

ECONOMIA & LAVORO

RIVISTA BIMESTRALE DI POLITICA ECONOMICA E SINDACALE

EDITORIALE: I comunisti, la C.G.I.L. e il Piano. PIETRO MERLI BRANDINI: Evoluzione del sistema contrattuale italiano nel dopoguerra. GLORIA PIRZIO: Sindacato e politica in America (II).

TAVOLA ROTONDA: Per una moderna legislazione sui rapporti di lavoro (Relazione introduttiva: Gino Giugni; interventi: Piero Boni, Manin Carabba, Michele Giannotta, Giorgio Ghezzi, Pietro Merli Brandini).

ANNO I

marzo-aprile 1967

ECONOMIA & LAVORO

rivista bimestrale
di politica economica
e sindacale

Anno I - N. 2 - Marzo-Aprile 1967

SOMMARIO

EDITORIALE :

I comunisti, da CGIL e il Piano 5

TAVOLA ROTONDA :

Per una moderna legislazione sui rapporti di lavoro 17

Relazione introduttiva: Gino Giugni ... 18

Interventi: Piero Boni, Manin Carabba, Michele Giannotta, Giorgio Ghezzi, Pietro Merli Brandini 31

SAGGIO :

PIETRO MERLI BRANDINI: Evoluzione del sistema contrattuale italiano nel dopoguerra 67

GLORIA PIRZIO: Sindacato e politica in America (II) 95

Note economiche 111

Note sindacali 127

ECONOMIA e LAVORO

rivista bimestrale di politica economica e sindacale

Anno I - N. 2 - Marzo-Aprile 1967

Direzione, redazione, amministrazione e pubblicità: Roma, Via del Corso n. 525, telef. 673.385.

UNA COPIA lire 500; Estero lire 600.

ABBONAMENTI: Sostenitore lire 10.000; Italia annuale lire 2500; Estero lire 3000.

■
Direttore: GIACOMO BRODOLINI

Direttore responsab.: ENZO BARTOCCI

Comitato di direzione: Miro Allione, Franco Archibugi, Enzo Bartocci, Giacomo Brodolini, Luciano Cafagna, Manin Camabba, Francesco Forte, Gino Giugni, Pietro Longo, Giorgio Ruffolo.

Redattore: ANGELO ALBANESE

■
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma n. 11104, in data 21 luglio 1966. Tutti i diritti di proprietà letteraria sono riservati.
Stampa. SETI - Roma - Via della Guardiola, 23



Domenico Purificato, di cui riproduciamo nel presente numero alcuni disegni, è nato a Fondi (Latina) il 14 marzo 1915.

Dedicatosi alla pittura dopo aver conseguito la Maturità Classica, espose per la prima volta in Roma nel 1936. Alla Sindacale Romana del 1941, Purificato vinse il primo premio per i Giovani Artisti.

Fu tra i pittori che negli anni precedenti la seconda guerra mondiale avevano fatto di Roma il centro vivo di una corrente d'arte che, nei suoi caratteri e nei suoi fini estetici, avviati da Scipione e da Mafai, fu detta « Scuola Romana ».

Sue opere sono nei più importanti musei in Italia e all'Estero. E' autore di interessanti pubblicazioni, tra le quali la « Pittura nell'800 italiano » e il recente « I colori di Roma ».

Collabora con articoli e saggi critici a numerosi giornali e riviste.

Insegna pittura all'Accademia di Belle Arti di Firenze.

I COMUNISTI LA CGIL E IL PIANO

Nella sua riunione di fine gennaio il Comitato Direttivo della CGIL ha deciso l'astensione dei parlamentari, aventi responsabilità all'interno della Confederazione, nella votazione sul Piano quinquennale di sviluppo economico. Contro tale decisione ha votato la corrente sindacale del PSIUP. Successivamente il 14 febbraio, la Segreteria della CGIL « ha inviato ai gruppi parlamentari dei partiti democratici del Senato e della Camera le indicazioni e le proposte della Confederazione... » al Piano Pieraccini.

Anche sui contenuti di tale lettera la corrente del PSIUP ha espresso, attraverso una dichiarazione dei suoi rappresentanti nella segreteria confederale, riserve che si ricollegano alla sua critica di fondo secondo la quale il modello di sviluppo, nel quale viene ad inquadrarsi il piano quinquennale, non è « conforme agli interessi dei lavoratori ».

L'avvenimento potrebbe essere suscettibile di conseguenze di rilievo ben maggiore di quelle poste in risalto dalla maggior parte della stampa italiana.

Naturalmente ogni enunciazione di principio, ed an-

che ogni assunzione di responsabilità parlamentare, esigono la conferma (obiettivamente difficile per una organizzazione sindacale) di comportamenti coerenti nell'azione. Ma quello che la decisione confederale può con qualche fondamento consentire di sperare fin da ora è che i governi i quali volessero, nei prossimi anni, dare effettiva attuazione agli impegni del piano, dovrebbero quanto meno poter godere del vantaggio di non trovarsi di fronte alla ostilità pregiudiziale di nessuna delle grandi centrali sindacali.

Al di là di questo aspetto — non certo trascurabile — la lettera della CGIL ai gruppi parlamentari dei partiti, almeno formalmente, segna una svolta che, al limite, potremo definire « ideologica » della maggioranza della CGIL e quindi della organizzazione nel suo complesso.

Questo sostanziale mutamento di rotta — che difficilmente potrebbe essere considerato casuale o avventato e al quale nessuno potrebbe ritenere che si sia pervenuti in modo pacifico, senza dover superare perplessità e resistenze — autorizzerebbe a pensare che nel PCI si consideri l'eventualità di una graduale modificazione di comportamenti e la prospettiva di un diverso e più possibilistico tipo di rapporto con le forze di governo.

Per valutare compiutamente il salto che la CGIL ha operato nei confronti del piano quinquennale basta scorrere i documenti di questa organizzazione dal tempo del « Piano Giolitti » ad oggi.

Ciò che la CGIL ha sempre rimproverato nei suoi documenti ufficiali alle varie stesure del Piano quinquennale era il fatto che i progetti di programma si proponessero modificazioni meramente quantitative del meccanismo di sviluppo in atto, lasciandone inalterate le pre-

messe qualitative. Essi, in altri termini, a giudizio della CGIL, non rappresentavano niente di più che il tentativo di razionalizzazione — in chiave neocapitalistica — del « sistema ». Il che avrebbe fatto inevitabilmente assumere, alla programmazione, una chiara funzione involutiva.

Un giudizio, come si vede, reciso, tagliato ideologicamente, che ricalca — in larga misura — le più dure posizioni di diniego manifestatesi nel PCI.

Nell'ultimo documento della CGIL le valutazioni sono invece profondamente mutate. Le prime tre pagine, che racchiudono il giudizio politico, la « filosofia » confederale sulla programmazione, l'ultimo approdo, dopo una lunga marcia di avvicinamento tutt'altro che lineare, fanno supporre che l'ostacolo costituito dal « sistema » ideologicamente assunto e staticamente concepito tenda ad essere superato ponendo il rapporto tra sindacato e sistema in termini dialettici.

Se vi è una logica, nella nostra concezione democratica della pianificazione, questa è una logica di trasformazione non solo delle dimensioni economiche, ma delle strutture sociali e quindi delle stesse condizioni politiche — in senso lato — di partecipazione e di intervento delle classi sociali alla costruzione del loro futuro.

Il tendenziale superamento del vecchio concetto di « stato di classe » quale conseguenza della conquista di una democrazia politica — sia pure con tutte le carenze che in essa possiamo ravvisare — trova sanzione in una politica di programmazione democratica che inevitabilmente esalta tutte le forze più dinamiche presenti nella società.

Per questa ragione il sindacato se vuole essere protagonista e non spettatore passivo di un processo di svi-

luppo deve instaurare un rapporto aperto (che ovviamente non esclude, ma può addirittura richiedere, la critica e la contestazione) nei confronti della programmazione.

Ed è questo il discorso che ci pare la CGIL renda esplicito allorché propugna: « Una politica economica programmata che, in coerenza con i principi della Carta Costituzionale, tende a conseguire attraverso le necessarie riforme, la preminenza degli interessi generali, immediati e futuri della collettività e ad impedire che su questi prevalgono quelli particolari di ristretti gruppi del capitale privato ».

« Questa linea — prosegue il documento — parte dalla consapevolezza della nostra organizzazione che una politica economica programmata rappresenta un più elevato terreno di iniziativa e di potenziamento della funzione e dell'azione del Sindacato, data la visione di insieme che essa offre dei grandi aggregati e dei grandi flussi di economia nazionale — come pure della loro dinamica — prima conoscibili soltanto a posteriori, permettendo con ciò al sindacato stesso di meglio intervenire in difesa di tutti gli aspetti della condizione operaia ».

Che della programmazione si accetti la logica interna — la quale non risiede in rigidi schemi immutabili — è confermato successivamente quando, accennando alla esigenza di correggere ed integrare alcuni punti del piano quinquennale, il documento della CGIL afferma: « Con ciò siamo consapevoli che quanto chiediamo potrà non sempre trovare una immediata attuazione pratica. Ricordiamo però che stante l'affermato criterio di scorrevolezza del piano alcune proposte che coinvolgono impegnative decisioni di integrazione o di modifica delle

politiche e degli strumenti che il programma vuole mettere in atto possono realizzarsi nel corso degli aggiornamenti periodici del piano stesso. Inoltre ci rendiamo conto che per le maggiori riforme di struttura da noi rivendicate la scadenza quinquennale del primo piano potrebbe in alcuni casi risultare ristretta e richiedere un più ampio spazio di tempo ».

Può essere motivo di soddisfazione per i socialisti constatare la sostanziale accettazione di loro ormai antiche tesi politico-sindacali, frutto di una lunga e sofferta meditazione sulla tematica della programmazione e sugli stessi contenuti ed obiettivi di una politica socialista in una società democratica.

A questo punto però sorge spontanea la domanda su quali siano state le ragioni che hanno spinto la corrente sindacale comunista ad accettare questa nuova impostazione anche se ciò significava assumere posizioni diverse da quelle del PCI e, addirittura, lasciarsi « scavalcare a sinistra » nel sindacato ed in Parlamento dalla corrente sindacale del PSIUP.

A questo interrogativo non può essere data una risposta semplicistica e probabilmente, in questo momento, non si possono che affacciare delle ipotesi da verificare successivamente.

Abbiamo già rilevato che non ci sembra di poter ragionevolmente ritenere che la decisione della corrente comunista della CGIL sia stata assunta senza dibattiti e divisioni interne. Abbiamo sottolineato anche che la discussione è andata sicuramente al di là della corrente stessa fino ad investire il gruppo dirigente del partito comunista. Non si può cioè parlare di una decisione autonoma e tanto meno polemica nei confronti del PCI.

E' appena il caso di dire che questo nostro giudizio non tende affatto a sminuire il valore dell'avvenimento, ma piuttosto a chiarirne il senso e a restituirgli le sue effettive dimensioni.

L'affermare che la scelta della corrente comunista è una scelta interna al mondo comunista italiano dà ad essa, infatti, un significato più complesso e più importante di quanto non sarebbe stato se tale decisione fosse stata presa dalla Confederazione sulla base di una riconosciuta autonomia.

Questa scelta va vista anche nel quadro del travaglio profondo che domina il movimento comunista internazionale, e in particolare le forze comuniste in Europa. Si può dire ormai che non vi sia uno solo dei partiti comunisti al potere nell'Europa Orientale nel quale non sia in atto un processo di ripensamento di quanto era stato compiuto per piatta adesione ideologica e per accettazione — bon gré mal gré — del principio dello Stato Guida e delle sue direttive.

La situazione nuova che si sta creando, ed i cui sviluppi possono fortemente incidere nel modificarsi, in futuro, dei rapporti politici internazionali, ha già incominciato ad influire e tenderà ad influire sempre più decisamente, nelle politiche dei partiti comunisti dei Paesi Occidentali.

Già oggi si vede (ed il discorso vale al momento forse più per la Francia che per l'Italia) come essi siano, pur tra contraddizioni inevitabili e limiti facilmente riconoscibili, portati a ricercare all'interno dei diversi Paesi una collocazione sempre meno meccanicamente ricalcata sulle esigenze internazionali del movimento comunista ma pro-

gressivamente adeguata ai problemi reali ed alle situazioni politiche della società in cui operano.

In Italia gioca altresì, in maniera rilevante, la preoccupazione crescente di numerosi comunisti di superare i rischi di una condizione di sterilità e di trovare sbocchi politici all'azione del PCI prima che si sviluppi un processo di logoramento del suo potere reale.

Il C.C. del PCI del 22 febbraio 1967, a leggere attentamente tra le righe della relazione Natta e degli interventi dei membri più autorevoli, sembra confortare questa ipotesi.

Le contraddizioni in cui si dibatte il PCI, le divisioni interne di cui non sempre si comprendono le ragioni politiche, rendono difficile e probabilmente ancora remoto il momento di uno sbocco, che noi vorremmo positivo, della crisi del comunismo italiano attraverso una scelta definitiva di carattere democratico.

Certamente il travaglio del PCI avrebbe potuto assumere uno sviluppo ed una portata di ben più ampie dimensioni se i socialisti, prima e dopo l'unificazione, si fossero posti in grado di portare ad un più alto livello il ripensamento critico della loro esperienza e delle esperienze complessive del movimento operaio, l'aggiornamento ideologico-culturale delle loro politiche, lo sforzo di costruzione di un partito moderno e dinamico, strumento coerente delle nuove attese della società.

Sono queste, infatti, le condizioni che possono consentire di combattere la incertezza, il tatticismo e lo strumentalismo che ancor oggi caratterizzano il movimento comunista, e che sono stati presenti nella vicenda della quale ci occupiamo.

Ci preme porre in rilievo che il salto compiuto dalla

CGIL indica in tutta la sua portata potenziale come il corso dell'esperienza politica nelle società occidentali eserciti una tale forza di pressione sul mondo comunista da indurlo a rompere — per lo meno formalmente — quell'unità di impostazione tra partito e sindacato, su cui per venti anni si è retta, malgrado gli sforzi compiuti in contrario fuori e dentro la CGIL, l'azione comunista in Italia e che, per molti aspetti, ha rappresentato uno dei più redditizzi supporti della sua penetrazione elettorale.

Nessuna scelta importante, d'altra parte, è mai priva di conseguenze. Ma la loro entità è sempre in rapporto alla spinta ed alla direzione che le differenti forze concorrono ad imprimere al movimento. Qui il discorso torna a noi.

La irreversibilità della nuova posizione e il coerente sviluppo della « filosofia » affermata nel documento della CGIL dipenderanno quindi non solo dalla volontà del PCI, ma dalla capacità dei socialisti di rendere operante, una volta che ne è stata riconosciuta la validità, quella che è la sostanza della loro politica; dal modo in cui i socialisti sopranno rappresentare, nell'intero schieramento sindacale, l'elemento di unità su politiche rinnovate di cui siano portatori; dalla maniera con la quale i governi del centro-sinistra riusciranno ad impostare, in concreto, un rapporto significativo con i sindacati sulla base di una politica che, in ogni suo atto, sia aderente alle finalità che con la programmazione ci si è proposti di conseguire.

Gli ultimi incontri tra governo e sindacati, specialmente quelli che si sono svolti sui problemi della riforma e del riassetto della P.A., sono la prova che un governo il quale sia in grado di aprire un discorso responsabile in

cui gli aspetti settoriali siano collegati a quelli più ampi della collettività nel suo insieme attraverso lo strumento delle riforme, può contare sui sindacati rappresentativi di interessi generali, la cui unità è indispensabile per emarginare le tendenze corporative, ancora particolarmente forti nel settore pubblico. (A questo punto varrebbe probabilmente la pena di sottolineare, con maggiore ampiezza di quanto lo spazio dell'articolo non ci consenta, la stupidità e la miopia di quei settori della classe politica e della stessa amministrazione dello Stato, che si illusero di indebolire o di addomesticare le spinte sindacali favorendo il sorgere di sindacati autonomi e settoriali distaccati da un generale impegno di solidarietà di classe).

Quella degli statali è un'esperienza importante, che va riflettuta da parte di chi governa. Essa dimostra quanto sia dannosa e controproducente una politica, di cui purtroppo non sono mancati non edificanti esempi, affidata alle punture di spillo od ai «no» pregiudiziali.

L'esigenza, quindi, chiaramente espressa dal Piano Pieraccini, di riportare tutti gli aspetti vertenziali e contrattuali nella dimensione e nella logica del Piano impone al Governo ad assumere un metodo che deve rappresentare una sua costante.

E' ovvio, infatti, che alle parti sociali può chiedersi di considerarsi responsabili nei confronti della politica di piano nella misura in cui esiste un dibattito permanente fra esse ed il Governo, al quale specificatamente spetta la iniziativa.

In questo quadro il discorso sull'unità sindacale acquista nuovo valore ed una maggiore concretezza. Esso può contribuire a realizzare una prima fase di decantazione della crisi stessa della sinistra italiana — cattolici

compresi — alla cui soluzione è legata l'evoluzione ed il consolidamento delle nostre istituzioni.

E' questa, per ora, soltanto un'ipotesi alla quale, però, converrà che le forze democratiche italiane si applichino con interesse non superficiale.

Il dialogo con i cattolici e l'avvicinamento alle posizioni socialiste non appaiono infatti (ancorché su tali temi il PCI si sia esercitato fin troppo in discussioni bizantine) termini alternativi di una eventuale futura politica comunista così come colloquio con i cattolici e confronto con le posizioni del partito socialdemocratico non furono termini alternativi della politica del PSI dal Congresso di Torino in poi.

Muta il terreno su cui il confronto si attua. In questo caso il piano sindacale, anche se non è certamente il solo, sembra fra i più idonei ad offrire le condizioni di un approccio significativo.

Esso potrebbe consentire di verificare in concreto, su atti qualificanti e su comportamenti incontrovertibili la possibilità di un discorso impegnativo. Un discorso certamente obbediente ad una logica che corrisponda alla natura del sindacato (la quale va per altro essa stessa, sia detto per inciso, profondamente ripensata) e alla sua autonomia ma tale (per le relazioni e per le reciproche incidenze che inevitabilmente si determinano fra azione sindacale e azione politica) da sollecitare e stimolare un auspicabile processo di generale ristrutturazione della sinistra democratica in Italia: processo che deve impegnare in primo luogo le forze politiche, e che noi per primi sappiamo non facile e non breve.

Sta certo al PCI, innanzitutto, la scelta fra il permanere in una posizione di sterile rifiuto ad ogni esigenza

di rinnovamento democratico delle sue concezioni politiche e delle sue strutture organizzative e l'aprirsi senza timidezza a prospettive nuove cui potrebbe fattivamente concorrere. Ma sta anche e sempre più ai socialisti il dovere di chiamarlo ad un confronto duro ed aperto (ma non, come talvolta avviene, su problemi artificiosi) che solleciti al suo interno un processo profondo di ripensamento e di revisione e promuova nelle masse da esso influenzate il superamento di una posizione puramente protestataria che non avvicina, ma rende difficile, l'evoluzione della nostra società.

Ragione di più per sostenere la validità della sollecitazione e della critica di quella larga maggioranza di socialisti che vuole mettere in grado il proprio partito di superare ogni fattore di incertezza e di immobilismo, e di assolvere con pienezza alle proprie storiche responsabilità.



TAVOLA ROTONDA

PER UNA MODERNA LEGISLAZIONE SUI RAPPORTI DI LAVORO

Il tema dell'intervento legislativo nei rapporti di lavoro è stato, per anni, materia di discussione e di divisione nel mondo sindacale.

Nel momento in cui stiamo per entrare nella fase operativa della politica di programmazione economica, tale intervento si presenta in termini diversi che nel passato: non più come intervento saltuario e, a volte, paternalistico a protezione dei lavoratori, ma come organica azione di sostegno delle organizzazioni sindacali per garantire ad esse la possibilità di svolgere la funzione loro spettante nelle relazioni industriali e di assolvere con efficacia una azione di propulsione e di controllo nella politica di piano.

Questo nuovo tipo di intervento legislativo in materia di lavoro richiede la ricerca e la definizione dei nuovi modi e dei nuovi strumenti secondo cui operare.

Al fine di approfondire un così attuale e scottante problema, «Economia e Lavoro» ha ritenuto opportuno promuovere una «tavola rotonda» dedicata specificatamente alla individuazione di quelli che potrebbero essere i nuovi metodi e i limiti entro cui l'intervento legislativo potrebbe esplicare una funzione di sostegno dell'azione sindacale.

Alla tavola rotonda hanno partecipato illustri studiosi di problemi del lavoro e qualificati esponenti del mondo sindacale e politico; nell'ordine: dr. Piero Boni, segretario generale della FIOM; dr. Manin Carabba, dell'Ufficio del Programma; dr. Michele Gian-

notta, dell'Ufficio Economico della CGIL; prof. Giorgio Ghezzi, titolare della cattedra di Diritto del Lavoro all'Università di Urbino; prof. Gino Giugni, titolare della cattedra di Diritto del Lavoro all'Università di Bari; dr. Pietro Merli Brandini, segretario generale dell'Istituto di Studi sulle Relazioni Industriali e di Lavoro.

E' stato assunto, come introduzione alla discussione, l'articolo del prof. Giugni dedicato all'argomento.

Alla fine dell'interessante discussione, che ha registrato notevoli consensi sui punti principali del tema, ma anche alcune riserve e perplessità su alcuni suoi aspetti particolari, tutti i partecipanti sono stati d'accordo nel non trarre alcuna conclusione ma di lasciare aperto il dibattito ad ulteriori contributi ed approfondimenti.

Data l'importanza dell'argomento, la Direzione di «Economia e Lavoro» è ben lieta di ospitare eventuali interventi di quanti ritenessero opportuno apportare il proprio contributo alla chiarificazione e all'approfondimento di un così delicato problema.

Pubblichiamo di seguito la relazione introduttiva del prof. Giugni e gli interventi dei partecipanti al dibattito.

Le ragioni dell'intervento legislativo nei rapporti di lavoro

Le recenti vicende parlamentari della legge limitativa del potere di licenziamento — un intervento che ha costituito uno dei più cospicui successi politici dell'azione di governo dei socialisti — presentano, a consuntivo, un bilancio denso di luci e di ombre. Lo schieramento parlamentare che si è verificato nella votazione del provvedimento ha avuto aspetti paradossali. La quasi unanimità del voto finale ha rivelato che, a conti fatti, la legge corrispondeva alla coscienza del tempo: il che non toglie nessun merito alle forze che hanno assunto l'iniziativa.

tiva, perché provocare la trasformazione di consensi potenziali in attuali è già per sé un fatto politico di notevole rilievo.

A tal generale consenso ha fatto eccezione soltanto la tenace opposizione dei parlamentari della CISL. Esaurito l'*iter* legislativo, spentasi l'eco delle polemiche che lo hanno accompagnato, occorre serenamente riflettere sulle ragioni per cui, su un punto caratterizzante della vocazione sociale del centro-sinistra, si è verificata una così insidiosa incrinatura dello schieramento sindacale. L'opposizione della CISL non ha avuto certamente come obiettivo quello di minare la solidità della formula governativa, né ha corrisposto ad esigenze di piccolo cabotaggio sindacale. Essa è stata piuttosto l'effetto di una scelta, e cioè del rifiuto opposto all'intervento legislativo nella materia della contrattazione collettiva; una scelta di cui, anche chi non la condivide, non può non riconoscere la rigorosa coerenza. La tesi del non intervento, portata a tali estremi limiti, invero, si presta a facili critiche. L'azione del sindacato non si svolge nel vuoto istituzionale ed un accorto uso dell'azione legislativa è reso opportuno vuoi per consolidare le conquiste sindacali, vuoi per rimuovere ostacoli alla realizzazione di esse; ed in questo senso appaiono orientati i sindacati di tutti i maggiori Paesi, compresi quelli anglosassoni. La legge in questione si muoveva nell'ambito di un giusto rapporto con la contrattazione, eppertanto non meritava lo spiegamento di forze che, in difesa di un giusto valore — l'autonomia del sindacato — hanno finito per battersi contro un nemico inesistente.

Tuttavia, vale la pena di chiedersi se una responsabilità nella formazione di questo abnorme schieramento

parlamentare, che poteva aver conseguenze quali per fortuna non si sono verificate, non vada *anche* attribuita ad una classe politica e di governo che non ha saputo *rinnovare* gli strumenti di intervento; che ha cioè alimentato l'equivoco sulle intenzioni, per non aver definito un chiaro indirizzo di politica legislativa nei confronti del sindacato e della contrattazione. Né infondata è l'impressione che, da parte dei dirigenti del Paese, lenta e faticosa sia la percezione del fatto che, oggi, sindacato e contrattazione sono i cardini centrali del sistema di tutela del lavoro; e che, di conseguenza, l'intervento legislativo, ove non voglia di proposito avvilire questo essenziale momento autonomo della vita civile, può e deve porsi (rovesciando i termini di una tradizione di intervento a sfondo paternalistico) come fattore di potenziamento dell'autonomia collettiva stessa.

Ma che questo non sia l'orientamento prevalente è dato scorgere in molti progetti in circolazione, sui temi più vari: sulla riforma del processo del lavoro, sul collocamento, ad esempio. Da tali proposte, di cui si conoscono vagamente i lineamenti generali, è dato desumere che la tendenza prevalente è ancora quella di intendere la funzione della legge come protettiva del *singolo* lavoratore, scavalcando la mediazione del sindacato, o attribuendo a quest'ultimo un ruolo affatto secondario. E, posto che il momento sindacale è momento di autonomia e di libero sviluppo civile, è dato senz'altro affermare che queste tendenze sono affette da un patente vizio di paternalismo (cui d'altronde gli stessi sindacati, e, soprattutto in passato, la CGIL in ispecie, hanno dato spesso un inconsapevole sostegno).

Programmazione e ruolo del sindacato

Vediamo lo stesso documento per la programmazione. Il ruolo delle organizzazioni sindacali nell'elaborazione e nell'attuazione del programma vi è esplicitato ed anche esaltato. Ma quali conseguenze concrete ne vengono fatte derivare? Sul piano degli interventi legislativi, il punto 24 — riferendosi allo statuto dei diritti del lavoratore — enuncia tre propositi: la tutela della libertà sindacale, la limitazione del potere di licenziamento (che è già legge) e il riconoscimento delle commissioni interne, organo in declino, ed il cui potenziamento nessun sindacato oggi è disposto a rivendicare. E questo è tutto. Anche dove l'indicazione sia proficua di sviluppi (come sul punto concernente la libertà sindacale), il discorso non è organico: l'iniziativa vien motivata con una parafrasi della Costituzione («sicurezza, libertà, dignità» del lavoro). Ma il programma deve arrivare a dire qualcosa di più: deve cioè argomentare, motivare tali interventi in rapporto ai fini e agli strumenti del programma stesso, non a generiche per quanto apprezzabili finalità ideali. Se assumiamo il programma, quale è nelle intenzioni, come il termine di riferimento dell'azione legislativa ed amministrativa nei prossimi anni, non possiamo non constatare come, in ultima analisi, lo statuto dei diritti vi figuri come un orpello, e come il più impegnativo discorso sul sindacato, l'autonomia collettiva e il correlativo ruolo dello Stato, vi sia eluso. Ma in tal modo si lascia in vita quella ambiguità che è non ultima causa del fenomeno di incomunicabilità tra opposte posizioni di prin-

cipio, e che è stata a sua volta all'origine delle abnormi vicende parlamentari della legge sul licenziamento.

Il testo unificato del programma dà atto, correttamente, che « non è possibile, data la natura delle nostre istituzioni, e non è conveniente, data la necessità di preservare il dinamismo della nostra economia, imporre vincoli e limiti di natura quantitativa alle contrattazioni, che devono liberamente svolgersi tra le varie categorie economiche ». L'accento vien posto pertanto sul meccanismo di consultazione « tra i poteri pubblici e i gruppi sociali » e sulle appropriate *procedure* da adottarsi a tal fine.

L'impostazione di principio merita certamente approvazione: essa sottende la volontà di tener conto del ruolo del sindacato quale portatore, e anche, al limite, quale ammortizzatore delle pressioni e tensioni sociali che il programma stesso è destinato a sollecitare o accentuare. Nasce tuttavia il sospetto — avvalorato dal mancato coordinamento di queste enunciazioni con il programma legislativo — che gli estensori abbiano avuto dinanzi a sé una visione astratta del sindacato, o ne abbiano visto soltanto un profilo, che poi è del tutto parziale: e cioè il profilo di rappresentatività nazionale, quale si esprime, in ultima analisi, nelle confederazioni. Ma una visione realistica del problema richiede invece che si tenga ben presente come la funzionalità della consultazione non può assolutamente esaurirsi nel rapporto tra autorità pubbliche centrali e organizzazioni sindacali di vertice; e ciò neppure quando tale modello venga « decentrato » in forme di consultazione a livello regionale. Gli strumenti e le procedure idonee debbono essere costruiti in una corretta visione della logica che domina

i conflitti industriali, i quali costituiscono un fenomeno assai più complesso ed articolato. E questo deve esser fatto proponendosi due termini di riferimento essenziale: l'*apparato pubblico di intervento* nei conflitti, la posizione e il *grado di rappresentatività* dei protagonisti dei conflitti stessi.

L'apparato pubblico d'intervento nei conflitti sociali

In ordine al primo profilo del problema, credo che molto vi sarebbe da fare nel senso della razionalizzazione degli interventi di mediazione degli organi pubblici. Pur non essendo iscritta in nessun testo normativo — e questa è una singolarità dell'ordinamento italiano — tale funzione è molto diffusa e penetrante. Resta da chiedersi se essa sia adeguata ai fini che si vogliono perseguire. Oggi gli interventi si svolgono per opera di organi non coordinati e sovente in conflitto di competenza. Ministro del Lavoro, Uffici del Lavoro, Prefetti, agiscono ciascuno secondo una logica diversa, che sovente muta in ragione di imponderabili fattori legati alla personalità del titolare dell'organo. Pressioni politiche o pressioni locali di vario genere concorrono a creare linee di interferenza, che finiscono per alterare il normale svolgimento della mediazione: nelle vertenze più « cariche » di tensione (caso limite sono quelle sui licenziamenti) gli interventi più disparati si sovrappongono nel modo più disordinato. E' questo un campo, invece, in cui è interesse di tutte le parti che le competenze vengano chiaramente definite, e che le responsabilità degli organi pubblici siano organicamente riferite agli *obiettivi del programma*.

E' in rapporto ad un siffatto indirizzo, il quale richiede congrui interventi legislativi, che può anche introdursi un più sistematico dialogo tra le parti in conflitto e l'opinione pubblica. L'istituzione di commissioni d'inchiesta (composte da esperti scelti *fuori dell'amministrazione*), anche limitate all'accertamento dei fatti — ed è istituto di cui si ritrovano notevoli precedenti all'estero —, offrirebbe un mezzo di intervento che, pur non effettuando alcuna compressione sull'autonomia delle parti (è evidente che tali istituti non sono neppure lontanamente paragonabili agli arbitrati obbligatori), varrebbe sovente ad aprire possibilità di soluzione dei conflitti, non intraviste dalle parti stesse, o difficilmente raggiungibili attraverso una mediazione ministeriale o burocratica, portata per forza di cose a favorire soluzioni di piatto compromesso più che a sollecitare innovazioni di qualità. Si potrà discutere se a tali commissioni debba o non essere attribuito il compito di formulare un *parere ufficiale* sulla soluzione della controversia; l'emissione del parere sarebbe senz'altro utile in speciali ipotesi, quali i conflitti nei servizi pubblici, i conflitti di applicazione delle norme esistenti, quelli originati da atti di coercizione dell'esercizio dei diritti sindacali. In tale maniera si introdurrebbe nel sistema di relazioni industriali uno strumento di pressione indiretta, forse più efficace che non gli abituali meccanismi sanzionatori.

La creazione di strumenti di questo tipo può anche indicare nuove vie per la soluzione del problema dello sciopero. La tendenza, ormai prevalsa, ad astenersi da qualsiasi intervento in materia, è, per molti aspetti, saggia, ma non può lasciar del tutto tranquilli, quando si ponga attenzione alle fragili basi su cui è oggi radicata

la disciplina dello sciopero. Il nostro codice penale porta ancora norme incriminatrici di determinate forme di sciopero. La moltiplicazione di sentenze che premettono l'illiceità penale di certe forme di lotta sindacale, ma mandano assolti gli imputati per motivi dettati da benevolenza (errore sull'esistenza di norme legittimatrici, mancanza di dolo, ecc.) è indice di una situazione ambigua, che può rovesciarsi a danno dei lavoratori solo che si affermi, nella giurisprudenza, una tendenza più rigorosa. E' finora prevalsa, di fatto, la considerazione che un'iniziativa diretta all'abrogazione di tali norme avrebbe potuto porre in moto, in contraccolpo, un'iniziativa legislativa diretta a regolare lo sciopero, comprimendone l'esercizio: e nel partito di maggioranza le aspirazioni in questa direzione sono forse sopite, ma non estinte. Ma vi è anche da considerare come, forse in nessun momento come questo, nella storia degli ultimi venti anni, si è avuto un clima politico idoneo a valutare con serenità il problema.

Con la creazione degli strumenti di cui prima si parlava (che potrebbe accompagnarsi all'abrogazione delle summenzionate norme penali), il potere d'inchiesta (il cui esercizio non dovrebbe necessariamente determinare la sospensione dello sciopero) darebbe modo all'autorità pubblica di affermare una propria autonoma valutazione del conflitto, inserendosi in questo come terzo interlocutore, con sufficiente autorità, ma senza menomare i diritti delle altre due parti. Varie soluzioni concrete sono possibili. Esse implicano uno sforzo di ricerca, poiché quelle che di tanto in tanto vengono riesumate, sono di così vetusta formazione, che se ne possono ritrovare

tracce negli atti parlamentari di prima della fine del secolo.

Il grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali

E veniamo all'altro profilo, quello che riguarda la definizione della rappresentatività del sindacato. Premetto che non prendo neppure in considerazione, a tale effetto, l'art. 39 della Costituzione. Questo può interessare soltanto chi ritenga obiettivo primario l'efficacia *erga omnes* dei contratti di lavoro, che è problema destinato a sdrammatizzarsi, come già in gran parte avvenuto, man mano che la contrattazione sindacale si trasforma da strumento paralegislativo di fissazione dei minimi, in un mezzo di effettivo e decentrato controllo del mercato di lavoro. E comunque si tratta di un diverso ordine di problemi, ch  solo una mente irrigidita nel pi  vieto formalismo pu  scambiare il riconoscimento giuridico con la stabilizzazione o il consolidamento della rappresentativit .

Ora,   proprio con riferimento al mercato del lavoro, che emerge la necessit  di rinvigorire, anche attraverso adeguati interventi legislativi, la funzione ivi adempiuta dal sindacato. Non c'  dubbio che molti economisti programmatori tendono a considerare la contrattazione collettiva come un ostacolo o un condizionamento al programma; meno che mai, vedono con favore forme decentrate di contrattazione che appaiono loro come una sfida permanente al meccanismo di previsione e alle scelte a questa conseguenti. Questa impostazione   erronea, ed   frutto, se vogliamo, della tendenza degli esperti

a settorializzare la propria visuale. Ciò che può realmente porre in serio pericolo la previsione non è la contrattazione di per sé ma il movimento incontrollato dei saggi salariali. Al contrario, la contrattazione costituisce uno strumento che può anche essere di autolimitazione; quando non lo è, appare comunque come un meccanismo di *razionalizzazione* e di *pubblicità* dei movimenti salariali. Stabilire se su certe tendenze inflazionistiche influisca di più la dinamica contrattuale o quella del libero mercato del lavoro è problema che richiederebbe accurati studi, e forse l'ultima parola in merito non sarà mai detta. Ma è certo che, mentre la contrattazione è in certa misura controllabile, *il mercato non contrattuale non lo è.*

Sancire la libertà di esercizio dell'attività sindacale

Di qui conseguono varie indicazioni. In primo luogo, posto come protagonista della contrattazione il sindacato, ben vengano interventi diretti a sancire la libertà di esercizio dell'attività sindacale e, indirettamente, la possibilità, per questo, di svolgere il proprio ruolo rappresentativo. Il modo di articolare tali misure, che dovranno pur contemperare la libertà sindacale in un giusto equilibrio con la necessità di un regolare svolgimento dell'attività produttiva, può essere oggetto di approfondimento. Anche per questo problema, la commissione d'inchiesta, investita di ampi poteri di accertamento, può costituire una efficiente soluzione tecnica, valida, eventualmente, come « ponte » verso forme più rigorose di tutela che, se non introdotte con gradualità, corrono poi il rischio di restar lettera morta.

Garantita la libertà, occorrerà poi esaminare se sussistono possibilità di introdurre nel nostro ordinamento istituti che rendano *necessaria* la contrattazione. E' questo un istituto centrale nel sistema legislativo nordamericano: l'obbligo a negoziare in « buona fede » tutti gli elementi del rapporto di lavoro, sancito dal lontano 1935. Non poche difficoltà sussisterebbero ad adattarlo al nostro ordinamento giuridico. Ma questa linea di orientamento — eventualmente integrata nel sistema delle commissioni d'inchiesta — apparirebbe proficua. E si può aggiungere che quello che gli organi della programmazione non riuscirebbero mai a conseguire, e cioè la conoscenza dei processi effettivi di dinamica salariale e delle strutture professionali, potrebbe essere realizzato qualora venissero ampliati i contenuti della contrattazione. E' solo per questa via, e con questo grado di approssimazione, che si potrà d'altronde realizzare qualcosa: lungi da ognuno la tentazione di ricorrere a forme di controllo coercitive del mercato, quali sono naufragate in Olanda, una volta cessata la fase della ricostruzione e inseritasi l'economia nel più ampio mercato comunitario.

Ampliare la cornice della contrattazione collettiva per renderla idonea ad adempiere il compito di strumento regolatore del mercato del lavoro significa porsi di mira anche altri obiettivi, solo in apparenza di minore portata. Dalla disciplina del collocamento alle norme del codice che dettano una regolamentazione frammentaria, residua dall'ordinamento corporativo, del contratto collettivo, vi sono varie aree di riforma che, se non sono di struttura, non per questo non contribuirebbero ad un miglior funzionamento delle istituzioni. Il legislatore potrebbe in tal modo prender atto di alcuni contenuti tipici

della più avanzata contrattualistica, e chiarirne una volta per tutte la configurazione giuridica. Si pensi ai contributi per ritenuta, alle quote di servizio sindacale, all'efficacia vincolante delle clausole di tregua e di rinvio, all'estensione o meno dei benefici ai lavoratori non iscritti, nell'abito delle imprese soggette al contratto: è una realtà contrattuale la cui qualificazione nell'ambito dell'ordinamento giuridico generale pone oggi problemi a volte estremamente complessi, e che certamente si gioverebbe di una chiarificazione legislativa.

Potenziare la funzione contrattuale

Del tutto coerente con un obiettivo di potenziamento della funzione contrattuale sarebbe anche la predisposizione di mezzi *sindacali* per la soluzione delle controversie individuali o di quelle collettive di interpretazione. Il conflitto industriale affonda le sue radici in una complessità di fattori; talvolta, la motivazione ufficiale dello stesso è un'inconscia trasposizione di stati di conflitto minori, rimasti allo stato latente per la carenza di adeguati canali di trattazione. Sono i conflitti meno graditi a quegli stessi organizzatori sindacali che non si muovono nella logica della protesta fine a se stessa, ma hanno bensì in mente chiari obiettivi e strategie, e si trovano impegnati da conflitti improvvisi, deviati da spinte contraddittorie con i loro obiettivi. Anche questo è un campo per un intervento che demandi al sindacato più ampie funzioni, idonee a consentirgli di porsi con immediatezza come interlocutore nello stadio iniziale

del conflitto, e non per attizzarlo bensì per condurlo nei suoi canali procedurali.

Razionalizzazione della mediazione nei conflitti, tutela della libertà e rafforzamento della posizione contrattuale del sindacato, definizione degli effetti di taluni istituti contrattuali destinati ad assumere una sempre maggiore importanza: la gamma di possibilità è vasta, sol che si dedichi ad essa un adeguato impegno di inventiva. Essenziale premessa del discorso è che lo statuto dei lavoratori non può essere improntato ad una visione atomistica. I lavoratori sono partecipi della vita civile attraverso le loro organizzazioni, e sono queste il termine di riferimento necessario per una moderna legislazione sui rapporti di lavoro.

L'evoluzione dell'ordinamento legislativo dei rapporti sindacali è stata paralizzata per più di quindici anni dalla polemica tra i sostenitori e gli oppositori dell'attuazione dell'art. 39 della Costituzione. Chi scrive rivendica a suo merito l'esser stato tra questi ultimi, e di aver contribuito a dimostrare quanto poco rispondente sia la norma costituzionale alle esigenze di un sindacalismo moderno, operante ormai in una società industriale avanzata. Ma l'opposizione all'intervento sulla base dell'art. 39 costituisce oramai una linea di retroguardia. Ad un tipo di legislazione non opportuna si possono opporre *alternative*. E d'altronde giova ribadire che il sindacato non opera in un vuoto istituzionale; se le apparenti lacune dell'ordinamento non vengono colmate da istituti nuovi, corrispondenti alle esigenze attuali dell'autonomia sindacale in una economia programmata, esse saranno colmate, ma con contenuti del tutto imprevedibili, da una giurisprudenza ispirata da esigenze empiriche, o da orien-

tamenti soggettivi del giudice; oppure — e questo ci auguriamo davvero tutti non accada — nel « vuoto » troverà un largo campo d'azione una qualche maggioranza di governo diversa dall'attuale e assai meno di essa aperta al dialogo con le forze sociali. Per questa o per la legislatura immediatamente successiva si apre invece la possibilità di dare al Paese una moderna legislazione sui rapporti di lavoro; già oggi sono maturi i tempi per dibatterne gli orientamenti, per determinarne, con spirito di inventiva, i contenuti.

GINO GIUGNI

DIBATTITO

PIETRO MERLI BRANDINI

Credo che l'aspetto più interessante sia rappresentato dal salto qualitativo che emerge dalla nota di Giugni in relazione all'intervento dello Stato in materia di lavoro.

Fino ad oggi abbiamo assistito ad un tipo di intervento statale che è sempre stato eretto a sostegno dell'interesse individuale del lavoratore.

Lo Stato infatti è tradizionalmente intervenuto a sostegno dell'interesse del singolo, assicurandogli con le sue normali strutture la tutela degli interessi legislativamente definiti.

Ciò, a mio avviso, ha portato alla sovrapposizione del momento legislativo necessariamente limitato alla tutela minimale, laddove non opera un sistema contrattuale; con il sistema proprio dell'autonomia contrattuale la quale non ha carattere minimale ma tende a stabilire, dinamicamente, le più elevate condizioni di lavoro consentite ad ogni livello produttivo. Altra conseguenza negativa è quella che finisce per determinare una sovrapposizione

posizione o meglio un doppio impiego tra ordinamento giuridico e ordinamento contrattuale in materia di lavoro.

L'ottica con cui si affronta in questa sede tale tipo di problemi, grazie all'impostazione di Giugni, è fondamentalmente diversa, più esatta e capace di escludere le incongruenze di cui ho parlato.

In tal caso lo Stato interviene a sostegno dell'organizzazione sindacale nella quale si riconosce implicitamente la confluenza degli interessi individuali e collettivi dei lavoratori.

In pratica con la proposta di cui si discute si fornisce un sostegno sia al sindacato riconosciuto come portatore degli interessi del lavoro, sia alla sua attività produttiva che si estrinseca nella contrattazione collettiva.

Per queste ragioni credo che ci troviamo di fronte a un salto qualitativo non solo rispetto all'assetto giuridico, ma, ciò che più conta, rispetto allo stesso assetto dei rapporti politico-sociali. Infatti lo sviluppo di una tale proposta non riguarda soltanto il passaggio da una concezione legislativa ad un'altra, ma il passaggio ad un modo diverso di essere della società e in particolare del ruolo e del potere reale riconosciuto al sindacato in essa. Con ciò si intende creare una serie di stimoli e di incentivi perché il sindacato eserciti un potere reale e costante. Per conseguire tale obiettivo è indispensabile facilitare l'esercizio del suo potere contrattuale, la sua capacità di attrazione tra i lavoratori, uno sviluppo effettivo della sindacalizzazione. Il Giugni ci propone le misure che in questo contesto dovrebbero essere applicate suggerendo, al tempo stesso, una certa scala di priorità.

In linea di massima consento con l'ordine di priorità proposto, salvo una eccezione.

Per una serie di ragioni che non è il caso di richiamare ma che ritengo siano chiaramente presenti all'attenzione dei partecipanti a questa tavola rotonda, ritengo sia necessario dare priorità ad una legislazione capace di interdire le « pratiche sleali » adottate dalle imprese allo scopo di ostacolare, impedire o surrogare lo sviluppo del sindacato o l'esercizio delle sue attività.

Ciò apre, suppongo, problemi tecnici soprattutto in materia di sanzioni, trattandosi di materia che non è familiare al nostro

ordinamento giuridico. Tuttavia non penso che tali difficoltà rappresentino un ostacolo insormontabile.

Per il resto non ho particolari obiezioni da muovere rispetto alle linee d'azione proposte da Giugni e ritengo che la possibilità di creare estese consultazioni nell'ambito di tutte le centrali sindacali e, per la parte che li riguarda, nei partiti politici, costituisca il mezzo migliore per consentire al nostro sistema di relazioni industriali di raggiungere equilibri sociali compatibili con il livello di sviluppo economico che in un modo o nell'altro il nostro Paese è riuscito a conseguire.

MANIN CARABBA

Sono stato colpito soprattutto dalle critiche che vengono rivolte al programma economico nazionale e precisamente al capitolo dedicato ai modi ed ai mezzi dell'azione programmatica ed al capitolo quarto dedicato ad indicare in quale modo il programma imposti e veda i rapporti fra programma e forze sociali.

Le critiche di Giugni sono stimolanti e non mancano di cogliere effettive carenze politiche-culturali del piano.

Mi sembra venga sottovalutato, tuttavia, un aspetto importante, che si è tradotto nella formulazione della legge (nota come legge sulle procedure) che disciplina il procedimento della programmazione. La legge contiene — in ordine ai problemi del tipo d'inserimento del Sindacato nella programmazione — una scelta che merita di essere sottolineata e discussa. Fra l'altro, il punto a cui siamo nell'*iter* di questa legge sulla disciplina del procedimento di programmazione è appena iniziale e si è facili profeti nell'affermare che questi problemi sono tutt'altro che da considerare accantonati e risolti, in Parlamento e nel Paese.

La soluzione è quella della non istituzionalizzazione del procedimento di consultazione. Gli articoli della legge sulle procedure che disciplinano l'inserimento del sindacato nel sistema istituzionale della programmazione escludono che si faccia ricorso ad un meccanismo sul tipo di quello che è prevalente nei principali Paesi europei, che è sostanzialmente simile a quello

che era stato adottato nella prima fase dell'esperienza di programmazione globale nel nostro Paese e che faceva perno sulla Commissione nazionale della programmazione economica.

Ora non deve sfuggire l'importanza (che può essere giudicata positivamente o negativamente, io non so quale sia il vostro pensiero su questo punto) essenziale per chi ha speso questi anni per la elaborazione di questa parte del programma di tale scelta.

Abbiamo ritenuto che costituisca un aspetto fondamentale del meccanismo istituzionale della programmazione il rifiuto di strumenti di consultazione permanente ed istituzionalizzata, come quelli che facevano capo alla CNPE e che si riscontrano in molti altri sistemi istituzionali di programmazione: dalla Francia al Belgio, alla stessa Inghilterra.

Questa soluzione coincide — io credo — con quella preoccupazione giusta di Giugni tesa a condannare un tipo di rapporto fra programmazione e sindacato che non riesca ad andare al di là del livello confederale e a cogliere il Sindacato non in una visione astratta (sotto il puro e semplice profilo di rappresentatività nazionale), ma in una visione realistica che sappia far proprio un modello decentrato, non solo territorialmente, ma settorialmente, di consultazione.

Ora se nelle parole di Giugni vi era una critica in questo senso al programma, questa critica è — a mio avviso — imméritata perché questa scelta è consapevolmente fatta propria dalle leggi che disciplinano il sistema istituzionale della programmazione e dal programma stesso.

Ritengo che questo aspetto delle scelte programmatiche vada difeso; il rifiuto della Commissione nazionale della programmazione è un punto fermo da difendere, che apre la strada proprio a quella impostazione moderna di rapporto fra programma, organi della programmazione e Sindacato che Giugni ha esposto così bene, in maniera chiara e vigorosa, nella parte del suo articolo dedicata a questo tema.

Quanto al resto io direi che dal punto di vista immediato — dell'esercizio di una fantasia legislativa che si traduca, possibilmente, al più presto in qualcosa di più, cioè in una iniziativa politica e di elaborazione culturale — un punto mi ha colpito, anche per le sue immediate suscettibilità di studio, tali

da consentire di portare avanti queste idee in sede di politica legislativa della programmazione, è quello concernente la disciplina degli interventi di mediazione nei conflitti di lavoro.

Effettivamente questo è un punto che è restato del tutto estraneo finora al dibattito sui emi istituzionali della programmazione e che va invece affrontato.

Vorrei aggiungere che — a mio avviso — un altro aspetto della legge sul procedimento di programmazione che deve essere sottolineato parallelamente a quello della consultazione non istituzionalizzata è il punto (screditato da un dibattito politico lungo e sfilacciato, ma che resta non di meno importante) della disciplina del potere d'informazione sulla grande impresa che è il momento corrispondente, nella vita dell'impresa, al meccanismo di consultazione, incisiva e non istituzionalizzata a livello di vertice, che s'intende porre in essere.

PIERO BONI

Vorrei fare, anzitutto, una osservazione preliminare squisitamente d'ordine sindacale, attinente alla mia diretta esperienza.

C'è effettivamente bisogno di un salto qualitativo; l'impostazione di passare dalla tutela degli interessi individuali a quelli della tutela degli organismi rappresentativi potrebbe effettivamente essere la strada che fa fare un cammino più rapido di quello che si è fatto fino ad ora. Però l'interrogativo sindacale è questo: « Le forze sindacali sono in condizioni di recepire questo stadio di maturazione? ».

Il tratto caratteristico di queste proposte presuppone un certo tipo di collocazione del Sindacato nell'impresa.

Ora in Italia, ad esempio, una collocazione di questo genere non è una situazione ancora ipotizzabile e tutto un sistema che punti alla difesa del Sindacato e degli organismi rappresentativi finché il Sindacato non è un Sindacato unico, non è un Sindacato in grado di essere per la sua rappresentatività di associazione recettivo di tutto il complesso dei lavoratori, è difficile sia in grado di operare. Infatti la speditezza di certe formule, la stessa individuazione, ad esempio, delle pratiche sleali,

la stessa formulazione dell'obbligo a trattare valgono quando l'interlocutore è soltanto un Sindacato.

Nella realtà di pluralismo sindacale, per esempio, pratiche che alcuni Sindacati considerano sleali non sono considerate sleali, purtroppo, da parte di altri; la stessa questione dell'obbligo a trattare, alcuni Sindacati possono accettare la trattativa altri non accettarla.

Vi è, quindi, a monte di un salto qualitativo di questo genere un problema aperto di maturazione del movimento sindacale italiano. Fino a che esso non avrà raggiunto almeno un certo grado di collocazione comune, io temo che anche una diversa ipotizzazione dell'intervento pubblico incontra, purtroppo, per la pluralità degli interlocutori sindacali, un insufficiente stadio di maturazione.

Queste proposte, quindi, vanno collocate — secondo me — in un ampio dibattito fra i Sindacati per i quali è necessaria una comune valutazione di una linea di questo genere.

Io non credo allo stadio attuale — e qui Giugni ha abbastanza ragione — che i Sindacati ancora si possono, forse, dividere sulla questione dell'art. 39 della Costituzione. Penso anch'io ora, dato che per 20 anni il Sindacato ha vissuto senza l'art. 39, non sia più il caso di fare di questo problema un elemento determinante quando invece di considerare quello che è la collocazione del Sindacato in una moderna società industriale o quale si avvia ad essere l'Italia degli anni '70.

Anche qui, però, non nascondiamoci che si sono alcuni Sindacati che fanno ancora dell'art. 39 una delle loro bandiere. Parlo, ad esempio, dell'Unione italiana del lavoro che pone questa questione come una delle condizioni fondamentali per una sistemazione di tutta la materia.

Io penso, perciò, che in questa direzione si potrebbe correre il pericolo di non incontrare immediatamente, senza un largo dibattito, quei consensi che un indirizzo coraggioso e corrispondente effettivamente alla realtà contemporanea ci potrebbe consentire.

Sono d'accordo con Giugni, cioè che alcune delle proposte indicate sono addirittura proposte di retroguardia. Ed esempio, quella del riconoscimento giuridico delle Commissioni interne od anche di esumazione, che pure esiste nel programma quin-

quennale, dello Statuto dei diritti dei lavoratori che ormai non sembra più avviato a rapida conclusione.

Nel contempo, però, torno a sottolineare che esiste questo problema di un insufficiente grado di maturazione delle Organizzazioni sindacali. E, quindi, io ritengo che effettivamente ci voglia un maggiore impegno nel Sindacato in questa direzione ed anche, forse, maggiormente consolidare alcuni istituti che possono nella pratica sindacale consentire uno sviluppo di questa linea. Parlo, ad esempio, delle recenti conquiste nel contratto dei metalmeccanici, come quelle dei Comitati paritetici ed altre che consolidate in maniera comune dai Sindacati, con un comune apprezzamento e con una comune ottica potrebbero consentire un avvio in questa direzione.

Per le valutazioni di carattere imprenditoriale le resistenze sono facilmente intuibili. Nel complesso, almeno nelle sue manifestazioni ufficiali, nella sua politica concreta e nei suoi grossi indirizzi, sostanzialmente, tutto il mondo imprenditoriale, specie quello privato, meno, certamente, quello pubblico, è ancora ancorato a preferire un Sindacato che protesti piuttosto che un Sindacato che contratti.

Anche in questa direzione, quindi, le resistenze da superare sono notevoli e questo ci riporta all'esigenza di una posizione forte, definita e comune dei Sindacati per poter avanzare in questa direzione.

MICHELE GIANNOTTA

Mi pare che siano già stati individuati esattamente i due binari di fondo ai quali è necessario ancorarsi per una corretta impostazione dei problemi che sono qui in discussione. Da un canto, come ha rilevato Merli-Brandini, occorre tener ferma l'esigenza fondamentale che ispira apertamente il discorso di Giugni: capovolgere la situazione attuale, nella quale l'intervento legislativo assume una funzione spesso paternalistica di protezione del lavoratore singolo, operando in tal modo una sostanziale mortificazione del ruolo del sindacato, e orientarsi viceversa verso un tipo di legislazione e di assetto istituzionale che riconosca espres-

samente il sindacato e la contrattazione collettiva come i cardini centrali del sistema di tutela del lavoro e potenzi dunque la autonomia collettiva attraverso espressi e coraggiosi interventi legislativi. Credo che, se si spoglia il discorso di ogni suo contingente riferimento tattico e polemico, pochi dubbi possano sussistere sulla validità e sulla importanza di questa prospettiva: per parte mia, nessuno. D'altro canto, come ha sottolineato Boni, occorre che questa esigenza di prospettiva trovi forme di realizzazione adeguate al grado di maturazione che questi problemi assumono oggi in concreto nelle organizzazioni sindacali e più in generale, vorrei aggiungere, in tutta la complessa problematica economica, sociale e politica che si agita nella nostra realtà e che è essa stessa realtà, certo non meno degli istituti giuridici e delle formule legislative. Una eventuale divergenza tra la esigenza di prospettiva e il grado effettivo di maturazione di questa realtà, anche solo in riferimento agli strumenti che possono essere proposti o immaginati, non costituirebbe soltanto un pericolo di sterilità per lo stesso impegno di prospettiva, ma rischierebbe anche di travisare nei fatti il valore positivo di fondo di quell'impegno.

Nei limiti segnati da questi due binari credo che il discorso possa essere positivamente approfondito anzitutto per quanto riguarda l'impegno legislativo al potenziamento della autonomia e della contrattazione collettiva. Altra questione riguarda difatti l'impegno che va richiesto e maturato all'interno stesso delle organizzazioni sindacali, nell'affinamento di strumenti e di politiche proprie del sindacato, per il perseguimento di questa medesima finalità.

Dal punto di vista dell'intervento legislativo viene anzitutto in considerazione il problema del rapporto tra sindacato e programmazione, inteso soprattutto come problema di strumenti di quel rapporto, cioè come problema di procedura. A questo proposito io sono totalmente d'accordo con l'esigenza prospettata da Giugni, che la consultazione sindacale non sia riferita soltanto al vertice confederale, ma, oltre al decentramento regionale, sia in grado di investire nel suo complesso l'organizzazione sindacale. E mi chiedo se una soluzione di tale problema non possa o non debba essere vista in forme specifiche di consulta-

zione sulle singole politiche settoriali. Più oscuri mi riescono invece i due termini generali di approccio proposti da Giugni. E nutro anche il timore, a questo riguardo, che codesto genere di approccio, nell'esaltare almeno implicitamente nel sindacato una funzione di ammortizzatore di conflitti sociali e nell'individuare in tale funzione uno dei significati essenziali del rapporto tra programmazione e sindacato, possa andare di fatto in una direzione opposta — a mio giudizio molto discutibile — rispetto a quella che caratterizza in modo specifico e positivo il nostro vigente tipo di programmazione.

Per ciò che concerne le possibili misure legislative, non credo che la finalità di potenziare legislativamente l'autonomia e la contrattazione collettiva debba condurre necessariamente ad una regolamentazione legislativa delle procedure conflittuali. Questo mi sembra il nocciolo del problema. E dico francamente che, se codesta connessione fosse invece davvero necessaria, come una sorta di connessione logica di sistema (ma io non credo nell'esistenza di connessioni... logiche di sistema, anche se assumono aspetto di logica giuridica), in questo caso potrebbe apparire giustificata la tesi di chi ritiene che il potenziamento dell'autonomia e della contrattazione collettiva presuppone, non già l'intervento, ma la negazione rigorosa di ogni possibile intervento legislativo. In effetti il valore più positivo della esigenza di fondo che è stata qui prospettata consiste nel fatto che essa può consentire di superare l'attuale situazione di stallo determinata da questa alternativa: o intervento legislativo o riconoscimento effettivo dell'autonomia e della contrattazione collettiva. Ma lo stallo si può appunto superare solo nella misura in cui si riesce a ipotizzare un intervento legislativo che potenzi a livello istituzionale l'autonomia e la contrattazione collettiva, senza però al tempo stesso indurre necessariamente ad una regolamentazione legislativa delle procedure conflittuali e, tanto meno, ad una interferenza sul merito delle medesime. E' qui che risiede la scommessa, se vogliamo dir così, circa la possibilità di rimettere in movimento la situazione, per una evoluzione realmente positiva del nostro ordinamento.

Mi trovano perciò contrario le proposte relative alla istituzione di commissioni di inchiesta. A parte ogni considerazione

generale, non credo nella « neutralità » di giudizio, anche se si trattasse di un mero giudizio di accertamento, in questo genere di conflitti. La presunta neutralità tecnica credo finirebbe solo col cumulare due svantaggi: la mancanza di neutralità e la mancanza di responsabilità. Peraltro una proposta del genere mi sembra tanto meno convincente in quanto nella situazione attuale la presenza della programmazione sottolinea, invece, come principio dell'ordinamento, un indirizzo inverso, e cioè quello della assunzione effettiva di responsabilità del potere pubblico in relazione allo sviluppo economico e ai suoi vari equilibri. Infine vorrei ricordare che le più recenti e più positive conquiste dell'ultima stagione contrattuale, in particolare quelle relative alle commissioni miste, si muovono sul filone di una logica esattamente inversa a quella caratteristica delle commissioni cosiddette neutrali.

Il punto di approccio positivo va perciò individuato in riferimento ad altri istituti. Oltre agli istituti relativi al rafforzamento del potere contrattuale del sindacato nell'azienda, che sono stati qui già ricordati e che possono realizzarsi anche attraverso forme coraggiose, come l'obbligo a negoziare, io credo che l'accento del discorso vada posto sul tema del collocamento e dell'istruzione professionale. Giugni ha sottolineato giustamente la necessità che la struttura legislativa favorisca il controllo sindacale dell'agente collettivo su tutto il mercato del lavoro. Perciò occorre che la legislazione, per potenziare l'autonomia e la contrattazione collettiva, operi coraggiosamente per potenziare l'agente sindacale là dove si determina il controllo effettivo del mercato del lavoro, cioè in tema di collocamento e di istruzione e formazione professionale. Si tratta di un tema di fondamentale importanza e di grande attualità, che credo vada sottolineato all'attenzione delle forze politiche. Vorrei solo ricordare a questo proposito che questa esigenza non è solo particolarmente coerente con le caratteristiche tipiche dell'attuale fase economica e con i problemi di politica del lavoro e dell'occupazione che essa pone, ma è inoltre una condizione indispensabile affinché l'organizzazione sindacale possa effettivamente elaborare ed attuare — come deve — una sua coerente strategia. A questo proposito il discorso potrebbe essere molto lungo. Ma voglio limi-

tarmi a sottolineare che l'attuazione di una strategia sindacale in se medesima coerente, anche in riferimento agli aspetti salariali della politica sindacale, non è nei fatti pienamente concepibile se il sindacato non è posto in condizione di controllare effettivamente l'offerta di lavoro, in riferimento alle caratteristiche di uno sviluppo economico equilibrato e programmato.

Ma ciò mi porta all'altro aspetto su cui vorrei richiamare la vostra attenzione, cioè al fatto che il rafforzamento del potere sindacale, se da un canto presuppone un coraggioso intervento legislativo, d'altro canto richiede al sindacato impegni particolari. Impegni che riguardano la politica sindacale, ma che riguardano altresì la necessità di pervenire a una riconsiderazione negoziale della nostra struttura contrattuale. Entriamo però così in un campo che qui può essere soltanto accennato.

GIORGIO GHEZZI

Un accorto uso dell'azione legislativa — così esordisce il testo introduttivo di Gino Giugni dal quale prendiamo le mosse — può e deve porsi, rovesciando i termini di una tradizione d'intervento più o meno paternalistico a livello delle sole controversie individuali di lavoro, come fattore di potenziamento dell'autonomia collettiva. E ciò sottolinea l'autore — proprio in speciale rapporto ai fini ed agli strumenti del Piano di programmazione economica.

Si tratta, in sostanza, di razionalizzare, nella misura in cui può farlo un'appropriata legislazione, il sistema delle relazioni intersindacali, circondandolo di idonee garanzie rispetto a quei problemi che la prassi italiana indica, anche alla stregua dei risultati della comparazione giuridica, come non ancora risolti. E' già, in fondo, qualcosa di nuovo nella stessa esperienza sindacale italiana, il medesimo fatto di valutare per la prima volta le possibilità operative offerte dall'uso dello strumento legislativo non, in senso tradizionale, per comprimere o limitare le attività del sindacato, ma, al contrario, proprio per agevolarle e per consentirne uno svolgimento più rispondente ad esigenze di eguaglianza: non è, quindi, fuor di luogo il richiamo all'espe-

rienza roosveltiana di tre decenni or sono, intesa come essa fu non ad assicurare al sindacato artificiali e forse non meritati privilegi, bensì ad equilibrare le posizioni di partenza, troppo spesso compromesse, nel passato, ora dal rifiuto di negoziare opposto dai datori di lavoro, ora dall'abuso da parte degli stessi di pratiche discriminatorie.

Le considerazioni che, nel modo più sintetico possibile, cercherò di sottoporvi, atterranno, comunque, solo parzialmente al significato politico delle riforme, attorno alle quali la Direzione di « Economia e Lavoro » ci ha cortesemente invitato a dibattere. Sono, infatti, considerazioni prevalentemente tecniche almeno in quel senso assai limitato in cui si può parlare di tecnica giuridica là ove si discute *de lege ferenda*), che attengono non tanto all'individuazione dei problemi sociali (questo spetta a voi, che siete responsabili e dirigenti politici), quanto alla ricerca di loro possibili soluzioni concrete sul piano del diritto positivo.

Queste considerazioni (non soltanto mie personali, perché studiate ed elaborate congiuntamente a due amici e colleghi dell'Università di Bologna, Umberto Romagnoli e Luigi Montuschi) riguarderanno, tra i principali argomenti proposti da Gino Giugni i seguenti: rafforzamento della disciplina contrattuale dei Sindacati; disciplina dei conflitti collettivi; tutela dell'attività sindacale contro le cosiddette « pratiche sleali » condotte da parte datoriale. Di riflesso, ne risulteranno trattati anche alcuni punti riguardanti l'esercizio del diritto di sciopero e la riforma del processo del lavoro.

Poiché, però, come ho già premesso, non si può chiedere al tecnico dell'interpretazione di essere e di sentirsi solamente tale là ove si parli di *jus condendum*, ecco che appariranno nel contesto ed a conclusione del mio discorso alcuni richiami prudenziali di natura valutativa, richiami che verranno, forse, condivisi da quanti non si rassegnano affatto a vedere consolidate certe tendenze volte, oggi, a fare del sindacato un organismo coerente con la sola logica di sviluppo e di razionalizzazione dei rapporti di produzione esistenti.

Al qual proposito, debbo premettere che, a parer mio —

ed anche questo è un cenno politico prima ancora che giuridico —, il sindacato può certamente aderire ad un piano di programmazione dell'economia, ove però vengano riconosciuti nei suoi confronti degli strumenti formali ed istituzionalizzati d'intervento, che ne comportino la partecipazione all'esercizio del potere decisionale in ordine sia ai fini che agli strumenti del programma; partecipazione di cui, peraltro, dovrebbe studiarsi una possibile articolazione anche a livello non confederale (ad esempio, — come prima proponeva Giannotta — per quello che riguarda le c.d. misure economiche settoriali).

Sarei contrario, quindi, — e lo dico con tutta chiarezza, malgrado le voci autorevoli che si sono levate in contrario, e quelle che ho ascoltato anche a questo tavolo — a vedere il sindacato agire nella semplice veste di un agente contrattuale vincolato di fatto, anche se in apparenza autonomo, alle direttive od ai limiti di negoziabilità (od ai «tetti») stabiliti da un programmatore a lui estraneo.

Le osservazioni che seguiranno, e che adesso finalmente si trasferiranno sul piano tecnico-giuridico, si reggono, quindi, sull'ipotesi che venga presupposta l'acquisizione della prima delle alternative ora delineate: la partecipazione del Sindacato, cioè, all'elaborazione del Piano, attraverso la sua partecipazione anche all'esercizio dei poteri decisionali.

Ciò premesso, diamo inizio a quella «fantasia legislativa» di cui ci parlava prima Manin Carabba!

Proprio agli scopi segnalati da Giugni (di garantire, cioè, la libertà di esercizio dell'attività sindacale e di consolidare la rappresentatività dei sindacati), si pone tra i primi il problema della fondazione di eventuali, espressi obblighi di negoziare, e di obblighi di correttezza negoziale.

Si può, infatti, prospettare prima di tutto la possibilità di istituire un obbligo legislativo (gravante sulle associazioni sindacali dei datori di lavoro a qualunque livello e, nei casi che si esporranno, anche sui singoli imprenditori) di iniziare le trattative contrattuali entro un termine minimo legale, o entro quello superiore eventualmente concertato tra le parti, decorrente dalla comunicazione della richiesta stessa delle trattative. Non può ignorarsi che, a questo punto, si pone il problema della

rappresentatività della parte da cui proviene la sollecitazione dell'inizio delle trattative: a questo problema, di cui parlava prima Boni, occorrerà, se del caso, prestare specifica attenzione.

Come conseguenza, soltanto decorso inutilmente questo termine (od anche prima in caso di rifiuto), le parti dovrebbero poter riprendere la propria libertà di azione. Si profila perciò, riguardo a questa ipotesi, un condizionamento di fatto dello sciopero ad una sorta di periodo di preavviso (tale di certo in pratica, anche se non formalmente, perché formalmente è preavviso, a rigore, quello che segue la proclamazione).

L'obbligo a negoziare può istituirsi a tutti i livelli — nazionale, settoriale, provinciale, d'impresa, ecc. — ma, ai livelli inferiori, sarebbe consigliabile, per un'ovvia esigenza politica di coordinamento, farlo operare solo per le materie ed attraverso i soggetti collettivi predeterminati ai livelli superiori mediante clausole di rinvio o di integrazione.

L'obbligo a negoziare potrebbe, del resto, scattare a tutti i livelli, anche in costanza del contratto collettivo, in conseguenza della richiesta della controparte, pure ove non lo prevedono apposite clausole di riapertura (globale o parziale) o d'integrazione a livelli diversi.

Riguardo all'esercizio del diritto di sciopero, fermo restando quanto ho già anticipato rispetto al periodo che precede la scadenza del termine menzionato (cioè la scadenza del termine ultimo per iniziare le trattative), rimane sicuro che esso può ancora esercitarsi durante la trattativa di fronte alla contestazione delle richieste. Si potrebbe, però, assicurare il principio (che, d'altra parte, è prassi) per cui le trattative medesime riprendono soltanto previa sospensione dell'azione diretta nel frattempo.

Non sarebbe consigliabile limitare l'esercizio del diritto di sciopero al solo livello riguardo al quale si sono manifestati gli inadempimenti dell'obbligo a negoziare o le citate contestazioni, perché ciò significherebbe restringere ulteriormente, oltre i limiti fissati dalla stessa giurisprudenza costituzionale, la possibilità dello sciopero di solidarietà.

Il problema di maggior rilievo sembra essere — ed è stato già toccato in questa discussione — quello che concerne il tipo e la natura dell'organo chiamato a giudicare l'inadempimento dell'obbligo a negoziare. Chi ne è giudice? Ferma restando anche la possibilità astratta di un'azione in giudizio (di accertamento o eventualmente riparatoria) ove ne ricorrano i presupposti ai sensi del diritto comune, altro e diverso dovrebbe essere però l'organo che, per la composizione « politica » e per la pubblicità data alle sue decisioni, potrebbe davvero incidere sul processo di negoziazione collettiva in atto.

Tale sarebbe, in ipotesi (riprendendo la proposta di Giugni), un'apposita « commissione d'inchiesta »: vale a dire una commissione permanente, eletta per un determinato periodo dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (e, quindi, mediamente, dalle stesse Associazioni sindacali che di esso fanno parte), e formata in ogni caso con la partecipazione in un'aliquota fissa di esperti (scelti — come propone Giugni — fuori dell'amministrazione del Ministero del Lavoro), cioè di professori universitari di materie giuridiche ed economiche. Detta Commissione, peraltro, potrebbe anche non essere permanente, bensì nominata volta per volta per le singole controversie; in ogni caso, non si tratterebbe mai di una di quelle giurisdizioni speciali la cui creazione è proibita dalla Costituzione. Per le controversie locali, potrebbero essere previste commissioni locali, nominate dall'Ufficio del lavoro sulla sonda di liste presentate annualmente dalle parti collettive, e sempre con la partecipazione degli esperti.

Quanto al problema della sanzione, del quale prima si parlava, mi rifarei ad una concezione dell'illecito diversa da quella propria della dogmatica giuridica dei paesi a tradizione di diritto romano: credo infatti che sarebbe opportuno recepire presso di noi una nozione d'illecito che è propria dei Paesi anglosassoni (quella nozione di *wrong* che, in fondo, è intrinsecamente comprensiva di aspetti morali e sociali, oltre che giuridici). La sanzione sociale, emanata dalla Commissione, potrebbe in tal modo consistere in un giudizio, o parere, sulla correttezza del comportamento delle parti; giudizio da inserirsi integralmente ed obbligatoriamente nella stampa quotidiana e

nei servizi radio-televisivi, con le avventenze e le cautele che cercherò, tra breve, di esporre.

Si potrebbe limitare il compito della Commissione d'inchiesta alla constatazione dell'esistenza o meno d'un inadempimento all'obbligo a negoziare. In pratica, tuttavia, ridurre la funzione di questo organo ad una mera opera di divulgazione di un singolo episodio di rifiuto di trattare, non costituirebbe forse un fatto politico di notevole rilievo. Tale rilevanza sarebbe innegabile, invece, là ove la Commissione potesse occuparsi anche della correttezza o meno, a stregua di buona fede, dell'intero comportamento delle parti, cioè delle richieste e delle contestazioni (e quindi, di conseguenza, della correttezza delle lotte sindacali condotte nel frattempo).

A questo proposito, però, si profilano dei pericoli, che non esito a definire gravi; sono quegli inconvenienti cui prima accennava Giannotta, quando adombrava la possibilità d'un difetto di neutralità, da parte della Commissione.

Questi pericoli potrebbero consistere, in primo luogo, nella possibilità di un intervento della Commissione d'inchiesta che si manifesti tanto sollecito e zelante da comprimere qualsiasi sviluppo della naturale dialettica intersindacale (altri, in questo caso, e non più il Sindacato giungerebbe allora — per dirla ancora con Giugni — ad essere un ammortizzatore delle pressioni e delle tensioni sociali). In secondo luogo, nell'eventualità che il giudizio della Commissione resti accademicamente disancorato da valutazioni politico-sociali di carattere più ampio. Ancora: non si può escludere la possibilità che, per queste o per altre ragioni (non escluso un certo sfavore di classe operante, seppure non in modo consapevole, nelle valutazioni tecniche degli esperti), finisca per introdursi e per affermarsi una sorta di determinazione extra-sindacale nella dinamica dei redditi di lavoro, sostanzialmente diversa da quella autolimitazione cui i Sindacati medesimi potrebbero adeguarsi, ma autonomamente, nel quadro di un piano di programmazione globale dei redditi, dei profitti e degli investimenti.

Desidero prospettare, perciò, alcune remore consistenti: a) nel consentire l'inizio dei lavori della Commissione, su richiesta di una delle parti, solo decorso un certo periodo (ad esempio,

di 6 mesi dalla scadenza del termine previsto per l'inizio delle trattative), al fine di rendere possibile, nel frattempo, una decantazione della controversia in termini autenticamente sindacali; b) nell'imposizione di una sorta di vincolata discrezionalità, nel senso che il giudizio debba, comunque, essere motivato anche in relazione ai dati ed agli obiettivi emergenti dal Piano nazionale o, a seconda dell'ambito della controversia, da quello regionale di programmazione economica; c) nella previsione della possibilità, per i componenti delle Commissioni, di formulare *dissenting opinions*, anch'esse motivate nel modo ora esposto, da divulgarsi integralmente al pari della relazione di maggioranza. Si potrebbe, infine, determinare le facoltà probatorie di cui la Commissione può valersi, e un termine certo entro il quale il giudizio deve essere emanato.

Pur con queste remore, non deve nascondersi che altre gravi obiezioni potrebbero continuare a rivolgersi all'istituzione di una commissione che operi nel modo menzionato ed emetta un giudizio di carattere complessivo e globale, come quello che ho indicato.

Oltre ad un più che probabile radicalizzarsi ed acuirsi della tensione sindacale nelle settimane decisive che precedono il termine al cui scadere può entrare in funzione la Commissione, non deve tacersi il timore che, in quel periodo e proprio per la delineata prospettiva, vi verifichino scissioni o, comunque, si accentuino tendenze frazionistiche del movimento sindacale.

Un'altra innovazione di innegabile rilievo, passando ora a trattare dei doveri di correttezza nella contrattazione collettiva, potrebbe consistere (accanto, al di là od, eventualmente, anche senza l'istituzione dell'obbligo di iniziare le trattative) nell'imposizione al sindacato imprenditoriale ed al singolo imprenditore di comunicare con esattezza alla controparte, in fase di negoziazione ed anteriormente alla stipulazione del contratto, gli organici, i tempi di lavoro ed in genere tutto ciò che riguarda le condizioni tecnico-organizzative di esecutive del lavoro stesso.

L'inadempimento a questo dovere di correttezza dovrebbe legittimare la controparte, una volta concluso il contratto, ad effettuare una denuncia unilaterale ed anticipata, da comuni-

carsi entro un certo termine — ad esempio, 3 mesi — dalla conoscenza dell'inesattezza delle dichiarazioni o delle reticenze; meccanismo, questo, per qualche verso analogo a quello già predisposto dalla legge in tema, ad es., di reticenze o di dichiarazioni inesatte nella conclusione del contratto di assicurazione.

In caso di contestazione sull'esistenza e sulla rilevanza del menzionato comportamento scorretto, l'accertamento potrebbe essere devoluto ad organi previsti dalla contrattazione collettiva (salva restando, se ne ricorrono i presupposti, anche la possibilità dell'azione in giudizio).

Altro problema cruciale segnalato da Giugni è quello della risoluzione delle controversie di lavoro. Scrive questo autore che « del tutto coerente con un obiettivo di potenziamento della funzione contrattuale sarebbe anche la predisposizione di mezzi sindacali per la risoluzione delle controversie individuale o di quelle collettive d'interpretazione ».

Il principio fondamentale della disciplina della composizione dei conflitti di lavoro individuali o collettivi attinenti all'interpretazione o all'applicazione dei contratti collettivi dovrebbe invece essere costituito, anche a parer mio, dal riconoscimento della priorità dei metodi contrattuali autonomi rispetto a quelli che prevedono l'intervento esterno di organi di diretta emanazione statale.

In questa cornice appare, allora, evidente la necessità di rimuovere gli ostacoli attualmente esistenti a livello normativo alla creazione di un operante sistema di giurisdizione intersindacale. Pertanto, ad es., dovrebbe giungersi, per prima cosa, alla abrogazione dei divieti di compromettere in arbitri le controversie individuali di lavoro e di inserire clausole compromissorie nei contratti collettivi, quali sono contenuti nel Codice di procedura civile.

Ma, allo scopo di favorire l'instaurazione del sistema indicato e di sanzionarne il carattere primario, sembra poi opportuno formulare anche una serie di norme atte a neutralizzare le eventuali forze centrifughe, tendenti a polverizzare la funzione degli istituti creati dall'autonomia collettiva.

L'interesse del legislatore al rafforzamento di questi ultimi potrebbe, quindi, esprimersi nella concessione al sindacato (e

questa è una proposta, in fondo, del tutto nuova) di un potere di sostituzione processuale, anche riguardo a controversie individuali, tutte le volte in cui ricorra un interesse collettivo. L'accertamento di questo presupposto potrebbe essere facilitato tipizzando, almeno in via esemplificativa, le materie in cui la presenza di tale interesse collettivo è presunta (naturalmente, non mi nascondo che, a questo proposito i giuristi giungerebbero forse a dire che non si configurerebbero più diritti soggettivi, ma soltanto degli interessi legittimi o, se vogliamo, dei diritti affievoliti dei lavoratori di cui si tratta).

In conseguenza, dovrebbe darsi soluzione negativa anche al problema dell'opponibilità al sindacato degli atti dispositivi compiuti (sulle materie indicate) dalle parti, necessità, quindi, di una modifica in questo senso anche dell'articolo 2113 del Codice Civile. *A fortiori*, tale norma dovrebbe essere riformulata con la previsione espressa dell'ammissibilità di negozi dispositivi posti in essere allo scopo di comporre vertenze individuali di lavoro (su qualunque materia) con l'intervento delle associazioni sindacali, dichiarandone la non impugnabilità.

V'è un altro grosso problema, la cui frammentarietà di impostazione attuale lamenta Giugni in un passo del suo articolo: è quello della mediazione dei pubblici poteri. Tuttavia d'un fenomeno che si potrebbe cercare di organizzare giuridicamente.

A seguito dell'infruttuoso esaurimento delle procedure previste dai contratti collettivi (in quanto siano, ovviamente, prive del grado finale dell'arbitrato «vincolante») su richiesta delle parti *potrà* (non *dovrà*) intervenire, previa sospensione della lotta sindacale eventualmente in corso, un organo autorizzato dalla legge a cercare di comporre i conflitti collettivi (esclusi quelli originati dal rifiuto a negoziare, per i quali è prevista la diversa procedura di cui parlavo prima), svolgendo un ruolo di equilibratore.

Gli organi competenti potrebbero essere individuati, rispettando la prassi attuale, nel Prefetto per i conflitti locali e nel Ministro del Lavoro per i conflitti nazionali e per quelli locali (anche aziendali) di particolare gravità.

A questi organi sarebbe assegnato il potere di formulare semplici proposte di soluzione del conflitto; ma, anche qui,

nell'ambito non dell'arbitrio, bensì (da un punto di vista tecnico) della discrezionalità, nel senso che le suddette proposte dovrebbero, comunque, essere motivate in relazione ai dati ed agli obiettivi emergenti dal Piano nazionale o (a seconda dell'ambito della controversia) da quello regionale di programmazione economica.

Si tenga presente, però, che anche tale mediazione è suscettibile di trasformarsi di fatto, con tutta evidenza, in uno strumento di pressione o coalizione psicologica su ambedue o su una delle parti in contrasto.

Il carattere sussidiario e facoltativo del sistema legale di mediazione dei pubblici poteri potrebbe, in realtà, attenuarsi in presenza di conflitti collettivi attinenti a servizi pubblici essenziali o a servizi d'interesse generale, da determinarsi. Ricordo, a questo proposito, il noto progetto Sullo, del 1961. In questa ipotesi, infatti, l'intervento della pubblica amministrazione non dovrebbe essere subordinato all'istanza delle parti, e non dovrebbe avere solo lo scopo di favorire la conciliazione, ma anche quello di sollecitare formalmente l'inizio delle trattative, disponendo, solo nel caso (piuttosto infrequente) di prolungato rifiuto del Sindacato di trattare, anche misure atte a garantire un minimo di continuità del servizio eventualmente sospeso in occasione del conflitto.

Giungo, infine, alla parte conclusiva di queste osservazioni, esaminando alcune possibili norme dirette alla tutela dell'attività sindacale, nonché alla prevenzione ed alla sanzione delle pratiche definibili, secondo la terminologia nordamericana, come sleali; sono proprio le norme che dovrebbero costituire, in particolare, il cosiddetto Statuto dei diritti dei lavoratori.

Si potrebbe, ad esempio, parlare innanzitutto di un divieto di discriminazioni di carattere economico-normativo in relazione all'attività sindacale dei lavoratori, con estensione di diritto a tutti i lavoratori occupati nell'unità produttiva delle prestazioni economiche volontarie concesse dal datore solo ad alcuni di essi con finalità discriminatorie (sarebbe un modo per combattere la prassi dei premi anti-sciopero, concessi sotto forma di premi di fedeltà o di rendimento).

Potrebbe, poi, introdursi un divieto di discriminazioni nelle assunzioni operate al fine di favorire l'iscrizione ad un certo

sindacato o partito politico, la non iscrizione ad un altro o, addirittura, la non affiliazione ad alcuna organizzazione sindacale e politica. Potrebbe prevedersi, al riguardo, fermo il diritto al risarcimento del danno del lavoratore avviato e discriminato, una sanzione di carattere penale sotto forma di ammenda, e si potrebbe imporre (per rafforzare indirettamente la norma) un divieto agli organi pubblici ai quali, tradizionalmente, i datori si rivolgono, di fornire le informazioni richieste.

Sempre a questo proposito, si potrebbe poi istituire un divieto d'impedire ai prestatori di lavoro di leggere e diffondere la stampa sindacale o politica nei locali dell'impresa fuori delle ore di lavoro e senza turbativa della normale esecuzione delle prestazioni (in applicazione del precetto costituzionale che garantisce la libertà di manifestare il proprio pensiero). A tal proposito, potrebbe anche dichiararsi con legge la liceità, da parte del sindacato dei lavoratori, del ricorso durante lo sciopero al piantonamento dell'impresa, purché questo sia limitato all'esterno dello stabilimento e non trascenda in violenza o in altri reati previsti dal codice penale, a tutela della libertà personale. Il picchettaggio, infatti, non rappresenta solo una manifestazione della libertà del pensiero, ma è un mezzo che consente al sindacato di poter controllare chi, degli iscritti, si sia reso inadempiente al dovere, senza dubbio emergente a livello sindacale (e sia pure solo a questo livello) di scioperare, al fine di potere, poi, irrogare eventuali sanzioni disciplinari.

Non mi sono occupato, assieme agli amici Romagnoli e Montuschi, dei problemi di riforma delle norme del codice che dettano una frammentaria regolamentazione, residuata dall'ordinamento corporativo, del contratto collettivo.

Dirò soltanto che avrei notevoli perplessità a vedere istituzionalizzato o riconosciuto per legge il vigore di clausole limitatrici della possibilità di ricorrere all'azione diretta. Per quanto ritenga che, da un punto di vista giuridico, tali clausole siano legittime, in quanto obbligano solamente le Associazioni sindacali e non riguardano il diritto di sciopero spettante ai singoli lavoratori, non vedrei, però, volentieri un intervento del legislatore sotto questo profilo: intervento che anticiperebbe (o, peggio, fornirebbe sottobanco) quella disciplina dell'art. 40 del-

la Costituzione, che i sindacati hanno fino ad ora giustamente rifiutato.

A questo punto, l'intervento del giurista, forse, potrebbe ritenersi concluso; il compito del tecnico del diritto potrebbe, infatti, ritenersi soddisfatto, sia pure in misura — come sempre accade — più o meno discutibile od opinabile.

Il vero problema, però, che sottende tutta la tematica sulla quale mi sono soffermato, non è — come voi ben sapete — di natura giuridica; perché, anzi, una eccessiva formalizzazione dei suoi termini potrebbe, forse, tradursi nella pratica a vantaggio di tendenze accentratrici e burocratizzanti e, quindi, a tutto danno dell'esercizio effettivo e materiale della libertà dell'organizzazione collettiva. E' a voi, dirigenti sindacali, che spetta giudicare se davvero rappresenti un progresso il razionalizzare in ogni loro dettaglio le forme dell'azione sindacale e l'inserirle fino in fondo nel mondo dei rapporti giuridici dell'ordinamento esistente, accettandone l'intrinseca logica (e badate che, ai termini di questa logica, le soluzioni tecniche proponibili possono variare, ma non di molto, da quelle che vi ho delineato)

Se ciò convenga o no al sindacato, nel caso positivo, entro quali limiti; se ciò consenta ancora di comprendere il senso della dinamica sindacale in quei termini di contestazione, che la storia stessa del movimento operaio le ha assegnato, non spetta affermarlo a chi, invitato ad esprimere un parere in sede meramente tecnica, veste qui i panni del giurista.

Il giurista — come voi sapete — non esprime, in quanto tale, giudizi di valore: ma il suo sarebbe un inutile tentativo di deresponsabilizzarsi, se non vi avvertisse che, in quel complicato mondo dei rapporti giuridici sostanziali cui dianzi accennavo, nessuna nuova norma può inserirsi se non valutando tutte le connessioni che, in prosieguo, verranno ad istituirsi con tutte le altre norme dell'ordinamento (ivi comprese quelle vigenti, o quelle che forse verranno, sulle società per azioni, pure sulle quali graverebbero, ad es., quegli obblighi di corretta informazione che proponevo poco fa), e tenendo presenti tutte le implicazioni (prevedibili, queste, solo in modesta misura) che sorgeranno per effetto dell'interpretazione giurisprudenziale, abbastanza restia presso di noi, anche sotto l'influsso della

dottrina, ad accettare un tipo di approccio alla realtà sociale che non sia conforme al riconoscimento dei tradizionali rapporti di produzione.

Questo — ritengo — è il vero problema di fondo; ma, su questo, è a voi, che siete responsabili politici e sindacali, che competono le relative scelte.

MANIN CARABBA

Vorrei aggiungere qualcosa sui problemi, anche di breve periodo, di organizzazione istituzionale della programmazione; i quali — secondo me — si agganciano alla tematica trattata questa sera e sui quali potrebbe essere utile una riflessione comune.

Il primo tema è questo: se — come ormai sembra imminente — viene approvata la legge sul Ministero del Bilancio e della Programmazione (legge nel complesso non entusiasmante) si dovrà attuare la norma di delega per il riordinamento della materia dei Comitati interministeriali in materia economica. Si tratterà di una legge delegata con la quale si dovrebbe disciplinare, attraverso la istituzione del CIPE, riordinare e rivedere l'intero campo della legislazione in materia di Comitati interministeriali con competenze economiche.

Anzitutto (secondo quegli sforzi di immaginazione che noi stiamo conducendo avanti in questo settore) l'istituto essenziale attraverso il quale il CIPE dovrebbe operare sarebbe *un programma di settore inteso come un atto amministrativo generale*, il quale si esercita in maniera coordinata quell'insieme di competenze che oggi sono frazionate fra i grossi Comitati interministeriali in materia economica, soprattutto il CICR ed il CIR, il Comitato per le Partecipazioni Statali e per l'ENEL, quello per i prezzi, il Comitato per il Mezzogiorno.

Mi sorgeva la domanda se il problema della strutturazione della consultazione con le forze sindacali a livelli settoriali non debba collocarsi (dal punto di vista di possibili soluzioni legislative o, comunque, di soluzioni organizzatorie, che non è detto debbano essere tutte trasfuse nella normativa del provve-

dimento delegato sul CIPE) nell'ambito della disciplina dei programmi di settore del CIPE.

Tutto sommato, l'azione delle Commissioni d'inchiesta — come propone Giugni — mi sembra rispondere al tipo di assetto organizzatorio dell'azione dei pubblici poteri in materia di programmazione che siamo venuti in questi anni di lavoro un po' immaginando. I temi essenziali dell'intervento per l'attuazione del programma sono: l'organo di vigilanza in materia di società per azioni; la riorganizzazione dell'azione del CIP in materia di disciplina dei prezzi e, quindi, in collegamento con la tematica della politica dei redditi; una nuova disciplina della incentivazione. In tal modo si prospetta la utilizzazione di tipo « contrattuale » che da un lato tocchino la materia delle erogazioni precuniarie dello Stato a favore dell'economia, dall'altro, secondo il modello francese, la stessa disciplina dei prezzi; cioè si prefigurano forme di utilizzazione di strumenti contrattuali connessi alle erogazioni di pubblico decoro e alla disciplina dei prezzi. Questo tipo d'indirizzo (che poi s'incarna nella figura del CIPE e nel modo di agire del CIPE attraverso programmi di settore) ha il suo corollario organizzatorio in strumenti dei pubblici poteri che — sia per quanto riguarda la disciplina dei prezzi, sia per quanto riguarda la vigilanza delle società per azioni e sul credito speciale — hanno molto di simile alla maniera con la quale vengono delineate le Commissioni d'inchiesta nell'articolo di Giugni, per l'intervento nei conflitti di lavoro.

Io volevo, quindi, sottolineare la possibilità che una applicazione di questi concetti noi potessimo tentarla (sia pure, forse per ora, come solo esercizio intellettuale in connessione con l'istituto del programma di settore e con il modo di operare del CIPE — inteso, appunto, come organo nel quale risiedono i poteri sostanziali della politica di programmazione.

Questo eventuale assetto organizzatorio del CIPE cui facesse capo il sistema di vigilanza sulle società per azioni e, al quale dall'altra parte, facesse capo l'attuale assetto organizzatorio del CIP e il meccanismo di vigilanza sul credito della Banca d'Italia, e il sistema d'informazione sulla grande impresa, sarebbe destinato ad operare attraverso « programmi settoriali » con carattere di atti amministrativi generali. Si tratterebbe, cioè,

di un complesso (però organicamente tenuto assieme) di direttive, di ordini, di atti di natura regolamentare.

La domanda di Giannotta su quale grado di vincolarietà e, comunque, di efficacia ha l'azione sull'operato dell'imprenditore privato secondo me, per ora, per chiarire la portata del mio discorso. Cioè, immaginiamo, per ora, che sostanzialmente questo riordinamento sia un riordinamento puramente concernente l'assetto organizzatorio e non sposti il limite tra potere pubblico ed autonomia decisionale privata. Vale a dire: immaginiamo che i poteri restino sostanzialmente quelli del Comitato del credito e risparmio, quelli del CIP, quelli del Comitato per i Ministri del Mezzogiorno e per le aree depresse del Centro-Nord, quelli del Comitato per l'ENEL, quelli del Comitato per le partecipazioni statali.

Ossia: proprio per partire da un'ipotesi pessimistica (perché, in realtà, l'esigenza di allargamenti, di spostare a favore del potere pubblico, questa linea c'è) immaginiamo, realisticamente, che invece questa linea non si sposti. Ecco, nonostante questo, a mio avviso, la utilità di inserire strumenti del tipo di quelli delineati da Giugni, che non si presentino in alcun altro modo se non in quello di strumenti legati da un lato al conflitto di lavoro, dall'altro quali mezzi d'informazione, di pubblicizzazione dell'informazione è evidente. E' il programma del settore del CIPE, il punto dell'assetto istituzionale della programmazione nel quale inserire i contatti operativi col sindacato nel momento conflittuale.

Non ho raccolto risposte precise, ma vorrei dire che, secondo me, deve essere ribadito il punto fermo che non si deve procedere a nessuna forma di istituzionalizzazione attraverso organi di questa consultazione.

La legge sulle procedure su questo punto è molto semplice da riassumere: l'articolo che disciplina le consultazioni sindacali si limita a stabilire che queste consultazioni sono necessarie, ma vengono svolte nella forma e nei modi che il Governo ritiene opportuni.

Secondo me questa è una scelta avanzata nella misura in cui, appunto, rifiuta lo schema CNPE che, mi pare, era uno schema assolutamente arcaico. A mio giudizio, tale scelta è valida tanto più a livello di settore, perché, altrimenti, si an-

drebbe verso Commissioni di ammodernamento come quelle create nell'organizzazione del piano francese.

Questa esigenza di non istituzionalizzazione della consultazione attraverso organi, che è — a mio avviso — assai importante e costituisce un punto avanzato da tener fermo della legge generale sul procedimento di pianificazione, è tanto più valida per i programmi di settore.

Vorrei sottolineare un'altra suggestione che mi è venuta leggendo la relazione Giugni (e che volevo trattare ora) in materia sempre di riforme organizzatorie connesse all'*iter* della programmazione che toccano il tema consultazione e delle forme di collaborazione fra potere pubblico e forze sindacali.

Ora uno spulcio della legislazione in materia generale d'intervento pubblico nell'economia che veda ancora un affidamento di funzioni deliberative (o, comunque, inserite in procedimenti amministrativi aventi per contenuto l'esercizio di poteri pubblici) a organi che sono strutturati come commissioni di tipo corporativo, con rappresentanza d'interessi porrebbe in luce che il fenomeno è molto largo nella nostra legislazione.

Questo indirizzo legislativo potrebbe costituire una occasione per cancellare, là dove è possibile, tali organi di tipo corporativo.

Fra l'altro, vi è, ad esempio, un saggio molto buono nell'archivio dell'ISAP sull'enorme, assurda proliferazione degli organismi consultivi nell'ambito della pubblica amministrazione che si riallaccia a questi temi.

Anche in questo settore legislativo (delle forme di consultazione inserite nei vari Consigli superiori) vi è, probabilmente, molto da rivedere nell'ambito di una ristrutturazione dell'intervento pubblico nell'economia che sappia rispondere modernamente alle esigenze di programmazione.

MICHELE GIANNOTTA

Voglio subito raccogliere il tema proposto da Carabba: la legge sulle procedure. Si tratta di un tema che segna uno dei punti fondamentali dell'interesse sindacale nei riguardi della programmazione, cioè dell'interesse positivo del sindacato nei riguardi

della programmazione. Però sui modi della consultazione credo che il problema vada approfondito. A mio giudizio l'adeguatezza della forma di consultazione rispetto a una visione corretta del rapporto tra programmazione e sindacato non si può misurare nel fatto che la consultazione non sia per legge istituzionalizzata. Personalmente, la istituzionalizzazione della consultazione sindacale non mi spaventa affatto. E anzi mi sembra auspicabile, nella misura in cui essa consente di porre la consultazione sindacale non come un fatto episodico, rimesso alla discrezionalità dei pubblici poteri, ma come un obbligo preciso e costante fatto alla pubblica autorità di raffrontare le proprie posizioni a quelle delle organizzazioni sindacali, in riferimento a tutti gli elementi fondamentali della programmazione e a tutte le fasi del processo di programmazione. La questione vera che nasce a questo proposito è un'altra: è che negli organi nei quali si adempie a questo obbligo di consultazione dei sindacati e nei quali dunque si riconosce un potere effettivo del sindacato a livello di programmazione, il parere del sindacato, anche se espresso in contraddittorio con altre parti sociali, possa giungere alla pubblica autorità nella sua forma più genuina, non sia cioè cumulabile o mediabile col parere di altre parti sociali o di cosiddetti esperti, che siano eventualmente presenti nell'organo di consultazione. Questo è un principio che andrebbe sancito per legge, giacché è in questo principio che si determina il rigetto effettivo della programmazione concentrata. L'esperienza del CNEL non smentisce, ma invece conferma questa convinzione.

Per il resto, vorrei tornare un momento al principio del discorso. Mi pare si sia chiarito che l'interesse di fondo risiede qui nella necessità di operare un rafforzamento legislativo e istituzionale del potere sindacale. Questo è il punto sul quale convergiamo. Sulle misure proposte mi pare esistano invece anche tra di noi notevoli perplessità. E talune perplessità di fondo le ha avanzate Ghezzi, in quello che è a mio giudizio il filo rosso del suo intervento. Per parte mia, le perplessità che già nutritivo, nel corso della discussione, si sono più accentuate che dissipate. E mi riferisco in particolare alla questione della commissione di inchiesta.

Si è fatta implicitamente una distinzione tra il conflitto di lavoro non rilevante ai fini della programmazione e quello rilevante. La determinazione della «rilevanza» pone già dei grossi problemi, che sono di merito e di procedura. Ma oltre a ciò a me pare che questa impostazione del discorso porta allo scoperto una concezione del rapporto tra programmazione e sindacato, che non solo è inaccettabile, ma non è in effetti accettata dalla programmazione dinnanzi alla quale noi concretamente ci troviamo.

La nostra programmazione, benché sia per molti aspetti criticabile e criticata in riferimento alle relazioni tra sindacato e programmazione, contiene tuttavia proprio a questo proposito un principio particolarmente positivo e fondamentale, che riconosce espressamente alla componente sindacale una positiva funzione dinamica di stimolo e di sostegno nei confronti delle politiche poste in essere per il raggiungimento degli obiettivi del programma. Che questo elemento positivo di solito sfugga, per ragioni varie, non deve impedire a noi di rilevarlo e di tenerlo fermo. Così come andrebbe per altro aspetto rilevato che il rapporto non rigido che la programmazione in talune sue parti presuppone tra produttività e salari, proprio per il fatto che esso è espresso nell'ambito di una economia programmata, si può correttamente apprezzare solo nel complesso dell'area temporale della programmazione. E io credo che questo rilievo servirebbe a scoprire talune mistificazioni che spesso fioriscono su questo problema. Ma, in generale, questo tipo di rapporto ipotizzato dal programma, sia pure con talune evidenti contraddizioni interne, mi pare ci debba rendere accorti che in tal modo si instaura un rapporto tra programmazione e sindacato che è diverso e anzi inverso rispetto a quello che si verrebbe a stabilire se, implicitamente o esplicitamente, si attribuisse alla programmazione una funzione di controllo, di equilibratore costante nella soluzione dei conflitti di lavoro. La nostra programmazione invece riconosce per così dire alla dinamica sindacale e salariale una funzione squilibrante che, entro determinati limiti, risulta positiva e indispensabile ai fini della programmazione. Ciò implica peraltro il riconoscimento che, al moderno grado di sviluppo,

il conflitto industriale chiama in causa un terzo agente, l'agente pubblico, nel senso che il potere sindacale trova dinanzi a sé come suo interlocutore, oltre quello tradizionale, l'interlocutore pubblico, per la tutela di interessi dei lavoratori che il sindacato in quanto tale non può da solo soddisfare all'interno dell'impresa. Si stabilisce cioè, nelle condizioni date dalla contrattazione negoziale, una dialettica diretta tra il sindacato e il potere pubblico per il perseguimento di determinate finalità di interesse generale. Ed è questo uno schema inverso da quello che suppone nell'intervento pubblico della programmazione un intervento mediatore, equilibratore di conflitti sociali. Il problema fondamentale qui non è di ammortizzare *tout court* i conflitti sociali, ma di utilizzare le spinte che ne derivano affinché, attraverso le riforme e attraverso una serie di politiche nelle quali il sindacato deve ritenersi autonomamente ma positivamente impegnato, si raggiunga il pieno soddisfacimento di quegli interessi dei lavoratori che il sindacato non può da solo compiutamente difendere all'interno del posto di lavoro.

Ripeto, siamo dunque in una visione divergente da quella che è implicita al sistema delle commissioni di inchiesta. Il punto di attacco positivo del nostro discorso deve perciò essere diverso. E io vorrei insistere sulle proposte che sono venute dalla discussione: quelle che sono state avanzate in riferimento al potere negoziale del sindacato nell'azienda, e quelle che io stesso ho proposto e che continuo a ritenere fondamentali in ordine al controllo sindacale sull'offerta di lavoro. E mi rendo conto che questo tipo di approccio implica di per sé una partita politica di notevole rilievo. Di ciò occorre essere consapevoli in partenza. Il potenziamento del potere effettivo del sindacato modificherebbe in senso progressivo gli equilibri di potere esistenti nella nostra società, avrebbe anzi di per sé proprio il fine di modificare codesti equilibri, e potrebbe dunque realizzarsi effettivamente solo, attraverso scontri che impegnano, prima che la coerenza logica, la responsabilità e la volontà effettiva delle forze politiche. Ma è proprio questo l'impegno che l'organizzazione sindacale, nella propria autonomia e per il rafforzamento della propria autonomia, può e deve chiedere alle forze politiche.

PIERO BONI

Nella serie di provvedimenti indicati penso che la questione delle Commissioni non sia la più urgente.

Questo della Commissione potrebbe essere un aspetto visto assieme ad altri. Io la vedrei soltanto per i conflitti rilevanti, ecc., non istituire un meccanismo fisso. L'istituzione della Commissione dovrebbe essere una decisione politica da prendere in certe determinate condizioni o di fronte a certi determinati conflitti con certe determinate caratteristiche, non un meccanismo che scatta automaticamente salvo richiesta delle parti.

Insomma, la decisione dell'intervento della Commissione dovrebbe essere, a qualunque livello, ma io la vedo soltanto a livello d'ordine generale, una decisione d'ordine politico. La decisione politica consisterebbe nell'equilibrare i poteri delle parti, e porre, quindi, il sindacato in condizione di essere rappresentativo e portatore di tutti gli interessi.

Sotto questo profilo, per esempio, riterrei più urgenti alcuni di quei provvedimenti a cui accennava Giugni relativi alla liceità dei contributi sindacali, all'autofinanziamento del sindacato, alla liceità delle quote di servizio od anche quell'altro aspetto fondamentale dei mezzi di comunicazione a cui accennava anche Ghezzi, non solo la liceità della stampa, ma anche, per esempio, il diritto di riunione all'interno dei posti di lavoro da parte del sindacato come diritto del sindacato di comunicare con gli iscritti.

Ritengo pure opportuno il diritto ai referendum, anche su certe scelte d'impostazione sindacale il diritto di potere esercitare un referendum e di raccogliere in maniera più ampia di quanto oggi non si possa raccogliere la volontà dei lavoratori e, quindi, la responsabilità del sindacato e il diritto dei soci di formare la volontà della Organizzazione.

Anche quegli aspetti indicati da Giannotta li metterei all'inizio di una scala di priorità, cioè la questione del collocamento, la questione dell'istruzione professionale. Queste realizzazioni metterebbero già il Sindacato in un certo tipo di collocazione d'ordine generale e su quel piano di razionalizzazione collegato alla programmazione.

GINO GIUGNI

Penso che la relazione svolta da Ghezzi sia stata estremamente utile perché quello che ci mancava era un concreto punto di riferimento circa l'effettivo significato giuridico di alcune proposte che andavamo via via formulando.

Noi ci muoviamo su un terreno di esigenze, abbastanza vaghe, di intervento, e Ghezzi ci ha fornito un metro di misura, molto utile cui lui stesso, onestamente, non ha neppure aderito in pieno. Egli ci ha detto infatti: «le cose stanno così ed alla fine dei conti valutate voi se vale la pena di adottare una certa linea di condotta per giungere a determinate conseguenze che, al limite, potrebbero anche apparire negative».

Un punto sul quale ci potrebbe restare un margine di equivoco e che invece — penso — andrebbe senz'altro chiarito è comunque una delle conclusioni di Ghezzi; cioè il discorso sull'opportunità o meno di razionalizzare in ogni dettaglio le modalità dell'azione e dei rapporti sindacali, dando ad essi una precisa definizione giuridica.

Credo che siamo tutti concordi nel senso che non è in questo spirito che ragioniamo. Nessuno di noi aderisce alla tesi, che è stata felicemente contrastata in varie sedi, non ultima quella scientifica, della totale «giuridicizzazione» dei rapporti sindacali.

Vi è, però, anche un'altra considerazione, per cui non siamo neppure nell'ordine di idee degli amici di alcune correnti sindacali, o meglio, di una di esse, i quali immaginano che i rapporti sindacali stiano nel vuoto pneumatico.

Poiché l'ordinamento giuridico esiste e ci stiamo dentro dalla testa ai piedi, il problema, semmai, è quello di cogliere quei punti in cui proprio la capacità di creazione del diritto vivente da parte delle organizzazioni sindacali viene a porre in crisi le strutture dell'ordinamento giuridico, per cui ad un certo momento o accettiamo la prospettiva d'interpretazioni e costruzioni deformanti, oppure dobbiamo avere coraggio d'introdurre quelle innovazioni che permettano di stabilire un rapporto di armonia tra l'ordinamento giuridico generale e quello particolare, scaturito dall'autonomia sindacale.

Questo rapporto dialettico tra l'azione sindacale e creativa

di diritto e l'ordinamento giuridico dello Stato che è depositario dei valori ultimi del diritto c'è; è innegabile. Ed effettivamente — diceva bene Merli Brandini — siamo in una fase in cui questo rapporto dialettico tende ad acuirsi per cui è quanto mai opportuna la ricerca di quei punti in cui sia da ritenere essenziale l'intervento.

Per quanto riguarda questo intervento, vorrei fare una considerazione di ordine più propriamente politico.

Su questo tema le Organizzazioni sindacali, avvalendosi di questa trincea di carta che è costituita dall'art. 39 della Costituzione, sostanzialmente rifiutano un discorso approfondito.

E' una posizione di comodo che io temo avrà queste conseguenze, che la mancanza di elaborazione critica potrà portare i sindacati, prima o poi, a soggiacere ad iniziative legislative cui gli stessi non avranno contribuito.

Se nella logica di sviluppo della programmazione, di cui ora abbiamo gettato soltanto le basi, emerge una situazione particolarmente acuta, relativamente poniamo alla stabilità monetaria, mi chiedo, se, non essendoci stato un processo di adeguata riflessione da parte dei Sindacati, non verremo a soluzioni tipo Wilson, tipo blocco salariale, tipo la legislazione che è stata introdotta di recente in Gran Bretagna, che, poi, costituisce anche un punto di riferimento di facile presa, soprattutto per i socialisti.

Per cui, oggi, cominciare a riflettere su queste cose è quanto mai tempestivo e siccome è una riflessione che richiede dei tempi di elaborazione abbastanza lunghi (e sappiamo quanto sono poi lunghi i tempi di elaborazione legislativa), non abbiamo timore di essere troppo avanti al tempo.

Vediamo ora i punti essenziali quali mi sembra emergano dalla discussione.

Sono d'accordo circa la possibilità di distinguere i temi che abbiamo scelto perlomeno in due profili: quelli più direttamente attinenti alla programmazione e quelli non strettamente collegati ad essa.

I due aspetti sono invero concatenati, ma lasciamo un certo margine di distinzione ed anche di operatività pratica. Da un lato, proprio partendo da una certa valutazione del significato

che ha la programmazione nei confronti dell'azione sindacale, affermiamo che è essenziale rafforzare la posizione di controllo del Sindacato sul mercato del lavoro.

Questo è un discorso che ha una logica compiuta in se stessa. Se vogliamo un interlocutore e vogliamo che questo interlocutore sia effettivamente rappresentativo, questo deve essere messo in grado di rinviare la propria rappresentatività. E su questo piano direi che sono possibili varie soluzioni tecniche e si può fare un discorso abbastanza compiuto in se stesso.

Vi è poi l'altro aspetto, che è invece il collegamento tra l'azione di questo operatore sociale, capace di controllo del mercato del lavoro, con le procedure e gli organi della programmazione.

A questo proposito, mi ha particolarmente colpito l'osservazione di Giannotta circa il superamento della figura della Commissione d'inchiesta di carattere neutrale.

In effetti, di fronte ad un istituto come quello della programmazione, parlare di una posizione di neutralità tra le parti sociali non ha senso. Però, proprio nella esposizione di Ghezzi ho trovato un nucleo di risposta che mi pare molto interessante, e cioè che questi organi d'intervento nei conflitti di lavoro potrebbero essere concepiti come investiti di una sorta di discrezionalità vincolata da parte dell'amministrazione del programma stesso. Questo per lo meno per quanto riguarda conflitti assunti come « rilevanti » dal punto di vista della programmazione: e non è detto che tali siano tutti.

In ultima analisi, poi, — ed anche qui ritorniamo al discorso sull'inesistenza di un vuoto, noi ci muoviamo già nell'ambito di strutture abbastanza analoghe a queste: quando vi è un conflitto di lavoro, chi interviene? Interviene il Prefetto, il Direttore dell'Ufficio del lavoro od interviene il Ministro del Lavoro. Intervengono in una posizione di responsabilità nei confronti degli organi del Piano? Fino ad oggi, non è stato così.

Probabilmente se si dissociasse questo tipo d'intervento dalle strutture burocratiche e lo si trasferisse ad organi di tipo nuovo, il collegamento tra gli stessi e l'autorità di piano potrebbe essere più organico e più responsabile anche per un fatto di competenza tecnica.

Vi è, infine, un altro profilo che nel mio articolo è trattato soltanto marginalmente; su di esso, però, vorrei richiamare l'attenzione perché mi pare che, in ultima analisi, meriti un momento di riflessione, che consisterebbe nella verifica di quei punti in cui l'evoluzione della contrattazione collettiva sollecita un intervento chiarificatore da parte del legislatore.

Si tratterebbe, probabilmente, di un intervento legislativo destinato ad avere una carica od una tensione politica minore; potrebbe apparire come uno di quegli interventi che possono anche ottenere una larga adesione in Parlamento perché, in ultima analisi, servono soltanto a chiarificare i termini giuridici di una situazione senza introdurre innovazioni di carattere radicale.

Per esempio, in materia di contributi sindacali una chiarificazione dei termini di efficacia della possibilità d'imporre anche a non iscritti il pagamento di « quote di servizio »; utile sarebbe anche una chiarificazione dei termini di efficacia del contratto collettivo che rispondesse anche all'esigenza, fatta presente prima da Merli Brandini, di rafforzare la tutela sindacale ponendo una discriminazione a rovescio a carico dei lavoratori non iscritti; e forse anche in materia di clausole di tregua non sarebbe fuor di luogo l'intervento del legislatore.

Ha ragione Ghezzi quando si pone con molta perplessità di fronte ad una prospettiva quale quest'ultima. Teniamo presente, però, che proprio perché le clausole di tregua sono venute in essere nell'ambito di un ordinamento giuridico e non sono calate nel vuoto, vi è anche il pericolo che vengano interpretate in una chiave che comporti gravi conseguenze a carico delle associazioni stipulanti. Alcuni casi di giurisprudenza straniera (il Taff Vale inglese dell'inizio del secolo; il famoso caso dei metalmeccanici dello Schleswig Holstein) potrebbero fornire utile materia di riflessione.

Comunque a parte le proposte specifiche, che ancora vediamo come materia di discussione, epperò del tutto opinabili, il senso di questo richiamo alla legislazione che ho chiamato prima « minore » è proprio nella necessità anche di avere una volta tanto il coraggio di dare una spinta ad interventi legislativi che non hanno quel carattere così clamoroso come sono le riforme di strutture, ma che sono nondimeno essenziali, nel nostro sistema giuridico.





Chas. H. Smith 1871

SAGGIO

EVOLUZIONE DEL SISTEMA CONTRATTUALE ITALIANO NEL DOPOGUERRA

Non è certo un caso che siano ancora pochi, in Italia, gli studiosi i quali si dedicano, con impegno non occasionale, ai problemi della nostra contrattualistica cercando di individuarne le carenze e di individuarne le tendenze di fondo.

Per questo motivo siamo lieti di potere ospitare questo interessante saggio del Dott. Pietro Merli Brandini, Segretario Generale dell'Istituto sulle Relazioni Industriali e di Lavoro, con il quale si tenta una interpretazione dell'evoluzione del sistema contrattuale italiano negli ultimi venti anni.

1. — L'analisi storica sui movimenti sindacali in Italia è tradizionalmente centrata sui grandi orientamenti ideologici e politici degli stessi nonché sui rapporti tra i sindacati e la vita politica in generale.

Il fatto che tali analisi siano pressoché esclusivamente centrate su questi aspetti è largamente giustificato sia dal contesto storico sia dalle ipotesi di lavoro della cultura dominante.

Ci si trova pertanto di fronte ad una letteratura abbondante, non sempre pregevole, che dà conto dei motivi di ispirazione del movimento sindacale e cerca di illu-

minare sul ruolo che il sindacato riveste nel generale contesto politico.

Assai più rare sono invece le analisi concernenti il comportamento pratico dei sindacati e il tentativo di spiegare le grandi linee — se ve ne sono — sottostanti al comportamento stesso (1).

Un primo quesito cui occorrerebbe rispondere è quello di apprezzare il diverso grado di efficacia che l'azione sindacale esercita sul piano politico e sul piano della contrattazione collettiva.

E' un tema molto complesso che richiede l'uso di strumenti di analisi non del tutto familiari nel nostro paese e che potrebbe portare a conclusioni piuttosto sorprendenti rispetto a quelle che la cultura dominante nella materia ha fornito fino a questo momento.

Il presente scritto non ha l'ambizione di affrontare questo quesito e di darvi una risposta.

Suo scopo più immediato è quello di valutare le evoluzioni e la tendenza di fondo nella contrattazione collettiva in Italia analizzando le spinte che hanno determinato cambiamenti e valutando il grado di efficacia derivante da essi.

Sarebbe del tutto arbitrario rovesciare i termini dell'analisi tradizionale ignorando deliberatamente il peso del sistema di valori e di ideali che hanno ispirato le diverse centrali sindacali in Italia.

(1) Tra queste, per l'Italia, quella che si è diffusa sui problemi di struttura della contrattazione collettiva è dovuta al Giugni. Cfr. Giugni G.: «Bargaining Units and Labor Organization in Italy», in *Industrial and Labor Relations Review*, 1957.

Numerosi altri pregevoli contributi riguardano aspetti singoli di comportamento del sindacato. A tuttora manca un'opera che offra un quadro di insieme. Sono tuttavia disponibili, grazie alle migliori analisi predisposte a sostegno delle scelte sindacali, le basi per un tale lavoro.

Le motivazioni e le spinte ideali hanno avuto un ruolo più o meno esteso nel guidare la stessa azione pratica dei sindacati nel campo della contrattazione collettiva.

Sarebbe assai complesso tuttavia dover emettere un giudizio sul peso e il ruolo effettivi che il sistema dei valori ha esercitato nella condotta sindacale e soprattutto sui risultati concreti che ne sono scaturiti.

Benché non siano state condotte ricerche in questa direzione è possibile sulla base di valutazioni di lungo periodo ammettere che il rapporto tra il sistema di valori e i risultati della condotta dei sindacati, in questi ultimi anni, è assai più flebile di quanto non fosse nell'immediato dopoguerra. Ciò equivale a dire che alcuni sistemi di valore hanno sempre più manifestato la loro inidoneità a trovare una traduzione pratica.

Ad esempio il valore che la CGIL assegnava e in una sua parte ancora assegna all'azione contrattuale come elemento per assicurare il passaggio da un assetto sociale ad un altro, non risulta realizzato dai risultati pratici della contrattazione collettiva.

E' possibile anche sulla base di questo giudizio, riuscire a comprendere la ragione per la quale, negli anni più recenti, è stato possibile trovare tra le varie centrali sindacali maggiori convergenze nel condurre l'azione pratica.

Avanzate queste premesse, necessarie per evitare di incorrere in analisi e conclusioni affrettate, è possibile analizzare ora sia le motivazioni sia le conseguenze della evoluzione del sistema contrattuale in Italia.

2. — Il periodo dell'immediato dopoguerra fino al '54 si può dire caratterizzato dall'opera di ricostruzione.

Le condizioni pratiche di sviluppo dell'economia di quel periodo costituiscono le condizioni obiettive nelle quali si è esercitata la condotta pratica dei sindacati sul piano contrattuale.

Il paese uscito dalla guerra era in condizioni disastrose.

Il patrimonio nazionale era stato largamente falciato e comunque non era in condizione di produrre un livello di reddito comparabile a quello pure insufficiente dell'anteguerra e del periodo bellico. La possibilità di formazione del capitale è anch'essa pressoché annullata. La disoccupazione di massa, determinava problemi sociali di ampiezza mai conosciuta che si aggravavano per la difficoltà di tradurre in concreto le speranze apertesi con la riconquista della libertà.

Il mercato del lavoro, un tempo cristallizzato dalle leggi che vietavano l'inurbamento, tendeva a muoversi indipendentemente da ogni vincolo formale.

La pressione dei ceti agricoli sul mercato del lavoro diveniva via via crescente.

L'offerta di lavoro si allargava a dismisura.

Dal 1945 al 1954 molte di queste condizioni sono gradualmente mutate, anche per effetto del concorso alla ricostituzione del capitale fisso a mezzo dei piani di aiuto internazionali.

Il risultato in questo lasso di tempo fu quello di aver posto le basi per uno slancio e un decollo per l'economia italiana.

E' in questo contesto che si colloca l'azione rivendicativa sia della CGIL unitaria sia delle centrali sindacali che a partire dal 1948 hanno costituito la nuova realtà del sindacalismo in Italia.

Durante il periodo della CGIL unitaria due elementi di pressione condizionavano la condotta dell'organizzazione: da un lato i vincoli della realtà economica anche se in graduale evoluzione, dall'altro la necessità di realizzare il massimo livello di benefici per i lavoratori che si attendevano, dal nuovo clima di libertà, migliori condizioni di vita di quelle registrate nel passato.

Per quanto possa sembrare paradossale fu proprio in quel periodo che la contrattazione collettiva dei salari fornì probabilmente il maggior concorso alla capacità di ripresa del sistema produttivo del paese, assicurando ai lavoratori alcuni benefici molto apprezzati (la parificazione della gratifica natalizia tra operai e impiegati e il prolungamento delle ferie) ma nell'insieme una dinamica dei salari assai più lenta di quella che si sarebbe ottenuta con un diverso sistema contrattuale.

Si deve in larga misura a questa modalità di negoziazione la pronta ripresa della formazione del capitale interno.

E' bene ricordare che dal 1945 al 1954 gli agenti contrattuali sia dal lato degli imprenditori sia dal lato dei lavoratori erano pressoché esclusivamente le confederazioni (2).

(2) La negoziazione dei salari assolutamente centralizzata e fondata su rigidi differenziali interindustriali, territoriale, per qualificazione, sesso ed età, fece in modo che l'intera struttura salariale del Paese avesse una dinamica certamente inferiore (come si può desumere dagli scarsi dati disponibili) a quella della formazione delle risorse disponibili. La lentezza della dinamica era dovuta all'estensione dell'unità contrattuale che copriva pressoché totalmente l'occupazione industriale. L'ampiezza dei differenziali non era notevole e soprattutto il differenziale interindustriale garantiva un vincolo della dinamica dei salari nei settori espansivi alle sorti dei settori in difficoltà.

Benché la contabilità nazionale retrospettiva ai prezzi del 1938 elaborata dall'ISTAT, non offra estesi elementi di valutazione, si possono avere

Esse realizzarono nel 1945 quei primi benefici di cui si è parlato, istituirono un sistema di scala mobile e crearono un pieno ed esclusivo controllo su tutta la dinamica dei salari in ogni categoria e in ogni regione.

I differenziali dei salari relativi alle varie categorie, al territorio, alla qualificazione, al sesso, all'età, cadevano sotto le esclusive competenze delle rispettive confederazioni.

Alle federazioni nazionali di categoria e agli organismi sindacali territoriali erano in pratica demandati compiti di pura attuazione anche quando, solo nel caso delle federazioni nazionali, si trattava degli organismi abilitati a concludere i contratti nazionali di categoria.

Benché a quell'epoca si manifestassero vivaci reazioni, soprattutto tra le Federazioni nazionali di categoria e le Confederazioni per effetto del potere esclusivo di queste ultime, mai queste reazioni furono capaci di scuotere l'assetto ferreo entro il quale poteva muoversi la dinamica dei salari.

Ma ciò che più sorprende è il fatto, che anche la letteratura economica non si sia mai soffermata ad analizzare le conseguenze e gli effetti che derivavano da un assetto così rigido e centralizzato delle negoziazioni dei salari.

egualmente alcuni significativi termini di riferimento. Tra il 1946 e il 1954 gli investimenti lordi fissi aumentarono al tasso medio annuo del 20,3%, i consumi pubblici e privati al tasso del 6,6% (quelli privati al 7,5%) il reddito netto al saggio del 6,6%. Dato il ruolo rilevante degli aiuti internazionali (distribuiti a investimenti e consumi), è difficile dire in quale misura la dinamica dei salari contribuì alla formazione dei capitali interni. Tuttavia la differenza rilevante tra il tasso degli investimenti e il tasso dei compensi privati lascia pensare che nelle risorse disponibili, la progressione degli investimenti fissi fu assai più elevata dei consumi privati. Su tale evoluzione si veda G. Ammassari: *I salari di fatto in Italia*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 56-80.

In nessun paese occidentale, anche in quelli che hanno sperimentato formule centralizzate di negoziazione dei salari, come l'Olanda, si è mai avuto un controllo così ferreo e predeterminato della dinamica dei salari come quello che il nostro paese ha conosciuto negli anni di cui si parla. In altre parole mai e in nessun tempo si riuscì a mettere in piedi una politica dei redditi ex-ante a senso unico come quella che fu inopinatamente posta in essere a quell'epoca nel nostro Paese.

Si può dire che l'unica manifestazione di insofferenza a questo assetto si sia espressa all'interno dei sindacati, mentre nessun segno esterno di criticismo si è sviluppato intorno a questo sistema.

Ciò ha permesso alle Confederazioni sia imprenditoriali che sindacali di esercitare un ruolo e un potere mai conosciuti in altre esperienze e che cristallizzandosi nel tempo ha determinato non poche ragioni di conflitti interni.

La radice di questo conflitto si trova nel fatto che nelle centrali confederali non ci si rende conto delle ragioni che giustificano poteri più limitati mentre negli organismi di categoria diviene sempre più marcata e perentoria la volontà di raggiungere una piena indipendenza nella negoziazione dei salari e delle condizioni di lavoro e nelle politiche generali. Entrambi le posizioni mancano di un sufficiente grado di giustificazione. Soprattutto in un momento che richiede un più stretto coordinamento tra tutti i centri decisionali sindacali il problema è quello di identificare gli organi confederali nei quali concentrare i poteri decisionali.

Persino ai nostri giorni, sopravvivono molti dei vin-

coli che l'assetto contrattuale del dopoguerra aveva creato. Ad esempio i differenziali relativi al territorio, salvo rare eccezioni, quelli relativi al sesso e l'età, e in certa misura quelli relativi alla qualificazione, sono vincolanti per le negoziazioni a livello nazionale.

Un tale assetto, ancora oggi non trova riscontro nei sistemi contrattuali di altri paesi in condizioni di sviluppo simili alle nostre. Ciò non significa che il fatto debba essere giudicato negativamente, ma serve semplicemente a chiarire in che cosa il nostro sistema contrattuale differisca da quello degli altri.

3. — Ma a partire dal 1954 molti fermenti nell'ambito delle centrali sindacali e, paradossalmente nel seno stesso degli organismi confederali, spingevano in altre direzioni.

Già nel 1953 gli organi confederali della CISL si pronunciarono a favore di una liberalizzazione del sistema orientandosi verso una marcata articolazione del sistema contrattuale. Esso prevedeva una articolazione maggiore della contrattazione nazionale di categoria e arrivava a prospettare la necessità di negoziare, anche direttamente con le singole imprese. Nacque in tal modo la filosofia dell'articolazione contrattuale e la giustificazione ad un sistema di negoziazione anche a livello aziendale (3).

In conseguenza di questi movimenti si ebbe una diretta ed immediata influenza soltanto sul piano dei contratti nazionali.

(3) Si veda: Relazione al Consiglio Generale della CISL, Ladispoli, 23 febbraio 1953, in « Un sindacato forte per un'economia forte », CISL, Roma, 1953.

Nell'anno 1954, a mezzo dell'apposito accordo interconfederale sul «conglobamento» si ebbe a riconoscere il diritto delle federazioni nazionali di categoria di negoziare liberamente la propria dinamica dei salari. Cadeva in tal modo la competenza esclusiva delle Confederazioni sui differenziali interindustriali, ma rimanevano pienamente operanti e di esclusiva competenza confederale tutti gli altri differenziali.

Da quell'epoca dunque il saggio di incremento dei salari è stato negoziato direttamente dalle categorie interessate sulla base del potere contrattuale e della situazione economica relativi a ciascuna di esse.

Ma la linea più dirompente era rappresentata dalla volontà di pervenire ad un sistema di negoziazione a livello aziendale, operante accanto al tradizionale sistema nazionale.

Se si paragona l'esperienza dell'immediato dopoguerra basata sulla centralizzazione più rigida dei negoziati salariali, con l'aspirazione ad ottenere, sia pure a titolo complementare, un sistema di negoziazioni aziendali, si ha subito la sensazione di quanto fosse sconvolgente il passaggio da un assetto all'altro (4).

Non è qui il caso di ricordare le polemiche che insorsero talvolta con carattere violento, nelle centrali sindacali, a cominciare dalla CISL, tra le centrali sindacali, e con l'organizzazione degli imprenditori.

Mentre a partire dal 1957 si registrò una certa uniformità su tali nuovi criteri, salvo differenze di motiva-

(4) Sulle ragioni di fondo e sulla uniformità di tale tendenza si veda Franco Archibugi: *Le tendenze di fondo della contrattazione collettiva*, in «Politica Sindacale», 1958.

zione o di attuazione tra le centrali sindacali, sempre viva e anzi crescente rimase la tensione tra gli imprenditori che vedevano nella proposta il tentativo di un diretto attacco sia al potere imprenditoriale nell'impresa, sia alla spinta associativa tra gli imprenditori.

Tuttavia si può dire che dagli anni che vanno dal 1954 al 1962 fu operante un sistema di negoziazione a livello nazionale con il potere ormai riconosciuto alle federazioni di categoria di negoziare direttamente i saggi di accrescimento dei salari, integrato da un sistema non generalizzato di negoziati a livello aziendale.

E' importante chiedersi tuttavia quale ruolo abbia giuocato questa libertà negoziale delle federazioni di categoria nella determinazione dei livelli salariali.

La tabella che pubblichiamo a lato si basa su un dato medio rappresentato dalla dinamica del salario medio per anno dei lavoratori nell'industria.

La tabella cerca di mettere in evidenza il ruolo che, sul lungo periodo hanno giuocato due fattori: da un lato gli incrementi di salari dovuti alla scala mobile (tuttora regolata da un accordo interconfederale) e dall'altro gli incrementi dei salari imputabili al potere negoziale dell'insieme delle categorie industriali.

La stima degli aumenti medi annui imputabile alla contrattazione nazionale è ottenuta dalla differenza tra il livello assoluto del salario contrattuale all'anno in corso e il livello del salario ad un periodo base, aumentato del livello di scala mobile e cioè la differenza tra la linea 1) e la somma delle linee 2) e 3).

Per valutare il peso relativo degli aumenti si è posto il livello del salario in corso eguale a 100.

Stima della influenza della contrattazione nazionale sul livello assoluto del salario contrattuale
(in lire giornaliere del manovale comune, media di tutte le industrie)

	1953		1954		1955		1956		1957		1958	
1) Livello assoluto * salario contrattuale negli anni di riferim.	1045,3		1080,1	100,0	1134,0	100,0	1200,4	100,0	1258,6	100,0	1335,8	100,0
2) Livello assoluto * del salario contrattuale nell'anno 1953 ..	—		1045,3	96,8	1045,3	92,8	1045,3	87,1	1045,3	83,1	1045,3	78,2
3) Aumenti dovuti alla scala mobile *	—		20,0	1,8	40,0	3,5	100,0	8,3	129,0	10,2	171,5	12,8
Aumenti imputabili alla contrattazione nazionale	—		14,8	1,4	48,7	4,3	55,1	4,6	84,3	6,7	119,0	9,0

	1959		1960		1961		1962		1963		1964	
1) Livello assoluto * salario contrattuale negli anni di riferim.	1350,7	100,0	1410,1	100,0	1459,8	100,0	1635,2	100,0	1844,5	100,0	2338,0	100,0
2) Livello assoluto * del salario contrattuale nell'anno 1953 ..	1045,3	77,4	1045,3	74,1	1045,3	71,6	1045,3	63,9	1045,3	56,7	1045,3	44,7
3) Aumenti dovuti alla scala mobile *	186,0	13,8	200,5	14,2	229,0	15,7	329,0	20,1	472,0	25,6	615,0	26,3
Aumenti imputabili alla contrattazione nazionale	119,4	8,8	164,3	11,7	185,5	12,7	260,9	16,0	327,2	17,7	677,7	29,0

* Fonte: Confindustria, Rassegna di Statistiche del Lavoro.
Cir. ISRIL-ISVET, « Salari e produttività », Franco Angeli, Milano, 1966.

Nella media il potere negoziale delle categorie non è riuscito ad assicurare una dinamica dei salari maggiore di quella assicurata dal meccanico funzionamento della scala mobile.

Un certo maggior peso, mediamente, comincia ad esercitare l'azione contrattuale delle categorie a partire dagli anni 1961-62.

Per il periodo immediatamente precedente, la scala mobile riusciva ad assicurare una dinamica dei salari, per anno, assai più elevata di quella assicurata dalle negoziazioni a livello nazionale.

La conclusione che se ne deve trarre non è certamente a favore del fatto che un accordo interconfederale assicuri maggiori benefici di quello categoriale.

A tale proposito è opportuno ricordare che in un convoglio si viaggia sempre alla velocità della nave più lenta. Si può fare un convoglio sempre più esteso e più consistente, dotato di navi più grandi e più veloci, ma la velocità di crociera rimarrà sempre quella della nave più lenta. Traducendo il nostro apologo potremo dire che tanto più estese sono le unità contrattuali tanto minore sarà la possibilità di elevare la dinamica dei salari (5).

I dati che abbiamo sopra considerati sono dati medi che nascondono pertanto la più accentuata dinamica dei salari che hanno registrato le categorie di punta e la più lenta dinamica dei salari registrata dalle categorie deboli nei settori in declino.

Se si potesse fare una analisi disaggregata per cate-

(5) Cfr. Nat Weinberg: *La contrattazione collettiva e la legge negli Stati Uniti*, in « Aspetti e tendenze della contrattazione collettiva », serie « Quaderni di Studi e Documentazione » n. 12, CISL, p. 280.

goria si potrebbe constatare come l'azione liberalizzante intervenuta a partire dal 1954 abbia fatto in modo che i salari delle categorie di punta siano cresciuti più rapidamente a causa delle contrattazioni nazionali che non a causa degli incrementi di scala mobile.

Sulla base di queste valutazioni si può concludere che una dinamica più accelerata dei salari può essere resa possibile soltanto negoziando a livelli più bassi, fino alla singola impresa.

Negli anni che vanno dal 1954 al 1961-62 si sono registrati significativi, ma non generalizzabili successi nel campo delle negoziazioni aziendali.

Secondo inchieste condotte nell'anno 1962 si registrarono circa duemila accordi aziendali nell'arco di tempo 1957-1961 (6), molti di essi segnarono innovazioni qualitative che persino negli anni susseguenti non sono state superate.

Sarebbe improprio affermare che questo sia pur cospicuo volume di negoziati aziendali abbia inciso in modo significativo sull'insieme del reddito da lavoro distribuito. Tuttavia tali accordi hanno significativamente elevato il livello dei salari nelle imprese presso le quali si è negoziato.

4. — Negli anni che vanno dal 1960 ai nostri giorni i sindacati sono stati pressati da due esigenze profonde.

La prima, direttamente legata alle esigenze dei lavoratori che reclamano una maggiore sicurezza e una mi-

(6) G. Ammassari, G. Scaiola: *La contrattazione integrativa aziendale nel 1961* in « Nuovo Osservatore », n. 2, maggio 1962.

gliore difesa sul posto di lavoro, la seconda derivante dai problemi posti della programmazione economica.

In virtù della prima i sindacati hanno tentato di delineare una strategia che consentisse loro di accrescere le proprie prerogative e il proprio potere per difendere meglio i lavoratori sul posto di lavoro.

In virtù della seconda ai sindacati si è posto il problema di riuscire a guidare la propria condotta, soprattutto in materia di dinamica dei salari, al fine di rendere compatibile l'entità delle rivendicazioni con gli obiettivi della programmazione economica.

In linea generale si può affermare che mentre sul primo punto i sindacati sono riusciti, almeno nelle categorie più sensibili a questo tipo di problemi a elaborare i primi obiettivi comuni, sul secondo punto è rimasto ancora piuttosto accentuato il divario di opinione tra le centrali sindacali di diversa ispirazione. Per la cronaca si può ricordare che negli anni 1962-63, anni nei quali per la prima volta il paese giunse alle soglie del pieno impiego, la stessa favorevole condizione del mercato del lavoro facilitò negoziati salariali a livello nazionale a saggi particolarmente elevati.

Parliamo ora del primo aspetto della questione.

L'aspetto più significativo delle negoziazioni degli anni 1962-63 non fu dato — come molti ritengono — dalla straordinaria lievitazione dei salari contrattuali.

La più consistente rivendicazione dei sindacati fu di carattere qualitativo. Essi posero per la prima volta, in una negoziazione nazionale, la rivendicazione del diritto a negoziare in via integrativa presso le imprese su determinate materie. In pari tempo esse sollevarono per la prima volta il problema dei diritti sindacali consistenti

in una serie di nuove norme che consentissero al sindacato una libertà di comunicazione coi lavoratori nelle imprese, il diritto di riunione e il diritto di ottenere, per via contrattuale, il finanziamento dei sindacati.

L'ampiezza di queste rivendicazioni costituì la vera ragione degli intensi conflitti di quegli anni, che si sono puntualmente ripetuti nel corso di negoziati del 1966.

In quell'epoca si è posto per la prima volta e concretamente nel nostro paese il problema della estensione delle prerogative del sindacato nel cuore stesso delle imprese. Benché la cultura dominante sia rimasta indifferente al significato di questo cambiamento, che per la prima volta tendeva a spostare concretamente il rapporto di potere tra le classi, ciò non costituisce una ragione sufficiente per diminuire la straordinaria importanza di questo avvenimento.

Esso rappresentava e rappresenta un autentico punto di svolta nelle relazioni industriali del paese.

Che non si tratti di un avvenimento normale è provato dal fatto che la Confindustria, a cinque anni di distanza da quell'avvenimento non appare ancora rassegnata ad accettarne le conseguenze.

E' ancora di questi ultimi mesi la petizione di principio del massimo rappresentante di quella organizzazione secondo la quale gli sviluppi di un sistema contrattuale a livello di azienda e l'accrescimento delle prerogative del sindacato, costituiscono un attentato alle sorti della libera impresa (7).

(7) Che i vincoli di un sistema di relazioni industriali mortifichino l'impresa non è provato. Se mai i fatti provano il contrario: efficienza d'impresa e vincoli esterni procedono parallelamente.

Sull'argomento l'autore del presente scritto ebbe così a concludere nel

Posta in questi termini la linea di difesa appare rozza e priva del grado di sofisticazione con cui meriterebbe di essere trattata (8).

saggio « Azione sindacale ed efficienza aziendale ». Nuovo Osservatore n. 40-41, luglio-agosto 1965, p. 560:

« c) tanto più un sistema di relazioni industriali è dettagliato e penetrante, tanto maggiori sono i vincoli cui sono sottoposte le scelte di « efficienza dell'impresa;

« d) effetti limitativi dell'efficienza in una fase o in uno o più punti « del processo, determinati da norme specifiche del sistema di relazioni industriali non si traducono necessariamente in limitazione della crescita dell'efficienza globale. Esistono sempre scelte alternative che consentono di « compensare a livello globale perdite di rendimento in singoli punti del « processo eventualmente indotti dal sistema di relazioni industriali ».

(8) Si seguano ad esempio i termini del dibattito sugli stessi problemi avvenuto nel 1956 davanti alla Accademia degli Arbitri fra James Phelps della Bethlehem Steel e Artur Goldberg allora rappresentante dei sindacati siderurgici. Neil Chamberlain: *The Union Challenge to Management Control*, in « Industrial and Labor Relations Review », January 1963, p. 189).

Phelps: « Il compito del dirigente è dirigere. La guida della impresa alla sua massima efficienza è responsabilità e dovere del dirigente. Se un dirigente ritiene che, per ridurre le sue obbligazioni, egli deve mantenere nella misura massima le cosiddette prerogative direzionali, esso ha il diritto di rifiutarsi a negoziare la limitazione di tali diritti. Se la dirigenza dovesse accettare di limitare la sua esclusiva funzione o persino di delegare alcuni dei suoi doveri a un sindacato, cioè deve far parte di un accordo che definisca chiaramente i limiti entro cui ciò deve avvenire.

Nella misura in cui le parti non hanno inteso limitare la sfera d'azione direzionale, le prerogative direzionali non sono toccate dal contratto.

Questa è la dottrina residuale delle prerogative direzionali che può essere rimossa da specifici contratti ammissibili nel contesto della contrattazione collettiva.

All'opposto di tale tattica si erge una filosofia che proviene da un diverso contesto di valori e che basa i suoi fondamenti primari sul concetto del consenso del lavoratore elemento della sfida storica all'autorità, da tempo immemorabile ».

A. Goldberg: « Una massa di diritti, pratiche precedenti, si sviluppa a misura che evolvono le relazioni contrattuali, basate non già sulla storia pre-sindacale ma su un sistema di relazioni contrattuali. Le pratiche sviluppatesi durante decenni di contratti collettivi non possono essere messe da parte... esse rappresentano inevitabilmente il contesto che forma lo sfondo delle attuali negoziazioni. Nella misura in cui i metodi e le condizioni in atto in ordine ai cambiamenti non sono rivisti, essi sono validi. Di conseguenza ciascuna delle parti, ha il diritto di ritenere che cambiamenti nei salari, orari e condizioni di lavoro non previsti dal contratto,

Vi è certamente in questo spostamento di prerogative, uno spostamento dell'asse del potere indispensabile per dare soddisfazione alle sempre più concrete e complesse esigenze del lavoratore (che nel passato si orientavano verso obiettivi mitici e non concreti). Sarebbe certamente grossolano giungere a concludere che tale spostamento del potere mortifichi la possibilità espansiva di un sistema produttivo. Ovunque l'evidenza empirica mostra che l'efficienza del sistema produttivo è accompagnata da estesi vincoli posti dai sistemi di relazioni industriali.

Su questo terreno i sindacati hanno mosso i primi passi, hanno avviato le prime esperienze, particolarmente felici quest'anno nell'ambito delle categorie del settore alimentare. Sono tuttavia ancora lontani dall'aver realizzato gli strumenti necessari per una loro più efficace azione.

Non si tratta soltanto di negoziare in via integrativa

possono essere introdotti solo a mezzo di accordi e seguendo pratiche per realizzare cambiamenti che erano in atto nel corso del contratto o in virtù dell'esercizio di un diritto della direzione (quale l'introduzione di un nuovo prodotto, nuove macchine, nuovi materiali, nuovi processi di lavoro, ecc.).

Sostenere che la dirigenza può fare cambiamenti a discrezione, a meno che il contratto esplicitamente lo limiti, non è leale e può spingere a stabilire tali e tanti limiti nel contratto da rendere difficile il raggiungimento di un accordo e l'azione direzionale sempre meno flessibile, con considerazioni dettagliate sui fatti e sul merito di ciascun caso, articolato in regole e regolamentazioni precise ».

Tutto sembra indicare al di là delle giustificazioni formali addotte dall'uno o dall'altro interlocutore, che un sistema di relazioni industriali è sempre alla ricerca di un suo punto di equilibrio.

Si tratta di un processo che è animato e sospinto dalla volontà degli uomini. I termini storici egualmente indicano che autorità e consenso procedono dialetticamente. La sfida all'autorità viene dalle pretese del consenso in un processo che non ha mai visto prevalere un termine sull'altro. Ciò che è importante rilevare è la mole di cambiamenti alle decisioni, azioni e comportamenti che tale processo produce.

nelle imprese i premi o le forme di remunerazione ed incentivo o i sistemi di classificazione del personale. Le necessità pratiche richiedono che le norme di un contratto, sia stipulato a livello nazionale che di azienda, siano concretamente «aggiustate» alle condizioni reali della produzione nei singoli posti di lavoro. In tal caso hanno importanza per i lavoratori non solo gli aspetti economici del problema ma quelli relativi alla sua personalità e pertanto relativi alla piena utilizzazione delle sue capacità professionali, alla sua possibilità di promozione nel lavoro, alla difesa della sua dignità contro l'arido flusso dei comandi nei rapporti con la linea gerarchica. Il presente e l'avvenire indicano che i cambiamenti strutturali dell'economia accentueranno sempre di più la mobilità del lavoro. Su questo terreno apparirà sempre più impegnata l'azione dei sindacati ed il sistema di relazioni industriali dovrà ricercare soluzioni adeguate.

Per questi problemi che non sono ovviamente di immediata incidenza economica sull'impresa, si pone il problema di predisporre gli strumenti adatti capaci di aggiustare le norme esistenti, le decisioni dell'impresa e quelle governative in funzione di questa esigenza.

Per gli aspetti interni all'impresa solo un esteso sistema di procedure e di conciliazione e di arbitrato tendente a far valere i diritti del lavoratore, dedotti e non dedotti nel contratto, sarà capace di assolvere a queste necessità (9). Per ora strumenti del tipo citato sono

(9) Attraverso tali sistemi i conflitti individuali (quali ne siano le ragioni che li determinano) vengono incanalati in rapide procedure che in via definitiva ne definiscono la soluzione. Tali soluzioni servono per risolvere casi analoghi. In tal modo le norme contrattuali vengono integrate da un sistema di giurisprudenza. La contrattazione come dicono gli anglosassoni

stati realizzati per la prima volta e solamente nell'ambito dei recenti contratti nel settore dell'industria alimentare. Sarà compito sia dei sindacati sia delle direzioni del personale adeguare il livello delle proprie capacità all'uso di questo nuovo strumento che potrà essere di straordinaria efficacia ai fini considerati.

Se le tendenze dei sindacati in materia saranno sorrette nel futuro dall'appoggio dei lavoratori, è ancora sul terreno delle prerogative che avverrà il conflitto tra imprenditori e sindacati. E' possibile immaginare conflitti più penetranti e prolungati anche se più articolati di quelli finora sperimentati.

Sarà interessante notare che tali rivendicazioni sono state impostate dalle categorie industriali (segnatamente meccanici, alimentaristi, chimici e tessili ecc.) e che sono state le stesse categorie industriali a portarle avanti con una decisione che non ha riscontro nel passato, anche se con diverso grado di successo.

La durata stessa degli scioperi fornisce la misura di quanto le parti abbiano avuto piena coscienza della posta in giuoco e della eccezionale delicatezza della materia oggetto di conflitto.

Benché il sostegno delle centrali confederali non sia mai mancato nelle categorie che ponevano rivendicazioni di questo tipo l'atteggiamento delle stesse è stato piuttosto prossimo a quello di tipo tradizionale tendente a spianare la via all'accordo.

diviene così un processo permanente. Nulla di simile esiste finora se non in termini assai informali nella esperienza europea.

Su questo punto un'idea adeguata può derivare dalla consultazione delle seguenti opere: AA.VV., *Industrial Conflict*, A. Kornhauser (Ed.) Mc Graw Hill Co., New York, 1954. AA.VV., *Labor Economics and Industrial Relations*, J. Shister (Ed.), Lippincott Co., New York, 1951.

Se questo atteggiamento è del tutto positivo quando non sono in causa le basi tradizionali dell'assetto di relazioni industriali, ci si deve chiedere se esso è parimenti positivo quando occorre mutare le basi stesse del sistema.

L'esperienza storica nel campo mostra che mai, quando furono in causa non già problemi economici ma problemi di prerogative, si ebbero soluzioni senza lunghe estenuanti e dure lotte. L'evoluzione dei sistemi di relazione industriale nei paesi anglosassoni ne è la prova più evidente.

Il quesito posto rimane. Si tratta di valutarlo più accuratamente — come puro fatto di strategia — nell'azione, non essendo in causa gli obiettivi.

Comunque è certo che nel corso della industrializzazione come mostrano accurate ricerche nel campo, si sprigionano in via del tutto naturale conflitti diversificati, imprevedibili e crescenti non soltanto di natura economica.

Nell'ambito del conflitto industriale molti altri problemi (promozione del lavoro, mobilità interna ed esterna d'azienda, rapporti con la linea gerarchica ed altri non prevedibili) prendono e prenderanno rilievo sempre maggiore.

Le relazioni industriali dovranno identificare strumenti e redistribuire prerogative fra i soggetti non solo per prevenire ma per controllare sia pure con soluzioni provvisorie e non definitive i multiformi aspetti del conflitto industriale.

Sarebbe assai desiderabile che la cultura dominante fosse sensibilizzata all'immenso campo che si è aperto e ancor più si aprirà nell'avvenire, utilizzando allo scopo appropriati strumenti di analisi.

Molte maggiori conoscenze sarebbero disponibili per afferrare i meccanismi — ancora ignoti — che regolano l'evoluzione dei gruppi sociali, i loro rapporti e le stesse proiezioni politiche.

5. — Ecco ora il secondo aspetto del problema: il rapporto sindacati programmazione (10).

Un altro paradosso dei nostri tempi è dato dal fatto che i sindacati costituiscono il gruppo sociale che più decisamente si batte per la programmazione e che contribuisce ad affossarla quando si tratta di lavorare con essa e per i suoi obiettivi.

Le centrali sindacali italiane sono state associate, tramite la Commissione Nazionale per la Programmazione Economica, sin dalle fasi preparatorie del Progetto di Programma.

Nel corso dell'elaborazione e successivamente all'atto della formulazione del testo del programma, le sorti delle tre Centrali si sono divise: da un lato CISL e UIL hanno condiviso pienamente i fini e largamente approvato i mezzi.

La CGIL non ha contestato globalmente i fini (per quanto larghi strati di essa stimino che il piano non si proponga altri fini se non quelli di una razionalizzazione delle strutture neo-capitalistiche) ma ha diversamente contestato i mezzi fino al punto di adombrare, senza specificarle, le linee di un « piano alternativo » (11).

(10) Per una sintesi dell'evoluzione di tali rapporti così come sono stati concepiti dalle varie centrali sindacali si veda F. Momigliano: *Sindacati e programmazione*, Comunità, 1966.

(11) Questa conclusione viene adombrata nel saggio di Bruno Trentin: *Politica dei redditi e programmazione*, in « Critica Marxista », gennaio-febbraio 1964.

Tuttavia la posizione assunta dalla CGIL in sede parlamentare, suscettibile di interpretazioni non univoche quanto alle motivazioni, potrebbe in sede pratica portare a soluzioni assai più positive di quanto non si potesse precedentemente prevedere.

Le due posizioni hanno avuto il loro più vistoso effetto in un punto nevralgico per l'attuazione del piano; la coerenza delle politiche dei salari (e non certamente solo queste) con gli obiettivi del piano (crescita nel mantenimento dell'equilibrio generale).

Sotto questo profilo si constatano tre posizioni (pur se non si constatano corrispondenti comportamenti). La posizione della CISL che offre una soluzione di compatibilità attraverso il criterio dell'aggiustamento differenziato tra variazioni dei salari e variazioni di produttività (12) accompagnato da una proposta di valore obiettivamente determinante (ai fini dell'equilibrio tra risparmio e investimenti) per la formazione di risparmio dei lavoratori.

La posizione della UIL che è di una larga disponibilità nell'accettare i criteri di compatibilità e quella della CGIL che subordina l'adozione di linee compatibili in materia di salari all'adozione della cosiddetta « programmazione democratica » (13), i cui contorni appaiono dominati da un'astrazione logica mirante al salto qualitativo dell'assetto della società (un surrogato della strada storica della rivoluzione come mezzo per tale passaggio) che risulta di difficile comprensione anche per gli spe-

(12) Ultime in ordine di tempo le dichiarazioni di Storti nella conferenza stampa 1967 e gli emendamenti presentati alla Camera dei deputati dalla CISL che riaffermano tale principio.

(13) Cfr. Tesi della CGIL al V Congresso.

cialisti, e che difficilmente può aspirare ad essere largamente compressa dalle masse. Anche le più recenti proposte di ricercare una certa compatibilità in funzione della crescita della « produttività sociale » non contribuiscono a diradare le ombre e le nebulosità.

Ma, ai nostri fini, il metro di misura reale è quello che deriva dalla valutazione del comportamento effettivo delle centrali sindacali.

Se nell'ondata dei rinnovi degli anni 1962-63 l'azione contrattuale ha inciso profondamente nel determinare una lievitazione salariale non compatibile con la stabilità, quella del 1966 si è conclusa in modo che lascia supporre che tale compatibilità sia largamente assicurata.

In altri termini, altri fattori, al di fuori della volontà dei sindacati, hanno prevalso nel determinare le variazioni dei salari e la compatibilità di queste con gli obiettivi del programma.

Ciò autorizza la formulazione di due ipotesi distinte: o i fattori esterni (mercato del lavoro, misure delle autorità monetarie, potere contrattuale degli imprenditori, « moral coercion » dei poteri pubblici) sono strutturalmente più forti della volontà e del potere sindacali, o i sindacati non hanno compiuto tutto lo sforzo necessario per dare forma concreta alle proprie posizioni.

L'autore è incline a ritenere che la seconda delle due ipotesi sia quella che nella più larga misura spiega il distacco tra propositi e realtà. Molte giustificazioni possono essere trovate al riguardo: la difformità delle posizioni delle tre centrali e il timore comune ai leaders sindacali che i lavoratori non approvino gli impegni di una razionale politica salariale, costituiscono forse le ragioni di maggiore importanza.

Tuttavia anche in questo campo il problema non è definito.

Il tema della ricerca di una compatibilità continua ad essere uno di quelli centrali in una politica economica con obiettivi a medio termine.

Soprattutto i dirigenti sindacali sono sempre più schiacciati tra il timore dell'incomprensione (presunta e non dimostrata) dei lavoratori e le esigenze di una condotta coerente in difetto della quale si compromettono non solo gli obiettivi del programma, ma quelli propri dei lavoratori (sicurezza dell'impiego e costante progresso delle loro condizioni di vita).

Ci si deve chiedere se questa situazione precaria tanto per il programmatore quanto per i sindacati, può durare a lungo. La logica sembra escluderlo confortando in pari tempo la speranza verso la più favorevole delle ipotesi: la coesistenza tra programmazione e sindacato.

6. — E' giunto il momento di tracciare qualche linea conclusiva:

a) nell'arco di tempo 1946-54 ha dominato un sistema di contrattazione centralizzata dei salari, a mezzo di accordi interconfederali. Mai è stato dato di osservare una esperienza di pianificazione ex-ante dei salari e delle loro variazioni simile a quella sperimentata nel nostro paese. L'efficacia di tale assetto fu indubbia dato che l'esistenza di forti aliquote di disoccupazione faceva in modo di determinare una stretta corrispondenza tra minimi contrattuali e guadagni effettivi;

b) tale assetto fu riesaminato criticamente nell'ambito della CISL. Molti fattori assecondarono tale criti-

cismo fino ad accreditare l'articolazione contrattuale come scelta politica, per l'insieme delle centrali sindacali;

c) nel decennio successivo l'articolazione, intesa come nuova struttura della contrattazione (contrattazione nazionale, integrata da contrattazione aziendale) è divenuta un fatto concreto. L'articolazione è ancora lontana dall'aver coperto tutti i contenuti che le fornivano giustificazione, soprattutto in riferimento alle esigenze del lavoratore sul posto di lavoro;

d) benché lo stesso tradizionale livello di contrattazione a livello nazionale, costituisca un insieme di vincoli alle prerogative dell'impresa (salari e condizioni da lavoro da rispettare) si deve dire che proprio i nuovi contenuti della contrattazione aziendale realizzati (negoziazioni integrative degli oltre-salari legati alla dinamica di parametri obiettivi, sulle paghe ad incentivo, sulla classificazione, sui diritti sindacali) e quelli ancora da realizzare (sistemi di conciliazione ed arbitrato per far fronte più estesamente alle esigenze del lavoratore sul posto di lavoro) rappresentano un salto qualitativo rispetto al preesistente equilibrio di relazioni industriali. Il nuovo equilibrio è tuttavia instabile;

e) a partire dal 1962-63 la scena è dominata dal problema della redistribuzione delle prerogative tra impresa e sindacato. Ciò spiega la tensione e l'acutezza dei conflitti di questi anni. Ancora nei prossimi anni estesi conflitti potranno avvenire con lo stesso vigore e, forse, anche maggiore per le stesse ragioni. L'obiettivo è la ricerca e il consolidamento di un nuovo equilibrio. Una relativa flessione nel conflitto generale potrà avvenire quando un nuovo punto d'equilibrio sarà stato identificato e accolto nella redistribuzione delle prerogative.

Ciò fornirà d'altra parte lo strumento migliore per affrontare la mole dei diversificati ed imprevedibili aspetti del conflitto industriale che rappresenta un « dato » e non una variabile nella evoluzione dei rapporti produttivi;

f) al di là dei tradizionali aspetti economici dei conflitti sindacali (intercorrenti a livello di organizzazioni sindacali) fa spicco dunque il conflitto sulle prerogative. Sarebbe importante che questo aspetto del problema venisse sempre più sottoposto ad analisi dalla cultura dominante. Se ne potrebbero trarre precise indicazioni per la comprensione dei meccanismi che regolano i rapporti della società. Se ne potrebbe persino trarre suggerimenti per la identificazione di obiettivi nel campo politico e sociale. Ciò costituirebbe un modo efficace per colmare il vuoto lasciato dalle concezioni ideologiche operanti al fine di realizzare astratti « modelli » di assetto della società e dello Stato. Il fatto che queste ultime siano diventate poco più di un'esercitazione intellettuale stimola all'uso di differenti strumenti di analisi a sostegno delle scelte e dell'azione politica;

g) la programmazione è il nuovo fattore che si inserisce nel contesto delle relazioni industriali e, segnatamente, su quella parte che attiene alla distribuzione del reddito. Benché sia ragionevole ammettere che solo su questo termine possano essere risolti i problemi di auspicabile adattamento della strategia sindacale, non può non temersi la possibilità di una frattura permanente tra programmazione e sindacati. Ciò renderebbe impossibile la realizzazione delle finalità nelle quali si riconoscono molte di quelle proprie del lavoro (pieno impiego, miglioramento costante delle condizioni di vita);

h) la condotta pratica dei sindacati è in larga mi-

sura dissociata o dai valori di ispirazione (ad es. se il fine della CGIL è il passaggio ad altro tipo di società, è difficile constatare che la sua condotta pratica abbia per effetto l'avvicinamento alla realizzazione di questo fine), o dissociata dai criteri di azione liberamente definiti (è questo piuttosto il caso della CISL e della UIL che stentano a dare attuazione concreta, ad esempio, nelle loro decisioni sulla politica dei salari). Il caso più drammatico è certamente quello della CGIL la quale se vuole mantenere il proprio sistema di valori e le proprie finalità deve certamente cambiare i mezzi di azione anche in campo contrattuale. Seguitando su tale strada il rischio che corre sembra essere quello di portare acqua al mulino altrui. L'alternativa più concreta per essa appare piuttosto quella di un globale ripensamento sul sistema stesso dei valori e degli obiettivi. Per le altre centrali il divario è piuttosto tra propositi e realtà. Le soluzioni sono con maggiore facilità alla portata delle possibilità concrete. Forse potrebbe essere sufficiente una più accurata definizione delle priorità dell'azione e una corrispondente orientazione degli sforzi e delle energie.

PIETRO MERLI BRANDINI



P. W. H. C.

SINDACATO E POLITICA IN AMERICA

II.

Premessa

Nella prima parte dell'articolo pubblicato nel primo numero della rivista si è parlato di un costante fallimento del sindacalismo statunitense nella ricerca di un proprio coerente ruolo a livello politico e governativo e si è preannunciato il tema di questa seconda parte che avrebbe messo in luce il pieno successo dei sindacati americani nel garantire all'interno dell'azienda uno status contrattuale che regola minutamente i diritti del lavoratore, controllando progressivamente molte delle tradizionali prerogative del datore di lavoro.

Il posto di lavoro come « proprietà » del lavoratore

L'evoluzione della contrattazione collettiva statunitense è caratterizzata da una continua affermazione di un « diritto di proprietà » dell'operaio al posto di lavoro. Tale atteggiamento si è espresso anche con l'opposizione a certi mutamenti tecnici che comportano sostituzioni del capitale al lavoro. Spesso i sindacati sono riusciti ad ottenere l'introduzione delle così dette « marke-work rules »

o misure restrittive che stabiliscono un artificioso aumento della mano d'opera necessaria a compiere determinate operazioni, sottraendo alla direzione dell'impresa l'organizzazione del ritmo produttivo dei lavoratori. Valga ad esempio la famosa « bogus rule » dell'International Typographical Union che imponeva restrizioni nella stampa a stereotipia, i limiti imposti dalle unioni dei portuali alla dimensione massima dei carichi sui nastri trasportatori, le norme contrattuali dei ferrovieri che richiedono che il personale di locomotiva sia composto almeno da un fuochista, un conducente e due frenatori.

Ma l'istituto contrattuale specificamente posto a garanzia dell'esercizio di questa affermazione di « proprietà » sul posto di lavoro è la così detta « seniority » o anzianità di servizio che regola con una serie di norme lo statuto del lavoratore all'interno dell'azienda dalle promozioni ai licenziamenti e alle riassunzioni ad una serie di speciali previdenze che rientrano nella così detta « benefit seniority » riguardante: il periodo annuale di ferie pagate, la pensione, la misura dell'indennità di licenziamento, la scelta dei turni di lavoro e degli orari straordinari, speciali gratifiche etc.

L'estensione a cui può giungere l'applicazione dei diritti di anzianità di servizio è testimoniata dal fatto che a volte essa regola persino la distribuzione dello spazio destinato al parcheggio delle auto dei dipendenti.

La « seniority » come istituto contrattuale si è diffusa soprattutto in quest'ultimo dopoguerra e non a caso dopo l'emanazione del Taft-Hartley Act del 1947 che rendeva illegale il closed-shop, clausola contrattuale notevolmente estesa che impediva al datore di lavoro di assumere lavoratori non iscritti al sindacato e che in tal modo permet-

teva alle associazioni sindacali di esercitare un pieno controllo sui posti di lavoro. Giustamente è stato notato che il fondamento giuridico degli istituti di «union security», di cui il closed-shop è stata la massima espressione, è il medesimo che è alla base dell'istituto dell'anzianità di servizio, cioè la definizione in norma contrattuale della massima aspirazione del lavoratore di non vendere all'imprenditore il suo lavoro ma esercitare un diritto su di esso, regolato in tutti i suoi aspetti. E sono proprio le norme concrete in cui si realizza tale istituto che sorprendono per la loro completezza e che soltanto ci possono dare la misura delle limitazioni imposte alle tradizionali prerogative dell'imprenditore. Si ritiene utile un esame dettagliato di tali norme perché costituiscono, nel loro insieme, la migliore prova e testimonianza di quel successo contrattuale del sindacalismo americano che si è voluto contrapporre all'insuccesso politico.

Iscrizione e cancellazione dalla lista di anzianità

L'anzianità di servizio si acquista con l'iscrizione del lavoratore nella lista di anzianità che deve essere continuamente aggiornata e sottoposta a periodico esame ed approvazione da parte del sindacato. Circa venti anni fa, al termine della guerra era molto comune che il contratto stabilisse di tenere separate le liste di anzianità dei lavoratori da quella delle lavoratrici, alcuni contratti mantengono addirittura una discriminazione razziale, tenendo separata la lista di anzianità dei bianchi da quella dei negri. La tendenza odierna è di sopprimere queste di-

scriminazioni; e per le esigenze della moderna organizzazione del ciclo produttivo si tende a definire l'« unità » entro cui si possono esercitare i diritti di anzianità.

Secondo un'indagine condotta dal Bureau of Labor Statistics su 1347 contratti, 1101 definiscono tale unità (1). In genere i diritti di anzianità di servizio si esercitano entro il proprio reparto (departmental seniority) nell'ambito della mansione svolta (occupational seniority), soltanto nel sei per cento dei casi veniva stabilito che il diritto di anzianità si esercitasse su base aziendale. Alcuni contratti stabiliscono addirittura una « company seniority » allargando quindi l'unità fino a comprendere più aziende di una medesima società. Molto spesso inoltre la unità entro la quale si esercitano i diritti di anzianità si allarga o si restringe a seconda dei particolari benefici che da essa si fanno dipendere. Ad esempio, il contratto fra la General Motors Corporation ed il sindacato dei lavoratori delle automobili prevede che i diritti di anzianità di servizio si esercitino su base aziendale in caso di licenziamenti e sospensioni dal lavoro per diminuzione di produzione e su base di categoria in caso di promozioni (2).

Vi sono esempi di contratti in cui l'unità entro cui si esercitano i diritti di anzianità dipende dal livello di qualifica e dalla mansione espletata dal lavoratore. Così per gli operai specializzati e qualificati i diritti di anzianità per le promozioni e per la stabilità e sicurezza del lavoro vengono esercitati su base di categoria, mentre per

(1) Joseph Bloch and Robert Platt: « Layoff, Recall and Work-Sharing Procedures: Seniority and Bumping Practices », in *Monthly Labor Review*, Febbraio 1957, p. 184.

(2) Agreement Between General Motors Corporation and the UAW, 2 ottobre 1958, paragrafo 59, p. 42.

gli operai comuni, tali diritti possono essere esercitati su base di reparto e dell'intera azienda (3).

Questo sistema evita alla direzione i costi di lunghi addestramenti degli operai comuni che vogliano esercitare diritti di anzianità su posti per i quali occorre un maggior grado di qualifica.

L'iscrizione nella lista di anzianità non viene fatta prima del superamento del periodo di prova, periodo che tuttavia ha subito, attraverso l'evoluzione della contrattazione collettiva, una sempre maggiore riduzione, passando da un periodo di sei mesi a sessanta, trenta giorni.

Ecco un esempio di clausola contrattuale sul periodo di prova: «I dipendenti saranno considerati in prova per i primi sessanta giorni di lavoro. Il sindacato avrà giurisdizione su di loro solo per quello che riguarda le retribuzioni, l'orario e le condizioni di lavoro. Non assumerà alcuna responsabilità per la riassunzione dei lavoratori licenziati o sospesi dal lavoro durante il periodo di prova. Al termine del periodo di prova i nomi di tali dipendenti saranno iscritti nella lista di anzianità e avranno accreditati sessanta giorni di anzianità» (4).

La cancellazione dalla lista di anzianità con conseguente perdita di tutti i diritti avviene:

1) per dimissioni del dipendente che devono essere pienamente volontarie e non provocate da particolari pressioni che il lavoratore abbia dovuto subire;

2) licenziamento per giusta causa (sempre soggetta a controllo sindacale);

(3) Richard P. Brown: «A New Technique in Seniority Administration» in *Industrial and Labor Relations Review*, Volume 9, ottobre 1955, pp. 32-40.

(4) Agreement Between Clark Equipment Company and the International Union Allied Industrial Workers of America, Local 835, 1 novembre 1958, articolo IX, paragrafo 1, p. 18.

3) sospensione dell'attività lavorativa per un certo periodo di tempo a causa di una riduzione nella produzione e di mutamenti tecnici o organizzativi nell'impresa. La lunghezza di tale periodo si aggira nella maggior parte dei contratti intorno ad uno o due anni. C'è tuttavia la tendenza, che va sempre più estendendosi, di calcolare la lunghezza di questo periodo in stretta relazione all'anzianità del lavoratore.

In alcuni contratti viene stabilito che la perdita dei diritti di anzianità colpirà il lavoratore solo dopo « un periodo continuato di sospensione dal lavoro pari all'anzianità da lui maturata al momento della sospensione » (5).

La regolamentazione del layoff o sospensione del lavoro è strettamente stabilita secondo l'anzianità: gli ultimi ad entrare sono i primi ad andarsene ed anche la riassunzione viene fatta per ordine di anzianità. Il lavoratore in layoff, se interessato a tornare a lavorare nell'impresa nella quale ha acquisito « diritti di anzianità » notificherà alla direzione ogni suo mutamento di indirizzo e conserverà il diritto di precedenza sui dipendenti meno anziani; anche il lavoratore con un solo giorno di anzianità avrà diritto di precedenza sugli « esterni » e solo dopo un suo rifiuto espresso o tacito di tornare al lavoro la direzione sarà libera di procedere all'assunzione di nuovi dipendenti.

Alcuni contratti, stipulati con grandi società contengono norme di anzianità che danno diritto di precedenza sugli « esterni » anche nel caso di creazione di nuove aziende da parte della società e di trasferimento

(5) Agreement Between General Motors Corporation and the UAW, 2 ottobre 1958, paragrafo 64, pag. 48.

di determinate lavorazioni da un'azienda all'altra o di ampliamenti.

Il contratto del 1961 degli U.A.W. con la General Motors Corporation prevede: « Per diciotto mesi dall'inizio della produzione di una nuova azienda la Società darà la precedenza alle domande di lavoro dei dipendenti momentaneamente disoccupati con diritti di anzianità sulle domande di persone che non abbiano già lavorato per la Società, a patto che per la trascorsa esperienza di lavoro, dimostrino di possedere la qualifica necessaria per i posti di lavoro disponibili » (6).

In seguito a tali disposizioni contrattuali si sono a volte avuti dei forti trasferimenti di lavoratori, ad esempio, la Chrysler trasferì 500 operai da una fabbrica di San Francisco ad una di Los Angeles; più di 10.000 da una fabbrica ad Evansville nell'Indiana ad una di Saint Louis nel Missouri (7).

4) Per non essersi ripresentato al lavoro dopo averne ricevuto notifica entro il periodo di tempo stabilito dal contratto. La direzione dell'impresa, dovendo procedere a delle riassunzioni, notifica per lettera raccomandata all'ultimo indirizzo conosciuto del lavoratore la sua esigenza informandolo che se è ancora interessato al lavoro deve presentarsi entro due, tre anche cinque giorni. Se il lavoratore non si presenta perde i suoi diritti di anzianità e viene cancellato dalla lista.

5) Se il dipendente si assenta ingiustificatamente dal lavoro per un certo periodo di tempo.

Problemi più complicati sorgono nel caso di concen-

(6) Philip Taft: « Interplant Transfers in the Automobile Industry » in *Monthly Labor Review*, marzo 1963, volume 86, p. 276.

(7) Ibidem, p. 277.

trazione di imprese quando si tratta di fondere in una lista di anzianità due liste spesso ispirate a principi diversi di maggiore o minore estensione dell'istituto.

Il metodo generalmente usato è di procedere alla compilazione di una lista unica sulla base della semplice anzianità di servizio, un altro metodo ugualmente diffuso è di tenere conto del numero di addetti delle due, compilando la nuova lista di anzianità sulla base del rapporto esistente tra tale numero.

Alcuni sindacati hanno proprie regole, ad esempio il sindacato dei tipografi persegue due diverse politiche a seconda che si tratti di fusione delle imprese, nel qual caso la nuova lista di anzianità viene formata tramite una fusione delle due liste sulla base degli anni di servizio, o di acquisto di un'impresa da parte di un'altra nel qual caso tutti i dipendenti della prima hanno la precedenza.

L'anzianità di servizio nei licenziamenti e nelle promozioni

Nei licenziamenti l'applicazione dell'anzianità di servizio ha portato alla diffusione di quella pratica conosciuta sotto il nome di «bumping» secondo la quale un lavoratore minacciato di licenziamento può prendere il posto di un altro dipendente con minore anzianità e questi a sua volta può rivalersi su un collega meno anziano e così di seguito.

Gli oppositori di questa pratica hanno obiettato che specie in presenza di mutamenti tecnologici a cui i lavoratori giovani si adattano meglio per la maggiore ver-

satilità e in genere maggiore istruzione, il fatto che debbano essere licenziati a preferenza degli anziani comporta un abbassamento della produttività, un'organizzazione dell'impresa meno efficiente e in definitiva costi maggiori. Ma a quest'ultima osservazione si può controbattere che proprio questa maggiore adattabilità dei giovani ai nuovi lavori deve far considerare il minor costo sociale pagato dalla comunità quando i lavoratori anziani non siano costretti a riadattarsi a nuovi posti di lavoro, in considerazione anche dei maggiori oneri famigliari che i lavoratori anziani in genere sopportano.

Gli imprenditori, per garantirsi contro la possibilità che tramite il bumping vengano licenziati operai particolarmente specializzati, in posti chiave, dei quali l'impresa non potrebbe in nessun caso privarsi, hanno contrattato la possibilità di attribuire a questi lavoratori una « superseniority » o diritti di anzianità convenzionali che li salvaguardino dalla eventualità di essere colpiti dal bumping. Spesso a queste richieste il sindacato ha aderito esigendo a sua volta una « superseniority » per i rappresentanti sindacali che lavorano nell'impresa e cioè per gli « stewards » e i « commiteemen ». Nella già citata indagine condotta dal Bureau of Labor Statistics, su 1347 contratti collettivi soltanto 230 prevedevano uno speciale trattamento di « superseniority » per determinati dipendenti su richiesta dell'imprenditore, mentre più del doppio, cioè ben 590 prevedevano tali diritti per i rappresentanti sindacali nell'azienda (8). Le clausole di « superseniority » sono in genere così concepite: « I membri del Comitato esecutivo del sindacato locale (non al di

(8) Joseph Bloch and Robert Platt: « Layoff, Recall and Work-Sharing Procedures » cit. p. 181.

sopra di 16 membri) saranno i primi nella lista di anzianità di servizio e saranno occupati nell'impresa fino a quando lo vogliano e siano in grado di svolgere il lavoro disponibile » (9). Tuttavia a mitigare una imposizione così rigorosa viene avvertito in un paragrafo successivo che tali diritti di anzianità convenzionali dispiegheranno la loro piena efficacia solo per i licenziamenti e le riasunzioni ma non per le promozioni.

La maggiore resistenza da parte imprenditoriale all'estensione dell'istituto della seniority si è avuta nel campo delle promozioni. L'opposizione più recisa è stata manifestata nei riguardi delle così dette clausole di straight seniority » per le quali il solo e semplice criterio dell'anzianità di servizio costituisce titolo sufficiente per poter aspirare alla promozione quando nell'impresa si renda libero un posto di lavoro. Il procedimento previsto in tal caso è il seguente: la direzione aziendale notifica sull'apposito « quadro notizie » i nuovi posti di lavoro disponibili, i dipendenti interessati presentano domanda che viene presa in considerazione secondo le norme contrattuali sulla seniority.

Ecco un esempio di clausola contrattuale che dà peso preminente all'anzianità di servizio: « Quando si formano o vengono resi disponibili nuovi posti di lavoro a causa di morte, collocamento a riposo o dimissioni, la direzione ne dà notifica sul quadro notizie dell'azienda descrivendone le mansioni e la retribuzione. Tali avvisi restano esposti per 48 ore (escluso il sabato, la domenica e le feste). I posti occupati in ordine di anzianità di servizio

(9) Agreement Between Clark Equipment Company and International Union United Automobile, Aircraft and Agricultural Implement Workers of America, Local n. 1290, marzo 1959, articolo IX, paragrafo 10, p. 32.

dai dipendenti che ne abbiano fatto domanda e dai lavoratori temporaneamente sospesi dal lavoro che abbiano notificato la loro intenzione di tornare al lavoro se riassunti per quel posto. I lavoratori in prova non possono presentare la loro domanda. Il dipendente è tenuto ad informarsi compiutamente delle esigenze del posto di lavoro » (10).

Altre clausole di straight seniority si rinvencono nell'industria del vetro, della conservazione della carne, nell'industria elettrica. Eccone alcuni esempi:

a) I lavoratori del vetro stabiliscono nei loro contratti che il dipendente anziano deve essere promosso se è in grado di eseguire il nuovo lavoro, l'onere della prova della sua incapacità grava sull'impresa quando ritenga di non volergli concedere questo diritto. Un dirigente di questo sindacato ha affermato: « Questo sindacato è stato organizzato agitando il problema dell'anzianità e i diritti di anzianità rappresentano tuttora il diritto che i lavoratori considerano più importante » (11).

b) Anche nell'industria della conservazione della carne le clausole sull'anzianità di servizio assumono una particolare rilevanza poiché le promozioni si basano sull'anzianità di reparto. Quando in un dato reparto non ci sono più candidati interni ai posti ancora vuoti si procede al vaglio delle domande in ordine di anzianità su base aziendale. Il dipendente scelto per ordine di anzianità

(10) Agreement Between Clark Equipment Company and the International Union Allied Industrial Workers of America (Local n. 835), 1 novembre 1958, articolo IX, paragrafo 8 a, p. 24.

(11) Clinton S. Golden e Virginia Parker: *Fattori di pace sindacale negli Stati Uniti*, Editoriale Opere Nuove, Roma 1960, p. 155.

deve essere in grado di eseguire il lavoro o « apprendere in un ragionevol elasso di tempo (12).

c) I lavoratori meccanici sono riusciti a imporre in vari contratti clausole di « straight seniority » così concepite: « L'anzianità di servizio governa e regola tutti i casi di promozioni, assegnazione di turni di lavoro, riassunzioni e aperture di nuovi posti di lavoro nell'impresa purché il lavoratore abbia la qualifica necessaria allo svolgimento del lavoro » (13).

d) Il sindacato dei lavoratori elettrici (Electrical Workers) affermò, sin dal contratto di lavoro stipulato nel 1946 con la Westinghouse, che « la promozione dei dipendenti ai posti disponibili che comportano una qualifica più alta deve essere effettuata in base al principio di anzianità » (14).

e) Anche per i dipendenti delle linee aeree l'anzianità di servizio regola pressoché tutte le condizioni del lavoro: promozioni, licenziamenti e anche le retribuzioni, variabili per lo stesso posto di lavoro a secondo dell'anzianità maturata (15).

Gli imprenditori, di fronte a queste limitazioni delle loro tradizionali prerogative in un settore così importante come quello delle promozioni, hanno tentato di difendersi pretendendo l'elencazione nel contratto accanto alla « seniority » di vari altri fattori da tenere in considera-

(12) Neil W. Chamberlain: *The Union Challenge to Management Control*, op. cit., p. 314.

(13) Agreement Between Clark Equipment Company and International Association of Machinists (District Lodge 155), 1 febbraio 1960, articolo VI, paragrafo IV, p. 9.

(14) Jack Barbash: *Dinamica dei sindacati americani*, Editoriale Opere Nuove, 1961, p. 115.

(15) Mark L. Kahn: « Seniority Problems in Business Mergers » in *Industrial and Labor Relations Review*, aprile 1955, volume 8, p. 368 e sgg.

zione come titolo di preferenza per le promozioni, cioè esigendo sistemi di « qualified seniority ». Così molti contratti stabiliscono che si debba tener conto oltre che della « seniority » anche della « ability », la cui interpretazione però in sede di arbitrato, raramente dà ragione all'esigenza imprenditoriale di favorire il lavoratore più qualificato. Infatti gli organi arbitrali hanno quasi sempre attribuito, una notevole importanza ai diritti dell'anzianità di servizio, tanto da sviluppare la teoria dell'« head and shoulder » cioè soltanto quando un lavoratore supera gli altri « per testa e spalle » vale a dire, è eccezionalmente superiore alla media, può ottenere preferenza su di un altro con maggiori diritti di anzianità. E' evidente come tale eccezionale superiorità possa essere difficilmente dimostrata, specie nell'organizzazione moderna della produzione dove conta più l'esperienza che il mestiere. Ad esempio nel caso di una clausola contrattuale così concepita: « I dipendenti con maggiore anzianità di servizio avranno la possibilità di essere promossi ai posti di lavoro disponibili a patto che abbiano la capacità (ability) di svolgere le mansioni richieste dal lavoro », l'arbitro, chiamato a decidere su una vertenza promossa dal sindacato perché la direzione aveva attribuito il posto ad un operaio più qualificato ma più giovane, sostenne i diritti di un lavoratore con più anni di anzianità di servizio perché la norma contrattuale non stabiliva « che il lavoro dovesse andare all'operaio più qualificato ma a quello con più anzianità di servizio purché fosse capace di eseguire il lavoro » (16).

(16) Morris Stone: *Labor Management Contracts at Work*, Harper and Brothers Ed., New York 1961, pp. 37-38.

Conclusione

Forse può apparire parziale un esame del successo contrattuale del sindacalismo statunitense condotto soffermandosi soltanto su taluni aspetti normativi e trascurando quei traguardi economici che hanno assicurato ai lavoratori americani «una sempre più larga fetta della torta del reddito nazionale». In effetti, in altra sede, un tentativo di misurare l'incidenza della contrattazione collettiva negli U.S.A. sulla struttura dei salari e sulla distribuzione del reddito aveva portato a risultati, che pertanto andrebbero aggiornati, che documentano i successi salariali e distributivi del sindacalismo americano (17). Tuttavia sulla strada segnata dal precedente articolo, l'intenzione di fornire «spunti per un ripensamento della posizione delle organizzazioni del lavoro nelle moderne economie capitalistiche» doveva opportunamente focalizzare temi che invece di esporre raggiungimenti economici peculiari a determinate situazioni nazionali, indicassero una via di successi normativi da percorrere per incidere sui rapporti lavoro-direzione. A tal fine l'istituto della «seniority» è soltanto un esempio, anche se abbastanza significativo, del possibile campo di espansione delle prerogative sindacali.

(17) Gloria Pirzio: «La contrattazione collettiva negli U.S.A. e suoi effetti sulla struttura dei salari e la distribuzione del reddito» in *Politica Sindacale*, anno V, n. 5-6, ottobre-dicembre 1962, pp. 360-366.

NOTE ECONOMICHE

Riforma tributaria

3 GENNAIO. Il ministro delle Finanze Preti ha anticipato, in una intervista rilasciata all'*Avanti!*, alcune caratteristiche della prossima riforma tributaria. Il ministro socialista si è particolarmente intrattenuto sugli aspetti che interessano la finanza locale.

La situazione debitoria dei Comuni e delle Province italiane — ha dichiarato Preti — ammonta ormai a 4 miliardi e mezzo. A fronte di questo passivo pauroso sta l'arretratezza della finanza locale, che, come la recente pubblicazione dei ruoli dell'imposta di famiglia ha ancora una volta rivelato, consente evasioni clamorose, perseguibili con un contenzioso che dura attualmente diversi anni.

Lo schema del disegno di legge che deve essere ancora sottoposto al Consiglio dei Ministri interessa direttamente le entrate dei Comuni: in esso si prevede infatti: l'assorbimento dell'imposta di famiglia nell'imposta unica sul reddito delle persone fisiche e l'assegnazione ai Comuni della nuova imposta sui redditi patrimoniali.

Quest'ultima entrata sarà fondamentale per la finanza locale in quanto l'imposta colpisce i redditi che derivano da qualsiasi impiego di un patrimonio o in genere di un'azienda; ne restano esclusi solo i redditi da lavoro dipendente.

Circa le imposte di consumo, attualmente riscosse dai Comuni con scarsi risultati per la difficoltà e il costo dell'esazione, il Ministro ha dichiarato di aver predisposto uno schema di legge per la loro riorganizzazione; con tale provvedimento si intende aumentare il gettito tributario in attesa dell'entrata in vigore dell'assetto tributario definitivo, prevista non prima del '70-71. Nel disegno di legge di riforma tributaria le imposte di consumo sono invece abolite e dovrebbero essere sostituite da un'unica imposta monofase, che colpisce cioè i prodotti nel passaggio

dal grossista al dettagliante e il cui gettito sarà anch'esso attribuito ai Comuni.

La riforma assicura, pertanto, un considerevole aumento delle entrate dei Comuni; anche gli amministratori locali, come tutti gli amministratori pubblici in questo momento, debbono comunque assumere le proprie responsabilità, sforzarsi cioè per una sana ed economica amministrazione del pubblico denaro, quale si richiede per una seria politica di piano.

Conferenza dei leaders socialisti europei

5 GENNAIO. Si conclude a Roma la conferenza dei leaders socialisti europei. Tre sono stati i temi principali discussi: la liquidità monetaria internazionale; l'assunzione di responsabilità di Governo da parte del partito socialdemocratico tedesco; l'ingresso della Gran Bretagna nel MEC.

La riunione rappresenta la sede per uno scambio informale di opinioni tra i leaders socialisti di 14 paesi sui principali problemi attualmente in discussione a livello internazionale.

Trattando i problemi posti dalla attuale situazione monetaria e finanziaria internazionale il ministro Tremelloni ha individuato gli obiettivi di una politica di liquidità internazionale nello equilibrio sostanziale della bilancia dei pagamenti, nella difesa della stabilità monetaria, nella creazione di nuove riserve, in misura adeguata alle effettive necessità dello sviluppo economico.

Respinta la opportunità di un aumento del prezzo dell'oro Tremelloni ha auspicato l'adozione di un sistema, che assicuri a ciascun Paese una disponibilità adeguata di liquidità internazionale, garantito da una responsabilità collegiale dei Paesi partecipanti.

Il ministro Pieraccini ha posto l'accento sui rilevanti vantaggi che sono da attendere dall'allargamento dell'area comunitaria, conseguente all'ingresso della Gran Bretagna nella C.E.E. Inoltre ha auspicato più frequenti incontri tra esperti economici e leaders dell'Internazionale socialista ai fini della assunzione di una politica comunitaria di programmazione economica e di assistenza ai Paesi del Terzo mondo.

Il vice cancelliere tedesco Brandt ha ricordato che la assunzione di corresponsabilità di governo con i democristiani si è posta in Germania in alternativa o alla permanenza alla opposizione o alla costituzione di un governo di coalizione con i liberali; soluzione quest'ultima che avrebbe costituito un elemento pericoloso di instabilità politica per la democrazia tedesca. La grande coalizione tra socialdemocratici e democratici cristiani è scaturita da un accordo soddisfacente sulle questioni economiche e politiche limitato in ogni caso fino alle prossime elezioni politiche.

In particolare l'azione dei socialdemocratici tedeschi nella « grande coalizione » si svilupperà in tre direzioni: miglioramento delle relazioni culturali ed economiche con l'Unione Sovietica; consolidamento e sviluppo dei rapporti culturali, economici e politici fra le due Germanie; sviluppo del contributo tedesco alla distensione internazionale.

Particolare rilievo è stato riservato al problema dell'adesione della Gran Bretagna alla C.E.E. ed a quello delle relazioni tra il MEC e l'EFTA, cioè tra l'Europa dei Sei e la zona di libero scambio di cui fanno parte Gran Bretagna e Paesi scandinavi.

La conferenza dei leaders socialisti ha riconfermato la determinazione e l'impegno di fare tutto il possibile per facilitare l'ingresso della Gran Bretagna nella C.E.E. che costituisce — come aveva sostenuto il ministro degli Esteri Brown — « un avvenimento indispensabile per una rivalutazione della funzione e della responsabilità del nostro continente nel mondo ».

Di fronte alla eventualità di un nuovo veto gollista alla adesione della Gran Bretagna alla C.E.E., Nenni ha espresso il convincimento che gli altri cinque Paesi e la Gran Bretagna e gli altri eventuali Paesi che lo chiedessero, dovrebbero procedere alla integrazione politica ed economica senza lasciarsi influenzare dalle eventuali reazioni francesi.

Colloqui anglo-italiani

17 GENNAIO. Hanno termine a Roma i colloqui bilaterali tra il Premier Wilson ed il Ministro Brown per la Gran Bretagna ed il Primo Ministro Moro ed il Ministro Fanfani per

l'Italia. Sono stati discussi i problemi riguardanti l'entrata della Gran Bretagna nel MEC, la politica agricola comunitaria ed il Kennedy Round.

I colloqui anglo-italiani di Roma si collocano nel quadro di una serie di incontri del primo ministro e del ministro degli affari esteri inglesi con i capi di Governo dei 6 Paesi della Comunità Economica Europea, al fine di stabilire le conseguenze, per la Gran Bretagna e per il Commonwealth, della adesione della Gran Bretagna alla C.E.E.

Sulla base dei risultati di questi colloqui il Governo di Londra deciderà la ripresa dei negoziati per entrare nella C.E.E. In particolare mediante tale sondaggio nei 6 Paesi della Comunità il premier Wilson si propone di provocare una chiara presa di posizione da parte del generale De Gaulle.

E' da ricordare, a questo proposito, che il primo tentativo di ingresso della Gran Bretagna nella C.E.E. fallì nel gennaio 1963 per il veto del generale De Gaulle.

La prima tappa del lungo viaggio di Wilson e Brown nelle 6 capitali europee è anche la più facile; l'Italia infatti ha sempre considerato la partecipazione della Gran Bretagna alla C.E.E. come un utile contributo politico, oltre che economico, ad un miglioramento dell'equilibrio interno dell'Europa dei Sei.

I colloqui di Roma, che hanno affrontato in particolare i problemi della politica agricola, commerciale, monetaria in dipendenza dell'ingresso della Gran Bretagna nella C.E.E., sono stati giudicati soddisfacenti.

Il premier Wilson ha ribadito la sincerità della posizione britannica e l'impegno di estendere anche sul piano politico le eventuali intese economiche; da parte italiana il presidente del Consiglio Moro ha assicurato che l'Italia si adopererà attivamente per l'ingresso della Gran Bretagna.

Al bilancio positivo dei colloqui di Roma si aggiunge il contributo di un messaggio di Nenni a Wilson; in esso, con diretto riferimento alla situazione politica internazionale, è ribadito che « i socialisti italiani — interamente favorevoli all'ingresso della Gran Bretagna nella C.E.E. — sono decisi ad opporsi a veti e manovre dilatorie o ostruzionistiche, considerando la adesione inglese un fattore estremamente importante per l'Europa ».

Riunione dei cinque ministri finanziari

21 GENNAIO. Si riuniscono a Londra cinque ministri finanziari in rappresentanza degli Stati Uniti, Germania, Francia, Italia e Gran Bretagna per esaminare il problema dei costi del denaro sul mercato internazionale.

La riunione, convocata per iniziativa del Cancelliere britannico dello Scacchiere James Callaghan, ha per obiettivo assicurare l'appoggio di Italia, Francia, R.F.T., U.S.A. all'azione della Gran Bretagna; quest'ultima vuol ribassare il suo tasso di sconto ufficiale o « costo del danaro », che attualmente, al livello del 7 per cento, produce effetti negativi sui prestiti pubblici e privati.

I ministri presenti alla riunione si impegnano a favorire l'azione britannica ed a promuovere, nei rispettivi Paesi, misure per attuare una diminuzione dei costi del denaro.

Dalla riunione è emersa anche la comune volontà di porre in essere più stretti legami per una collaborazione internazionale atta a realizzare una politica monetaria che eviti squilibri e fughe di capitali da un paese all'altro e che favorisca lo sviluppo economico.

Indagine ISCO-Mondo Economico

26 GENNAIO. Nella consueta indagine semestrale ISCO-Mondo Economico le prospettive dell'economia italiana per il periodo gennaio-aprile 1967 appaiono orientate ad un marcato ottimismo. L'inchiesta, condotta a fine dicembre, si riferisce:

— *ex post*: alle situazioni aziendali (relative a tre fenomeni: *livello degli ordini*, dall'interno e dall'estero; *situazione delle scorte* di prodotti finiti; *livello della produzione*) quali risultavano a fine dicembre '66-inizio gennaio '67.

— *ex ante*: alle previsioni (relative a quattro fenomeni: *tendenza degli ordini*; tendenza della produzione; tendenza dei prezzi; tendenze generali dell'economia italiana) per il periodo gennaio-marzo-aprile 1967.

I giudizi sulle situazioni aziendali *ex post* registrano, sia pur lievi, variazioni positive, rispetto al mese precedente.

Di maggior spicco la parte dell'indagine riguardante le previsioni che sono risultate nel complesso tra le migliori registrate negli ultimi anni. In sintesi il 24 per cento delle aziende si attende un aumento degli ordini, il 67 per cento la stabilità negli stessi; sono migliorate le previsioni sull'andamento della produzione (il saldo positivo è passato da +10 a +17); la maggior parte delle aziende prevede una certa stabilità dei prezzi sui livelli attuali e le previsioni sull'*andamento generale* dell'economia italiana registrano un saldo positivo in aumento (da +15 a +19).

Il 1° programma esecutivo della Cassa per il Mezzogiorno

26 GENNAIO. Si riunisce il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno sotto la presidenza del Ministro Pastore ed approva il primo programma esecutivo degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno in attuazione del piano di coordinamento. Il programma copre il periodo 1° ottobre 1966 - 31 dicembre 1967 e comporta impegni di spese per 869,2 miliardi di lire e si prevede possa provocare investimenti per 1350 miliardi di cui 485 per il solo 1967.

Il primo programma esecutivo, redatto sulla base delle indicazioni del Piano di coordinamento degli interventi nel Mezzogiorno previsto dalla legge 717 del 1965, comporta una spesa di 254 miliardi in agricoltura, di cui 181,5 per infrastrutture e 72,5 per incentivi; 239 miliardi per il settore industriale, di cui 175 per gli incentivi, 39 per le opere infrastrutturali nelle aree e nei nuclei di sviluppo industriale e 46,1 per i porti al servizio della industrializzazione; 240 miliardi per infrastrutture generali in particolare per acquedotti e viabilità; 48,2 miliardi per il turismo; 30,7 miliardi per il progresso tecnico e lo sviluppo civile; 13,8 miliardi per l'artigianato e la pesca; 21,1 miliardi per il completamento di opere in settori non più di competenza della Cassa.

Con l'approvazione del programma esecutivo il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno ha dato attuazione al disposto della

legge 717 del 1965 sugli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno.

In base a tale legge tutti gli interventi pubblici, ordinari e straordinari, nel Mezzogiorno devono essere inseriti nell'ambito di piani pluriennali di coordinamento formulati in attuazione del programma economico nazionale e sulla base anche dei piani regionali; tali piani di coordinamento devono provvedere alla determinazione dei comprensori di zone irrigue e zone di valorizzazione ad esse connesse, di sviluppo industriale e di sviluppo turistico ed, inoltre, contenere direttive per la concessione delle agevolazioni alle iniziative industriali e a quelle alberghiere, nonché i criteri per la formulazione dei programmi di intervento nei diversi settori delle infrastrutture e delle opere pubbliche.

In attuazione delle indicazioni del piano di coordinamento il primo programma esecutivo registra una rilevante accelerazione di spesa nell'anno 1967 e per la realizzazione di opere infrastrutturali e per la concessione di incentivi alla produzione; realizza inoltre la concentrazione degli interventi all'interno delle aree di sviluppo globale.

Riforma urbanistica

4 FEBBRAIO. Viene diffuso il testo completo del disegno di legge della riforma urbanistica, approvato dal Consiglio dei Ministri il 26-12-1966. La nuova disciplina entrerà in vigore, dopo l'approvazione parlamentare, solo nei Comuni che verranno dichiarati di « accelerata urbanizzazione »; l'applicazione della legge all'intero territorio nazionale è condizionata, infatti dall'attuazione dell'ordinamento regionale.

La legge prevede:

— un piano nazionale nel quale saranno tracciate le linee dell'assetto territoriale ed indicati i vincoli di carattere generale a tutela dei luoghi di interesse paesistico, storico, artistico, archeologico ed ambientale;

— piani urbanistici regionali, approvati con legge regionale, che dovranno indicare nell'ambito regionale i comprensori urbanistici;

— piani regolatori comunali e comprensoriali, i quali prevedono l'impianto, lo sviluppo e la trasformazione degli insediamenti abitativi e produttivi, delle opere e dei servizi pubblici, comprese le attrezzature sportive e ricreative;

— piani particolareggiati, con i quali si dà attuazione ai piani regolatori nelle zone gradualmente interessate da processi di sviluppo o da esigenze di trasformazione e di risanamento;

— nelle zone non coperte da piani particolareggiati è ammessa solo in alcuni casi, come il completamento di immobili, la costruzione di edifici isolati con speciale destinazione, la costruzione di edifici con destinazione esclusivamente rurale, la ricostruzione in caso di demolizione;

— i comuni nei quali l'espansione degli insediamenti abitativi e produttivi sia particolarmente sollecitata da fattori economici e sociali e dallo sviluppo industriale e i comuni di rilevante interesse turistico, possono essere dichiarati di accelerata urbanizzazione.

Interrogato sulla portata della nuova disciplina, il ministro dei Lavori Pubblici Manoini dichiara che «la riforma urbanistica, come tutte le riforme di una certa importanza, potrà dare buoni risultati nella misura in cui la coscienza pubblica ne avrà accettato i metodi come fattori di progresso della società e della sua economia; essa, pur con qualche difetto, d'altronde inevitabile, corrisponde in larga parte alle esigenze che, in questa delicata materia, si pongono alla situazione ambientale del nostro Paese».

Imposta sul valore aggiunto

9 FEBBRAIO. Il Consiglio dei Ministri della CEE decide di sopprimere il sistema di imposte a cascata, ancora esistente in 5 dei 6 Paesi del MEC, sostituendolo con una tassa sul valore aggiunto (T.V.A.).

Tale decisione ha i suoi precedenti nel «progetto di direttiva» della Commissione della CEE del 12 giugno 1964 che prevedeva l'armonizzazione delle imposte sulla cifra d'affari sulla base del valore aggiunto entro il 31 dicembre 1967.

Il Governo italiano dovrà quindi, entro l'anno, trasformare

in legge il sistema adottato in sede CEE che prevede la trasformazione dell'IGE in TVA o imposta sul valore aggiunto (IVA).

La nuova disciplina della TVA dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 1970; il lasso di tempo intercorrente tra la pubblicazione e l'entrata in vigore servirà ai contribuenti e all'amministrazione finanziaria per prendere dimestichezza con i meccanismi della legge ed approntare gli opportuni strumenti tecnici.

Poiché la TVA implica un perfezionato accertamento contabile dei redditi delle imprese, che non può essere effettuato con gli attuali mezzi a disposizione del Ministero delle Finanze, il Governo di Roma ha chiesto una dilazione, fino al 1972, per la completa attuazione della nuova disciplina.

La nuova imposta sul valore aggiunto, sul valore cioè che si aggiunge al valore di un prodotto, dopo una fase di lavorazione, sostituisce le forme di imposte cumulative o a cascata vigenti nei vari Paesi, che colpivano il prodotto ad ogni passaggio cumulando e il valore del bene e la imposta pagata nei passaggi precedenti.

In linea teorica, la TVA dovrebbe realizzare i seguenti obiettivi: razionalità finanziaria, cioè garanzia allo Stato di gettito costante ed elevato con aliquota relativamente bassa ed inoltre semplicità di calcolo dell'imposta e ridotto costo dell'accertamento; neutralità concorrenziale sul piano interno ed internazionale, cioè uguale carico per le merci simili. L'imposta dovrebbe inoltre ripartire, in modo uguale, il carico tributario sia sulle piccole imprese che su quelle concentrate. La TVA presenta ancora la caratteristica che in qualsiasi momento se ne può con estrema facilità calcolare l'ammontare. Le merci esportate non saranno gravate da imposta; essa sarà pagata nel Paese in cui vengono importate.

Contrariamente a quanto avviene in Francia la TVA non colpisce il commercio al dettaglio fermandosi a quello all'ingrosso.

Particolare regime è riservato alla produzione agricola che, praticamente, viene esclusa, secondo il meccanismo del sistema, dal pagamento dell'imposta.

Bilancio di previsione

20 FEBBRAIO. La Camera inizia l'esame del *bilancio di previsione* per il 1967 e, per la prima volta nella storia parlamentare repubblicana, esamina congiuntamente il consuntivo «parificato» dalla Corte dei Conti, relativo al 1965. Si attua con questa procedura il dettato costituzionale che richiede sul bilancio dello Stato il controllo del supremo organo di espressione popolare.

I dati salienti del bilancio di previsione riguardano le entrate che ammonteranno a 7786 miliardi e le spese, per 8950 miliardi, con un disavanzo di 1164 miliardi, superiore a quello del 1966 (891 miliardi), attribuito nella relazione sulla spesa all'aumento delle spese correnti dello Stato che nel 1967 assorbiranno il 93,7 per cento delle entrate contro il 90 per cento del 1966. Inoltre il risparmio pubblico subirà una contrazione del 30,7 per cento passando dai 703 miliardi del 1966 ai 488 dell'anno in corso.

L'esame congiunto del bilancio di previsione e di quello consuntivo ha dato spunti interessanti alle relazioni. Il relatore per la spesa Fabbri (dc) ha sottolineato infatti il fenomeno dell'eccesso dei residui passivi. Nel 1965 tali residui sono stati 3771 miliardi, pari cioè al 44,5 per cento della spesa stanziata per quell'anno.

Il relatore per le entrate, il socialista Silvestri, affrontando l'argomento dell'aumento delle entrate tributarie sottolinea la dimensione delle evasioni fiscali ed auspica la riforma del sistema.

I rilievi mossi dalla Corte dei Conti ed esaminati dai relatori riguardano: le *gestioni fuori bilancio*; i *comandi* di personale statale da una amministrazione all'altra, oltre al fenomeno dell'impiego, in misura eccessiva, di personale estraneo all'amministrazione statale; il ricorso troppo frequente alle trattative private, anziché alle aste, nell'aggiudicazione delle opere pubbliche.

Imposta cedolare

21 FEBBRAIO. Il Consiglio dei Ministri approva il decreto legge che introduce il nuovo regime dell'*imposta cedolare* sui dividendi azionari. Caratteristiche del provvedimento, che do-

vrà essere sanzionato dall'approvazione delle Camere entro il 23 aprile, sono:

— il ritorno alla cedolare d'acconto al 5 per cento versata al momento della riscossione degli utili, con denuncia del nome e tassazione sul reddito effettivo in base alla dichiarazione Vanoni;

— sistema della cedolare secca del 30 per cento per gli stranieri, con due temperamenti: *a)* versamento del 30 per cento sugli utili è considerato «acconto» su quanto dovuto effettivamente, nel caso si tratti di italiani che si celino dietro nominativi stranieri; *b)* rimborso agli stranieri, dell'imposta che dimostrino di aver pagato in altro paese sugli stessi utili, sino a concorrenza di 2/3 della ritenuta.

Il provvedimento scaturito dalla riunione del Consiglio dei Ministri è intervenuto alla scadenza della regolamentazione provvisoria, introdotta nel 1964 per ragioni congiunturali. Come si ricorda, la cedolare d'acconto era stata già istituita nel dicembre 1962 con una imposizione del 15 per cento di acconto sui dividendi distribuiti dalle società e conseguente segnalazione del percipiente agli uffici fiscali. L'aliquota era ridotta all'8 per cento — e senza denuncia — per le azioni al portatore emesse con leggi delle regioni a statuto speciale. Per gli stranieri vigeva il sistema della cedolare secca con aliquota del 15 per cento.

Tale provvedimento provocò una reazione «all'italiana», con la ben nota fuga dei capitali, che intervenuta per di più in una fase di recessione economica, rese necessaria l'introduzione di un regime provvisorio di tre anni. Secondo tale provvedimento veniva data facoltà di scelta tra il versamento in acconto del 5 per cento e relativa denuncia, oppure quello del 30 per cento senza denuncia. I contribuenti si regolarono secondo le proprie necessità di «evasione» e casi clamorosi venuti recentemente alla ribalta della cronaca hanno chiaramente rilevato quale efficace strumento di evasione legale si fosse fornito ai più forti possessori azionari italiani.

Venuto a scadenza il provvedimento, il Governo si è trovato di fronte all'alternativa di una proroga del regime della cedolare secca o al ritorno alla cedolare d'acconto; ha scelto la seconda via, che nonostante la qualifica «immorale» azzar-

data dagli ambienti di Borsa e amplificata dalla stampa loro portavoce, risulta essere la più equa e la più opportuna.

Il fine principale del ripristino della cedolare d'acconto risulta infatti quella dell'introduzione, nella tassazione dei dividendi azionari, del criterio di imposizione progressiva.

Il provvedimento opera infatti un rafforzamento della nominatività dei titoli e provoca la segnalazione del nome del percettore allo schedario generale, istituendo un congegno per collegare i dividendi azionari agli altri redditi del possessore di titoli, ai fini dell'imposta complementare. Sempre sotto il profilo della equità occorre ancora sottolineare come i contribuenti più modesti si avvantaggino della riduzione dell'acconto al 5 per cento, mentre nel precedente regime del 15 per cento, dovevano assoggettarsi ad una lunga e dispendiosa trafila per il rimborso.

E' evidente comunque che l'equità del provvedimento è talmente indiscutibile che neanche i più accesi detrattori di destra hanno ritenuto opportuno contestarla. Le critiche maggiori sono venute, com'era logico aspettarsi, sul piano dell'opportunità politica e con argomenti di politica economica, per la verità piuttosto spiccioli. Si è detto che tale misura bloccherà la ripresa, che riprenderà l'emorragia dei capitali, che si scoraggeranno i già timidi risparmiatori italiani.

Le reazioni della Borsa, facilmente prevedibili non solo da destra ma anche da sinistra, non hanno assunto le dimensioni auspiccate dalle « anime nere » che già nel '63 ne determinarono il orollo, tanto che le manovre « ribassiste » sono state facilmente isolabili. Gli accorgimenti tecnici introdotti nel provvedimento rendono comunque meno convenienti le fughe dei capitali all'estero e il loro reimpiego sul mercato italiano.

Argomenti più seri si possono prospettare invece guardando all'imposta cedolare come strumento di politica economica. In Italia si sta avviando la politica di piano, una politica cioè di direzione globale dello sviluppo economico e che richiede la predisposizione di leve di intervento, tempestivamente manovrabili contro gli alti e bassi congiunturali.

La cedolare, costruito tutt'intorno il nuovo sistema tributario e introdotta la nuova imposta unica personale progressiva

sul reddito, si rivela un efficace strumento di manovra anti-congiunturale.

Altrettanto si può dire ai fini della politica dei redditi: fino a quando si continuerà a credere e sostenere una politica dei redditi, intesa blandamente come politica dei salari? E' chiaro che, ove si giunga alla sua introduzione, non potranno esserne esentati i redditi azionari.

Un'ultima considerazione riguarda il mercato del risparmio e le voci allarmistiche sollevatesi in questi giorni. Si può affermare in buona fede che la stentata vita della Borsa italiana sia imputabile allo spauracchio della cedolare d'acconto? Che l'istituzione di quest'ultima, ponendo i titoli a reddito fisso al riparo del fisco, faccia affluire il risparmio ancor più verso le obbligazioni?

Contro queste ipotesi è impossibile non fare due considerazioni: 1) i più grossi pacchetti azionari sono detenuti a fini di comando e pertanto non opera su di essi il richiamo dei titoli a reddito fisso; 2) i piccoli risparmiatori si sono sempre diretti preferenzialmente verso i titoli a reddito fisso, non per i privilegi fiscali ad essi accordati bensì per la loro minore aleatorietà. Solo da poco questi piccoli risparmiatori cominciano ad affacciarsi al mercato azionario, ma gli scossoni, ai quali gli speculatori assoggettano periodicamente la Borsa, non contribuiscono certo a rafforzare la loro fiducia.

La legge sul Ministero del Bilancio

23 FEBBRAIO. Il Senato approva la legge che riordina il Ministero del Bilancio, istituisce il Comitato dei Ministri per la programmazione economica (CIPE) e crea l'istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) cioè un apposito organismo, di ricerca e di studio degli elementi essenziali per la elaborazione e l'aggiornamento del programma economico nazionale di sviluppo.

E' questa la prima delle tre leggi sulla programmazione economica che riceve l'approvazione definitiva del Parlamento; con essa vengono predisposti gli organi responsabili della programmazione economica.

La nuova legge stabilisce che, data la natura politica delle scelte, la responsabilità della elaborazione, adozione ed attuazione della politica di piano sia attribuita ad un organo di Governo, il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, tenuto a risponderne davanti al Parlamento: tale soluzione garantisce il carattere democratico della programmazione nel nostro Paese.

Il nuovo ministero avrà attribuzioni in materia di bilancio; sarà dotato di organi per il coordinamento della politica economica, di organi di programmazione economica atti a svolgere compiti di studio e di ricerca, di organi di coordinamento per l'attuazione del programma.

Per i compiti di studio e di attuazione della programmazione è prevista l'istituzione di un apposito ruolo di consiglieri economici nel campo tecnico ed economico.

I compiti di attuazione dell'indirizzo programmatico generale ed il coordinamento al più alto livello amministrativo, sono demandati al CIPE; quest'ultimo viene configurato dalla legge come un nuovo centro unitario di direzione pubblica nella materia politico-economica, volto a restituire ordine ed unicità di direzione alla materia dei poteri di direzione del Governo in questo settore, finora dispersi in numerosissimi comitati interministeriali.

All'ISPE sarà affidato il compito di condurre indagini, ricerche, rilevazioni sui problemi della programmazione, ai fini della preparazione dei documenti programmatici, secondo le direttive impartite dal ministro della programmazione.

Le attività di rilevazione statistica e di elaborazione ai fini della programmazione saranno svolte dall'ISCO (Istituto per lo studio della congiuntura) e dall'ISTAT (Istituto centrale di statistica).

La legge sugli organi della programmazione economica, che introduce nell'ordinamento giuridico italiano il principio della programmazione economica globale e le relative strutture organizzative, rappresenta quindi un primo rilevante successo, in particolare delle forze socialiste, per l'attuazione della norma dell'art. 41 della Costituzione Repubblicana.





Giuseppe

Contadino di Forlì

NOTE SINDACALI

Conferenze stampa sindacali

Nel mese di gennaio si sono svolte le consuete conferenze stampa annuali delle maggiori organizzazioni sindacali dei lavoratori.

In tale occasione i segretari generali delle tre Confederazioni — l'On. Viglianesi per la UIL, l'On. Storti per la CISL e l'On. Novella per la CGIL — hanno avuto modo di tracciare un bilancio dell'attività sindacale e contrattuale del 1966, precisare le posizioni delle rispettive organizzazioni in ordine ai problemi contingenti e di fondo del mondo del lavoro e delineare le prospettive a breve e a medio termine che si profilano in campo sindacale per il nostro Paese.

Sarebbe impossibile, in questa sede, riassumere tutta la vasta e complessa materia trattata nel corso di tali conferenze, dal momento che ci si è preoccupati da parte di ognuno dei citati esponenti, di esporre dettagliatamente le rispettive posizioni sia sui temi di ordine particolare e contingente — quali i problemi del pubblico impiego e dei previdenziali — sia sui temi di fondo che investono la natura stessa del sindacato in una società moderna.

Nella impossibilità di soffermarci, per ovvi motivi, in una esposizione ampia e particolareggiata delle impostazioni date a tali problemi dai diversi esponenti sindacali, ci limitiamo a richiamare gli elementi più significativi emersi dalle rispettive esposizioni sottolineando le eventuali convergenze come le differenziazioni ancora esistenti fra le tre Confederazioni.

In merito alle lotte sindacali del '66 e alle conseguenti conquiste contrattuali, ciascuno dei segretari, sia pure con motivazioni e con toni non del tutto analoghi, ha ritenuto di esprimere un giudizio sostanzialmente positivo in ordine sia al modo di conduzione delle lotte, improntate in quasi tutti i settori all'unità di azione, sia ad alcuni aspetti qualificanti dei rinnovi contrattuali, relativi agli elementi normativi e ai diritti sindacali,

ma specialmente al riconoscimento della contrattazione integrativa a livello aziendale, che rappresenta un indubbio successo in merito alla acquisizione di un maggior potere contrattuale del sindacato.

Nel mettere in rilievo la durezza dell'attività sindacale del '66 non si è mancato di sottolineare il senso di responsabilità che ha guidato permanentemente le azioni dei lavoratori e delle loro organizzazioni e di denunciare la assoluta mancanza di un analogo senso di responsabilità della classe imprenditoriale, incapace di mettere in atto una politica di relazioni industriali conforme al grado di maturità e di crescita della nostra società.

Ugualmente unanime è stato il giudizio relativo alla situazione economica.

Da ciascuno dei tre esponenti è stato rilevato che la ripresa economica è un fatto incontestabile come si può evincere dall'aumento della produzione industriale e soprattutto dall'incremento del reddito nazionale, superiore allo stesso tasso medio, previsto dal piano quinquennale; ma nel contempo è stato sottolineato che essa presenta delle gravi « zone d'ombra » costituite dalla permanente situazione di pesantezza nei livelli occupazionali, dal cattivo andamento della produzione del settore agricolo, dalla lentezza nella ripresa degli investimenti, dal perdurare ed aggravarsi degli squilibri territoriali, sociali e settoriali esistenti nel Paese.

In materia di politica contrattuale gli esponenti delle tre centrali si sono trovati sostanzialmente d'accordo nel riaffermare l'esigenza di portare avanti con sempre maggiore impegno la lotta per una sempre maggiore estensione della contrattazione articolata al livello aziendale, ad integrazione della normale contrattazione collettiva, considerandola pienamente valida e del tutto conforme all'attuale struttura industriale del Paese, oltre che rispondente al grado di maturità dei sindacati.

Questa unanimità di posizioni, in ordine ad un così importante aspetto della politica sindacale, va senz'altro registrato come un notevole passo avanti sulla linea delle tendenze unitarie che si sono andate sviluppando in questi ultimi tempi.

Nella precisazione delle rispettive posizioni in merito al rapporto con la politica di programmazione si sono registrate le maggiori novità emerse nel corso delle conferenze in esame.

Tali novità si riferiscono soprattutto alla CGIL e in minor misura alla CISL. Infatti la UIL si è limitata a riaffermare con forza la propria adesione alla politica di piano e la propria volontà di parteciparvi in veste di protagonista ed in piena autonomia. Le altre Confederazioni sono entrate invece nel merito del piano governativo attualmente in via di approvazione in sede parlamentare.

L'On. Novella nel riconfermare l'impegno della CGIL in favore di una politica di programmazione, ha voluto precisare l'atteggiamento della sua organizzazione nei confronti del piano Pieraccini.

A tale proposito ha avuto modo di anticipare quelle che poi sarebbero state le decisioni del Consiglio Generale della CGIL in ordine alla astensione dei propri parlamentari in occasione del voto generale in sede parlamentare.

Non si può non rilevare il rimarchevole significato di una tale presa di posizione dal momento che essa sta a testimoniare non l'indifferenza o la neutralità della più importante organizzazione sindacale del nostro Paese in merito ad un avvenimento politico di tanta importanza, ma la sua disponibilità per un discorso non preconcelto e non aprioristico sui singoli contenuti che tale piano andrà assumendo nel corso della sua concreta realizzazione.

Sempre in materia di programmazione, Novella ha respinto la formulazione del piano relativo al previsto rapporto tra aumenti salariali e aumento della produttività media del sistema come qualsiasi altro parametro rigido cui commisurare l'incremento salariale, precisando tuttavia che il sindacato, nel formulare le proprie piattaforme rivendicative, non potrà non prendere in considerazione — in piena e assoluta autonomia — la relazione obiettiva esistente tra salari e produttività.

Il problema del rapporto salari-produttività media del sistema così come formulato dal programma quinquennale, ha suscitato notevoli critiche anche da parte di Storti della CISL. Questi infatti, pur riaffermando il suo pieno appoggio alla politica di piano, ha espresso il dissenso della sua organizzazione in merito a tale formulazione proponendo, di converso, di agganziare i salari non alla produttività media del sistema ma a

quella di settore, considerando la prima, una limitazione della autonomia contrattuale del sindacato.

Senza addentrarci in una analisi più approfondita di tali posizioni, che saranno esaminate in un'altra nota redazionale, vogliamo notare di sfuggita come il piano quinquennale, nel formulare la esigenza di un rapporto tra incrementi salariali e produttività media del sistema, consideri tale rapporto non in modo rigido ma come un semplice elemento di riferimento per le vertenze contrattuali lasciando quindi ai sindacati la più piena autonomia di decidere intorno ai propri comportamenti.

In sostanza il testo del piano Pieraccini si limita a prevedere che nel quinquennio i salari pro-capite aumentino ad un tasso sostanzialmente analogo a quello della produttività media del sistema economico, escludendo esplicitamente qualsiasi intervento coercitivo nella dinamica salariale ed ammettendo peraltro che si possa verificare una differenziazione degli incrementi salariali nei vari settori, compatibilmente con le esigenze di un processo di sviluppo equilibrato.

Nel richiamare le prese di posizione delle tre Confederazioni in tema di unità sindacale dobbiamo rilevare che si sono appalesate lievi differenze, non sulla volontà di perseguire un tale obiettivo, ritenuto da tutti necessario oltretutto auspicabile, ma sul giudizio da esprimere in ordine ai risultati conseguiti in tale direzione in un anno di incontri interconfederali e di iniziative unitarie sul piano delle lotte rivendicative.

Secondo Viglianesi, pur sussistendo l'esigenza di un continuo necessario confronto di idee sui problemi di fondo del Sindacato, sulle sue politiche e sulle sue strategie, sono ancora lontane per il momento le ipotesi di una unità organica del movimento sindacale, in quanto permangono differenze sostanziali fra le tre confederazioni su quasi tutti i problemi principali e pertanto ciò che è realizzabile in queste condizioni è la ricerca della massima convergenza possibile in tema di unità d'azione.

L'On. Storti, dal canto suo, ha messo in evidenza che dagli incontri interconfederali non sono scaturiti sensibili avvicinamenti fra le tre organizzazioni, precisando tuttavia che tali incontri sono da considerarsi positivi per il clima nuovo che hanno determinato tra le confederazioni e per la possibilità che hanno

offerto di pervenire ad una reciproca e più chiara conoscenza delle rispettive impostazioni.

Sostanzialmente positivo è stato il giudizio di Novella in merito sia agli incontri che all'unità d'azione, realizzata nel corso delle lotte contrattuali del '66, in quanto hanno contribuito non solo al miglioramento dei rapporti fra le organizzazioni ma anche al maturare di politiche contrattuali comuni, come è accaduto per l'impostazione unitaria sul problema della contrattazione a livello aziendale.

Per Novella la battaglia per l'unità sindacale va portata avanti con rinnovato impegno sia nel proseguimento dell'unità d'azione che nel continuo confronto e dialogo sui problemi di fondo che il sindacato si trova a dover affrontare in questo particolare momento e il cui approfondimento può far maturare convergenze nuove e sempre maggiori.

In sostanza, sia pure con toni più o meno entusiastici e con speranze più o meno fiduciose i tre esponenti sindacali hanno avvertito l'esigenza, per le proprie organizzazioni, di proseguire lungo le direttrici tracciate nel corso del '66 sia a livello di unità d'azione sia sul piano del confronto sulle rispettive politiche e scelte strategiche per far sì che la prospettiva dell'unità organica sindacale non sia velleitaria ma diventi una concreta realtà, per poter fronteggiare efficacemente lo strapotere della controparte e per poter assolvere con sempre maggiore incisività un ruolo di primaria importanza nella nostra società.

Nell'impegnare — sia pur con cautela — in tale direzione le rispettive organizzazioni tutti hanno messo l'accento sulla necessità, per il movimento sindacale nel suo complesso, di procedere ad un ripensamento e ad un rinnovo delle proprie politiche per adeguarle alle esigenze dei tempi nuovi.

Naturalmente occorre che agli impegni formali seguano iniziative concrete.

Pur essendo tenaci assertori della necessità di pervenire, entro il più breve tempo possibile, all'unità di tutti i lavoratori in un solo sindacato, rinnovato nelle sue strutture e nelle sue politiche, non ci nascondiamo le difficoltà obiettive che tuttora esistono purtroppo su tale strada.

E' nostra convinzione tuttavia che ci siano delle ragioni

obiettive che militino oggi in favore dell'unità sindacale. Tali ragioni vanno individuate soprattutto nella esigenza, per il movimento sindacale, di far fronte unitariamente ai nuovi grossi problemi che gli si pongono in questo delicato momento, quali il processo di unificazione europea in atto, la tendenza sempre crescente alle concentrazioni industriali e finanziarie, la politica di programmazione ormai in fase di attuazione.

A tali ragioni di ordine obiettivo occorre aggiungere la permanente aspirazione dei lavoratori e la loro concreta spinta in tale direzione, nel corso delle ultime lotte per i rinnovi contrattuali, oltre che la effettiva presenza — in ciascuna confederazione come in ciascuna componente del mondo sindacale — di forze disponibili per un tale obiettivo.

Occorre però che tali forze si muovano con maggiore vigore e decisione al fine di accelerare il processo di rinnovamento in atto e favorire la realizzazione di concreti passi in avanti in direzione dell'unità sindacale.

Questi, in sintesi, alcuni dei temi di maggior rilievo emersi dalle tre conferenze stampa che abbiamo ritenuto opportuno richiamare all'attenzione dei nostri lettori.

Altri ne abbiamo volutamente tralasciati non perché meno importanti ma perché li consideriamo sufficientemente noti, essendo stati sviluppati, in precedenti occasioni, dalle singole Confederazioni.

A noi non premeva, in questa sede, presentare una panoramica completa ed esauriente della complessa e vasta tematica delle forze sindacali, ma semplicemente sottolineare gli elementi di maggiore novità ed attualità emersi dall'esposizione dei responsabili delle tre Confederazioni, in quanto li riteniamo suscettibili di ulteriori sviluppi e pertanto degni di attenzione e di riflessione.

Politica salariale e programmazione

In occasione della discussione, in sede parlamentare, del capitolo del piano quinquennale relativo alla politica dei redditi, i rappresentanti della CISL, coerentemente al preannuncio datone dal Segretario Generale On. Storti nel corso della sua

annuale conferenza stampa, pur ribadendo la loro piena adesione alla politica di programmazione in generale e al piano Pieraccini nel suo insieme, hanno ritenuto di dover avanzare delle critiche alla formulazione data dal testo governativo al problema del rapporto salari-produttività, presentando degli emendamenti in merito.

Gli emendamenti della CISL, pur salvaguardando l'esigenza di rapportare gli incrementi salariali agli incrementi della produttività, miravano ad agganciarli all'aumento della produttività così come si verifica nei vari settori produttivi e nelle diverse zone del Paese.

Tali emendamenti venivano motivati dalla considerazione che accettando il criterio della produttività media come parametro di riferimento sarebbe potuta derivare una limitazione all'autonomia contrattuale.

Il testo del piano Pieraccini, in ordine a tale problema, si limita a prevedere che per ottenere uno sviluppo economico sostenuto ed armonico occorre che unitamente ad altre condizioni dovrebbe verificarsi, nel quinquennio programmato, un aumento salariale ad un tasso sostanzialmente analogo a quello dell'incremento della produttività media del sistema economico.

Lo stesso testo non esclude, peraltro, la possibilità di differenti incrementi salariali nei vari settori, precisando che in date circostanze e in alcuni settori siano addirittura auspicabili incrementi salariali superiori agli incrementi della produttività media del sistema, per lo sviluppo, vuoi del settore vuoi del sistema nel suo complesso.

Vi è da aggiungere che il piano, nel formulare l'esigenza di un tale rapporto, non mira a ledere in alcun modo l'autonomia sindacale in quanto esclude esplicitamente qualsiasi forma di intervento coercitivo nella dinamica salariale, limitandosi ad indicare tale rapporto come puro schema di riferimento per le forze sindacali e come una delle condizioni fondamentali per realizzare un processo di sviluppo economico equilibrato.

Dopo un'ampia ed approfondita discussione, nel corso della quale hanno avuto modo di precisarsi le posizioni delle varie forze politiche, gli emendamenti suddetti sono stati respinti con il voto contrario dei partiti della maggioranza governativa e con l'astensione del gruppo parlamentare comunista.

Le modalità delineatesi, nel corso del vivace dibattito, possono essere così sintetizzate.

I comunisti hanno colto l'occasione per ribadire ancora una volta, tramite l'On. Barca, la loro totale opposizione ad ogni tipo di politica dei redditi in quanto essa si risolverebbe sempre e comunque in un ingabbiamento della dinamica sindacale e quindi in un sostanziale blocco salariale, senza alcuna contropartita per i lavoratori, neppure in termini di politica di sviluppo economico del Paese.

L'On. La Malfa, per conto dei repubblicani, ha vivamente polemizzato con i rappresentanti della CISL e con i sindacalisti in generale, sostenendo che la contrattazione articolata da essi propugnata, si risolverebbe in uno svantaggio per i lavoratori disoccupati e per le categorie più deboli e le zone più depresse.

La Malfa ha inoltre ritenuto di manifestare qualche riserva sulla formulazione del piano in ordine al suddetto problema, poiché in essa la politica dei redditi sarebbe manchevole di una definizione coerente e di un carattere sufficientemente incisivo.

Nel replicare a nome del Governo, il Ministro Pieraccini ha riaffermato, in netta polemica con i rappresentanti della CISL, che il piano non prevede alcun limite all'autonomia sindacale, ma che esso al contrario si basa sull'accettazione del gioco democratico delle parti in causa, con l'esplicita esclusione di ogni intervento coercitivo.

Secondo Pieraccini il testo del piano quinquennale si limita a chiarire le condizioni di compatibilità tra i diversi fattori che contribuiscono a creare lo sviluppo economico e sollecita al dialogo le forze sindacali affinché partecipino da protagonisti, in piena ed assoluta autonomia, alla elaborazione, alla decisione e al conseguimento degli obiettivi del piano.

Respingendo le tesi della CISL Pieraccini ha avuto modo di rilevare che un agganciamento dei salari alla produttività dei singoli settori produttivi, aprirebbe « un ventaglio salariale a vantaggio delle categorie più avanzate e più forti e delle zone più sviluppate del Paese a tutto discapito delle categorie più deboli e delle zone depresse ».

Ha sottolineato inoltre che il piano ha una logica globale, che investe insieme ai salari, i prezzi, gli investimenti e i profitti, in quanto è previsto che l'aumento della produttività nei

settori più avanzati, attraverso una riduzione dei prezzi, si risolve in un vantaggio per i consumatori.

L'esistenza di una tale logica rappresenta per Pieraccini la considerazione fondamentale in favore della formulazione data dal piano al problema del rapporto salari-produttività media del sistema, oltretutto la stessa ragione d'essere di una politica di piano.

Questi gli orientamenti emersi nel corso del dibattito parlamentare in ordine ad un così importante e delicato argomento quale è la politica dei redditi.

Tenendo presente la impostazione della CGIL, consistente nel rifiuto di qualsiasi parametro esterno cui commisurare gli incrementi salariali, sia esso il criterio della produttività media o quello della produttività dei singoli settori, e tenendo altresì conto della posizione della UIL, ugualmente contraria ad ogni soluzione rigida ed astratta in quanto l'aggiustamento dei salari su un qualsiasi parametro svuoterebbe la funzione della contrattazione collettiva nello sviluppo economico — come ebbe ad affermare Franco Simoncini, Segretario Confederale di tale organizzazione —, si può facilmente prevedere come nel prossimo avvenire tale problema costituisca uno dei temi predominanti del rapporto dialettico che si va instaurando tra sindacati e programmazione indipendentemente dalla soluzione formale prevalsa in sede parlamentare.

Problemi di tale portata, le cui soluzioni comportano delle ripercussioni notevoli sulla politica di sviluppo economico e sociale del Paese non possono evidentemente considerarsi esauriti e risolti una volta per sempre in sede di formulazioni teoriche; essi si ripresenteranno ogni qualvolta si tratterà di passare dal piano delle formulazioni teoriche a quello delle concrete scelte operative, dei concreti comportamenti.

E generalmente nel passaggio dalla teoria alla prassi, le cose diventano sempre più complesse e più delicate. Ma sarà proprio in tale occasione che si potrà verificare la effettiva volontà e la capacità degli uni e degli altri di essere all'altezza dei compiti a ciascuno spettanti.

Noi siamo convinti che le forze sindacali, nel momento di operare scelte rivendicative, potranno e sapranno assumere un comportamento responsabile e coerente con gli obiettivi del piano

nella misura in cui il potere pubblico, attuerà, in maniera decisa, una politica economica coerente con le esigenze di sviluppo generale del Paese di cui il piano è espressione.

In sostanza i sindacati, nel formulare le loro piattaforme rivendicative non potranno non tener conto della relazione obiettiva che intercorre tra incrementi salariali e incrementi della produttività, graduando di volta in volta la pressione rivendicativa per adeguarla non solo alla condizione propria nei diversi settori nei vari momenti, ma anche alle esigenze del sistema economico in generale, il quale per garantire uno sviluppo sostenuto non sopporta aumenti salariali permanentemente superiori all'incremento della produttività media del sistema.

I sindacati inoltre nell'operare le loro scelte non valuteranno solo i suindicati aspetti ma prenderanno in esame la politica economica in atto in quel determinato momento, avendo particolare attenzione alla soluzione dei più antichi problemi di ordine sociale, quali quelli della piena occupazione, degli investimenti sociali e del superamento degli squilibri di varia natura che ancora affliggono il Paese.

Pertanto un atteggiamento responsabile e rispondente ad una politica di piano potrà essere chiesto ed ottenuto dalle forze sindacali, nella misura in cui i pubblici poteri siano in grado di portare avanti giorno per giorno e con concrete iniziative, una politica economica che sia in ogni suo aspetto ed articolazione, pienamente coerente con le finalità della programmazione economica.

I rappresentanti della CGIL e gli organismi sindacali europei

La decisione presa il 2 febbraio dal Comitato Esecutivo dei sindacati dei sei paesi della CEE aderenti alla CISL Internazionale dà la misura degli orientamenti incerti e sostanzialmente conservatori che purtroppo caratterizzano l'operato di gran parte della rappresentanza dei lavoratori nelle sedi comunitarie.

In questa sede il senatore Viglianesi, segretario generale della UIL, sollevava la richiesta di invitare i membri del Comitato Eco-

nomico e Sociale della CEE, Ferdinando Montagnani e Piero Boni, rispettivamente segretario della CGIL e segretario generale della FIOM-CGIL, a far parte del gruppo dei rappresentanti dei lavoratori in seno al comitato stesso. A sostegno della sua richiesta il sen. Viglianesi adduceva la ragione che, pur essendo Montagnani e Boni dirigenti di una organizzazione sindacale aderente alla FSM, la loro qualità di autorevoli esponenti della corrente socialista, che da tempo conduce una coerente azione per la disaffiliazione della CGIL dalla FSM e che come corrente da essa si è completamente disimpegnata, impone un riesame delle precedenti deliberazioni in materia da parte della CISL Internazionale ed una scelta politica di tipo nuovo.

La richiesta del senatore Viglianesi era posta in minoranza, e sulla stampa e negli ambienti economici e sindacali italiani si attribuiva gran parte della responsabilità dell'insuccesso di questa proposta alla posizione intransigente assunta in quella sede dall'on. Storti, segretario generale della CISL italiana e presidente della CISL internazionale.

Una nota dell'ufficio relazioni internazionali della CISL, a commento degli avvenimenti di Bruxelles, ricordava il principio, sempre affermato dalla CISL internazionale, secondo il quale non vi può essere nessuna collaborazione con rappresentanti di organizzazioni aderenti alla FSM; l'azione della corrente socialista della CGIL per la disaffiliazione dalla FSM, pur altamente apprezzabile, non è riuscita a modificare il rapporto di adesione con la FSM; a questo punto accogliere Montagnani e Boni nel gruppo lavoratori del C.E.S. — proseguiva la nota della CISL — avrebbe assunto il significato di considerare questi dirigenti solo come esponenti della corrente socialista della CGIL e non dell'intera organizzazione della quale risulta siano i rappresentanti.

Montagnani e Boni sono intervenuti a più riprese in questa discussione sottolineando soprattutto la contraddittorietà dell'atteggiamento della CISL italiana, che in Italia stabilisce alleanze con la CGIL e con essa acconsente a varare un programma di incontri per verificare la possibilità dell'unità sindacale, ed in sede comunitaria discrimina i suoi rappresentanti; che lamenta i deludenti risultati della politica sociale della CEE e lo scarso peso dei lavoratori nelle strutture comunitarie, e nello stesso tempo volutamente rinuncia al contributo dei rappresentanti dei sinda-

cati che organizzarono nei loro paesi la maggioranza dei lavoratori. La questione è stata portata anche all'attenzione della conferenza stampa comune CGIL-CGT, convocata per annunciare l'apertura a Bruxelles di un segretariato comune per i rapporti col MEC, ed anche in questa occasione è stata stigmatizzata la discriminazione dei rappresentanti della CGIL.

La posizione della CISL, che, immotivata nella sostanza, pretenderebbe di giustificarsi formalmente col rispetto ai principi che governano l'azione della CISL Internazionale, sorprende non poco soprattutto se si considera che membri autorevoli di essa, come il TUC inglese e la DGB tedesca, messi da parte con molta naturalezza quegli stessi principi, di cui la CISL italiana si è fatta gelosa custode, prendono contatti con i sindacati dell'Est Europa e con essi scambiano delegazioni.

La CISL italiana, che ama definirsi il sindacato autonomo per eccellenza sviluppa sul piano internazionale una politica condizionata dal tipo di collegamento che essa ha all'interno della CISL internazionale.

Evidentemente l'antica alleanza col vecchio gruppo dirigente della AFL, prima dell'unificazione con la CIO, comporta per la CISL italiana un prezzo rilevante; e l'elezione dell'on. Storti a presidente della CISL internazionale, avvenuta certamente col benessere di Meany, ha comportato dei vincoli che in un caso come questo si rivelano assai pesanti.

E' indubbio che riconoscere agli esponenti di quella corrente sindacale che si batte per la disaffiliazione della CGIL dalla FSM il diritto di far parte dei gruppi sindacali di lavoro degli organismi comunitari costituirebbe una potente spinta per questa tendenza; mentre al contrario la loro esclusione viene a rafforzare l'opinione di coloro (comunisti e socialproletari) che definiscono la disaffiliazione una operazione puramente negativa, una fuga in avanti. Vien da chiedersi dunque se alla CISL interessa veramente la disaffiliazione della CGIL dalla FSM, o se al contrario non preferisca, per mantenere un predominio che secondo le sue stesse ammissioni rende assai poco ai lavoratori europei, che le cose restino come sono.

Non desta meraviglia quindi che la gravità della posizione della CISL abbia aperto dei seri dissensi negli ambienti cattolici

interessati ai problemi del lavoro; le ACLI sono intervenute energicamente contro l'atteggiamento della CISL che denoterebbe una « logica di chiusura e di differenziazione a oltranza », mentre dal Consiglio Generale della Federazione dei metalmeccanici della CISL è emerso un orientamento di netto dissenso con l'operato della confederazione.

Le dimissioni di Reuther

Il sindacato statunitense dei lavoratori dell'automobile, la *United Automobile Workers*, forte di 1.500.000 aderenti, sta avviandosi forse alla rottura con l'AFL-CIO, la confederazione sindacale americana creata nel 1955, al congresso di Miami Beach, dagli stessi due uomini nei quali si personifica principalmente lo scontro odierno, George Meany che presiede la *American Federation of Labor*, e Walter Reuther che presiede il *Congress of Industrial Organisations*.

Il conflitto, che aveva avuto una serie di recenti manifestazioni, è esploso il 3 febbraio in forma più precisa con le dimissioni di Walter Reuther, presidente dell'UAW, dalla carica di vicepresidente dell'AFL-CIO, e nel contemporaneo ritiro degli incarichi direttivi ricoperti nella Confederazione dei maggiori dirigenti dell'UAS; nello stesso tempo questi dirigenti hanno deciso di chiedere al congresso dell'UAW, che si terrà alla fine di aprile, l'autorizzazione ad uscire dalla confederazione.

I motivi che hanno portato a questo atteggiamento sono stati esposti in una circolare del 28 dicembre scorso ai capi delle 1.500 sezioni locali del sindacato dal gruppo dirigente dell'UAW (Walter Reuther, Emil Mazey, Pat Greathouse, Leonard Woodcock).

« ...mentre dissentiamo sulle questioni di politica estera, è importante comprendere che le preoccupazioni e i dissensi della UAW circa la linea, i programmi e l'azione dell'AFL-CIO vanno bene al di là delle considerazioni di politica internazionale e vanno fino al cuore degli obiettivi e scopi fondamentali del movimento sindacale americano.

« ...l'AFL-CIO, in quanto organismo centrale del movimento sindacale americano, non persegue gli obiettivi e gli scopi fondamentali che furono alla base della fusione tra AFL e CIO.

«...all'AFL-CIO manca la visione sociale, la spinta dinamica, lo spirito di crociata che dovrebbe caratterizzare un movimento sindacale moderno e progressista...».

Dalle frasi che seguono si comprende come l'UAW dissenta dall'impostazione della Confederazione praticamente su tutti i temi e le questioni che stanno di fronte al movimento sindacale americano: si contesta l'azione dell'AFL-CIO riguardo ai problemi organizzativi e ai criteri e programmi di contrattazione collettiva, sull'impegno per conquistare una maggiore giustizia economica e sociale per i lavoratori agricoli, americani ed immigrati, e per i «lavoratori poveri»; si denuncia l'insufficienza degli sforzi della confederazione in direzione del miglioramento della scuola, della sicurezza sociale, della guerra contro la povertà, e per la parità dei diritti civili; si afferma la necessità di «sviluppare legami più stretti con i naturali alleati dei sindacati: gli intellettuali ed universitari liberali e la gioventù americana», e si lamenta come su queste questioni fondamentali non si sia sviluppata all'interno della confederazione una discussione creativa, franca e democratica. L'accusa conclusiva, quindi riguarda la mancanza di garanzie e di afflato democratico all'interno dell'AFL-CIO.

Una differente visione della politica americana contraddistingue da tempo il gruppo che fa capo a Reuther da quello di Meany e Lovestone; come si era potuto notare all'epoca dell'elezione e durante il mandato presidenziale di Kennedy. Reuther ne fu un convinto sostenitore, mentre Meany seguì con un certo sospetto l'opera di rinnovamento e di riforma del presidente scomparso.

I grandi temi della politica internazionale trovano in questa circolare uno spazio inferiore; forse perché già ampiamente noti ed anche per il fatto che i dirigenti dell'UAW vogliono tenere lo scontro, per quanto possibile, limitato ai temi interni propriamente sindacali.

Questi problemi hanno visto contrapposti i gruppi dirigenti dell'UAW e dell'AFL-CIO in numerose circostanze; il dissenso è esploso a proposito dell'azione dell'AFL-CIO in America Latina, dove questa domina l'organizzazione regionale della CISL internazionale, la ORIT, e ne ha fatto uno strumento della politica statunitense di penetrazione in quelle regioni, creando in questo modo

una contrapposizione con le organizzazioni sindacali di orientamento cristiano concretamente impegnate per le riforme sociali e l'indipendenza economica dei loro paesi. Non meno forte la contrapposizione su temi come la guerra in Vietnam o sul modo di concepire i rapporti all'interno della CISL Internazionale (si ricordi a questo proposito lo scontro durante il Congresso di Amsterdam del '65, o quello alla Conferenza Internazionale del Lavoro a Ginevra nel '66).

Alla base di ciò vi è una visione dei rapporti col mondo comunista profondamente diversa: per la lotta a oltranza e frontale, stile *dullesiano*, l'AFL-CIO; per l'affermazione dei valori di libertà e contro il comunismo l'UAW, ma attraverso il metodo del rafforzamento della democrazia, del pieno funzionamento degli istituti democratici, eliminando la povertà e la fame, le ingiustizie sociali ed economiche.

Riforma della P.A.

Il problema della Riforma della P.A. in Italia nasce, praticamente, con la formazione dello Stato Unitario. Abbiamo, da allora, una serie di leggi, di commissioni e di studi affrontanti — in maniera parziale o globale — i diversi aspetti della questione, ma mai un tentativo coerente di dare ad essi una soluzione soddisfacente.

Soltanto negli ultimi mesi il Governo ha dato la sensazione di voler investire il problema in tutta la sua complessità avendo presente il nesso esistente tra riforma della P.A. ed il riassetto delle carriere e delle retribuzioni.

Il confronto fra le posizioni governative e quelle sindacali ha avuto inizio e, da questo confronto, ci si attende una positiva soluzione della complessa ed antica vicenda.

Il 27-7-1966 fu inviato al Governo, da parte della CGIL, CISL e UIL, un documento unitario il quale considera, in linea di massima, valide le indicazioni della relazione Medici e pone l'accento su:

a) il collegamento delle qualifiche e delle retribuzioni ad un'equa comparazione con il settore privato distaccandole da

un mero riferimento gerarchico avulso dal « valore economico e produttivo della prestazione »;

b) la valutazione dell'onere richiesto dal riassetto riferito all'andamento del reddito nazionale, economie di bilancio attualmente e potenzialmente realizzabile attraverso la migliore utilizzazione del personale ».

Sulle linee generali della riforma, il documento richiede il decentramento, la determinazione delle competenze dei Comitati Interministeriali, dei Dicasteri, dei Segretari Generali e l'inserimento di rappresentanti delle organizzazioni sindacali nei Consigli di Amministrazione. Inoltre, chiede il riordinamento delle Aziende Autonome da fondarsi sull'autonomia della gestione economica collegata alla funzione sociale dei servizi. Per gli Enti Pubblici, invita a favorire le unificazioni necessarie e ad eliminare gli Enti superflui. Quest'ultima azione deve, eventualmente, accompagnarsi alla riassunzione, da parte dello Stato, di alcuni servizi o gestioni. Nel quadro di un efficace funzionamento, va compresa la limitazione delle richieste di pareri, la piena autonomia della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato dal potere esecutivo e un più efficace controllo del Parlamento.

Sugli obiettivi generali del riassetto, il documento unitario, fra l'altro, richiede: la mobilità del personale ed il blocco temporaneo delle assunzioni ai fini del ridimensionamento degli organici; l'adozione del sistema congiunto di merito assoluto e di merito relativo, l'esame-colloquio ed il corso di aggiornamento con esame finale per favorire le promozioni di carriera; migliori rapporti informativi; la determinazione delle qualifiche funzionali; una scala parametrica che definisca il valore retributivo delle varie funzioni; la progressione economica fondata su più classi di retribuzione nella sfera di una medesima qualifica; la piena adozione della parità normativa per gli operai. Per la scala mobile, si propone l'adozione di « un sistema che assicuri la variazione percentuale di tutte le condizioni retributive secondo un comune lavoro percentuale del punto di contingenza ». Per il lavoro straordinario, la richiesta deve essere motivata da esigenze di servizio.

Il documento unitario, nella parte finale, chiede una maggiore partecipazione dei rappresentanti sindacali del personale

in servizio o in pensione negli organi deliberativi degli enti assistenziali e previdenziali. Il documento termina insistendo sulla funzione di rappresentanza e tutela dell'organizzazione sindacale e, soprattutto, di agente contrattuale o pone l'esigenza di rivedere gli articoli del C.P. contrastanti con il diritto di sciopero.

Il Governo ha a sua volta consegnato — nel novembre 1966 —, alle organizzazioni sindacali, un « Documento di lavoro per un piano pluriennale di riforma della P.A. ». Anche il documento governativo riafferma — in funzione dei compiti di intervento dello Stato — la necessità di riorganizzare la P.A. « in senso spiccatamente produttivistico e funzionale » e — fra gli studi in merito — cita la relazione Medici.

Il documento governativo ravvisa — nei d.d.l. all'esame delle Camere e nei relativi provvedimenti delegati — l'avvio alla riforma. Ritiene che occorra predeterminare un piano pluriennale di previsioni globali contenente le singole riforme graduate con riferimento all'onere finanziario specifico ed ai tempi tecnici di attuazione, in modo da far discendere l'ordine di priorità delle misure da adottarsi. Il piano pluriennale di attuazione della riforma della P.A. deve armonizzare le proprie previsioni finanziarie con il piano quinquennale di sviluppo, tenendo, però, conto che investe aspetti che vanno al di là del profilo puramente economico come nel caso del riassetto funzionale e delle retribuzioni: i sani criteri di gestione economica non devono andare disgiunti dai fini sociali e la situazione giuridica e le retribuzioni dei dipendenti dello Stato vanno definite anche attuando il processo di democratizzazione delle strutture. Particolare rilievo, assumono, quindi, le relazioni fra P.A. ed organizzazioni sindacali. Ferma restando la decorrenza a far data dal 1°-1-1967, il documento afferma che l'onere finanziario sopportabile dal bilancio statale è quello previsto nel piano quinquennale. Per l'anno 1967, però, si deve fare affidamento sulla disponibilità di soli 25 miliardi.

Nella prima fase dei lavori per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni, sono all'ordine del giorno i problemi di tipo organizzativo e del personale dei Ministeri e degli uffici governativi locali. Il documento governativo cita i d.d.l. di delega per il riordinamento delle principali Aziende Autonome

ed i provvedimenti, in porto o da attuarsi, per alcuni Ministeri. Per gli Enti Pubblici, l'accento cade sulla soppressione di quelli superflui e su «l'esigenza di evitare ogni accentuarsi della disparità di trattamento giuridico ed economico tra personale statale e dipendenti degli Enti Pubblici, nella prospettiva di pervenire nel tempo ad opportune soluzioni».

Sul ridimensionamento degli organici, il documento governativo fa esplicito riferimento al trasferimento del personale in soprannumero alle Regioni a «statuto ordinario anche in relazione al trasferimento alle stesse Regioni di compiti attualmente svolti al Centro.

Il piano di riforma verrà particolareggiato in un secondo tempo.

La seconda parte del documento governativo elenca le «indicazioni di massima per la formulazione del piano di riforma» che investono le seguenti questioni: a) snellimento dell'azione amministrativa; b) riordinamento delle Amministrazioni dello Stato; c) revisione dei ruoli organici e blocco delle assunzioni; d) ordinamento delle carriere; e) trattamento economico del personale; f) relazioni sindacali.

Un secondo documento governativo noto come «Proposte per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento e per la semplificazione delle procedure» fu consegnato alle organizzazioni sindacali intorno alla metà del gennaio 1967. Esso, richiamandosi ai criteri di massima del documento del novembre 1966, pone l'accento sulla necessità di superare «l'attuale criterio organizzativo che concentra la maggior parte dei poteri nel Ministro e lascia prevalentemente agli uffici subordinati funzioni meramente preparatorie ed esecutive», ed aggiunge «che, d'altronde, la revisione delle attribuzioni degli uffici implica necessariamente un riassetto delle loro strutture organizzative». Sul ridimensionamento degli organici, afferma che «trattasi di problemi intimamente connessi con l'ordinamento delle carriere, i quali saranno definiti in relazione alle trattative in corso con le organizzazioni sindacali».

Il secondo documento propone: a) un provvedimento atto a stabilire l'ordinamento e la struttura tipo dei Ministeri; b) la predisposizione dei provvedimenti sulla riorganizzazione dei vari

Ministeri e sulla semplificazione delle procedure di competenza. Per quanto riguarda il primo punto, il documento del Ministero per la Riforma Burocratica afferma che i Ministeri dovrebbero venire riorganizzati — salvo la costituzione di unità organiche fondate su più divisioni — sulla Divisione, la quale dovrebbe riacquistare quella unità sostanziale perduta «dopo le artificiose scissioni operate nelle amministrazioni al solo scopo di soddisfare aspirazioni di funzionari». Anche la Sezione verrebbe a costituire un tutto organico con compiti ben definiti.

Sui compiti del Consiglio di Amministrazione, il secondo documento governativo prevede l'elezione dei rappresentanti del personale e — per integrare quanto previsto dall'art. 146 del T.U. 10-1-1957, n. 3 — richiede che il Consiglio abbia la potestà di esaminare i problemi di programmazione del Ministero interessato, di esprimere in materia contrattuale pareri obbligatori per importi di spesa, di esprimere pareri obbligatori sull'ordinamento dell'Amministrazione e sulla designazione di rappresentanti dell'Amministrazione negli organi collegiali di Enti Pubblici, di Comitati Interministeriali, di Commissioni d'Esame. Inoltre, chiede l'espressione di pareri in ordine a trasferimenti di personale ed alla concessione di incentivi, l'inclusione di rappresentanti del personale nei Consigli di Disciplina e l'istituzione della Direzione Generale Studi e Programmazione.

Sulla riorganizzazione dei Ministeri e sulla semplificazione dei procedimenti, il secondo documento — richiamando il noto d.d.J. ed i relativi provvedimenti — consiglia di celermente disporre — in collaborazione con le Amministrazioni interessate — le norme delegate.

Riassumendo, le parti riconoscono che le decisioni non possono che essere inglobate nel più ampio quadro della riforma della P.A. e, di conseguenza, il dissenso va ricercato non sui problemi di fondo sui quali vi è convergenza, ma sui modi e sui tempi di attuazione del programma. Le divergenze appaiono né profonde né insanabili ed è interessante osservare la concordanza anche sui principi dell'efficienza, della riduzione dei costi di produzione, del collegamento delle retribuzioni agli aumenti di produttività e del rapporto da instaurarsi fra Amministrazione e dipendenti.

In proprio, i sindacati insistono, giustamente, affinché la legittima aspirazione dei dipendenti a progredire non venga — anche in riguardo all'efficienza — inopportunamente frenata dalla considerazione preminente — se non esclusiva — del titolo di studio o abbandonata all'automatismo degli scatti, ma, soprattutto, venga affidata all'essenziale valore della capacità dimostrata dal dipendente.

Le trattative trovano il loro pericoloso scoglio sul piano finanziario, cosa particolarmente grave in quanto l'intero problema rischia di essere ridotto e degradato a pura vertenza economica con un rinvio « sine die » di tutti gli aspetti di riforma. Si calcola che l'aumento delle retribuzioni chiesto dai Sindacati comporterebbe un nuovo onere di circa 500 miliardi in 5 anni la qual cosa (non considerando le Aziende Autonome) significherebbe un aumento annuale di 100 miliardi per i soli dipendenti in servizio, tale aumento corrisponde, all'incirca, ad un tasso di incremento annuo delle retribuzioni del 4 per cento.

Il Governo — sia pure in via ufficiosa attraverso le dichiarazioni di vari Ministri — ha fatto intendere di ritenere eccessive le richieste dei Sindacati. La dichiarazione più interessante appariva quella del Ministro Pieraccini (che, tra l'altro, rifletteva la posizione del Partito Socialista definita in una riunione della Segreteria del Partito alla quale avevano partecipato i ministri Pieraccini, Preti e Bertinelli, e i responsabili dell'Ufficio Sindacale e Problemi del Lavoro). Il Ministro del Bilancio faceva intendere come fosse possibile e opportuno graduare i miglioramenti economici in un arco di tempo pluriennale agganciando gli aumenti retributivi agli incrementi del reddito, fermo restando il vincolo di 25 miliardi per il 1967 ed un aumento non molto superiore per il 1968 a causa dell'impossibilità oggettiva per la spesa pubblica, nel detto biennio, di sopportare un aggravio superiore.

Questa proposta costruttiva del Ministro Pieraccini — che trovava sensibili riscontri nelle tre confederazioni sindacali — sembrava aprire concrete possibilità di sbloccare la situazione e dare inizio alla fase degli incontri per la Riforma nello spirito del piano quinquennale.

Il Congresso della DIRSTAT

Non ci sembra del tutto fortuita la circostanza della contemporaneità delle critiche levatesi alla riunione della CONSTAT (organizzazione dei funzionari di concetto) e all'VIII Congresso della DIRSTAT (sindacato funzionari direttivi).

Come da più parti è stato osservato, il Congresso è stato dominato da uno stato di insofferenza che, in alcuni interventi, ha assunto toni qualunquistici.

L'On. Pitzalis — Segretario Generale DIRSTAT —, forse nel tentativo di decelerare la vis polemica che si andava manifestando, ha giustificato lo stato di attesa fin qui assunto dalla DIRSTAT con la favorevole predisposizione suscitata dalla relazione della Commissione Medici e con la avvertita esigenza di stornare, a favore delle zone alluvionate, i fondi del Bilancio dello Stato. Ricordando la non accettazione da parte della DIRSTAT dell'operazione conglobamento, egli ha convalidato tale atteggiamento con la constatazione che il miglioramento conseguito, in media di circa 7 mila lire mensili, è stato annullato dalla riduzione degli straordinari.

L'On. Pitzalis ha però dimenticato di dire come gli effetti principali dell'operazione conglobamento — il cui costo, è bene ricordarlo, è di oltre 400 miliardi — si riferiscono al trattamento di quiescenza che ne è risultato migliorato in maniera notevole.

Il dott. Gagliardi — Segretario Federale — ha presentato la relazione fondamentale, nota sotto il titolo «Stato, Parastato e Riforma». Anche in essa la denuncia dello stato esistente nella P.A. è commisto a motivi di intonazione puramente protestataria.

Gagliardi ha ritenuto ingiusta l'accusa di inefficienza che — da varie parti — si rivolge ai 265.000 dipendenti dello Stato — propriamente detti — aggiungendo che non in termini di spesa, bensì di produttività, gli interessati chiedono di sapere se il costo della Riforma è giusto che sia sopportato. Lo Stato interviene un po' dappertutto attraverso ben 200 enti parastatali ed i tre istituti economici dell'IRI, dell'IMI e dell'ENI; il Bilancio dello Stato è passato — in lire correnti — dalla somma di circa 200 miliardi all'indomani dell'unità nazionale, ad oltre

2.000 miliardi nel 1939 e si avvicina, oggi, agli 8.000 e, d'altro canto, l'aumento del personale ha soprattutto interessato gli insegnanti, le FF.AA. e i 400.000 dipendenti delle Aziende Autonome. I propositi governativi di riformare la P.A., ha proseguito il dott. Gagliardi, rischiano inoltre — sotto la pressione dei sindacati di massa — di essere sommersi dalle richieste corporativistiche — bene accolte sotto i termini eufemistici di « socialità » ed « assistenza » — sopprimendo sul nascere l'avvio al principio di efficienza!

Occorre però osservare come siano state proprio le tre Confederazioni a mostrare — rispetto ai sindacati di categoria — un maggior senso di responsabilità ed una più aperta disposizione ad adeguare l'azione rivendicativa alle esigenze di sviluppo economico generale.

Gagliardi ha poi detto che la continua azione di riversare nei Ministeri « intere falangi » di dipendenti di enti soppressi o di duplicare le competenze istituzionali dell'Amministrazione statale istituendo, in concorrenza, organismi (quali ad es. la Cassa del Mezzogiorno) si pone in netta contraddizione con la politica di riduzione degli organici. E' doveroso da parte nostra osservare che — oltre all'indeterminatezza di che cosa il Gagliardi intenda per duplicare le competenze istituzionali — non ci sembra opportuno chiamare in causa la Cassa del Mezzogiorno. Siamo i primi a constatare che la Cassa, struttura portante della politica di intervento nel Mezzogiorno, vede la sua azione resa dubbia dal fatto che gli organi ordinari dell'Amministrazione statale hanno pressoché cessato d'intervenire nel Sud nei campi di loro competenza, costringendo, quindi la Cassa a quasi esaurire i compiti d'intervento nella sfera ordinaria anziché straordinaria. Ma all'uopo interviene la programmazione che — identificate le deficienze verificatesi nel passato — ha indicato le nuove adeguate direttrici di azione della Cassa stessa, un discorso sulla quale se è proponibile — come noi riteniamo — non lo è certamente nei termini riportati dalla relazione del segretario della DIRSTAT.

Gagliardi è poi passato ad un violento attacco agli Enti Pubblici e al personale dipendente da essi, tacciandoli di corporativismo e di difesa ad oltranza degli istituti perché questi enti — nati per compiti di durata limitata nel tempo — stentano

a morire: ne sono stati posti in liquidazione appena una cinquantina.

Il Segretario Federale ha creduto di ravvisare nell'azione degli Enti previdenziali un fatto di clamorosa abdicazione dello Stato alle sue funzioni delegando ad altri organismi compiti sociali. La situazione caotica è tale che mentre il Tesoro gestisce fondi di previdenza dei dipendenti degli Enti Locali, l'ENPAS amministra i fondi degli statali riservando ai propri dipendenti — con i fondi degli statali — pensioni del 100 per cento calcolate su ben 15 mensilità annue di stipendio. «...nel Parastato la durata dell'anno può essere ai fini retributivi da 13 a 18 mesi; ... gli aumenti periodici — 2,50 per cento a biennio per gli statali — sono del 5 ed anche del 10 per cento e talvolta per anno... l'indennità di anzianità è commisurata agli anni di servizio, ma prendendo a base tutti gli stipendi riscossi — da 13 a 18 — ... il risultato è che le buonuscite superano dal 200 al 400 per cento quelle liquidate agli statali dall'ENPAS...». Le indennità di missione raggiungono — per i parastatali — Le 10.000 ed anche le 20.000 lire giornaliere, mentre la funzione ispettiva degli statali va rapidamente decrescendo perché gli Ispettori Generali giudicano insufficiente la diaria prevista.

Gagliardi ha poi stupito l'uditorio affermando che se si considerano attentamente le somme stanziare originariamente nel Bilancio dello Stato per la fiscalizzazione di alcuni oneri sociali e, poscia, stornate a favore della difesa del suolo ed a favore degli assegni ai coltivatori diretti, si riscontra, quindi, una disponibilità di 94,5 miliardi sufficienti per un buon avviamento della riforma della P.A. Esprimiamo la nostra sorpresa per il modo piuttosto sbrigativo con il quale il Segretario Federale vorrebbe impostare la questione: era infatti doveroso, da parte del Governo, trovare i mezzi per la sicurezza del suolo nazionale e per offrire ai coltivatori diretti un minimo di assistenza al quale hanno indubbiamente diritto.

Gagliardi propone altresì che — nel quinquennio — sia attuata una riduzione del personale dell'Amministrazione dello Stato in modo tale da far tesaurizzare ben 300 miliardi di lire. Gagliardi crede che — aggiungendo alle sopradette somme i residui della fiscalizzazione e delle economie interne conse-

guenti allo snellimento delle procedure ed a una migliore azione amministrativa — si ottenga alla fine la rispettabile somma di ben 1.000 miliardi.

Concludendo la relazione, Gagliardi ha — significativamente — detto: «...il livello retributivo dei previdenziali è per noi un luogo di appuntamento...» ed ha offerto come contropartita la disponibilità della categoria all'adeguamento delle carriere verso le esigenze organiche dei servizi, alla razionale utilizzazione del personale, al ridimensionamento degli uffici, alla revisione degli orari di lavoro e all'abolizione degli emolumenti extra-stipendio.

Nessuno contesta il diritto dei funzionari dirigenti — all'altezza dei compiti nuovi — a retribuzioni pari all'importanza del lavoro prestato. Non a caso si constata la fuga degli elementi più qualificanti verso le migliori retribuzioni offerte dalle organizzazioni private. Non vorremmo, però, che tra gli alti-grado della burocrazia statale ed i pari-grado del Parastato si iniziasse una rincorsa salariale che — oltre a nuocere alla efficienza — provocherebbe nelle categorie subalterne e sull'opinione pubblica una profonda sensazione di ostilità: a tali sospetti dà adito il tono usato prevalentemente al congresso della DIRSTAT.

Al termine dei lavori, il Congresso ha votato un o.d.g. di approvazione delle relazioni con il quale si invitava il Governo a presentare, in Parlamento, una legge quadro di natura costituzionale che disciplini equamente le retribuzioni.

Il commento che può farsi al congresso della DIRSTAT è che esso ha dato l'impressione di porsi nei confronti della intera categoria dei dipendenti dello Stato, in termini di congresso di élite in grado di risolvere autonomamente i problemi della Pubblica Amministrazione nella misura in cui il Governo accetti una linea di comportamento che, nell'affrontare gli aspetti strutturali e retributivi dell'organizzazione statale, prescindano in ampia misura da esigenze più generali della collettività e tenga conto principalmente dei problemi dell'alta dirigenza.

Questo tipo di impostazione ha fatto sì che l'accusa di corporativismo, lanciata un po' demagogicamente ed in maniera indiscriminata contro le altre organizzazioni sindacali, ritornasse come un boomerang a colpire coloro che l'avevano scagliata con la conseguenza di togliere rilievo ad una serie di osservazioni

giuste e di giudizi pertinenti espressi nel corso del congresso e la cui validità risultava, per lo meno in parte, inficiata dalla impostazione e dal tono del discorso.

Il problema, per la DIRSTAT non consiste a nostro avviso nel marcare una netta separazione tra gruppi dirigenziali ed il grosso del personale statale, bensì nell'inserire funzionalmente, nel discorso della riforma e del riassetto, i problemi del personale dirigente come una componente, sia pure importante, di un quadro generale.

Ciò dovrebbe far sentire alla DIRSTAT (uguale discorso vale per gli altri sindacati autonomi) l'esigenza di determinare con le tre confederazioni un rapporto non antagonistico, ma di complementarietà.

Solo così sarà possibile ricomporre una frattura che si sta pericolosamente approfondendo ed avviare un discorso responsabile che ha per fine la messa a punto di una delle riforme più importanti di cui il nostro Paese ha bisogno. Purché l'esigenza di questo approdo sia veramente avvertita e non solo verbalmente enunciata.

Previdenziali

Nel novembre scorso, con una declaratoria della Corte dei Conti, veniva rimesso in discussione il trattamento economico e normativo dei previdenziali. Il fatto non costituiva una novità, in quanto già in precedenza la stessa Corte dei Conti aveva ritenuto illegittimo l'accordo raggiunto tra le Organizzazioni sindacali e i ministeri vigilanti perché i trattamenti conseguiti dai lavoratori non erano conformi alle disposizioni del D.D.L. n. 722 del 1945 il quale stabilisce che le retribuzioni dei dipendenti dai cosiddetti enti parastatali non possono essere superiori a quelli dei dipendenti statali che nella misura, invalicabile, del 20 per cento.

Poiché nel momento in cui vi fu il pronunciamento della Corte dei Conti era in corso il congelamento per i dipendenti statali, le retribuzioni dei quali dovevano costituire il parametro per le retribuzioni del parastato, il problema venne rinviato.

Il Governo, posto di fronte alla declaratoria della Corte dei Conti, diede incarico al Ministro del Lavoro di preparare un decreto legge sul contenuto del quale il Sen. Bosco non avvertì

l'esigenza, quanto mai opportuna, di una preventiva consultazione con le organizzazioni sindacali.

La mancata consultazione dei sindacati — la quale dovrebbe costituire un metodo permanente che il Governo dovrebbe seguire ogni qualvolta si affrontano problemi che toccano direttamente il mondo del lavoro — e l'insoddisfacente formulazione del decreto legge, determinarono l'immediata reazione dei previdenziali i quali, a loro volta, chiesero l'abrogazione del D.D.L. n. 722 ritenendo che questa fosse l'unica strada per difendere i trattamenti conseguiti dai dipendenti degli enti a trattamento unificato.

Tale richiesta trovò contrario il Governo il quale non poteva certo sconfessare la declaratoria della Corte dei Conti la quale, d'altronde, non aveva fatto che richiedere l'osservanza di una legge vigente anche se la sua validità è estremamente contestabile.

La vertenza, inoltre, veniva politicizzata da alcuni organismi sindacali per cui diveniva impossibile un passo unitario delle Confederazioni presso il ministro Bosco il quale, di fronte ad una chiara presa di posizione dei rappresentanti dei lavoratori forse si sarebbe comportato in maniera diversa. Così gli emendamenti presentati al Senato dai parlamentari di tutti i settori — ed in particolare l'emendamento del segretario generale della UIL senatore Viglianesi che poteva sciogliere il nodo della questione — vennero intransigentemente respinti, il governo pose sul problema la questione di fiducia ed il decreto venne approvato dal Senato suscitando delle legittime riserve.

Passato alla Camera, il provvedimento trovò una ancora più violenta opposizione dei parlamentari sindacalisti. Il gruppo della CISL, inoltre, fece sapere che avrebbe votato contro il provvedimento anche nel caso che su di esso il Governo avesse posto la fiducia. Questa frattura verificatasi nel partito democristiano convinse il Governo ad accettare, dopo un incontro del Ministro Bosco con i deputati della CISL, quegli emendamenti che in maniera così recisa si era rifiutato di accogliere al Senato.

Si ebbe così l'impressione che la DC, alla quale si era dovuta l'intransigenza governativa sull'intangibilità del testo Bosco, fosse disponibile ad una maggiore comprensione nei confronti delle esigenze espresse dai Sindacati soltanto nella misura in cui fosse in discussione la sua unità interna. Infatti le modificazioni apportate al testo approvato dal Senato apparvero come una con-

cessione fatta ai parlamentari della CISL e quindi ad un settore dello schieramento democristiano consentendo così alla CISL di apparire, nei confronti della CGIL e della UIL, come l'unico sindacato in grado di far mutare parere al Governo.

La risposta a questo incredibile comportamento si ebbe al Senato dove il decreto emendato alla Camera fu clamorosamente bocciato mettendo il Governo in una situazione particolarmente imbarazzante.

Respinto il decreto, il ministro Bosco emanò il disegno di legge n. 2067 che, nella sostanza, rappresenta il vecchio decreto emendato. Detto disegno è stato approvato già al Senato con un emendamento presentato dai senatori socialisti con il quale viene riconosciuta la pensionabilità e la quiescibilità dell'eventuale « assegno ad personam » che la Commissione preposta a definire il trattamento per i previdenziali riconoscerà per determinate carriere. Questa in breve la storia della vertenza che, iniziata nel novembre scorso, tiene in agitazione i previdenziali. Tralasciando ogni facile polemica sul comportamento di questa o quella Federazione che ha condotto la vertenza in modo poco consona alle vere esigenze dei lavoratori del settore, siamo convinti che la vertenza non terminerà con l'attuazione del disegno di legge governativo.

Occorre infatti procedere immediatamente alla realizzazione di una riforma del settore nel cui ambito trovino adeguate soluzioni le esigenze dei lavoratori assistiti, e del personale degli enti, per regolarizzare una situazione divenuta insostenibile, senza contare che ulteriori rinvii ad una efficiente riforma del parastato rappresenterebbero oltre che un danno per la società, motivi negativi per la stessa consistenza democratica dei nostri ordinamenti costituzionali.

E' da troppi anni che una pluralità di enti, erogando dei servizi inadeguati alle moderne esigenze dei lavoratori assistiti, e costosissimi, non assolvono alle loro funzioni sociali.

L'irrazionale politica attuata dalle Amministrazioni degli enti parastatali (ancora non si è riusciti a conoscere il numero esatto degli istituti che operano nel settore), politica fatta di compromessi e addirittura di concorrenza, al solo scopo di mantenere posizioni di prestigio che nulla hanno a vedere con gli interessi della collettività, sta a dimostrare che è necessario intervenire con idee e iniziative adeguate e immediate.

Non c'è dubbio che il problema della riforma degli enti pubblici non può essere disgiunto da quello della riforma della Pubblica Amministrazione poiché l'uno è legato all'altro e le loro carenze sono espressioni di un modo di concepire l'organizzazione dello Stato che non è più tollerabile. Soltanto affrontando e risolvendo il problema generale dell'inquadramento dei pubblici dipendenti può risolversi quello dei dipendenti degli enti cosiddetti parastatali e pervenire all'abolizione della legge n. 722.

Per raggiungere questo risultato è necessario non soltanto un chiaro impegno politico da parte dei partiti del centro-sinistra; occorre anche che i sindacati abbandonino certe posizioni di carattere corporativo.

E' questo un discorso che tocca da vicino determinati sindacati di categoria ed il rapporto nuovo che deve esistere tra rivendicazioni settoriali e strategia generale del movimento sindacale.

Orario di lavoro

L'11 febbraio 1965, la Commissione per il Lavoro, la Previdenza Sociale e la Cooperazione del CNEL iniziò — a norma dell'art. 37 del Regolamento — l'esame della questione del «riposo settimanale dei lavoratori dipendenti» ritenendo opportuno allargarlo a tutti gli elementi che vi si connettono per giungere ad una visione organica utile ad una giusta soluzione.

Un successivo approfondimento della discussione ha fatto sì che la Commissione del CNEL ritenne valido — avvalendosi della facoltà di iniziativa legislativa riconosciuta dall'art. 10 della legge istitutiva del CNEL — che il CNEL stesso — perché costituito da qualificati rappresentanti dei vari interessi economici e sociali del Paese — presentasse il d.d.l. riguardante l'intera questione della durata dell'orario di lavoro dei lavoratori dipendenti. In tal senso, sospingevano le deliberazioni dell'OIL e le indicazioni della Carta Sociale Europea — firmata a Torino il 18-10-1961 — quest'ultima all'art. 2, parte II, chiamava in causa il diritto ad eque condizioni di lavoro ed affermava la necessità di adottare una disciplina unitaria della materia. Per l'Italia, intervenne la legge di ratifica del 3-7-1965, n. 929, e su una linea più avanzata, l'azione del CNEL.

La situazione presente è caratterizzata dal fatto che — per

la maggior parte dei lavori eseguiti — lo stato di salute dei prestatori d'opera è garantito dalla legge anche se la legge si presta a dubbie interpretazioni utilizzate dagli imprenditori per snaturarne il coerente significato a vantaggio delle esigenze puramente produttive. La Costituzione Repubblicana è intervenuta — per quanto le spetta — con l'art. 36 e la Corte Costituzionale ha emanato le sentenze n. 76 del 1962 e n. 66 del 1963, ma esse più che definitivamente ordinare la materia richiedevano l'immediato intervento della legislazione ordinaria.

L'evolversi della tecnica produttiva e le conseguenze derivanti — affinché non ne vadano di mezzo la salute e gli interessi del lavoratore — richiedono che lo strumento legislativo — oltre a *fissare le garanzie minime* — fornisca gli elementi per una posteriore sistemazione settoriale della disciplina in modo da adeguarla alle caratteristiche della produzione. Così legge e contrattazione collettiva vengono a porsi in rapporto dialettico: i contratti prevedono disposizioni migliori di quelle contenute nelle leggi vigenti e le leggi nuove stabiliscono disposizioni più avanzate e, di fatto, spingono la contrattazione verso nuove conquiste.

Più in generale sin dal 1919, si ha la Convenzione n. 1 dell'OIL — non pienamente attuata — sulla disciplina dell'orario di lavoro in fabbrica ed è del 1961 la raccomandazione sull'adozione della settimana lavorativa di 40 ore « senza peraltro diminuire la produzione globale e la produttività o mettere in pericolo l'espansione economica o lo sviluppo di nuove industrie o la posizione concorrenziale del Paese nel mercato internazionale e senza provocare una pressione inflazionistica che diminuirebbe, tutto sommato, il reddito reale dei lavoratori ». In Italia, si ebbe così, il R.D.L. 29-5-1937, n. 1768, sulla riduzione a 40 ore settimanali dell'orario di lavoro degli operai industriali, ma già la Legge 16-6-1940, n. 1109, lo dichiarava inapplicabile a causa del sopraggiunto « casus belli ».

La decisione unanimemente presa dall'assemblea del CNEL del 19 gennaio di presentare alle Camere uno schema di « d.d.l. sull'orario di lavoro ed il riposo settimanale ed annuale dei lavoratori dipendenti » rappresenta l'atto conclusivo del primo concreto esercizio di iniziativa su questioni economico-sociali nel quadro di attuazione del dettato costituzionale.

Allo stato presente, la disciplina dell'orario di lavoro è fondata principalmente sul R.D.L. 15-3-1923, n. 692, — convertito nella Legge 17-4-1925, n. 473 — e sulla Legge 22-2-1934, n. 370, quest'ultima concernente i riposi settimanali e domenicali. Come dimostrato dall'esperienza, le leggi citate — discendendo negli articoli dalla definizione generale ad una accurata casistica — hanno imbrigliato l'azione dei sindacati sia a livello di settore sia a livello di categoria.

Poiché la legge 17-4-1925 — regolante la durata dell'orario di lavoro — non copre tutta la sfera del lavoro subordinato ed avviene che gruppi di prestatori d'opera restino interamente o parzialmente non protetti, opportunamente interviene l'art. 1 del d.d.l. del CNEL affermando che: «la presente legge si applica a tutti i rapporti di lavoro subordinato privato, ad eccezione dei rapporti di lavoro concernenti gli addetti ai servizi domestici... e gli addetti alla pulizia e custodia di stabili urbani... salve le altre eccezioni espressamente indicate dalla presente legge si applica altresì ai rapporti di lavoro subordinato con lo Stato o con Enti Pubblici, qualora, — per la materia regolata dalla presente legge — non sia disposta, da leggi o regolamenti, apposita disciplina».

Per evitare che le nuove norme siano rese anacronistiche dai continui mutamenti tecnologici e di altra natura, l'art. 2 del d.d.l. specifica che: «i contratti collettivi di lavoro possono integrare o modificare in senso più favorevole al lavoratore la presente disciplina».

Sull'accennato rapporto fra contrattazione e legge, l'art. 4 del d.d.l. così si esprime: «..fermo il limite settimanale di cui all'articolo precedente (45 ore in luogo di 48), non può comunque superare il limite giornaliero di 9 ore, in caso di ripartizione dell'orario in un numero di giornate inferiore a 6 settimanali». Viene, quindi, affidato alla contrattazione collettiva il riconoscimento o l'introduzione della settimana «corta» in luogo della «lunga». Il principio d'intervento della contrattazione collettiva appare più evidente nell'art. 24: «lo svolgimento di attività lavorativa nelle festività non domenicali è consentito nei casi... secondo le modalità stabilite dai contratti collettivi o da accordi individuali».

Sorge la domanda se il d.d.l. non sia già superato dalle con-

dizioni stabilite nella maggioranza dei contratti di lavoro vigenti. La Legge n. 741 del 1959 ha concesso alla normativa contrattuale il carattere di contenuto minimo per mezzo della ricezione in decreti legislativi; sussistono i successivi contratti collettivi di lavoro di diritto comune. La normativa minima — di cui alle leggi delegate — realizza per alcuni settori ed istituti — soprattutto per l'orario di lavoro — condizioni più favorevoli, ma essa non copre tutte le categorie a causa della dichiarazione di incostituzionalità della Legge 1-10-1960, n. 1270, e perché sono non tutelate proprio le categorie non organizzate in sindacato, maggiormente bisognose di protezione. Per la successiva normativa contrattuale di diritto comune, si riscontra il fenomeno sufficientemente esteso di accoglimento spontaneo di essa da parte dei datori di lavoro (aderenti all'associazione di categoria) in favore dei loro dipendenti non iscritti. C'è, però, tutta una vasta area non tutelata dalla contrattazione e che beneficia solo del minimo di protezione; anzi avviene che in alcuni settori — formalmente garantiti dalla contrattazione — il livello raggiunto si attesti ad di sotto di quello nominale.

Si osservi, negli artt. 3 e 4 del d.d.l., — in riferimento alla durata dell'orario di lavoro — la conservazione del termine « massimo » giustificata dalla constatazione che detto termine racchiude il concetto di limitazione, mentre il termine « minimo » è stato sostituito da quello di « lavoro ordinario » meno soggetto ad ambiguità d'interpretazione per la sua netta contrapposizione a « lavoro straordinario ».

Il limite medio di orario settimanale di lavoro proposto dal d.d.l. è di 45 ore: esso rappresenta il traguardo medio attuale della contrattazione collettiva per i settori industriale ed agricolo; per gli addetti al commercio (compresi gli impiegati) ed ai servizi di pubblica utilità, l'orario settimanale è di ben 48 ore.

Fra le altre innovazioni previste nel d.d.l., notiamo:

a) la durata massima del lavoro ordinario giornaliero è fissata in 8 ore. Essa può venire — nel caso di adozione della settimana corta — aumentata a 9 ore ponendo un vincolo che la disgiuntiva del decreto n. 692 del 1923 escludeva (art. 4 del d.d.l.);

b) la determinazione del lavoro notturno (di cui è parola all'art. 2108 C.C.): nel d.d.l., i limiti sono fissati dalle ore 22

alle ore 6 (in luogo delle ore 5), ai fini della maggiorazione della retribuzione (non inferiore al 10 per cento nei turni avvi-cendati e al 20 per cento per il lavoro non in turni). Per i lavoratori della terra, si rimanda ai contratti collettivi o agli usi locali (art. 6 d.d.l.);

c) l'introduzione di un limite legale per gli addetti ai lavori discontinui (art. 8): «la durata massima del lavoro ordinario è di 9 ore; la durata massima settimanale è di 54 ore. Le occupazioni di cui al presente articolo saranno determinate in apposito elenco con decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale sentite le associazioni interessate. L'elenco sarà sottoposto a periodica revisione, con le modalità del comma precedente». E' della massima evidenza l'importanza che deve assumere detta periodica revisione al fine di stroncare gli abusi frequentemente riscontrati nel settore;

d) l'art. 14 riconferma la fondamentale distinzione fra lavoro straordinario saltuario — a carattere meramente straordinario — e non saltuario: «in conformità con i contratti collettivi di lavoro o, in mancanza, d'accordo con il singolo lavoratore, il datore di lavoro può disporre la esecuzione di lavoro straordinario, *avente carattere meramente saltuario, per non più di due ore al giorno...* Il lavoro straordinario non meramente saltuario — salvo i casi di eccezionali esigenze tecniche e produttive e di impossibilità di fronteggiare attraverso l'assunzione di altri lavoratori — ...deve essere comunicata *entro 48 ore* dall'inizio al competente Ispettorato del Lavoro... (il quale) — anche a richiesta delle organizzazioni dei lavoratori — può disporre la cessazione o la limitazione del lavoro straordinario quando ritenga che non sussistano le condizioni di cui al 3° comma». Sulla remunerazione, l'art. 15 del d.d.l. così si esprime: «il lavoro straordinario deve essere computato a parte e retribuito con una maggiorazione della retribuzione oraria non inferiore al 20». All'uopo, giova osservare: 1) mentre l'art. 5 del decreto n. 692 del 1923 si riferisce, in modo generico, all'accordo fra le parti, il 1° comma dell'art. 14 del d.d.l. precisa che l'accordo individuale può avvenire solo in via subordinata; 2) il nuovo ruolo riservato alle organizzazioni sindacali dei lavoratori; 3) che «in caso di legittimo impedimento, il lavoratore

non è tenuto alla prestazione del lavoro straordinario» (ultimo somma art. 14).

Ancora sul lavoro straordinario, l'art. 15 del d.d.l. prevede che la maggiorazione spettante al lavoratore aumenti dal 10 al 20 per cento, e il contributo previsto dalla Legge 30-10-1955, n. 1079, diminuisca dal 15 al 5 per cento e sia versato al fondo per l'addestramento professionale. In tal modo, il ricorso al lavoro straordinario non meramente saltuario viene utilizzato per favorire la creazione di nuove leve di lavoro atte a ridurre la richiesta di tale prestazione;

e) l'art. 16 del d.d.l. fissa in 24 ore (da una mezzanotte all'altra) la misura minima del riposo settimanale, misura che può venire elevata a 32 ore per gli addetti ai turni (art. 19 del d.d.l.);

f) l'art. 22 del d.d.l. — ponendo la maggiorazione prevista per il lavoro domenicale nella misura minima del 25 per cento — apporta, alla vigente disciplina, una innovazione di rilevante importanza anche se essa è già largamente accettata nella contrattazione collettiva. La maggioranza minima si riduce al 10 per cento se il lavoro avviene nel giorno di riposo settimanale fissato in giorno diverso dalla domenica;

g) sulle ricorrenze festive — in riferimento all'urgenza di diminuire le differenze di trattamento con gli altri paesi del MEC — il d.d.l. apporta importanti modifiche, vale a dire: 1) l'art. 23 del d.d.l. considera giorno festivo quello della celebrazione del Santo Patrono del luogo dove avviene la prestazione d'opera, detta festività è da aggiungersi a quelle previste negli artt. 1 e 2 della Legge 27-5-1949, n. 260; 2) l'art. 24 del d.d.l. limita la possibilità di svolgere attività lavorative nelle ricorrenze di Capodanno, Festa del Lavoro, Festa della Repubblica e Natale «alle attività strettamente necessarie per garantire il soddisfacimento di esigenze di pubblica utilità... e per evitare danni alla produzione». Viene, così, stabilito il divieto generale di lavoro nelle ricorrenze festive, divieto (ed in ciò consiste l'innovazione) che può venire mitigato dalla possibilità offerta all'autonomia collettiva di favorire lo spostamento del godimento di non più di tre ricorrenze festive infrasettimanali al periodo di ferie e di non più di quattro al sabato della stessa settimana». Ne conseguono tre effetti: un vantaggio generale

per la produzione attualmente danneggiata dalle interruzioni di lavoro (ad effetto cumulativo) dovute alle numerose festività; l'allineamento dell'Italia alla disciplina vigente negli altri paesi della CEE; un incentivo all'adozione della settimana corta o al prolungamento delle ferie; 3) l'art. 25 consacra il diritto ad una maggiore retribuzione per il lavoro compiuto in giorni festivi: « ai lavoratori... che comunque prestino la loro opera nelle suindicate festività è dovuta... (anche) la retribuzione per le ore di lavoro effettivamente prestate, con la maggiorazione per il lavoro festivo nella misura prevista dall'art. 22 »;

h) l'art. 26 del d.d.l. stabilisce — per la *prima volta con legge* che « in ogni caso la durata delle ferie non può essere inferiore a 18 giorni... » e l'art. 27 precisa che « è ammesso il frazionamento purché sia garantito un periodo di ferie di almeno 10 giorni consecutivi ». Viene, così, posto il principio della durata minima di ferie per tutti i lavoratori in 18 giorni, non comprendenti le domeniche ed includenti (se ciò avviene) tre ricorrenze festive non domenicali. Dalla indagine del dicembre 1965, appare che solo gli elettrici godevano di un periodo minimo di 16 giorni per un'anzianità inferiore a 24 mesi; di regola, l'operaio ha diritto, appena assunto, a 12-13 giorni di ferie e, dopo 10 anni, a 14-15 giorni. D'altro canto, i 18 giorni sono normalmente goduti dai gruppi impiegatizi: inizialmente 15 giorni di ferie, ad eccezione del commercio e del credito. La fissazione del periodo di riposo minimo — in caso di interruzione delle ferie — ha il fine di proteggere la salute del lavoratore permettendogli di ricostruire le proprie energie fisiche. Da rilevare, la norma prevedente l'obbligo di comunicare, con debito preavviso, il periodo di godimento delle ferie, offrendo al lavoratore la possibilità di predisporre alla migliore utilizzazione di esse. L'art. 2109 C.C. — affermando il diritto del datore di lavoro di decidere sul periodo di concessione delle ferie — viene parzialmente attenuato dall'art. 27 del d.d.l. che pone l'obbligo dell'imprenditore di sentire « i lavoratori o le loro rappresentanze in relazione alle esigenze dell'impresa ed agli interessi del lavoratore ».

Concludendo, ricordiamo che gli artt. 8 e 9 del d.d.l. prevedono la riduzione del massimo di orario settimanale di lavoro per gli addetti ai lavori stagionali o discontinui da 60 ore a 54.