



Dinamiche della transizione e connessione con i soggetti economici

di Salvatore Biasco

(testo preparato per l'incontro di studio del Gruppo DS-L'Ulivo della Camera dei Deputati su "La forma di Governo" del 21 Novembre 2002)

(il testo e' non piu' che una copia preliminarissima dei temi da trattare; quel tanto per mettere in fila gli argomenti da sviluppare in seguito, anche ripensandoli nelle conclusioni. Si prega di non far circolare.)

1. Un giudizio di partenza

1.1 Va chiarito subito la valutazione di giudizio (giudizio politico e analitico) da cui faccio discendere la riflessione successiva. Premetto che conosco bene gli argomenti – e li condivido – di chi reputa che il nostro Paese sia un Paese prevalentemente chiuso, dove la mobilità sociale sia bassa e dove il comportamento difensivo che si organizza intorno agli interessi tende a determinare situazioni di tipo protetto, la conservazione dell'esistente o risposte inadeguate di politica economica. La locuzione sintetica spesso usata é: paese bloccato. Sarebbe, però a mio avviso un errore di velleitarismo far discendere da qui un programma di azione che punti all'introduzione a tutto campo di elementi apertura, concorrenza e liberalizzazione, che sfidi gli interessi coinvolti con una azione illuministica e dall'alto, intesa come strumento per subordinare tali interessi a obiettivi di ordine collettivo, a un nuovo dinamismo dell'economia e delle società. La politica é anche capacità di analisi delle forze in campo e basterebbe una valutazione realistica della debolezza delle istituzioni, del basso grado di rappresentatività, prestigio, capacità di sintesi sociale e delega che é riconosciuta ai partiti (o agli schieramenti), una valutazione dell'organizzazione sempre più estesa della società attorno a interessi e scopi motivazionali, o della forza che hanno le

identità territoriali (in tutto in un quadro più di scollamento che di coesione profonda), per capire che chi oggi tentasse questa via sarebbe sconfitto, si perderebbe nel labirinto di conflittualità, recriminazioni, passi avanti indietro, discrasia tra proclami e quanto riesce concretamente a realizzare, impantanamento nel processo effettivo di decisione esecutiva, di implementazione, di risposta motivazionale. Forse l'Unione Europea, imponendolo dall'esterno, può aiutare un processo in questa direzione, ma fino a un certo punto. La scommessa oggi non è questa. È quella di portare tutto assieme il Paese degli interessi a partecipare a un processo decisionale che non li trascenda, ma li coinvolga, consentendo di perseguire benefici su un piano compatibile con gli indirizzi e gli obiettivi di lungo periodo che il Paese si dà attraverso i suoi organi decisionali. La scommessa politica è: come accettare il "corporativismo", ma allo stesso tempo volgerlo in positivo; come dare ad esso elementi di superamento attraverso la corresponsabilizzazione in un percorso che abbia obiettivi rivolti avanti e riferiti al sistema nel suo complesso; obiettivi in cui le singole categorie possano essere indotte a riconoscere la sfida (anche loro propria) verso la modernità e, nello stesso tempo, a riconoscere il proprio ruolo e tornaconto in modo più mediato, più identificato con gli interessi collettivi. È ovvio che tutto ciò va costruito politicamente, ma tale costruzione politica attraversa anche il disegno istituzionale e il modo di funzionamento delle istituzioni rappresentative.

Mi rendo conto che le affermazioni che ho fatto sono forti e forse troppo nette. Non nascondo che mentre considero velleitario l'obiettivo di spezzare la logica di una società organizzata secondo il principio "sindacale", potrebbe rivelarsi altrettanto velleitaria l'alternativa che mira a convogliare quella logica verso l'interesse generale. Ma questo è a sinistra un terreno vergine di riflessione collettiva, che avrebbe legittimamente potuto giungere a conclusioni opposte, *se solo quella riflessione ci fosse stata*. Ovviamente, non sono in grado di affrontarla da solo. Esprimo qui solo alcune considerazioni casuali che muovono attorno ad un percorso che tende ad allargare (a un livello, ma non ad un altro di decisione) la partecipazione dei soggetti collettivi all'area di governo; percorso che può forse interessare anche chi non condivide le affermazioni iniziali.

1.2 Qui circoscrivo le mie considerazioni al rapporto tra istituzioni rappresentative e quel pezzo di società civile che si organizza intorno a interessi e scopi di natura economica (o prevalentemente economica) e trascura quello che si organizza attorno a obiettivi di natura morale, religiosa, tematica.

Una volta potevamo pensare che quegli scopi fossero sussunti e mediati nei partiti e che quindi il processo di composizione degli interessi potesse avvenire o essere disciplinato dentro i partiti.

Oggi il partito politico é un'organizzazione tra le tante e il perseguimento degli interessi avviene generalmente all'esterno di esso, in forma diretta, anche quando esistano collateralismi. Può incrociare ovviamente programmi politici e correre in parallelo con essi, ma, anche in questo caso le istanze sono raramente delegate e più spesso rappresentate in prima persona¹. I processi che convogliano queste varie istanze verso le istituzioni sono molti, e molti sono gli ambiti di confronto-incontro tra pubblici poteri e gruppi sociali di varia natura. Mi occuperò solo di quegli ambiti che hanno come punto nevralgico il Parlamento e la produzione legislativa (lasciando da parte quindi, altri ambiti quali la contrattualizzazione del pubblico impiego, la partecipazione in varie forme di parti sociali alla decisione amministrativa, la partecipazione organica delle rappresentanze di gruppi sociali a organi deliberanti di istituzioni pubbliche, oppure a commissioni tecniche, gli accordi concertativi che coinvolgono le autonomie locali o comunque finalizzati ad obiettivi territoriali e che hanno come attori privati solo organizzazioni territoriali).

É questa gamma di partecipazioni che fa parlare gli studiosi dei sistemi parlamentari di sovranità organica piuttosto che di sovranità piramidale, con riferimento all'insieme di connessioni pubblico-privato e di sezioni della società percorse da organizzazioni, soggetti collettivi, associazioni di varia natura dove si esercita una sovranità diffusa e una regolazione (meglio, autoregolazione) molecolare della società. In campo economico, in Italia questo fenomeno é ancora più particolare che in altri paesi, poiché in questo il peso che ha assunto il lavoro autonomo nella società é più consistente che altrove e ha una diffusione quantitativa che altri paesi non conoscono. Ho scritto altrove che il rivolgimento é paragonabile a quello che in altre epoche contraddistinse il passaggio dalle campagne alle città, dal lavoro contadino al lavoro operaio.

Io non sosto sul dato analitico di articolazione e sviluppo della società, ma mi dirigo direttamente verso il problema politico da un alto e istituzionale dall'altro delle vie da esplorare per dare spazio alla domanda di salvaguardia degli interessi di regolazione normativa, di autogoverno, che questa parte della società pone e per inquadrare tale domanda in un processo istituzionale specificamente mirato allo scopo, ma ricondotto in un alveo che garantisca che lo stesso processo sia sussunto dentro l'interesse nazionale.

1.3 Dico subito che non vi sono arrangiamenti istituzionali o prassi da instaurare che garantiscano questo in mancanza della volontà e capacità di un governo di tenere la barra in quella direzione. C'è sempre un modo per la politica di elaborare l'economia e quindi di temperare e modulare il

¹ Sono semmai i partiti che delegano la presenza nella sfera sociale e civile ad altri attori collettivi che ne tengano la rappresentanza.

cammino, di verificarne il consenso e di cogliere apporti, ma la capacità di guida e di scelta di un governo é alla fine decisiva. La politica, come dirò in seguito, può anche intervenire a monte della formazione di un governo se si svolge attorno all'indicazione programmatica e la fa emergere dall'interazione con la società.

Fatta questa premessa, penso, per iniziare, che la nostra opzione verso il settore della società che é portatore di interessi debba essere l'offerta politica di regolare in modo inclusivo e partecipativo le modalità con cui esso entra in rapporto con le istituzioni dello Stato. Non é tanto, quindi, un'offerta di cogestire gli obiettivi di governo, quanto di interfacciare istituzionalmente questo settore della società e le sue rappresentanze, anche le più disperse, con le sedi decisionali, in modo da consentire di rappresentare con sistematicità, efficacia, ascolto e partecipazione attiva la vasta gamma di sviluppi della società contemporanea di cui é portatrice. É l'offerta, in altre parole, di rendere fluidi tutti i canali attraverso i quali gli input e le testimonianze di cui é portatrice arrivano alle istituzioni; e' l'offerta che quei flussi acquisiscano un diritto a una reazione, negativa o positiva che sia. É mio convincimento che un governo tanto più far passare anche linee radicali che incidano su quegli interessi, quanto più é in grado di associare gli stessi nella fase di implementazione di quelle linee, consentir loro di adattarsi ad esse liberamente e in modo in maggior misura possibile autogovernato. Sono pesi del tutto invertiti a quelli oggi in vigore, dove é più alto il peso (e talvolta l'associazione) di questi interessi in fase di elaborazione degli indirizzi di governo, mentre é essenzialmente verticistica la fase di implementazione.

Ricordiamoci che il dialogo istituzionale al livello cui io lo pongo non é solo una opzione discrezionale: é una necessità strutturale dei Parlamenti. Burns, uno dei più penetranti scienziati sociali che hanno rivolto la loro attenzione ai sistemi parlamentari pone come punto di partenza il un deficit sistematico che oggi esiste tra la realtà della società moderna e la capacità di captarla da parte delle istituzioni rappresentative dello Stato. Il che deriva dai limiti cognitivi (cioé, conoscenze specialistiche insufficienti e rappresentanza di uno spettro ristrettissimo di interessi) e limiti di collocazione nel sistema istituzionale (operando dal centro del sistema, per quello parlamentare é un'impresa eroica monitorare anche una piccola parte dei processi chiave)².

Ricordo anche che già il programma dell'Ulivo per le elezioni del 2001 – nella formulazione estesa - aveva immaginato di costituire la funzione del Coordinatore per le politiche per le piccole e medie imprese all'interno della Presidenza del Consiglio, con i poteri di coordinamento dei diversi ministeri e con la finalità di rappresentare verso il Governo la specificità del settore in sede di promozione delle politiche. "Esso sarà - recitava il programma originario -

² Tom R. Burns "Evoluzione di parlamenti e società in Europa: sfide e prospettive" Giornate in memoria di Aldo Moro, Camere dei Deputati (8-9 maggio 1998)

non solo un punto di riferimento sicuro per il comparto, ma anche un soggetto capace di dare impulso agli interventi necessari. Spetta a lui convocare annualmente una Conferenza della Piccola e Media Impresa e riferire annualmente al Parlamento sulle politiche specifiche. Sarà affiancato da una Consulta della piccola e media impresa, anch'essa da istituire"³.

2. Investire su un Parlamento con pesi diversi nelle sue funzioni

2.1 Questo però fa parte di un programma politico, non di un disegno istituzionale. Ritorniamo quindi al Parlamento, senza, però dimenticare che un disegno completo deve includere le istituzioni collaterali che possano coadiuvarlo nel canalizzare l'espressione degli interessi organizzati, lo scrutinio "tecnico" dei suoi atti, la testimonianza settoriale. Mi riferisco al Cnel e alla rete delle Camere di Commercio, su cui ora non mi soffermo (lo farò poi), da riorganizzare per essere all'altezza del ruolo che andrò disegnando.

Innanzitutto, occorre investire su un Parlamento diverso, senza il quale è difficile dare credibilità, speditezza, autorità all'azione governativa e ogni velleità pattizia – se c'è - o di semplice monitoraggio congiunto diventa poco credibile. Non si tratta di regolamenti parlamentari, che accelerino l'iter delle leggi o sconfiggano dilazioni o ostruzionismo. Si tratta della funzione stessa del Parlamento in relazione al governo che esprime e della divisione di ruoli con quest'ultimo. Senza di questo, ai gruppi d'interesse conviene investire sull'attività di tipo lobbistico o sullo scambio politico di tipo strumentale corporativo. È la domanda (lo spazio per questo tipo di attività) che crea la loro offerta (perché diviene redditizia dal punto di vista dei risultati).

³ "La figura del Coordinatore – continuava la didascalia del programma originario -, al di là delle politiche generali, sarà importante anche per quegli interventi di stimolo che, in coordinazione con le autorità locali possano riguardare situazioni territoriali (anche a fini dell'emersione). Occorre sempre ricordare che l'Italia non è uniforme. A volte non sono strumenti legislativi quelli necessari per lo sviluppo della piccola e media impresa, ma interventi mirati in sede locale, là dove ad esempio è decisivo un coordinamento della filiera e un rafforzamento del tasso tecnico specifico del distretto, là dove lo è, invece, il coordinamento attorno ad un'opera pubblica pivotale, là dove assume principale rilievo la creazione di specifici indirizzi di scuole professionali, ecc.. Per questo occorrerà puntare dove il meccanismo che congiunge istituzioni rappresentative all'autorganizzazione imprenditoriale è meno consolidato, sulle istituzioni esistenti, dalle Camere di Commercio alle associazioni di PMI, ai centri territoriali nati spontaneamente, che potranno coinvolgere il (o essere coinvolte dal) Coordinatore come un punto di riferimento decisivo. Zona per zona, tali istituzioni potranno concentrare la loro attenzione sull'aspetto più strategico per la comunità imprenditoriale per poi aprirsi a nuovi orizzonti. Il tutto, evitando nel modo più assoluto la creazione di nuove strutture burocratiche, puntando, invece, sulla duttilità delle connessioni da stabilire".

Oggi dobbiamo pensare ad un Parlamento sempre più concentrato sulla definizione degli indirizzi e sulle linee fondamentali di intervento che il Governo deve seguire, lasciando a quest'ultimo la libertà di riempire le caselle e controllando poi come l'esecutivo abbia tradotto le indicazioni parlamentari in atti definitivi. Concentrato quindi anche su un compito di segnalazione, che gli deriva dalla verifica su come le leggi hanno funzionato o sono passibili di funzionare nei contesti specifici di loro applicazione, sugli indirizzi e correzioni che ciò comporta e sulla verifica sul campo della base di consenso. Una funzione, quindi, altamente politica, che il nostro Parlamento svolge malvolentieri. Si tratta di attività che si collocano a monte e a valle rispetto a quella su cui si concentra e si organizza oggi il Parlamento nei suoi lavori e che chiamano in causa – come affermato - non i regolamenti parlamentari ma una modifica della sua funzione. Se ciò avvenisse davvero, l'opposizione avrebbe modo di concentrarsi sulle linee alternative da presentare al Paese, invece di affidarsi, come è strutturale che avvenga oggi, alla miseria del potere di interdizione (e perché no?, al consociativismo) che le concedono i bizantinismi del meccanismo parlamentare. Finché il Parlamento ritiene di avere la centralità in materia legislativa sarà sempre un elemento di disordine (e di freno alla stessa competitività del paese) perché finisce per invischiarsi in una microlegislazione che ovviamente lo intasa, gli fa perdere il senso del suo ruolo e rende sempre più complicato e disordinato il varo delle leggi. (Oltretutto, il ruolo è presunto perché proprio le farraginosità di funzionamento producono spontaneamente lo spostamento della centralità). Nella scarsa trasparenza del processo di formazione delle leggi, nella dispersione delle materie trattate, sempre con le stesse procedure, nella settorializzazione delle competenze, il Parlamento finisce per essere strumento di frammentazione dei principi ordinativi e veicolo di trasmissione delle istanze lobbistiche.

2.2 La chiarezza dei ruoli, la semplificazione, la razionalità del processo decisionale, attorno ai quali va riorganizzato il quadro parlamentare, deve partire dal riconoscimento inequivocabile che il potere principale in campo legislativo è del Governo, anche se esercitato in partnership con la maggioranza parlamentare che lo esprime (e salvo una funzione di sussidiarietà del parlamento nell'integrazione alla legislazione di settore o nelle macro questioni sulle quali il Governo intenda “rimettersi all’Aula”).

Qui non si tratta di constatare l'evoluzione dei pesi nel potere legislativo a favore del Governo - che è un'evoluzione naturale che il sistema rappresentativo italiano subisce in parallelo con altri sistemi democratici - ma di *codificarla* (senza ambiguità istituzionali che danno luogo a riverse, recriminazioni e tentativi di rimonta). La logica del sistema bipolare è che uno schieramento vinca le elezioni su un programma. Quindi deve essere in grado di esprimere un Governo che attui quel

programma in modo coerente e compatto; un Governo che trovi nella sua maggioranza parlamentare una partnership, con meccanismi idonei per cui questo si realizzi. Quegli interventi di legge che investono strutture, istituzioni e rapporti sociali in cui il programma si sostanzia non diverranno un disegno ordinato senza ordine nei tempi, nella divisione del lavoro e competenze, nella gerarchia netta di responsabilità e delle prerogative⁴.

Avrò modo più avanti di ritornare parzialmente sull'argomento, ma il punto da ricavare qui é che dobbiamo passare da un Parlamento permeabile suo malgrado alle lobby ad uno predisposto funzionalmente al rapporto strategico e sistematico con gli interessi organizzati.

3. Limiti e potenzialità dei nuovi patti sociali

3.1 Cerchiamo di capire come interviene questo rapporto nei vari livelli di decisione in cui gli interessi vengono coinvolti. Dobbiamo distinguere tali livelli, per quanto il passaggio da una categoria di decisioni all'altra é molte volte questione di sfumature.

La prima riguarda le grandi decisioni di politica economica, gli indirizzi qualificanti (la conduzione dell'economia, la politica redistributiva, le impostazioni di welfare, le strutture portanti dell'economia, ecc).

Un'altra riguarda le modifiche e le innovazioni di settore (per intenderci, la riforma delle professioni, del commercio, ecc.).

Poi, la manutenzione, il ritocco, la correzione della normativa esistente (esempio, gli aggiustamenti dell'Irap, le semplificazioni, ecc).

Da ultimo, la microlegislazione

3.2 L'area delle "grandi decisioni" é quella attraversata, anche se non esaurita, dai patti concertativi. Per quanto sia l'area dove l'accesso delle associazioni di interessi alle decisioni

⁴ Non entro nel merito delle riforme possibili, perché in sé è una relazione. Certamente, un Parlamento che si organizza attorno al compito di mettere a punto l'impostazione dei provvedimenti fondamentali e l'indagine sul loro funzionamento non è un Parlamento che mantenga i rituali collettivi delle discussioni generali di puro riempimento, che preveda sempre il plenum per il voto in Aula, senza ammettere deleghe di voto, che discute l'articolato in Aula di tutte le leggi, preveda un numero legale elevato, mantenga le Commissioni come permanenti preveda l'emendabilità delle leggi di bilancio (se non per iniziativa del Governo, ecc), che autogestisca l'agenda dei lavori parlamentari. Ma soprattutto è un Parlamento con una diversa distribuzione dei tempi (la maggior parte dei quali deve essere dedicata alle mozioni di indirizzo e alle impostazioni delle deleghe e alla prova sul campo delle leggi), della funzione e della missione del lavoro dei parlamentari.

pubbliche e l'istituzionalizzazione del dialogo é diventato più percepibile, e in un certo senso solenne, quella fase di scelta e selezione degli interventi, in uno scambio di volontà, é anche quella dove maggiore é la riserva (di principio) di autonomia del Governo, minore la partecipazione diretta e territoriale al di fuori dei vertici di categoria, minore il sentimento di coinvolgimento dei soggetti sociali diffusi appartenenti alle categorie contraenti. É quella che meno richiede in sé innovazione nelle procedure di ratifica e di intervento parlamentare. I patti sono un modo sui generis attraverso il quale il Governo vara un suo programma di legislatura (o di prosieguo della legislatura). Non hanno natura contrattuale, ma politica e nulla cambierebbe dal punto di vista sostanziale, se il governo definisse il suo programma in modo più tradizionale e lo ponesse al vaglio del Parlamento per farlo approvare. Quel voto di approvazione riguarda la filosofia e l'indirizzo del programma presentato, ma nessun avallo preventivo ai provvedimenti previsti deriva da esso nell'uno come nell'altro caso.

Il riferimento é a quei "patti" tra Governo e una vasta platea di attori collettivi in campo economico e sociale che sanciscono una terza generazione di accordi di questo tipo, inaugurata dal patto di Natale del 1998⁵. Certamente sono quelli dove più si addensano significati politici e simbolici, anche se un pò ingigantiti dall'esaurirsi in essi dell'attenzione analitica di scienziati sociali e di studiosi delle istituzioni dedicata all'approfondimento dei rapporti tra pubblici potere e interessi⁶. Ma, senza sminuire tali patti, tutt'altro, la mia impressione é che non sia nella definizione delle linee di sviluppo dell'azione di governo dove si eserciti la domanda più alta di partecipazione e coinvolgimento soggettivo degli operatori e delle loro aggregazioni decentrate quanto piuttosto nell'intervento sui singoli dettati normativi che incidono sugli interessi collettivi, che innovano settorialmente la normativa, che regolano ambiti specifici (in modo derivato o estraneo al patto) quando questi dettati arrivano al momento della definizione in legge (o della revisione). É a quel livello che si qualifica in modo più sentito e operativo (e anche più utile) l'istituzionalizzazione del dialogo tra poteri pubblici e parti sociali. Il giudizio può essere forse

⁵ La prima era riferita a quello scambio di consensi tra interessi sociali che vedeva coinvolti soprattutto le grandi organizzazioni sindacali e dove i termini dello scambio riguardavano da un lato l'accettazione di atteggiamenti responsabili in materia salariale e di politica dei redditi e dall'altro l'impegno alla difesa della piena occupazione e all'allargamento dell'area del welfare. La seconda, più triangolare che bilaterale, partecipata, quindi anche dalle grandi associazioni datoriali, ha riguardato la distribuzione dei costi in politiche di emergenza; politiche volte a consentire il risanamento necessario all'economia per entrare in Europa e a preludere nel tempo a un miglioramento della competitività e a condizioni soddisfacenti di crescita economica. Sono patti più delimitati nei contenuti e con protagonisti soggetti sociali il cui raggio d'azione poteva allora essere reputato coincidente con un largo spettro della società.

⁶ Un'attenzione, fra l'altro, per gli studi che io conosco, svolta a caldo sul Patto di Natale sulle implicazioni a priori del "modello", più che a freddo sul modo di funzionare effettivo di tali patti nell'area politica.

diverso se riferito alle centrali di categoria, ma perché in tal caso prevalgono altro tipo di considerazioni più che quelle contenutistiche.

Per intenderci, la mia impressione è che al primo livello menzionato l'autonomia di azione del Governo nell'impostazione delle linee fondamentali nei vari campi - in tematiche interne e esterne ai patti - non provochi quei risentimenti che si verificherebbero (e si verificano) quando sia disattesa la domanda di partnership non formale e non posticcia nelle fasi della traduzione di quell'impostazione (immodificabile nel nucleo sostanziale, ma aperta a opzioni nell'involucro) in provvedimenti. Basta ricordarsi quale benevolo beneficio d'inventario abbia accolto nel mondo dei contribuenti le deleghe Visco del 1996 (e, più tardi, quella Tremonti del 2001, pur entrambe calate dall'alto e non riferite a eventi concertativi), ma quale domanda implicita vi fosse di intervento diretto per la loro fissazione in provvedimenti normativi.

Su questa generazioni di patti non occorre equivocare. Attraverso lo "scambio di volontà," come lo definiva D'Antona, avviene un reciproco conferimento di forza politica; per il Governo è insita insita nel consenso che il suo 'indirizzo' riceve da una platea vasta di attori collettivi rappresentativi, per questi ultimi, è insita nel conferimento di legittimazione e visibilità (in forma inversamente proporzionale alla grandezza delle organizzazioni). Ma ciò che il governo riceve come contropartita è solo la volontà espressa dai suoi interlocutori di conformarsi agli obiettivi del quadro pattuito e di tenere suo interno l'azione rivendicativa verso il governo e verso terzi. La sanzione nel caso di mancato rispetto è per gli uni e per gli altri solo politica. Non vi sono obblighi di natura contrattuale. Questo spiega perché l'atteggiamento verso questo tipo di patti sia di fatto attendista e disincantato, qualcosa da giocare nel mercato politico⁷. Ciò che rende disincantato e densa riserve l'adesione delle categorie al patto - e lo pone più sul piano della ritualità (sia pura positiva e densa di significati politici) che dell'apertura di un circuito di partecipazione aperto e dinamico - è in primo luogo la genericità di obiettivi e strumenti, il piano di buone intenzioni su cui è posto, lo scarso convincimento circa la tempestività con cui i provvedimenti conseguenti (o supposti tali) potranno essere varati nella sequenza prevista⁸. Il patto non è in condizioni di dare in tempi brevi i frutti che può dare e favorire un rafforzamento della fiducia, per cui un minuto dopo

⁷ In un certo senso erano più vincolanti politicamente nella prassi i patti di vecchia generazione sottoscritti dai sindacati o da questi ultimi e le organizzazioni datoriali.

⁸ Chi non ricorda le disaffezioni seguite al Patto di Natale del 1998 e le recriminazioni di D'Alema nei confronti del Parlamento? D'altra parte, quando un collegato fiscale, che conteneva parti rilevanti delle misure su cui il Governo si era impegnato, varato in concomitanza della finanziaria per il 1999 viene approvato definitivamente appena prima della finanziaria per il 2000, si capisce che qui c'è un nodo cruciale. E d'altra parte, la stessa Casa della Libertà, con ben più consistente maggioranza parlamentare ha visto il primo dei provvedimenti dei cento giorni, varati a giugno, approvato a dicembre. La delega fiscale collegata alla legge finanziaria per il 2002 non è ancora stata approvata (anche perché il governo se ne è dimenticato).

la firma le categorie riprendono la loro autonomia di giudizio e di critica. In più, opera la riserva di chi spera che alla fine non vadano in porto provvedimenti potenzialmente sgraditi ma ricompresi nel patto o vengano varati provvedimenti omessi. Torniamo quindi al nodo del Parlamento, contro il quale finora si sono infranti e dissolti. Una maggiore capacità per il governo di determinare l'agenda dà non solo più credibilità ai patti, ma più autorevolezza da spendere (e quindi ambito di azione) al Governo.

Va detto, però, che al meglio questo modo di definire il programma in campo aperto consente a un governo dotato di visione, la possibilità di verificare (e ottenere) il consenso attorno ad una agenda organica per il Paese, registrare le domande che nascono dai rappresentanti degli interessi collettivi, orientando le categorie in un percorso coerente. Lo abitua al riconoscimento della sensibile differenziazione sociale che esiste e che non può più essere ricompresa nel raggio di azione delle organizzazioni rappresentative più grandi. Consente alle categorie di avere il quadro entro il quale orientare la propria azione e far valere gli interessi in un ampliamento delle logiche e in coerenza con la produzione di beni pubblici, dà a esse la possibilità di entrare in materie estranee alle loro competenze negoziali e di affrontare obiettivi che attengono, invece, a materia negoziale, ma che possono essere soddisfatte solo in sede politica.

Dal lato opposto, queste procedure possono imbrigliare un Governo, debole e in cerca di appoggi elettorali, nella paralisi dei veti incrociati, e ridurlo a mero notaio della composizione di interessi. Può risultare anche in qualcosa che sta nel mezzo. Non bisogna, tuttavia, esagerare con il pericolo dei veti incrociati. Un governo che senta tali veti come limite alla sua azione non è certo protetto da essi se evita di imbarcarsi in una strategia pattizia. Può avvenire, anche che il patto consenta di non subirne il peso se le categorie che sostengono (o accettano) i provvedimenti interdetti da una o più parti mantengono una partecipazione e forniscono una copertura al Governo. Le organizzazioni oppponenti sono libere di chiamarsi fuori dal patto, dopodiché tutto si definisce sul piano politico (è avvento così, non entro nel merito, per il Patto per l'Italia). Oppure può avvenire, nell'ambito della definizione del programma in campo aperto, che i di veti, invece, di diventare incrociati si neutralizzino a vicenda, se chi agita il proprio rimane, nello scrutinio reciproco delle domande e in quello posto dalle finalità ultime del patto, isolato e se la sfida che una categoria subisce alle sue prerogative su un versante finisce per bilanciarsi con quella che subiranno le altre su un altro versante.

3.3 La conclusione è che sul piano dei patti e della partecipazione degli interessi organizzati alla definizione del programma di governo non vi siano canali da attivare che non siano stati già rodati. Semmai il problema è su questo piano quello di porre il Governo in condizioni di preminenza e in

condizioni di mantenere una riserva dichiarata che gli consenta di esercitare la sua autonoma decisione di politica economica. Poiché ritengo che le ragioni politiche terranno la procedura pattizia come modo ricorrente in futuro di predisporre un programma di governo, sarà opportuno che ciò avvenga in condizioni che facilitino la possibilità che questi percorsi esplichino al meglio le loro potenzialità. E questo avviene quando più migliora il trade off tra capacità di scelta per il Governo e consenso sociale, quanto più il Governo è in grado di esercitare una funzione di guida e quanto più contenuta è la zona negoziale del patto e ben delimitata nei contorni la zona di politica economica cui il patto si applica. Nessun accorgimento istituzionale garantisce la sua qualità, fuori dalla volontà politica di farlo funzionare, magari in modo più vincolante politicamente, più dettagliato programmaticamente, ma che non neghi una dose di delega al Governo né lo legghi completamente in fase di impostazione delle politiche

Qualche condizione può, tuttavia, aiutare. Tra queste, l'autorevolezza che derivi al Governo da un assetto istituzionale che gli assicuri il ruolo preminente nel meccanismo legislativo. E, ancora, la qualità delle garanzie esistenti nel percorso istituzionale che mirano a dare espressione e voce agli interessi organizzati nella fase di traduzione normativa delle linee in cui si traduce l'impostazione governativa e nella verifica del "rendimento sociale e economico" (se mi è consentito il termine) di tali linee. Altre condizioni dipendono dalla "politica" quando questa offra un tipo surrogatorio e complementare di rapporto con il mondo variegato degli interessi produttivi, che parta dal programma della coalizione vincitrice e si allarghi al metodo di Governo, allorché entrambi siano basati su libri bianchi dove ciascun soggetto individuale o collettivo possa identificare in anticipo i cambiamenti proposti e le loro ricadute generali e particolari, identificando sé stesso in tali cambiamenti e partecipando da protagonista e da testimone a un processo di verifica, di discussione, di correzione, riequilibrio. Un rapporto di questo tipo che si stabilisse prima della sanzione popolare conferirebbe più forza e capacità di guida al Governo futuro (programma proposto) e successivamente vigente (programma applicato)⁹.

4. Crucialità della fase normativa

4.1 Per quanto possa sembrare paradossale, il coinvolgimento nel processo decisionale ha una domanda implicita dei portatori di interesse più in relazione a fasi di definizione della normativa che incida direttamente o lateralmente nell'ambito settoriale che nella definizione del contenuto dei patti.

⁹ Al contempo eviterebbe, prima, di rendere i programmi un parto generico e intellettuale e, poi, di generare un riformismo illuministico e paternalistico, che è stato un limite del centro-sinistra.

Le centrali rappresentative sono allora sotto la pressione dei propri aderenti, le sedi territoriali si mobilitano, sul territorio si diffondono assemblee e tavole rotonde in cui i rappresentanti istituzionali e gli stessi dirigenti di categoria vengono “audit”. La domanda di partecipazione al processo decisionale é chiede la permeabilità di una legge al contributo che arriva non solo da gruppi e organizzazioni, ma anche da singoli autonomi cittadini. Quand’anche le linee di impostazione siano date – e vi é sempre un grado di accettazione dell’autonomia del legislatore nel definirle – quella domanda riguarda la voce in capitolo e l’ascolto sulle opzioni e sulla definizione più minuta che quelle linee contengono al loro interno. É paradossale che sia così se si pensa che nei patti avviene la partecipazione alla definizione stessa del programma di massima. Ma anche essi hanno poi il banco di prova nella traduzione effettiva in provvedimenti di legge. É in quel passaggio al varco, oltre che ai provvedimenti di innovazione settoriale (inclusi quelli fiscali e amministrativi) e alla manutenzione di quelli in vigore che la società diffusa degli interessi rivolge la maggiore attenzione e pathos.

In realtà, ciò é meno sorprendente di quel che sembra e più strutturale. Il sistema rappresentativo non può monitorare, rispondere, regolare una vasta gamma di importanti sviluppi della società, che non sono alla sua portata. É un limite cognitivo, che ha una base oggettiva nella complessità della società e nelle continue innovazioni di natura tecnica e sociale che essa subisce. É un limite che il nostro condivide con altri (forse tutti) i sistemi rappresentativi. La logica legislativa rischia di portare verso il vertice e standardizzare ciò che nella società é particolare, variegato, autogestito: ogni intervento normativo rischia sempre di interferire (se non di colpire con l’accetta) con le regole proprie della sovranità organica. Esso provoca diffidenza, gelosia, disaffezione, mobilitazione¹⁰.

4.2 Sul piano parlamentare, quindi, la fase di messa a punto di una legge o di una sua revisione e correzione (o l’input che sorregge l’una e l’altra) si presenta come una parte delicata del rapporto tra processo decisionale e interessi. Qualsiasi innovazione istituzionale che strutturi e stabilizzi quel rapporto e che nella funzione decisionale faccia compiere al Parlamento passi verso una immersione

¹⁰ Questa e’ una ragione, ad esempio, per cui il compromesso sociale sancito su un piano di vertice ha, nella complessità della società odierna dei limiti: esso vive se e’ dotato di radici molecolari. Questo scarto tra complessità della società e condizioni sotto le quali prende corpo la legiferazione e sottolineato da Burns. Anche De Rita coglie il punto nel suo intervento al seminario “Obiettivi per la riorganizzazione dei sistemi normativi tra Parlamento e Governo” promosso da Comitato per la Legislazione (6 dicembre 1999). “Una società e’ complessa non perché non la capiamo, ma perché e’ fatta a strati, a circuiti, a soggetti diversificati...Molta normativa che una volta sarebbe stata regolamentare, oggi potrebbe addirittura essere prodotta dalle singole categorie (che possono disciplinare specifici settori) o da singoli sistemi con specifici statuti normativi...La resistenza [della macchina normativa] e il suo procedere contro tendenza sono fattori non secondari della disaffezione delle forze sociali e dei cittadini a quotare i propri interessi sul tavolo della legislazione generale.

nella complessità della società e ne attenui il ruolo puramente sancitorio, è cruciale. Certo, il Parlamento non potrà mai trasformarsi in un luogo di studio, né la figura del parlamentare essere diversa dal generalista, rappresentante di una sezione della società territorialmente definita, ma già la definizione della missione parlamentare nei modi che ho disegnato prima, aiuta, pur nella sua estrema parzialità rispetto al problema. Pensiamo a quanto poco investimento (in primo luogo di tempo e missione) fa il Parlamento in analisi d'impatto e inchiesta sulle leggi che vara (e quanto sia ritualistico quello che fa)¹¹

La strutturazione non può prescindere da un referente parlamentare appositamente dedicato per ogni legge (una Commissione ad hoc) che rappresenti l'intero Parlamento e che abbia il compito e prerogative speciali per portarla a definizione finale lavorando in partnership con il governo, ma che abbia anche la missione di verificarla congiuntamente al mondo degli interessi, istituzionalizzando il dialogo e l'inchiesta. Dovrebbe rientrare nelle sue prerogative - perché le procedure dovrebbero consentirlo - anche quella di mantenere aperta la porta a qualsiasi mutamento, in corso d'opera o in un futuro definito, sia reso necessario da una migliore valutazione degli aspetti problematici o dall'impatto effettivamente avuto.

5. Un esempio di riferimento parlamentare organico per i settori sociali nella fase normativa.

5.1 Poiché non si parte da zero, vorrei qui ripercorrere come testimone l'esperienza delle Commissioni parlamentari per la riforma dello Stato (fisco e amministrazione) della scorsa legislatura, non per riproporle come modello, ma per trarre da quell'esame alcuni elementi che aiutano in un cammino propositivo nella direzione tracciata.

Da quelle Commissioni traspaiono nuovi scenari nel rapporto Legislativo- Esecutivo come tradizionalmente intesi. Esse si sono rivelate un efficiente strumento, direi innovativo, di affrontare la transizione dalla centralità nell'esercizio della potestà e iniziativa legislativa alla centralità di indirizzo e controllo che più propriamente attiene al Parlamento (e che comunque si

¹¹ Cito, sempre dal medesimo seminario, Andreatta: "La realizzazione [dell'istruttoria normativa] fa parte degli interventi più urgenti da completare. Il metodo dell'istruttoria non è più un fattore di mera coerenza tecnica delle norme, e' invece uno strumento di conoscenza indispensabile in una situazione in cui tutti gli interventi normativi impattano su un universo saturo di norme e rischiano di determinare più effetti negativi e controproducenti di quelli voluti a causa di interdipendenze che sfuggono alla conoscenza "naturale" anche dei più esperti. L'istruttoria ricomponne il contesto nel quale ciascuna decisione può essere adeguatamente valutata da chi la propone e da chi intende opporsi o comunque verificare ragioni e obiettivi....Per il Parlamento poter disporre di una informazione accessibile, tecnicamente qualificata, verificata e verificabile, e' una questione di primaria importanza, cui si lega la possibilità di sopravvivenza di un dibattito politico che si riavvicini alla realtà e che riesca a individuare le questioni veramente importanti per la comunità nazionale"

sostanza nell'ultima voce in capitolo sugli atti legislativi). Sono state strumento anche di rapporto più strutturato e positivo con gli interessi organizzati¹².

Tali commissioni sono partite casualmente senza un compito ben stabilito né dalla legge istitutiva, né dalla prassi, se non quello di vigilare sul rispetto delle deleghe. Si sono strada facendo trasformate in veri e propri partner del Governo nell'elaborazione delle norme delegate e nella loro messa a punto definitiva, incorporando in contemporanea un dell'input cognitivo portato dalle categorie (e perfino da singoli cittadini) rispetto al quale hanno funto da punto di raccolta e filtro di valutazione. Di fatto ogni delega è stata sottoposta non (o non solo) al vaglio della sua rispondenza al dettato originario, ma ad un esame di merito da cui sono scaturiti elementi di correzione sostanziale, di riscrittura di parti, di integrazione, di valutazione di opzioni alternative; il tutto non in contrapposizione al testo governativo ma in dialogo costante, anche se dialettico, col Governo stesso. A ciò si è aggiunto l'esercizio di una funzione di indirizzo su materie che si incrociavano con quelle trattate dalle deleghe, ma che, esulando dalle stesse, richiedevano successivi provvedimenti da emanare a completamento del quadro legislativo. Ogni parere si è configurato come un atto di indirizzo dotato di forza politica tale da poter essere difficilmente disatteso (e comunque il governo doveva motivarne le ragioni).

La forza di queste Commissioni è stata la capacità e possibilità di simulare l'operazione e gli effetti di ogni singola proposta di legge attraverso l'impatto rivelato dagli attori sociali coinvolti (anche testimonianze locali e personali), con loro concorso e potere di segnalazione¹³. Una prova sul campo, quindi, dell'idoneità della legge a trovare attuazione nell'ambito necessariamente variegato cui si applicava. Percorso sul filo del rasoio che può facilissimamente trasformarsi in un rapporto di tipo lobbistico, dati i precedenti di scambio politico di cui si sono nutriti rapporti di questo tipo nel passato. Percorso, però, che, una volta internalizzata dalle categorie l'assenza di qualsiasi spazio per il "mercato politico" (anche per dati oggettivi: non è discussione l'asse

¹² Attraverso queste Commissioni si è affermato un modello interessante: il Governo si presenta al Parlamento con uno schema organico di revisione di parti della legislazione, il Parlamento ne discute (ma a questo scopo, a differenza di ciò che è avvenuto, deve darsi tempi e modalità adeguate e altrettanto, il Governo deve far precedere quello schema organico da un Libro Bianco), e, dopo l'approvazione, il lavoro congiunto di affinamento si produce in Commissioni che sono sintesi del Parlamento e che lavorano con il Governo e i destinatari per tradurre quello schema in leggi.

¹³ Il contesto di approfondimento sia sul piano tecnico che politico, reso possibile dalla snellezza e a tempo stesso rappresentatività dell'organo (sia formale: delega ad esaurire operativamente l'analisi degli atti concessa ad esso dal Parlamento, sia sostanziale: lavoro congiunto con il Governo) ha consentito all'opposizione di avere più voce in capitolo e maggiori possibilità di intervento nel merito anche per il principio, che è valso per questo tipo di Commissioni ma che non è la prassi delle Commissioni ordinarie, di considerare sempre emendabile il documento originariamente proposto dal relatore, anche con l'opinione contraria di quest'ultimo.

portante della legge), può dimostrarsi estremamente proficuo se diventa una collaborazione triangolare per mettere a fuoco i passaggi chiave di una legge, pulirla da eventuali effetti indesiderati, fare emergere i punti problematici e, soprattutto, quelli su cui si concentra la discrezionalità non sindacabile della scelta politica, operata nel suo complesso a monte, al momento della concessione delle deleghe. Questo tipo di partecipazione delle parti sociali al procedimento normativo induce le stesse ad assumere una visione non settoriale.

Ciò che ha reso nodali le Commissioni bicamerali nella definizione finale del testo normativo è anche la preclusione al governo di apportare modifiche al testo originario, senza l'indicazione specifica della Commissione, rendendo quindi quest'ultima il terminale per tutti i nuovi elementi venuti in valutazione. Attraverso queste prerogative, il processo di legificazione diviene un fatto composito, in divenire continuo, capace di estendersi e adattarsi a casistiche e problemi non necessariamente identificati all'inizio.

Più ancora, se si considera la prerogativa concessa al Governo di ritornare sulla legge entro un due anni dall'entrata in vigore, attraverso il passaggio dalla Commissione preposta, per interventi correttivi e migliorativi. E questo ha reso sistematica la collaborazione tra attori collettivi e Commissione, perché ha imposto un'attività di inchiesta e verifica continuativa in presenza di effetti secondari non considerati, di cattiva adesione della generalità delle norme ai casi particolari, di migliore valutazione del contesto. Potrei dare in questo campo un quadro vastissimo di testimonianze sorte durante la riforma fiscale, in una materia che toccava da norme civilistiche, alla disciplina amministrativa e fiscale, ad aspetti organizzativi e procedurali dell'Amministrazione, fino alle procedure e impostazioni fiscali vere e proprie, in cui effetti secondari si producevano in modo dirompente sull'attività di alcuni settori. La cosa interessante è che è stata spesso la Commissione a farsi parte attiva affinché il Governo usasse le sue prerogative, con nuovi atti di indirizzo e segnalazione nei quali teneva conto anche di indagini interne commissionate alle categorie produttive in risposta a domande specifiche. A volte gli interventi correttivi sono venuti come conseguenza della maturazione degli indirizzi in un primo tempo trasmessi al governo o delle valutazioni ad esso affidate.

6. L'insegnamento per utili innovazioni parlamentari

6.1 Quali sono gli insegnamenti da estrarre da questa esperienza e che possono essere elevati a modello generale?

Due in particolare. In primo luogo la necessità di superare il modello delle Commissioni permanenti (forse non tutte) per un modello di commissioni ad hoc atto per atto (bicamerali, se bicamerali, ma anche unicamerali). Ciò nell'ambito di un Parlamento che affidi consapevolmente ad esse il compito sia di lavorare in partnership con il Governo per portare a testo definitivo la legge (o le leggi) specifica per cui sono state costituite, sia la verifica attorno alla sua operatività potenziale prima e al modo in cui ha funzionato poi. Un affidamento che deve avvenire con prerogative molto forti e con carattere di autonomia rispetto al resto del Parlamento (eventualmente chiamato a esprimere un sì o un no al testo finale)¹⁴. In tal modo esse hanno la possibilità di divenire organici referenti dei mondi settoriali che costituiscono l'ambito di quella legge, ma anche la possibilità, in quanto organismo dedicato e agile, di mantenere l'organicità della legge con la sua ispirazione e di tenere costantemente come guida il suo rapporto tra costi e benefici. Questo è particolarmente utile in politiche generali che attraversano più settori e hanno bisogno di verifiche sulla coerenza integrata delle discipline e delle regolazioni.

Perché non sarebbe possibile affidare la stessa missione alle Commissioni ordinarie come sono oggi?. Rispondo alla luce del mio giudizio su quanto l'esperienza delle Commissioni speciali si sarebbe potuta replicare in quelle ordinarie, con il ruolo che queste hanno nell'ordinamento e le prassi in esse instaurate. Il processo di emendamento delle leggi è disordinato e svolto di rimessa ed è di facile accesso alle lobby. La composizione è quella rigida, spesso stabilita all'inizio della legislatura, e non quella mirata per l'occasione, le competenze presenti sono o troppo specializzate o troppo decentrate rispetto agli interventi richiesti, che sono il più delle volte di carattere intersettoriale; le audizioni e memorie non danno in sé una capacità di interlocuzione con le categorie, la quale ha bisogno di momenti più informali di lavoro comune, e di una missione specificamente dedicata; il rapporto con il Governo è più frammentario e, in un certo senso, più formale. In queste condizioni, anche il potere di indirizzo è meno efficace. Vi è, poi, nel procedimento referente una potenzialità di deresponsabilizzazione, perché il provvedimento ha il passaggio decisivo in Aula. La prassi parlamentare non rende, poi, le Commissioni permanenti attuali idonee a curare provvedimenti che devono essere varati in blocco in una articolazione organica di leggi (le leggi di riforme strutturali). Se la filosofia pattizia e concertativa che muove l'attuale impostazione nelle decisioni di politica economica va mantenuta, il suo naturale complemento a livello di istituzioni parlamentari è costituito da Commissioni ad hoc (con prerogative rafforzate) del tipo del tipo di quelle bicamerali che hanno funzionato per la riforma

¹⁴ Ben venga poi se nel contorno la Camera e' ridotta in numero, viene istituita la Camera delle Regioni, ecc. ecc. ecc. e muoia l'inefficiente ritualita' ottocentesca del Parlamento che conosciamo. Ma non sono temi su cui soffermarsi ora.

dello Stato nella scorsa legislatura. Esse svolgono un ruolo di raccordo Governo-interessi che é squisitamente politico.

6.2 Il secondo insegnamento é l'utilità della riserva per il Governo di intervenire in modo correttivo entro un periodo stabilito dall'entrata in vigore della legge con un semplice decreto. Eleverei questo a modello generale. Serve a sdrammatizzare la definitività delle norme che entrano in vigore e impone la verifica, l'indagine, e l'ascolto delle testimonianze, procedimenti che vanno in qualche modo istituzionalizzati e formalizzati. La fase di revisione e manutenzione delle normative (anche potenziale) é una fase altrettanto partecipata soggettivamente dal mondo degli interessi, con forte domanda di collaborazione e coinvolgimento nell'elaborato legislativo.

La complessità della società é tale per cui molti effetti indesiderati possono rivelarsi durante l'applicazione delle norme. Di solito la tipologia per cui una legge é pensata non aderisce alla generalità dei settori cui si applica; inoltre, una nuova norma può avere a cascata influenza sull'apparato normativo esistente. Occorre darsi il tempo e procedure accorciate di intervento affinché indagini conoscitive e testimonianze settoriali possano convogliare con sistematicità l'informazione verso il Parlamento e il Governo. Un'innovazione utilissima, quindi, se la correzione ha possibilità di avvenire in modo agile e se la verifica é una finalità sistematica del parlamento a cui esso dà spazio e missione nel suo modo di funzionare. Utilissima se il canale di trasmissione delle testimonianze e informazioni é collaudato e dedicato.

Che il processo normativo possa diventare un laboratorio in continua attività non deve spaventare; é un impatto strutturale che la complessità dei sistemi e la tecnicità dei problemi, la cui espansione é continua, ha sulle assemblee legislative. Scrive Burns: “ Le leggi odierne non soltanto richiedono una maggiore varietà di input tecnici e informativi (indagini conoscitive; analisi); ma, paradossalmente debbono essere considerate sempre più come testo di massima, i cui effetti e la cui tenuta sono incerti in un mondo complesso e dinamico come quello attuale. In generale, considerate queste condizioni, le leggi appaiono come strumenti normativi rudimentali. Ad esempio, (a) le innovazioni tecniche possono rendere una legge obsoleta in brevissimo tempo. (b) Le leggi, le normative, i programmi sono sempre sperimentali quando vengono inseriti in un contesto complesso, e debbono sempre venire adattati e modificati in considerazione di situazioni complesse e dinamiche. (c) Le situazioni a cui le leggi si applicano sono molto diverse tra loro, in parte a causa di un aumento della complessità, e in parte perché gli attori hanno maggiori conoscenze, sono più consapevoli e sensibili circa le diversità e le differenze (mentre prima veniva prestata maggiore attenzione alla standardizzazione e alla semplificazione di ogni cosa. In definitiva, le leggi formali non sono l'unico modo per strutturare e disciplinare la vita sociale”

7. L'allargamento del quadro: autogoverno e mobilitazione di altre istituzioni

7.1 Dobbiamo chiedersi a questo punto se il quadro istituzionale non possa essere arricchito: se nel confronto con gli interessi collettivi e nell'istituzionalizzazione del ruolo di questi nel processo decisionale e cognitivo il Parlamento non possa essere coadiuvato - tenendo funzioni di controllo di ultima istanza e puntando molto sull'autogoverno - da istituzioni che fungano con esso da trait d'union. Il rapporto diretto con le categorie non é l'unico modo per dare veste formale alla partnership, dare verifica all'operatività delle leggi e orecchio alle segnalazioni sul campo. Questo può avvenire, in parallelo, dando una diversa rilevanza in sede istituzionale e maggiore rappresentatività a istituzioni che siano espressione diretta di questi interessi e che siano di natura pubblica o semipubblica; istituzioni per le quali va disegnata una interlocuzione col Parlamento più formalizzata, fluida e resa autorevole. Il problema é ovviamente quale istituzionalizzazione e quale rappresentanza.

Il riferimento più ovvio va al Cnel, ma oggi é una sorta di orpello (la cui funzione per i patti territoriali é risultata un pò posticcia), senza prestigio e senza effettiva voce in capitolo nella consulenza sulla politica economica; una sorta di ufficio studi, dedito alla convegnistica. Deve diventare qualcosa di diverso. Ad esempio, potrebbe divenire la sede deputata esterna alla verifica sul campo di leggi in cui gli attori sociali rappresentati siano coinvolti, o alla raccolta di segnalazioni sul territorio che vadano nella stessa direzione. Già oggi il parere del Cnel può essere richiesto su leggi in discussione. Ma é un atto formale di scarso peso politico. Il Cnel, ad esempio, ha bocciato la delega Tremonti sul fisco senza che questo abbia suscitato reazioni, pesato politicamente o fatto semplicemente notizia. Non é questo ciò a cui mi riferisco, ma a una deputazione formale del Cnel per questa funzione, con una formula che imponga la motivazione-risposta del Parlamento per le osservazioni non accolte.

Certo, questo chiama in causa la rappresentatività del Cnel, le modalità attraverso le quali arrivi alla formulazione dei suoi elaborati da trasmettere al Parlamento, i diritti di voto per adozioni a maggioranza degli stessi. Quindi un altro Cnel rispetto a quello che opera oggi, dotato di un parlamentino rappresentativo del peso che interessi organizzati (e no) hanno nella società (inclusi quelli afferenti al Terzo settore e ai consumatori), al cui progetto occorre lavorare in stretta complementarietà con il disegno relativo ai processi concertativi. Quel parlamentino potrebbe essere eletto sulla falsariga di come lo sono altri organi di autorappresentanza (il Cun, ad esempio).

Solo allora si può pensare ad una prerogativa che preveda che gli eventuali punti problematici che il Cnel segnali al Parlamento sul funzionamento di una legge che sia ancora nei termini dell'intervento di revisione siano rinviati all'esame della Commissione specificamente dedicata all'argomento e da questa obbligatoriamente messi all'ordine del giorno, accolti (o accolti parzialmente) e trasmessi al Governo, o respinti. Le technicalities, che sembrano a volte irrisorie per il legislatore generalista, sono di vitale importanza per il settore interessato.

Si può pensare a mote altre funzioni e deleghe, di cui dirò. Ovviamente il Cnel é autorevole non solo per le prerogative che acquisisce in relazione alla sua rappresentatività, ma anche se si afferma esso stesso come punto terminale di raccolta di segnalazioni e verifiche condotte da altri organi sul territorio. Possiamo allora pensare al Cnel non solo come interlocutore diretto del Parlamento verso l'alto, ma delle Camere di Commercio verso il basso. Anche qui c'è materia di ampliamento del quadro istituzionale, se queste ultime, che dovremmo pensare e disegnare in modo più proprio come stanza di rappresentanza sul territorio delle istanze economiche e produttive (incluse le imprese sociali e i consumatori), istituiscono formalmente la funzione volta a convogliare verso l'alto (ma solo indirettamente al Parlamento) indagini e verifiche sul campo del modo di operare di una legge e dei punti stimati problematici.

7.2 Non si esaurisce qui la tipologia che può essere percorsa nelle relazioni tra associazioni di interesse e Parlamento, finalizzate alla messa a punto dell'intervento o alla manutenzione del quadro normativo. Anche la valorizzazione dell'autogoverno dei corpi sociali, attraverso i compiti affidati alle loro rappresentanze può rientrare in essa. Compiti non solo riferiti alla sorveglianza interna o alla gestione di una legge, quanto alla definizione stessa degli statuti e delle regole riguardanti quei corpi; statuti e regole dei quali sia necessario un riconoscimento pubblicistico. É ovvio che il Parlamento deve elaborare, discutere e tracciare le linee guida e i principi non controvertibili del quadro normativo settoriale, ma può lasciare poi ai corpi interessati l'elaborazione delle opzioni interne a quelle linee, salvo tenersi l'ultima parola (delegata alle Commissioni appositamente dedicate o al plenum) per l'approvazione o il rinvio al mittente dell'elaborazione finale. Noi abbiamo esempi che vanno in questa direzione nella legge sulle Fondazioni bancarie, che non fissa uno statuto standard - dalla composizione degli organi alle finalità perseguite -, ma lascia che le singole unità lo elaborino nell'ambito di linee guida della legge, riservando al Ministero del Tesoro l'approvazione di merito e di conformità. E, anche per quanto riguarda le cooperative, la legge fa delega alle centrali associative della sorveglianza sull'esistenza di condizioni di scambio mutualistico tra i propri soci, sanzionando la perdita di

qualità di socio con la perdita delle agevolazioni fiscali. Questo é un modello che può essere replicato in una funzione molto più estesa.

Mi spiego meglio. Anche in assenza di una definizione formale di queste tipologie procedurali, non vedo perché, ad esempio, non sia stata delegata alle associazioni rappresentative di categoria, la riforma delle professioni, una volta fissati in modo inequivocabile i principi direttivi da rispettare nelle forme di autodisciplinamento e la distinzione tra ordini e associazioni. Forse la ragione é nel fatto che siamo (come centro sinistra) partiti col piede sbagliato puntando allo scioglimento degli ordini, quale malinteso passaggio di liberalizzazione delle società. É mio opinione che noi abbiamo innovato moltissimo nell'organizzazione dello Stato, prefigurando una delega a queste figure di funzioni di tipo pubblicistico; funzioni una volta competenza dell'Amministrazione centrale. Mi riferisco, ad esempio al visto pesante e di conformità in campo fiscale, al ruolo di ingegneri e architetti nella certificazione nelle ristrutturazioni immobiliare e nel libretto di fabbricato, e via discorrendo fino ai nuovi compiti di controllo dati ai notai. Molto potevamo andare avanti in questa direzione. Poi, invece di elaborare su quanto noi stessi introducevamo di innovazione, siamo stati schizofrenici nel perseguire l'apertura piena di questi ordini, non capendo che la garanzia per lo Stato consisteva proprio nell'esistenza di uno scrutinio rigoroso all'ingresso. É ovvio che ciò possa risultare in una gestione restrittiva, ma é un rischio da correre, che comunque poteva essere evitato con una serie di accorgimenti di contrappeso, sempre pretesi nella fissazione delle linee guida¹⁵.

Nel percorso che sta di fatto seguendo quella riforma (o che ne seguono altre), gli ordini e le associazioni in parte l'autogestiscono ugualmente, formulando proposte, interagendo col Governo, formando tavoli tecnici ma ciò avviene nell'informalità, discrezionalità e opacità delle trattative tra Governo e categorie, mentre il processo che io peroro fa perno su un Parlamento che (anche su sollecitazione governativa) traccia linee irrinunciabili essenziali di regolazione settoriale, ma che rinuncia ad una elaborazione completa per lasciarla all'autogoverno settoriale, salvo l'assenso di conformità o il rinvio motivato dell'elaborazione finale. E non escluso che lo stesso processo possa riguardare aree dove non é solo l'apparato normativo e regolamentare a essere in discussione, ma interventi settoriali che incidano sul bilancio, per i quali, una volta fissati gli impegni in quantità, le modalità di accesso e i requisiti per usufruirne siano lasciati alla autoregolamentazione settoriale. La riforma del commercio sarebbe stata eligibile per questa modalità.

¹⁵ E' come quando, invece di puntare allo scrutinio rigoroso nell'accesso allo docenza universitari; abbiamo preso spunto da alcune deviazioni per adottare la logica sindacale dell'apertura, col risultat di immiserire l'Universita' (e la scuola). Comunque, in questi casi di delega e' il Parlamento a dir l'ultima parola, traducendo in legge o dando l'assenso alle disposizioni e previsioni previst nell'autoregolamentazione.

Vi é comunque un principio da soddisfare in questo modello: che qualsiasi autoregolazione delegata, di natura pubblicistica quindi, debba rispettare gli interessi di coloro che sono esterni al settore che ne é oggetto e soggetto e sui quali ricadranno comunque gli effetti di quella regolazione. Mi riferisco a concorrenti, consumatori, utenti o altri. Per cui é bene che la delega corrispondente, sebbene affidata alle rappresentanze settoriali, sia svolta sotto l'égida del Cnel (trasformato) e che sia il Cnel a trasmettere al Parlamento, come suo documento, l'elaborato finale.

I limiti cui può essere portato il modello dipendono dal buon senso. Sarà comunque il Parlamento in tale modello a decidere dove delegare e sarà ad esso riservata l'ultima parola in capitolo.

7.3 Non escludo in questo modello che la stessa iniziativa di proporre regolamentazioni di natura pubblicistica o interventi sulla normativa esistente possa venire dalle stesse parti in causa, prima che qualsiasi delega sia ad esse stata concessa. Già ora molti degli elaborati che danno luogo a proposte di legge (e successivamente a normativa) provengono dall'elaborazione di uffici studi di organizzazioni di settore e sottoposti al Governo¹⁶ (magari passando per singoli parlamentari). Ma é un rapporto non trasparente, non lineare, fatto di rapporti personali, non di diritti e procedure. Possiamo, invece, pensare che con un passaggio dal (nuovo) Cnel questi elaborati possano venire trasmessi ufficialmente al Parlamento e acquisiti come materiali speciali e, se ritenuto dal Parlamento necessario, trasmessi al Governo, con delega per arrivare ad un progetto definitivo. Non é lo stesso modello, ma nemmeno lontano da quanto previsto dal patto di Natale, dove si prevedeva che le parti sociali potessero assumere l'iniziativa di intervento normativo, trovando, se coerente con gli orientamenti precedentemente espressi dal Governo o previa verifica con Governo, l'impegno del Governo stesso a farla propria e sostenerla e promuoverla nelle sedi parlamentari ("anche utilizzando forme di consultazione permanente con le stesse parti"). Una previsione, tuttavia, rimasta inapplicata.

8 Conclusioni

I patti che si sono andati affermando tra Governo e parti sociali hanno potenzialità di essere un momento alto di economia elaborata dalla politica, di cooperazione sociale di sforzo unitario del Paese di darsi obiettivi condivisi. Abbiamo bisogno, tuttavia di una riflessione che esplori le condizioni e gli assetti istituzionali che diano al Governo forza, autonomia e capacità di scelta e di

¹⁶ Un esempio: l'Abi aveva preparato il progetto sulla cartolarizzazione molto tempo prima che la cartolarizzazione fosse normata dal parlamento.

guida nella fase di impostazione delle politiche. In primo luogo, trovandola nel rafforzamento del suo ruolo nella fase legislativa. Poi anche nel rafforzamento del mandato elettorale, allorché i programmi politici divengano meno generici e ambigui e siano già elaborati nell'interazione con gli attori sociali e le loro molteplici espressioni organizzative.

Allo stesso tempo, abbiamo bisogno di una riflessione sui possibili assetti istituzionali che offrano il massimo di partnership auspicabile e di delega autoregolativa agli interessi organizzati (e non) nel processo decisionale, collocando questi sviluppi al livello del processo effettivo di definizione finale delle leggi, di verifica e monitoraggio nella normativa. Partecipazione e coinvolgimento a quei livelli può essere trovato in un ridiverso disegno delle funzioni parlamentari e in istituzioni intermedie di raccordo col Parlamento capaci di essere rappresentative delle istanze organizzate e avere autorevole ruolo istituzionale.

La riflessione su questi temi non é in queste note che appena abbozzata. Mi accontento di aver posto il punto.