

N. 1487-A-quinquies

# CAMERA DEI DEPUTATI

## RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PROGRAMMAZIONE -  
PARTECIPAZIONI STATALI)

(Relatore di minoranza: **BASSANINI**)

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 MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10, giunge all'esame della Camera al termine di una breve ma intensa stagione di grandi conflitti sociali, di imponenti manifestazioni democratiche di dissenso, di serrati confronti politici, di approfonditi dibattiti culturali e scientifici. Mentre crescono e si diffondono — anche tra gli originari sostenitori dell'opportunità del provvedimento — perplessità e riserve assai serie sulla sua efficacia, in relazione ai suoi obiettivi dichiarati; mentre la sua proclamata idoneità a conseguire il contenimento dell'inflazione nei limiti del tasso programmato per l'anno 1984 e a favorire il così detto aggancio alla ripresa internazionale è smentita da autorevoli previsioni e contraddetta dalla spinta a slittamenti e recuperi salariali, dall'accentuata conflittualità sociale e dall'incertezza delle aspettative che lo stesso decreto produce; mentre i rilevanti oneri che esso accolla alla finanza pubblica minacciano di dare ulteriore alimento alla dinamica inflazionistica, di cui è causa primaria l'abnorme dilatazione del fabbisogno pubblico; emergono sempre più evidenti gli effetti sconvolgenti che l'inopinato atto d'imperio adottato dal Governo opera sul sistema delle relazioni industriali, sui delicati equilibri della nostra società e del mercato, sullo stesso assetto del sistema politico, su molte fondamentali disposizioni costituzionali, fino a minacciare principi e valori che stanno alla base del patto costituzionale. La straordinaria mobilitazione popolare di queste settimane muove da questa consapevolezza: in gioco è ben più che la difesa del salario, è la

salvaguardia di principi e regole fondamentali della nostra convivenza democratica.

1. — Il decreto-legge in esame è stato adottato dal Governo al fine di contribuire con misure eccezionali al contenimento del processo inflazionistico entro il limite massimo del 10 per cento per il 1984, così come previsto nella relazione previsionale e programmatica del Governo per l'anno medesimo. L'adozione del decreto, giunta senza il consenso di una parte significativa del movimento sindacale, ha provocato aspre e contrastanti reazioni nel paese, tanto in ordine all'efficacia delle misure ivi contenute, quanto per l'effetto dirompente provocato dall'intervento autoritativo del Governo in contrasto con il principio del consenso delle parti sociali sperimentato in precedenti occasioni, quanto infine per le diffuse perplessità sulla stessa legittimità costituzionale del provvedimento.

Un'obiettivo disamina del decreto-legge in esame, ai fini della sua conversione in legge, non può pertanto prescindere dalla valutazione:

a) della congruità delle misure adottate per conseguire gli obiettivi proposti; e della rispondenza delle singole norme del decreto al duplice criterio dell'efficacia per il contenimento dell'inflazione e dell'equità nella distribuzione dei « sacrifici » e benefici per le diverse categorie di cittadini;

b) dei problemi posti da un intervento che rompe traumaticamente con una prassi consolidata che fondava sul con-

senso delle parti sociali (o, almeno, delle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale delle stesse parti) l'intervento del legislatore — tanto più se con la forma della decretazione d'urgenza — nelle materie oggetto dei contratti collettivi di lavoro;

c) della legittimità costituzionale delle misure adottate.

Non sono in discussione, a nostro avviso, l'opportunità e l'urgenza di misure idonee a contenere l'inflazione, per ricondurre il paese entro medie europee in una fase che, se pure non si può con tanta facilità ed ottimismo definire di « ripresa », certamente accentua per il paese il rischio di essere emarginato dai grandi processi di riconversione e di ridefinizione della divisione internazionale del lavoro. Secondo la recente « Relazione sulla situazione economica della Comunità europea », nel periodo agosto 1982-agosto 1983 solo la Grecia, tra i paesi della CEE, ha sperimentato un tasso di inflazione superiore all'Italia (20 per cento a fronte del 13,6 per cento rilevato per l'Italia): per gli altri paesi si va dai tassi minimi dei Paesi Bassi o della Repubblica federale di Germania (rispettivamente, 2,7 e 3 per cento) ai più elevati tassi dell'Irlanda (10 per cento e della Francia 9,6 per cento). Non intendiamo quindi motivare le gravi perplessità che muoviamo al decreto-legge n. 10 sulla base di un generico « ottimismo », tale da far ritenere ingiustificate misure straordinarie, ma verificarne l'idoneità a perseguire lo scopo proposto.

\* \* \*

2. — Si è parlato — a proposito del decreto-legge n. 10 — di politica dei redditi, di un primo passo, spiacevole ma necessario, per coinvolgere l'intero paese nel comune impegno per la riduzione dell'inflazione, e per l'aggancio alla ripresa economica internazionale. Prima ancora, dunque, di entrare nel merito delle singole proposizioni del decreto è indispensabile domandarsi se il decreto è strumento ef-

ficace per realizzare quell'amara ma terapeutica ricetta che va sotto il nome di politica dei redditi, o se viceversa esso non contenga, come a noi pare, nessuno degli elementi che possono costituire una credibile ipotesi di politica dei redditi.

Il primo piano di ragionamento riguarda necessariamente le previsioni econometriche sugli effetti che le misure adottate produrranno nel prossimo futuro.

Quanto all'andamento dei prezzi al consumo le previsioni più « ottimistiche » sono avanzate da CER e DRI, con un'ipotesi di riduzione del tasso annuo di inflazione di due punti (da 12,8 a 10,8 per cento per il DRI; da 12,2 a 10,2 per cento per il CER). Le simulazioni di Prometeia, che più compiutamente tengono conto degli sviluppi recenti dell'economia internazionale e dei mercati valutari, mostrano invece che, in assenza del decreto, l'incremento tendenziale medio dei prezzi al consumo sarebbe stato di 11,3 punti. Tale incremento, per effetto della manovra, scenderebbe a 10,7 punti (con una riduzione dell'inflazione di soli 0,6 punti percentuali).

I tre istituti considerati sono invece concordi nel prevedere effetti assai modesti quanto all'incremento del prodotto interno lordo. Il DRI parla di un incremento annuo del PIL pari a 2,2 per cento in assenza del decreto, che crescerebbe sino a 2,4 punti per effetto delle misure adottate. Lo stesso CER non si discosta da queste previsioni, contrapponendo un incremento di 1,1 punti in assenza del decreto ad un incremento di 1,5 punti percentuali in seguito al decreto stesso. Prometeia, infine, prevede un ulteriore incremento del PIL di appena 0,1 punti percentuali (2,5 senza il decreto, 2,6 con il decreto). Quanto all'occupazione, tutti gli studi esaminati concordano nel ritenere statisticamente irrilevanti le variazioni ipotizzabili a seguito dell'adozione del decreto n. 10.

Anche per i benefici che deriverebbero dall'adozione del decreto-legge per la dinamica delle esportazioni, i dati offerti dagli istituti ricordati sono ben lontani dalle ipotesi avanzate a suo tempo dal

Governo. Il Governo aveva parlato di un incremento delle esportazioni intorno al 6 o al 7 per cento, laddove il DRI ipotizza un incremento aggiuntivo di appena 0,3 punti percentuali (da 3,7 a 4,0 per cento), Prometeia ipotizza un incremento aggiuntivo pari a 0,5 punti (da 4,5 a 5,0) ed il CER — in questo caso il più « ottimista » — prevede che, in assenza del decreto, le esportazioni avrebbero subito un incremento del 3,2 per cento, mentre a seguito delle misure adottate la crescita raggiungerà i 4,5 punti percentuali.

Come si vede, dunque, i risultati economici della manovra imposta con tanta brutalità ai lavoratori dipendenti sarebbero assai lontani dai livelli sperati. Va ancora sottolineato che né le simulazioni di Prometeia, né quelle degli altri principali modelli econometrici dell'economia italiana tengono conto in modo esplicito degli effetti di slittamento salariale che potrebbero seguire (anzi, che probabilmente seguiranno) alla ripresa della contrattazione aziendale — e che — mentre alcuni modelli (Prometeia) incorporano ipotesi di slittamenti salariali « normali », estrapolando le tendenze passate, altri (CER), che valutano in circa due punti l'impatto sui prezzi dell'intervento governativo, hanno escluso esplicitamente nelle simulazioni ogni ipotesi di slittamento salariale e di ripresa della contrattazione aziendale nel 1984.

Ma soprattutto va considerato che il decreto, delegittimando l'accordo interconfederale del 22 gennaio 1983, sconvolgendo il vigente sistema delle relazioni industriali, mettendo in crisi l'unità sindacale, non solo innesca spinte alla conflittualità e al recupero salariale, ma impedisce o sfavorisce quegli accordi e intese sulla mobilità, la flessibilità, la produttività, e l'innovazione, che le imprese hanno più volte affermato di ritenere indispensabili per porsi in grado di operare un effettivo aggancio alla impresa internazionale.

L'autorevolezza degli studi considerati dovrebbe essere già un sufficiente indizio per giustificare le più ampie riserve circa l'utilità della manovra di politica economica avviata con il decreto del 15 febbraio; un dato d'altronde assolutamente

incontestabile è l'assenza di una compiuta manovra di politica economica in grado di perseguire efficacemente gli obiettivi annunciati dal Governo quando ebbe ad adottare il decreto.

Il primo elemento di grave dissenso rispetto al decreto n. 10 nasce quindi da questa semplice considerazione: per quanto lo si voglia presentare come un « tassello » di una manovra complessiva più ambiziosa, resta il fatto che l'unica misura concreta finora adottata per contenere la spirale inflazionistica è stata la predeterminazione dei punti di variazione dell'indennità di contingenza, già operante sulle buste-paga di febbraio, mentre per tutte le altre misure annunciate siamo ancora ai buoni propositi, agli auspici generali, ovvero si propongono delle norme formulate in modo tale da rendere assolutamente incerti e ipotetici gli effetti che si dichiara di voler perseguire. Contestualmente al decreto, non è stato proposto nulla — infatti — per contenere in qualche modo gli altri elementi che concorrono a determinare la spirale inflazionistica e il dissesto economico del paese: nulla per quanto riguarda il costo del denaro; nulla per delineare e avviare misure efficaci di politica industriale e del lavoro; nulla in materia di giustizia fiscale o di contenimento della spesa pubblica. I dati, purtroppo non imprevedibili, offerti dal libro bianco del Ministero delle finanze sui redditi delle persone fisiche dichiarati nel 1981, fanno risaltare emblematicamente non solo l'iniquità della manovra « a senso unico », che colpisce unicamente i lavoratori dipendenti, ma anche la sua inconsistenza e inefficacia, proprio in quanto prescinde totalmente dall'operare su una delle più evidenti e macroscopiche cause del dissesto finanziario dello Stato.

Quanto alla necessità ritualmente ripetuta di contenere la spesa pubblica, è lo stesso decreto n. 10 a sottolineare i limiti e l'incoerenza della politica economica proposta: gli stessi autorevoli centri di studio e documentazione prima citati, e persino alcuni esponenti della maggioranza e del Governo nel recente dibattito dinnanzi al Senato, hanno rilevato come le misure

adottate pongano nuovi e seri problemi di bilancio, cui si può far fronte, come vedremo, solo impegnando risorse finanziarie che avrebbero dovuto essere destinate alla riduzione del disavanzo. Affronteremo più oltre i delicati problemi di costituzionalità ex articolo 81, ed esamineremo in quella sede le diverse ipotesi di quantificazione delle minori entrate e dei maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato provocati dalle norme del decreto n. 10, basta però ora rilevare come la manovra posta in essere con lo stesso decreto perde di credibilità quando apre nuove voragini nel bilancio dello Stato proprio mentre impone gravi sacrifici ai lavoratori in nome della lotta all'inflazione. Il decreto tende al contrario ad alimentare la convinzione sicuramente eccessiva che il costo del lavoro dipendente sia l'unica causa, o almeno la causa principale della crisi economica dello Stato e delle imprese, con un'operazione al tempo stesso iniqua ed illusoria. Iniqua perché carica sulla medesima categoria di cittadini che già ora contribuisce al maggior gettito fiscale il peso della manovra « di risanamento »; illusoria perché, disinteressandosi di tutte le concause del processo inflazionistico, il decreto non potrà in alcun caso raggiungere gli obiettivi conclamati.

Inoltre non va dimenticato che qualunque politica dei redditi, per poter conseguire i risultati sperati, deve far conto sulla cooperazione dei molti soggetti che concorrono a determinare la realtà economica del paese ed è essenziale che i soggetti che vi concorrono; col loro consenso, siano dotati di (e conservino) l'effettiva rappresentatività delle parti sociali nella loro concreta articolazione nel paese, così da garantire la coerenza dei comportamenti diffusi con i vincoli concordati, nei quali si sostanzia la politica dei redditi. Una aperta o implicita separazione dei vertici sindacali dalla realtà di base dei lavoratori non solo non gioverebbe all'organizzazione democratica del paese ma renderebbe del tutto impossibile l'avvio di una politica dei redditi. Il Governo, viceversa, ha proceduto nonostante l'aperto

dissenso manifestato dalla maggioranza della confederazione sindacale più forte, e da numerosi consigli di fabbrica e di azienda. Si è così aperta una fase conflittuale assai aspra, che vale di per sé a rendere illusori i già incerti obiettivi prefigurati nella manovra, e che — soprattutto — esplicita il trauma provocato nelle relazioni tra le parti sociali e tra queste e il Governo, così come si erano consolidate per oltre un decennio.

Nel rivendicare la netta distinzione di ambiti tra l'intervento politico-legislativo e l'azione delle parti sociali, e dunque l'autonomia di queste ultime, travolta dal decreto, e comunque insidiata anche per l'avvenire dall'eventuale consolidamento del metodo del « governare per decreto », è evidente peraltro la necessità di considerare, al fine di ogni discussione sulla politica dei redditi, lo stato delle relazioni industriali, e l'effetto che il decreto vi produce.

Tutti i Paesi industrializzati vivono la crisi del compromesso democratico che ha governato i rapporti sociali dalla fine della guerra. La rivoluzione dei trasferimenti sociali riduce la base del consenso e mette in difficoltà i meccanismi — quelli istituzionali fra i partiti, come quelli negoziali fra le parti sociali — che hanno fin qui consentito un governo relativamente ordinato del conflitto sociale. Da qui la rimessa in discussione delle tradizionali « regole del gioco », e la gravità dei problemi che sottendono il decreto.

I pericoli politici nascono dal sommersi di due difficoltà. Una è del sindacato: di fronte ad una perdita di rappresentanza e di consenso, provocata dai fattori oggettivi e soggettivi operanti negli ultimi dieci anni, una parte autorevole ed importante del sindacato reagisce sostituendo ai peggiorati rapporti di forze un più accentuato riconoscimento istituzionale. Il sindacato, più debole nella società, si fa forte di una promozione a pezzo dello Stato, a gestore di una parte dell'economia in nome del realismo, e per conseguire comunque una difesa degli interessi dei lavoratori, il sindacato diventa gestore, necessariamente subalterno, dell'econo-

mia e sostenitore di un ineguale scambio politico che gli consente comunque, al di là dei contenuti, un importante ruolo politico formale. Questa è la scelta che una parte importante del movimento sindacale sembra avere fatta. Non è compito nostro esprimere una valutazione di merito su questa linea: è però possibile evidenziarne almeno alcuni effetti di grande rilevanza politica. Il primo consiste nella rimozione del problema della ricostruzione di una effettiva rappresentatività sindacale, cioè della democrazia e del rinnovamento del sindacato. Il secondo deriva dalla somma delle difficoltà del sindacato con quelle del sistema politico.

La crisi del compromesso democratico obbliga partiti, istituzioni, governo a cercare soluzioni nuove. La più evidente, da tempo suggerita da fondamentali forze padronali e politiche, è quella di un rafforzamento del potere decisionale dell'Esecutivo, e di una corrispondente evoluzione dei controlli democratici. Per una strana evoluzione delle forze politiche, in Italia questa linea è praticata da un governo a direzione socialista, e non dalla parte più tradizionalmente conservatrice. Ma non è possibile sottovalutare la tendenza generale, di fondo. In sostanza la « rottura delle regole del gioco » non può essere in alcun modo considerata come un incidente, magari casuale, da rimuovere, ma come uno dei problemi fondamentali della democrazia.

L'effetto del sommarsi di queste due tendenze — l'istituzionalismo sindacale ed il decisionismo politico — è drammatico, come risulta proprio dalle vicende del decreto. Per l'ipoteca che getta sul funzionamento dei meccanismi istituzionali di formazione delle decisioni politiche, ma soprattutto per il sindacato. Siamo qui di fronte ad una rottura della costituzione materiale di tutta evidenza. Quando il Governo decide e chiede al Parlamento di deliberare sulla eliminazione della scala mobile — che di questo si tratta, se all'automatismo viene sostituita una qualsiasi soluzione convenzionale; quando al meccanismo riconosciuto del « sindacato

maggiormente rappresentativo » viene sostituita l'imposizione per decreto di un accordo separato; quando ogni impegno e vincolo contrattuale è reso precario e provvisorio dall'implicito riconoscimento di una sede di appello, di un sovrastante rapporto con un'altra e superiore controparte (l'autorità di governo dotata del potere illimitato di modificare o riformare i patti stipulati tra le parti sociali), ne risulta obiettivamente un gravissimo arretramento del potere sindacale e delle sue autonomie, che nessuna valutazione di comodo può oscurare. Nel febbraio 1983 il sindacato interveniva su questioni generali dell'economia; in materia fiscale, limitava in qualche modo con un accordo privato il potere legislativo del Parlamento. Ad un anno di distanza il sindacato subisce per decreto un intervento che regola i salari dei lavoratori: i mali si sono rovesciati, il sindacato esce drammaticamente indebolito dal confronto e duramente ridimensionato.

3. — Ogni valutazione degli effetti del decreto sul sistema italiano di relazioni industriali effettuata a poche settimane dalla sua emanazione può correre il rischio delle previsioni azzardate; o della banalizzazione nel caso di una semplice descrizione dei fenomeni politico-sociali che ne hanno accompagnato la discussione parlamentare. Per quanto attiene alle relazioni industriali in senso stretto, infatti, non è possibile ancora registrare effetti precisi, quanto ipotizzare che questo tipo di conclusione del tentato negoziato centralizzato possa interagire con gli elementi di mutamento già presenti nel sistema, rafforzando tendenze in atto, ma non costituendo uno specifico fattore di attivazione.

Gli interventi nel dibattito di queste settimane non hanno ancora fatto registrare contributi di analisi significativi, attestandosi al livello di spunti problematici e di riflessione prevalentemente mirati alla discussione tra i protagonisti politici e sindacali.

La definizione stessa dei confini delle relazioni industriali è però da intendersi in modo allargato a ricomprendere le in-

tegrazioni di tutti questi anni con il sistema politico e le sue forme decisionali. In questo senso il decreto costituisce di per sé un fatto significativo assieme al precedente negoziato, il cui svolgimento ha richiesto a ciascuno degli attori un impegno notevole, fino a divenire il terreno principale dell'attività sindacale e quello politicamente più significativo del Governo.

Un primo giudizio sull'« impatto » del decreto può consistere nella sottolineatura del notevole effetto di chiarificazione circa posizioni e aspettative reali dei soggetti del negoziato. La differenziazione di logica strategica tra le confederazioni sindacali è stata nell'occasione posta a nudo, mentre la differenza di impostazione circa questioni centrali e definitorie della polisindacale datavano da ben prima. L'effetto del decreto è stato quindi di accelerazione di tendenze già in atto ma frenate in precedenza da comportamenti ispirati a superiore senso di responsabilità.

E tale differenziazione non investe come è evidente solo la questione delle indicizzazioni, né si arresta alla struttura del salario in rapporto ad interessi la cui tutela assume priorità per i diversi sindacati, ma investe una concezione generale del ruolo del sindacato quale attore politico sulla scena della contrattazione e del rapporto con i centri decisori della politica economica nazionale. Da questo ultimo e centrale punto di vista si è in particolare posto l'accento sull'impraticabilità, definitivamente dimostrata dal ricorso al decreto, di ogni ipotesi di concertazione centralizzata, di scambio politico neocorporativo in Italia. Se questa era una delle vie consapevolmente tentate per ridurre e risolvere i problemi sociali anche in fase di recessione, e alcune forze politiche e sindacali vi avevano puntato molte carte della propria strategia, il decreto produrrà allora probabilmente, finita la fase di difesa ad oltranza in cui si sostiene che lo scambio è avvenuto tra la maggioranza delle forze sociali ed è quindi funzionale alle esigenze, effetti di incertezza circa i meccanismi da attivare in futuro. Ipotizzando che il conflitto redistributivo (anche redistributivo degli oneri della crisi)

prosegua nel futuro prossimo, e assumendo anche l'ipotesi che prevalga l'obiettivo comune di una qualche forma di politica dei redditi, quali potranno essere dopo questa esperienza i momenti e le forme della decisione? Si tratta in altri termini di trovare risposta ad interrogativi anche teorici circa la reciproca complementarietà e/o necessità di concertazione centralizzata, politiche dei redditi, patti neocorporativi, per i quali da alcuni autori viene segnalata l'unanimità quale regola normale di decisione.

Queste considerazioni interrogative provengono dalla convinzione che l'intreccio tra relazioni industriali e sistema politico rimarrà probabilmente un dato di fatto anche nella situazione italiana dopo il decreto. Le interdipendenze tra le due aree sono abbastanza visibili ed ipotizzabili mentre c'è più incertezza sulle forme che potranno assumere e sull'efficacia di queste in relazione alle aspettative dei soggetti. A livello decentrato per esempio si continuano a cercare accordi generali tra confederazioni sindacali e giunte regionali sulle politiche di queste ultime. Da un lato ciò è spiegabile con l'inerzia di una cultura sia politica che sindacale locale abituata da tempo a trasferire al proprio livello modelli di comportamento e di relazione mutuati dal quadro nazionale e con essi le incertezze circa l'affidabilità dell'interlocutore pubblico nell'implementazione delle politiche concordate; da un altro lato ciò significa che quel modello ha raggiunto in profondità permeando di sé stratificazioni successive del complesso intreccio tra area delle relazioni industriali e area del sistema politico e istituzionale ed è quindi improbabile per tutti i soggetti che ne fanno parte un'inversione immediata di rotta.

Il decreto (e i motivi che lo hanno provocato) coincide con la crisi politica e sociale dell'attore-sindacato, che però sarà presumibilmente spinto dai problemi che tratta necessariamente in questa fase ad incontrarsi di nuovo con snodi decisionali che fanno capo ad altrettanti punti del sistema politico. Basti pensare alla centralità presumibilmente riproposta nel futuro

dell'intera partita fiscale quale strumento di redistribuzione del reddito (e degli oneri della crisi). La tendenza a trasferire sul terreno del rapporto tra relazioni industriali e sistema politico ampia parte del conflitto distributivo classico tra salari e profitti sembra costituire ovunque una tendenza sempre più attuale, e rispetto a questa occorre richiamare gli interrogativi sollevati precedentemente circa le forme e i momenti decisionali sui quali la vicenda del decreto introduce elementi notevoli di incertezza.

La segnalazione circa l'impraticabilità del patto neocorporativo in Italia dimostrata dalla vicenda del decreto comporta un riesame dei processi che hanno portato a questa soluzione, a partire dal negoziato e dall'accordo del 22 gennaio 1983. Alcuni osservatori hanno già posto in evidenza come il fallimento di questo tentativo che fa seguito ad un accordo « debole » e di portata ristretta come quello del 1983, rientrano pienamente nella tendenza alla crisi del modello concertativo che anche in altri paesi viene superato da comportamenti di altro tipo dei soggetti. Il decreto rafforza la critica già rivolta alle interpretazioni dell'accordo del 1983 come « svolta storica » nelle relazioni industriali italiane. La mistificazione insita in interpretazioni apologetiche di quel tipo, particolarmente dal punto di vista sindacale, rimane allo scoperto di fronte ad un esame del percorso che ha condotto al decreto e dei comportamenti delle parti così come ne sono usciti « chiarificati ». Sotto questo profilo il decreto segna il culmine di una fase in cui il sistema politico (il Governo e la maggioranza) scarica sul sindacato i problemi derivanti dalle individuate come prioritarie esigenze di stabilità. Nel periodo del negoziato si scaricava sul sindacato il peso della difficoltà di prendere decisioni, oggi quella di una decisione che si è dovuta prendere per decreto, mascherando di fronte alla opinione pubblica con il decisionismo le inadempienze accumulate in un anno dalla firma dell'accordo Scotti. In questo periodo si era cioè dimostrata la inaffidabilità del Governo quale inter-

locutore in uno scambio tra salario e contropartite consistenti in azioni di governo e amministrative. L'impossibilità dello scambio risulta quindi più evidente se si fa riferimento alle materie che ne sono oggetto e all'assenza di un quadro programmatico (non dico programmatorio) entro il quale collocarle. Ne risulta ancora più evidente la mistificazione operata da chi enfatizza il meccanismo di concertazione come di per sé risolutivo dei conflitti e per di più in senso riformatore.

Il negoziato e il decreto stesso acquistano così un più definito significato simbolico. È il fatto che conta e non tanto i contenuti. Tanto più che rispetto all'accordo del 1983 ha probabilmente pesato sull'epilogo del negoziato la riduzione sostanziale dei margini di manovra a disposizione per la mediazione a causa dell'assunzione politica di maggiori vincoli di bilancio (Carrieri). Il Governo non si è trovato più nella condizione di poter introdurre risorse risolutive nella trattativa tra sindacato e imprenditori mediando tra le parti e registrandone l'accordo, ma ha assunto il ruolo di decisore apparentemente *super partes*. Si tralasciano considerazioni più centrate sulle motivazioni dei ristretti margini di utilizzazione della spesa e delle entrate pubbliche quali strumenti di manovra nella trattativa, rimandando ad analisi sugli orientamenti prevalenti nei partiti di governo circa il taglio delle prestazioni di *welfare* e l'opposizione a nuove forme impositive. Basta a questo proposito sottolineare l'incompatibilità che sembra essere strutturale (spesso sottolineata sul piano teorico) tra orientamenti striscianti anti-*welfare* ed enunciate volontà di ricerca di concertazioni consensuali fondate sullo scambio.

Questa fase si chiude quindi con una grande rottura che ha valore sia simbolico che di merito, segna l'impraticabilità nelle condizioni attuali dello scambio neocorporativo, lascia contemporaneamente aperte tutte le questioni oggetto di negoziazione per iniziativa sindacale che trovano come proprio interlocutore il Governo e il sistema politico (fisco, politiche



dei redditi, leggi di indirizzo, gestioni della crisi industriale, servizi e spesa pubblica, etc.). Occorre aggiungere una considerazione di qualche rilievo circa il futuro del rapporto tra sindacato e Stato al livello centrale: mentre altre esperienze concluse con una concertazione a buon esito presupponevano ed hanno rafforzato il consenso di tutto il movimento sindacale, questa del 1984 si è conclusa con l'esclusione di una parte del movimento sindacale, e in particolare della componente maggioritaria dello schieramento sia sindacale che politico dei lavoratori, dalla sede in cui si formulano e assumono le decisioni. Ciò è stato consentito (e lo sarebbe stato in realtà anche in caso di raggiungimento del consenso di tutte le parti sindacali) dal sistematico scavalco del Parlamento, il che fa sorgere qualche sospetto circa la possibilità che si sia cercato di realizzare accordi secondo la prassi neocorporativa pensando anche ad altro, ovvero alla semplificazione del processo decisionale e delle sue regole del gioco.

Alla luce di queste ultime considerazioni, si può affermare la necessità di un impegno che conduca alla definizione di nuove regole e nuove garanzie per tutti gli attori di un rapporto che, pur senza assumere la forma del negoziato concertativo, è tuttavia ampiamente ipotizzabile che continui e su materie di non scarsa rilevanza. Ribadire a questo proposito la centralità da conquistare al Parlamento non significa allora rifarsi solo alla difesa delle sue prerogative costituzionali, ma anche introdurre nella discussione argomenti concreti circa la reale estensione dei soggetti che istituzionalmente partecipano alla definizione di grandi scelte sul terreno delle politiche economiche e sociali.

Per il sindacato il problema delle garanzie non si esaurisce però con il momento della formulazione (più o meno concertata) delle politiche, ma investe il nodo propriamente istituzionale del rapporto tra attività di indirizzo del Parlamento e attività attuative del Governo e della pubblica amministrazione. Gli stru-

menti a disposizione del sindacato (e più in generale del « sociale », vedi la discussione sui « nuovi diritti ») per controllare la qualità e i tempi dell'implementazione delle politiche governative è questione che si pone fin dagli anni '70 e non solo al livello centrale, anche se ancora scarsa ne appare la consapevolezza e la conseguente iniziativa da parte del sindacato. Di fatto questo non ha mai posto tali temi al centro del proprio rapporto con il sistema politico, trovando spazio forse in alcuni « pezzi » di cultura sindacale una visione della riforma amministrativa come zona sostanzialmente preclusa all'azione e al controllo sindacali. Tutto ciò ha prodotto alcuni limiti, vistosi ad esempio nella fase dell'« attuazione » di alcune politiche concordate il 22 gennaio 1983.

Esiste quindi una dimensione propriamente istituzionale degli interrogativi suscitati dalla conclusione di questa vicenda che non si riferisce solo in senso costituzionale allo strumento del decreto utilizzato in questa occasione, ma ad un'ottica complessiva con la quale il sindacato può guardare al proprio ruolo nel rapporto tra relazioni industriali - Governo - sistema politico.

4. — È più difficile fare ipotesi circa i processi che il decreto potrà innescare nei comportamenti dei soggetti contrattuali, salvo che per l'aspetto generale di indebolimento generalizzato dell'immagine sindacale e di rafforzamento dell'orientamento imprenditoriale a ricercare il massimo di discrezionalità e flessibilità nell'uso della forza-lavoro.

Per quanto riguarda l'immediato e la ricerca di nuovi rapporti unitari tra le confederazioni a partire da ipotesi di riforma strutturale del salario e della contrattazione, assume valore condizionante la caduta del decreto alla Camera dei deputati. In questo caso si eviterebbe di rendere operante la centralizzazione della manovra sulla dinamica salariale e si riaprirebbero spazi per la ridefinizione del sistema contrattuale.

La definizione centralizzata delle politiche salariali è elemento portante dei tentativi più o meno riusciti di scambio neo-corporativo e anche del decreto 1984. Vale la pena di notare a questo proposito che al periodo caratterizzato in Italia da un massimo di concertazione centralizzata ha corrisposto un massimo di riaffidamento dei meccanismi di determinazione del salario reale al mercato lungo una linea caratterizzata dalla ripresa di controllo sulla struttura retributiva da parte delle imprese, che erogano quantità anche rilevanti di salario in modo discrezionale, prevalentemente utilizzando i superminimi individuali, a vantaggio di fasce di « professionalità » forti sul mercato del lavoro. Si può ipotizzare allora che la centralizzazione della dinamica salariale sia avvenuta principalmente dal punto di vista della legittimità della rivendicazione, mentre gli aggiustamenti del salario di fatto hanno obbedito a logiche in gran parte diverse. Anche in condizioni di accordo centrale (1983) la dinamica delle retribuzioni di fatto non si è arrestata; in particolare non ha rispettato in realtà le « soglie » concordate centralmente, ma non certo a causa di spinte rivendicative sindacali generalizzate.

Se alcuni margini di contrattazione vi sono stati, è probabile che abbiano assunto caratteristiche diverse dal passato. In alcuni casi, al centro il tema della produttività è stato affrontato in modo da ottenere al livello aziendale il massimo di redistribuzione delle convenienze tra profitti e salari. Naturalmente è difficile disgiungere l'aspetto qualitativo della contrattazione (mobilità intra ed interaziendale, modificazione del sistema di orari, ambiente), dalle ricadute in termini salariali. Tutto ciò sembra essere comunque avvenuto al di fuori di un governo sindacale delle rivendicazioni inteso in senso tradizionale. Si è fatto questo accenno a quella che secondo il parere di osservatori sembra essere stata la dinamica reale delle retribuzioni nell'industria per alludere alla estrema difficoltà che incontrano — e non solo in Italia — formulazioni concertative nel governare realmente la dinamica della con-

trattazione salariale. Uno dei limiti fondamentali del decreto 1984 risiede sotto questo aspetto nel pretendere (ma il discorso vale anche per la contrattazione centralizzata con accordo) una definizione delle politiche salariali vincolante per i livelli inferiori senza lasciare margini di aggiustamento. Anche se ciò non avviene per quanto riguarda l'intera determinazione del salario, è evidente che l'intervento sul meccanismo di indicizzazione è effettuato entro questa logica di centralizzazione.

Combinata con l'osservazione precedente, quest'ultima invita alla riflessione circa gli effetti reali, di una certa ingovernabilità sociale, provocati da altre soluzioni per decreto di problemi relativi ad aggregati di politica economica tra i quali la dinamica salariale. In Francia, i risultati della manovra governativa effettuata senza ricorso alla concertazione con il sindacato ha avuto effetti economici abbastanza positivi, con l'inflazione discesa dal 14 per cento al 9 per cento (l'obiettivo era l'8 per cento) essendo anche accompagnata da misure di sostegno dei redditi più bassi, ma ha avuto anche effetti sociali di rigidità che si sono espressi in episodi di contrattazione sindacale frammentata e salarialista. È da notare inoltre come altre decisioni di rilievo, assunte in seguito senza il consenso delle parti sindacali, abbiano provocato risposte sociali dalla risonanza non indifferente (si pensi al caso Talbot o alle recenti vicende della ristrutturazione nel settore siderurgico). La decurtazione dei salari in Belgio, avvenuta per decreto e senza concertazione, ha provocato maggiore divisione tra i sindacati ed elevata turbolenza sociale e rivendicativa. In queste settimane in Spagna si deve al sindacato socialista il rifiuto di sottoscrivere un accordo centralizzato trilaterale che proponeva aumenti da mantenere al di sotto della soglia del 5 per cento.

Si tratta di situazioni quindi nelle quali, in presenza di accentuato pluralismo sindacale, decisioni unilaterali del Governo hanno finito per contribuire ad accentuare dinamiche di rivendicazione salariale diffuse e sostanzialmente incontrollabili dalle centrali sindacali, produttrici di ulterio-

ri divisioni politiche e differenziazione nelle logiche strategiche degli attori sindacali. Essendo presenti alcuni di questi ingredienti fondamentali nella situazione delle relazioni industriali italiane, dopo il decreto è prevedibile che alcuni degli effetti su accennati potranno riproporsi anche nel nostro paese.

Immediatamente dopo l'emanazione del decreto, una prima risposta è stata indirizzata al recupero nelle aziende delle quote di salario decurtate dall'articolo 3; poi, questa impostazione è stata progressivamente lasciata cadere dalla CGIL, mentre presumibilmente costituirà ancora oggetto della mobilitazione e delle iniziative rivendicative dei consigli dei delegati. A ridosso dell'emanazione del decreto osservatori avevano già ipotizzato questo tipo di effetti per quella parte di variabili macroeconomiche la cui determinazione trova origine nell'arena delle relazioni industriali: « le imprese si troveranno a decidere la loro politica dei prezzi in un clima di grave conflittualità (...) e potrebbero essere indotte a « comprare » la pace sociale di cui hanno bisogno mediante aumenti salariali concessi a livello aziendale », a meno che non valutino transitorio il movimento e « giudichino definitivamente capovolti i rapporti di forza col sindacato nelle fabbriche ». Fare previsioni in questo senso è sempre operazione rischiosa ma certamente il sostrato motivazionale che sostiene la spinta di questo movimento ha anche qualcosa a che fare con una critica alla passata gestione da parte delle confederazioni della politica di moderazione salariale. È lecito dunque attendersi una fase di contrattazione frammentata e dagli esiti diversi a seconda delle situazioni delle aziende e delle imprese, ma tendente in ogni caso a riaccendere conflittualità e rivendicazioni anche di ordine salariale.

La contrattazione del salario, oggetto più tradizionale delle politiche sindacali è, come si è cominciato a vedere, l'aspetto più seriamente coinvolto dall'intervento per decreto e quello sul quale la ricerca di soluzioni innovative nella struttura della contrattazione sembra poter essere af-

frontato per primo nel dibattito tra le forze sindacali. A questo proposito è evidente che la manomissione del meccanismo di indicizzazione, rappresenta elemento di non poco conto nella struttura della contrattazione del salario. « La scala mobile non è una clausola qualsiasi della contrattazione, ma dà un'impronta ad un sistema di relazioni industriali e all'intero sistema di governo del conflitto sociale. Che il salario sia automaticamente coperto dagli effetti dell'inflazione ha il significato di circoscrivere l'ambito dell'ordinaria trattativa sindacale agli aumenti retributivi in rapporto all'aumento del profitto di impresa, mettendo fuori campo la difesa del potere di acquisto del salario reale » (Barcellona).

L'esclusione del meccanismo di copertura implica il necessario ritorno di gran parte delle energie contrattuali del sindacato alla difesa del salario reale dall'inflazione, con evidente maggiore difficoltà ad intervenire su materie quali organizzazione del lavoro, orario, controllo delle ristrutturazioni, contrattazione territoriale, riforma del governo del mercato del lavoro, eccetera. La ripresa della contrattazione, le materie interessate effettivamente, le forme e gli esiti costituiscono dopo il decreto, di nuovo una incertezza. Il ripensamento che si sta faticosamente avviando dentro il sindacato non può corrispondere solo alla ricerca di un modello, di un'« ingegneria contrattuale » solo per ipotesi più efficace di quella vigente. Una riforma complessiva, o comunque mutamenti da introdurre nella struttura contrattuale, ha anche il significato di una ridefinizione (o definizione più precisa) della natura sociale e delle forme organizzative del sindacato. Non a caso, la differenziazione delle logiche strategiche che si è manifestata ed alla quale si è già accennato trova immediati riscontri nella divisione manifesta intorno alle diverse ipotesi sulle forme di organizzazione e di democrazia sindacale così come su quelle della contrattazione. Si tratta, come si è avvertito in precedenza, di differenziazioni già presenti e mature ben da prima della conclusione con il decreto di questa vicenda, che alcuni

spingono fino ad una scelta differenziata in ordine alla natura della rappresentatività sociale che il movimento sindacale intende nelle sue articolazioni confederali esprimere. È certamente evidente che scelte diverse in ordine alle politiche salariali ed alla stessa qualità dei meccanismi di indicizzazione finiranno per privilegiare la tutela di interessi diversi anche all'interno del lavoro dipendente e quindi per addensare fasce di consenso socialmente diversificate intorno ai sindacati.

Un effetto generale degli avvenimenti culminati con l'emanazione del decreto sulla contrattazione sarà presumibilmente quello di accentuare la già presente tendenza all'indebolimento del sindacato anche nei confronti delle controparti imprenditoriali, sia sul versante salariale, che, a maggior ragione, su quello del controllo delle ristrutturazioni. Va notato a questo proposito che il sindacato-soggetto politico degli anni '70 presupponeva un attore di fatto forte intanto nelle relazioni industriali e quindi nei confronti delle controparti istituzionali. Il rovesciamento che si può determinare in questa situazione è totale: il sindacato indebolito nelle relazioni industriali da molteplici fattori vi fa ritorno con un'immagine e con forze profondamente segnate dalla sconfitta patita nel confronto con il Governo. E il ritorno avviene in una condizione fortemente segnata da nuove articolazioni degli interessi rappresentati, che fanno seguito a modificazioni intervenute nella produzione e nel rapporto anche soggettivo con il lavoro di ampie fasce di società. Il problema della capacità sindacale di dialogare (ancor prima che di rappresentare) con soggetti di questo tipo recuperando nuovi livelli di unità rivendicativa è sicuramente di ardua soluzione: « non c'è, su concrete priorità rivendicative una solidarietà spontanea e diffusa tra i soggetti reali (...) nel senso che l'unione appare sempre meno conveniente per aree sempre più vaste di forza lavoro » (Trentin).

Alla luce anche di queste considerazioni il tentativo di recupero contrattato del salario in azienda appare comunque esposto al rischio di enormi differenziazioni di

esiti, con una divisione (rapportata alle risorse contrattuali effettivamente disponibili) in zone « forti » e zone « deboli » nei settori e nel territorio.

La problematica contrattuale è quindi composta di voci diverse che trovano origine in problematiche economiche ma anche prettamente sociali, nel senso che alle spalle (o dentro) quell'azione collettiva che è la contrattazione devono stare processi di motivazione sociale abbastanza facilmente sintetizzabili dalle scelte effettuate per le rivendicazioni. Accanto a queste stanno tematiche come quella dei livelli di contrattazione, e in particolare del contratto nazionale di categoria, già da tempo sottoposto ad una sensibile erosione di contenuti e di significatività. Già nel 1983 (ma anche da prima, Dal Co) i contratti nazionali di categoria furono sostanzialmente predeterminati nei contenuti dall'accordo del 22 gennaio, risultandone anzi praticamente delle appendici, anche se faticose e generatrici di ulteriore conflitto. Il rafforzamento della prospettiva di centralizzazione (decreto) e altre ipotesi come quelle sulla contrattazione annuale dell'intero salario o di parte di esso tolgono evidentemente ulteriore peso alla contrattazione nazionale di categoria, e con essa ad un modo di strutturarsi delle organizzazioni sindacali, anche di quelle degli imprenditori (federazioni di categoria).

Un ultimo accenno va fatto, anche al di là delle specifiche ricadute contrattuali, alle caratteristiche assunte dal movimento di protesta nei confronti del decreto, partendo dall'assunto che non si tratti di una pura mobilitazione politica, ma che abbia invece una propria specifica rilevanza di tipo sindacale e quindi nell'ambito delle relazioni industriali.

La ripresa della partecipazione operaia (con punte molto forti anche in alcuni settori dei pubblici servizi) possiede sicuramente aspetti diversi: da un lato esiste la tendenza a rafforzare, nel momento della radicalizzazione del conflitto, le identità collettive, e particolarmente quelle presenti ma in condizioni di latenza per una fase non breve (l'identità di classe, comunista); da un altro lato alcuni episodi sembrano

manifestare la difficoltà che incontrano altre identità presenti tra i lavoratori di fronte alle scelte del sindacato di appartenenza (scollamento nella base di CISL e UIL, superiore a quanto queste organizzazioni siano pubblicamente disposte a riconoscere). In ogni caso il movimento dei delegati costituisce sicuramente una risorsa, ma anche una complessità per tutte le organizzazioni sindacali, nel senso che non rappresenta lo sviluppo senza soluzione di continuità dell'azione sindacale di questi anni, ma per molti aspetti ne critica fortemente la gestione. Un nodo esemplificativo della non-linearità ipotizzabile nei rapporti tra movimento e sindacati è costituito dalla questione dei coordinamenti dei consigli ancor più che dalle ipotesi di generalizzazione dei conflitti e degli scioperi.

Così come per gli altri aspetti sopra tratteggiati quello della rottura dell'unità sindacale è elemento solo in parte riconducibile fra gli effetti del decreto. Se è vero che per il sindacalismo si chiude un'epoca è anche vero che le condizioni di crisi erano già ampiamente mature e dalle vicende ultime hanno ricevuto solo una consistente accelerazione. Il rifugio (sembra di poter dire da parte di tutti) nella centralizzazione trova origini con molte probabilità, oltre che in una crisi strategica, nella crisi della rappresentatività e della stessa capacità di dare forma agli interessi da tutelare.

Rispetto a queste considerazioni (l'unità è in crisi anche a causa di obiettivi rivendicativi che non unificano più le forze del lavoro dipendente) risulta poco credibile che una ripresa del processo unitario possa essere resa possibile da una ipermediata riformulazione di ipotesi comuni circa la riforma del salario, magari destinata a rappresentare un terreno per ulteriori mediazioni con la maggioranza parlamentare ed il Governo. Altrettanto dicasi per le ipotesi di riforma della struttura contrattuale, qualora appunto si arrestino alla ricerca di mediazioni formali come quelle che hanno sostanziato il dibattito sindacale di questi ultimi anni. Questo movimento sembra richiedere an-

che posizioni (oppure mediazioni) leggibili rispetto alle proposte sindacali nel periodo del negoziato. In quella fase si era persa cioè la tradizionale leggibilità della conduzione e dei risultati dell'azione sindacale in chiave di conquista-sconfitta-compromesso. Quest'ultimo ha preso decisamente il sopravvento quale forma dell'esito dell'azione sindacale, e, laddove le prime due sono di più agevole presentazione e lettura, il compromesso come esito abbisogna, per raccogliere consenso, di informazioni più complesse e complete per essere convincenti.

Una interpretazione che qui si propone è che la rottura del negoziato, il decreto, ed il successivo combinarsi di mobilitazione e lotta parlamentare rappresentano una notevole chiarificazione, in termini di maggiore leggibilità dei termini e dell'esito del conflitto, determinando la più agevole ed immediata partecipazione di protesta.

5. — Sulla *vexata quaestio* della copertura finanziaria del decreto sul costo del lavoro è ormai possibile fare piena chiarezza. Che il decreto comporti oneri per la finanza pubblica, sotto forma di minori entrate o di maggiori spese, risulta ormai ufficialmente dalle esplicite ammissioni contenute nella « Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato per l'anno 1984 », testé presentata alla Camera dal Ministro del tesoro, ai sensi della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Atto Camera, doc. XXXV, pagg. XXVII, XXVIII, XXIX).

Si legge, infatti, nella Relazione di cassa:

« il blocco delle tariffe comporterebbe minori introiti netti per complessivi miliardi 400, riferentisi per miliardi 250 all'Azienda ferroviaria — sempreché i minori introiti dell'Azienda postale possano essere compensati da corrispondenti aumenti di gettito delle tariffe non rientranti nell'indice ISTAT dei prezzi al consumo — e per la parte restante alle Aziende locali di trasporto;

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

la predeterminazione degli scatti di scala mobile determina minori erogazioni ai dipendenti pubblici in servizio per circa 950 miliardi;

il differimento di circa 2 mesi del termine per la revisione del prontuario terapeutico, la cui iniziale decorrenza era fissata per la prima decade dello scorso mese di febbraio con un risparmio per il 1984 dell'ordine di 2.500 miliardi, implica un minore risparmio, e quindi un maggior onere, che può cifrarsi in 250 miliardi;

la rideterminazione degli importi di reddito familiare ai fini della fruibilità della quota integrativa degli assegni di famiglia per i figli minori a carico ha effetto nullo, in quanto ai maggiori oneri per le prime classi di reddito fanno riscontro — in termini pressoché equivalenti — minori gravami per le classi di reddito più elevate;

gli effetti indotti, vale a dire quelli conseguenti alle modifiche attese nell'evoluzione delle principali variabili macroeconomiche prima specificate, si risolvono in riduzioni da un lato degli oneri per interessi (miliardi 3.000, nell'ipotesi di ulteriore diminuzione di 2 punti dei tassi nominali) e per acquisto di beni e servizi (miliardi 100) e, dall'altro lato, essenzialmente degli introiti IRPEF relativi alle ritenute sui dipendenti privati e pubblici (pari per il 1984 a 500 miliardi — di cui 100 per i dipendenti dello Stato e delle Aziende autonome — tenuto conto delle modalità temporali del loro versamento) e di quelli IVA ».

Concorda sulla sussistenza di oneri per la finanza pubblica anche il recentissimo Rapporto C.E.R. su « Scala mobile e finanza pubblica », che ne dà peraltro una quantificazione assai diversa da quella contenuta nella relazione di cassa. Gli effetti del blocco delle tariffe sono calcolati dal CER in minori introiti per 1.900 miliardi (a fronte dei 400 indicati dal Tesoro, stima che, secondo il CER, « pare rappresentare più un desiderio che una previsione »); le minori entrate tributarie

in 2.000 md., cui dovrebbero aggiungersi minori introiti per contributi sociali per 1.200 miliardi. Aumenterebbero peraltro, nelle stime CER, le riduzioni di spesa per acquisto di beni e servizi (500 md.) e per il personale (980 md.); mentre la riduzione di oneri sugli interessi sul debito pubblico salirebbe a 4.200 md.

Concorda anche il pur recentissimo rapporto di previsione di « Prometeia », che anch'esso dà peraltro degli oneri prodotti dal decreto a carico della finanza pubblica una quantificazione differente da quella governativa. Secondo Prometeia, infatti, il decreto comporterebbe, per l'esercizio 1984, una riduzione di entrate tributarie e contributive per 2116 miliardi, alle quali dovrebbero aggiungersi le minori entrate dovute al blocco delle tariffe e le maggiori spese dovute al rinvio della revisione del prontuario terapeutico, entrambe non quantificate dall'istituto di ricerca bolognese; a fronte di tali oneri, secondo Prometeia, si può prevedere una riduzione di oneri per consumi pubblici per 1232 miliardi, per prestazioni sociali per 379 md. e per gli interessi sul debito pubblico per 590 md. (è evidente che Prometeia, a differenza del Ministero del Tesoro e del CER, ha tentato di quantificare la riduzione degli oneri per interessi ascrivibili agli effetti diretti e indiretti del decreto e non genericamente prevedibile in relazione alla evoluzione in atto di variabili macroeconomiche).

A ben vedere dunque, nessuno contesta che diverse disposizioni del decreto comportino oneri per la finanza pubblica (è appena il caso di ricordare, infatti, che l'obbligo di « indicare » nella legge la copertura finanziaria degli oneri relativi, imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, si estende, per costante interpretazione della Corte costituzionale e per il disposto dell'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, sulla riforma del bilancio e della contabilità dello Stato, alle leggi che comportino oneri « sotto forma di minori entrate »).

Si obietta peraltro: a) che tali oneri sarebbero ampiamente compensati dagli effetti positivi che il decreto produce per

la finanza pubblica; *b*) che non si tratterebbe comunque di oneri diretti, ma di effetti « conseguenti alle modifiche attese nell'evoluzione delle principali variabili macroeconomiche »; *c*) che non si tratta di oneri a carico del bilancio dello Stato, ma del bilancio di altri enti, non insorgendo l'obbligo di copertura fino a che lo Stato non decida di intervenire con trasferimenti a ripiano degli eventuali relativi disavanzi; *d*) che, nel caso del blocco delle tariffe, gli oneri non deriverebbero dagli effetti della disposizione legislativa, ma dei provvedimenti amministrativi che eventualmente saranno adottati dal CIP e dai CPP; *e*) che sede idonea per provvedere alla copertura di tali oneri non sarebbe comunque il decreto in oggetto, ma la legge di assestamento del bilancio dello Stato per il 1984.

Nessuna di tali obiezioni regge, tuttavia, al confronto con elementari riflessioni giuscostituzionalistiche e giuscontabilistiche. Molte fra esse, anzi, rivelano un'ignoranza dei principi fondamentali del nostro ordinamento e delle nozioni basilari della contabilità dello Stato tale da suscitare preoccupazioni assai serie. Vediamo di esaminare partitamente tutte le ricordate obiezioni.

A) Che gli oneri indotti dal decreto siano sostanzialmente compensati dalle conseguenze finanziarie positive ad esso riconducibili, è questione che non risolve affatto il problema della copertura finanziaria. L'articolo 81 della Costituzione impone ad « ogni legge che importi nuove o maggiori spese » (anche sotto forma di minori entrate) di « indicare i mezzi per farvi fronte »: quest'obbligo di indicazione dei mezzi finanziari (previa quantificazione degli oneri) sussiste — per costante interpretazione giurisprudenziale — anche qualora i mezzi siano agevolmente riferibili agli effetti delle disposizioni della stessa legge di spesa, anche allorché, in altri termini, il saldo delle conseguenze finanziarie indotte dalla legge sia positivo.

L'obbligo imposto dall'articolo 81 della Costituzione ha infatti un carattere essenzialmente formale; ma il rispetto delle

forme ha qui un'importante portata sostanziale, è direttamente strumentale al rispetto dei principi fondamentali di equilibrio del bilancio. Solo infatti quantificando esattamente gli oneri prodotti dalla legge di spesa e identificando i mezzi necessari per farvi fronte (ancorché prodotti dalla legge stessa) è possibile verificare che tale copertura sostanziale vi sia, e soprattutto è possibile evitare che mezzi di copertura o spazi finanziari (in ipotesi, creati dalla medesima legge di spesa) possano essere successivamente utilizzati (magari più volte) per la copertura di oneri prodotti da ulteriori leggi di spesa.

In altri termini: ogni volta che una disposizione di legge comporta oneri la Costituzione impone di quantificarli e di indicare la copertura; anche quando la copertura può essere agevolmente reperita utilizzando disposizioni della stessa legge che aumentano le entrate o riducono altre voci di spesa. Solo così si evita il frequente episodio della riutilizzazione (a copertura di nuove spese) di disponibilità finanziarie già conteggiate a copertura di altri oneri: si evita quella sorta di moltiplicazione dei pani e dei pesci, che — come già ebbi modo di sottolineare — nel Vangelo è un miracolo, nella finanza pubblica è solo un imbroglio.

Nel caso di specie, occorre dunque (ed occorre ora, se non si vuole violare platealmente il disposto dell'articolo 81 della Costituzione) quantificare gli oneri prodotti dall'articolo 1 del decreto (minori entrate per il blocco delle tariffe), dall'articolo 3 (minori entrate tributarie e contributive per la riduzione delle basi imponibili per effetto della predeterminazione dei punti della contingenza), e dall'articolo 4 (maggiori spese rispetto al previsto per il rinvio della revisione del prontuario terapeutico), ed indicare la relativa copertura, utilizzando per esempio, per una parte, la riduzione degli oneri per l'indennità di contingenza agli statali (capitolo 6858 dello stato di previsione della spesa del Tesoro), dall'altra la riduzione degli oneri per interessi sul debito pubblico (capitoli 4677 e 4691 del medesimo stato di previsione), esattamente

te indicando l'ammontare delle riduzioni da operare per ciascun capitolo.

Quanto al profilo sostanziale, poi, è dubbio che gli effetti finanziari del decreto possano considerarsi in equilibrio: da una parte, infatti, la riduzione degli oneri per interessi sul debito pubblico può solo in modesta misura attribuirsi agli effetti del decreto sul costo del lavoro, derivando da complessi fattori interni ed internazionali che hanno consentito in questi mesi una consistente riduzione dei tassi nominali sui titoli del debito pubblico; dall'altra, come ha esattamente sottolineato il professor Spaventa in sede di audizione presso la Commissione Bilancio, è contestabile che una riduzione dei tassi nominali di interesse sui titoli del debito pubblico, fermi restando i tassi reali, dia luogo ad una riduzione del disavanzo, e dunque ad uno spazio finanziario legittimamente utilizzabile, ai sensi dell'articolo 4, penultimo comma, della legge n. 468, per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese (dal punto di vista reale, infatti, non si ha in tal caso alcun miglioramento del saldo del risparmio pubblico, condizione posta dalla legge, in applicazione del principio posto dall'articolo 81 della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese di parte corrente).

B) Non è contestabile la necessità di operare una distinzione tra effetti direttamente prodotti dalla legge di spesa (nel caso, dal decreto sul costo del lavoro) sulla finanza pubblica ed effetti indirettamente derivanti dall'evoluzione delle variabili macro-economiche indirettamente indotta dalla legge stessa. Solo i primi (effetti diretti) danno luogo ad oneri dei quali deve essere indicata la copertura finanziaria ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, ovvero producono disponibilità finanziarie utilizzabili come mezzi per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese. La distinzione tra oneri diretti e oneri indotti è per la verità presente nella già citata Relazione di cassa, la quale attribuisce la riduzione di introiti determinata dal blocco delle tariffe (cifrata in 400 miliardi), il

maggior onere derivante dal differimento della revisione del prontuario terapeutico (250 miliardi), e la minor spesa per erogazione ai dipendenti pubblici in dipendenza della predeterminazione degli scatti di scala mobile (950 miliardi) agli effetti diretti del decreto, e attribuisce invece la riduzione di introiti IRPEF e IVA, e di oneri per interessi e per acquisto di beni e servizi, agli effetti indiretti o « indotti » del decreto stesso. È incontestabile dunque, che, anche secondo la Relazione di cassa, il decreto produce oneri diretti, dei quali occorre costituzionalmente indicare, nella legge stessa, la quantificazione e la relativa copertura finanziaria.

Vi è tuttavia da osservare che la Relazione di cassa inserisce indebitamente tra gli effetti indotti o indiretti anche quella parte della prevista riduzione di gettito tributario e contributivo che si deve al « taglio » di tre punti della indennità di contingenza direttamente determinato dall'articolo 3 del decreto-legge. Per quanto concerne il gettito dell'IRPEF, non c'è dubbio che l'articolo 3 del decreto comporta una riduzione di base imponibile stimabile in 224.400 per ciascun lavoratore dipendente: il conseguente effetto negativo diretto sul gettito dell'IRPEF è stimato in 890 miliardi dagli esperti del CER (calcolando un'aliquota marginale media del 27 per cento), in 631 miliardi dagli esperti di Pro-meteia. Si tratta qui di un onere, in termini di minore entrata, che va quantificato e coperto finanziariamente, a differenza dell'ulteriore onere dovuto alla prevedibile riduzione del gettito dell'IRPEF e dell'IVA conseguente a modifiche di variabili macro-economiche indirettamente indotte dal decreto (nelle stime del CER, per esempio, 890 miliardi rappresenterebbero le minori entrate fiscali per le quali occorre prevedere idonea copertura, in quanto direttamente determinate dagli effetti dell'articolo 3 del decreto, 1.110 miliardi, viceversa, rappresenterebbero le minori entrate fiscali solo indirettamente riconducibili alle disposizioni del decreto e quindi non abbisognanti immediata copertura finanziaria). Analogo discorso deve essere fatto per la riduzione di gettito contribu-



tivo, stimata in 1.316 miliardi da Prometeia, in 1.200 miliardi dal CER.

Di conseguenza, gli oneri diretti suscettibili di copertura finanziaria ascenderebbero a 1.150 miliardi secondo le stime della Relazione di cassa correttamente interpretate, a 3.990 miliardi secondo le stime del CER e a 2.060 miliardi secondo le stime di Prometeia, che, peraltro, prescindono dagli effetti dell'articolo 1 del decreto.

C) La considerazione che una parte non irrilevante degli oneri prodotti dal decreto è imputabile al bilancio di enti del settore pubblico allargato diversi dallo Stato, e per i quali, al momento, non è prevista alcuna forma di trasferimento compensativo a carico del bilancio statale, è del tutto inconferente ai fini della applicazione del precetto dell'articolo 81 della Costituzione. Secondo l'articolo 27 della fondamentale legge n. 468, sulla riforma del bilancio e della contabilità dello Stato, « le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato devono contenere l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali »: è pacifico che tale copertura non deve necessariamente consistere in trasferimenti dal bilancio dello Stato, ma ciò non toglie che comunque una copertura debba essere espressamente indicata. La Corte costituzionale (sentenza n. 92 del 1981 e 307 del 1983) ha ritenuto tale disposizione della legge n. 468 come direttamente attuativa del principio dettato dall'articolo 81, quarto comma della Costituzione, in quanto questo principio costituzionale « non può essere eluso dal legislatore, addossando ad enti rientranti nella così detta finanza pubblica allargata, nuove o maggiori spese, senza indicare i mezzi con cui farvi fronte »: in altri termini, la Corte costituzionale dichiara in tal modo che la violazione dell'articolo 27 della legge n. 468 si tradurrebbe, inevitabilmente, in una violazione dell'articolo 81 della Costituzione, ciò che del resto il legislatore - e ne fanno fede i lavori pre-

paratori della legge n. 468 - aveva esattamente inteso.

Di conseguenza, ancorché gli articoli 1 e 4 del decreto impongano oneri ai soli bilanci di enti del settore pubblico allargato, resta vero che anche per questi è costituzionalmente necessario prevedere idonea copertura. Del resto, dopo che per anni si è giustamente e quasi ossessivamente ripetuto che l'adeguamento (quanto meno parziale) delle tariffe dei servizi pubblici ai costi dei medesimi era da considerarsi obiettivo essenziale ai fini del contenimento del fabbisogno del settore pubblico (dappoiché, prima o poi, il differenziale tra tariffe e costi dei servizi si traduce in *deficit* dei bilanci delle aziende autonome e delle aziende pubbliche locali che devono essere ripianati a carico della finanza pubblica), non è certamente credibile la tesi di chi oggi pretendesse sostenere viceversa che il blocco delle tariffe non produrrà alcuna conseguenza sulla finanza pubblica. Tanto più la questione appare rilevante, se, come si deve, si muove dalla considerazione che gli effetti sull'inflazione del disavanzo del settore pubblico non sono certamente inferiori di quelli ascrivibili alla dinamica del costo del lavoro.

D) Facilmente contestabile è l'obiezione, inopinatamente prospettata dal Ministro del tesoro, secondo la quale gli oneri, in termini di minori introiti, determinati dal blocco delle tariffe non andrebbero quantificati e muniti di idonea copertura finanziaria, perché essi sarebbero determinati non già dalla disposizione del decreto, ma dai provvedimenti amministrativi che, sulla base e in applicazione di tale disposizione saranno adottati dalle competenti autorità (CIP, CPP, Regioni, ecc.).

Per vero, questo argomento prova troppo. Pressoché tutte le leggi di spesa abbisognano di una serie di provvedimenti amministrativi attuativi affinché le spese da esse previste si traducano effettivamente in impegni sugli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato. Basti pensare al caso elementare di una legge che preveda uno stanziamento per un piano

di opere pubbliche e alla successiva catena di provvedimenti necessari per la definizione del piano medesimo, il riparto delle somme stanziare, l'appalto delle opere e la relativa aggiudicazione.

L'articolo 81 della Costituzione conserva invero la sua portata normativa, solo se l'obbligo di indicazione della copertura finanziaria è riferito al momento della deliberazione legislativa della nuova o maggiore spesa o della minore entrata, ancorché tale deliberazione debba essere ulteriormente attuata e concretata da successivi provvedimenti amministrativi.

Non par dubbio dunque che l'articolo 1 determini direttamente oneri al bilancio di enti del settore pubblico allargato, ancorché tali oneri siano oggi stimabili con qualche precisione soltanto per una parte di essi (le autorità competenti in materia di determinazione di tariffe e prezzi amministrati potrebbero infatti, a rigore, tenersi al di sotto del « tetto » fissato dall'articolo 1 del decreto). Questa parte degli oneri medesimi, in quanto già determinata dal decreto, deve essere dunque coperta (solo per le aziende pubbliche locali, secondo un'accurata stima della Cispel, si tratta di 606 miliardi).

E) Del tutto inaccettabile è infine la ipotesi, prospettata dai rappresentanti del Ministero del tesoro, di rinviare alla legge di assestamento del bilancio l'indicazione della copertura finanziaria degli oneri prodotti dal decreto-legge. Come è noto, e come risulta chiaramente dall'articolo 17 della legge n. 468, la legge sull'assestamento del bilancio ha la medesima natura della legge di bilancio dei cui stanziamenti approva la versione definitiva (salvo ulteriori variazioni ai sensi del secondo comma del medesimo articolo 17). Di conseguenza, la legge di assestamento del bilancio non può prevedere o autorizzare nuove o maggiori spese né fornire ad esse la necessaria copertura finanziaria: se ciò facesse, verrebbe violato il principio posto dall'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, che stabilisce espressamente che « con la legge di appro-

vazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese ».

È noto che la Corte costituzionale, con giurisprudenza del tutto costante (sentenze n. 66 del 1959, nn. 16, 31, 32, 36 del 1961, n. 158 del 1969, nn. 140 e 150 del 1976), ha sottolineato che l'assolvimento dell'obbligo di indicazione della copertura finanziaria per gli oneri prodotti da ogni nuova legge a carico del bilancio dello Stato o del bilancio degli enti del settore pubblico allargato non può essere rinviato alla legge di bilancio, così come alle leggi di variazione di bilancio e alla legge di assestamento di bilancio, senza violare il dettato dell'articolo 81, che impone che esso formi oggetto della legge sostanziale di spesa. Nell'assestamento del bilancio potranno essere considerati esclusivamente gli effetti indiretti del decreto, e dunque le riduzioni di oneri per interessi derivanti dal calo dei tassi e le riduzioni del gettito fiscale o contributivo derivanti dalle attese modifiche di variabili macro-economiche.

Nessuno degli argomenti addotti al fine di dimostrare la legittimità dell'assenza nel decreto-legge di una disposizione che, quantificati gli oneri da esso prodotti, ne indichi un'idonea copertura finanziaria, presenta dunque un minimo di consistenza. La violazione del dettato dell'articolo 81 è allo stato un vizio di legittimità costituzionale non superabile, altrimenti che con una modifica del testo del decreto da introdursi in sede di legge di conversione.

È appena il caso di rilevare del resto che l'articolo 81 della Costituzione, a differenza di altre disposizioni costituzionali, indica come destinatario diretto delle sue prescrizioni il legislatore (« ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte »). A differenza di altre censure di costituzionalità, che in casi dubbi il legislatore può, al limite, rimettere alla valutazione di altri organi dello Stato, nel caso dell'obbligo di copertura finanziaria è essenzialmente il Parlamento che deve farsi carico del rigoroso rispetto di una disposizione quan-

t'altre mai fondamentali al fine del governo della finanza pubblica e del risanamento dei conti dello Stato.

6. — Basterà dedicare qualche cenno soltanto alle questioni relative alla legittimità costituzionale dell'articolo 3 del decreto in relazione agli articoli 3, 36, 39, 40, 53 della Costituzione: esse hanno formato infatti fin dall'inizio oggetto di un vivace dibattito ed anche di più di una ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale del giudizio sulla costituzionalità del decreto stesso.

I precedenti da varie parti ricordati non valgono in realtà a contrastare rilievi e obiezioni in ordine alla costituzionalità del decreto.

Si deve anzitutto fare riferimento alla legge n. 741 del 1959, oggetto di decisioni da parte della Corte costituzionale: tale legge prevedeva una delega al Governo affinché questo con propri decreti stabilisse i trattamenti salariali minimi.

La dottrina più accreditata sostenne, a ragione, che con tale legge non si interveniva sull'autonomia contrattuale ma semplicemente sui limiti minimi salariali e normativi; inoltre la stessa legge prevedeva che il Governo tenesse conto nell'emanare gli indicati decreti delle clausole contenute negli accordi sindacali per i quali, in definitiva, veniva estesa l'efficacia, supplendo alla mancata attuazione dei meccanismi previsti dall'articolo 39 della Costituzione, ma concorrendo a rafforzare l'autonomia contrattuale collettiva, non già ad indebolirla.

Dunque la legge n. 741 costituiva un momento di attuazione dell'articolo 36 della Carta fondamentale e, rispetto al provvedimento in esame, integra un'ipotesi non solo diversa ma opposta, poiché nessuna modificazione veniva apportata al sistema delle fonti normative.

Rilevante appare anche la sentenza n. 141 del 1980, con la quale la Corte costituzionale esaminò profili di lesione del principio di eguaglianza ad opera della legge n. 91 del 1977; la Corte sottolineò allora che la tendenza del Parlamento a battere le vie di sempre ed a non muove-

re alla ricerca delle « ricchezze nuove » meno agevolmente identificabili, può essere censurata, ma si tratta di un giudizio politico riservato agli elettori ed alle forze sociali cui la Corte ritiene di non potersi sostituire; essa, viceversa, escluse che la ricordata legge violasse l'articolo 53 della Costituzione poiché era in essa carente l'effetto ablatorio che di questa disposizione costituzionale rappresenta la fattispecie, laddove nel decreto-legge in oggetto l'effetto ablatorio è presente, stante gli effetti permanenti che discendono dal provvedimento. Sempre la Corte costituzionale, con la sentenza n. 142 del 1980, osservò che la progressiva esclusione dal computo dell'indennità di anzianità del punto di contingenza non arreca offesa in misura censurabile al criterio della quantità del lavoro assunto come durata del rapporto, pur non escludendo, per altro, che nel futuro tale esclusione, in difetto di una congrua compensazione, possa rischiare di determinare squilibri più gravi di quelli già in atto; ciò avrebbe dovuto indurre i reggitori della cosa pubblica a porre mano ad adeguati bilanciamenti, al fine di evitare offesa non solo agli articoli 3 e 36, ma anche all'articolo 38 della Costituzione.

L'autonomia contrattuale collettiva trova preciso fondamento nella parte immediatamente precettiva dell'articolo 39 della Costituzione. Essa contraddistingue la libertà dell'organizzazione sindacale, diversificandola dalla libertà di associazione in generale, garantita da altra disposizione della Costituzione. La libertà di organizzazione sindacale è, in effetti, innanzitutto la libertà di associazioni connotate dalla finalità di rappresentare lavoratori o datori di lavoro nella contrattazione del rapporto di lavoro. Lo stesso diritto di sciopero, nel suo nucleo mai contestato (lo sciopero come strumento di pressione a fini contrattuali), verrebbe vanificato, se venisse meno l'autonomia dei lavoratori organizzati nella contrattazione delle condizioni e del contenuto del rapporto di lavoro. Trattasi, certamente, di un'autonomia *sub lege*: ma alla legge spetta dettare regole del gioco, condizioni, vincoli, limiti,

non già sostituire con atto di impero le clausole dei patti stipulati in concreto tra le parti. Il Parlamento (e, *a fortiori*, il Governo) non possono, né devono trasformarsi, da legislatori e arbitri, in « terza parte » del sinallagma contrattuale, in una sorta di sede d'appello, cui ognuna della parti sociali potrà ricorrere per modificare clausole sfavorevoli, col risultato di rendere precario e provvisorio ogni impegno e obbligo contrattualmente stipulato.

In altri termini: come ogni autonomia costituzionalmente garantita (si pensi all'autonomia regionale, o a quella universitaria), anche l'autonomia sindacale trova regole e limiti nella legge. Ma nella legge generale, che fissa regole per tutti, non già in una legge o in un decreto-provvedimento, che interviene sull'applicazione delle regole del gioco, invece di provvedere a modificarle per l'avvenire. Anche sotto questo profilo, vale il paragone con altre autonomie costituzionalmente garantite. Ammettere che esse possano essere sostituite, nel loro concreto esplicarsi, dall'intervento di impero del legislatore, significa, in realtà, accettare la totale vanificazione della garanzia costituzionale dell'autonomia.

Inoltre, non si può non effettuare una valutazione comparata dei diversi valori costituzionali che vengono in considerazione esaminando il decreto, valutazione che involge altri valori costituzionali oltre quello del lavoro. E proprio tale considerazione induce ad una valutazione del rapporto intercorrente tra l'articolo 39 e l'articolo 41 della Costituzione. Da taluno si è ricordato che interventi legislativi sono stati operati anche in altri settori, e si è fatto riferimento alla disciplina dell'equo canone. Tali argomentazioni trascurano però un dato fondamentale, e cioè che l'intervento nell'ambito dei contratti ordinari è giustificato dalla necessità di tutelare il contraente più debole, laddove nell'ambito dei rapporti di lavoro la tutela di tale contraente, il lavoratore, è istituzionalmente demandata alle organizzazioni sindacali. Inoltre, l'area della negoziazione delineata dall'articolo 39 non incontra i vincoli previsti dagli articoli 41 e 42: essa è infatti più ampia, in relazione alla

natura dei soggetti che vengono in considerazione; di più, gli accordi sindacali non possono essere ricondotti nell'ambito dell'articolo 41 della Costituzione poiché questo fa riferimento alla iniziativa economica privata che è ritenuta equivalente al diritto di impresa. Né, infine, è possibile fare riferimento, per la definizione delle condizioni in cui l'attività sindacale può svolgersi, al concetto di ordine pubblico economico poiché tale concetto, inteso nel modo in cui è stato elaborato dalla dottrina francese, è del tutto estraneo al contenuto del provvedimento in esame.

Quanto poi alle singole norme del provvedimento, non è certo invocabile il fine perequativo a giustificazione dell'articolo 3 che costituisce la disposizione fondamentale del provvedimento stesso: con tale disposizione si incide direttamente sul salario mentre non si interviene in alcun modo su altre forme di indicizzazione che pure hanno un peso più rilevante. Inoltre, tale intervento, effettuato in presenza dell'« accordo Scotti » che prevedeva precisi limiti per gli incrementi salariali ed il blocco della contrattazione per 18 mesi, incide sull'indicizzazione dei salari violando la soglia della retribuzione sufficiente e proporzionale al lavoro prestato.

7. — Mi limiterò a qualche cenno sui principali motivi di dissenso sulle singole norme del decreto-legge in oggetto.

La disciplina proposta con l'articolo 1, in tema di controllo dei prezzi (anche in questo caso evitando di intervenire sulle regole del gioco, ma interferendo sull'applicazione in concreto di delicati meccanismi istituzionali), presenta una serie di macroscopiche violazioni dei principi costituzionali di cui agli articoli 23 e 41, e più ancora di ogni esigenza di trasparenza del mercato, come sottolinea la pregiudiziale presentata dall'onorevole Minervini.

Essa infatti dimentica che tutto il meccanismo di intervento dello Stato nel mercato, attuato attraverso il Comitato interministeriale dei prezzi e i comitati

provinciali, non esprime un potere illimitato di intervento nella economia in capo alla pubblica amministrazione.

Al contrario gli organi suddetti sono stati creati allo scopo di garantire che il controllo pubblico sui prezzi avvenga in modo rispettoso dei diritti di tutti i soggetti dell'economia e di tutti i componenti la società politica. Diritti che, nella specie, vanno tra l'altro individuati, oltreché in capo ai fruitori dei servizi e dei beni ai quali i prezzi amministrati corrispondono, anche degli imprenditori che producono i medesimi.

La giurisprudenza ha da tempo concordemente stabilito che la imposizione dei tetti, ovvero di limiti massimi ai prezzi, non può eliminare i margini (equi oppure congrui, vedi Consiglio di Stato n. 449 del 1980), di profitto dell'imprenditore. La previsione dei tetti dunque non vuole eliminare il profitto e con esso il carattere di intrapresa economica delle strutture produttive interessate. Essa invece tende ad introdurre un correttivo alla ricerca della massimazione del profitto per particolari imprese che producono beni e servizi strategici.

Dunque la necessità che i meccanismi che fissano i prezzi al pubblico, gestiti dall'organo amministrativo, siano trasparenti, e tali comunque da consentire il controllo, e con esso la difesa delle posizioni giuridiche ed economiche interessate, è del tutto consequenziale.

Il potere di fissare tetti e massimali, peraltro, è stato più volte definito dalla Corte costituzionale un potere discrezionale non illimitato, giacché esso, strutturalmente, include il rispetto di regole tecniche, oltreché del generale principio di buona amministrazione. (Confr. Corte costituzionale n. 103 del 1957; n. 72 del 1969 e n. 144 del 1972).

Nella specie invece, il prezzo massimo, che può essere imposto in applicazione del meccanismo proposto dal decreto, non indica alcun elemento tecnico al quale la attività della amministrazione debba fare riferimento. Si fa cenno ad una media ponderale annua degli incrementi di prezzo, ma poi non si chiarisce ciò che sareb-

be essenziale, ovvero quali sono gli elementi da introdurre in tale ponderazione e quali di essi debbano essere considerati fissi. Conseguente pertanto, che la fissazione del tetto solo in apparenza è ancorata ad un criterio tecnico. In realtà essa è del tutto arbitraria ed incontrollabile, giacché l'amministrazione potrà far entrare nella ponderazione gli elementi che vorrà, e valutarli per il tempo che riterrà.

Ciò evidentemente mette l'imprenditore, i consumatori e fruitori, e le stesse formazioni sociali e politiche, nella totale impossibilità di valutarne l'operato. Il meccanismo peraltro consente alla amministrazione, con palese violazione anche del principio di uguaglianza, di premiare chi crede; senza alcuna possibilità concreta di essere chiamata a spiegare le sue scelte.

Le eventuali richieste di aumento delle tariffe infine, ancorché accompagnate dalle più ragionevoli motivazioni tecniche, non avrebbero, in un quadro siffatto la minima possibilità di essere, non tanto accolte, quanto esaminate in base a criteri di qualche affidabilità.

Una riprova della negatività dell'intero provvedimento si trae da una valutazione delle possibilità di raggiungimento degli scopi di lotta all'inflazione, dichiarati dal Governo.

Infatti l'articolo 1 si propone di contenere entro il tasso di inflazione programmato gli incrementi delle tariffe e dei prezzi amministrati, con il duplice obiettivo di difendere il potere d'acquisto dei salari, il cui adeguamento al variare del costo della vita è limitato dal successivo articolo 3, e di far svolgere alle tariffe e ai prezzi amministrati una funzione calmieratrice sul complesso dei prezzi, amministrabili, sorvegliati, sorvegliabili o determinati liberamente dal mercato. Purtroppo la norma pare assolutamente inidonea al raggiungimento di finalità senz'altro condivisibili.

Innanzitutto è bene ricordare che il CIPE, il CIP e i CPP hanno già ora tutti i poteri necessari per contenere gli aumenti delle tariffe e dei prezzi amministrati; mal si comprende, quindi, la necessità di una solenne promessa inserita nel

decreto, se non si individuano nuovi strumenti più efficaci e non si estende il campo dell'intervento calmieratore. È di tutta evidenza, infatti, che il conclamato impegno a contenere gli aumenti dei prezzi al consumo avrà effetto — nella migliore delle ipotesi — solo per un limitatissimo elenco di beni e di servizi: non solo la norma riguarda solo tariffe e prezzi amministrati, disinteressandosi di tutti gli altri prezzi regolamentati, ma restringe ulteriormente il proprio campo d'intervento a quelle voci già incluse nell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale, che non comprende alcuni prezzi amministrati (es. cemento o fertilizzanti) che, pur non riguardando beni di consumo in senso proprio, incidono indubbiamente sulla formazione dei prezzi di altri beni o servizi. Occorre dunque rilevare una prima gravissima incongruenza dell'articolo 1 che, proprio mentre dichiara di voler perseguire l'obiettivo di rendere possibile una più incisiva politica di controllo dei prezzi al consumo, non indica alcuna delle scelte idonee al raggiungimento di tale finalità, per esempio con l'inclusione di nuove voci tra i prezzi amministrati da ricondurre entro il tetto di inflazione del 10 per cento. Resta anzi il sospetto che il silenzio sui prezzi sorvegliati e sugli altri prezzi regolamentati suoni implicita autorizzazione a « forzare » quel tetto, con drammatici effetti tanto sul reddito reale dei lavoratori dipendenti quanto sulle possibilità di controllo della spirale inflazionistica.

Non è d'altronde convincente neppure il meccanismo prescelto per controllare gli incrementi dei prezzi amministrati e delle tariffe: il concetto di « media ponderata » è di per sé equivoco (la ponderazione è relativa all'incidenza dei singoli prezzi o tariffe sull'indice ISTAT citato, ovvero ad una semplice elencazione delle voci considerate, senza alcun coefficiente particolare?), e consente comunque di incrementare in misura notevole alcune tariffe o alcuni prezzi se altri rimarranno bloccati, o subiranno incrementi ridotti. D'altronde, se si vuole che le tariffe e i prezzi amministrati giochino un ruolo calmiera-

tore, sarebbe auspicabile un loro contenimento ben al di sotto del tasso massimo di inflazione indicato dalla RPP: purtroppo le decisioni più recenti (ad esempio gli aumenti delle tariffe RCA al 9,9 per cento) fanno ritenere che il 10 per cento sarà considerato non un limite estremo e massimo, ma una media su cui attestarsi con rigidità.

È appena il caso di notare, infine, le rilevanti divergenze sussistenti fra il disposto dell'articolo 1 del decreto-legge e lo stesso protocollo d'intesa a cui il decreto dice di dare attuazione, a partire dalla considerazione dei trascinamenti nel 1984 degli incrementi di prezzi e tariffe registratisi nel 1983.

8. — La disposizione contenuta nell'articolo 2, la cui manifesta iniquità è stata apertamente riconosciuta dalle stesse parti sociali che hanno dato il loro consenso politico al decreto, risulta in flagrante violazione degli impegni assunti dal Governo con l'accordo del 22 gennaio 1983. Con quest'ultimo, a fronte dei sacrifici sopportati dai lavoratori, e come parte qualificante dell'accordo stesso, si prevedeva la istituzione di un assegno integrativo — in favore dei lavoratori a più basso reddito familiare — da corrispondere in aggiunta agli assegni familiari ed alle quote di aggiunta di famiglia per i figli a carico di età inferiore ai 18 anni. L'istituzione dell'assegno integrativo, lungi dall'essere configurata in modo generico o meramente programmatico, veniva puntualizzata in un'apposita tabella — annessa all'accordo quale parte integrante del medesimo — che faceva corrispondere, a determinati scaglioni di reddito familiare annuale assoggettabile all'IRPEF, un pure determinato importo mensile dell'assegno, rapportato al numero dei figli minorenni a carico e modulato in misura decrescente rispetto al reddito familiare.

L'indicata tabella, corredata delle norme applicative, veniva integralmente trasferita nel decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17 (convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1983, n. 79), attuativo dell'accordo del 22 gennaio fra Governo e

parti sociali. Calcolata sui redditi percepiti nel 1982, essa evidenziava — anche visivamente — l'intento perseguito con l'istituzione, voluta dalle rappresentanze sindacali dei lavoratori, dell'assegno integrativo: porre riparo, ancorché parzialmente, alle sperequazioni nelle condizioni di vita dei lavoratori (dovute, com'è noto, non tanto all'entità delle retribuzioni individuali, quanto piuttosto al rapporto fra reddito familiare e numero delle persone a carico del lavoratore), prevedendo un'apposita integrazione del reddito delle famiglie meno abbienti, diversificata a seconda del numero dei figli minori a carico e del reddito complessivo familiare. Tale obiettivo risulta particolarmente manifesto se si considera che la tabella in questione modulava l'intervento integrativo in modo efficacemente selettivo, prevedendo una scala articolata su 16 scaglioni di reddito familiare e fissando la soglia di esclusione dal beneficio entro un arco variante dal tetto di 13 milioni, per chi ha un solo figlio a carico, fino a quello di 23 milioni per chi ne ha quattro o più, con un rapporto quindi da 100 e 177.

La nuova tabella, prevista dall'articolo 2 del decreto in esame, disconosce la « ratio » sottesa all'istituzione dell'assegno integrativo, distorcendone gravemente sia gli obiettivi, sia i meccanismi di funzionamento e di erogazione. E lo fa con una casualità tale da mettere a nudo, prima ancora che la pur da più parti denunciata — e per altro palese — « illogicità manifesta » del provvedimento, l'assoluta incompetenza di chi ha posto mano alla sua elaborazione, o la cinica volontà di colpire comunque nel mucchio, ovvero entrambe le cose. Il tutto disattendendo, in ogni caso, il contenuto specifico dell'accordo del 22 gennaio 1983, di cui il decreto in questione pur ambirebbe a rappresentare il logico sviluppo.

L'aderenza all'accordo del 1983, in cambio dei nuovi ed ulteriori sacrifici richiesti ai lavoratori, avrebbe preteso una duplice manovra di revisione dell'originaria tabella istitutiva degli assegni integrativi; vale a dire, da un lato, l'adeguamento del loro importo nominale al tasso di infla-

zione registrato nel 1983, e — dall'altro — l'adeguamento degli scaglioni di reddito familiare al tasso di incremento medio delle retribuzioni per il medesimo anno. In sostanza, si sarebbe dovuto aumentare del 14,9 per cento l'importo degli assegni integrativi e del 14 per cento il livello dei 16 scaglioni di reddito originariamente previsti. Solo in tal modo si sarebbero contestualmente garantiti sia il valore reale degli assegni, sia la funzione sociale ad essi assegnata, evitando così il peggioramento — rispetto all'anno precedente — delle condizioni di vita delle famiglie meno abbienti. D'altronde, proprio questo aveva richiesto — all'inizio della trattativa — l'apposito gruppo di lavoro a livello tecnico (formato da rappresentanti della CGIL, CISL e UIL e del Ministero del lavoro), impegnando all'unanimità il governo ad « elaborare un disegno di legge volto ad adeguare in termini reali gli attuali livelli di reddito familiare annuale valevoli per la determinazione dell'assegno integrativo ».

Ignorando tutto quanto precede, il decreto-legge del 15 febbraio pretende di sostituire autoritativamente la tabella concordata con le organizzazioni dei lavoratori nel gennaio 1983, e trasferita poi nel decreto del 29 gennaio 1983 e nella legge n. 79 del 25 marzo 1983, con una nuova tabella che, mentre lascia immutato l'importo nominale degli assegni integrativi, riduce da 16 a 13 gli scaglioni di reddito familiare annuale valevoli per la loro determinazione e ne adegua l'ammontare in cifra fissa, aumentando di un milione gli scaglioni da 8 a 14 milioni e di un milione e mezzo gli scaglioni da 15 in su. Così facendo si viene ad associare, al diminuito potere reale degli assegni nominalmente invariati e alla contrazione della già modesta platea dei beneficiari, una manovra il cui aberrante effetto è di produrre nuove iniquità e sperequazioni nell'area — di per sé già sperequata — delle famiglie meno abbienti. Il godimento dell'integrazione al reddito familiare viene ad essere infatti subordinato ad un « sistema impazzito », che sovverte interamente il criterio fondamentale del rapporto fra

reddito familiare complessivo e ampiezza della famiglia.

Per effetto della tabella proposta dall'articolo 2 del decreto si applicano incrementi agli scaglioni attuali di reddito familiare che corrispondono a 13 scale diverse, tante quanti sono gli scaglioni rimasti, variando dall'aumento del 12,5 per cento dell'attuale soglia di 8 milioni (elevata a 9), a quello del 7,1 per cento per la soglia di 14 milioni (elevata a 15), a quello — ancora — del 20 per cento per la soglia di 20 milioni (elevata a 24). Il risultato è un taglio, oltre che indiscriminato, irrazionale degli assegni integrativi, con una perdita per le famiglie meno abbienti variante — su base annua — da 72.000 a 648.000 lire; perdita non correttamente correlata, per altro, al variare del rapporto fra reddito familiare complessivo e ampiezza della famiglia. Viene sconvolto il criterio-guida della riforma del 1983 e della relativa tabella.

Per valutare l'equità e razionalità della nuova tabella bastano due semplici esempi. Nel primo caso abbiamo un lavoratore con un figlio, percettore nell'anno passato di un reddito pari a lire 10.500.000, cui pertanto veniva corrisposto un assegno di lire 27.000; ora, se la sua retribuzione avrà seguito la media degli incrementi delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti (14 per cento), avrà un reddito pari a 11.970.000 lire, e — per la tabella di cui al decreto n. 17 del 1982 — dovrebbe percepire un assegno mensile di sole 21.000 lire; la nuova tabella corregge questo dato, e conferma l'importo di 27.000 lire che — peraltro — deve considerarsi già ridotto per una percentuale pari al tasso di inflazione. Invece, chi nell'anno passato ha avuto un reddito pari a 13.800.000 lire, con l'incremento della retribuzione del 14 per cento « salterà » due fasce di reddito e pertanto, a parità di salario reale, subirà addirittura una riduzione del valore nominale degli assegni familiari (da 21.000 a 15.000 lire mensili, nell'ipotesi di un figlio a carico).

Non meno irrazionale è altresì il disposto dell'articolo 2 per quanto concerne i tempi di applicazione della nuova ta-

bella, che sono fissati con decorrenza « dal primo giorno del mese successivo a quello di pubblicazione della legge di conversione » del decreto stesso, là dove la disciplina vigente degli assegni integrativi prevede la decorrenza dal 1° luglio al 30 giugno dell'anno successivo, sulla base del reddito imponibile percepito nell'anno precedente e dichiarato al fisco entro il 31 maggio dell'anno di riferimento. Anche tali procedure risultano dissennatamente sovvertite, costringendo i beneficiari a scoraggianti duplicazioni di certificazioni e di pratiche di per sé tutt'altro che semplici. La già esigua area dei beneficiari degli assegni integrativi, calcolata da stime recenti intorno al 20 per cento dei lavoratori dipendenti, nella quasi totalità collocati nel Mezzogiorno, è dunque destinata — per decreto — ad ulteriore contrazione. Del pari, e sempre per decreto, è destinata ad accrescersi l'area della « nuova disuguaglianza », con buona pace dei valori di solidarietà e di equità che l'attuale governo e la sua maggioranza ambirebbero programmaticamente ad incarnare.

La palese ingiustizia politica del decreto è ancora manifestata dalla previsione del secondo comma dell'articolo 2. Questa, come è noto, prevede che dal reddito familiare utile alla individuazione della base alla quale va aggiunto l'assegno integrativo, e di cui alla tabella allegata al provvedimento, debbano esser esclusi i soli trattamenti di fine lavoro. Evidentemente il Governo non si è sentito di spingere il suo rigore fino a colpire anche la retribuzione differita del lavoratore.

Ma la stessa elementare ragione per cui tale trattamento non poteva essere incluso nella nozione di reddito familiare, allora altre corresponsioni dovevano parimenti essere escluse, ed altri carichi impropri del lavoratore dovevano essere calcolati allo scopo di ridurre il reddito.

Non è possibile continuare in una politica fiscale nella quale è consentito a taluni redditi, che sono di fatto i più alti, di essere determinati previa detrazione di tutto quanto corrisponde ad un costo di produzione del medesimo, e punire gli altri, finanche nel momento in cui si pon-



## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

gono norme che espressamente tendono a limitarne il valore, dimenticando che anch'essi vengono acquisiti a prezzo di sacrifici e di sforzi economici che di fatto, in partenza già li riducono.

Per la stessa ragione per la quale non si è ritenuto di considerare reddito familiare la indennità di fine lavoro, non può considerarsi reddito, ovvero ricchezza effettivamente entrata nel patrimonio del lavoratore tutto ciò che lo stesso deve spendere per raggiungere il posto di lavoro, per migliorare la sua professionalità in un mercato sempre più selettivo, per provvedere ad esigenze individuali e familiari che in una concezione non medievale della società debbono essere considerate primarie.

Allo stesso modo non si comprende la adozione di una nozione così onnicomprensiva di reddito, che sembra riproporre una nozione fortunatamente tramontata, anche in giurisprudenza, di retribuzione onnicomprensiva. Il Governo si contraddice. Infatti mentre una tendenza robustissima afferma il carattere retributivo della sola paga base del lavoratore, escludendola per l'appunto dal calcolo della indennità di fine lavoro, proprio sulla base della considerazione del carattere di indennizzo di taluni compensi, volti a diminuire disagi specifici, che a retribuire, (si pensi alle indennità di mensa, di trasferta, di lavoro notturno e così via), poi si includono tali voci, si badi, pacificamente non retributive, nella nozione di reddito, allo scopo di togliere, mediante tale ricalcolo, la indennità di contingenza.

Non vorremmo che proprio la assurdità della previsione che criticiamo riproponesse una lettura retributiva delle suddette voci, con i conseguenti aggravii delle imprese in tema di indennità di fine lavoro.

Ciò che nella specie rileva, comunque, è la notazione seguente: il Governo esclude dal reddito la indennità di fine lavoro, che bene o male è certamente una retribuzione benché differita, e vi include strumentalmente una serie di compensi, che proprio per il loro carattere risarcitorio e non retributivo, vengono dalla giurispru-

denza consolidata della Corte suprema, esclusi dal calcolo della indennità di fine lavoro.

9. — Al di là delle considerazioni esposte sugli articoli 1 e 2 del decreto n. 10, è indubbio che la parte più controversa riguarda la determinazione dei punti di contingenza di cui all'articolo 3. È superfluo in questa sede ripetere i molti e gravi argomenti che giustificano la nostra opposizione a questa norma e alla « filosofia » che vi è sottesa. Ci si limiterà dunque, a qualche nota riassuntiva, per sottolineare l'iniquità dell'intera manovra del 15 febbraio scorso. Negli ultimi tempi si sono confrontate tra le forze politiche e sociali e sui mass-media molte proposte per modificare i meccanismi di adeguamento automatico delle retribuzioni alle variazioni del costo della vita; nuove ipotesi potevano emergere per regolamentare una materia tanto delicata con il concorso di tutte le parti sociali; il decreto-legge è giunto invece in modo traumatico, con una rigida predeterminazione degli « scatti » trimestrali del 1984, provocando il pratico smantellamento del principio di copertura automatica delle retribuzioni alle variazioni del costo della vita, e in ogni caso riducendo fortemente l'effettivo grado di copertura del salario medio reale dall'inflazione. Se infatti la scala mobile prima dell'accordo del 22 gennaio 1983 assicurava una copertura pari a circa il 75 per cento, già con quell'accordo la copertura si è ridotta al 64 per cento; ora, con la predeterminazione rigida dei punti per il 1984, si avrà una copertura effettiva pari al 54 per cento nel caso di inflazione attestata al 10 per cento, mentre si ridurrà addirittura al 44 per cento nel caso probabile che l'inflazione non scenda sotto il 12 per cento.

Se è legittimo discutere sugli strumenti più idonei per proteggere il reddito reale dei lavoratori dipendenti dall'inflazione, non si possono in ogni caso negare due gravi distorsioni provocate dalla norma in esame. In primo luogo è evidente che i lavoratori hanno percepito per il mese di febbraio un salario decurtato ri-

spetto a quanto pattuito sulla base dei contratti collettivi di lavoro vigenti e non denunciati da alcuna parte. Limitatamente alle retribuzioni del mese di febbraio 1984 si può dunque legittimamente parlare di violazione grave del diritto alla retribuzione maturata da parte dei lavoratori: ben due punti di contingenza già « scattati » sono stati infatti sottratti senza tenere in alcun conto i quindici giorni di febbraio trascorsi prima dell'adozione del decreto. In secondo luogo è evidente che il meccanismo prescelto non si risolverà in una brutale decurtazione delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti solo nel caso in cui l'inflazione sia effettivamente ricondotta sotto il tasso del 10 per cento anno. Abbiamo già rilevato come questo obiettivo resti a livello di auspicio, per l'inidoneità delle misure adottate a perseguirlo: non par dubbio, pertanto, che ai lavoratori verrà imposto un « sacrificio » senza alcuna contropartita, né diretta (abbiamo visto i limiti della norma sugli assegni familiari, che d'altronde avrà effetto da una data ancora lontana e incerta), né indiretta. Infatti, se può apparire legittimo un intervento sia pure doloroso e grave per una categoria di cittadini, se questo appare utile, e anzi indispensabile per il perseguimento di rilevanti benefici per la intera collettività, in questo caso è assolutamente indimostrabile che questi benefici saranno raggiunti. Dai ragionamenti anzi accennati pare tutto il contrario.

10. — L'articolo 4 del decreto-legge, con cui si dispone il differimento al 15 aprile del termine per la revisione generale del prontuario terapeutico del Servizio sanitario nazionale, già previsto per il 12 febbraio scorso dall'articolo 32, primo comma, della legge finanziaria (legge 27 dicembre 1983, n. 730), appare — ben al di là della sua apparente insignificanza — in linea con la gravità delle restanti disposizioni contenute nel decreto in esame.

Sul piano del metodo è, in linea di principio, censurabile — al limite dell'illegittimità costituzionale — che adempimenti rilevanti per la salute di tutti i cittadini, che è diritto costituzionalmente pro-

tetto, siano fatti oggetto di contrattazione fra il governo e rappresentanze non universalistiche dei cittadini, quali per definizione sono le organizzazioni sindacali. Non meno censurabile è che l'ambito della sanità pubblica, istituzionalmente finalizzata a tutelare il diritto costituzionale alla salute, sia ancora una volta oggetto di decretazione d'urgenza, perpetuandosi così un metodo che, per tale settore — come ha dovuto riconoscere l'odierno titolare del dicastero della Sanità nell'audizione del 10 ottobre 1983 davanti alla competente Commissione della Camera — è divenuto « pressoché norma negli ultimi anni ». Ad onta dell'impegno formalmente enunciato in quella sede dal Ministro della sanità, cioè di « ridurre al minimo i decreti-legge in materia sanitaria », si è qui in presenza del 43° intervento per decreto-legge nel settore della sanità dalla riforma del '78, con una tendenza — se possibile — incrementativa da parte dell'attuale governo, che sembra quasi farsi un punto d'onore di incidere nel settore sanitario attraverso ciascuno dei suoi versatili ricorsi alla decretazione d'urgenza.

Sotto entrambi i profili indicati si è in presenza di un'inammissibile espropriazione delle funzioni e dei poteri del legislativo in una materia, come quella sanitaria, che investe la tutela di diritti fondamentali del cittadino. Con l'aggravante, nel caso specifico, che — come già avvenne con il decreto-legge n. 463 del 12 settembre 1983 e con la ricordata legge finanziaria per l'anno 1984 — risulta confermata la tendenza dell'attuale governo e della sua maggioranza ad un sistematico stravolgimento di ogni corretto principio di politica sanitaria, declassandosi la tutela della salute dei cittadini al livello di obiettivo indiretto e subordinato — anziché diretto e primario — del sistema di sanità pubblica. Il funzionamento di quest'ultimo viene infatti di volta in volta subordinato vuoi ad obiettivi di contenimento del *deficit* pubblico, vuoi — com'è il caso della norma in esame — ai superiori interessi dell'industria farmaceutica nazionale.

È ormai un dato acquisito, sulla base delle informazioni rese dal governo e

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

dai funzionari del Ministero della sanità in apposite audizioni davanti alla competente Commissione della Camera, che la revisione del prontuario terapeutico — ancorché differita al 15 aprile — si risolverà nell'accentrare la massima parte dei farmaci prescrivibili nella fascia soggetta al *ticket* del 15 per cento — oltre alla quota fissa di 1.000 lire per ogni prescrizione — e nell'espungere dal prontuario una quota di farmaci tuttora inferiore al 5 per cento di quelli in esso contenuti.

Ove si consideri la pletoricità e la dilatazione assurde dell'attuale prontuario terapeutico del SSN, rispetto alle poche centinaia di specialità ritenute essenziali dall'OMS, ed ove si consideri — ancora — che, allo stato attuale, i tre quarti dei consumi che avvengono in regime pubblico nel nostro paese riguardano farmaci ritenuti non essenziali, risulta manifesto che la manovra sul prontuario che il governo si appresta a varare obbedisce, non a obiettivi di corretta politica sanitaria, bensì al solo obiettivo di contenere la spesa pubblica per farmaci, garantendo — nel contempo — gli attuali livelli di profitto dell'industria farmaceutica.

Così facendo, la disposizione contenuta nell'articolo 32 della legge finanziaria 1984 — relativa al tetto per la spesa farmaceutica — viene interpretata come sovraordinata alle norme, pur richiamate in tale disposizione, che fissano i criteri che devono presiedere alla revisione generale del prontuario terapeutico del Servizio sanitario nazionale. In pari tempo, mediante una privatizzazione selvaggia ed iniqua degli oneri per i farmaci, si va a più del raddoppio — secondo le più aggiornate stime di fonte ministeriale — del prelievo per *tickets* dai cittadini. E i più colpiti, proprio per il tipo di manovra che ci si appresta a varare, sono i cittadini soggetti a malattie croniche o a lungo decorso, vale a dire — com'è il caso degli anziani — quelli che, di norma, già si trovano in condizioni economicamente e socialmente più sfavorite. L'indicata situazione rischia di assumere livelli drammatici, portando a più che triplicare il prelievo per *tickets* (dall'11,7 per cento

del 1983 ad oltre il 34 per cento sull'ammontare della spesa pubblica per farmaci prevista per il 1984) qualora non venga bloccato per l'intero 1984 il cosiddetto « effetto del mixer ».

Stando così le cose, ben si comprende che — pur essendo pronta fin dai primi di febbraio l'indicata manovra di revisione del prontuario — se ne sia differito il varo al 15 aprile, in contestualità cioè con la scadenza per la conversione in legge del decreto in esame. La ragione, fin troppo evidente, è di prolungare al limite del possibile questa « manovra nascosta » sui *tickets* farmaceutici contenuta in un intervento autoritativo del governo che, già di per sé e scopertamente, con appena quattro articoli, taglia la scala mobile, decurta inopinatamente i redditi familiari più bassi e accresce di almeno il 100 per cento la tassa sulla salute.

11. — Infine, non è possibile tacere di una conseguenza « implicita » o « latente » del decreto in quanto tale, e del modo in cui è stato usato come riferimento e centro del più ampio dibattito di queste settimane. Si può affermare che uno degli aspetti più pesantemente negativi della « politica del decreto » sia l'impostazione riduttiva che ci è stata imposta rispetto alle questioni dell'economia e delle politiche sociali. Riduttivo è aver prestato attenzione prevalente agli aspetti di « costo del lavoro », rispetto ad altri della manovra economica. Riduttivo anche aver focalizzato l'attenzione sulle conseguenze per il salario ma meno sulle conseguenze indirette delle politiche sociali, e quindi sulle condizioni di vita dei lavoratori. E soprattutto, non aver rivolto immediatamente il dibattito anche alle politiche del lavoro, questione rispetto alla quale il testo del decreto, tace, e il protocollo d'intesa dà indicazioni imprecise e in nessun modo operative: nodi irrisolti, anzi rimossi dalla politica di questo governo. Invece ci sembra che non si possa lasciar cadere la tensione di queste settimane senza affrontare con maggiore consapevolezza le questioni del lavoro, e quindi, delle politiche industriali,

delle politiche attive dell'occupazione, di politiche complessive di distribuzione delle risorse intese nel senso più ampio (ivi comprese, ovviamente le politiche fiscali). Si va verso due milioni di disoccupati nella fascia che definiamo « giovani »; si parla di un futuro in cui avremo « una generazione senza esperienza di lavoro ». Non ci sembra che alla drammaticità, e soprattutto alla novità di questi dati si dia adeguata attenzione. La società italiana ha conosciuto la disoccupazione di massa come dato permanente - con l'eccezione di periodi in realtà brevissimi. Ma questo è certo un fenomeno nuovo nelle sue caratteristiche e soprattutto nelle sue implicazioni: che cosa proponiamo per uno scenario con queste caratteristiche ?

Richiamiamo alcuni aspetti.

1. Si tratta di un fenomeno a dimensioni europee. Da un lato quindi è venuto definitivamente meno il meccanismo che in passato ci ha consentito, attraverso l'emigrazione, di alleggerire il peso della disoccupazione sull'economia e sulla società - non certo senza gravi costi individuali -, dall'altro è immediatamente evidente che questa è una delle questioni che non possono non essere inserite in una azione concertata a livello europeo. È una finzione, quella che viene continuamente assunta e riproposta, che « prendere il treno della ripresa » comporti una capacità competitiva dell'Italia rispetto agli altri paesi, in particolare, appunto, se consideriamo le cifre dei senza lavoro. Val la pena di citare, per contrasto, il testo di un programma per le elezioni europee definito dall'Unione dei partiti socialisti europei. « Ciascun paese vuole accrescere le proprie esportazioni verso gli altri, limitando gli sbocchi degli altri verso se stesso... ». « La diminuzione dei salari, i sussidi alle imprese, le protezioni occulte... si inseriscono in un contesto identico ». « Questo processo cumulativo di deflazione e d'impoverimento raggiunge attualmente un livello estremamente preoccupante ». E il documento propone una strategia riassumibile in tre

obiettivi: rilancio europeo coordinato; ristrutturazione; redistribuzione.

È evidente che la politica economica governativa è del tipo descritto negativamente nell'analisi del documento dei socialisti europei. Tutto è puntato sull'incremento delle esportazioni, mentre è previsto un contenimento della domanda interna e l'unico mezzo per acquisire competitività è la riduzione del costo del lavoro.

2. Un secondo aspetto, riferito questo alla situazione interna della società italiana, è che sono venuti meno i meccanismi delle migrazioni interne. I dati all'80 mostrano che è finita la fase in cui una forte mobilità interna aveva in qualche modo redistribuito popolazione e funzionato come meccanismo di adattamento tra offerta e domanda di lavoro. Rispetto al dopoguerra, questo dato si presenta per la prima volta come un vincolo assolutamente rigido per gli andamenti del mercato del lavoro.

3. Un terzo aspetto è che nel corso dello stesso periodo, i decenni '60-'80, per quanto riguarda la popolazione giovane in particolare, sono avvenuti i processi di scolarizzazione di massa che conosciamo. Dunque i giovani senza lavoro oggi hanno livelli di istruzione medi e alti: anche questo è un dato radicalmente nuovo rispetto al passato; e dunque esperienze, aspettative, capacità non sono soltanto un « peso »: sono, per la società italiana, una risorsa.

In che modo questi dati si riflettono nelle proposte, o almeno nell'elaborazione o nella consapevolezza, delle politiche governative? C'è pochissimo: le cifre del protocollo d'intesa indicano 30.000 posti previsti in un « piano straordinario di interesse nazionale » per gli anni 84 e 85; e ci si propone di reperire 10-12.000 posti per attività qualificate, e circa 5.000 nelle qualifiche medio-basse, nelle Amministrazioni e aziende autonome; infine, alcune indicazioni ancora più vaghe relative alle zone « a più alta disoccupazione strutturale » nel Mezzogiorno. Sulla strumentazio-

ne, non troviamo nulla di operativo nel protocollo d'intesa; e assai dubbi sono gli effetti a breve termine, e incerto l'iter, della legge n. 665 e di altre iniziative promesse dal Ministro del lavoro e, si dice, in via di elaborazione.

Certo, noi riconosciamo che si tratta di questioni di assai difficile soluzione, in cui non basta né volontà politica « decisionista », né gruppi di « esperti », e neppure leggi e decreti. Per questo, proprio perché sono questioni legate a modificazioni strutturali della società, che investono il medio e lungo periodo, che non sono di rilevanza economica solo, ma sociale e politica nel senso più ampio, chiediamo un confronto, un respiro adeguato.

In questo contesto le politiche retributive per i lavoratori occupati assumono evidentemente una importanza sostanziale: nessuno intende negarlo. Per riassorbire gli attuali livelli di disoccupazione (2,5 milioni di persone), e per dare lavoro ai giovani che nei prossimi 10 anni entreranno nel mercato del lavoro (1,5 milioni), sarebbe necessario che l'economia italiana crescesse ad un tasso medio annuo del 5 per cento circa invece del 2 per cento che ci viene accreditato. E « forzare » verso l'alto il tasso di crescita nel rispetto dei vincoli ineludibili che ci sono imposti dalla caratteristica di economia aperta e fortemente dipendente dall'estero che presenta il nostro sistema economico, implica necessariamente una crescita molto contenuta dei salari reali per gli anni a venire.

Analogamente appare necessario, per innescare una ripresa duratura, un rientro rapido dell'inflazione a due cifre e quindi un controllo della dinamica dei redditi monetari e delle stesse indicizzazioni. Tuttavia il perseguimento di tali obiettivi potrà avvenire soltanto nel contesto di un forte sforzo comune, e quindi di un sostanziale consenso di massa che non può essere assicurato da governi che si pongono obiettivi di rottura e chiusura nei confronti delle rappresentanze politiche e sindacali di settori importanti dei lavoratori dipendenti. Ed infine, non solo da un punto di vista politico, ma soprattutto

to da un punto di vista tecnico, ogni ipotesi di controllo dei redditi monetari e reali, presuppone un sistema fiscale efficiente, equo ed effettivamente funzionante, il che ripropone all'attenzione del paese e delle forze politiche, la questione tutt'ora irrisolta della riforma fiscale e amministrativa.

12. — I rilievi sopra svolti valgono a motivare, in sintesi, la seguente convinta conclusione. Il decreto sul costo del lavoro non risolve, anzi elude, i problemi veri della lotta all'inflazione, del risanamento della finanza pubblica, dell'aggancio alla ripresa internazionale, dell'occupazione e delle politiche del lavoro, delle relazioni industriali, della giustizia fiscale e della riforma dell'amministrazione. Per molti versi, anzi, li aggrava e li complica.

Il « governare per decreto », bandiera della controriforma decisionista, rivela tutta la sua potenzialità destabilizzante e autoritaria. Non si tratta infatti di contrapporre al metodo delle paralizzanti mediazioni tra le corporazioni e gli interessi settoriali il recupero della capacità di programmazione e di governo democratico dell'economia. Ma di affermare, con il metodo dei fatti compiuti, il principio del diritto del nuovo principe a decidere prescindendo dal consenso; e prescindendo dal rispetto delle regole e dei valori costituzionali. Per questo, ben oltre il merito del decreto, ne va respinto il metodo. La conversione del decreto in legge modificerebbe infatti in profondità le regole, scritte e non scritte, sulle quali è fondata la nostra convivenza democratica (\*).

FRANCO BASSANINI,  
*Relatore di minoranza.*

(\*) Hanno collaborato alla redazione di questa relazione Laura Balbo, Pietro Barrera, Giuseppe Maria Berruti, Ernesto d'Albergo, Elio Giovannini, Luciano Guerzoni, Stefano Rodotà, Vincenzo Visco.