizzato dai nostri costituenti (e all'interno di questa interpretazione voi collocate questo ragionamento), mi pare che giustifichi il fatto che la questione debba essere posta all'interno della revisione del ruolo che il mercato gioca nel nostro ordinamento costituzionale. Allora si tratta di una questione che credo sia legittimo aprire — almeno questa è la mia opinione personale — ma della quale la Commissione bicamerale non debba e non possa occuparsi e non abbia gli strumenti per farlo a pieno.

FRANCESCO SERVELLO. In precedenti audizioni è stato dibattuto il tema del CNEL, che il presidente ha affrontato poc'anzi. Voi vi siete intrattenuti in argomento; io vorrei fare una semplice domanda. Gli esponenti del CNEL, interpellati in precedenza, hanno escluso la regionalizzazione del CNEL stesso. Non pensate che proprio questa esclusione, secondo me ragionevole, obiettivamente anche positiva, possa comportare per le camere di commercio una responsabilità maggiore nell'ambito del territorio dal quale sorgono, dove hanno responsabilità, e quindi al centro anche un'integrazione — non dico complementarietà, ma comunque una forma di integrazione — con il CNEL, il che rafforzerebbe la presenza, l'efficacia delle camere di commercio ed anche della stessa Unioncamere (altrimenti non vedo quale funzione possa svolgere quest'ultima in sede centrale)?

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Desidero porre una sola questione. Ho ben compreso lo statuto dell'impresa, ma a monte di tutte le osservazioni sviluppate c'è la seguente domanda: l'impresa che cos'è? Dobbiamo cioè sciogliere il problema: impresa non è uguale imprenditore. Non possiamo continuare a ragionare in questo presupposto. Sciolto questo nodo, tutto il resto può conseguire. Na-

turalmente non è un problema che possa risolvere l'Unioncamere, tuttavia da esso non si può facilmente prescindere se si vuole poi sviluppare l'autonomia funzionale ed il resto.

FAUSTO MARCHETTI. Credo che con la recente riforma delle camere di commercio, come è stato detto, si avvii una fase nella quale probabilmente il mondo delle imprese sarà più democraticamente rappresentato nell'ambito delle camere di commercio e quindi sarà possibile avviare un tentativo che sia incisivo per quanto riguarda la rappresentanza di interessi settoriali così importanti.

Da questo a ritenere che si possano iscrivere (mi pare questa la considerazione sulla quale richiamava la nostra attenzione il senatore D'Onofrio) queste autonomie nell'ambito di enti necessari, per i quali inserire un riconoscimento costituzionale, credo che sia un elemento su cui vi siano molte perplessità da avanzare; giustamente mi pare che in seno al Comitato forma di Stato, pur proseguendosi una discussione su questo, l'attenzione sia concentrata invece sull'esigenza di individuare il riconoscimento costituzionale degli enti necessari.

Dico questo ai rappresentanti dell'Unioncamere nel senso che non è qui in gioco una discussione sull'importanza del ruolo che vanno ad assumere ulteriormente le camere di commercio, ma la collocazione costituzionale che la Commissione è chiamata a dare ad enti che abbiano questo carattere di necessità, che indubbiamente diventa opinabile quando si va oltre gli enti territoriali di rappresentanza generale.

Aggiungo la seguente considerazione. È quasi generale il richiamo al federalismo. Io sono fra quelli che fanno eccezione a tale richiamo, pur essendo perfettamente d'accordo sull'esigenza di andare ad un forte potenziamento del ruolo di regioni ed enti locali. Mi sembra tuttavia che alcune considerazioni che vengono avanti quando si va al merito dei problemi, anche da parte di chi magari nella premessa accentua il richiamo federalista,

dovrebbero indurci ad una maggiore ponderazione nella definizione delle scelte che andiamo a compiere. Infatti, per determinate materie si dà per scontato un po' da parte di tutti (lo richiamava nella precedente audizione il collega Rotelli) che esse saranno assegnate alla competenza legislativa delle regioni e che ciò avverrà in modo esclusivo, ed io credo che questo sia vero il più delle volte per le materie generalmente individuate; quando però andiamo al fondo di alcune questioni, vediamo che residuano funzioni rilevanti anche per quelle materie che probabilmente dovranno essere affidate al livello superiore. Una di queste mi pare sia stata individuata anche dal rappresentante dell'Unioncamere quando richiamava l'attenzione sul problema dello statuto delle imprese: salvo riflessioni e confronti che potranno convincermi in altre direzioni, mi sembra che giustamente venga rilevata l'esigenza di mantenere il carattere nazionale dello statuto delle imprese.

**PRESIDENTE.** Il presidente dell'Unioncamere ha diritto-dovere di replica.

**DANILO LONGHI, Presidente dell'Unioncamere.** Naturalmente la nostra proposta nasce da una seria riflessione e anche da un vissuto sul campo relativo alle domande di imprese collocate in un territorio, ma che di fatto volgono lo sguardo sul mondo. Le camere si sono trovate a dare risposte nel locale e nel globale insieme, laddove il territorio non aveva più grande significato. Non si tratta solo di un problema di multinazionali: ormai anche la piccola e media impresa tende a muoversi su un mercato domestico allargato all'Unione europea ma anche al di fuori di essa. I dati sulla partecipazione delle imprese italiane ai commerci mondiali ne sono sicuramente un indizio.

La cultura politica e la dottrina giuridica non hanno sviluppato il concetto di autonomia funzionale. Noi stessi siamo stati perplessi prima di avanzare le proposte, di cui peraltro siamo convinti.

Riteniamo comunque di aver indicato con esse che il concetto di autonomia funzionale fa parte del contesto come principio di organizzazione istituzionale: in fondo è la salvaguardia di queste autonomie che sta a cuore alle camere di commercio, delle università citate, delle fiere, di altre strutture che operano in questo settore.

Lo spunto deriva naturalmente dal fatto che avvertiamo che un decentramento solo territoriale può generare anche strappi rispetto al sistema-paese; la risposta a tali strappi può essere rappresentata proprio da quelle reti di autonomie funzionali che legano di fatto un intero mercato non solo nel senso della solidarietà, ma anche sotto il profilo degli interessi e della domanda di mercato. Non si trattava quindi di un correttivo come quello che abbiamo introdotto parlando di statuto delle imprese e di regole per la concorrenza ed il mercato, ma di una riflessione che potremmo anche riservarci di approfondire ulteriormente. Ripeto che si tratta di salvaguardare l'autonomia di questa specificità che oggi è fondamentale per poter supportare le imprese nel loro sviluppo competitivo.

Anche dal dibattito sulla legge Bassanini abbiamo colto gli approfondimenti del caso quando le camere di commercio venivano indicate come enti locali non territoriali e quindi riconducibili agli altri enti locali di cui parla la Costituzione. Le autonomie funzionali rappresentano infatti un collegamento nell'ambito di un sistema che sembra andare verso il federalismo.

Quanto alla domanda del presidente Elia sul CNEL, nel nostro documento non ne abbiamo parlato. Le camere di commercio sono altra cosa rispetto al CNEL; peraltro, sottolineiamo che le forze sociali sono tutte orientate verso una conferma del CNEL, anche se con un ruolo diverso rispetto all'attuale. Sicuramente oggi le camere di commercio, grazie ai dati che assumono per effetto della rappresentanza delle imprese, sono in grado di misurare la reale rappresentatività delle imprese stesse e delle forze sociali presenti nel CNEL. Potremmo dire che le camere di

commercio, come osservatori dell'economia locale, sono diventate dei CREL per le regioni, mentre invece i CREL previsti per legge non hanno dato risultati positivi. Condividiamo pertanto la proposta di chi non accetta la costituzionalizzazione dei CREL, in quanto non crediamo che essi possano rappresentare un utile riferimento per le regioni. Le stesse camere di commercio — lo prevede la legge n. 580 — possono rappresentare un momento di consultazione per gli enti locali, in particolare per le regioni.

Per quanto riguarda la domanda dell'onorevole D'Amico, dirò che mi sembra che il tema dello statuto dell'impresa lo veda favorevole, così come quello della tutela della concorrenza. Noi non ci limitiamo alla tutela del consumatore, che rappresenta un principio introdotto dalla normativa comunitaria: parliamo infatti di una carta di tutela del consumatore, della quale vi è obbligo in seguito alla ricezione di una direttiva. Peraltro, le stesse camere di commercio tutelano il consumatore in linea di principio ma anche di fatto: pensiamo alle camere di conciliazione nei rapporti tra imprese e consumatori, attivate dal sistema camerale e che stanno dando risultati assolutamente importanti.

Quindi, trattiamo i problemi dello statuto dell'impresa, della tutela della concorrenza e di quella del consumatore come fatti di principio e non tanto come attribuzioni specifiche; crediamo però che ciò sia riservato alla competenza dello Stato centrale per una necessità di uniformità complessiva e per evitare che le imprese si trovino a dover fronteggiare situazioni diverse in presenza di un mercato unitario.

L'onorevole Rotelli poneva una domanda a cui nel documento abbiamo già dato una risposta, relativa alla definizione di impresa. Abbiamo detto che l'impresa, da espressione della proprietà, è diventata oggi per noi luogo di sintesi di diversi fattori produttivi. In ciò emerge anche la distinzione di ruolo tra il momento associativo-sindacale (le sigle) e le istituzioni

camere di commercio, le prime più orientate alla difesa dell'imprenditore, le seconde alla difesa dell'impresa. Si tratta di una distinzione profonda che fa delle une associazioni e delle altre un'istituzione, in quanto — ripeto — vediamo l'impresa come espressione della sintesi dei vari fattori produttivi.

Ciò è tanto vero che nelle camere sono presenti non solo gli imprenditori ma anche i lavoratori: non ci sono le organizzazioni ma sono presenti fattori importanti per l'economia come quelli che operano nel credito.

Mi pare che questo sia il quadro delle nostre proposte, con riserva di fornire ulteriori indicazioni sulle parti più specifiche concernenti le autonomie funzionali; ripeto che si tratta per noi di un aspetto essenziale di salvaguardia di un'autonomia più generale.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i nostri ospiti per il loro contributo ed i commissari presenti e dichiaro chiusa l'audizione di rappresentanti della Unioncamere. È stata una giornata intensa; d'altronde, altre simili ci attendono.

Ricordo che la Commissione plenaria è convocata per giovedì prossimo, 20 marzo, alle ore 9.30, per l'audizione di rappresentanti del lavoro autonomo (Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, CNA e CASA).

L'ufficio di presidenza è convocato per domani alle 18.30.

I vari Comitati sono convocati secondo il calendario noto ai commissari.

**La seduta termina alle 19.35.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 22.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO