

N. 1596-1595-A-quinquies

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE V, XII E XIII

(BILANCIO E PROGRAMMAZIONE - PARTECIPAZIONI STATALI; INDUSTRIA E COMMERCIO, ARTIGIANATO - COMMERCIO ESTERO; LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE)

(Relatore di minoranza: **BASSANINI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(**CRAXI**)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

(**DE MICHELIS**)

COL MINISTRO
DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

(**ALTISSIMO**)

COL MINISTRO DELLA SANITÀ

(**DEGAN**)

COL MINISTRO DEL TESORO

(**GORIA**)

E COL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA
(GASPARI)

Conversione in legge del decreto-legge 17 aprile 1984, n. 70,
concernente misure urgenti in materia di tariffe, di prezzi
amministrati e di indennità di contingenza

Presentato il 17 aprile 1984

E SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BASSANINI, RODOTÀ, GIOVANNINI, VISCO, BALBO CEC-
CARELLI, FERRARA, CODRIGNANI, MANCUSO, COLUMBA,
MASINA, MANNUZZU, BARBATO, ONORATO, NEBBIA,
LEVI BALDINI, GUERZONI**

Presentata il 17 aprile 1984

Disciplina, ai sensi dell'articolo 77, ultimo comma, della
Costituzione, dei rapporti giuridici sorti sulla base del
decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10, non convertito in legge

Presentata alla Presidenza il 3 maggio 1984

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Del decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10, che è l'antecedente storico e politico del presente provvedimento, rilevavo, illustrando alla Camera, un mese fa, le posizioni del gruppo della Sinistra indipendente, che esso giungeva « 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 originali 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 di 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 mo-

bilitazione 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 ».

Dopo un'ampia disamina dei contenuti del provvedimento governativo, concludevo allora rilevando che « 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. Per molti versi, anzi, li aggrava e li complica. Il "governare per decreto", bandiera della controriforma decisionista, rivela così 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 in profondità le regole, scritte e non scritte, sulle quali è fondata la nostra convivenza democratica ».

1. — Si devono ripetere analoghe considerazioni a proposito del provvedimento in esame? Indubbiamente, la **decadenza del decreto n. 10, frutto primo**

della grande battaglia democratica condotta nel paese e in Parlamento dall'intera sinistra politica e sociale, rappresenta un fatto nuovo di rilevante portata. E non possono essere sottovalutate le modificazioni che il Governo è stato costretto a introdurre nel testo del decreto n. 70, con la sostanziale rinuncia alla ipotesi di una predeterminazione per decreto della dinamica delle indicizzazioni delle retribuzioni sull'arco dell'intero anno.

Sotto il primo profilo, la mancata conversione in legge del decreto n. 10 rappresenta — come lo stesso relatore di maggioranza ha riconosciuto, rendendo implicito omaggio alla legittimità e al significato democratico della battaglia condotta dall'opposizione di sinistra — la riaffermazione della insostituibile funzione del Parlamento come sede del confronto democratico (e, aggiungiamo noi, come organo di decisione democratica) contro ogni tentativo di espropriazione dei suoi poteri, riducendolo ad organo di registrazione di decisioni dell'esecutivo o di istanze di concertazione corporativa: una volta che, ponendo la questione di fiducia sull'intero testo del decreto di fronte a entrambi i rami del Parlamento, il Governo aveva fatto propria la pretesa di inemendabilità del decreto enunciata in precedenza da autorevoli esponenti dell'esecutivo e dal segretario di una delle maggiori organizzazioni sindacali, non restava all'opposizione, per difendere i poteri del Parlamento e le sue prerogative costituzionali (innanzitutto quella di discutere e votare proposte alternative, modificative o integrative di provvedimenti del Governo), che impedire la conversione del decreto e con ciò determinarne la decadenza. Le prime modificazioni introdotte nel testo del nuovo decreto dal Governo e poi dalle Commissioni riunite, benché accolgano solo parzialmente le proposte e le preoccupazioni prospettate dalla sinistra e da tanta parte del movimento operaio, rappresentano una conferma del successo ottenuto dall'opposizione nella difesa delle prerogative del Parlamento, innanzitutto del suo potere di emendare i testi del Governo: prerogative che sono componen-

ti essenziali e irrinunciabili del nostro sistema democratico.

Sotto il secondo profilo, oltre che escludere effetti ablativi nella determinazione dell'indennità di contingenza per il semestre agosto 1984-gennaio 1985, la modificazione introdotta all'articolo 3 porta indubbiamente argomenti a favore dell'interpretazione che tende a intendere come eccezionale e irripetibile l'intervento per decreto sull'applicazione dei meccanismi contrattuali di indicizzazione delle retribuzioni; e non consente comunque di ritenere acquisito il principio di una preventiva predeterminazione annuale della copertura assicurata dalla scala mobile nei confronti delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti. Parimenti, alcune delle modificazioni approvate dalle Commissioni recepiscono, benché molto parzialmente e solo marginalmente, proposte e rilievi prospettati dall'opposizione.

Tuttavia, nessuno dei rilievi sostanziali e nessuna delle questioni di principio sollevate a proposito del decreto n. 10 trova risposta nelle nuove formulazioni del disegno di legge n. 1596; alcuni emendamenti approvati dalle Commissioni appaiono addirittura peggiorativi. E dunque solo l'approvazione di emendamenti sostanziali al testo delle Commissioni, tali da modificare la logica di fondo, potrebbe far venire meno le ragioni di una intransigente opposizione.

Tali ragioni sono di seguito sinteticamente esposte, con una sommaria illustrazione delle nostre specifiche proposte alternative e modificative.

2. — 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 consenso 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 Ger-

mania (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. 70 sulla base di un generico « ottimismo », tale da far ritenere ingiustificate misure straordinarie, ma verificarne l'idoneità a perseguire lo scopo proposto.

3. — Si è parlato — a proposito del decreto-legge in esame — 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 efficace 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 economiche 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 incre-

mento 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.

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 finirebbero col risultare 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 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, l'innovazione, la riqualificazione della forza lavoro, la riforma della struttura del salario, 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. 70 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, 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, pur-

troppo 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. 70 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 dinanzi 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. È sufficiente ora rilevare come la manovra posta in essere con lo stesso decreto perda 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 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, non incidendo sulle cause strutturali del processo inflazionistico, il decreto non potrà in alcun caso raggiungere gli obiettivi proclamati.

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.

4. — Ferma 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 per altro 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 riduzione dei trasferimenti sociali comprime 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 sommarsi di due difficoltà. Una è del sindacato: di fronte ad una perdita di rappresentanza e di consenso, provocata dai fatti 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, e, in nome del realismo, per conseguire comunque una difesa degli interessi dei lavoratori, il sindacato diventa gestore, necessariamente subalterno, dell'economia 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 fatto. 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 compressione dei controlli democratici. Per una singolare evoluzione delle forze politiche, in Italia questa linea è praticata da un Governo a direzione socialista, e non dalla parte più tradizionalmente conservatrice.

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 della sua autonomia, che nessuna valutazione di comodo può oscurare. Nel gennaio 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 ruoli si sono rovesciati, il sindacato esce drammaticamente indebolito dal confronto e duramente ridimensionato.

5. — Ogni valutazione degli effetti del decreto sul sistema italiano di relazioni industriali può oggi correre il rischio delle previsioni azzardate; o della banalizzazione nel caso di una semplice descrizione dei fenomeni politico-sociali che hanno accompagnato la discussione parlamentare del primo decreto. 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 siste-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ma, rafforzando tendenze in atto, ma non costituendone uno specifico fattore di attivazione.

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

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 politica sindacale 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)

proseguia 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 studiosi viene segnalata l'unanimità quale regola normale di decisione.

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, rientra 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 ir-

dustriali 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 esigenze di stabilità individuate come prioritarie. 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 interlocutore 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 entro il quale collocarle in modo organico. 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, ecc.).

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 strumenti a disposizione del sindacato (e più in generale del « sociale », vedi la discus-

sione 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 e sistema politico.

6. — È più difficile fare ipotesi circa i processi che la logica sottesa al 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 la ricerca di nuovi rapporti unitari tra le confederazioni a partire da ipotesi di riforma strutturale del salario e della contrattazione, ha assunto valore condizionante la caduta del decreto n. 10. Essa infatti ha riaperto spazi per la ridefinizione del sistema contrattuale.

La definizione centralizzata delle politiche salariali è elemento portante dei tentativi più o meno riusciti di scambio neocorporativo 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 contrattazione 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 in-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

feriori 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 ulteriori 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 primo 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 ».

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 affrontato 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 è 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 seguita 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 conte-

nuti 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 un problema 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 coordina-

menti 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 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 anche 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 convincente.

Una interpretazione che qui si propone è che la rottura del negoziato, il decreto, ed il successivo combinarsi di mobilita-

zione 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.

7. — Sulla *vexata quaestio* della copertura finanziaria del decreto sul costo del lavoro è ormai possibile fare piena chiarezza. Che già il decreto n. 10 (e quindi il decreto n. 70) comportasse oneri per la finanza pubblica, sotto forma di minori entrate o di maggiori spese, risulta ufficialmente dalle esplicite ammissioni contenute nella « Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato per l'anno 1984 », 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;

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 ».

Rispetto al quadro descritto nella Relazione, è oggi necessario — per verificarne l'attualità — considerare le innovazioni presenti nel decreto n. 70, nonché le modifiche ad esso apportate in sede di Commissioni riunite. Occorre infatti prendere atto dell'avvenuta revisione del prontuario terapeutico (lasciando ovviamente impregiudicata ogni valutazione sull'equità e razionalità delle soluzioni ivi adottate) e delle misure approvate in Commissione per consentire il ripiano del maggiore *deficit* provocato nella finanza locale, delle aziende autonome dello Stato e degli altri enti di cui all'articolo 25 della legge n. 468, dalla norma di cui all'articolo 1 del decreto, per quanto attiene al blocco delle tariffe dei servizi pubblici. Non sembra per altro che queste modifiche siano tali da escludere ogni fondato dubbio sulla legittimità costituzionale del provvedimento ai sensi del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione.

Infatti lo stesso Rapporto CER su « Scala mobile e finanza pubblica », calcola gli effetti del blocco delle tariffe in minori introiti per ben 1.900 miliardi (a fronte dei 400 indicati dal Tesoro e per i

quali è ora prevista una copertura finanziaria, sulla base di una stima che, secondo il CER, « pare rappresentare più un desiderio che una previsione »); le minori entrate tributarie in 2.000 miliardi, 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 miliardi) e per il personale (980 miliardi); mentre la riduzione di oneri sugli interessi sul debito pubblico salirebbe a 4.200 miliardi.

Concorda anche il pur recente 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 2.116 miliardi, alle quali dovrebbero aggiungersi le minori entrate dovute al blocco delle tariffe 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 1.232 miliardi, per prestazioni sociali per 379 miliardi e per gli interessi sul debito pubblico per 590 miliardi (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 pesanti oneri per la finanza pubblica; 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, 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; *d*) 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; *e*) 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.

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 (è appena il caso di ricordare 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 »).

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) e dall'articolo 3 (minori entrate tributarie e contributive per la riduzione delle basi imponibili per effetto della predeterminazione dei punti della contingenza), 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), esattamen-

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

Un emendamento approvato dalle Commissioni in sede referente conferma ora questa interpretazione, e dà parziale soddisfazione all'esigenza fin dall'inizio prospettata da parte nostra: ma quantifica l'onere prodotto dal solo disposto dell'articolo 1, e anch'esso in misura palesemente inadeguata (400 miliardi, contro i 1.900 stimati dal CER).

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): sotto questo profilo, dovrebbe ritenersi incostituzionale anche la parziale clausola di copertura introdotta nel testo delle Commissioni riunite.

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 indot-

ta 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 maggiore 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 3-4 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 (che salirebbero a 280.600 lire nel caso il « taglio » risultasse, in realtà, di quattro punti, con effetti ancor più rilevanti sulla riduzione del gettito fiscale e contributivo): 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 Prometeia. 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 contributivo, stimata in 1.316 miliardi da Prometeia e 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), non tenendo conto degli effetti dell'eventuale « taglio » del quarto punto di contingenza.

C) Facilmente contestabile è l'obiezione, inopinatamente prospettata dalla relazione governativa, 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 cate-

na 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). L'emendamento approvato dalle Commissioni riunite, ancorché insufficiente nella quantificazione degli oneri, accoglie ora questa interpretazione e smentisce la tesi governativa.

D) Del tutto inaccettabile è infine la ipotesi, prospettata nella relazione governativa al decreto, 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 approvazione 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.

E) 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 (sentenze 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 cosiddetta 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 preparatori 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.

Quest'interpretazione, disattesa dal decreto, è ora accolta dall'emendamento approvato dalle Commissioni riunite: ma, a fronte di un onere stimato in 1.900 miliardi dal CER (in 606 miliardi dalla Cispel per le sole aziende locali di trasporto, e

in 250 miliardi dalla Relazione di cassa per la sola Azienda FF.SS.), si provvede ora soltanto per l'esigua cifra di 400 miliardi.

Nessuno degli argomenti addotti *ex adverso* presenta, dunque, qualche 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 quant'altre mai fondamentali al fine del governo della finanza pubblica e del risanamento dei conti dello Stato.

8. — 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 dal febbraio scorso oggetto di un vivace dibattito ed anche di più di una ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale del giudizio sulla costituzionalità del decreto n. 10.

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 interve-

niva 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 muovere alla ricerca delle « ricchezze novelle » 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 pre-

vedeva 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.

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

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. E 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 calmieratore, 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 autostradali al 16 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 registrati nel 1983.

L'articolo 1 rischia pertanto di restare null'altro se non una mera petizione di principio: si proclama un obiettivo, ma si mettono a punto strumenti tanto incom-

pleti e contraddittori da rendere del tutto improbabile il suo effettivo perseguimento. Gli emendamenti accolti dalle Commissioni riunite, lungi dal porre rimedio, sembrano addirittura complicare le cose, con una normativa farraginosa probabilmente viziosa di incostituzionalità, e certamente inidonea a rendere più efficaci e puntuali i controlli sull'incremento dei prezzi al consumo. Non è infatti comprimendo arbitrariamente le competenze regionali, com'è evidente nella norma che consente al presidente del CIP di sospendere o annullare i provvedimenti dei CPP, che si superano i limiti delle attuali procedure di controllo dei prezzi; né d'altronde l'altro emendamento approvato, relativo all'istituzione di un fondo per la compensazione delle minori entrate dalle aziende pubbliche, sembra idoneo a superare i rilievi che sono stati mossi all'articolo 1 del decreto. Infatti occorre rilevare, oltre al divario assai vistoso sulle cifre proposte dal Governo rispetto alle stime dei più autorevoli istituti di ricerca (a fronte di una previsione governativa di 400 miliardi, il CER — come si è detto — indica in 1.900 miliardi la probabile cifra delle minori entrate del settore pubblico allargato a seguito del contenimento di prezzi e tariffe), che l'istituzione di un fondo destinato a ripianare il *deficit* delle aziende pubbliche sembra violare il principio di uguaglianza in relazione ai molti imprenditori privati che, pur dovendo soggiacere alla limitazione negli incrementi dei prezzi dei beni e dei servizi prodotti, non avranno diritto ad alcuna « compensazione » successiva.

È evidente peraltro che, scegliendo di non modificare le « regole del gioco », ma di intervenire solo sulla fase finale della determinazione delle tariffe e dei prezzi amministrati, il Governo ha esplicitamente rinunciato a dotarsi di strumenti adeguati per il controllo e il contenimento della dinamica dei prezzi al consumo: la fragilità del meccanismo predisposto è tale che finirà coll'essere travolto alla prima occasione in cui un imprenditore che si prenda danneggiato dai limiti impostigli sollevi eccezione di costituzionalità. Come ha rilevato l'onorevole Minervini, illustrando

una pregiudiziale di costituzionalità sul disegno di legge di conversione del decreto n. 10, la disciplina proposta con l'articolo 1 in tema di controllo dei prezzi presenta una serie di violazioni macroscopiche degli articoli 23 e 41 della Costituzione, proprio in relazione ai legittimi interessi degli imprenditori.

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 tecni-

che, 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 sarebbe essenziale, ovvero quali sono gli elementi da introdurre in tale ponderazione e quali di essi debbano essere considerati fissi. Conseguo 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.

10. — Una questione senza dubbio rilevante riguarda i canoni di locazione delle abitazioni private. In questo caso infatti non si tratta semplicemente di scongiurare il progressivo incremento dei prezzi al consumo che erode il reddito reale delle famiglie dei lavoratori, ma di riconoscere ed impedire una delle più manifeste iniquità presenti nel decreto in esame. Non altrimenti si può definire la scelta di bloccare l'adeguamento automatico (pur parziale!) delle retribuzioni al costo della vita, mentre rimangono inalterate altre indicizzazioni, altrettanto capaci di incidere negativamente sulla dinamica inflazionistica ed in ogni caso tali da contribuire ad un'ulteriore compressione dei redditi reali dei lavoratori.

A parole nessuno (o quasi) nega la necessità di impedire, o contenere, l'ade-

guamento nel 1984 dei canoni di locazione previsto dall'articolo 24 della legge 27 luglio 1978, n. 392: era esplicito in questo senso lo stesso « protocollo d'intesa » del 14 febbraio scorso che ha ispirato il decreto n. 10 e la sua successiva reiterazione.

Apparve pertanto singolare già allora la scelta di espungere dal testo del decreto ogni riferimento all'equo canone: la conferma di questa scelta nel secondo decreto suona però come un segnale ancor più preoccupante. Mancano infatti ormai pochi mesi alla scadenza prevista dalla legge per l'adeguamento dei canoni di locazione, e banali ragioni di speditezza e di « economia » nei lavori parlamentari consiglierebbero l'inclusione della norma di « blocco » nell'articolo 1 del decreto in esame, la cui *ratio* è — almeno in teoria — proprio quella di scongiurare incrementi di prezzi e tariffe tali da penalizzare oltremodo i redditi medio-bassi (cfr. in questo senso le dichiarazioni rese di fronte alle Commissioni riunite dalle delegazioni della UIL e della CGIL).

D'altronde anche la presente contesa sull'aggiornamento dei canoni di locazione presenta qualche margine di contraddizione: se infatti da un lato sono evidenti le ragioni di equità e di coerenza che impongono un blocco dei meccanismi di automatico adeguamento dei canoni all'inflazione, contestualmente al blocco dell'indicizzazione delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti (tanto più che mancano ormai pochi mesi alla data prevista dalla legge per la rivalutazione dei canoni), occorre d'altro canto considerare la complessa realtà della questione abitativa, così come si è andata delineando negli ultimi tempi. Da tutte le indagini statistiche e sociologiche (da ultimo lo stesso rapporto Censis), appare infatti una grande frammentazione delle « soluzioni » adottate dalle famiglie per soddisfare la emergenza-casa: un'alta percentuale di cittadini occupa una abitazione di proprietà (e non solo i ceti più elevati: si pensi alla diffusissima realtà dell'autocostruzione, o — per i ceti intermedi — dell'acquisto dell'abitazione in cooperativa); per

quanto concerne gli strati di popolazione a reddito medio-basso occorre considerare, sia pure per la limitata estensione attuale, l'edilizia residenziale pubblica, non soggetta alla disciplina dell'equo canone, ma regolata quanto ai canoni dalla legge n. 513 del 1977; non si può infine dimenticare che sono ormai noti e numerosissimi i casi di canoni di locazione che sfuggono fraudolentemente alla determinazione legislativa (attraverso « buonuscita » o « buonentrate », o con il ricorso illegittimo alle ipotesi di locazioni transitorie, o proprio con l'applicazione di un canone « nero »). Occorre dunque prendere atto che solo una parte limitata dei lavoratori può godere di un alloggio al canone determinato con i meccanismi della legge n. 392; peraltro non è indifferente l'incidenza del canone locativo previsto dalla legge sul « paniere » della scala mobile. C'è così il rischio che, a fronte di un beneficio godibile da pochi (il blocco della rivalutazione dei canoni) ci sia un effetto perverso sulle retribuzioni di tutti i lavoratori dipendenti. Ciò non tende ovviamente a dimostrare l'inutilità della misura di blocco (si è già detto della sua evidente urgenza e necessità), ma a sottolineare correttamente la sua assoluta insufficienza se si vuole perseguire effettivamente l'obiettivo di proteggere il reddito reale dei lavoratori avendo riguardo dell'esigenza di soddisfare il primario interesse all'abitazione. Occorrono dunque interventi di più ampio respiro, sul fronte dell'edilizia residenziale pubblica, dell'adozione di strumenti incentivanti o autoritativi per accrescere l'offerta di abitazioni in locazione, del regime dei suoli e dell'attività edilizia. In questo senso pare purtroppo che emergano da parte del Governo e della maggioranza tendenze assolutamente negative: valga per tutte l'approvazione, in sede di definizione del provvedimento sul condono per l'abusivismo edilizio (e dunque contestualmente all'*iter* del decreto n. 10) di un emendamento di maggioranza che tende a legare in ogni caso le indennità di espropriazione al valore di mercato dei suoli. È questa una linea che tende a rivalutare la rendita fon-

diaria, a far lievitare i prezzi delle aree e dei fabbricati, a paralizzare l'attività programmatica degli enti locali e un possibile rilancio dell'edilizia residenziale pubblica. Sono questi indizi gravi, che illuminano negativamente la persistente ostinazione del Governo di escludere anche dal testo del decreto n. 70 la previsione di un blocco del meccanismo di adeguamento dei canoni di locazione, così come previsto dall'articolo 24 della legge 27 luglio 1978, n. 392.

11. — La disposizione contenuta nell'articolo 2 viola gli 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 a 177.

La nuova tabella, prevista dall'articolo 2 del decreto, ancorché emendata secondo talune delle indicazioni sostenute (e formulate in appositi emendamenti) dal gruppo della Sinistra indipendente in rapporto al decreto decaduto, disattende tuttora 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 inflazione 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 tec-

nico (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 vevoli per la determinazione dell'assegno integrativo ».

Disconoscendo quanto precede, il decreto-legge del 17 aprile 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 14 gli scaglioni di reddito familiare annuale vevoli per la loro determinazione. 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 effetto è di produrre nuove iniquità e sperequazioni nell'area - di per sé già sperequata - delle famiglie meno abbienti.

L'esito iniquo della manovra, pur in presenza della nuova formulazione della tabella annessa al decreto, è facilmente quantificabile come segue:

a) i redditi più bassi vengono pesantemente penalizzati;

b) gli assegni integrativi - tutti - restando invariati nell'importo nominale, perdono - in termini reali - il 15 per cento, con una netta diminuzione della loro pur già contenuta efficacia perequativa;

c) gli assegni familiari ordinari, fermi agli importi nominali del 1980, registrano una perdita, in termini reali, del 65 per cento circa.

In sostanza: l'unico istituto che il nostro ordinamento prevede ad integrazione dei carichi familiari del lavoratore (e, quindi, in funzione perequativa delle condizioni effettive di vita dei cittadini) risulta ulteriormente, per non dire definitivamente, svilito e svuotato delle sue finalità.

La palese ingiustizia politica del decreto è ancora manifestata dal secondo comma dell'articolo 2. Questo, come è noto, prevede che dal reddito familiare, utile per l'individuazione della base alla quale va aggiunto l'assegno integrativo, e di cui alla tabella allegata al provvedimento, debbano essere 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, imponeva allora che anche altre correzioni dovessero parimenti essere escluse, ed altri carichi impropri del lavoratore dovessero 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 pongono 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 contradd-

dice. Infatti mentre una tendenza robustissima afferma il carattere retributivo della sola paga base del lavoratore portando ad escludere per l'appunto dal calcolo in questione l'indennità di fine lavoro, proprio sulla base della considerazione del carattere di indennizzo di taluni compensi, volti più 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 gli assegni integrativi.

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

12. — Al di là delle considerazioni esposte sugli articoli 1 e 2 del decreto, 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 sia pure « dimezzata » con il presente decreto. 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 », 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 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 rispetto 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 asso-

lutamente indimostrabile che questi benefici saranno raggiunti. Dai ragionamenti anzi accennati pare tutto il contrario.

13. — Il giudizio negativo sul complesso della manovra di politica economica delineata dapprima con il decreto-legge n. 10, ed ora con la sua reiterazione, sia pure su base semestrale, non impedisce naturalmente che radicali interventi emendativi possano correggere l'impostazione originale, evitare le più macroscopiche iniquità e restituire un minimo di coerenza e di efficacia al conclamato impegno di contenimento della spirale inflazionistica. In questo senso muovono gli emendamenti proposti dai parlamentari della Sinistra indipendente.

Per quanto riguarda la difesa del salario reale dei lavoratori attraverso il contenimento degli incrementi dei prezzi al consumo la norma di cui all'articolo 1 deve essere necessariamente integrata almeno con la previsione del blocco dei canoni di locazione per gli effetti di cui all'articolo 24 della legge n. 392, e con l'estensione del meccanismo di contenimento anche ai prezzi sottoposti a regime di sorveglianza. Una particolare importanza assume inoltre la proposta di estendere il regime dei prezzi amministrati a tutti quei beni a prezzo sorvegliato che nel corso del 1984 registreranno incrementi superiori al 10 per cento; altrettanta attenzione si deve porre affinché la norma non venga al fine vanificata grazie agli effetti di trascinamento derivanti dagli incrementi di tariffe e prezzi amministrati registrati nel 1983.

Particolare rilievo assumono infine le proposte avanzate dal nostro gruppo per il contenimento, entro i limiti del tasso programmato di inflazione, degli incrementi delle spese correnti « discrezionali » dei ministeri e delle amministrazioni dello Stato. È noto che la dilatazione della spesa corrente del settore pubblico ha effetti sulla dinamica inflazionistica non inferiori a quelli prodotti dall'aumento del costo del lavoro. Nella complessa manovra di contenimento dell'inflazione, accanto al-

la predeterminazione, entro il tasso di inflazione programmato, degli incrementi delle retribuzioni da lavoro dipendente, delle tariffe e dei prezzi amministrati, non può mancare analoga misura per la spesa corrente che è gestita discrezionalmente dalle amministrazioni dello Stato (imponendo ad essa vincoli analoghi a quelli che, del resto, la legge finanziaria ha già imposto agli enti locali).

La soluzione da noi ipotizzata si ispira, per quanto concerne il 1984, a note esperienze straniere (come la *loi de finance rectificative* francese), che prevedono una legge sostanziale di correzione, in corso d'anno, delle tendenze evolutive della finanza pubblica divergenti rispetto agli obiettivi. Si prevede dunque di accompagnare il disegno di legge di assestamento del bilancio con una sorta di legge finanziaria-*bis*, che, fermi i vincoli contenuti nell'articolo 1 della finanziaria per il 1984, identifichi e disciplini le misure necessarie a garantirne l'osservanza. Si regolano nel contempo criteri, procedure e vincoli per la impostazione e redazione dello stesso bilancio di assestamento per il 1984 e del preventivo per il 1985.

La complessa, ma efficace disciplina che ne risulta, merita di essere qui riportata nella sua precisa formulazione:

« Contemporaneamente alla presentazione del disegno di legge sull'assestamento del bilancio per l'esercizio 1984 di cui all'articolo 17 della legge 5 agosto 1978, n. 468, il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento un disegno di legge col quale sono disposte le modifiche e le integrazioni alle disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale, necessarie al contenimento del fabbisogno del settore pubblico entro i limiti fissati dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1983, n. 730, e necessarie al conseguimento degli obiettivi di contenimento degli incrementi di spesa corrente di cui ai commi seguenti.

Nella relazione al disegno di legge sull'assestamento del bilancio per l'esercizio 1984, dovrà essere fornita dettagliata e analitica motivazione di ogni variazione in aumento proposta per gli stanziamenti dei capitoli di parte corrente degli stati di previsione della spesa. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad impartire le opportune direttive affinché tali variazioni in aumento siano proposte, di norma, solo nei casi nei quali esse siano imposte da specifiche disposizioni normative. Il Ministro del tesoro è altresì autorizzato ad impartire le opportune direttive affinché, in sede di predisposizione del disegno di legge sull'assestamento del bilancio per l'esercizio 1984, siano proposte variazioni in diminuzione degli stanziamenti dei capitoli di parte corrente degli stati di previsione della spesa, tali da ricondurre entro il limite del tasso d'inflazione indicato nella relazione previsionale e programmatica per l'anno 1984, gli incrementi complessivi degli stanziamenti stessi rispetto agli stanziamenti iscritti nei corrispondenti capitoli per l'esercizio 1983, secondo le previsioni assestate ai sensi dell'articolo 17 della predetta legge n. 468.

Le disposizioni dei commi precedenti non si applicano ai capitoli di bilancio per i quali incrementi di stanziamento superiori al tasso di inflazione programmato sono imposti da specifiche disposizioni normative.

Per l'esercizio 1985, gli stanziamenti dei capitoli iscritti negli elenchi di cui agli articoli 7 e 12, primo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468, nonché gli stanziamenti degli altri capitoli classificati nella seconda categoria del titolo primo del raggruppamento secondo il codice economico, non potranno subire variazioni in aumento, in relazione alle previste esigenze, rispetto agli stanziamenti iscritti nei corrispondenti capitoli degli stati di previsione della spesa per l'esercizio 1984, secondo le previsioni assestate ai sensi dell'articolo 17 della medesima legge n. 468, in misura superiore al tasso di inflazione programmato indicato nella relazione previsionale e programmatica per l'anno 1985. Sono fatte salve le variazioni in aumento

imposte da specifiche disposizioni di legge, all'uopo richiamate nelle note esplicative degli stati di previsione. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad impartire le opportune direttive per l'attuazione delle disposizioni del comma precedente, ai fini della predisposizione dei bilanci di previsione, annuale e pluriennale, per l'esercizio 1985 e per il triennio 1985-87 ».

Quanto all'articolo 3, vero « cuore » del decreto-legge in esame, mentre cogliamo positivamente la riduzione della predeterminazione dei punti di variazione dell'indennità di contingenza al solo semestre febbraio-luglio, registriamo purtroppo come l'andamento dell'inflazione abbia comportato per il trimestre maggio-luglio il « taglio » di ben due punti (uno in più, pertanto, rispetto alle previsioni del febbraio scorso). Il primo fondamentale emendamento proposto riguarda dunque questa grave ed ulteriore compressione delle retribuzioni: non è accettabile che, mentre si prende atto con realismo delle fondate ragioni dei lavoratori che sono scesi in lotta contro un decreto iniquo e illegittimo, si accentui il « sacrificio » richiesto agli stessi lavoratori, sia pure per un limitato periodo di tempo. Il secondo elemento di decisiva importanza muove anch'esso dalle implicite considerazioni che possono aver consigliato il « dimezzamento » del decreto n. 10: se si vuole davvero limitare nel tempo l'effetto della predeterminazione degli scatti di scala mobile, se si vuole che questo grave intervento rimanga legato ad una fase particolarmente delicata dell'economia del paese (per quanto anche queste motivazioni, come si è detto ampiamente, sono a nostro avviso assai poco convincenti), occorre evidentemente evitare che la misura straordinaria ed eccezionale prevista dal decreto si trasformi in una compressione definitiva del grado di copertura delle retribuzioni offerto dall'indennità di contingenza. Ecco dunque la necessità di prevedere dei meccanismi di reintegro, immediato o graduale, affinché sia scongiurato il trascinarsi degli effetti della predeterminazione oltre il 31 luglio 1984:

le soluzioni proposte sono diverse, e comunque subordinate a diverso accordo tra le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ma la questione è a nostro avviso irrinunciabile. È appena il caso di notare che fra esse vi sono anche soluzioni pressoché insuscettibili di produrre effetti inflazionistici, come quelle ispirate alla così detta « ipotesi Lama », volta ad evitare che sul tavolo della contrattazione tra le parti sociali pesino gli effetti dell'intervento autoritativo che ha illegittimamente modificato l'accordo interconfederale del 1983.

Insieme al reintegro totale del grado di copertura automatica delle retribuzioni dall'inflazione oltre la scadenza del decreto, si pone a nostro avviso la necessità (sempre in via subordinata rispetto all'obiettivo primario di scongiurare qualsiasi compressione *ex-lege* dell'indennità di contingenza) di garantire il livello delle retribuzioni nell'ipotesi (tutt'altro che improbabile!) che la manovra di politica economica del Governo non riesca a contenere l'inflazione entro il tetto del 10 per cento. La retorica che è stata spesa a piene mani nei mesi passati sui benefici che deriverebbero agli stessi lavoratori dipendenti da un contenimento dell'inflazione, raggiunto sia pure al prezzo di una compressione delle loro retribuzioni, avrebbe il sapore di una amara beffa se, a fronte di un'inflazione maggiore di quella prevista, le retribuzioni dovessero restare ancorate ai livelli arbitrariamente imposti con il decreto. Anche in questo caso le possibili soluzioni emendative sono diverse, a seconda del grado di copertura che si vuole realizzare (o che si ritiene realistico realizzare), ed a seconda se si voglia caricare il costo dell'eventuale « rimborso » sulle casse dello Stato, ovvero dei datori di lavoro che hanno beneficiato della predeterminazione dei punti di scala mobile. Se si intenda prescegliere la strada di un rimborso dell'IRPEF, ci sembrano praticabili due distinte ipotesi.

Una prima ipotesi muove dalla considerazione che, per effetto del decreto, il salario medio, netto di imposte, di un lavoratore dipendente celibe dovrebbe ri-

sultare per il 1984 pari a 12,547 milioni, considerando anche la rivalutazione delle detrazioni e dei limiti negli scaglioni del 10 per cento (vedasi le stime di *Rassegna Sindacale*, accettate da tutti i sindacati).

Qualora l'inflazione fosse pari al 10 per cento, tale somma corrisponderebbe a 11,406 milioni del 1983 (12,547). Tale cifra

1,1

va presa come riferimento per verificare l'entità della perdita di potere d'acquisto nell'ipotesi di una inflazione che superi il 10 per cento.

Se per esempio l'inflazione fosse dell'11 per cento, il valore reale a prezzi 1983 dei 12,547 milioni sarebbe di 11,304 milioni, con una perdita di 102 mila lire rispetto a quanto ipotizzato dal Governo (11,406). Traducendo questa cifra in prezzi 1984 (moltiplicando per 1,11) si ottiene la somma di 113 mila lire che dovrebbe rappresentare il rimborso di imposta da erogare a fine 1984. Se inoltre si ritiene opportuno assicurare un interesse (ipotizzato nella misura del 5 per cento) per il posticipato pagamento del conguaglio, la cifra salirebbe a 119 mila lire.

Va osservato che la procedura indicata assicura il mantenimento del potere d'acquisto reale previsto dal Governo con la emanazione del decreto.

Una diversa ipotesi prende le mosse dalla constatazione che, in assenza del decreto, il salario medio, netto di imposte, di un lavoratore dipendente celibe sarebbe risultato nel 1984 pari a 12,697 milioni, corrispondenti a 11,337 milioni a prezzi 1983. Tali cifre possono venire assunte come criterio di riferimento nell'ipotesi che la tutela del salario reale non dovrebbe andare oltre i limiti assicurati dalla normale evoluzione salariale prevista in assenza di manovra governativa. Per il resto, i calcoli seguirebbero i criteri descritti per la prima ipotesi.

14. — 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 so-

cietà — 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 strumentazione, 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 an-

nuo 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 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 tuttora irrisolta della riforma fiscale e amministrativa.

15. — Onorevoli colleghi, le complesse vicende che, dal 15 febbraio scorso, hanno condotto al confronto parlamentare di questi giorni sono la più chiara ed eloquente risposta a quanti vollero, con sommario e sprezzante giudizio, contrapporre la « piazza » alle « istituzioni », a quanti crederono di piegare con un atto d'imperio un movimento ampio, articolato, non privo di una propria « cultura istituzionale ». Nei due mesi trascorsi non si è visto un Parlamento assediato da una non meglio precisata « piazza », ma una crescente opposizione, nel paese e nelle istituzioni, al provvedimento iniquo ed illegittimo adottato dal Governo con la piena consapevolezza di sfidare la maggiore componente del movimento sindacale. Dan-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

do voce ed espressione istituzionale al dissenso di larghi strati sociali, l'opposizione democratica ha contribuito a rafforzare la credibilità e la rappresentatività del Parlamento, che deve innanzitutto essere interprete e rappresentante della volontà popolare. Questa lotta ha vinto: il decreto-legge del 15 febbraio scorso, nonostante la doppia imposizione del voto di fiducia, non è stato convertito in legge entro i termini costituzionalmente previsti; il Governo ha preteso di imporre alle Camere un provvedimento « inemendabile » così come lo aveva imposto ai lavoratori, ed è stato sconfitto su entrambi i terreni.

Il Governo ha per altro preso atto di questi eventi in modo assai parziale: un più rigoroso rispetto della volontà politica espressa dal Paese e della norma costituzionale che qualifica il decreto-legge come provvedimento provvisorio, ne esclude ogni effetto in caso di mancata conversione, e riserva alle Camere la disciplina dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non convertito (articolo 77 della Costituzione), avrebbe consigliato di evitare la reiterazione del provvedimento. Le innovazioni, come si è detto, sono infatti importanti, ma non tali da modificare la struttura portante e l'ispirazione di fondo del decreto: la consapevolezza della sconfitta subita avrebbe dovuto portare con sé ben altre correzioni che non la sola riduzione (per altro significativa) della predeterminazione al semestre febbraio-luglio 1984.

Lo stesso giudizio può essere espresso sugli emendamenti approvati dalle Commissioni riunite: mentre infatti registriamo con soddisfazione che due mesi di forte mobilitazione hanno costretto la maggioranza a recedere dall'arrogante proposito dell'inemendabilità del decreto, non

possiamo non sottolineare come gli emendamenti apportati siano del tutto insufficienti e non valgano a mutare la sostanza del provvedimento, la sua radicale iniquità, la sua fondamentale inefficacia nel perseguimento degli obiettivi di contenimento dell'inflazione, di avvio di una equilibrata politica dei redditi, di ripresa dell'occupazione e dello sviluppo.

Ben altre sono le misure da adottare, se questi obiettivi vogliono essere davvero conseguiti, rinunciando ad inseguire scorrette ed improprie finalità di redistribuzione del potere e dei suffragi elettorali, di emarginazione del Parlamento e dell'opposizione democratica, di strisciante controriforma istituzionale realizzata nel nome di una « democrazia governante » che nulla avrebbe a che fare con i principi del patto costituzionale che ha dato vita alla democrazia italiana. Abbiamo indicato alcune di queste misure: altre ci auguriamo possano emergere da un confronto parlamentare libero da veti, imposizioni e forzature. La maggioranza porterebbe altrimenti, tutta e sola, la responsabilità di una rottura grave e difficilmente sanabile delle regole e dei valori sui quali si fonda e regge la nostra comune convivenza. (*)

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.