

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

614.

SEDUTA DI VENERDÌ 29 OTTOBRE 1999

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **CARLO GIOVANARDI**

INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i>	III-VI
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>	1-34

	PAG.		PAG.
Missioni	1	(<i>Discussione sulle linee generali - A.C. 5857</i>)	3
Deliberazione per l'elevazione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale	1	Presidente	3
Disegno di legge: Diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (A.C. 5857) e abbinate (A.C. 5518-5684) (Discussione) .	1	Boghetta Ugo (misto-RC-PRO), <i>Relatore di minoranza</i>	6
(<i>Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 5857</i>)	1	Delfino Teresio (misto-CDU)	10
Presidente	1	Gazzara Antonino (FI)	11
		Guerzoni Roberto (DS-U), <i>Relatore per la maggioranza</i>	3
		Pace Carlo (AN)	13
		Piazza Angelo, <i>Ministro per la funzione pubblica</i>	9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega forza nord per l'indipendenza della Padania: LFNIP; I Democratici-l'Ulivo: D-U; comunista: comunista; misto: misto; misto-UDEUR - Unione democratica per l'Europa: misto UDEUR; misto-rifondazione comunista-progressisti: misto-RC-PRO; misto-centro cristiano democratico: misto-CCD; misto socialisti democratici italiani: misto-SDI; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto-rinnovamento italiano popolari d'Europa: misto-RIPE; misto-cristiani democratici uniti: misto-CDU; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: misto-FLDR; misto-Patto Segni riformatori liberaldemocratici: misto-P. Segni-RLD.

	PAG.		PAG.
<i>(Repliche dei relatori e del Governo - A.C. 5857)</i>	17	Delfino Teresio (misto-CDU)	23
Presidente	17	Leone Antonio (FI)	24
Boghetta Ugo (misto-RC-PRO), <i>Relatore di minoranza</i>	17, 19	Marongiu Gianni (misto-FLDR), <i>Relatore per la maggioranza</i>	21
Guerzoni Roberto (DS-U), <i>Relatore per la maggioranza</i>	18, 19	Pace Carlo (AN)	28
Piazza Angelo, <i>Ministro per la funzione pubblica</i>	19, 20	Rocchi Carla, <i>Sottosegretario per la pubblica istruzione</i>	23
Disegno di legge: Statuto dei diritti del contribuente (approvato dal Senato) (A.C. 4818) e abbinato (A.C. 324-1354-2878-4546) (Discussione)	20	<i>(Repliche del relatore per la maggioranza e del Governo - A.C. 4818)</i>	33
<i>(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 4818)</i>	20	Presidente	33
Presidente	20	Marongiu Gianni (misto-FLDR), <i>Relatore per la maggioranza</i>	33
<i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 4818)</i>	21	Rocchi Carla, <i>Sottosegretario per la pubblica istruzione</i>	33
Presidente	21	Comitato per la legislazione (Modifica nella composizione)	33
Conte Gianfranco (FI), <i>Vicepresidente della VI Commissione</i>	32	Giunta per il Regolamento (Modifica nella composizione)	33
		Ordine del giorno della prossima seduta ..	33

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
CARLO GIOVANARDI

La seduta comincia alle 9,5.

La Camera approva il processo verbale della seduta di ieri.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono trentasei.

Deliberazione per l'elevazione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale.

PRESIDENTE comunica che l'Ufficio di Presidenza, nella riunione di ieri, ha deliberato di proporre alla Camera di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale nei confronti del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano, ai sensi dell'articolo 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'annullamento delle ordinanze emesse in data 17 e 20 settembre 1999 e delle successive decisioni, in quanto non considerano assoluto impedimento il diritto-dovere del deputato Previti di assolvere il mandato parlamentare attraverso la partecipazione a votazioni in Assemblea.

Come preannunciato nella riunione del 27 ottobre scorso della Conferenza dei presidenti di gruppo, la questione è stata iscritta all'ordine del giorno della seduta odierna dell'Assemblea, in quanto immediatamente successiva alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza.

Avverte che, se non vi sono obiezioni, la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza si intende adottata dall'Assemblea.

(Così rimane stabilito).

Discussione del disegno di legge: Diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (5857 ed abbinato).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 2*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ROBERTO GUERZONI, *Relatore per la maggioranza*, nell'illustrare i contenuti del provvedimento, volto a modificare la legge n. 146 del 1990, sulla quale esprime peraltro una valutazione complessivamente positiva, precisa che il disegno di legge n. 5857, nel testo della Commissione, non interviene sulla titolarità del diritto di sciopero, costituzionalmente tutelato, bensì sulle regole in base alle quali esso può essere esercitato nei servizi pubblici essenziali, al fine di meglio contemperarlo con altri diritti della persona. Auspica infine la sollecita approvazione del provvedimento.

UGO BOGHETTA, *Relatore di minoranza*, rilevato che il provvedimento in discussione, dietro l'alibi della difesa degli utenti, favorisce di fatto alcuni sindacati rispetto ad altri, ne evidenzia i profili di incostituzionalità; nel sottolineare, inoltre, l'«arbitrarietà» che ha contraddistinto l'operato della Commissione di garanzia, che a suo giudizio ha adottato delibere volte a comprimere sostanzialmente il diritto di sciopero, manifesta disponibilità

ad individuare indirizzi e criteri certi ai quali la predetta Commissione dovrà rigorosamente attenersi.

ANGELO PIAZZA, *Ministro per la funzione pubblica*, sottolineato il carattere di necessità ed urgenza del provvedimento, che giudica « equilibrato » e « di garanzia », osserva che la normativa è volta a conseguire l'obiettivo di contemperare il diritto di sciopero con altri diritti degli utenti, anch'essi costituzionalmente tutelati; evidenzia, inoltre, la terzietà della Commissione di garanzia, che considera l'organo più idoneo a svolgere i compiti previsti dalla legge, con particolare riferimento alle sanzioni, delle quali deve essere garantita l'effettività.

TERESIO DELFINO, premesso che i deputati del CDU sono convinti che il provvedimento in discussione assume un carattere di necessità ed urgenza, osserva che la soluzione adottata al fine di contemperare il diritto di sciopero, costituzionalmente garantito, con la tutela di altri diritti essenziali dei cittadini suscita alcune perplessità: auspica pertanto che si possa definire un testo che presenti maggiore « trasparenza » e dia più certezze ai cittadini ed ai lavoratori.

ANTONINO GAZZARA esprime riserve sul provvedimento in discussione, che giudica complessivamente privo di efficacia ed idoneo a rafforzare un meccanismo « farraginoso » di tipo « consensuale » e « consociativo », destinato a non risolvere i problemi: preannunzia quindi la presentazione di proposte emendative volte a rendere il provvedimento più « vicino » ai reali interessi dei cittadini.

CARLO PACE evidenzia le ragioni per le quali ritiene che il provvedimento in discussione, di stampo « dirigitico », sia caratterizzato da « distorsioni » nell'impostazione di fondo: a fronte delle gravi

inadempienze dell'apparato pubblico, la strada da percorrere dovrebbe essere quella di garantire un migliore funzionamento del sistema dei servizi e di rimuovere le inefficienze della pubblica amministrazione.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

UGO BOGHETTA, *Relatore di minoranza*, espressa contrarietà all'intento, sotteso al provvedimento, di « attaccare » il diritto di sciopero, privandolo delle necessarie garanzie, raccomanda fin d'ora l'approvazione dei suoi testi alternativi.

ROBERTO GUERZONI, *Relatore per la maggioranza*, ribadisce che il provvedimento in esame non è volto a « scardinare » le norme costituzionali ed ordinarie sul diritto di sciopero, ma si iscrive nella logica di favorire la concertazione e le intese preventive, anche al fine di ricondurre la precettazione ad un ambito di « normalità ».

ANGELO PIAZZA, *Ministro per la funzione pubblica*, escluso che l'intento perseguito dal provvedimento sia di « conculcare » il diritto di sciopero, sottolinea l'esigenza che quest'ultimo sia adeguatamente contemperato con altri diritti garantiti dalla Costituzione.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge S. 1286: Statuto dei diritti del contribuente (approvato dal Senato) (4818 ed abbinato).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 20*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GIANNI MARONGIU, *Relatore per la maggioranza*, rileva che la normativa in discussione concerne i principî generali che devono guidare le scelte di merito, al fine di rendere più stabile e facilmente conoscibile l'ordinamento tributario e di garantire trasparenza e comprensibilità alle norme; evidenziata, inoltre, la direzione fortemente innovativa in cui muove lo statuto dei diritti del contribuente, che ritiene rappresenti un importante tassello verso la codificazione dell'ordinamento tributario, raccomanda l'approvazione del provvedimento, auspicando che il suo *iter* prosegua nello spirito unitario che ha animato il « prezioso » lavoro della VI Commissione.

PRESIDENTE constata l'assenza del deputato Molgora, relatore di minoranza; si intende che abbia rinunciato a svolgere la sua relazione.

CARLA ROCCHI, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

TERESIO DELFINO, rilevato che il provvedimento in discussione è destinato a colmare una lacuna dell'ordinamento italiano, preannuncia che i deputati del CDU forniranno un contributo, anche mediante la presentazione di emendamenti, al miglioramento del testo, del quale auspica un sollecito *iter* parlamentare.

ANTONIO LEONE, ricordato il contributo fornito dal gruppo di Forza Italia alla definizione del provvedimento, esprime talune riserve sul testo: in particolare, manifesta scetticismo in merito all'effettiva possibilità di dare attuazione alle disposizioni in esame, anche alla luce del comportamento contraddittorio tenuto

dal Governo in materia di semplificazione normativa; ritiene pertanto che sui contenuti del provvedimento, se non verranno introdotte significative modifiche, possa essere espressa una « moderata » soddisfazione.

CARLO PACE, rilevato che il disegno di legge in discussione costituisce un primo passo non trascurabile — sebbene non risolutivo — per modificare il rapporto tra fisco e contribuente, sottolinea il « responsabile » ruolo svolto dall'opposizione, che ha collaborato fattivamente alla definizione di una normativa di carattere « strutturale » e di attuazione della Costituzione.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

GIANFRANCO CONTE, *Vicepresidente della VI Commissione*, ribadita la rilevanza di un provvedimento fortemente voluto dalla maggioranza e dall'opposizione, ma forse non altrettanto desiderato dall'amministrazione finanziaria, auspica un ulteriore miglioramento del testo, nonché la sua approvazione definitiva prima del termine della legislatura in corso.

PRESIDENTE constata l'assenza del deputato Molgora, relatore di minoranza; si intende che abbia rinunciato a replicare.

GIANNI MARONGIU, *Relatore per la maggioranza*, rinuncia alla replica.

CARLA ROCCHI, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*, avverte che il Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Modifica nella composizione
del Comitato per la legislazione.**

(Vedi resoconto stenografico pag. 33).

**Modifica nella composizione
della Giunta per il regolamento.**

(Vedi resoconto stenografico pag. 33).

**Ordine del giorno
della prossima seduta.**

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della prossima seduta:

Lunedì 8 novembre 1999, alle 15.

(Vedi resoconto stenografico pag. 33).

La seduta termina alle 11,45.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
CARLO GIOVANARDI

La seduta comincia alle 9,05.

MAURO MICHIELON, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Acciarini, Aprea, Dalla Chiesa, Lenti, Napoli, Riva e Rodeghiero sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono trentasei, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Deliberazione per l'elevazione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale (ore 9,05).

PRESIDENTE. Comunico che è stata sottoposta all'Ufficio di Presidenza, nella riunione del 28 ottobre 1999, la proposta di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano in relazione alle ordinanze emesse in data 17 e 20 settembre 1999, rispettivamente nell'ambito dei pro-

cedimenti penali n. 3384/98 e n. 5634/97 RGGIP, pendenti nei confronti, tra gli altri, del deputato Cesare Previti; con tali ordinanze sono state rigettate le richieste di rinvio delle udienze fissate nei suddetti giorni, formulate dal difensore del deputato Previti, adducendo l'impedimento legato alla partecipazione del deputato ai lavori dell'Assemblea della Camera, concomitanti con le medesime, con riferimento in taluni casi alla previsione di votazioni ed in altri alla volontà di intervenire nella discussione.

Atteso che, a seguito delle citate ordinanze, il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano ha altresì ritenuto di non accogliere le ulteriori richieste di rinvio, per il medesimo motivo, delle udienze in data 22 settembre, 5 e 6 ottobre 1999; considerato, in particolare, che nelle predette date (22 settembre, 5 e 6 ottobre 1999) si sono tenute votazioni in Assemblea alle quali ha preso parte anche il deputato Previti; atteso che, a differenza della mera partecipazione a discussioni, che è comunque suscettibile di diversa collocazione nell'ambito delle varie fasi del procedimento parlamentare, il diritto di voto da parte di un deputato costituisce momento essenziale e indefettibile dell'esercizio del mandato parlamentare ai sensi degli articoli 67 e 68 della Costituzione; rilevato altresì che le citate ordinanze, nella parte in cui non considerano assoluto impedimento l'esercizio del diritto di voto, hanno inciso sul pieno e libero esercizio del mandato parlamentare, ledendo in concreto le attribuzioni della Camera, espressione della sovranità popolare, con la conseguente violazione dei principi costituzionali di

autonomia, di indipendenza e di corretto funzionamento dell'istituzione parlamentare;

l'Ufficio di Presidenza, nella citata riunione del 28 ottobre 1999, ha deliberato di proporre alla Camera di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale nei confronti del giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Milano, ai sensi dell'articolo 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'annullamento delle ordinanze di cui in premessa e delle successive decisioni, in quanto non considerano assoluto impedimento il diritto-dovere del deputato di assolvere il mandato parlamentare attraverso la partecipazione a votazioni in Assemblea.

Come preannunciato nella riunione del 27 ottobre 1999 della Conferenza dei presidenti di gruppo, la questione è stata iscritta all'ordine del giorno della seduta odierna dell'Assemblea, in quanto immediatamente successiva alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza.

Avverto che, se non vi sono obiezioni, la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza si intende adottata dall'Assemblea.

(Così rimane stabilito).

Discussione del disegno di legge: Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati (5857) e delle abbinare proposte di legge: Mussi ed altri (5518) e Bertinotti ed altri (5684) (ore 9,08).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati e delle abbinare proposte di legge d'iniziativa dei deputati Mussi ed altri e Bertinotti ed altri.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 5857)

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

relatore per la maggioranza: 20 minuti;

relatore di minoranza: 15 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 10 minuti (16 minuti per ciascun deputato).

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

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 39 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 20 minuti;

Alleanza nazionale: 58 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 34 minuti

Lega forza nord per l'indipendenza della Padania: 45 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

Comunista: 31 minuti.

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

UDEUR: 11 minuti; Verdi: 9 minuti; Rinnovamento italiano popolari d'Europa: 8 minuti; CCD: 8 minuti; Rifondazione comunista: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 5 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; CDU: 3 minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

**(Discussione sulle linee generali -
A.C. 5857)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Guerzoni.

ROBERTO GUERZONI, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'Assemblea si accinge ad esaminare il nuovo testo, risultante dall'esame in sede referente della Commissione lavoro, del disegno di legge n. 5857 che intende novellare la legge n. 146 del 1990, recante norme in materia di diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

In primo luogo, vorrei dire che su questa materia, già a partire dagli anni ottanta, il confronto tra le forze sociali e nell'opinione pubblica è sempre stato molto intenso ed ha coinvolto gran parte della cultura giuridica del diritto costituzionale e del lavoro. Sul piano politico e istituzionale il punto di approdo di quella discussione è rappresentato dall'approvazione, nel 1990, della legge n. 146, che tuttora regola la materia.

È proprio sulla legge n. 146 del 1990, nei suoi contenuti di base e nelle sue linee di fondo, che fa perno il disegno di legge in esame, presentato dal Governo, ma che raccoglie anche spunti e sollecitazioni di altre proposte di iniziativa parlamentare.

Infatti, nel suo complesso, la legge n. 146 del 1990 ha operato bene, contribuendo non solo ad una riduzione dei conflitti, ma anche all'affermazione di relazioni sindacali e di una cultura della contrattazione più avanzate e moderne. Rimane pienamente in vigore l'articolo 1 della legge n. 146 nel quale si definiscono sia le ragioni di una regolamentazione dello sciopero - quando, cioè, il diritto di sciopero entra in contraddizione con altri diritti della persona costituzionalmente tutelati come il diritto alla salute, alla sicurezza, all'istruzione, alla libertà di circolazione e di comunicazione -, sia

l'ambito di applicazione, cioè limitatamente ai servizi pubblici essenziali che rendono effettivi i diritti tutelati dalla Costituzione (protezione civile, approvvigionamento di energie, trasporti, amministrazione giudiziaria, servizi scolastici, poste, informazione radiotelevisiva).

Con il disegno di legge al nostro esame non si interviene perciò in alcun modo sulla titolarità di un diritto costituzionale come quello di sciopero, anche se altri paesi hanno invece una normativa che regola diversamente questo principio: per noi questo diritto rimane un diritto individuale che si esercita in forma collettiva. La nostra normativa, compresa quella in discussione, verte sulle regole con cui può essere esercitato nei servizi pubblici essenziali per contemperarlo con altri diritti della persona costituzionalmente tutelati. Non c'è quindi alcun *vulnus* costituzionale al diritto di sciopero, anche perché vorrei ricordare che l'articolo 40 della Costituzione recita chiaramente che il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano. Anzi, vorrei chiarire che intervenire per correggere e migliorare le regole, rendendole più efficaci e certe, anche nei loro aspetti sanzionatori, è una scelta che rafforza l'esercizio dei diritti dei lavoratori e delle loro associazioni sindacali, ponendolo al riparo da campagne di opinione pubblica che vorrebbero metterlo in discussione, utilizzando alcune situazioni particolari e atteggiamenti vendicativi minoritari estremi e spesso incomprensibili, soprattutto quando hanno luogo in settori come quello dei servizi che coinvolgono milioni di cittadini.

Pertanto, è in questo ambito che si è innestata l'analisi sui punti critici e sui limiti dimostrati dalla normativa attuale, sulla base dell'esperienza concreta di quasi dieci anni di applicazione della legge n. 146 del 1990. Il disegno di legge in esame intende intervenire su questi punti, ben individuati nella relazione di accompagnamento del provvedimento e che mi permetto di riprendere, sintetizzandoli.

In primo luogo, la legge si concentra sull'esercizio del diritto di sciopero e non

sulla sua prevenzione e sulle forme di risoluzione dei conflitti alternative allo sciopero. Questo rappresenta un limite, perché in questo modo non si è in grado di incidere sulla continua microconflittualità che si registra in alcuni settori, per lo più slegata dai normali cicli di rinnovi contrattuali.

In secondo luogo, la normativa attuale non riesce ad impedire prassi sleali e altamente dannose, come la proclamazione di scioperi poi revocati all'ultimo momento dopo l'informazione agli utenti per sfruttare l'effetto annuncio.

In terzo luogo, la legge ha un apparato sanzionatorio non sempre equilibrato ed efficace perché non sanziona eventuali comportamenti sleali delle amministrazioni o delle imprese erogatrici del servizio, che possono provocare o aggravare i conflitti, ma solo quelli dei sindacati e dei lavoratori; inoltre la legge prevede sanzioni economiche alle quali sfuggono agevolmente i sindacati piccoli e meno organizzati.

In quarto luogo, l'attuale normativa considera il fenomeno dello sciopero, ossia l'astensione collettiva dei lavoratori subordinati, e non altre forme di protesta collettiva di lavoratori autonomi, di professionisti o di piccoli imprenditori, che non sono sciopero in senso tecnico ma che tuttavia possono compromettere il funzionamento di importanti servizi di pubblica utilità.

Vorrei ricordare che la Corte costituzionale ha più volte invitato il legislatore a colmare questa lacuna rilevando che non vi è ragione per esimere da ogni regola di contemperamento con i diritti costituzionali della persona forme di protesta collettiva che, al pari dello sciopero, compromettono il pieno e ordinato funzionamento di servizi essenziali.

Inoltre, la legge attuale non assegna agli utenti, che sono i destinatari finali delle regole di contemperamento tra diritto di sciopero e altri diritti costituzionali, un ruolo adeguato attraverso le loro associazioni, che sono oggi riconosciute ed

hanno anche specifici poteri sul piano processuale in base alla legge n. 191 del 1998.

Infine, la normativa attuale individua nel Presidente del consiglio dei ministri o del ministro da lui delegato (ovvero nel prefetto in sede locale) l'unica autorità abilitata ad intervenire con l'ordinanza quando vi sia fondato pericolo di un pregiudizio grave ed irreparabile ai diritti delle persone costituzionalmente tutelati allo scopo di garantire adeguati livelli di funzionamento del servizio o anche il differimento dell'astensione dal lavoro. Il fatto che il Presidente del consiglio sia l'unica autorità abilitata ad intervenire preventivamente per scongiurare l'interruzione di importanti servizi pubblici determina una sovraesposizione dell'autorità politica e si traduce in un incentivo a proclamare scioperi al solo scopo di coinvolgere il Governo, l'autorità politica nella vertenza.

Questi i limiti che sono emersi dall'esperienza di dieci anni di applicazione; ciò nonostante vorrei sottolineare un altro elemento che invece è positivo, a conferma di un giudizio oltre che di un indirizzo positivo sulla legge n. 146 che va rafforzato ed esteso. Mi riferisco al ruolo fondamentale della contrattazione e degli accordi fra le parti sociali per individuare e definire le prestazioni indispensabili, come previsto dalla suddetta legge n. 146.

È utile che questo metodo sia allargato nel senso di una più ampia concertazione anche per trovare forme di prevenzione dei conflitti e di conciliazione. Questa impostazione, tra l'altro, corrisponde a ciò che è stato sottoscritto nel patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998 dove si dice: « Il Governo e le parti sociali considerano di particolare importanza che il metodo della concertazione si rafforzi nel campo dei servizi di pubblica utilità, anche attraverso l'attività di sedi di confronto, regole e istituzioni specifiche, in particolare laddove si registrano un tasso di conflittualità elevato e forti esternalità verso il sistema economico sociale ».

E non a caso, successivamente a quel patto, si è sancita nel settore dei trasporti una intesa che integra i vigenti accordi sui servizi minimi, introducendo importanti innovazioni.

L'obiettivo di questa metodologia è quello di riportare l'intervento autoritativo del potere politico (l'ordinanza) nel suo ambito normale, ritornando ad essere solo l'estrema, l'ultima soluzione, mentre la fisiologia del confronto, della contrattazione e della conciliazione volontaria dovrebbe avere molto più spazio e conseguentemente modi concreti e procedure precise per esercitarsi.

In questa direzione si muove il disegno di legge in esame oltre che, come dicevo, in modifica dei punti rivelatisi critici della legge n. 146 e quindi meritevoli di correzione.

In modo sintetico vorrei riprendere gli aspetti fondamentali della modifica e delle integrazioni della legge n. 146 presenti nel disegno di legge in esame.

In primo luogo, si propone una promozione di forme più incisive di prevenzione, conciliazione e raffreddamento dei conflitti da esercitarsi nei contratti e negli accordi tra le parti sociali. Gli accordi, infatti, devono contenere sia l'individuazione dei servizi indispensabili, sia gli intervalli minimi da osservare nella proclamazione degli scioperi, quando questi incidano sul servizio finale o sul bacino di utenza. Non sono ammesse revoche tardive dello sciopero che si configurano come forme sleali di azione sindacale.

In secondo luogo, nel disegno di legge è contenuto un riequilibrio del sistema sanzionatorio e un miglioramento, in termini di efficacia, delle procedure di irrogazione e applicazione delle sanzioni, estendendo quelle pecuniarie e amministrative. In questo quadro, sono definite le responsabilità delle imprese e delle amministrazioni che non osservano le disposizioni della legge; queste stesse infrazioni sono, appunto, sanzionabili.

Il provvedimento comprende anche un rafforzamento delle funzioni della commissione di garanzia istituita dalla legge n. 146, sia nel compito di supporto all'at-

tività di definizione di accordi e procedure idonee, sia nell'adottare, comunque, in assenza di accordi, la regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure previste dal disegno di legge.

Infine, si prevede un nuovo ruolo degli utenti attraverso strumenti di tutela di interessi diffusi nel caso di danni causati da comportamenti sleali delle parti in conflitto. Un elemento che connota positivamente il disegno di legge in esame è l'estensione, definita in un apposito articolo, dei principi della legge n. 146 anche alle categorie dei lavoratori autonomi, dei professionisti e dei piccoli imprenditori, prevedendo che le astensioni collettive per fini di protesta o di rivendicazione di categoria debbano tenere conto, al pari di quelle dei lavoratori dipendenti, dei servizi essenziali per contemperare il diritto di promuovere rivendicazioni sindacali con altri diritti costituzionalmente tutelati. Questo indirizzo — come dicevo precedentemente — viene incontro ad una sollecitazione della Corte costituzionale che si era pronunciata in tal senso in occasione delle astensioni collettive sia dei piccoli esercenti sia degli avvocati. In questo caso, anziché i contratti collettivi, data la diversa natura dei rapporti di lavoro, si rinvia a codici di autoregolamentazione delle categorie interessate, sempre però soggetti alla valutazione della commissione di garanzia.

Questi mi paiono gli elementi fondamentali contenuti nel disegno di legge; vorrei dedicare ancora un po' di tempo, invece, all'istruttoria legislativa fin qui svolta. L'iter di questo testo proposto all'esame del Parlamento è stato lungo ed approfondito. Già prima della presentazione del disegno di legge al Parlamento, il Governo ha svolto un'intensa attività istruttoria, sia sul piano tecnico, sia con incontri con le organizzazioni sociali, i soggetti e le autorità direttamente coinvolti per raccogliere opinioni e proposte.

Mi preme ricordare, in un inciso non formale, che a questo lavoro, nella sua fase iniziale, diede un grande impulso il professor Massimo D'Antona.

Successivamente l'XI Commissione, prima di passare all'esame puntuale dell'articolato della legge, ha tenuto numerose audizioni a cui hanno preso parte oltre trenta tra organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle imprese ed associazioni del lavoro autonomo e dei professionisti, oltre alla stessa commissione di garanzia. Tutte le organizzazioni che ne hanno fatto richiesta sono state ascoltate.

Inoltre, il dibattito svolto in Commissione ha consentito di cogliere alcune proposte di modifica, con cui si è cercato di dare una risposta ad alcuni problemi reali sollevati nel corso del dibattito. In particolare, si è intervenuti con modifiche su tre questioni fondamentali: in primo luogo, per sancire una più netta distinzione tra lo sciopero promosso dai lavoratori dipendenti e le astensioni collettive promosse dai lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, precisando, tra l'altro, anche la nozione di piccoli imprenditori con un richiamo al codice civile e scrivendo appositamente l'articolo 2-bis del testo in esame.

In secondo luogo, si è lavorato per evitare la sovrapposizione di ruoli tra commissione di garanzia e autorità politica, titolare del potere di ordinanza, nella fase conciliativa, che precede l'iter dell'ordinanza stessa, modificando in tal senso l'articolo 8.

Infine, ci si è soffermati e si è intervenuti con modifiche sull'iter che porta alla provvisoria regolamentazione da parte della commissione di garanzia, precisando l'iter stesso, rendendolo più aperto alla valutazione delle diverse posizioni presenti, imponendo la motivazione della proposta, l'obbligo delle audizioni delle parti sociali e l'immediata comunicazione al Parlamento della delibera finale. Inoltre, in questo ambito anche la modifica apportata all'articolo 14 della legge n. 146 attraverso il lavoro della Commissione può consentire un più puntuale coinvolgimento dei lavoratori, laddove su determinate misure rimanga dissenso tra le diverse organizzazioni sindacali.

Sul testo predisposto dalla Commissione lavoro hanno espresso parere favo-

revole le Commissioni I, II, V, VII, IX, X e la Commissione parlamentare per le questioni regionali e sono state recepite sia la condizione posta dalla Commissione bilancio, che riguardava la copertura finanziaria, sia le condizioni 2 e 3 poste dalla I Commissione.

La Commissione lavoro non ha invece recepito la condizione 1 accolta dalla I Commissione, relativa al comma 6 dell'articolo 1, in quanto ha ritenuto che la formulazione proposta avrebbe vanificato la certezza del termine, fissato in cinque giorni, entro cui, ai sensi del comma 6 dell'articolo 2 della legge n. 146, le amministrazioni o le imprese erogatrici dei servizi debbono rendere nota agli utenti la riattivazione del servizio ed entro il quale può avvenire la revoca dello sciopero senza che questo configuri forma sleale di azione sindacale.

Rimando, quanto al merito dell'articolato, alla relazione scritta, anche per consentire al nostro dibattito di soffermarsi sulle questioni più di merito e di carattere politico, richiamando però un elemento rilevante, ossia che l'importanza di arrivare ad una rapida approvazione del provvedimento non è data solo dal fatto che diverse scadenze ed appuntamenti di grande rilevanza, che coinvolgeranno il nostro paese sono ormai prossimi, ma soprattutto — vorrei sottolineare questo dato — dal valore che ha la via maestra del percorso legislativo parlamentare in una materia così delicata, che riguarda diritti costituzionalmente tutelati. L'approvazione da parte del Parlamento di questo disegno di legge sarebbe un grande risultato per tutta l'istituzione che rappresentiamo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Boghetta.

UGO BOGHETTA, Relatore di minoranza. Signor Presidente, ministro, colleghi, io credo, al contrario, che, se il disegno di legge del Governo verrà approvato, si sarà persa un'occasione per risistemare il contenuto della legge n. 146 e

per fare una valutazione critica di quella normativa. Ci siamo trovati di fronte ad una legge che, riparandosi dietro alla foglia di fico della difesa degli utenti, in realtà, già dal 1990 intendeva favorire un certo sindacalismo piuttosto che un altro e questo è ciò che è puntualmente avvenuto in questi dieci anni. L'elemento cardine di questa politica è stata la genericità della legge n. 146 e degli indirizzi che essa impartiva all'operato della commissione di garanzia, cioè all'autorità; aspetto che viene addirittura peggiorato con il disegno di legge in esame, di fatto creando una situazione in cui la Commissione di garanzia ha operato nella più totale arbitrarietà, svolgendo un ruolo politico di parte e sicuramente non di *authority*.

Come dicevo, la foglia di fico sono gli utenti, i quali, in realtà, non hanno nulla da guadagnare da questo provvedimento (se non, magari, qualche sciopero in meno). Come vediamo in questi giorni, i problemi degli utenti derivano infatti dalla normale inefficienza dei servizi nel nostro paese: basta guardare Malpensa, Roma Termini, il traffico nelle città, gli ospedali, i tribunali. Non si può dire dunque che uno sciopero attacchi i diritti costituzionali degli utenti: questa è una tesi assolutamente ridicola.

Credo anche che il provvedimento in esame, così come la legge n. 146 del 1990, presenti gravi profili di incostituzionalità, che sottolineo brevemente. Anzitutto, la Costituzione parla di regolamentazione del diritto di sciopero, mentre ci apprestiamo a regolamentare il diritto di una parte dei lavoratori, non di tutti; in secondo luogo, introduciamo la categoria dei lavoratori autonomi che, non trattandosi di lavoratori dipendenti, notoriamente non sciopera (se si volesse ben legiferare, essa dovrebbe essere oggetto di un provvedimento a parte). Inoltre, si richiama la Costituzione, mentre in essa non esiste alcuna relazione fra il diritto di sciopero e i diritti dei cittadini; infatti, la Costituzione prevede la regolamentazione del diritto di sciopero, non il suo contemperamento con altri diritti. In altre

Costituzioni, come quella spagnola, tale contemperamento è espressamente previsto nel testo; nel nostro caso, si fa un'operazione di furbizia costituzionale e siamo addirittura alla truffa costituzionale laddove si richiamano diritti inesistenti nella Costituzione stessa.

Cosa si deve contemperare, il diritto al lavoro con il diritto di sciopero o quest'ultimo con il diritto di recarsi al lavoro? Mi sembrano due ipotesi diverse. La truffa è fin troppo palese quando si parla di contemperamento del diritto di sciopero con il diritto alla circolazione, mentre sappiamo benissimo che quest'ultimo diritto fa parte delle libertà democratiche (è chiamato diritto di circolazione, non diritto alla mobilità). Si tratta di aspetti palesi, evidenti, in merito ai quali soltanto la politica dello struzzo o quella delle tre scimmie (« non vedo, non sento, non parlo ») possono continuare a farci dire, come ha fatto il relatore per la maggioranza e come è scritto nel testo del provvedimento, che si applica la Costituzione.

Considerato che sono già dieci anni che viene applicata la legge n. 146, abbiamo posto problemi concreti e abbiamo proposto di ragionare e di confrontarci sui fatti, senza fare un discorso astratto, ideologico, per quanto importante esso sia. La politica della commissione di garanzia, tesa a tutelare alcuni sindacati piuttosto che altri e a comprimere il diritto di sciopero in modo sostanziale, ha comportato l'adozione di delibere unilaterali ed alla fine inappellabili della commissione stessa, con la conseguenza che nei giorni dello sciopero, nonostante la conciliazione, il raffreddamento, il preavviso, il 60-70 per cento dei lavoratori è costretto a lavorare. La commissione ha proposto, poi, di andare oltre tali misure; si badi che stiamo parlando di grandi comparti come quelli dei trasporti aereo e ferroviario.

Vorrei chiedervi, se siete persone oneste, come facciate a sostenere che in questi casi il diritto di sciopero viene tutelato. Non è vero! Il diritto degli utenti vale tutto l'anno e tutto l'anno vi sono

inefficienze, mentre il lavoratore può esercitare il diritto di sciopero solo nei giorni in cui la sua organizzazione sindacale lo proclama o quando condivide una determinata protesta. Se quel giorno, però, per una interpretazione estensiva e strumentale dei diritti indispensabili, il 60-70 per cento dei lavoratori deve lavorare, ciò vuol dire che il diritto di sciopero è fondamentalmente conculcato.

È chiaro che il giorno dello sciopero occorre assicurare all'utenza i servizi necessari, emergenziali, dei quali non si può fare a meno, perché altrimenti si colpirebbe gravemente la cittadinanza. Ciò, però, è diverso dall'imporre servizi indispensabili sempre più vicini al servizio operativo normale, alla normalità di tutti i giorni. Alcuni colleghi della maggioranza hanno avuto addirittura la faccia tosta di presentare un emendamento secondo il quale il giorno dello sciopero i servizi devono avere standard di qualità ed efficienza; l'unico giorno in cui i servizi devono avere tali caratteristiche è quello dello sciopero, mentre negli altri vi sono inefficienze.

Alcuni comportamenti dei poteri pubblici e di taluni sindacati sono vergognosi. Citerò ora tre vicende avvenute proprio in questi giorni per dimostrare in quale situazione concreta stiamo operando. Anzitutto, per quanto concerne lo sciopero dei dipendenti degli Aeroporti di Roma (Fiumicino), che è stato rinviato, il giorno dello sciopero vi sono state precettazioni nonostante non vi fosse alcun altro sciopero concomitante. Per quanto attiene allo sciopero dei ferrovieri dell'UCS, la commissione di garanzia vuole che venga garantita una serie di treni. I ferrovieri fanno passare i treni garantiti e poi entrano in sciopero. I lavoratori sono stati sostituiti con la forza dalla Polfer. Per quanto concerne lo sciopero CGIL-CISL-UIL nella Vitrociset, settore ENAV (sicurezza al volo), vi è stata quasi una serrata sindacale, condivisa e organizzata con l'azienda.

Questi sono comportamenti concreti che si stanno verificando nel paese. Noi abbiamo chiesto di ragionare su questi

fatti perché ci siano norme certe ed uguali per tutti. Nel momento in cui andiamo (e noi lo condividiamo) a prevedere sanzioni certe, a maggior ragione dobbiamo dare certezza alla norma.

Noi abbiamo proposto di operare una «pulizia» costituzionale di questa legge, cioè di rimetterla nell'asse della Costituzione; abbiamo proposto, in vario modo, e siamo disponibili a fare qualsiasi discorso, a stabilire degli indirizzi, dei criteri, dei parametri (chiamateli come volete), affinché la commissione di garanzia sia costretta a seguire delle indicazioni precise nel suo operare e quindi che il suo operato non sia arbitrario. Ho detto alla maggioranza e al Governo, che le leggi che istituiscono altre *authority* siano precise e dicano all'*authority*: devi fare questo, questo e questo; questo è prevalente e quindi devi intervenire in termini di antitrust; quest'altro vuol dire che si supera l'affollamento televisivo o degli *spot*. Ci sono delle regole precise! Nel disegno di legge in esame, invece, non ce n'è una!

Credo che sia inaccettabile che il Parlamento abdichi al suo ruolo di legislatore lavandosene le mani e dando il potere — che è inappellabile — di fare quello che le pare ad una commissione.

Ministro Piazza, lei ha detto che questa legge, tra le altre (cito soltanto questa perché le altre gliel ricordo un'altra volta), configurandosi come un intervento ed una regolamentazione della Costituzione, doveva avere un grande consenso. Voi vi siete blindati! Il consenso è stato espresso solo dalla vostra maggioranza! Siete stati sordi a qualsiasi discussione!

I cambiamenti di cui parlava il relatore Guerzoni sono stati formali, assolutamente secondari!

Ministro Piazza, credo che nel passaggio in Assemblea del provvedimento debba essere ulteriormente ricercato il massimo consenso su una legge che interviene in applicazione della Costituzione, altrimenti ci troveremmo di fronte ad una legge confusa, volutamente confusa, che creerà grandi scontri intersindacali. Si dice che sia una legge a favore degli utenti, ma in realtà è per le imprese che si stanno

ristrutturando. È una legge che favorisce alcuni sindacati piuttosto che altri e che viene portata qui in questi modi e tempi, sotto la pressione di una campagna pubblica che voi state subendo; e per questo motivo è anche una legge qualunque.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ANGELO PIAZZA, Ministro per la funzione pubblica. Signor Presidente, signori deputati, il Governo ritiene che questo provvedimento sia necessario ed urgente. Si tratta di un provvedimento che muove dalla constatazione di una buona tenuta dell'impianto complessivo della legge n. 146 del 1990 che ha dato in questi anni una prova sostanzialmente positiva di sé, sia pur evidenziando alcune difficoltà applicative ed operative. Su queste la proposta del Governo ha inteso intervenire per rendere il testo più aderente alle nuove realtà, ma insieme assolutamente rispettoso (questa è l'opinione del Governo) del diritto costituzionale di sciopero che si vuole temperare con altri diritti costituzionali parimenti garantiti. Le innovazioni introdotte, sia pure settoriali, puntano a questo obiettivo: ad una tutela piena di un diritto che la Costituzione riconosce come diritto individuale ad esercizio collettivo, la cui titolarità in capo alle organizzazioni sindacali, quale che ne sia la forma e la consistenza, non viene messa in discussione. Un diritto, quello costituzionale di sciopero, che però deve essere temperato con i diritti degli utenti. L'opinione pubblica è particolarmente sensibile a queste esigenze e abbiamo avuto più volte la conferma di come sia assolutamente necessario che il diritto costituzionale di sciopero e gli altri diritti costituzionali (dalla mobilità alla salute, all'istruzione, alla sicurezza) debbano essere valori da perseguire con uguale forza da parte della legge, in applicazione della Costituzione e non contro di essa.

Le innovazioni che si intendono proporre, ad avviso del Governo, vanno esattamente in questa direzione. La tutela

degli utenti è rinforzata, soprattutto perché nella fase che precede lo svolgimento dello sciopero si prevede un forte intervento di prevenzione: è questo uno degli aspetti qualificanti della legge. Così come aspetto qualificante è la forte valorizzazione dell'accordo con le parti sociali sempre per quello che riguarda la prevenzione del conflitto oltre che la autoregolamentazione dello sciopero.

L'estensione alle categorie dei lavoratori autonomi, piccoli imprenditori e professionisti, è un'altra delle necessarie novità che sono state proposte. I servizi pubblici sono sempre più frequentemente svolti non soltanto da lavoratori dipendenti di pubbliche amministrazioni, aziende o imprese, ma anche in proprio da queste categorie professionali. Era un'estensione necessaria, fortemente voluta ed è particolarmente utile che la legge provveda in questo senso.

Anche le modalità concrete di esercizio del diritto di sciopero, nel rispetto della titolarità del diritto, mirano a questo obiettivo: un temperamento del diritto di astensione e di protesta dei lavoratori con i diritti, che sono di vita e di attività, degli utenti dei servizi pubblici.

La legge continua a disciplinare solo ed esclusivamente servizi pubblici essenziali: questo è un altro dei punti che vengono confermati ed è importante sottolineare questa volontà di limitazione dell'ambito applicativo della legge.

Pare al Governo che un punto di equilibrio fondamentale del testo che si propone sia costituito proprio dal fatto che vi è una nuova e importante forma di responsabilizzazione della parte datoriale. Le pubbliche amministrazioni e le aziende datrici di lavoro trovano nella legge l'affermazione di forme di responsabilità per le ipotesi in cui il loro comportamento non sia consono ai principi di correttezza che devono ispirare le relazioni sindacali. Questo è un punto di equilibrio molto forte, che denota come non si sia voluto colpire nessuno, tanto meno i lavoratori e tanto meno il loro diritto di sciopero, ma si sia inteso mirare ad una soluzione di forte equilibrio, che tenda esclusivamente

a regolare diritti che non devono essere contrapposti, che non devono contraddirsi, che non devono prevalere l'uno sull'altro, ma che devono essere temperati perché sia assicurata ad essi la massima possibilità di esercizio. La circostanza che non si sia inciso sulla titolarità del diritto di sciopero è, a mio avviso, una conferma assolutamente importante di questo intendimento.

La commissione di garanzia trova nelle nuove norme proposte un forte rafforzamento. Questo, ad avviso del Governo, era uno dei punti critici della legislazione originaria. Riteniamo la commissione di garanzia un organo, appunto, di garanzia, un organo in posizione di terzietà, un organo che è in grado di assicurare, in posizione neutrale, certo meglio di quanto farebbe un organo alle dirette dipendenze del Governo, la realizzazione degli obiettivi generali della legge, vale a dire la realizzazione della tutela, insieme, dei diritti di protesta collettiva dei lavoratori, dipendenti ed autonomi, e dei diritti civili, di libertà e di vita degli utenti dei servizi pubblici.

La commissione di garanzia, quindi, va considerata non come una parte del conflitto, ma come un soggetto terzo rispetto al conflitto: la sua composizione, l'alta qualificazione dei suoi componenti, i criteri per la loro nomina, già previsti nell'ordinamento e che il testo del provvedimento in esame non intende modificare nella sostanza, confermano l'assoluta posizione di indipendenza dell'organo e ne fanno il soggetto meglio titolato a svolgere le delicatissime funzioni di prevenzione del conflitto e di esame del rispetto delle regole, nonché (questa è una delle novità principali che si propongono) le nuove importanti competenze in ordine alle sanzioni.

Il sistema delle sanzioni era precedentemente uno dei punti più delicati della normativa ed aveva mostrato momenti di difficoltà applicativa. Nel momento dell'irrogazione delle sanzioni, bisogna assicurare garanzie ma anche effettività: la sanzione comminata soltanto in astratto, poi concretamente non applicata, non

funziona e quindi non può svolgere il suo compito, che è non solo quello di punire il comportamento scorretto, ma anche di prevenirlo. Il rafforzamento dei poteri sanzionatori, fortemente attribuiti alla commissione, ad avviso del Governo, va in questo senso, anche nel rispetto delle regole del contraddittorio e di garanzia che pure in questa fase devono essere assicurate.

L'utente trova ulteriori importanti momenti di tutela, oltre che nella fase di prevenzione del conflitto, laddove si disciplinano le modalità con cui lo sciopero deve essere proclamato, la necessità che ne siano precisate le ragioni, la serie di previsioni che tendono ad evitare il cosiddetto effetto annuncio, le modalità di svolgimento degli scioperi che, anche se riguardano settori diversi, raccordati tra loro, non devono provocare agli utenti, ai cittadini, ai lavoratori (perché il lavoratore è un cittadino ed un utente dei servizi) danni a volte per la loro vita quotidiana irreparabili.

Il Governo è fortemente convinto che questo sia un testo di garanzia equilibrato, che può realizzare con notevole efficacia l'obiettivo fondamentale (lo ripeto, perché questo è il punto davvero essenziale della normativa che si propone) dell'equilibrio tra l'esercizio del diritto di sciopero ed altri diritti costituzionalmente garantiti, senza che nessuno prevarichi l'altro, ma consentendo ad entrambe queste categorie di diritti una piena tutela ed un libero svolgimento per tutti.

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

TERESIO DELFINO. Signor Presidente, signor ministro, colleghi, i deputati del CDU sono assolutamente convinti della necessità e dell'urgenza del provvedimento in esame. Siamo grati al ministro di avere espresso le valutazioni del Governo, che riteniamo però, per certi versi, troppo ottimistiche rispetto agli effetti prodotti dalla legge n. 146 del 1990, perché alla nostra mente sono presenti le situazioni di

caos che, anche in questi anni di vigenza della legge n. 146, si sono determinate nel settore dei servizi essenziali.

Diamo atto alla Commissione, al relatore ed ai suoi componenti, di aver svolto un lavoro molto intenso; naturalmente i problemi che questa modifica legislativa solleva e tenta di risolvere presentano, a nostro giudizio, ancora elementi significativi di confusione, soprattutto in relazione ad una prima questione che si pone. Mi riferisco all'eccesso di prescrizioni, sovente farraginose, rispetto alle questioni, puntualmente indicate dal relatore e dal ministro Piazza, che con il provvedimento in esame si intende risolvere.

Siamo peraltro consapevoli della grande difficoltà di trovare un effettivo punto di equilibrio rispetto al diritto allo sciopero, diritto che riteniamo non soltanto costituzionalmente protetto, ma anche espressione di democrazia e civiltà verso l'allargamento dei diritti in generale. Contemporaneamente è necessario tutelare in modo forte i cittadini, che non possono evidentemente essere soggetti a limitazioni sotto il profilo dei servizi pubblici indispensabili, perché vi è il rischio di creare gravi danni alla libertà e al diritto personale.

La legge cerca di promuovere proprio questo equilibrio introducendo alcune novità e diverse modalità dello sciopero nei suddetti settori, tuttavia presenta elementi che ci lasciano ancora assolutamente perplessi.

Sul piano propositivo, riteniamo giusto che la legge colga l'esigenza di far crescere la consapevolezza del fatto che la mediazione alta e l'incontro forte fra questi momenti possano essere garantiti solo da una nuova cultura delle relazioni sociali, come del resto indicato nel patto sociale del dicembre scorso e come riportato anche nella relazione. Senza la capacità complessiva di conciliare l'interesse settoriale con l'interesse generale, infatti, qualsiasi legge, anche la più perfetta, non può far diventare obbligatoriamente virtuosi i comportamenti.

Per queste ragioni ci auguriamo, concludo signor Presidente, che dal dibattito

in aula e dall'esame delle proposte emendative presentate emerga ancora quel di più di chiarezza, di trasparenza e di certezza per i lavoratori e per i cittadini.

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

ANTONINO GAZZARA. Signor Presidente, signor ministro, colleghi, il disegno di legge al nostro esame nasce anche dalla sentita esigenza di contemperare i diritti dei lavoratori con la salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Esso prevede norme che, in quell'ottica, disciplinano l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

L'intervento si è reso necessario per l'insufficienza e per l'inadeguatezza della legge n. 146 del 1990, alla quale si propongono modifiche ed integrazioni. Non è certo facile coniugare i diritti del cittadino utente con quelli del cittadino lavoratore, in particolare colui che presta servizio in determinati settori rientranti nei cosiddetti servizi pubblici essenziali. Tuttavia, ormai troppe volte, di fatto, è stato ignorato il diritto del cittadino come tale, anche in forza di effetti annuncio privi di utilità e senza conseguenze economiche per il lavoratore, ma di grande nocimento per l'utente. Senza dire del grave pregiudizio che deriva a tutti, anche sotto il profilo economico, dei continui disservizi in settori nevralgici, come ad esempio i trasporti.

La modifica della legge che regola il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, quindi, è un'esigenza certamente non nuova, sulla quale è difficile non trovarsi d'accordo. In effetti, l'esperienza soprattutto di questi ultimi anni ha dimostrato che la legge n. 146 del 1990 ha fallito i suoi obiettivi e non è stata in grado di fornire ai cittadini quelle garanzie che erano nei propositi del legislatore. Va detto, però, preliminarmente che sarebbe stato meglio risolvere il problema nel quadro di una completa attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione, proprio quelli che ormai, per prassi prevalente, vengono interpretati in senso

meramente ordinatorio — e noi non siamo d'accordo — per ragioni di quieto vivere con il sindacato confederale.

A tale proposito, non pare casuale il fatto che la praticabilità politica della regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici abbia coinciso, per la sinistra, con la progressiva perdita di ruolo e di presenza dei sindacati confederali in quei comparti. Quello che è certo, comunque, è che la competitività del sistema paese è messa in ginocchio proprio dalla situazione insostenibile di precarietà nei servizi pubblici. È bene intervenire, dunque, ma è grave che si possa sospettare che l'agenda dell'attività legislativa del Parlamento sia dettata anche in queste materie dal consenso, o almeno dalla non ostilità, del sindacato confederale, che comunque riesce ad indicare soluzioni e percorsi, condizionando fortemente le scelte della maggioranza.

Tuttavia, se si proponesse una buona legge che garantisse i cittadini, potremmo superare tali perplessità. I cittadini non sono la controparte degli scioperanti, ma molto spesso è proprio la pressione su di loro, su bisogni primari come la mobilità, a costituire quasi un elemento di ricatto da parte dei promotori degli scioperi per ottenere il soddisfacimento delle loro rivendicazioni.

I cittadini, dunque, vanno sempre tutelati: il loro lavoro e il loro tempo, anche quello cosiddetto libero, non possono essere compromessi sistematicamente dagli interessi, più o meno legittimi, di pochi. Purtroppo la legge al nostro esame appare inadeguata allo scopo: è iniquamente repressiva sotto alcuni profili e, nello stesso tempo, è priva di efficacia nella sua globalità; invece di individuare poche norme chiare, trasparenti e rigorose, rafforza un meccanismo farraginoso di tipo consensuale e consociativo, destinato purtroppo a non risolvere i problemi.

L'impianto complessivo della legge che oggi stiamo modificando è apparso, alla prova dei fatti, assai debole e lo stesso Governo, nella relazione che accompagna il provvedimento, non evita aperte critiche. In primo luogo, infatti, quella legge

non affronta la questione della prevenzione dello sciopero e della conflittualità, ma tende ad affrontare le modalità di avviso e di svolgimento dello sciopero stesso. Nella relazione si afferma anche che la legge non interviene efficacemente sul cosiddetto effetto annuncio, né impedisce che si possa produrre un danno sproporzionato alla collettività rispetto al numero di lavoratori interessati all'astensione; non prevede sanzioni adeguate e mirate agli effettivi responsabili ed, inoltre, riguarda soltanto i lavoratori subordinati e non anche quelli autonomi, la cui astensione dal lavoro può comunque compromettere il funzionamento di importanti servizi di pubblica utilità; non assegna agli utenti un ruolo adeguato; infine, essa individua nel Presidente del Consiglio dei ministri l'unica autorità abilitata ad intervenire con ordinanza per evitare grave pregiudizio ai diritti costituzionalmente tutelati delle persone. Questi motivi hanno determinato il Governo a sottoporre all'esame del Parlamento il disegno di legge di cui oggi stiamo discutendo.

Di fronte ad una così nutrita serie di considerazioni negative — non tutte condivise, ma tutte rispettabili —, ci si sarebbe aspettata una proposta stringata e chiara, che, semplificando meccanismi farraginosi e nell'intento di salvaguardare i diritti costituzionalmente tutelati dei cittadini, affrontasse la questione prospettando soluzioni adeguate: non pare, fino a questo momento, che sia così. Infatti, troppe sembrano le cautele poste in essere per non scontentare nessuno, a prescindere dalla salvaguardia del cittadino. Si ha cura — ed è giusto — di inserire le procedure di raffreddamento e di conciliazione nelle previsioni dei contratti collettivi, ma, soprattutto, si ha cura di inserire, equiparandole allo sciopero, le forme di astensione collettiva dalle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazioni di categoria, attuate dai lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, quando incidano sulla funzionalità dei servizi pubblici essenziali.

Tale previsione sa tanto di « contentino » nei confronti di qualche compagno

risentito del trattamento riservatogli dalla legge oppure che non perdona ad alcune categorie professionali la tradizionale lontananza dal colore e dalla posizione dell'attuale maggioranza. A parte tale grave anomalia, appare corretto l'intento di modificare ed integrare — forse sarebbe stato meglio riscrivere — la legge n. 146 del 1990.

Sarebbe stata necessaria però una maggiore indipendenza e quel coraggio, la cui mancanza si nota e ha già condizionato in maniera notevole la previsione normativa sul lavoro interinale, inserendo vincoli e paletti di ogni tipo, e che sta facendo affossare la legge sulla rappresentanza e rappresentatività sindacale e stenta a far decollare il provvedimento sui lavori atipici. Non si può sempre concertare, mediare o, peggio, pagare debiti di sostegno politico elettorale. Occorre operare scelte e portarle a compimento, trasformando i programmi politici in iniziative legislative.

I nodi vengono comunque al pettine, nonostante la buona volontà: dodici partiti politici non possono avere un unico programma e per ogni provvedimento prospettano parecchie — se non proprio dodici — soluzioni diverse. C'è chi deve rendere conto ai sindacati maggiori, chi a quelli piccoli, chi invece ai lavoratori autonomi o ai professionisti. Il temperamento delle varie istanze non è più il punto di incontro tra le forze della maggioranza, quanto piuttosto il punto di caduta della stessa che difficilmente, salvo che per tutelare il mantenimento del Governo, si ritrova compatta.

Per quanto ci riguarda, presenteremo emendamenti per rendere la legge al nostro esame — che, comunque, si muove, almeno nelle intenzioni, nella direzione giusta — più vicina ai reali interessi dei cittadini, siano essi utenti o lavoratori.

Siamo convinti che lo sciopero nei pubblici servizi debba essere meglio regolamentato anche per una più adeguata tutela dei lavoratori, così come riteniamo essenziale la salvaguardia dei diritti della persona. Le due esigenze sono certamente

coniugabili e, in tal senso, intendiamo impegnarci (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

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

CARLO PACE. Signor Presidente, quello della disponibilità dei servizi pubblici essenziali è un problema che esiste certamente: è il problema di un conflitto tra l'interesse generale dei destinatari dei servizi cosiddetti essenziali e quello dei lavoratori. Non vogliamo assolutamente negare tale problematica.

Tuttavia, l'indirizzo che il Governo ha assunto con il provvedimento al nostro esame è assolutamente non condivisibile: tale indirizzo è caratterizzato da palese e rilevante parzialità. Si vuol dare un giro di vite ed una stretta; si vuol mettere sotto torchio l'insieme dei diritti acquisiti dai lavoratori, che vengono ulteriormente limitati rispetto alla previgente disciplina.

Si opera, come del resto è stato evidenziato dal relatore di minoranza, una discriminazione tra i sindacati, che non è assolutamente prevista da alcuna norma della Costituzione; tutt'altro. Se il provvedimento al nostro esame non fosse stato proposto da un Governo di sinistra, bensì da un Governo di destra, le reazioni della triplice sindacale — nonostante i benefici che essa trarrebbe dal provvedimento — sarebbero state certamente evidenti; invece, il provvedimento in questione passerà solo con l'opposizione palese del Polo e di una parte della sinistra.

UGO BOGHETTA. La sinistra !

CARLO PACE. Se volete, ma io considero il Governo D'Alema un Governo che, dal punto di vista delle concezioni, appartiene alla sinistra più retrograda, quindi, non posso riferirmi alla sinistra in generale, perché offenderei una parte della sinistra: la sua, onorevole Boghetta.

Come dicevo, il provvedimento al nostro esame passerà nel silenzio; anche nel silenzio della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania, che non trova

nulla da ridire, sebbene abbia tante volte affermato di voler tutelare gli interessi della piccola impresa o dei professionisti e del lavoro autonomo. Dov'è la Lega oggi? Oggi, in aula, non vi è un solo deputato di quel partito. Poi, si accusa il Polo di essere troppo morbido nel fare l'opposizione. Certo, noi facciamo opposizione in maniera diversa: argomentando le nostre posizioni e richiamando l'attenzione su quel che si dovrebbe fare e su quello che, invece, non è opportuno fare. Al contrario, come i presenti ricorderanno, in quanto mi riferisco ai fatti di ieri, la Lega cerca di far valere le sue ragioni con gli impropri e con le accuse, buttando fango sugli altri e senza argomentare sulla base di ragionamenti e di confronti civili.

Signor Presidente, il provvedimento che ci viene sottoposto è caratterizzato da una distorsione nell'impostazione di base. Quando dico che il Governo di sinistra è un Governo della sinistra più retrograda, ciò è dimostrato dal fatto che quel che ci viene proposto è un provvedimento di stampo prettamente dirigitico.

È, in altri termini, un provvedimento con il quale il Governo si propone di assicurare in qualche modo la soddisfazione dei bisogni dei cittadini utenti ricorrendo alla limitazione severa dei diritti dei lavoratori, quando si dovrebbe ricorrere invece a provvedimenti più adatti. Vale a dire che si potrebbe realizzare il medesimo risultato, anzi, un risultato migliore, operando in maniera più efficace attraverso un minimo di organizzazione decente dei sistemi e dei servizi. Dico « decente » organizzazione perché vi sono mostruose inadempienze che si vogliono far ricadere su chi lavora.

A qualcuna di queste inadempienze farò riferimento nel corso delle mie osservazioni successive, ma ora voglio chiarire perché parlo di sistema dei servizi e non di singoli servizi. Da che cosa sono caratterizzati i cosiddetti servizi pubblici essenziali? Dal concorso di due aspetti. Da un lato si tratta di servizi che vengono prodotti in condizione di sostanziale monopolio (direi di alto grado di monopolio);

in secondo luogo, sono servizi che vengono definiti essenziali, ma che, direi, sono caratterizzati dall'ampia diffusione dei bisogni che essi tendono a soddisfare e in un certo senso per la loro elevata urgenza.

Certo, non si tratta qui di provvedere a che il pane venga distribuito nelle panetterie, perché non è mai avvenuto che sia stata sospesa la distribuzione del pane, grazie a Dio. Per quale ragione? Ma per molte ragioni, in primo luogo perché non si tratta di qualcosa che venga prodotto in condizione di elevato grado di monopolio, poiché esistono notevoli surrogati rispetto al pane, come ben sanno tutti quelli della mia generazione, che è passata attraverso la guerra e che si è dovuta arrangiare ricorrendo ad altro cibo quando il pane sulle tavole non arrivava. Questa è una prima ragione che limita il potere di chi lavora nel comparto dei panifici e che frena le aziende di tale comparto da determinate manifestazioni, perché il danno ricadrebbe soltanto su di esse. Oltre a ciò, però, vi è la circostanza che i servizi cosiddetti essenziali in realtà possono essere soddisfatti in vario modo e con diversi moduli organizzativi.

Pensare che le cose si risolvano ponendo dei vincoli ai diritti di chi lavora (lavoratori dipendenti o autonomi, per il momento non mi interessa fare distinzioni) e non invece muovendo nella direzione della maggiore efficacia della produzione dei servizi stessi e dello stimolo a condizioni di maggiore concorrenza (perché ci sono vari modi in cui lo stesso bisogno può essere soddisfatto) significa pensare in maniera dirigitica e parlare di mercato soltanto quando fa comodo: in sostanza, parlare bene, ma razzolare male, riproducendo modelli che ormai dovrebbero essere considerati obsoleti. Dico questo perché — non so se tutti i colleghi abbiano sufficientemente presente tale aspetto — la produzione dei servizi cosiddetti essenziali per larga parte riguarda gli enti pubblici locali: si tratta di quei servizi che venivano realizzati dalle

vecchie aziende municipalizzate, delle quali abbiamo cambiato qualche nome, ma non molta sostanza.

Ebbene, se osserviamo per un istante il problema della gestione e dell'organizzazione dei servizi da produrre da parte delle aziende locali, vediamo che il Governo ha presentato un disegno di legge che giace al Senato — se non ricordo male, è il n. 1388 — che muove nella direzione dell'inefficienza. Si tratta di un disegno di legge sulla cosiddetta privatizzazione di alcune aziende di servizi, anche se, in realtà, non si tratta di una vera privatizzazione: con esso, infatti, si cerca solamente di « far cassa », collocando una parte di azioni delle società. Al di là di questo non si va, perché le condizioni nelle quali si prevede l'espletamento di questi servizi sono di totale inefficienza: in pratica, nulla cambia. Il privato è cambiato, perché è chiamato ad entrare a far parte di compagini azionarie, ma non gli è consentito gestire: il pubblico deve detenere la maggioranza assoluta.

Ci sono anche storture ulteriori. Basta pensare ai servizi di trasporto locale gestiti da aziende che si occupano anche dei parcheggi: ciò rappresenta la negazione della liberalizzazione. La privatizzazione la intendete nel senso che « ammolate » un po' di azioni ai privati creduloni, che le comprano e consentono allo Stato di incassare: questa non è liberalizzazione. Perché ho fatto questo esempio che ritengo emblematico? Perché la mobilità, all'interno delle città, la si assicura con il servizio pubblico, ma la si può assicurare anche con il servizio privato. Se si mette in mano alla stessa azienda, con una gestione unica e non separata, sia l'organizzazione del trasporto sia quella delle soste, avviene che l'inefficienza del servizio dei trasporti viene colmata dal profitto realizzato con la gestione delle soste (come accade in molti comuni dove le due cose si sommano). Realizzare alti profitti nella gestione delle soste significa scoraggiare la mobilità complementare rispetto a quella pubblica, che è di natura privata. Se vogliamo andare verso il mercato, il grado

di monopolio si abbatte e si riduce solo quando, a fronte di un produttore, ne esistono altri e, nell'esempio in questione, a fronte dell'unica azienda che gestisce il trasporto pubblico comunale ci si avvale anche di altri mezzi di trasporto che possono essere quello nazionale delle ferrovie — ad esempio, a livello locale — oppure quello individuale. Viceversa, non è possibile pensare che la privatizzazione debba consistere in qualcosa di sciatto che provoca storture e che si basa solo su ragioni meramente finanziarie, senza prevedere concetti di imprenditorialità nell'espletamento dei servizi.

Pertanto, quel disegno di legge, da questo punto di vista, è pessimo. Pur essendo dell'idea che sia necessario premere il piede sull'acceleratore delle privatizzazioni, dico che non mi rammarico nel vedere che il disegno di legge in questione è ancora impantanato al Senato; inoltre, non mi farò alcun scrupolo nell'ostacolare l'approvazione di quel provvedimento, qualora dovesse mantenere gli attuali connotati, quando giungerà all'esame di questo ramo del Parlamento.

Il provvedimento oggi al nostro esame è causa di squilibri sia nei confronti dei sindacati — questione già sollevata, nel suo intervento, dal relatore di minoranza — sia nei confronti delle diverse professionalità. A tale riguardo vorrei far cenno ad un argomento di cui posso parlare liberamente, perché non ho interessi da difendere, visto che sono ormai sulla soglia d'uscita dell'attività da me svolta per quarantuno anni: quella di professore universitario. Vorrei aggiungere che, pur essendo stato impegnato all'università per tanti anni, io non ho mai scioperato, non ho mai aderito ad alcuno degli scioperi indetti. Anzi, colgo l'occasione per dire che, quando venivano realizzati i cosiddetti scioperi che impedivano a degli studenti incolpevoli di recarsi all'università per apprendere o a per affrontare, diciamo così, il più concreto passaggio degli esami, non ho avuto esitazione a tenere lezione in luoghi pubblici ed esami nei giardini pubblici. Pertanto è una questione che non mi tocca. E se vietano

ai professori universitari di scioperare fanno, per così dire, quello che io mi sono autovietato durante tutta la vita!

È mai possibile pensare che, nella determinazione delle condizioni di lavoro e di remunerazione dei professori universitari, alla fine siano i sindacati maggiormente rappresentativi dell'università quelli che contano, pensando che l'università sia un apparato burocratico, formato da uffici ed ausiliari, e non essenzialmente un rapporto, una relazione anche di fiducia tra il giovane che si affida al suo formatore e quest'ultimo che convince o guida il suo allievo?

L'università è nata libera proprio grazie al fatto che è nata come rapporto tra i *clerici vagantes* e l'altra parte che voleva provvedere alla formazione. Nel caso dell'università è possibile pensare che sia equilibrato un rapporto di quel tipo?

Tante volte accade che il professore non tenga lezione a prescindere dal fatto che lo sciopero sia stato o meno indetto. Queste, infatti, sono cose — ahimè! — che possono anche capitare.

La verità è che ciò che si vuole vietare è l'astensione dagli esami, la cosa che fa più notizia dal punto di vista dell'opinione pubblica. Ebbene, qual è il bisogno essenziale che l'università dovrebbe concorrere a soddisfare? È quello della formazione oppure quello della produzione di un pezzo di carta? Io penso sia quello della formazione. Ed allora se il professore universitario fa regolarmente lezione ma non tiene esami, interrompe un servizio pubblico essenziale? Secondo voi è così. Ebbene, è proprio questa la stortura intrinseca, quella cioè di credere essenziale ciò che essenziale non è e di non ritenere tale ciò che invece lo sarebbe!

Ma vi è un altro paradosso, quello relativo alle professioni e alla giustizia, a cui peraltro ha fatto cenno lo stesso relatore. Vorrei ricordare che nella relazione che accompagna il provvedimento si parla di comportamento delle camere penali e degli avvocati. Con tutta franchezza ci dobbiamo dire che non esiste un comportamento delle camere penali e degli avvocati che abbia leso il diritto di

difesa degli imputati detenuti, che è stato sempre assicurato. E questo è un diritto essenziale!

Vogliamo dire — come ha accennato il relatore di minoranza — che per quanto riguarda la giustizia il cosiddetto sciopero indetto dalle camere penali è stata una protesta nei confronti di due inadempienze gravi (la prima inadempienza, di natura amministrativa, è stata del Ministero della giustizia nell'organizzare gli uffici; la seconda inadempienza è stata della maggioranza nel proporre, nel condurre o nel lasciar realizzare al Parlamento le opportune modifiche al codice di procedura penale)?

Vogliamo dire che, a questo punto, quello sciopero è a favore degli utenti, della celerità e della dignità della giustizia, non il contrario! I giudici non scioperano perché avvertono il senso del dovere in maniera classica, come l'ho avvertito io facendo il professore, ma non per questo essendo contento del degrado dell'università, come nessun giudice può essere contento del degrado in cui l'inerzia dei Governi e delle maggioranze ha condotto la nostra giustizia.

Un ultimo paradosso, e concludo signor Presidente, è quello delle farmacie. Le farmacie alcune volte scioperano; sui giornali locali, ad esempio nel mio collegio della Campania 1, in maniera non sempre trasparente, si è parlato dello sciopero dei farmacisti. Preciso che esso non consiste nell'abbassare le serrande delle farmacie, ma nel non distribuire i farmaci nell'ambito delle previsioni del servizio sanitario nazionale, vale a dire gratuitamente, su presentazione dell'apposita ricetta. Ciò si verifica perché i farmacisti non possono vendere prodotti senza un corrispettivo. La regione Campania, infatti, ha arretrati di oltre un anno e dieci mesi nei pagamenti e non corrisponde i pagamenti correnti. Si richiede, in sostanza, al farmacista, di « vendere », tra virgolette, in realtà, di regalare i prodotti in attesa di avere se, come e quando la « grazia » delle autorità regionali lo consentirà, il recupero delle somme anticipate, con gli oneri degli interessi a suo carico, perché non si

riconosce nessuna rivalutazione né alcun interesse sulle somme. Mi si potrebbe rispondere che i farmacisti sono dotati di risorse consistenti, ma non stiamo parlando di risorse comparative e, a quel punto, vorrei verificare l'ammontare degli stipendi corrisposti ai *manager* delle imprese di servizio. Non faccio ora il confronto, perché non sono questi gli argomenti veri. Il vero punto è che si tratta di servizi resi e, se vogliamo punire le inadempienze, dovremmo sanzionare in primo luogo quelle dell'apparato pubblico che non corrisponde i pagamenti dovuti. Se esiste un credito di un'azienda di servizio pubblico locale nei confronti del fondo nazionale dei trasporti, ad esempio, oppure nei confronti della regione che ha previsto gli stanziamenti — e queste sono inadempienze perché i fondi non sono trasferiti — ditemi voi chi ha ragione: il lavoratore che protesta o l'utente? Non è forse vero che ha torto l'apparato pubblico che non rispetta i propri obblighi, che non adempie ai propri compiti, che non provvede a ciò che la legge prevede?

Queste sono le situazioni assurde e i paradossi del sistema.

Concludo pensando al lavoro autonomo dei commercialisti, il cui sciopero potrebbe mettere in difficoltà i contribuenti nella dichiarazione dei redditi. Non è avvenuto, neanche quest'anno, quando i commercialisti sono stati sottoposti ad una vessazione incredibile. Infatti, è stato loro imposto di provvedere a mettere a punto dei programmi di informatizzazione che il SECIT non era in grado di approntare. I commercialisti hanno dovuto presentare, a loro rischio e pericolo, dichiarazioni dei redditi in termini diversi da quelli che si fissavano, soltanto perché le istruzioni relative al *software* del ricevente non erano state ancora distribuite, perché i programmi — da modificare in quanto inefficienti — sono stati distribuiti 15 giorni prima. Vi rendete conto che in questo caso l'inadempienza è madornale ed è del Ministero delle finanze? E noi adesso ci occupiamo dell'eventualità che i

commercialisti possano scioperare? Farebbero bene a farlo per stanare queste inefficienze.

Ciò che pesa sui contribuenti è proprio questo, è la difficoltà di adempiere, ad esempio, ai loro obblighi tributari. Ho detto prima che avrei portato dei casi; ne potrei citare altri, ma mi arresto a questo punto, invitandovi a pensarci bene prima di andare a modificare un equilibrio delicato quale quello che riguarda le varie tipologie di lavoratori, ma anche di lavoratori dipendenti, conculcando il loro diritto di sciopero. Pensateci bene, la strada maestra non è questa, ma quella delle misure serie, dell'organizzazione seria, della rimozione delle inefficienze, in primo luogo di quelle che sono annidate nella burocrazia e nella pubblica amministrazione (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

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

**(Repliche dei relatori e del Governo
— A.C. 5857)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore di minoranza, onorevole Boghetta.

UGO BOGHETTA, *Relatore di minoranza*. Mi rivolgo a lei, Presidente, per quanto riguarda il prosieguo di questa discussione, perché quando si adducono dei fatti e si chiede al Governo di sapere cosa ne pensi, il rappresentante del Governo dovrebbe rispondere, ministro Piazza. Quando lei afferma che nella Costituzione sono previsti certi diritti, dovrebbe aprirla e leggermi dove sono scritti. Quando io le chiedo se l'obbligo del 60-70 per cento di partecipazione al lavoro il giorno dello sciopero tuteli il diritto di sciopero, lei dovrebbe rispondermi in maniera affermativa o negativa e se in quel caso tale diritto non viene tutelato dovrebbe indicare come nel provvedimento si possano evitare queste stor-

ture, questi attacchi ad un diritto costituzionale. Ministro, se crede — e punto il dito — di uscire da questa discussione e dall'approvazione di questo disegno di legge senza aver risposto alle domande che ho posto, si sbaglia, tanto più che questo Governo — da quello che leggo sui giornali — ha la scadenza, come lo yogurt! Dunque, un esecutivo che è qui provvisoriamente, o comunque in maniera incerta, e che porta avanti un provvedimento che entra nel merito di un diritto costituzionale, dovrebbe avere il massimo di apertura nei confronti della discussione parlamentare.

Aggiungo che è evidente — sono stati portati molti esempi, ma potremmo citarne numerosi altri — che l'80 per cento degli scioperi avviene per inadempienze dei Governi e delle aziende (*Applausi del deputato Carlo Pace*), non per motivi contrattuali, non per avanzare nuove richieste, ma molto spesso per ottenere il rispetto di accordi già conclusi. Cosa si attacca però? Il diritto di sciopero!

Noi allora — lo ribadisco fino alla noia, ministro Piazza — vogliamo ritornare ad un concetto di indispensabilità dei servizi (andate a vedere sul vocabolario cosa significhi « indispensabilità »). Non è possibile, infatti, dire nel nostro paese che il diritto di trasporto non è garantito quando l'80 per cento delle persone va in macchina e fa, o dovrebbe fare, come l'onorevole Pace che, quale autista, sciopererebbe contro se stesso. Questo non è possibile allorché si sta costruendo il mercato dei servizi e si obbligano dei lavoratori a garantire i servizi indispensabili quando ve ne sono altri, di altre aziende, che in quel momento forniscono servizi alternativi.

I servizi alternativi erano una delle previsioni alla base della legge n. 146; a questo proposito leggete il manuale di quella normativa, predisposto dalla commissione di garanzia, che parla dei servizi alternativi per gli utenti. Una volta le ferrovie, quando si effettuava uno sciopero, organizzavano i pullman per portare a casa gli utenti, mentre adesso quel

servizio viene fatto svolgere obbligatoriamente ai lavoratori, attaccando di fatto il diritto di sciopero.

Vi sono problemi — è vero —, quale quello della sovrapposizione degli scioperi, che interessano i sindacati oltre che gli utenti; infatti, a causa della sovrapposizione, non risultano chiari i motivi dello sciopero. Voi, però, avete proposto un provvedimento che di fatto impedisce l'esercizio del diritto di sciopero. Ricordo che vi è già stata una decisione del TAR secondo la quale la « rarefazione », in certi casi, rappresenta un impedimento effettivo all'esercizio del diritto indicato.

Se sommiamo ciò che avete proposto sulla « rarefazione » all'operato della commissione di garanzia, che impone il 60-70 per cento dei servizi, mi dovete dire come sia possibile affermare che il diritto di sciopero viene garantito nel nostro paese.

Concludo con un'ultima osservazione. Si è parlato di applicazione del patto sociale; tali patti, conclusi fra sindacati, Governo e chi altro volete, non possono essere tradotti in un provvedimento legislativo perché possono essere firmati da un sindacato e non da un altro e, inoltre, possono anche essere « rotti ». Dobbiamo approvare una legge che riguardi la regolamentazione del diritto di sciopero e che non si nasconda dietro la foglia di fico degli utenti: questo Governo, al pari di qualsiasi altro, deve rendere efficienti i servizi pubblici del nostro paese tutto l'anno, non deve occuparsi soltanto di quanto avviene il giorno dello sciopero.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Guerzoni.

ROBERTO GUERZONI, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, in ordine al dibattito svoltosi questa mattina, vorrei ribadire che, come in Commissione, anche in questa sede vi è interesse ad un confronto di merito con tutte le forze politiche che partono dalla giusta esigenza di approvare uno strumento legislativo che contempererà due diritti egualmente tutelati dalla Costituzione.

Per rispondere ad alcune riflessioni emerse nel corso del dibattito, sottolineo che, se ci atteniamo agli atti, non vi è alcuno scardinamento della Costituzione per quanto riguarda il diritto di sciopero; tra l'altro, il disegno di legge in esame non intacca minimamente l'articolo 1 della legge n. 146 del 1990, non interviene su alcuna parte di detto articolo. La legge citata non solo ha superato il vaglio di numerose sentenze della Corte costituzionale — che invece contenevano altre osservazioni sulla sua estensione sia al lavoro dipendente, sia ad altre forme di lavoro — non solo è stata applicata nel corso dell'ultimo decennio e, quindi, è stata sperimentata praticamente, ma ha anche costituito ciò che può essere definito una sponda perché, come ricordava l'onorevole Delfino, giustamente tale legge non riesce o non deve intervenire laddove opera la crescita della cultura sindacale dei rapporti fra le forze sociali. La legge n. 146 ha costituito una sponda importante perché ha scommesso sulla crescita della concertazione e della ricerca dell'intesa fra le parti sociali.

Le stesse proposte di modifica...

UGO BOGHETTA, *Relatore di minoranza*. La tua è un'ammissione di colpa!

ROBERTO GUERZONI, *Relatore per la maggioranza*. ...vanno in questa direzione, perché spingono ulteriormente a ricercare forme e modi che consentano di estendere ad altre sedi e ad altre forme le attività di prevenzione, di conciliazione e di intervento preventivo, nei casi in cui possa sorgere un conflitto. Stiamo parlando di ambiti veramente essenziali, rappresentati da diritti costituzionalmente garantiti quali i diritti alla sicurezza, alla vita, alla circolazione, diritti che interessano milioni di cittadini. In questo senso, si vuole riportare la cosiddetta precettazione, il potere impositivo dell'autorità politica, nell'ambito della normalità, proprio per evitare effetti distorti.

Riconosco, come diceva l'onorevole Boghetta, che possano essere stati necessari interventi, ordinanze di precettazione che

sono arrivate a cascata, in modo eccessivo, ma questo è uno dei punti sui quali si cerca di rispondere con una attività diversa che precede lo strumento estremo ed ultimo dell'ordinanza. In secondo luogo, l'attività svolta dalla commissione di garanzia è sostanzialmente quella che già le sentenze della Corte costituzionale e la giurisprudenza vedono riconosciuta: in assenza di un accordo tra le parti, occorre un organo di garanzia che proponga una regolamentazione provvisoria.

In questo senso penso si possa parlare di una legge che aiuta l'esercizio di un diritto importante come quello di sciopero e che rende altresì giustizia e tutela i diritti fondamentali dei cittadini e degli utenti.

UGO BOGHETTA, *Relatore di minoranza*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

UGO BOGHETTA, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, credo di aver dimenticato nel mio intervento di chiedere di esaminare con attenzione gli emendamenti e di votarli.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ANGELO PIAZZA, *Ministro per la funzione pubblica*. Signor Presidente, il relatore di minoranza osservava che gli altri diritti che noi vogliamo contemperare con quello di sciopero non trovano una diretta tutela nella Costituzione, ma la Costituzione stessa innanzitutto prevede il diritto di sciopero nell'ambito delle leggi che lo regolano. Quindi, le leggi che disciplinano il diritto di sciopero non solo sono costituzionalmente possibili, ma sono doverose, ad avviso del Governo. Gli altri diritti da contemperare con quello di sciopero sono innanzitutto previsti dall'articolo 2 della Costituzione che parla dei diritti del singolo e delle formazioni sociali. Ci sono: il diritto alla circolazione, alla mobilità, alla salute e all'istruzione.

UGO BOGHETTA, *Relatore di minoranza*. Il ministro dovrebbe sapere che il diritto alla circolazione riguarda le libertà democratiche e non la mobilità! Dovrebbe saperlo!

PRESIDENTE. Onorevole Boghetta, per cortesia.

UGO BOGHETTA *Relatore di minoranza*. « Per cortesia » lo dico io al ministro!

PRESIDENTE. Lo dico anch'io a lei perché lei ha già parlato e adesso sta replicando il ministro.

ANGELO PIAZZA, *Ministro per la funzione pubblica*. Noi riteniamo che i diritti costituzionali siano più di uno e che accanto al diritto di sciopero ve ne siano numerosi altri che meritano e anzi richiedono tutela. Quindi, il temperamento è tra diritti di valore parimenti costituzionale. Ad avviso del Governo, nessuno va sacrificato rispetto ad altri e nessuno deve prevalere sugli altri attenuandoli in modo da eliminarli. Questo è il quadro complessivo e su questo era stato chiesto l'avviso del Governo. Ecco, dunque, la nostra opinione. Non vi è la volontà di conculcare il diritto di sciopero, come credo emerga chiaramente da ogni articolo e da ogni ipotesi di modifica che è stata proposta alla legge n. 146 originaria.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: S. 1286 – Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente (approvato dal Senato) (4818) e delle abbinate proposte di legge: Scalia (324); Teresio Del-fino (1354); d'iniziativa popolare (2878) e Molgora ed altri (4546) (ore 10,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente

e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa dei deputati Scalia; Teresio Del-fino; d'iniziativa popolare, Molgora ed altri.

(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 4818)

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

relatore per la maggioranza: 20 minuti;

relatore di minoranza: 15 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 5 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 35 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 33 minuti;

Forza Italia: 56 minuti;

Alleanza nazionale: 53 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

Lega forza nord per l'indipendenza della Padania: 42 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 40 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

UDEUR: 7 minuti; Verdi: 6 minuti; Rinnovamento italiano popolari d'Europa: 6 minuti; CCD: 5 minuti; Rifondazione comunista: 5 minuti; Socialisti democratici italiani: 3 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 2 minuti; CDU: 2

minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 4818)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Marongiu.

GIANNI MARONGIU, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, giunge all'esame dell'Assemblea questo importante disegno di legge recante disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente. Esso trova le proprie radici nelle riflessioni di un'attenta ma minoritaria dottrina che, sul finire degli anni ottanta, richiamò l'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica sulle modificazioni radicali nel frattempo intervenute nell'applicazione dell'ordinamento tributario. Tali riflessioni trovarono riscontro, nei primi anni novanta, in alcune iniziative legislative e finalmente in questo disegno di legge.

Ma va detto subito che l'apprezzabile iniziativa del Governo e in particolare del ministro delle finanze non sarebbe valsa da sola a formulare lo statuto quale ora tutti loro possono leggere. Esso è oggi frutto dell'operosa attività del Senato prima e poi della Commissione finanze della Camera, che ha lavorato con particolare attenzione, sensibilità e unitarietà di intenti, così come si conviene a un provvedimento che anche nel suo *nomen*, « statuto », richiama una normativa di principi, di regole generali. Insomma, una normativa che, seppure formalmente non è di rango costituzionale, deve ciò nondimeno guidare le diversificate scelte di merito che di volta in volta saranno fatte e sulle quali quindi è opportuno trovare le più ampie intese, così come è avvenuto.

Perché uno statuto dei contribuenti, si chiederà, in presenza di una Carta costituzionale rigida, che contiene norme di

grande valenza in materia tributaria, e di una Corte costituzionale che da decenni la presidia? La risposta è semplice, ove si rifletta sul fatto che a partire dagli anni settanta è avvenuto un mutamento epocale nell'applicazione dei tributi. Se per quasi un secolo i contribuenti non avevano dovuto fare pressoché nulla se non pagare, perché il rapporto tributario era tutto gestito dalla pubblica amministrazione, per effetto della massificazione dell'ordinamento tributario e per effetto delle due riforme tributarie realizzate l'una negli anni settanta e l'altra due anni orsono, nel 1997, milioni, decine di milioni di contribuenti di differente estrazione sociale, di diversi livelli culturali sono stati chiamati a dare un contributo decisivo alla realizzazione della pretesa fiscale. Essi non possono più limitarsi a pagare, ma per pagare devono « fare ». Liquidare i tributi — e questo è l'esempio più semplice, l'autotassazione — e non limitarsi a dichiarare i redditi significa infatti svolgere operazioni a complesso contenuto tecnico.

A ciò si aggiunga che all'interno dei tributi sono aumentate le occasioni di definizione del rapporto giuridico che presuppongono e comportano collaborazione fra le due parti, la pubblica e la privata. Un ruolo di primo piano anche per il recupero di forti somme per l'erario ha ormai assunto l'istituto dell'accertamento con adesione, che si è rivelato un prezioso strumento deflattivo del contenzioso.

Altro istituto ormai largamente in uso — era atteso da decenni ed è stato attuato nel 1997 — è dato dalla cosiddetta autotutela, con la quale l'amministrazione finanziaria può correggere, anche di propria iniziativa, quegli atti che risultino illegittimi o infondati.

Ebbene, la constatazione innegabile che oggi milioni e milioni di soggetti di differente estrazione sociale e di diversi livelli culturali sono chiamati a dare un contributo decisivo alla realizzazione della pretesa fiscale deve indurre ad assumere i conseguenti provvedimenti. Ed essi per il contribuente devono tradursi in puntuali

informazioni, in maggior sostegno ed aiuto, in un'affidabile stabilità normativa.

Ed ecco allora la seconda domanda e la relativa risposta: quale statuto? Occorre in primo luogo che le procedure siano conoscibili e semplificate, in modo da diminuire i costi degli adempimenti imposti ai contribuenti. Da qui nascono le nuove regole sul procedimento tributario volte a garantire il diritto di informazione (articolo 5), il diritto alla conoscibilità (articolo 6) e alla chiarezza degli atti impositivi (articolo 7). Ma in realtà lo statuto va oltre, perché, attraverso l'articolo 6, garantisce non solo il diritto all'informazione, ma anche il diritto al contraddittorio e, per la tutela della buona fede e dell'affidamento, anche il diritto di interpello, norma che si ispira all'istituto generale di stampo amministrativistico del silenzio-assenso e che, dando certezza agli imprenditori, può dare un buon contributo agli investimenti stranieri in Italia.

Si badi, però: tutte queste regole (ricordo ancora la compensazione fra debiti e crediti, l'accollo del debito altrui previsto all'articolo 8, la tutela dell'affidamento e della buona fede in caso di errori e di applicabilità delle sanzioni prevista all'articolo 10) non solo servono a dare certezza e speditezza al rapporto tributario, ma si risolvono anche in strumenti volti a facilitare la lotta all'evasione, sia direttamente sia indirettamente.

Non solo in queste relevantissime novità si traduce lo statuto, che anzi va oltre i modelli europei proprio per ciò che ora dirò. È convincimento ormai generale e diffuso che, per facilitare gli adempimenti e quindi diminuire i costi dell'obbedienza fiscale, è assolutamente necessario rendere più stabile e più facilmente conoscibile l'ordinamento tributario. Invero, quanto più un ordinamento è stabile nel tempo, tanto più diventano ripetitive le procedure per attuarlo; in altre parole, il contribuente trova nella ripetitività dei comportamenti quelle certezze che nessuna consulenza, per quanto qualificata e costosa, è in grado di assicurare sempre e senza errori.

La preconditione per la corretta applicazione della legge, per l'eliminazione di tanti errori spesso solo formali, ma pur tuttavia sanzionati, è quindi la stabilità della disciplina sostanziale dei tributi. Si consideri che una disciplina chiara, semplice, tendenzialmente ferma nel tempo, proprio perché facilita la conoscibilità e l'applicazione del diritto posto, diventa momento fondamentale anche nella sua democraticità: il cittadino paga ma capisce il perché, il come ed il quando. Ecco perché l'articolo 1 dello statuto stabilisce: « Le disposizioni della presente legge (...) costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali ».

Il primo principio generale non può non garantire la trasparenza e la comprensibilità delle norme, troppo spesso oggi e ieri di difficile lettura, a causa dei continui rinvii, o — ciò che è peggio — inserite in provvedimenti che non hanno natura tributaria. Ecco allora che, secondo lo statuto, le leggi e gli altri atti aventi forza di legge che contengono disposizioni di carattere tributario devono menzionarne l'oggetto nel titolo; inoltre, la rubrica delle partizioni interne e dei singoli articoli deve menzionare l'oggetto delle disposizioni ivi contenute. Ecco perché le leggi e gli atti aventi forza di legge che non hanno un oggetto tributario non possono contenere disposizioni di carattere tributario, fatte salve quelle strettamente inerenti all'oggetto della legge medesima. Ancora, i richiami di altre disposizioni contenuti nei provvedimenti normativi in materia tributaria si fanno, per quanto possibile, indicando anche il contenuto della disposizione alla quale si intende fare rinvio. Inoltre, le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato.

Vano sarebbe, però, dettare una disciplina conoscibile per principi ed affidabile se la si potesse mutare, ora per allora, come purtroppo oggi accade. L'articolo 3 dello statuto, quindi, prevede che le disposizioni tributarie non abbiano effetto

retroattivo. L'articolo 1, peraltro, prevede che l'adozione di norme interpretative in materia tributaria possa essere disposta solo in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica: norma che può apprezzare chi sa quanto numerose ed a volte di mediocre fattura siano state, anche di recente, le leggi interpretative, che come ognuno sa sono *naturaliter* retroattive. In questa prospettiva, credo che tutti apprezzeranno la norma per la quale «Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo di imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono» (così sancisce l'articolo 3).

È una norma importantissima, lo rilevo, soprattutto per le imprese, perché, se il contribuente può e deve fare le proprie scelte economiche valutandone il costo fiscale, deve conoscere la legge in vigore al momento delle scelte e la relativa disciplina non può essere modificata *in peius* cammin facendo; lo esige anche l'articolo 41 della Costituzione.

In sintesi, signor Presidente, onorevoli colleghi, loro avranno già compreso in quale direzione fortemente innovativa si pone lo statuto che sottoponiamo all'esame dell'Assemblea: non è solo uno statuto dei diritti volto a semplificare le procedure, ma contiene anche norme importantissime sul modo nel quale vanno formulate ed intese le norme tributarie.

Da questo punto di vista, esso rappresenta la premessa per la realizzazione di un obiettivo che tanto stava a cuore ai nostri padri costituenti. Quando, nel lontano 1947, si preparava la Carta costituzionale, infatti, come risulta dal rapporto della Commissione economica, oltre ad alcune norme costituzionali sui diritti e sui doveri dei contribuenti, si chiese che «si formulasse un codice o legge fondamentale dei tributi contenente le regole sui principi generali, sulla dichiarazione e sull'accertamento, sulla riscossione, sui privilegi, sul rimborso dei tributi, sulla giurisdizione e sul procedimento tributario e sulle penalità».

Insomma, si voleva un codice tributario, come alcuni paesi europei già avevano, ed altri oggi hanno, ma non l'Italia. Ebbene, lo statuto, che contiene principi generali, secondo le indicazioni costituzionali, si pone rispetto ad un possibile e auspicato codice tributario, come le disposizioni preliminari si pongono rispetto al codice civile. Non mi riferisco solo alla finanza dello Stato, si badi, ma anche all'importantissima finanza locale. L'articolo 1 statuisce infatti: «Gli enti locali provvedono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad adeguare i rispettivi statuti e gli atti normativi da essi emanati ai principi dettati dalla presente legge». Tale principio non può non essere apprezzato da chi, come il sottoscritto, crede nel potenziamento delle autonomie locali. In buona sostanza, lo statuto è anche una tappa, un tassello verso la codificazione dell'ordinamento tributario. Mi auguro, quindi, che, constatata l'importanza e l'urgenza dell'approvazione, l'Assemblea lo discuta e lo approvi con lo stesso spirito unitario che ha animato il preziosissimo ed instancabile lavoro della Commissione finanze nel suo insieme, maggioranza ed opposizione.

PRESIDENTE. Constato l'assenza del relatore di minoranza, onorevole Molgora: si intende che abbia rinunciato a svolgere la sua relazione.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

CARLA ROCCHI, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire nel prosieguo del dibattito.

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

TERESIO DELFINO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevole relatore, colleghi, l'esame di un provvedimento lungamente atteso rappresenta un momento molto importante. Ci auguriamo che venga approvato in tempi

celeri perché finalmente potrà colmare, come bene ha detto il relatore per la maggioranza, onorevole Marongiu, una lacuna che l'Italia presenta rispetto all'Europa, o almeno rispetto a molti paesi europei.

Sono convinto che l'analisi e l'approfondimento svolti in Commissione nonché lo spirito costruttivo che è stato rilevato dal relatore abbiano consentito, lo dico con soddisfazione, il recepimento di molte indicazioni che erano presenti nelle varie proposte agli atti della Commissione stessa. Si tratta di un dato che ci apre ad un confronto e ad un approfondimento ulteriori, al fine di arrivare effettivamente ad una definizione legislativa capace di raggiungere gli obiettivi che il provvedimento si pone. Essi sono sostanzialmente rivolti alla garanzia di una conoscibilità piena e ad una semplificazione forte del rapporto civile che si deve instaurare tra fisco, amministrazione fiscale e cittadini. Si tratta, quindi, di uno statuto che si pone finalità di garanzia, soprattutto per i contribuenti, che sono assolutamente indispensabili se pensiamo a cosa è stata la legislazione fiscale, al tormento che i cittadini, le imprese e le famiglie hanno dovuto subire in tutti questi anni in cui la farraginosità e la complicazione — fra decreti-legge e nuove leggi, approvati senza alcun coordinamento — hanno posto tutti i soggetti obbligati nei confronti del fisco in una situazione assolutamente intricata ed inestricabile.

Questo dato ci rende, quindi, assolutamente decisi a sostenere con forza l'approvazione del provvedimento, che sicuramente mantiene margini di miglioramento, soprattutto per quanto riguarda il problema — che noi evidenzieremo anche con alcuni emendamenti — relativo alla tutela dei diritti del contribuente, in particolare rispetto alle procedure ed alle semplificazioni, nonché alla partecipazione agli organi previsti dal provvedimento stesso.

Signor Presidente, onorevole relatore, ribadisco l'impegno a dare un contributo ed esprimo l'auspicio che possa continuare quel rapporto forte che ha consen-

tito l'approfondimento di talune questioni e la condivisione di alcune soluzioni, al fine di migliorare questo strumento legislativo indispensabile. Credo, infatti, che le indicazioni che emergono da questo statuto garantiscano soluzioni profondamente diverse rispetto alla realtà attuale, anche perché esso fissa alcuni principi generali sulla stabilità dell'ordinamento fiscale e sulla tutela dei cittadini rispetto all'abuso — soprattutto per quanto riguarda l'utilizzo dei decreti-legge — che, come ho ricordato prima, ha determinato elementi di grande confusione e difficoltà per i cittadini.

Ribadendo che i deputati del CDU daranno un loro contributo, con proposte migliorative, esprimiamo comunque soddisfazione per il fatto che il provvedimento sia all'esame dell'Assemblea ed auspichiamo anche noi un rapido e sollecito completamento del suo iter.

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

ANTONIO LEONE. Signor Presidente, se il buon giorno si vede dall'alba, l'assenza del Governo — con tutto il rispetto per il gentilissimo sottosegretario Rocchi che siede in quei banchi — forse denota uno scarso interesse nei confronti del provvedimento in discussione, anche alla luce del fatto che, se fosse stato per noi, nello spirito che ha indotto Forza Italia e l'intero Polo a dare il suo supporto al provvedimento in Commissione, come è stato riconosciuto dallo stesso relatore Marongiu, forse il titolo del provvedimento sarebbe stato diverso: « Statuto dei diritti del contribuente e dei doveri della pubblica amministrazione », e dell'amministrazione finanziaria in particolare.

Infatti, dopo l'acceso dibattito e dopo tutto ciò che è stato detto a proposito dello strapotere dell'amministrazione finanziaria nei confronti dei contribuenti, ritengo che il provvedimento in esame segni un passo importantissimo per il futuro del nostro diritto tributario.

Il disegno di legge approda all'esame dell'Assemblea dopo un lunghissimo iter,

prima presso il Senato e poi presso la Commissione finanze della Camera. Esso riveste senza alcun dubbio una notevole importanza e costituisce, come è stato ripetutamente affermato, un rilevante progresso nella normativa in materia tributaria.

D'altro canto, però, non ci sembrano condivisibili le affermazioni di tenore entusiastico di alcuni colleghi della maggioranza circa una presunta svolta epocale cui porterebbe l'approvazione di questo provvedimento, che comporterebbe quindi un rapporto completamente nuovo tra fisco e contribuenti.

Sotto questo profilo ritengo importante evidenziare come si debba evitare il rischio di ingenerare equivoci sulla reale portata innovativa del provvedimento. In altri termini, si tratta — allo scopo di istituire un rapporto corretto tra istituzioni e cittadini — di non suscitare illusioni che potrebbero essere rapidamente smentite, non tanto dal provvedimento in sé — non sto entrando nel merito del disegno di legge, cui attribuisco una valenza molto significativa — ma dai comportamenti del Governo, qualora esso non recepisce del tutto le indicazioni fornite dalla Camera dei deputati e avesse comportamenti diversi, come è accaduto durante questi tre anni.

Le riserve che voglio esprimere sul provvedimento non traggono origine tanto dal contenuto delle singole disposizioni, quanto dal necessario scetticismo sulle concrete possibilità che le stesse trovino attuazione, alla luce del comportamento sino ad oggi tenuto dal Governo in materia tributaria.

Un secondo motivo di cautela deriva dalla natura del provvedimento le cui disposizioni, pur costituendo, ai sensi del comma 1 dell'articolo 1, principi generali dell'ordinamento tributario, che in quanto tali possono essere derogati o modificati solo espressamente e mai da leggi speciali, potrebbero, in realtà, essere facilmente aggirate o smentite da successivi provvedimenti di legge che il Governo volesse adottare. Al riguardo, richiamo l'attenzione dei colleghi sul fatto che il Parla-

mento e l'opinione pubblica registrano quotidianamente un comportamento contraddittorio dell'esecutivo. Infatti, il Governo per un verso non perde occasione per affermare l'intenzione di realizzare una semplificazione del quadro normativo in materia fiscale e di ridurre gli adempimenti a carico dei contribuenti, per l'altro si caratterizza per l'incessante produzione di atti legislativi, regolamenti, decreti ministeriali — o, addirittura, dirigenziali — e circolari interpretative che esasperano lo stato di confusione e di incertezza che caratterizza il settore, disorientando gli stessi professionisti chiamati ad assistere i contribuenti.

Una recente conferma dell'atteggiamento schizofrenico dell'esecutivo è stata offerta dall'esame della relazione sull'attività normativa del Governo conclusasi con l'approvazione di una risoluzione; il collega Marongiu ricorderà che abbiamo lavorato insieme nella Commissione speciale per il riordino dei testi normativi. La relazione del Governo, infatti, sebbene includesse il settore tributario tra quelli ad oggetto dell'attività di riordino normativo, non conteneva alcuna indicazione specifica sui principi e criteri direttivi per la redazione dei testi unici in materia. Specifiche indicazioni al riguardo sono state inserite — anche per iniziativa del sottoscritto e del collega Marongiu, nonché di altri colleghi, anche del Polo — nella relazione presentata in Assemblea dalla Commissione speciale; esse, tuttavia, non sono state recepite nel documento conclusivo. In quell'occasione, è comunque emersa una notevole incertezza da parte dei rappresentanti del Governo circa l'intenzione dell'esecutivo di procedere alla redazione di testi unici in materia fiscale. In altri termini, alle affermazioni di principio contenute nella relazione governativa, con riferimento agli obiettivi della semplificazione dei procedimenti, della miglior redazione dei provvedimenti e dell'esplicita abrogazione delle norme dimostratesi incoerenti, non ha fatto riscontro un'effettiva disponibilità ad assumere impegni più precisi o a recepire

indicazioni più puntuali, quali quelle prospettate nel corso dell'esame presso la stessa Commissione speciale.

Più in generale, va detto come gli ultimi tre anni abbiano fornito un numero talmente elevato di precedenti, di pronunce e di iniziative del Governo contraddittorie e spesso — oserei dire — vessatorie nei confronti del contribuente, da giustificare, per lo meno, un comportamento sospettoso verso le prospettive di attuazione delle norme contenute nel provvedimento al nostro esame.

Un caso esemplare è costituito dall'adozione di norme interpretative, cui il Governo ha fatto ripetutamente ricorso, al solo scopo di introdurre modifiche peggiorative del trattamento riservato ad alcune categorie di contribuenti. In altri termini, appare molto elevato il rischio che le disposizioni contenute nel provvedimento restino mere dichiarazioni di principio e non si traducano in comportamenti concretamente adottati dall'amministrazione finanziaria nei confronti dei contribuenti.

D'altra parte, ad alimentare un forte scetticismo nei confronti delle reali disponibilità del Governo hanno contribuito, non poco, le riserve e le difficoltà avanzate dall'amministrazione finanziaria a proposito di alcune disposizioni contenute nel provvedimento, che hanno allungato enormemente i tempi di discussione in Commissione finanze.

Da parte del Ministero, infatti, sono state opposte argomentazioni, dimostrate nella maggior parte dei casi del tutto speciose, per impedire alla Commissione finanze di introdurre vincoli più stringenti nei confronti dell'amministrazione, ovvero per rafforzare l'efficacia di alcuni istituti oggetto del provvedimento in discussione. Il caso più eclatante e più vistoso è costituito dalla figura del garante del contribuente, di cui all'articolo 13, che, nonostante alcuni apprezzabili correttivi derivanti dal recepimento di proposte emendative presentate dal gruppo di Forza Italia, mantiene inalterate le caratteristiche di fondo definite in sede d'esame al Senato. Si tratta, in sostanza,

di un organo incardinato all'interno dell'amministrazione finanziaria, che non gode di quell'autonomia che sarebbe stata indispensabile per farne un effettivo tutore degli interessi dei contribuenti nei confronti dell'amministrazione. In particolare, appare inaccettabile la previsione della nomina tra i membri dell'organo garante di dirigenti della stessa amministrazione finanziaria — controllore e controllato —, in assenza, oltre tutto, di misure in grado di assicurare una sufficiente indipendenza dell'organo (ricordo che proprio un emendamento del collega Conte, che siede qui accanto a me, ha fatto sì che quanto meno il tutto venisse riportato nell'ambito di una presenza dell'amministrazione finanziaria limitata a dirigenti e, se non ricordo male, già in pensione). Lungi, quindi, dal voler prospettare l'istituzione di una nuova autorità, in considerazione dei problemi che la proliferazione di questi organismi ha fatto emergere nel corso degli ultimi anni, si trattava secondo noi di istituire un organo che fosse in grado di contrapporsi, sulla base di argomentazioni fondate e non certo arbitrarie, a decisioni e comportamenti adottati dagli uffici tributari che potessero danneggiare i contribuenti. La ragione che ha impedito il rafforzamento del garante è stata la preoccupazione che, se si fosse proceduto nei termini da noi indicati, si sarebbe creata una sorta di figura potenzialmente parificata ed in contrapposizione rispetto a quella del ministro, vanificando così l'unitarietà dell'azione del Governo in materia fiscale. È una considerazione che lascia il tempo che trova.

Venendo alle ulteriori disposizioni del provvedimento, mi limito a rilevare che le indicazioni concernenti la formulazione e la conoscibilità delle norme tributarie, pur apprezzabili, riproducono sostanzialmente disposizioni già contenute in precedenti norme di legge e non appaiono sufficienti (in particolare, a causa della mancanza di efficaci sanzioni, nel caso, per esempio, di inadempimento da parte dell'amministrazione) a realizzare l'obiettivo di una maggiore trasparenza e chiarezza della disci-

plina vigente. Va inoltre rilevato che in alcuni casi il testo rinvia a successivi decreti ministeriali per l'attuazione di specifiche disposizioni — quasi in contraddizione con quanto si afferma all'articolo 1 —, senza oltre tutto stabilire un termine preciso per l'adozione degli stessi, fatta eccezione, naturalmente, per quanto previsto dagli articoli 8 e 18.

Più in generale, si deve segnalare una certa genericità nella formulazione di alcune disposizioni, tale da rimettere alla discrezionalità dell'amministrazione la valutazione circa la loro effettiva attuazione. Ciò vale per quanto concerne l'adozione di norme interpretative, stante l'indeterminatezza del riferimento ai casi eccezionali, nonché per quanto attiene alla tutela dell'affidamento e della buona fede ed al divieto di irrogare sanzioni nel caso in cui gli errori dei contribuenti non possano essere ad essi attribuiti, soprattutto in presenza di incertezze nell'interpretazione della norma, secondo quanto previsto dall'articolo 10. Analogo discorso vale per l'estensione del diritto di interpello del contribuente, di cui all'articolo 11.

Scarsamente efficaci ci sembrano poi le disposizioni relative alle verifiche fiscali, di cui all'articolo 12. In pratica, le disposizioni del provvedimento in discussione, nonostante quanto affermato dall'articolo 1, potranno essere facilmente contraddette da successivi provvedimenti, la cui attuazione è subordinata all'adozione da parte del ministero di successivi decreti, oltre che all'interpretazione che alle stesse disposizioni vorranno dare gli uffici dell'amministrazione.

Come lo stesso collega Marongiu ha rilevato, questo provvedimento è il frutto di un lavoro lunghissimo e proficuo svolto all'interno della Commissione finanze con l'apporto rilevante dei gruppi del Polo. Durante l'esame in Commissione il testo dello statuto del contribuente è stato significativamente migliorato grazie a tutta una serie di emendamenti che il Polo ha presentato e che sono stati recepiti. È questo il caso, per esempio, dell'articolo 1, che nell'attuale formulazione richiama gli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione,

rendendo così effettiva la maggiore forza di resistenza passiva dello statuto stesso rispetto ai successivi interventi legislativi. Voglio ricordare, per ascriverlo al merito dei gruppi del Polo, che all'articolo 3, grazie ad emendamenti presentati da tali gruppi, è stata prevista una migliore disciplina dell'efficacia temporale delle norme tributarie che dovrebbe garantire l'effettiva conoscenza preventiva delle stesse da parte dei contribuenti. È stato inoltre previsto che i termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti fiscali — come ricordato dall'onorevole Marongiu — non possano essere prorogati, ponendo con ciò fine a quella prassi molto discutibile che vede il Governo disporre, anche con decreto, la proroga dei termini di decadenza delle azioni di accertamento prossime alla scadenza (anche questo risultato è stato raggiunto grazie ad un emendamento presentato da Forza Italia).

All'articolo 6 viene sancita la nullità dei provvedimenti di iscrizione a ruolo che non siano stati preceduti dall'invito, da parte dell'amministrazione finanziaria, a produrre i chiarimenti necessari o i documenti mancanti: questo è un modo per sancire definitivamente la necessità dell'istituto del contraddittorio anche in materia tributaria.

Di particolare rilievo risulta, altresì, il nuovo comma 4 dell'articolo 8 che stabilisce l'obbligo di rimborso, da parte dell'amministrazione finanziaria, del costo delle fidejussioni richieste per ottenere la sospensione del pagamento — altra vessazione che fino ad ora ha sempre imposto l'amministrazione finanziaria —, la rateizzazione o il rimborso dei tributi versati.

All'articolo 9 è stata prevista una causa speciale di sospensione o di differimento del termine per l'adempimento degli obblighi tributari in favore dei contribuenti interessati da eventi eccezionali e imprevedibili: anche questo si è ottenuto grazie ad un emendamento presentato dai deputati del gruppo di Forza Italia. Tuttavia, vorremmo rendere quest'articolo ancor più significativo con un emendamento che presenteremo all'esame dell'Assemblea.

Per quanto riguarda l'articolo 13, concernente le norme relative al garante del contribuente, l'attuale formulazione registra un notevole rafforzamento dei poteri del garante, grazie sempre alle proposte avanzate dal gruppo di Forza Italia. Come ricordavo prima, l'attivazione, da parte del garante, delle procedure di autotutela è stata prevista da un emendamento presentato dall'onorevole Conte ed ha costituito uno dei principi cardine, come ricordato dall'onorevole Marongiu, del provvedimento al nostro esame.

È per questi motivi — a meno che l'esame in Assemblea non consenta di apportare al provvedimento modifiche significative — che manifesto una moderata soddisfazione riguardo ai contenuti del disegno di legge al nostro esame (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale*).

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

CARLO PACE. Signor Presidente, credo sia utile ricordare lo scenario in cui si colloca questo provvedimento, riguardante lo statuto dei diritti del contribuente. Si tratta di uno stato evidentemente patologico del rapporto tra fisco e contribuenti, la cui gravità può essere resa meramente e semplicemente con un riferimento obiettivo: il numero dei ricorsi accumulati in sede di contenzioso tributario.

L'esistenza del contenzioso ha diversa origine. Vi è la parte del contenzioso che si fonda sul desiderio di ritardare l'adempimento dell'obbligo, ma vi è anche un'ulteriore grandissima parte del contenzioso, di gran lunga prevalente, che riguarda l'interpretazione delle norme. Pertanto, lo statuto dei diritti del contribuente tende a costituire un primo passo, non dico certamente risolutivo, ma certamente non trascurabile, verso un cambiamento dello scenario nel rapporto, comunque difficile, tra fisco e contribuente.

In sostanza, si tratta di un provvedimento strutturale e l'opposizione, quando si tratta di partecipare all'elaborazione di

un testo normativo di questo tipo, impegna la sua particolare responsabilità ed il suo senso delle istituzioni. Credo che gli amici di Forza Italia, ma anche i colleghi di Alleanza nazionale, che hanno collaborato con me all'elaborazione del testo del provvedimento, abbiano dimostrato questo senso di responsabilità. Lo hanno dimostrato non perché ci sia stata da parte nostra la volontà di indugere a rapporti non esattamente bipolari tra opposizione e maggioranza, tutt'altro! o di fare un pastrocchio! Lo hanno dimostrato non per consociativismo, ma semplicemente perché quando si tratta di regole strutturali che rimangono, l'interesse dell'opposizione non può che essere per il massimo miglioramento possibile della normativa. Non ci sono contrapposizioni politiche che contano, perché l'interesse primario è di disporre di regole che siano le migliori possibili. Non fosse altro che, per la circostanza, la posizione dell'opposizione — scusate il bisticcio — è una posizione che riteniamo e auspichiamo sia meramente transitoria. Noi, infatti, auspichiamo di diventare maggioranza e pensiamo che la possibilità di diventarlo sia concreta, reale ed anche prossima.

Ma se così stanno le cose, quale servizio renderemmo a noi stessi, come futuri governanti del paese, se avessimo prima mal seminato, ossia se avessimo prima « seminato » cattive leggi? Ecco l'interesse a contribuire! Contribuire a far sì che le leggi siano le migliori possibili è un interesse politico-egoistico. Nel caso di Alleanza nazionale è anche un interesse altruistico; siamo sempre stati fedeli all'impegno del rispetto del senso dello Stato, delle istituzioni e quindi del legame tra i cittadini e lo Stato.

Nel caso in esame, quello dell'opposizione è stato un ruolo di stretta collaborazione anche con il relatore nell'elaborazione del testo migliore possibile. Credo di non compiere un atto sconveniente — anzi è doveroso — se pubblicamente ringrazio il collega onorevole Marongiu che prima nella veste di sottosegretario per le finanze e successivamente in quella di componente della Commissione compe-

tente e relatore sul provvedimento in questione, ne ha curato l'iter e si è distinto per la sua capacità di ascoltare i suggerimenti, le proposte, gli « stimoli » provenienti dagli altri componenti della Commissione, a prescindere dai gruppi di appartenenza. Gli sono grato per questa sua apertura che in verità non è la regola ma l'eccezione. Gli sono grato non perché abbia accolto molti degli emendamenti rilevanti presentati da Alleanza nazionale, non perché abbia accolto molti degli emendamenti rilevanti presentati dai colleghi di Forza Italia, ma perché ha prestato ascolto alle proposte fatte, soppestandole e accogliendole quando le ha ritenute opportune, consentendo così, attraverso il voto della Commissione, di pervenire al testo al nostro esame.

Certo, i casi in cui i nostri emendamenti sono stati accolti sono numerosi, a cominciare dall'articolo 1. Con un nostro emendamento, accolto dal relatore onorevole Marongiu e approvato dalla Commissione, abbiamo voluto sottolineare il particolare rango, la particolare dignità di questo provvedimento; in quanto lo consideriamo un provvedimento di attuazione della Costituzione.

Nella sua relazione, l'onorevole Marongiu ricordava che la Commissione economica della Costituente — presieduta dal maestro del mio maestro e di cui faceva parte il mio maestro, entrambi tra i maggiori economisti italiani — già all'epoca rilevò l'eccesso di ricorso ai decreti-legge che, nella materia, era totalmente inammissibile.

Concordo con il punto di vista del relatore; anzi, avremmo voluto dare maggiore forza a questo statuto per evitare, comunque, il ricorso alla decretazione d'urgenza e alle leggi delegate che presentano l'analogo inconveniente di sottrarre il provvedimento al dibattito delle parti politiche in Commissione e in aula. Con il testo approvato certamente non riusciremo ad evitare che il Governo ricorra alla decretazione d'urgenza in questa materia, poiché dal punto di vista della gerarchia delle fonti essa appartiene allo stesso rango di quelle ammesse a tale

decretazione. Tuttavia, abbiamo voluto sottolineare che si tratta di una norma di attuazione della Costituzione affinché, in sede di valutazione concreta dei provvedimenti, la Corte costituzionale abbia un'attenzione particolare nell'esaminarli, certamente non per l'eventuale illegittimità costituzionale sul piano del rispetto della gerarchia delle fonti, perché — torno a dirlo — a tanto non siamo riusciti ad arrivare! Avremmo voluto farne una norma costituzionale e non ci siamo riusciti; siamo riusciti, però, a richiamare questo aspetto. Il fatto che il collega Marongiu abbia accolto *in toto* la nostra proposta ha suscitato la nostra soddisfazione.

Molteplici altri aspetti evidenziati dai deputati di Alleanza nazionale sono stati recepiti in questo provvedimento. In tema di diritti di difesa, ad esempio, si stabilisce che il contribuente nei confronti del quale siano previsti « accessi » per verificare il rispetto degli obblighi tributari debba essere avvertito della possibilità di far valere il proprio diritto di difesa mediante l'intervento di un tecnico che lo assista. Altri elementi sono rilevanti in termini di certezza: ad esempio, la decorrenza dei cambiamenti che possono apportarsi. Abbiamo voluto essere molto precisi non stabilendo un termine che potesse comodamente slittare una volta approvata la legge, perché i termini decorrono indipendentemente dall'adozione del provvedimento di attuazione. La vera possibilità di conoscenza degli adempimenti conseguenti ad un provvedimento non decorre dal provvedimento stesso, ma dal momento in cui si varano le norme di attuazione. Ecco che, allora, quello deve essere il momento da cui debbono decorrere i termini per fare in modo che il contribuente, informato in buona coscienza e in buona conoscenza dei fatti, possa provvedere. Altrimenti si creano trappole e uno Stato non può pensare di potenziare le proprie entrate tendendo trappole. Troppo spesso le sanzioni sono state considerate in funzione del gettito tributario, troppo spesso la trappola è stata il mezzo con cui sono stati perseguitati i contribuenti!

Vi sono altri aspetti sui quali sarebbe opportuno richiamare l'attenzione; vorrei ricordare soltanto quelli relativi alla certezza, che sono di grande rilievo, e quelli relativi all'ampliamento dei poteri del garante. Abbiamo visto accogliere nostri emendamenti, in particolare degli onorevoli Manlio Contento, Antonio Pepe, Giovanni Pace — tutti deputati di Alleanza nazionale —, nonché degli onorevoli Leone, Gianfranco Conte e Armosino, deputati di Forza Italia. Io sono particolarmente soddisfatto dell'ampliamento del ruolo del garante del contribuente, un ampliamento collegato con il fatto che al garante, grazie agli emendamenti accolti, sono stati assegnati e riconosciuti maggiori poteri e ne è stata potenziata l'autonomia. Ciò in virtù anche del fatto che non si tratta di un incarico gratuito, tale che è un pubblico dipendente, magari un funzionario dell'amministrazione, a svolgere, appunto gratuitamente, anche la funzione di garante, giacché in quel caso quella figura non funzionerebbe. Questo non perché la moneta sia un dio, ma perché se si vuole assicurare l'autonomia, non si può far poi dipendere il comportamento del garante — o di coloro che fanno parte dell'insieme dei garanti — dal buon volere della pubblica amministrazione, dell'amministrazione attiva.

Si è poi voluta accrescere la qualificazione dei garanti ed anche in questo debbo dare atto della comprensione del nostro spirito di collaborazione. Questo spirito, come dicevo, è stato accolto e quindi le nostre proposte cooperative sono state largamente recepite: di ciò — lo ripeto — debbo dare atto. Ciò nonostante, come avviene in occasione dello svolgimento di atti ispettivi, non mi posso dichiarare totalmente soddisfatto, ma soltanto parzialmente. Questo perché in questo statuto del contribuente alcune previsioni sostanziali non ci sono, mentre abbiamo carenze ancora cospicue. Guardiamo in primo luogo all'aspetto della semplificazione normativa.

Noi abbiamo avuto un processo di cosiddetta semplificazione normativa che, in realtà, ha agevolato la vita delle buro-

crazie, ma non quella dei cittadini. Questo è avvenuto per quanto riguarda le cosiddette semplificazioni normative di cui alla legge Bassanini (oggi però non ci occupiamo di questo) e per quelle del ministro Visco. Una parte notevole delle incombenze, infatti, è stata trasferita dalla burocrazia sui cittadini, ai quali è adesso richiesta una parte maggiore degli adempimenti.

L'onorevole Marongiu ricordava giustamente nella relazione il giudizio estremamente positivo che occorre dare ad un rapporto collaborativo del contribuente con l'amministrazione. Il contribuente deve partecipare al processo accertativo, nonché al procedere del rapporto tributario. Quando con l'innovazione introdotta dal ministro Vanoni — se non ricordo male nel 1947 — si richiese la dichiarazione unica dei redditi, come ricordava l'onorevole Marongiu, questo venne fatto e si mise il cittadino nella condizione di dover essere attivo. Anche oggi il cittadino deve essere attivo, ma — ahimè — a mio avviso si sono creati un'overdose di attività, un eccesso di incombenze. Le questioni relative, ad esempio, alla trasmissione dei dati — cui ho fatto riferimento in precedenza per altre ragioni — è qualcosa che implica un'iperattività del contribuente. Badate, andiamo verso delle contraddizioni o, per meglio dire, la maggioranza o il ministro Visco si contraddicono: da un lato, si cerca di stringere un rapporto cooperativo tra contribuente ed amministrazione delle finanze ma, dall'altro, avendo complicato la vita, si mette da parte il contribuente ed il rapporto avviene tra l'amministrazione delle finanze ed i centri di assistenza fiscale, i CAF. Attenzione, se l'obiettivo è quello giustamente evidenziato dal collega Marongiu, ossia responsabilizzare il contribuente e fare in modo che ci si possa parlare, bisogna ridurre il livello di complessità delle norme — ergo: semplificazione —, bisogna accrescere il livello di informazione del contribuente, dopodiché parlerà in maniera paritaria; tuttavia non bisogna complicare il sistema perché, altrimenti, il colloquio non viene favorito. Se si deve

potenziare il colloquio, è fuori luogo individuare un soggetto che parli al posto del contribuente, perché ciò rappresenterebbe una cesura del rapporto tra fisco e contribuente, contrasterebbe con le convinzioni che il collega Marongiu ha espresso così saggiamente.

Perché, allora, prevedere i CAF? Semplicemente perché è un modo di distribuire risorse e finanziamenti a chi se ne fa carico, perché è un modo per finanziare indirettamente le maggiori centrali sindacali del paese. Vogliamo dire come stanno le cose? Ciò non rappresenta un miglioramento dei rapporti tra cittadino e contribuente.

La seconda ragione di scontento o di parziale insoddisfazione attiene alla certezza del « quanto ». In economia, quando si assume una decisione, si fa il calcolo di ciò che ci si attende da essa in termini di benefici e di costi e la decisione è positivamente assunta se i primi superano i secondi; non si tratta soltanto di una regola individuale di saggezza, ma anche di una regola che assicura il benessere della collettività. Male fanno quelli che sprecano, perché costringono la collettività a sopportare costi maggiori dei benefici; è il loro male, ma anche quello della collettività.

Tutti vorremmo, quindi, la realizzazione del principio dell'eccedenza del beneficio complessivo rispetto al costo, il che, in termini tecnici, si verifica quando a margine benefici e costi si livellano. Per fare ciò, però, è necessaria una ragionevole aspettativa di poter calcolare i costi.

A titolo di esempio, faccio riferimento all'operazione più elementare che possa esistere, ossia alla decisione, per un contribuente onesto con il fisco, se locare o meno un appartamento ubicato in zona turistica per il quadrimestre estivo. Per valutare la convenienza dell'operazione, il contribuente deve calcolare sia il guadagno, sia il costo della locazione; conseguentemente, viene presa in considerazione la spesa per il ripristino dell'appartamento dopo la restituzione e quella relativa al debito fiscale, certamente maggiore del costo che verrebbe sopportato se

l'appartamento rimanesse a completa disposizione del proprietario tutto l'anno, nel qual caso il calcolo del reddito sarebbe legato all'estimo catastale.

Anche in questo caso, però, è necessario sapere quanto si pagherà, perché tenendo il canone di locazione entro un determinato rapporto con l'estimo catastale, si continuerebbe a pagare come se l'appartamento rimanesse a totale disposizione del proprietario; ciò è lecito, lo prevede la normativa. Si dovrebbe conoscere, però, il valore aggiornato dell'estimo catastale e, quindi, l'imponibile al quale viene applicata l'imposta. Quest'ultima, infatti, non cambia solo in funzione delle aliquote, come ci vuole far credere, pensando che veniamo dal paese degli sprovveduti, il nostro ministro delle finanze; l'imposta cambia anche se, a parità di aliquota, muta l'imponibile. Addirittura l'imposta cresce se, pur diminuendo l'aliquota o pur aumentando le detrazioni, cresce l'imponibile. Quando conosciamo, ad esempio, l'imponibile di un fabbricato? Quando viene deciso tra il dicembre e il gennaio di un anno, per esempio tra il dicembre 1999 e il gennaio 2000, quale sia il valore aggiornato dell'estimo catastale per il 1999, ciò avviene « a babbo morto », quando ormai tutte le attività sono state decise. Una persona ha dovuto disporre o non disporre del proprio appartamento non avendo conoscenza e contezza dell'entità delle imposte che avrebbe dovuto pagare. Questo non è possibile perché crea incertezze. Vi ho fatto il caso più semplice di tutti.

Allora, vi è una esigenza di certezza che non è solo di certezza del diritto in senso lato, in senso normale, ma anche di certezza nel senso di dare tutti gli elementi per il calcolo del debito tributario anticipatamente rispetto al momento in cui le decisioni economiche, di famiglia o di impresa, vengono assunte. Farlo dopo significa far gestire male le risorse del paese ai singoli cittadini ma, se tutti i cittadini gestiscono male le loro risorse, è il paese che gestisce male le sue risorse.

Ecco perché noi avremmo voluto che fosse compiuto un passo oltre e uno sforzo maggiore in questa direzione.

Signor Presidente, in conclusione, c'è un altro elemento da evidenziare: la disparità delle posizioni tra contribuente e fisco nel processo tributario. Questa disparità è stata fortemente accentuata dall'ultima riforma del contenzioso tributario. Mi auguro che questa disparità, che consiste nel rendere oneroso per il contribuente il ricorso alla giustizia perché egli paga di tasca sua mentre il funzionario responsabile dei ricorsi degli uffici non paga di tasca sua e quindi, a cuor leggero, può decidere i comportamenti più vessatori possibili. Una disparità di questo tipo va ridotta ed io mi auguro che sia possibile farlo quando, tra non molto, cominceremo a prendere in considerazione il disegno di legge di riforma del nuovo contenzioso tributario.

Concludo il mio intervento trattando un'ultima questione. Forse, una cosa manca e mancherà a lungo in questo provvedimento: il divieto di prenderci in giro, il divieto di prendere in giro il contribuente.

Tutti avete sentito parlare dell'intento di alleviare la tassazione sulla prima casa che animerebbe il ministro Visco il quale dice: aumentiamo la detrazione sulla prima casa. Ma abbiamo presente la circostanza che si stanno facendo i nuovi estimi catastali, che si stanno calcolando in Albania i nuovi valori catastali, e che verosimilmente questi valori saranno di gran lunga maggiori di quelli attuali, soprattutto per esempio per le piccole case di necessità, per i monolocali, per quelle più economiche, che non saranno più tassate sulla base dell'unicità del locale, ma sulla base della superficie? La forma cui si era ricorso per cercare di limitare l'esborso tributario, vivendo scomodamente verrà resa vana dal nuovo metodo di calcolo dei valori catastali.

Ve lo immaginate cosa sarebbe successo se, dal 1300 al 1500, quando la tassazione nel sud veniva fatta sulla base dell'ampiezza delle finestre, ad un certo punto fosse arrivato qualcuno che avesse

detto che l'ampiezza delle finestre non contava? Vi richiamo il caso dei trulli di Alberobello che sono alloggi privi di finestre perché la tassazione, all'epoca, era fatta sulle dimensioni delle finestre. Quelli non pagavano imposte. Erano le case dei poveracci.

Non vorrei che noi facessimo cose che non si facevano nemmeno in un'epoca in cui la civiltà giuridica non aveva raggiunto le vette, si fa per dire, che raggiunge oggi. Non è possibile che ci si prenda in giro. Non è possibile dire che si aumenteranno le detrazioni quando pagheremo di più. La politica degli annunci è una politica sbagliata se gli annunci sono falsi.

Non è possibile dire: non pagherete sanzioni anche se produrrete questa documentazione o questo ricorso in ritardo e il ricorso verrà ugualmente ammesso e la sanzione non verrà applicata. L'abbiamo visto e il collega Marongiu sa che le commissioni tributarie non guardano ai messaggi dei ministri, alle dichiarazioni-stampa, ma guardano alle norme, e se una proroga di termini non è fatta mediante il ricorso ad una norma, è come se non fosse stata fatta. Questa è stata finora la giurisprudenza delle commissioni tributarie.

Allora, evitiamo di fare gli annunci e prendiamo invece i provvedimenti. Evitiamo le parole e facciamo fatti. Credo che la prima regola per ristabilire rapporti decenti e di civiltà tra contribuenti e fisco sia quella di evitare le menzogne e gli inganni, creando un rapporto di reciproca fiducia, che non può nascere finché avremo un ministro mendace.

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

GIANFRANCO CONTE, *Vicepresidente della VI Commissione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIANFRANCO CONTE, *Vicepresidente della VI Commissione*. Intervengo in sostituzione del presidente della VI Com-

missione, onorevole Benvenuto, costretto a letto da un intervento chirurgico, per attestare la stima per il professor Marongiu, relatore per la maggioranza su questo provvedimento, che credo sia condivisa dall'intera Commissione.

Il lavoro della Commissione si è svolto purtroppo in tempi abbastanza lunghi, ma l'intero provvedimento è stato oggetto di discussioni molto approfondite sia al Senato sia alla Camera. Sono passati ormai tre anni e abbiamo il timore che questo disegno di legge non riesca a diventare legge. Questa è la ragione per cui tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione, ad un certo punto hanno chiesto che fosse calendarizzato in Assemblea, dopo essere stato esaminato, discusso e approvato dalla Commissione finanze già prima dell'estate. Ahimè, le condizioni politiche, che si caratterizzano per una certa instabilità, ci fanno temere che, nell'eventualità di un ulteriore passaggio al Senato, non si faccia in tempo ad approvare definitivamente un provvedimento fortemente voluto dalla maggioranza e dall'opposizione, ma forse non altrettanto dalla struttura dell'amministrazione finanziaria. Fino ad oggi, infatti, l'amministrazione finanziaria ha operato la politica delle « mani libere » e quindi trovarsi oggi di fronte ad un provvedimento che ne limita l'operatività probabilmente non è considerato dalla stessa amministrazione cosa utile.

Spero che nel corso del dibattito che si svolgerà qui in aula il provvedimento possa essere ulteriormente migliorato in alcuni punti. Riteniamo però necessario — è una richiesta che poi formuleremo nelle dovute sedi anche al Senato — che nell'altro ramo del Parlamento si proceda rapidamente, perché si riesca a dar luce a questo statuto del contribuente almeno entro la presente legislatura.

(Repliche del relatore per la maggioranza e del Governo — A.C. 4818)

PRESIDENTE. Constato l'assenza del relatore di minoranza, onorevole Molgora: s'intende che abbia rinunciato a replicare.

Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Marongiu.

GIANNI MARONGIU, *Relatore per la maggioranza*. Rinunzio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

CARLA ROCCHI, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Il Governo rinuncia alla replica e si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Modifica nella composizione del Comitato per la legislazione.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente della Camera, a norma dell'articolo 16-bis, comma 1, del regolamento, ha chiamato a far parte del Comitato per la legislazione il deputato Pietro Fontanini, in sostituzione del deputato Alberto Lembo, dimissionario.

Modifica nella composizione della Giunta per il regolamento.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente della Camera, a norma dell'articolo 16, comma 1, del regolamento, ha chiamato a far parte della Giunta per il regolamento i deputati Alessandro Cè e Rocco Maggi.

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Lunedì 8 novembre 1999, alle 15:

1. — *Discussione della proposta di legge costituzionale:*

S. 3619-3623-3630-3638-3665 Senatori PERA ed altri, FOLLIERI ed altri;

PETTINATO ed altri; SALVATO; SALVI ed altri: Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione (*Approvato dal Senato in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti*) (5735-B).

— Relatore: Soda.

2. — *Discussione della proposta di legge costituzionale:*

VELTRONI ed altri; CALDERISI ed altri; REBUFFA e MANZIONE; PAISSAN; BOATO; BOATO: Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni (*Approvato dalla Camera e dal Senato in prima deliberazione*) (5389-5473-5500-5567-5587-5623-D).

— Relatore: Soda.

3. — *Discussione del testo unificato dei progetti di legge:*

SBARBATI; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; BONITO ed altri; MIGLIORI; DELMASTRO DELLE VEDOVE ed altri e MOLINARI ed altri: Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (675-1873-2507-2891-3014-3081-D).

— Relatore: Bonito.

4. — *Discussione del testo unificato dei progetti di legge:*

SCOCA; NICOLA PASETTO e ALBERTO GIORGETTI; ANEDDA; SARACENI; BONITO ed altri; PISAPIA; CARMELO CARRARA; ANEDDA ed altri; MAIOLO; MAIOLO; BERSELLI ed altri;

CARMELO CARRARA ed altri; CARMELO CARRARA ed altri; PISANU ed altri; SARACENI; PISAPIA; GIULIANO; COLA ed altri; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; PISAPIA ed altri: Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (411-882-1113-1182-1210-1507-1869-1958-1991-1995-2314-2655-2656-3464-3728-4382-4440-4590-4625-bis-4707-B).

— Relatore: Carotti.

5. — *Discussione del disegno di legge:*

Partecipazione italiana al finanziamento della Banca Africana di Sviluppo, dell'Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti, della Global Environment Facility, dell'ASEM Trust Fund e del Multilateral Investment Fund (5901).

— Relatore: Pezzoni.

6. — *Discussione del disegno di legge:*

Misure di sostegno all'industria cantieristica ed armatoriale ed alla ricerca applicata nel settore navale (5753).

— Relatore: Duca.

La seduta termina alle 11,45.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 13,35.