



Una ipotesi di riforma del CNEL **(Appunto per una discussione)**

di Giorgio Macciotta

10 novembre 2009

1. Nel corso dell'estate è stata prospettata un'ipotesi di autoriforma del CNEL a partire dai risparmi sui costi per il funzionamento degli Organi istituzionali (Ufficio di presidenza e Consiglieri, comprensivi di indennità e rimborsi spese). Il problema del CNEL non è, certo rappresentato da un eccesso di costi: rispetto ad impegni definitivi pari nel 2000 a 19,7 milioni di € il consuntivo 2008 ha evidenziato impegni definitivi pari a 18,2 milioni di €, con una riduzione della spesa pari all'8,2%. Se l'evoluzione della spesa nel periodo fosse stata pari a quella complessiva della P. A. (che è cresciuta del 37,8%) si sarebbero dovuti registrare impegni pari a 27,15 milioni di €. Se l'adeguamento fosse stato limitato a quello di crescita del PIL nominale (pari al 28,9%) avrebbe dovuto comportare impegni pari a 25,4 milioni. Quello, più limitato, al solo tasso di inflazione (21,45% tra il gennaio 2000 e il dicembre 2008) avrebbe comportato impegni pari a 23,2 milioni di €. Si comprende come il tema del risparmio sia un tema del tutto marginale. Tale giudizio è ancor più fondato se si considera che del totale della spesa del CNEL quella imputabile al funzionamento degli Organi istituzionali del CNEL ha rappresentato solo il 25,7% del totale. Ipotizzando un dimezzamento dei componenti (con problemi politici rilevanti, e quasi insolubili, nella determinazione dei pesi tra le diverse rappresentanze sociali) il risparmio non supererebbe i 2 milioni di €. Le restanti poste di bilancio sono relativamente rigide essendo destinate alla remunerazione del personale, alla manutenzione della sede, ad alcuni servizi particolarmente pregiati (rapporto sul mercato del lavoro, osservatorio sull'immigrazione) e/o difficilmente eliminabili (archivio dei contratti).

2. Ciò non significa che non vada affrontato il problema di nuovo assetto del CNEL, concentrando l'attenzione sulle due funzioni fondamentali (espressione di pareri e iniziativa legislativa) partendo dalla constatazione che il potere di iniziativa legislativa è sempre stato esercitato in modo assai discreto e senza significativi risultati e che anche in relazione ai pareri sui grandi temi economico-sociali, che dovrebbero rappresentare l'asse del contributo delle forze sociali alla prospettazione di soluzione dei problemi del Paese, il ruolo del CNEL è sempre più marginale.

Una riflessione può partire dalla considerazione, formulata fin dal 1994 secondo la quale “in una società caratterizzata dalla piena libertà dei diversi interessi di organizzarsi, di esprimersi e di raggiungere intese, un organo che dovrebbe farsi portatore del complesso di tali interessi, tra loro contrastanti, osservando le regole che sono proprie delle istituzioni, (è) destinato ad atrofizzarsi. A meno che non riduca il suo ruolo a compiti meramente ricognitivi e dimostri di saperli svolgere meglio di altri” (Luciano Ventura, Commentario della Costituzione, articolo 99, Zanichelli, 1994).

Negli anni successivi a quella valutazione il processo di coinvolgimento delle parti sociali si è accentuato in attuazione degli accordi del '92/'93, in materia di politica dei redditi (governi Amato e Ciampi), ed è stato formalizzato nel Patto di Natale del 1998 (Governo D'Alema) e nel Patto per l'Italia del (Governo Berlusconi). Prima dell'assunzione formale dei principali documenti di politica economico finanziaria (DPEF, Legge finanziaria) ma anche di altri atti significativi in materia di economia e di lavoro le parti sociali sono formalmente consultate in riunioni presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Numerosi sono poi gli incontri formali e informali dei singoli

Ministri in relazione ai provvedimenti di loro competenza. Prassi analoghe esistono a livello regionale e locale per i profili di competenza di quelle istituzioni. Ci sono poi i momenti di vera e propria contrattazione relativi al ruolo della P. A. come datore di lavoro.

Non si tratta di una prassi soddisfacente. In particolare per quanto riguarda i confronti più generali (DPEF, Finanziaria) il confronto si esaurisce, sempre più spesso, in una illustrazione di generici obiettivi, senza indicazione di cifre che consentano effettive valutazioni di merito.

C'è una crescente marginalità del CNEL ma non mancano episodi in apparente contro tendenza. Per limitarsi solo a quello più recente la legge 15/2009 ha previsto (articolo 9) che il CNEL, *“In attuazione di quanto previsto dall'articolo 99 della Costituzione,:*

a) redige una relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini;

b) raccoglie e aggiorna l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico, con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello, predisponendo una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale;

c) promuove e organizza lo svolgimento di una conferenza annuale sull'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche, con la partecipazione di rappresentanti delle categorie economiche e sociali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di studiosi qualificati e di organi di informazione, per la discussione e il confronto sull'andamento dei servizi delle pubbliche amministrazioni e sui problemi emergenti”.

Si tratta di compiti che travalicano largamente la capacità operativa dell'attuale CNEL sia per le sue modalità di funzionamento sia per la struttura di supporto agli organi di decisione politica. Ma la recente legge 15 /2009 mostra che non è, peraltro, venuta meno l'esigenza di un coinvolgimento formale delle parti sociali su aspetti rilevanti dell'attuale dibattito economico-sociale.

Occorre ripartire da qui per un rilancio essendo chiaro che l'ipotesi di sostituire la prassi vigente instaurando una fase nella quale il CNEL sia l'unica sede della consultazione e dell'espressione di motivati pareri che esprimano la voce del multiforme mondo delle forze sociali pare, peraltro, del tutto impraticabile.

3. Un'ipotesi di riforma potrebbe partire dalla combinazione di due elementi. Un primo filone di riflessione potrebbe essere costituito dall'ipotesi di lavoro a suo tempo formulata da Luciano Ventura (l'accentuazione del contributo di merito su temi determinati) valutando se e come essa sia funzionale anche a rimuovere alcuni dei problemi che la prassi attuale ha fatto emergere. Un secondo filone di riflessione potrebbe svilupparsi a partire dalle innovazioni rese indispensabili, in materia di definizione degli obiettivi di politica economico-sociale, dal nuovo assetto di poteri conseguente il Titolo V della Costituzione.

È forse utile partire da questo secondo aspetto che è di particolare attualità in relazione alla formulazione dei decreti delegati a norma della legge 42/2009. Il nuovo Titolo V trasferisce alla competenza di Regioni ed Enti Locali rispettivamente le competenze legislative (articolo 117, commi 3 e 4) e amministrative (articolo 118) su una molteplicità di materie con rilevanti effetti sulla dislocazione degli effettivi poteri di spesa. L'articolo 119 della Costituzione garantisce che le risorse assegnate ai livelli istituzionali infrastatali sono assegnate “senza vincoli di destinazione”, devono essere adeguate a consentir loro di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” e sono gestite in “autonomia finanziaria di entrata e di spesa”. La dimensione di tali risorse è tale da rendere praticamente impossibile all'Italia, senza adeguato coordinamento, il rispetto “dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”. Pensare di governare la finanza pubblica con la sola manovra del bilancio dello Stato o di proseguire in una prassi di subordinazione delle scelte di bilancio delle regioni e degli Enti Locali a quelle decise con la legge finanziaria dello Stato è chiaramente in contrasto con la realtà costituzionale.

Malgrado le norme costituzionali, peraltro, anche nel rapporto con il sistema delle autonomie la prassi governativa di coinvolgimento non si discosta, nella sostanza, da quella,

insoddisfacente, praticata nel rapporto con le parti sociali. L'esistenza di un vincolo formale (la presentazione dei documenti di bilancio, prima della loro approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, alla Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28/8/1997, n. 281) non impedisce che, spesso, la consultazione si svolga senza formale trasmissione dei testi dei provvedimenti e, soprattutto, senza cifre.

Se si considera il ruolo nuovo che le Regioni e gli Enti Locali dovrebbero svolgere nella determinazione delle concrete decisioni di spesa, attraverso leggi e procedimenti amministrativi, e il ruolo che nei territori e nei singoli settori svolgono le parti sociali è del tutto evidente l'esigenza di un loro maggiore e più strutturato coinvolgimento in un processo di costruzione "democratica" degli obiettivi condivisi di politica economica e sociale.

Non si tratta, naturalmente, di ipotizzare procedure che paralizzino la decisione e attribuiscono una sorta di diritto di veto a istituzioni locali o rappresentanze sociali. Il problema è quello di garantire un coinvolgimento "reale" e una decisione finale consapevole dei margini e delle motivazioni di un eventuale dissenso.

In tale direzione la legge costituzionale 3/2001, nel disporre una rilevante redistribuzione di poteri, prevede (articolo 11/2) meccanismi particolarmente stringenti per consentire che decisioni parlamentari su determinate materie, assunte in difformità dal parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali (integrata con le rappresentanze dei poteri locali), siano possibili solo con la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto. Tra queste materie rientrano anche le disposizioni di coordinamento della finanza pubblica e le scelte di obiettivi che si esprimono attraverso i documenti di bilancio.

Muovendosi nella stessa direzione la recente legge 42/2009, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ha previsto meccanismi di emanazione dei decreti delegati che rendano particolarmente rilevante il parere espresso dalla Conferenza unificata.

Lavorando su una simile evoluzione della normativa si potrebbe, con le opportune variazioni, prevedere che la consolidata prassi di consultazione delle forze sociali sulle tematiche di loro interesse si svolga attraverso la trasmissione al CNEL dei documenti costitutivi della manovra finanziaria e di quelli (opportunamente tipizzati) in materia di mercato del lavoro e stato sociale per un parere obbligatorio (anche se ovviamente non vincolante) da allegare alla relazione introduttiva dei testi presentati in Parlamento

Una simile procedura, naturalmente, costringerebbe il CNEL ad elevare significativamente la qualità del lavoro istruttorio svolto e renderebbe, inevitabilmente, più stringenti i momenti di confronto con le parti sociali.

Per realizzare una simile svolta occorrerebbe rivedere la legge del 1986 che regola i compiti e le modalità di funzionamento del CNEL e, a valle, il regolamento interno di funzionamento del CNEL.

In particolare occorrerebbe:

- Introdurre una categoria di pareri obbligatori anche se non vincolanti nell'attuale articolo 11 della legge 936/1986;¹

¹ A tal fine andrebbe profondamente ripensato l'attuale articolo 11 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 (Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) che prevede, per l'attività consultiva, solo la categoria dei pareri facoltativi. Occorrerebbe invece prevedere che il Governo, in relazione ad un limitato set di materie relative alle gradi misure in campo economico-sociale (e in ogni caso sui provvedimenti in materia di Bilancio), abbia l'obbligo di chiedere al CNEL un parere preventivo e, insieme, di allegare tale parere al testo presentato al Parlamento. Il significato di una tale disposizione sarebbe ancora maggiore se si prevedesse, in relazione a tale categoria di pareri, una discussione, in sede CNEL, alla presenza del Presidente del Consiglio o di un suo delegato. A tal fine nell'articolo 11 potrebbe essere inserito un comma 1 bis che preveda che "1 bis La richiesta di parere è obbligatoria sui disegni di legge e sui documenti che riguardano". In tal caso il parere è richiesto prima della trasmissione dei provvedimenti al Parlamento e la discussione, in sede CNEL, si svolge alla presenza del Presidente del Consiglio o di un suo delegato. Il parere del CNEL formulato a norma del successivo articolo 14, comma 2, è allegato al testo trasmesso al Parlamento." Un secondo filone di attività potrebbe essere rappresentato dall'approfondimento, in sede CNEL (in funzione di una sorta di "avviso comune") su atti regolamentari che richiedono un approccio tecnico di particolare complessità e che sono stati oggetto di esperienze significative (dal tavolo sulla semplificazione normativa a quello sull'immigrazione, a quelli sulla dematerializzazione dei documenti, sulle reti, sulla sicurezza stradale).

- Eliminare la clausola della votazione all'unanimità e sostituendola con disposizioni che incentivino la ricerca del consenso più largo, evitino pareri espressi con maggioranze limitate ma escludano, nello stesso tempo, poteri di veto anche per micro organizzazioni.²
- Modificare le norme del regolamento interno definendo meglio le modalità di funzionamento del CNEL (Assemblea e Commissioni) anche attraverso un adeguato riconoscimento del ruolo dei gruppi (che, dopo il recente inserimento del volontariato vedono, al fianco delle rappresentanze dei lavoratori dipendenti e autonomi e delle imprese, una significativa presenza di esperti).³

4. Per quanto riguarda il potere di iniziativa legislativa che il CNEL condivide con le Regioni e con le iniziative popolari un ripensamento complessivo della materia potrebbe prevedere norme più rigorose per l'esercizio di tali poteri (le norme già vigenti in materia di contabilità prevedono, ad esempio, la relazione tecnica) e combinarsi con disposizioni, che integrando quelle già presenti nei regolamenti parlamentari, vincolino all'esame, in tempi certi, di tali proposte di legge.

5. Ci si può naturalmente interrogare sulle motivazioni che dovrebbero indurre il Parlamento a condividere un simile percorso di riforma, introducendo nel processo legislativo una interlocuzione più stringente con le forze sociali.

Occorre partire dalle modificazioni profonde che riforma della legge elettorale e mutamenti del sistema politico hanno introdotto nel processo legislativo. Nel corso delle ultime tre legislature il ruolo il rapporto instauratosi tra Presidente del Consiglio-Capo della coalizione vincitrice delle elezioni e la sua maggioranza parlamentare è divenuto talmente stringente da limitare fortemente la capacità del Parlamento di incidere nella concreta definizione dei testi normativi. Il processo si è progressivamente accentuato e nella attuale legislatura la gran parte delle leggi derivano da decreti legge convertiti con maxi emendamenti e voto di fiducia. Il sistema elettorale, che fa dipendere la candidatura (e la conseguente elezione) dalla fedeltà a leader della coalizione, indebolisce fortemente la dialettica legislativo-esecutivo.

Introdurre in tale processo bloccato l'interlocuzione di soggetti rappresentativi di importanti blocchi sociali può costituire un sostegno al lavoro del Parlamento e favorire un recupero di maggiore autonomia.

² La norma attuale (art. 14, comma 2) che recita *“Qualora vengano espresse posizioni discordanti sull'intera materia o su singoli punti, non si procede al voto e la pronuncia dà atto delle posizioni indicando per ciascuna di esse il numero, il gruppo o la categoria di appartenenza dei consiglieri che l'hanno espressa, e dandone formale comunicazione agli organi destinatari della pronuncia medesima.”* Potrebbe essere sostituita da una formulazione che prevedesse l'esigenza di maggioranze qualificate per l'espressione dei pareri e, in particolare, l'esigenza di comporre tali maggioranze con la presenza al loro interno di quote significative di rappresentanze di ciascuna delle due componenti sociali fondamentali (imprese e lavoratori dipendenti). Una simile scelta comporterebbe l'esigenza per tutti i soggetti rappresentati di una ricerca reale di accordo (la possibilità di essere isolati sarebbe freno a posizioni di mera testimonianza) ma anche la ricerca di accordi significativi (perché, esistendo la possibilità di decisioni a maggioranza, nessuno potrebbe dare per scontata la decisione del “minimo comune denominatore, e, quindi, di pareri generici. La formulazione potrebbe essere *“Qualora vengano espresse posizioni discordanti sull'intera materia o su singoli punti, l'espressione del parere è possibile se sulla proposta si realizza l'accordo della maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto e se tale maggioranza è costituita da una quota non inferiore al 30% dei consiglieri designati da ciascuna delle rappresentanze di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 2. In tal caso la pronuncia dà anche atto delle posizioni di minoranza indicando per ciascuna di esse il numero, il gruppo o la categoria di appartenenza dei consiglieri che l'hanno espressa, e dandone formale comunicazione agli organi destinatari della pronuncia medesima.”*

³ In particolare occorrerebbe intervenire (oltre che, come già indicato, sull'articolo 14) sull'articolo 8 che regola, in via generale, le modalità di espressione di un parere che, in particolare per quelli che sarebbe auspicabile divenissero obbligatori, dovrebbero consentire al CNEL non solo la formulazione delle osservazioni in via preliminare entro il termine previsto dalla richiesta (a norma del combinato disposto dell'articolo 11 della legge 936/1986 e dell'articolo 8, comma 6 del Regolamento interno) ma anche una tempestività di interventi anche in corso d'opera che sono resi impossibili dalle procedure sugli ordinari pareri, oggi regolate dai commi 12 e 13 del medesimo articolo 8 del Regolamento.

Naturalmente per ottenere un simile risultato sono indispensabili due precondizioni: un convinto consenso delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle forze sociali e una capacità del CNEL di esprimere pareri che non si limitino a giudizi politici, per quanto motivati e puntuali, ma che contengano proposte capaci di incidere, immediatamente, nei testi normativi all'esame.

6. Su questo temi sarà, naturalmente indispensabile valutare le analoghe esperienze in sede europea. In relazione all'evoluzione dei rapporti tra esecutivo e Parlamento, che vede una dialettica sempre più rigida tra i poteri, rendere obbligatoria la comunicazione formale al Parlamento dei pareri degli altri livelli istituzionali e delle forze sociali potrebbe, tra l'altro, fornire un'utile sponda per la valorizzazione dell'autonomo lavoro di esame parlamentare.