

Una ipotesi di riforma del CNEL

(Appunto per una discussione)

di Giorgio Macciotta

(versione 28 ottobre 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 € e 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 e 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 suo contributo alla soluzione dei problemi del Paese, il suo ruolo è sempre più marginale. Una riflessione può partire da quanto segnalato fin dal 1994: che "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, sia 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.

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. Una 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 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), siano possibili solo con la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto. Tra queste materie rientrano anche le disposizioni di coordinamento della finanza pubblica che si esprimono anche 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 la trasmissione al CNEL dei documenti costitutivi della manovra finanziaria e 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. Una simile procedura costringerebbe ad elevare significativamente la qualità del lavoro istruttorio svolto dal CNEL e renderebbe, inevitabilmente, più stringenti i momenti di confronto con le parti sociali.

Occorrerebbe, conseguentemente, rivedere la legge del 1986 che regola i compiti e le modalità di funzionamento del CNEL, in particolare eliminando 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. Analoghe modifiche andrebbero introdotte nel regolamento interno che vincola la decisione del CNEL a procedure macchinose ed incompatibili con la tempistica del procedimento legislativo.

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.

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.