Alcune riflessioni sulla riforma del CNEL

di Paola Manacorda

9 novembre 2009

1. L'acclarata ininfluenza del CNEL nei processi decisionali politici può essere addebitata a diverse cause:

Sul piano della **rappresentanza degli interessi delle parti sociali** è evidente che l'ormai consolidata prassi della concertazione tra Governo e parti sociali che si svolge a Palazzo Chigi in talune occasioni, mina alla base almeno metà del ruolo del CNEL. Peraltro questa sembra una prassi difficile da contrastare e ancor meno da abolire.

Gli stessi sindacati sembrano non voler rivendicare il ruolo di rappresentanza del CNEL se non in misura accessoria, privilegiando comunque il rapporto diretto con il Governo.

Altro aspetto che limita la capacità di rappresentanza del CNEL è costituito dalla misura regolamentare che impone che le pronunce del CNEL siano prese all'unanimità, introdotta per sottolineare come esse siano il frutto di un processo di concertazione. Essa limita infatti la possibilità del CNEL di esprimere comunque gli orientamenti maggioritari nel Consiglio e talvolta addirittura impedisce tali pronunce (come avvenuto recentemente in occasione della richiesta del Ministro Brunetta che il CNEL si esprimesse sul suo decreto). Questa limitazione non si avverte nelle pronunce che non hanno un marcato carattere politico, o perlomeno che non innescano conflitti molto forti tra le parti sociali. Rientrano in questa categoria temi come quelli relativi all'ambiente, all'energia, alle infrastrutture, ecc. dove le parti sociali si riconoscono in obiettivi pressoché comuni di sviluppo del paese, mentre su altri temi, come quelli di politica economica o fiscale, dove l'accordo tra le parti è più problematico, la regola dell'unanimità è certamente dannosa.

Sul piano della **consulenza** ai decisori politici il CNEL sembra soffrire di una certa "ovvietà" delle proposte. Il fatto che esse nascano dalle audizioni dei soggetti di un determinato settore, i quali spesso hanno al loro interno maggiori conoscenze e competenze specifiche di quanto ne abbia il CNEL, conduce spesso a questo esito.

Inoltre le **competenze specifiche dei consiglieri** sono assai variamente distribuite. A parte i 12 esperti, vi sono nel Consiglio espressioni, sia di parte sindacale che datoriale, di valore, ma in molti casi sulla competenza fra premio l'esperienza, che per definizione è patrimonio di tutti i consiglieri CNEL, ma che non necessariamente assicura la capacità di guidare processi di riflessione approfonditi nel merito. Una scelta più marcatamente orientata alla competenza, come avviene in altri Consigli (cfr. note di Onida) potrebbe migliorare il quadro.

2. Il CNEL **non dispone di una struttura di supporto** fortemente caratterizzata per le conoscenze specifiche in materia di economia e lavoro, come ha invece il Parlamento o la Banca d'Italia.. Anche in questo caso, fatte salve le dovute eccezioni che esistono, la maggior parte del personale CNEL ha competenze di tipo amministrativo, necessarie ma non sufficienti ad assicurare che le pronunce abbiano un valore scientifico di qualche peso.
3. Il CNEL sembra soffrire anche di una **troppo ampia definizione delle sue competenze**.

L'ampia accezione del termine "economia" fa sì che esso, (come del resto il Parlamento) si occupi dei più svariati argomenti: dalla caccia e pesca alle Direttive Europee (che a loro volta hanno un ampio spettro di argomenti), dalla criminalità economica alle infrastrutture, ecc. Una miglior focalizzazione su alcuni temi cardine potrebbe forse giovare.

Ad esempio, a mio personale avviso il CNEL si esprime troppo poco sui temi del lavoro, sui quali vi è oggi in Italia una debole attenzione, rispetto ad esempio ai temi dell'impresa e della finanza pubblica.

4. Vi è uno **scollamento** tra i tempi delle decisioni politiche e quelle delle istruttorie e pronunce del CNEL.

Il CNEL fa all'inizio dell'anno consiliare un suo programma, necessariamente generico perché sganciato dall'agenda del Governo e del Parlamento. Lo fa su parole d'ordine condivisibili perché ovvie (uscita dalla crisi, sviluppo, ecc.), mentre forse si potrebbe decidere di concentrarsi su di una decina di temi più puntuali che sono già presenti nel dibattito politico (es. politiche energetiche, riforma del welfare, politiche abitative), cioè un livello di dettaglio che consenta di entrare nel merito di problemi effettivamente presenti nel dibattito politico.

5. **Alcune possibili proposte.**

L'ipotesi di ricondurre il confronto tra le parti sociali e tra queste e il Governo esclusivamente nell'ambito del CNEL appare non praticabile.

Si possono però indicare alcune misure per rafforzare il suo ruolo nella direzione della rappresentanza e/o della consulenza. Ovviamente l'ideale sarebbe quello di intrecciare le due direzioni, così da fornire ai decisori una consulenza che sia frutto di un bilanciamento e sintesi degli interessi.

Sul piano della rappresentanza degli interessi la misura più efficace sembrerebbe quella indicata da Macciotta, cioè l'introduzione dell'obbligo di pareri su non più di due o tre temi specifici, pareri da allegare alla relazione introduttiva. (Questa è del resto la missione "principe" di ogni Consiglio Superiore esistente in Italia).

L'adozione di questa misura presuppone che le pronunce possano essere votate a maggioranza, sia pure qualificata (ad es. sui documenti di bilancio dello Stato) e che nel parere possano essere indicate eventuali modifiche.

Sul piano della consulenza, vi sono spazi per rendere i pareri del CNEL più puntuali e tecnicamente istruiti.

Una opzione potrebbe essere quella di “agenzia di monitoraggio” dell’impatto normativo. Si tratta di un’attività pochissimo presente in Italia (mentre esiste nei paesi anglosassoni su vari temi e la stessa UE la pratica sovente). Questa scelta, tuttavia, presuppone un diverso modo di governare, un modo che accetti di riflettere sull’impatto normativo, debitamente documentato, ed eventualmente di modificare la normativa sulla base di tale valutazione. E’ possibile introdurre nell’azione di Governo e Parlamento una “cultura della valutazione”? Anche se ciò appare problematico, è indubbio che costituirebbe una notevole innovazione.

Un’altra possibile attività è quella di sede di concertazione non necessariamente delle sole parti sociali, ma di più attori coinvolti in percorsi multistakeholder.

L’esempio al quale mi riferisco è quello del “Tavolo della de-materializzazione dei documenti contabili” gestito da Vincenzo Gervasio nell’ambito della II Commissione. Si tratta di un tavolo al quale partecipano l’ABI, grandi imprese come ENI, Banca d’Italia, aziende dell’ICT. L’obiettivo è di arrivare ad una standardizzazione dei documenti contabili da de-materializzare per adempiere agli obblighi imposti dalla procedura SEPA, che prevede il flusso di documenti digitali tra impresa – fornitori -banca, a partire dalla fattura elettronica. Questo tavolo è attivo da alcuni mesi (il lavoro di concertazione è inevitabilmente lungo), e il suo contenuto è prevalentemente tecnico, anche se gli interessi divergenti di alcuni attori (sostanzialmente gli attuali intermediari, che si vedrebbero scavalcata dalla procedura automatizzata) gli dà anche una caratterizzazione politica, sia pure di settore.

Altro esempio consimile è quello della Consulta per la sicurezza stradale, nella quale sono coinvolti il Ministero delle Infrastrutture, ACI, il Ministero dell’Interno con la Polizia Stradale, e altri organismi simili. Ancora un esempio possibile è quello della necessità di delineare una nuova normativa per gestire il diritto d’autore su rete, oggetto di divergenti interessi tra l’industria dei contenuti e il popolo della rete.

Sostanzialmente, vi sono numerose occasioni nelle quali molti attori, spesso con interessi divergenti, hanno la necessità, direi l’obbligo, di concordare alcune modalità operative e di ridefinire i loro ruoli all’interno di tali modalità.

Il risultato di questi “tavoli” è il consueto Documento di Osservazioni e Proposte su di un tema specifico, con il vantaggio che le Proposte sarebbero condivise da tutti gli attori attraverso un lungo processo di confronto e non, come avviene adesso, condivise dalle parti sociali perché spesso innocue rispetto alla soluzione di problemi o troppo ovvie per essere messe in discussione.

L’obiezione che si può muovere a questi due possibili ruoli del CNEL (agenzia di monitoraggio dell’impatto normativo) e di sede di “tavoli” di concertazione tecnico-operativa è che si tratta di attività operative e non di consulenza. In realtà si tratterebbe di fornire al legislatore una consulenza più “istruita” di quella che può nascere dalle audizioni, spesso necessariamente sommarie, tenute dalle Commissioni Parlamentari

6. Sulle due proposte scaturite dal gruppo.

Rispetto alle due proposte scaturite dal gruppo di lavoro, è evidente che l’ottima sarebbe la seconda ma la più praticabile appare la prima (quella “leggera”). Se, come

mi sembra, l'asse portante di una riforma che renda più incisivo il ruolo del CNEL sia quello della obbligatorietà dei suoi pareri su pochi, ma qualificanti atti legislativi, è evidente che questo comporta automaticamente che tali pareri siano istruiti in maniera più approfondita tecnicamente.