

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 1487-A}

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PROGRAMMAZIONE -
PARTECIPAZIONI STATALI)

(Relatore per la maggioranza: CARRUS)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 22/23 marzo 1984 (Stampato n. 529)

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(CRAZI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(DE MICHELIS)

COL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)

COL MINISTRO
DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
(ALTISSIMO)

COL MINISTRO DELLA SANITÀ
(DEGAN)

E COL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA
(GASPARI)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 23 marzo 1984*

Conversione in legge del decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10,
recante misure urgenti in materia di tariffe, di prezzi ammi-
nistrati e di indennità di contingenza

Presentata il 4 aprile 1984

RELAZIONE DI MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — Il vasto dibattito svoltosi nell'altro ramo del Parlamento sulla conversione in legge del decreto-legge 14 febbraio 1984, n. 10, il notevole interesse dell'opinione pubblica verso i problemi che il Governo e i partiti della maggioranza con tale provvedimento hanno voluto affrontare, l'eccezionale mobilitazione sociale e politica tanto per dimostrare l'approvazione e l'adesione al provvedimento quanto per manifestare la decisa opposizione da parte delle diverse forze sindacali e politiche del paese, sono certamente ben noti ai componenti di questa Assemblea legislativa. La conoscenza di questi elementi mi consente perciò in questa relazione introduttiva al dibattito in aula di soffermarmi esclusivamente sugli aspetti politici ed economici più importanti. Sarà così possibile trattare non diffusamente gli aspetti meno essenziali al fine di dare un complesso di informazioni precise e documentate e una motivazione razionale e realistica, prima alla discussione e, successivamente, alla decisione di questa Camera. Su aspetti più particolari e dettagliati si avrà modo di tornare nel corso del dibattito.

Non sarebbe possibile cogliere pienamente la portata economica e il valore politico del provvedimento che esaminiamo se non si tenessero presenti due preliminari considerazioni di fondo:

a) il provvedimento nasce all'interno di un processo di concertazione tra forze sociali e Governo già avviato e, a quanto ci è dato di capire, da non equivoci atti di governo ancora in corso;

b) il provvedimento in esame contiene soltanto un aspetto particolare — principalmente quello del costo del lavoro e

del contenimento di alcune categorie di prezzi e di tariffe — rispetto a un complesso di atti di governo e di indirizzo necessari alla realizzazione di una manovra economica più vasta.

La concertazione tra parti sociali e Governo è stata sostanzialmente avviata fin dalla fine dello scorso anno con l'obiettivo di verificare principalmente i risultati dell'applicazione dell'accordo sul costo del lavoro del 22 gennaio 1983 stipulato fra il Governo, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Tale accordo ebbe, come è noto, il suo principale sbocco legislativo nel decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79.

Il Governo aveva già delineato la manovra economica nelle sue linee essenziali, negli orientamenti programmatici presentati alle Camere nell'agosto del 1983 e sui quali il Governo ebbe la fiducia dalla maggioranza di questo Parlamento, fiducia dalla quale trae la sua legittimazione costituzionale e politica.

Nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio incaricato era espressamente detto che « la politica dei redditi, intesa come politica globale e consensuale che assicura la complessiva evoluzione dei redditi in coerenza con la finalità, comune a tutte le parti sociali, della lotta all'inflazione, secondo le cadenze annue già programmate e poste alla base dell'accordo del 22 gennaio 1983, è la via maestra per pervenire al risanamento della nostra economia e dell'avvio di un solido sviluppo a fini di occupazione ».

Può anche essere utile fare una terza considerazione preliminare, al fine di comprendere pienamente la portata e i carat-

teri del provvedimento che discutiamo e, più in generale, della politica economica della maggioranza di Governo.

Fra i tanti sistemi che teoricamente è possibile scegliere per una manovra economica tendente a contenere con gradualità il ritmo del processo inflazionistico, il nostro Governo con il consenso delle parti sociali, non unanime per la verità in questo momento ma abbastanza consistente, ha scelto quello che si fonda sulla predeterminazione programmatica di un obiettivo quantitativo del tasso di crescita dell'inflazione monetaria e conseguentemente di porre in essere, al fine di contenerla gradualmente ma efficacemente, un complesso di atti e di comportamenti coerenti del Governo, delle parti sociali, dei soggetti pubblici, privati, collettivi che in qualsiasi modo hanno una influenza diretta sulla possibilità di frenare o di amplificare il processo inflazionistico.

Questo obiettivo nasce dal giudizio negativo che si deve dare su un processo inflazionistico di consistente entità e durata.

L'inflazione monetaria, non è il caso di attardarsi in considerazioni che saranno riprese più avanti, è un processo iniquo quanto alla distribuzione dei redditi personali, frena la capacità di sviluppo di un sistema economico, ne limita la competitività rispetto al resto del mondo, immette in un circolo perverso la finanza pubblica, mina alle fondamenta l'efficacia e la funzione del cosiddetto « Stato sociale ».

È necessario perciò combattere l'inflazione o, quanto meno, riportarla entro limiti quantitativi e qualitativi compatibili con l'equilibrato funzionamento e la crescita omogenea del sistema economico.

Il metodo prescelto sembrerebbe quello più adatto e coerente per un sistema economico complesso e per una struttura sociale articolata, sistema e struttura tipici del nostro paese, caratterizzato da un ordinamento fortemente centralizzato di relazioni industriali tra le forze produttive e da diffuse sfere di autonomia per i soggetti politici e le formazioni sociali costituzionalmente tutelati.

Il Governo ha dunque fatto una precisa scelta di metodo, la stessa scelta che del resto aveva fatto quello precedente quando aveva dichiarato insieme con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro « di far valere come vincolo alle loro decisioni e ai loro comportamenti i tassi di incremento dei prezzi al consumo nella misura media annua del 13 per cento nel 1983 ed entro una variazione al di sotto del 10 per cento per il 1984 » (come si legge testualmente nell'accordo sul costo del lavoro unitariamente sottoscritto il 22 gennaio 1983).

2. — L'accordo sul costo del lavoro del 22 gennaio 1983, concordato fra Governo, organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e da essi sottoscritto, costituisce perciò il punto di partenza più recente da cui prendere le mosse per comprendere come si è pervenuti all'attuale provvedimento.

Mi sia consentito, in questa relazione, considerare noti anche i contenuti del protocollo del 14 febbraio 1984 che, tra l'altro, sono stati abbondantemente discussi e valutati in diverse sedi. Allo stesso documento perciò il relatore si richiama dandone per conosciuti gli aspetti generali e particolari.

3. — Il decreto-legge che siamo chiamati a discutere e, io mi auguro, a convertire in legge nasce dunque all'interno di un processo di concertazione fra Governo e parti sociali, non limitata alla contrattazione del salario, ma estesa ai problemi più generali e più vasti della programmazione economica e, soprattutto, della manovra economica necessaria per fare uscire il nostro paese da quella crisi che da circa un decennio ne ha gravemente ridotto le capacità di espansione e di sviluppo.

Il protocollo formulato dal Governo il 14 febbraio scorso costituisce un tentativo di dare una base programmatica alla concertazione fra il Governo e le parti sociali per il risanamento del nostro sistema economico, della finanza pubblica e per

la edificazione di un sistema di relazioni industriali coerente con gli obiettivi programmatici.

Il giudizio delle parti politiche e delle componenti sindacali sui suoi contenuti è noto a tutti perché sia necessario su di esso soffermarsi.

Il provvedimento che esaminiamo nasce da quella impostazione di manovra economica globale.

È ben vero che è soltanto una piccola parte di essa; ma questo intervento nasce tuttavia all'interno di un serio, sofferto, voluto processo di concertazione.

Non aver abbandonato quel processo, ma aver preso atto di una momentanea difficoltà di percorso, è il fondamento della correttezza politica oltre che della legittimazione costituzionale del provvedimento.

Questo non significa dimenticare che esiste nel paese una forte opposizione, radicata profondamente nella società, a questo Governo, a questa maggioranza, ad un sindacato concertante.

Prendiamo atto che il maggiore dei partiti dell'opposizione di sinistra ha fatto una distinzione durante il dibattito in Commissione — e questa è una novità politica di grande rilievo — tra l'opposizione al decreto e il giudizio politico sul « protocollo » del 14 febbraio.

Il protocollo del 14 febbraio 1984 rappresenta perciò un documento di politica economica globale, certamente perfettibile, su cui il confronto può e deve continuare.

Questo non significa naturalmente accedere alle sollecitazioni di chi surrettiziamente vuole ottenere un mero risultato di facciata sul piano dell'iniziativa parlamentare.

Significa invece avere la coscienza piena, e anche l'inquietudine, del fatto che il Parlamento non può pienamente e fino in fondo esercitare il suo dovere legislativo senza che il processo di concertazione, quando si tratti di momenti politici cruciali per la nostra democrazia politica, debba essere accompagnato dalla ricerca puntigliosa e onesta del più vasto consenso.

4. — Il decreto-legge che la Camera, dopo il Senato, è chiamata a convertire, arriva con un carico improprio di valenze politiche e di dissensi sindacali che vanno ben al di là del contenuto normativo ed economico del provvedimento.

Viviamo con particolare intensità i problemi della crisi delle democrazie industriali, crisi che sconvolge i tradizionali dati istituzionali dei rapporti sindacali.

Il dibattito su questi temi viene da lontano e sarebbe improprio caricarne tutti gli oneri sull'attuale momento politico, così come sarebbe improprio caricarne tutte le conseguenze su un singolo atto anziché su un disegno più vasto di politica economica.

Viene dalle tappe fondamentali della evoluzione della nostra democrazia industriale, con i suoi progressi e con le sue crisi, con le sue luci e con le sue ombre.

A partire da quello che fu il salto di qualità conseguente alla chiusura della vicenda contrattuale dell'autunno caldo del 1969, attraverso le gravi difficoltà dell'economia italiana conseguenti anche a gravi impulsi esterni quali l'inconvertibilità del dollaro e il primo *oil shock* del 1973, attraverso ancora l'accordo sul punto unico di contingenza del 1975, fino all'ultima metà degli anni ottanta — anni in cui il nostro sistema ha dovuto sperimentare le conseguenze di una convivenza con l'inflazione di livelli straordinariamente alti — si è avuta una complessa e sostanziale evoluzione delle relazioni industriali.

Questa evoluzione del nostro tradizionale sistema di relazioni industriali ha portato a far saltare alcuni tradizionali schemi semplificativi. È ancora attuale, per esempio, la distinzione fra un sindacato « a vocazione contrattualistica pura » e un sindacato « a vocazione riformistica » che vuole essere « soggetto politico » e operare uno scambio sul piano del politico ?

Anche se lasciamo ad altri questi esercizi di schematizzazione, il problema però esiste e sarebbe politicamente sbagliato non tenerne conto.

In tempi di crisi, quando il prodotto netto, la ricchezza di una nazione, dimi-

nuisce, vanno ripensate radicalmente la funzione contrattuale, la funzione redistributiva delle grandi categorie della ricchezza nazionale, la funzione politica del sindacato cui l'articolo 39 della Costituzione ha affidato un ruolo costituzionale.

Il Governo ha perciò fatto bene, non solo sul piano dell'opportunità politica, ma sul piano della correttezza costituzionale, ad avviare un confronto con le parti sociali su un progetto globale di governo dell'economia quale è il portocollo del 14 febbraio.

Così come farà bene a continuare questo confronto momentaneamente interrotto dalla necessità di dare un esito normativo alle misure ritenute più urgenti e necessarie.

5. — In questo quadro di evoluzione, all'interno dei problemi non nuovi di una difficile crisi economica, il Parlamento deve affrontare ora un discorso più generale di politica di stabilizzazione e di sviluppo.

Non si può perciò non considerare il provvedimento come un tassello di una manovra economica più vasta.

Gli obiettivi primari del provvedimento sono sostanzialmente:

- a) il contenimento delle tariffe;
- b) la riduzione del costo del lavoro;
- c) la riduzione strutturale del *deficit* del bilancio statale.

Questi obiettivi sono funzionali rispetto alla finalità fondamentale che è quella di mantenere l'inflazione entro il limite programmato. Tale finalità appare realistica e ragionevolmente perseguibile anche se difficile.

Il contenimento dell'inflazione è però soltanto una pre-condizione per una intensa azione programmata di risanamento dell'economia.

Quali sono invece gli elementi essenziali, deducibili dal programma del Governo e dai successivi suoi atti ed indirizzi, fra i quali il protocollo del 14 febbraio 1984, che definiscono un più vasto quadro di politica economica?

Possono essere così sintetizzati:

- a) risanamento della finanza pubblica;
- b) contenimento dell'inflazione;
- c) risanamento dell'apparato produttivo (con riguardo particolare alla politica industriale);
- d) creazione delle condizioni per una ripresa espansiva del sistema (anche legata alla congiuntura internazionale).

I provvedimenti ipotizzati nel protocollo del 14 febbraio sono costituiti innanzitutto da misure strutturali per l'espansione produttiva:

- a) le misure per l'occupazione;
- b) le misure per il Mezzogiorno;
- c) le misure per i punti di crisi (compresi i finanziamenti per le cooperative);
- d) il fondo di solidarietà.

In secondo luogo vanno prese in considerazione le misure per contenere gli oneri dei soggetti più deboli del nostro sistema produttivo quali:

- a) blocco per un anno dell'adeguamento dell'equo canone;
- b) misure fiscali.

In una situazione come questa, in cui vasti strati di popolazione sentono il peso della crisi, siamo obbligati a percorrere il difficile e tortuoso sentiero che sta in bilico tra il rigore e l'equità.

In terzo luogo, sul fronte più proprio del salario e del mercato del lavoro:

- a) l'avvio, con iniziative concrete e qualificanti, della riforma del salario e del mercato del lavoro;
- b) la scelta dell'obiettivo di fondo di non far diminuire il potere d'acquisto reale dei lavoratori dipendenti.

Né deve essere sottovalutata, proprio per ricordare il fatto che il provvedimento in esame si inquadra in un contesto più

vasto di politica economica, la circostanza, rimasta sostanzialmente in ombra durante tutto il corso del dibattito, che, a seguito della emanazione del decreto sono state poste in essere altre concrete misure di attenuazione dei costi, quali la immediata riduzione del tasso di sconto, deliberato nella sua autonomia istituzionale dall'autorità monetaria, e l'avvio della riduzione del costo del denaro con le complesse trattative che coinvolgono l'intero sistema bancario italiano.

Ma la scelta di fondo che deve caratterizzare l'intera manovra complessiva di politica economica del Governo è costituita da una organica politica per l'occupazione stabile e piena dei nuovi soggetti che costituiscono la forza lavoro dell'Italia degli anni ottanta.

Il risanamento dell'economia italiana deve essere considerato un fatto di immediata efficacia per gli attuali occupati ma deve essere considerato la premessa indispensabile, attraverso la creazione dei meccanismi di allargamento della base produttiva, per l'ampliamento della base occupativa.

Ma su questo « valore » centrale della riforma economica tornerò a conclusione di questa relazione.

Una ulteriore considerazione deve essere fatta sulle questioni relative al risanamento della finanza pubblica.

Si può dire che ben poca efficacia avrebbero provvedimenti come quello che noi esaminiamo se non fossero accompagnati e seguiti da un programma organico di interventi strutturali rivolti a riportare entro limiti fisiologici l'attuale *deficit* del bilancio statale.

Non soltanto le dichiarazioni rese in Commissione dal Governatore della Banca d'Italia ma anche le valutazioni di altri autorevoli economisti ascoltati ci hanno confermato ancora una volta il convincimento che non sarà mai abbastanza ripetuto: il *deficit* del bilancio statale e il suo modo di copertura attraverso l'attuale consistenza del debito pubblico costituiscono il più grave ostacolo per un effettivo risanamento della nostra economia sul fronte della finanza pubblica.

Secondo autorevoli stime, che chi vi parla, scusate il richiamo personale, aveva peraltro anticipato in sede di discussione del bilancio e della legge finanziaria per il 1984, fra due anni, senza adeguati interventi di riparo, l'ammontare del debito pubblico sarà pari al prodotto interno lordo del nostro paese.

Fra tutte le variabili « impazzite » dei nostri conti pubblici e privati, quella del debito pubblico, del sistema scelto cioè per coprire il *deficit* del bilancio dello Stato, è certamente la più « impazzita ».

È necessario perciò porsi sulla giusta strada della riduzione del fabbisogno reale del bilancio dello Stato e non solo della riduzione del fabbisogno puramente nominale. Che risulti più fondata la prudente valutazione del Governo di una riduzione dell'onere per interessi intorno ai 3.000 miliardi di lire per l'anno 1984 o che risulti più realistica la riduzione stimata intorno ai 4.200 miliardi (come nel Rapporto ultimo del CER), si tratterà di un successo effimero se non verrà drasticamente ritoccato il fabbisogno reale e conseguentemente la consistenza del debito pubblico.

6. — La discussione nella Commissione bilancio della Camera non è stata una discussione formale né ripetitiva delle problematiche emerse sia nell'altro ramo del Parlamento sia nel più vasto dibattito che nel paese ha interessato l'opinione pubblica, le forze politiche e sociali, centri di ricerca e, più in generale, significative espressioni della nostra cultura politica, giuridica ed economica.

I temi principali che hanno visto notevoli e originali spunti di dibattito sono stati quello della costituzionalità della norma, quello della valutazione degli effetti economici del provvedimento soprattutto in ordine alla sua efficacia sui più importanti aggregati macroeconomici e sulla finanza pubblica e, infine, quello della copertura finanziaria degli oneri previsti dal provvedimento.

Il problema della costituzionalità di un intervento normativo su una materia riservata all'autonomia collettiva è un pro-

blema politico fondamentale perché se non teniamo presenti alcuni principi essenziali rischiamo con leggerezza di infrangere alcune regole che finora hanno positivamente caratterizzato la nostra convivenza democratica.

Poiché sarebbe estremamente pericoloso abbandonare la fedeltà ai principi morali e politici, prima che costituzionali, della centralità del valore « lavoro » e della autonomia costituzionalmente tutelata, riteniamo che l'« autonomia del sindacato » e il ruolo della contrattazione collettiva siano valori da ascrivere al patrimonio irrinunciabile della democrazia politica italiana.

Ma questo non ci impedisce di riconoscere, in presenza di forti emergenze e di crisi, il diritto di un libero Parlamento di entrare, temporaneamente, eccezionalmente e straordinariamente, in ambiti contrattuali di norma riservati all'autonomia collettiva.

Vi è infatti la necessità di non perdere di vista il principio della sovranità del Parlamento come luogo della mediazione politica più alta tra interessi confliggenti pur costituzionalmente tutelati.

7. — La valutazione degli effetti economici del provvedimento può essere fatta confrontando le quantificazioni proposte dal Governo con le proiezioni effettuate dai più autorevoli centri di ricerca economica del nostro paese.

Se sono realisticamente raggiungibili i due obiettivi della riduzione del *deficit* pubblico e della riduzione della inflazione, quali sono le più importanti conseguenze sulle principali grandezze macro-economiche del nostro sistema ?

L'allineamento agli altri paesi per cogliere la ripresa e mantenere la competitività, richiede infatti un aggiustamento di alcuni parametri apprezzabili sul piano dei confronti internazionali.

Prima di vedere in dettaglio le quantificazioni sulle grandezze economiche, si possono fare due considerazioni:

1) l'inflazione è un metodo di redistribuzione iniquo rispetto ai redditi più bassi;

2) fra i redditi reali e i redditi nominali sono da tutelare innanzi tutto i redditi reali dei lavoratori dipendenti.

A) *Tasso di inflazione.*

È realistico prevedere che l'indice dei prezzi al consumo scenda:

di 1 punto per effetto della diminuzione di tariffe, prezzi amministrati ed equo canone;

di 1 punto per effetto della diminuzione dei prezzi determinati dal mercato (minore costo del lavoro);

rientrando perciò nel tetto del 10 per cento per il 1984.

Più problematica appare la riduzione dell'indice dei prezzi nel 1985 entro il 7 per cento.

B) *Salario reale dei lavoratori dipendenti.*

Il potere d'acquisto reale dei dipendenti non viene intaccato.

Le valutazioni della Banca d'Italia appaiono realistiche e hanno trovato una conferma nelle valutazioni degli altri esperti consultati.

C) *Margini di profitto per le imprese.*

Dovrebbero aumentare per effetto della diminuzione del costo del lavoro e dell'aumento di produttività.

D) *Esportazioni.*

Dovrebbero essere una delle grandezze che subiscono un più netto miglioramento per effetto della diminuzione del costo del lavoro e per la ripresa dei margini di profitto nelle imprese orientate all'esportazione.

E) *Bilancia dei pagamenti.*

Naturalmente si verificherà un peggioramento per l'aumento delle importazioni.

Sarà perciò opportuno controllare gli effetti inflazionistici di questa misura, in relazione all'andamento erratico del dollaro stabilizzato verso l'alto dal ciclo politico americano.

F) Investimenti.

È ragionevole supporre che il diminuito costo del lavoro e l'aumentato margine dei profitti determini un lieve aumento degli investimenti.

La politica degli investimenti è però una variabile troppo complessa per ipotizzare dal solo provvedimento che esaminiamo automatismi di una qualche consistenza.

G) Occupazione.

Viene difficile formulare una valutazione allo stato degli atti.

Si rende perciò necessaria la rapida messa a punto di tutti gli altri provvedimenti indicati nel protocollo del 14 febbraio 1984.

Un confronto sintetico delle diverse quantificazioni delle principali conseguenze che il provvedimento potrebbe avere sui principali aggregati macroeconomici si può avere dalla seguente tabella che raccoglie i dati forniti alla Commissione dai diversi Istituti e Centri di ricerca, dati che sono per altro contenuti nei più recenti documenti dei predetti Istituti e Centri.

	PROMETEIA —	CER —	ISCO —
Prodotto interno lordo	+ 0,1	+ 0,4	0
Investimenti fissi lordi	—	+ 0,7	0
Consumi delle famiglie	—	+ 0,2	0
Retribuzione lorda	— 1,7	— 2,0	— 1,6
Costo del lavoro per unità di prodotto .	—	— 2,1	—
Prezzi al consumo	— 0,6	— 2,0	— 1,7

Come si vede, contrariamente a quanto è stato frettolosamente affermato da opposti angoli visuali e da antitetiche posizioni ideologiche, l'effetto complessivo della manovra deve essere considerato abbastanza apprezzabile, pur con la cautela con cui devono essere accolte valutazioni che muovono talora da diverse basi.

Certo non si tratta di ordini di grandezza clamorosamente consistenti come è giusto che sia in un sistema economico complesso e articolato come il nostro.

Tuttavia è inequivocabile e innegabile l'effetto diretto e apprezzabile, soprattutto per l'anno in corso, anche su un piano

meramente quantitativo delle misure contenute nel provvedimento.

Quel che si deve dire però è che vi è stato un unanime consenso sulla neutralità della manovra rispetto al salario reale.

Nel corso del dibattito è emersa una unica reale proposta alternativa rispetto alla manovra di graduale assorbimento della dinamica inflazionistica fondata sulla predeterminazione del tasso di inflazione e su un sistema di decisioni coerenti di tutti i soggetti protagonisti rispetto all'obiettivo programmato.

È quella proposta dalla Sinistra indipendente che prevede la totale deindicizzazione di tutte le obbligazioni monetarie derivanti da contratti, eccezion fatta per i contratti di lavoro dipendente coerentemente lasciati liberi nel quadro dell'autonomia collettiva prevista dall'articolo 39 della Costituzione.

Questa proposta è l'unica vera proposta alternativa rispetto al metodo che si può enucleare dall'accordo del 22 gennaio 1983.

Infatti anche il maggior partito dell'opposizione di sinistra, a parte le divergenze fondate sulla intransigente difesa del principio costituzionale dell'autonomia collettiva nella contrattazione del salario, non ha formulato obiezioni di fondo al principio della predeterminazione dell'inflazione e delle coerenti politiche salariali purché siano lasciate immuni da invasioni di normazione autoritativa.

Il metodo della totale deindicizzazione dei contratti che, a prima vista, può sembrare suggestivo, appare prima di tutto di limitata efficacia e di dubbia applicazione nel nostro sistema in cui gli amplificatori degli impulsi inflattivi non sono soltanto gli atti contrattuali.

Noi siamo di fronte ad un sistema economico articolato e complesso, ad una società segmentata e spesso conflittuale, a meccanismi di potere e di contropotere che non sono quelli tipici di una economia capitalistica studiata *in vitro*.

Abbiamo perciò bisogno di un approccio morbido, che tenga conto di tutte le complesse interazioni fra le componenti del sistema, al processo di risanamento dell'economia.

Per concludere sugli effetti economici del provvedimento, difficilmente quantificabili, per la loro stessa natura, appaiono le conseguenze sui comportamenti degli operatori in termini di aspettative.

Gli effetti psicologici delle aspettative inflazionistiche sul funzionamento del sistema economico hanno però un indubbio valore che va apprezzato politicamente anche sul piano degli atti di indirizzo e degli impegni a cui sono chiamati i diversi operatori.

8. — Credo valga la pena di fare un rapido cenno ad un problema che ha avuto un peso notevole su tutto il dibattito e che ha avuto anche riflessi politici sui rapporti fra gli organi parlamentari: il problema della copertura finanziaria del provvedimento.

È ben vero infatti che il Parlamento è il primo destinatario della norma dell'articolo 81 della Costituzione, quarto comma («Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte») e delle leggi di attuazione di tale dettato costituzionale.

Sulla copertura finanziaria è necessario fare una preliminare questione di metodo. Poiché ci troviamo di fronte a una interconnessione tra politica di bilancio, politica fiscale e politica economica più generale, forse, soprattutto quando si tratta di questioni così delicate, è necessario, anche in termini di maggiore chiarezza e leggibilità, di trasparenza della manovra economica, uno sforzo di allocazione delle imputazioni nel bilancio formale.

Il nostro sistema di informazioni è obiettivamente estemporaneo e occasionale. Vanno richiamati i principi posti dalla Corte costituzionale sulla copertura finanziaria delle leggi e cioè:

- 1) l'onere anche non quantificato va coperto purché sia diretto e sicuro;
- 2) nella stessa legge deve trovarsi l'indicazione positiva della copertura;
- 3) la copertura deve essere puntuale e rigorosa soprattutto per il primo esercizio.

Si dovrà inoltre tener conto di altri elementi quali:

- a) la natura della spesa;
- b) la quantificazione sull'esercizio in corso;
- c) la sua presumibile proiezione sugli esercizi successivi.

Una copertura rigorosa, puntuale e formale è necessaria per il provvedimento in esame?

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Vediamone tutti gli aspetti per i singoli articoli.

Articolo 1.

Il ripiano dei bilanci dei soggetti ai quali vengono imposti limiti massimi di aumento dei prezzi e delle tariffe, qualora, come è probabile, i costi non diminuiscano in misura pari alla diminuzione dei ricavi, dovrà gravare, in parte, sul bilancio dello Stato.

L'articolo 1, perciò, comportando un aggravio dei bilanci dei soggetti erogatori di beni e servizi sottoposti al limite massimo, ne trasferisce una parte degli oneri sul bilancio dello Stato. Si tratta però di un trasferimento indiretto ed eventuale per quanto riguarda il contenuto della norma in esame.

Una precisa quantificazione è molto difficile anche perché, al momento, la manovra sulle tariffe deve essere, in pratica, messa a punto.

La quantificazione del Tesoro (400 miliardi di lire) è da ritenere una primissima approssimazione.

Articolo 2.

Il maggior onere per gli assegni familiari è già previsto nell'apposito capitolo del bilancio 1984.

Si tratta del capitolo 6864 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Articolo 3.

Comporta un beneficio diretto e immediato per il bilancio dello Stato e degli enti pubblici, a cui carico sono, come è noto, gli oneri della indennità integrativa speciale per i dipendenti pubblici.

La quantificazione del Ministro del tesoro ci sembra realistica:

450 miliardi per il settore statale;

950 miliardi per l'intero settore pubblico.

Articolo 4.

Le minori entrate, derivanti dalla dilazione dei termini per l'entrata in vi-

gore del prontuario terapeutico, sono compensate (è una valutazione opinabile ma ragionevole) dalle minori spese per il personale dipendente.

Il provvedimento ha inoltre un effetto generale sul gettito fiscale:

la diminuzione dei salari comporta un minor gettito corrente dell'IRPEF;

la diminuzione dell'inflazione comporta un minor gettito delle imposte indirette (e dell'IVA in particolare).

Il relatore non è in grado di esprimere un compiuto giudizio sulla quantificazione (stimata in mille miliardi di lire) di tale effetto; i prossimi documenti di bilancio che il Governo presenterà avranno sicuramente stime puntuali e argomentate.

Quali sono invece i benefici indiretti del provvedimento sul bilancio dello Stato?

Sono sostanzialmente due:

a) minori esborsi per l'acquisto di beni e di servizi (che il Tesoro stima in 100 miliardi di lire);

b) minori oneri per gli interessi del debito pubblico (che il Tesoro quantifica in 3.000 miliardi di lire).

Complessivamente pertanto il fabbisogno globale del settore statale verrà liberato di oneri per 2.400 miliardi di lire.

In conclusione, alla luce dell'articolo 81 della Costituzione e del sistema di contabilità, mi sembra di poter dire che, allo stato attuale delle informazioni, non vi siano sostanziali problemi circa la copertura finanziaria del provvedimento.

La manovra ipotizzata non ha infatti riflessi immediati, diretti e certi su quella unità giuridico-formale che è il singolo capitolo del bilancio 1984, ma riguarda le grandi aggregazioni contabili attinenti al fabbisogno globale.

9. — Il contenuto politico di una manovra complessiva di politica economica sarebbe ben poca cosa se non avesse come obiettivo finale quello di valorizzare

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

le risorse umane del paese per farle partecipare a pieno diritto alla vita di una democrazia progressiva.

Se il provvedimento che esaminiamo fosse soltanto la riduzione del costo del lavoro che assicuri una relativa stabilità dei profitti e una effimera sicurezza dei posti di lavoro esistenti, sarebbe ben poca cosa.

Non ci dobbiamo però nascondere le difficoltà e non dobbiamo sottovalutare la complessità della manovra economica avviata.

La complessità delle moderne società industriali ha modificato il dato tradizionale dei dilemmi: politiche economiche strutturali o congiunturali, intervento di natura monetarista o keynesiana.

Una cosa è certa.

La teoria dello « Stato minimo » non è una tecnica di governo dell'economia ma una scelta politica.

La disoccupazione non è una legge naturale ma un portato dell'attuale struttura.

Una diversa qualità dell'intervento dello Stato può allargare le condizioni strutturali dell'occupazione.

Non basta, infatti, né eliminare l'inflazione, né eliminare il *deficit*, né attuare programmi di reindustrializzazione a livelli di minimo regime.

Occorre una politica economica che abbia come valore centrale l'occupazione.

È un discorso che può sembrare ingenuo.

Dobbiamo fare uno sforzo di inventiva per non gestire con rassegnazione l'attuale momento di crisi della nostra democrazia politica.

10. — La strada da seguire è quella di un programma di sviluppo economico glo-

bale e concertato, se vogliamo andare un po' più in là degli interventi di fiato corto.

Ma soprattutto va messo rapidamente a punto un progetto di riforma strutturale del salario e di riforma strutturale della scala mobile.

Un programma di sviluppo economico stabile non può fare a meno di relazioni industriali fondate sulla pacificazione sociale, sulla centralità del valore « lavoro », su precetti normativi che non durino soltanto lo spazio di un mattino e che rischiano di essere arretrati alla prima ventata di crisi che penetri appena oltre l'epidermide del sistema.

In una società effettivamente pluralista, strutturata razionalmente e libera, quale è nonostante la crisi la nostra, è certamente da considerarsi eccezionale il ricorso al momento dell'autorità — espresso peraltro da una legge di un libero Parlamento — e invece da considerarsi fisiologico il rispetto dell'autonomia negoziale delle parti sociali.

Il risanamento dell'economia — se vuole essere anche ampliamento delle sfere e delle occasioni di libertà — è impresa complessa che richiede il concorso di tutte le forze politiche e sociali democratiche nelle istituzioni e nella società civile.

Il compito del Parlamento — pur nel rigoroso rispetto della dialettica corretta tra maggioranza e opposizione — dovrebbe essere quello di creare le condizioni perché ciò avvenga.

Dobbiamo privilegiare tutti — e perciò tanto l'opposizione che la maggioranza — l'attenzione ai moti profondi piuttosto che farci prendere dalla monomania della dialettica parlamentare.

CARRUS, *Relatore per la maggioranza.*

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI)

La Commissione,

PREMESSO:

che per valutare, sotto il profilo della legittimità costituzionale, contenuto e modalità dell'intervento legislativo, il decreto-legge n. 10 del 1984 va considerato nel quadro dell'indirizzo di politica economica seguita dal Governo, con l'approvazione del Parlamento, in vista di obiettivi concordati con le parti sociali;

che, tra gli obiettivi previsti dall'accordo del 22 gennaio 1983, vi era quello di mantenere l'incremento medio annuo del costo del lavoro, nel settore pubblico e privato entro il limite del 14 per cento e del 10 per cento, per gli anni 1983 e rispettivamente 1984, con l'impegno delle parti di incontrarsi alla fine del 1983 per verificare l'andamento dell'inflazione rispetto al tasso programmato e di adottare conseguentemente le misure correttive del caso;

che non è stato possibile al Governo acquisire il consenso unanime delle organizzazioni sindacali sulle misure ritenute indispensabili per mantenere il costo del lavoro nel 1984 al di sotto del limite programmato;

che il Governo si è trovato nella necessità di adottare con decreto-legge un provvedimento urgente in materia di tariffe, prezzi amministrati e indennità di contingenza;

che, per quanto riguarda l'indennità di contingenza, il decreto-legge in esame provvede a predeterminarne l'incremento al di sotto del tasso programmato per

il 1984 e per un periodo di tempo coincidente con lo stesso anno;

che le misure relative al costo del lavoro fanno parte di un insieme di interventi, alcuni già operanti, altri sottoposti dal Governo alla decisione del Parlamento, interventi tutti rivolti a ridurre il tasso d'inflazione;

RITENUTO:

che il decreto non viola il principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione: le disposizioni circa la indennità di contingenza non possono infatti che riferirsi al lavoro dipendente — è alle retribuzioni, infatti, che si applica quel meccanismo automatico di adeguamento —, ma le disposizioni medesime investono la generalità dei rapporti di lavoro, senza distinzione tra impiego pubblico e privato e fanno parte di un complesso di provvedimenti, da valutare politicamente sotto il profilo della congruità rispetto allo scopo e dell'equità nel ripartire i sacrifici tra le diverse categorie di cittadini;

che il decreto non viola il principio di proporzionalità e di sufficienza della retribuzione, previsto dall'articolo 36 della Costituzione: se è vero che esso opera indistintamente nei confronti di tutte le retribuzioni, contenendo il dinamismo del loro valore nominale attraverso una predeterminazione dei punti di contingenza valida per tutti nella stessa misura, è anche vero che non poteva essere diversamente dal momento che gli incrementi salariali assicurati dalla scala mobile non sono in rapporto con la qualità del lavoro prestato. Inoltre, le modalità dell'interven-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

to, per la loro limitatezza e il loro carattere congiunturale, non sono tali da pregiudicare l'essenziale funzione che ha l'indennità di contingenza nell'assicurare la sufficienza del salario; d'altra parte l'insieme delle misure antinflazionistiche adottate dal Governo mira alla difesa del valore reale dei redditi di lavoro;

che non sussiste neppure l'asserito contrasto con l'articolo 39 della Costituzione, che certamente non dispone a favore dell'autonomia collettiva una riserva assoluta, tale da impedire nella materia ogni e qualsiasi intervento legislativo che non sia inteso ad assicurare l'osservanza dell'articolo 36; l'articolo 3 del decreto-legge investe, sì, materia regolata da accordi sindacali, ma lo fa in via del tutto transitoria, senza precludere per altri aspetti l'esercizio dell'autotutela sindacale, né limitarla nell'oggetto specifico in modo indefinito nel tempo;

che non può considerarsi irrilevante, in una valutazione di conformità costituzionale del decreto-legge, sotto il profilo degli articoli 39 e 41 della Costituzione, la circostanza che esso è stato adottato per realizzare obiettivi concordati con i sindacati, anche sotto il profilo quantitativo e nell'ambito di intese dirette ad individuare le misure idonee per conseguire i risultati convenuti; l'adesione ad una politica economica concertata per ridurre l'inflazione comporta necessariamente la accettazione di limiti all'autotutela sindacale e il coordinamento dell'autonomia negoziale con gli interventi del Governo, al fine del conseguimento degli obiettivi di interesse generale, assunti a fondamento dell'accordo tra il Governo stesso e le parti sociali;

tutto ciò premesso,

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE
(INDUSTRIA)

La XII Commissione industria, riunita per esprimere parere sul decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10, ed in particolare, per ragioni di competenza, sull'articolo 1,

PRESO ATTO:

che il decreto è solo un elemento, se pur importante, della complessa e articolata manovra di politica economica tendente, in un disegno di equità, all'obiettivo del contenimento dell'inflazione nel tetto programmato del 10 per cento per il 1984, nonché per il rilancio degli investimenti ed una ripresa dell'occupazione;

che il Governo si è mosso e si sta muovendo, nella responsabilità della sua funzione, nella direzione di ricercare il massimo consenso sociale, pur nel rispetto dell'autonomia e dei ruoli delle parti sociali;

che, in particolare, per quanto riguarda l'articolo 1, il CIP ha provveduto ad emanare le previste direttive alle Amministrazioni regionali, provinciali, comunali ed ai CPP per il contenimento delle tariffe e dei prezzi amministrati tenendo

conto dell'effetto di trascinamento del 1983;

che è in corso di attuazione la cosiddetta « operazione chiocciola » per il contenimento dei prezzi di un paniere significativo di beni di generale e largo consumo, a seguito di un accordo intervenuto tra il Ministero dell'industria e le organizzazioni della distribuzione (Confcommercio, Confesercenti, grande distribuzione associata, cooperazione di consumo);

delle comunicazioni rese dal Governo sull'attuazione della risoluzione parlamentare del 27 ottobre 1983, e sul collegamento tra decreto e protocollo di intesa fra le parti sociali;

AUSPICANDO che il Ministro dell'industria possa relazionare in Commissione sui criteri generali di politica industriale e di politica commerciale e sui relativi provvedimenti di attuazione da parte del Governo,

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

alla conversione in legge del decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10.

PARERE DELLA XIII COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO)

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XIV COMMISSIONE PERMANENTE
(IGIENE E SANITÀ)

PARERE FAVOREVOLE,

con riferimento all'articolo 4, ritenendo che tale disposizione si inquadra correttamente nella manovra economica del Governo al fine di contenere la spesa farmaceutica e con la seguente osservazione:

che il Governo riferisca, entro il 30 aprile, alla Commissione sull'andamento della spesa farmaceutica e sui criteri adottati per la revisione del Prontuario terapeutico nazionale, tenendo conto che il Parlamento con l'articolo 30 della legge n. 833 del 1978 e con l'articolo 32 della legge n. 730 del 1983 (legge finanziaria) ha già adottato i principi a cui i Ministri e gli organi competenti debbono ispirarsi per la revisione stessa.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TESTO
DEL SENATO

—

ARTICOLO UNICO.

E convertito in legge il decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10, recante misure urgenti in materia di tariffe, di prezzi amministrati e di indennità di contingenza.

TESTO
DELLA COMMISSIONE

—

ARTICOLO UNICO.

Identico.

PAGINA BIANCA

DECRETO-LEGGE 15 FEBBRAIO 1984, N. 10

PAGINA BIANCA

Decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 47 del 16 febbraio 1984.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la necessità ed urgenza di adottare misure immediate e temporanee per conseguire il contenimento dell'inflazione nei limiti medi del tasso programmato per l'anno 1984, al fine di favorire la ripresa economica generale e mantenere il potere di acquisto delle retribuzioni;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 14 febbraio 1984;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, della sanità, del tesoro e per la funzione pubblica;

EMANA

il seguente decreto:

Articolo 1.

Per il 1984 la media annua ponderata degli incrementi delle tariffe e dei prezzi amministrati inclusi nell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale non può superare, nel complesso, il tasso massimo di inflazione indicato nella relazione previsionale e programmatica del Governo per l'anno medesimo. A tal fine il Comitato interministeriale dei prezzi, nell'ambito dei poteri di coordinamento di cui al decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 347, e delle direttive emanate dal CIPE ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1968, n. 626, esprime parere preventivo vincolante sulle proposte di incrementi di tariffe e di prezzi amministrati da deliberarsi da parte di altri organi delle Amministrazioni centrali dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ed emana apposite direttive alle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali ed ai Comitati provinciali dei prezzi per i provvedimenti da attuarsi nell'ambito territoriale di loro competenza.

Articolo 2.

1. Con effetto dal primo giorno del mese successivo a quello di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto, la tabella allegata al decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1983, n. 79, è sostituita da quella allegata al presente decreto.

2. Dal reddito familiare indicato nella tabella di cui al precedente comma 1 sono esclusi i trattamenti di fine rapporto comunque denominati.

Articolo 3.

Per l'anno 1984, i punti di variazione della misura della indennità di contingenza e di indennità analoghe, per i lavoratori privati, e della indennità integrativa speciale di cui all'articolo 3 del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1983, n. 79, per i dipendenti pubblici, non possono essere determinati in più di due dal 1° febbraio, in più di due dal 1° maggio, in più di due dal 1° agosto ed in più di tre dal 1° novembre 1984.

Articolo 4.

Il termine di cui all'articolo 32, primo comma, della legge 27 dicembre 1983, n. 730, per la revisione generale del prontuario terapeutico del Servizio sanitario nazionale è differito al 15 aprile 1984.

Articolo 5.

Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 15 febbraio 1984.

PERTINI

CRAI — DE MICHELIS — ALTISSIMO —
DEGAN — GORIA — GASPARI

Visto, *il Guardasigilli*: MARTINAZZOLI

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

**TABELLA PER LA DETERMINAZIONE DELL'ASSEGNO INTEGRATIVO
DA CORRISPONDERE IN AGGIUNTA AGLI ASSEGNI FAMILIARI ED
ALLE QUOTE DI AGGIUNTA DI FAMIGLIA PER I FIGLI A CARICO
DI ETÀ INFERIORE A 18 ANNI COMPIUTI**

Reddito familiare annuale assoggettabile all'IRPEF	1 figlio	2 figli	3 figli	4 figli ed oltre
	importo mensile	importo mensile	importo mensile	importo mensile
Fino a 9.000.000	45.000	90.000	135.000	180.000
Da 9.000.001 a 10.000.000	39.000	82.000	127.000	171.000
Da 10.000.001 a 11.000.000	33.000	74.000	119.000	162.000
Da 11.000.001 a 12.000.000	27.000	66.000	111.000	153.000
Da 12.000.001 a 13.000.000	21.000	58.000	103.000	144.000
Da 13.000.001 a 14.000.000	15.000	50.000	95.000	135.000
Da 14.000.001 a 15.000.000		42.000	87.000	126.000
Da 15.000.001 a 16.500.000		34.000	79.000	117.000
Da 16.500.001 a 18.000.000		26.000	71.000	108.000
Da 18.000.001 a 19.500.000		20.000	55.000	99.000
Da 19.500.001 a 21.000.000		15.000	39.000	90.000
Da 21.000.001 a 22.500.000			23.000	81.000
Da 22.500.001 a 24.000.000			15.000	72.000

L'importo giornaliero della maggiorazione degli assegni familiari si ottiene dividendo per 26 l'importo mensile, arrotondando, se del caso, il quoziente per eccesso o per difetto alle 100 lire.