

Segue dalla prima

2 Il decreto legge, cosiddetto «taglia-spese», in esame dichiara nelle premesse che le norme vengono messe in vigore per la straordinaria necessità ed urgenza «di adottare misure di carattere strutturale finalizzate a consentire l'immediata operatività di norme in tese a rendere disponibili strumenti idonei ad assicurare un rigoroso controllo degli andamenti di finanza pubblica...». A parte il pasticcio logico linguistico, è chiaro che: a) con decreto legge si mette mano a misure che si auto definiscono strutturali; b) che tali misure incidono nella sfera dei rapporti tra Governo e Parlamento; c) che esse modificano direttamente una legge organica, particolarmente protetta, (la legge n. 468 del 1978) quanto alle forme ed ai contenuti (al riguardo i regolamenti parlamentari sono molto rigorosi), proprio in ragione del carattere, deliberatamente impresso a tali norme, di interposizione tra la ordinaria legislazione di entrata ed i principi costituzionali, posti in particolare dall'art.81 Cost. in materia di copertura delle leggi di spesa, di cui vogliono essere uno svolgimento attuativo.

Quindi, a meno di voler pensare, come qualcuno ritiene, che si tratti di un decreto ad pompam, privo di reale capacità innovativa, a seguire le parole e la logica delle norme, dovremmo trovarci invece di fronte a un intervento che intende esplicitamente giocare a fondo sulla possibilità di reinterpretare le norme costituzionali che regolano la materia, spostando ulteriormente verso il Governo il baricentro dei poteri di bilancio. La tesi di chi scrive è che il testo è un pasticcio giuridico ed è chiaramente incostituzionale.

3 Il punto di rottura dei principi costituzionali non sta nel fatto che il Governo in via di urgenza, con decreto-legge, modifica in riduzione le autorizzazioni di spesa deliberate dal Parlamento: è del tutto autoevidente che in una situazione di grave ed incontrollabile crisi degli andamenti di finanza pubblica (non faccio dell'allarmismo ma uso le parole del Governo poste nelle premesse del decreto legge), il Governo, che è responsabile della formazione e della gestione del bilancio pubblico (è una sua riserva costituzionale) deve correre alle Camere ed indicare, nel decreto legge, dove, come e perché ha tagliato e quali risultati, in competenza e sul fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, associa alla decisione d'urgenza che ha ritenuto di adottare. Ma il primo punto di incostituzionalità, per la verità molto semplice, sta tutto qui: se il Governo mette mano alla struttura analitica del bilancio, e la sua analiticità è un fondamento della democrazia rappresentativa, deve specificare

Le cosiddette norme «taglia spese» sono un vero pasticcio giuridico: sono chiaramente incostituzionali

Un ministro non può avere il diritto di ridurre le deliberazioni legislative del Parlamento che è sovrano

Quel decreto è anti-Costituzione

PAOLO DE IOANNA

con la stessa analiticità dei documenti da esso Governo formati e presentati alle Camere e da queste discussi e votati, dove, come, e perché vuole tagliare. Il Governo, come del resto fu fatto nella precedente legislatura in due casi, nella fase di risanamento dei conti per entrare in Europa, può ben sostituire con legge in via d'urgenza, elementi previsionali ed autorizzativi della struttura contabile del bilancio in gestione, ma lo deve fare con altri elementi, ugualmente determinati e determinabili. Non si tratta di una complicazione contabile ma di un elementare principio di trasparenza e responsabilità. Nulla di un decreto ad pompam, privo di reale capacità innovativa, a seguire le parole e la logica delle norme, dovremmo trovarci invece di fronte a un intervento che intende esplicitamente giocare a fondo sulla possibilità di reinterpretare le norme costituzionali che regolano la materia, spostando ulteriormente verso il Governo il baricentro dei poteri di bilancio. La tesi di chi scrive è che il testo è un pasticcio giuridico ed è chiaramente incostituzionale.

4 Ma il secondo punto di rottura istituzionale, più problematico, potrebbe risultare ancora più insidioso. Aggiungendo un nuovo comma dopo il 6, all'art. 11 ter della legge n. 468, si dice che le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese (e perché non anche minori entrate, come la Tremonti bis e la delega fiscale, secondo quanto previsto dal comma 1 dello stesso articolo?) hanno effetto entro i limiti degli oneri finanziari previsti nei relativi provvedimenti legislativi. Ora dietro l'apparente banalità di questa affermazione, c'è nelle intenzioni dei proponenti un ritorno alla situazione ante Costituzione, in ragione della quale in realtà non esistevano posizioni giuridiche a contenuto patrimoniale, intestate a soggetti individuali o ad imprese, che potessero essere fatte valere nei confronti della pubblica amministrazione, an-

che in via giudiziale, come veri e propri diritti soggettivi, di natura patrimoniale. Dietro tale apparente banalità c'è la retrocessione di tutte le posizioni soggettive che comportano erogazioni a carico dei bilanci pubblici ad uno stato di sottoposizione permanente ad una clausola sospensiva che pressappoco dice così: cara impresa, caro cittadino è vero che io ti ho riconosciuto un diritto (pensione, credito d'imposta, ecc. ecc.) tuttavia se lo stanziamento si rivela in-

sufficiente, il Dirigente competente comunica (non si sa bene a chi) che le risorse di bilancio sono esaurite e che non può più assumere impegni, né emettere titoli di spesa ed il Ministro dell'economia riferisce al Parlamento ed assume le conseguenti iniziative legislative.

5 La norma, nella parte in cui chiedeva al Governo di assumere iniziative legislative adeguate, c'era già: la novità sembrerebbe consistere in questo potere di

sospensione della gestione, costruito come una sorta di «dovere amministrativo», in base al quale se si va al di là dello stanziamento autorizzato, la gestione si blocca. Ora anche l'ordinamento vigente, siamo all'ABC della contabilità, impedisce di assumere impegni senza copertura. Tuttavia, se si tratta di spese obbligatorie (i diritti soggettivi a contenuto patrimoniale di cui si diceva), il dirigente non sospende l'erogazione, ma chiede di poter attingere all'apposito fondo di riser-

va: se il Ministro si rende conto che lo scostamento è strutturale, già sulla base delle norme in vigore, deve riferire al Parlamento ed assumere immediatamente le necessarie iniziative legislative. E allora dove sta la novità strutturale evocata dal Governo? Sta probabilmente, il dubbio è d'obbligo di fronte a norme scritte con un notevole grado d'ambiguità, nel fatto che il Ministro dell'economia intende attribuire una sorta di funzione tecnica neutrale, di gestione del bilancio, al Dipartimento della Ragioneria, in base alla quale tutte le posizioni soggettive che comportano erogazioni a carico del bilancio, anche quelle a carattere obbligatorio, a prescindere da una sanzione legislativa, possono essere automaticamente sterilizzate, in attesa di decisioni politicamente responsabili. Chi ha scritto forse non ha ben compreso le implicazioni giuridiche della privatizzazione di tutti i rapporti di lavoro pubblico e che, rispetto alle norme di azione della pubblica amministrazione, i diritti patrimoniali contrattualmente riconosciuti sono intangibili così come le prestazioni che riguardano diritti fondamentali (sanità, scuola, ecc.). Si tratta, non a caso, di competenza esclusiva dello Stato.

6 In effetti queste funzioni di monitoraggio e controllo, per competenza e per cassa, sono già state tutte unificate e razionalizzate nel Dipartimento della ragioneria, con le riforme del 1997. Il novum sta nella attribuzione alla Ragioneria di un potere ulteriore che evidentemente dovrebbe essere destinato ad operare soprattutto verso le spese obbligatorie (pensioni, stipendi, trasferimenti agli enti territoriali, e quindi anche sanità, ecc. ecc.), dal momento che per le spese non obbligatorie si è addirittura attribuito, come abbiamo detto prima, un potere diretto al Ministro di ridurre, in via unilaterale, le deliberazioni legislative del Parlamento. Se le cose stanno in questi termini la conseguenza è inquietante. E ben noto ai giuristi che le erogazioni obbligatorie bloccate, fino al momento in cui o vengono modificate in senso restrittivo le condizioni per il loro riconoscimento o vengono erose nuove ed aggiuntive risorse

di copertura, devono comunque essere onorate, con gli interessi. Se l'effetto di stallo automatico delle erogazioni libera il decisore dal peso della scelta, non vale tuttavia a modificare la struttura di queste posizioni, fino a quando non viene modificata, senza peraltro effetti retroattivi, la norma sostanziale che conforma la posizione soggettiva e sempre nel rispetto dei principi costituzionali.

7 In definitiva si profila questa situazione: un organo burocratico eminentemente subordinato al potere politico, e l'attuale assetto della dirigenza statale accentua questa subordinazione, dovrebbe funzionare come le aborrute autorità indipendenti e dovrebbe cavare le castagne dal fuoco ad un potere politico che è titubante a scegliere. Tutte le autorizzazioni legislative di spesa deliberate dal Parlamento valgono fino a quando un potere «neutrale», che neutrale non è nell'attuale assetto dell'organizzazione amministrativa, annuncia che i soldi sono finiti. Allora il ministro riferisce alle Camere. Si può naturalmente ragionare in termini politici, di iure condendo, di tutto questo, e si può anche desiderare una crescente ulteriore spoliticizzazione delle scelte pubbliche. Ad avviso di chi scrive, si tratta del massimo dell'ipocrisia istituzionale e di una ulteriore affermazione di quella visione pseudo moderna che intende affidare il difficile processo di integrazione della ragione sociale, per usare le belle parole di H. G. Gadamer, ad una casta di pochi ed oscuri specialisti, che usano stilemi e formule difficilmente comprensibili a loro stessi e comunque del tutto autoreferenziali. Si tratta però di uno scenario non compatibile con il nostro sistema costituzionale, che centra tutti i controlli sulla valutazione ex ante degli effetti finanziari delle norme e sulla attendibilità della loro copertura e fa obbligo al Governo ed al Parlamento di intervenire in modo trasparente e responsabile sugli andamenti che delinano scostamenti non controllabili. L'unica vera autorità «indipendente» al riguardo è il Parlamento, dove almeno gli interessi in gioco si fronteggiano per quello che sono.

8 In conclusione, la magia contabile del dirigente della Ragioneria che annuncia lo sfioramento degli stanziamenti, trasforma tutte le leggi del Parlamento in «tetti di spesa», quale che sia stata la volontà sbandierata dal Legislatore e dai suoi potenti mezzi di comunicazione; ma tutto ciò è in elementare contraddizione con i principi di fondo del nostro ordinamento giuridico. Se è così, e sinceramente vorrei essere smentito, da oggi siamo tutti un poco meno certi di quello che ci spetta sulla base delle leggi in vigore. Altro che accountability, chiarezza e trasparenza.



La foto del giorno

Una restauratrice al lavoro sul David di Michelangelo

lettera aperta

Un tavolo unitario per lo sciopero generale

La protesta e l'opposizione contro l'aggressività e l'arroganza del governo Berlusconi cresce ogni giorno di più nella società e tra i lavoratori/trici e nel contempo cresce la richiesta di forme di lotta incisive, generalizzate ed unitarie, mentre una piattaforma alternativa ai programmi ultraliberisti e antipopolari del governo si va delineando e diffondendo. In particolare, la richiesta più pressante è che si arrivi, in tempi brevi, ad un nuovo sciopero generale, massimamente generalizzato e unitario. A quali condizioni questo può avvenire e quali passi potrebbero consentire la realizzazione della massima unità? Ci pare che un significativo livello di unità dovrebbe essere ricercato innanzitutto sui contenuti del conflitto sociale e politico che ci oppone al governo e al padronato. E' indubbio che la lotta si è estesa e indurita a partire dal tentativo governativo di cancellare l'art.18: ma negli ultimi mesi è cresciuta una mobilitazione generale che sta mettendo in discussione tutto il processo di precarizzazione e cancellazione dei diritti dei lavoratori, avanzato in questi anni a passi da gigante sia con i governi di centrosinistra sia di centrodestra, in particolare dall'approvazione del pacchetto Treu in poi. E' dunque pensabile che lo sciopero generale abbia come obiettivo solo la difesa dell'art.18 per chi ne ha ancora la copertura oppure, come chiedono milioni di lavoratori, va sostenuta l'estensione dell'art.18 a qualsiasi forma di lavoro dipendente e l'introduzione di nuove garanzie e di nuove «rigidità» (tra le quali, a nostro parere, la certezza del lavoro/reddito minimo per vivere) a favore anche di tutto il lavoro precario e/o non contrattualizzato e totalmente indifeso a cui appartiene la grande maggioranza degli assunti nell'ultimo quinquennio? E in questa prospettiva non è un'arma a disposizione di tutto il movimento il referendum per l'estensione dell'art.18, sul quale sono state raccolte 700 mila firme? Nel paese sta contemporaneamente crescendo una protesta generalizzata contro il vistoso aumento del costo della vita e tra i lavoratori/trici una forte spinta perché si apra una radicale vertenza sul salario, falcidiato negli ultimi anni, verso quell'obiettivo del salario europeo che simboleggia il rifiuto della prospettiva concertativa e delle «compatibilità», di cui si richiede il definitivo abbandono. E' possibile che tale spinta si immerisca in richieste contrattuali che innalzino solo di pochi decimi il grottesco 1,4% offerto dal governo? Non risponde alle richieste dei lavoratori/trici l'obiettivo, interno allo sciopero, di consi-

stenti aumenti uguali per tutti e in paga-base che colmino lo scarto con gli analoghi salari dei principali paesi europei e facciano recuperare almeno buona parte di quanto perso in questi anni? Inoltre, si sta diffondendo, ben oltre i lavoratori direttamente interessati, una protesta generalizzata contro la privatizzazione, l'aziendalizzazione e la mercificazione della scuola, della sanità e delle altre strutture pubbliche che dovrebbero essere patrimonio gratuito di tutti i cittadini. Si può pensare che nello sciopero generale la lotta in difesa di scuola e sanità pubblica si limiti ad una protesta solo contro la riforma Moratti e gli ultimi tagli alla sanità? O, ad esempio, la cancellazione della legge di parità scolastica, imposta dal centrosinistra e «madre» di tutte le privatizzazioni nella scuola, merita di far parte delle richieste unitarie, avendo il movimento anche a disposizione l'arma refe-

rendaria grazie alle 600 mila firme raccolte su questo tema? E sulla sanità non va rimessa in discussione tutta la privatizzazione e la politica dei tagli realizzata negli ultimi anni sia nelle regioni governate dal centrosinistra che in quelle del centrodestra? Il governo, poi, annuncia e prepara un ulteriore attacco alle pensioni. Anche di fronte al tracollo internazionale delle garanzie fornite dai fondi-pensione privati, non va rimessa in discussione tutta la prospettiva dei fondi integrativi, della cessione del TFR, del meccanismo contributivo che annulla quello retributivo, verso un ripristino delle garanzie pensionistiche per tutti e tutte? La legge Bossi-Fini è una legge para-schiavistica oltre che razzista e la lotta contro di essa è per noi anche e soprattutto una lotta per le garanzie ai lavoratori immigrati. Ma, oltre a batterci per la cancellazione di essa, lo sciopero

generale non deve anche chiedere l'eliminazione di quella ignominia, introdotta dal centrosinistra, costituita dai «centri di permanenza temporanea»? Mentre il conflitto sociale si estende in Italia, su tutti/e noi incombe la volontà guerrafondaia del governo statunitense, intenzionato a compiere un ulteriore ed atroce passo sulla strada della guerra permanente e globale aggredendo l'Iraq, nonostante la diffusissima opposizione popolare e persino di tanti governi coinvolti nelle precedenti guerre dell'ultimo decennio. Deve essere presente nella piattaforma dello sciopero generale un fermissimo No alla guerra, che si avvalga o meno della complicità dell'Onu, e alla partecipazione italiana ad essa, o dovremo risentire la proposizione delle categorie della «guerra umanitaria» o della «contingente necessità» di interventi bellici? C'è poi la cruciale questione della democrazia nei posti di lavoro, senza la quale nessuna altra forma democratica, politica e civile, sarà mai garantita e duratura. E' pensabile che la Cgil sottolinei la centralità e ineliminabilità del consenso dei lavoratori sugli accordi tramite il pronunciamento referendum, nonché la garanzia dei diritti di rappresentanza, solo ora che il suo potere contrattuale è messo in discussione e Cisl e Uil hanno fatto strame del parere dei lavoratori? O il fatto che i lavoratori/trici debbano votare sugli accordi per renderli validi deve valere sempre e per tutti? E sosterremo insieme la assoluta necessità di una legge sulla rappresentanza davvero democratica e valida per tutti? E finirà la guerra, condotta in questi anni non solo da Cisl e Uil ma anche dalla Cgil, contro i Cobas e il sindacalismo di base ai quali è stato impedito qualsiasi accesso democratico possibile nei luoghi di lavoro, fino alla sottrazione persino del diritto di assemblea? Proponiamo dunque alla Cgil di aprire urgentemente, con i Cobas e il sindacalismo di base, un TAVOLO DI CONFRONTO, per provare a rispondere efficacemente su questi temi alle richieste diffusissime tra i lavoratori/trici, giungendo ad uno SCIOPERO GENERALE UNITARIO. Naturalmente, per arrivare ad una data unica, che noi riteniamo debba essere fissata entro ottobre e preferibilmente intorno alla metà del prossimo mese, e a manifestazioni unitarie, il tavolo di confronto deve approntare anche una gestione unitaria dei cortei e certamente la presenza negli interventi conclusivi, che presumibilmente si terranno nelle iniziative di piazza che accompagneranno lo sciopero, delle strutture organizzate che parteciperanno al tavolo di confronto.

l'Unità

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Marialina Marcucci
PRESIDENTE

Alessandro Dalai
AMMINISTRATORE DELEGATO

Francesco D'Ettore
CONSIGLIERE

Giancarlo Giglio
CONSIGLIERE

Giuseppe Miazini
CONSIGLIERE

"NUOVA INIZIATIVA EDITORIALE S.p.A."

SEDE LEGALE:
Foro Bonaparte, 69 - 20100 Milano

DIREZIONE, REDAZIONE:
00187 Roma, Via dei Due Macelli 23/13
tel. 06 696461, fax 06 69646217/9
20124 Milano, via Antonio da Recanati, 2
tel. 02 8969811, fax 02 89698140
40133 Bologna, via del Giglio 5
tel. 051 315911, fax 051 3140039

Stampa:
Sabo s.r.l. Via Carducci 26 - Milano
Fao-simile:
Sies S.p.A. Via Santi 87, - Paderno Dugnano (MI)
Serom S.p.A. Via del Fosso di Santa Maura - Torre Spaccata (Roma)
Ed. Teletampa Sui S.r.l. Località S. Stefano, 82038 Vituleno (BN)
Unione Sarda S.p.A. Viale Elmas, 112 - 09100 Cagliari
STS S.p.A. Strada 5a, 35 (Zona Industriale) - 95030 Piano D'Arce (CT)

Distribuzione:
A&G Marco Spa Via Fortezza, 27 - 20126 Milano

Per la pubblicità su l'Unità
Publikompass S.p.A.
Via Carducci, 29 - 20123 MILANO

Tel. 02 24424443 Fax 02 24424490
02 24424533 02 24424550

Certificato n. 3408 del 10/12/1997

Iscrizione al numero 243 del Registro nazionale della stampa del Tribunale di Roma. Quotidiano dei Gruppi parlamentari dei Democratici di Sinistra - l'Ulivo. Iscrizione come giornale murale nel registro del tribunale di Roma n. 4555

La tiratura de l'Unità del 16 settembre è stata di 147.183 copie