

Nota sull'evoluzione del Cnel (Bozza per la discussione)

di Stefano Sepe

23 settembre 2009

Premessa

La presente nota ha l'obiettivo di fornire alcuni spunti di riflessione, basati su un tentativo di analisi critica del ruolo svolto dal Cnel dalla sua istituzione ad oggi. In essa non verranno affrontati, se non per mero riferimento, i problemi sul tappeto attualmente, poiché si ritiene che soltanto quando l'elaborazione da parte del Gruppo di lavoro sarà ad uno stadio più avanzato, sarà plausibile operare le necessarie connessioni tra valutazione storica e proposte di riforma.

Vengono individuate alcune fasi, nella storia del Cnel, collegandole all'evoluzione economica e sociale, nonché alle trasformazioni nell'assetto dei poteri pubblici. Per ciascuna fase è necessario guardare alle vicende del Cnel in rapporto a:

- Continuità/discontinuità dell'assetto dei poteri pubblici
- Ruolo assegnato all'istituzione
- Azione svolta dal Cnel e sua incidenza ("peso specifico" nelle decisioni pubbliche)
- Rapporto tra Cnel e potere politico
- Rapporto tra Cnel e forze sociali.

Più in generale le vicende del Cnel vanno analizzate nel quadro del processo di passaggio da un modello di Stato accentrato ad un'amministrazione policentrica e multiorganizzata nella quale non soltanto si sono moltiplicati i centri decisionali, ma si sono altresì andate articolando in modo complesso, e spesso confuso, le connessioni tra i diversi livelli di governo.

N.B. nessun cenno sarà fatto ai profili riguardanti l'organizzazione dell'apparato amministrativo del Cnel.

Le fasi

La ripartizione in fasi è stata operata sulle cesure "interne" al Cnel per una mera questione di metodo. Naturalmente la "lettura" dei processi di trasformazione assume senso soltanto se connessa al contesto socio-economico e alle modifiche degli assetti istituzionali (tanto nel senso della Costituzione "materiale", quanto riguardo alle trasformazioni normative).

In via di ipotesi si possono configurare quattro fasi, legate alle presidenze più significative:

1. *1959 - 1974: il Cnel nel panorama istituzionale.* Il tentativo di legittimazione del Consiglio
2. *1977 - 1986: il tentativo di riposizionare il Cnel rispetto al nuovo assetto dei poteri pubblici. L'"autoriforma": rilancio o ripiego?*
3. *1989 - 2000: Cnel e transizione politico-istituzionale.* Cambio di rotta e immersione nel sociale
4. *2003 - 2009: nel guado della transizione istituzionale.* Nuovi compiti e spinte verso il cambiamento: quale collocazione?

1. 1959 -1974 Il tentativo di legittimazione del Consiglio.

Dopo la breve presidenza Ruini il lungo periodo nel quale il Cnel fu presieduto da Piero Campilli può essere considerata la fase nella quale, da un lato, il Cnel chiede reiteratamente di vedere legittimato il ruolo ad esso assegnato dalla Costituzione e di svolgere proficuamente i compiti previsti dalla legge istitutiva e, dall'altro, i decisori politici scelgono (difficile dire fino a che punto in modo consapevole) di marginalizzare il Consiglio rispetto ai processi decisionali.

Gli anni delle prime due consiliature coincidono con quelli del boom economico, nonché con l'ipotesi di programmazione economica, avanzata all'inizio degli anni Sessanta con la "Nota aggiuntiva" La Malfa e tradottasi nelle proposte contenute nel rapporto Saraceno e, infine, nella prima (e ultima) legge "di Piano". Rispetto alle esigenze derivanti dalle dinamiche della società italiana e al fervore progettuale dell'ipotesi programmatoria, il Cnel venne fortemente sottoutilizzato. In larga parte non per sua responsabilità.

Ne sono conferma alcuni fatti. All'insediamento del Cnel nel 1958, il presidente del Consiglio, Zoli, indicò quattro problemi prioritari: regolamentazione dei sindacati, riforma della previdenza e dell'assistenza, edilizia abitativa, coordinamento tra iniziativa pubblica e privata. Due di essi rimandavano (edilizia abitativa e riforma della previdenza) a questioni rilevanti nelle "politiche" del consolidamento economico del Paese, le altre rinviavano addirittura a "nodi" lasciati aperti dalla Carta costituzionale. Il Cnel negli anni successivi elaborò le sue proposte in merito, ma esse rimasero inascoltate. Sulla regolamentazione dei sindacati Campilli osservò che il Parlamento era liberissimo di non legiferare, ma ciò doveva essere "frutto di una dichiarata responsabile e motivata scelta". L'anno successivo lo stesso Campilli sostenne che il Cnel era "lo strumento più adatto" per permettere il confronto delle "forze vive del sistema" sul "Piano Vanoni", candidandolo ad un ruolo attivo nelle politiche programmatiche.

Sinteticamente si può dire che tanto nel periodo del boom economico quanto in quello dei tentativi di delineare efficaci strumenti di programmazione economica l'apporto del Cnel ai processi decisionali fu sostanzialmente modesto, poiché non si ritenne di coinvolgerlo nelle scelte di Piano.

Tale fenomeno divenne più marcato nel momento nel quale si avviò – tra il 1972 e il 1977 – il ridisegno del sistema amministrativo italiano. Il Cnel ebbe un ruolo marginale in quel processo,. Analogamente deve dirsi, per i decenni '70 e '80, per le questioni collegate alle trasformazioni nel sistema di relazioni industriali ("statuto dei lavoratori" e progressivo allargamento del meccanismo di contrattualizzazione dell'impiego pubblico).

Nel lungo processo avviatosi con la regionalizzazione (e, quindi, con la progressiva modifica degli equilibri istituzionali e la nuova dislocazione dei poteri) il nodo delle forme e delle istituzioni della rappresentanza degli interessi non trova nel Cnel il suo punto di applicazione in ragione della crisi profonda nella quale esso versava agli inizi degli anni '70. La ragione di ciò può essere rintracciata attraverso alcuni dati:

- Tra il 1969 e il 1974 vennero chiesti e resi 7 Pareri, dal 1974 al 1977 nemmeno uno
- Tra il 1969 e il 1976 il Consiglio operò in regime di *prorogatio*.
- Tra il 1970 e il 2008 – benché il Consiglio avesse avviato numerose riflessioni sui problemi derivanti dalla istituzione delle Regioni, producendo una serie di interessanti rapporti in merito - soltanto in tre casi esse si sono rivolte al Cnel per chiedere un parere.

Il Cnel, in effetti, fu oggetto di dibattito politico soltanto in relazione alla generica ipotesi di un suo rilancio.

2. 1977 – 1986. L’*”autoriforma”*: rilancio o ripiego?

Il decennio della presidenza Storti fu contraddistinto dal lungo, faticoso percorso che portò all’*autoriforma* del Cnel. Nel contempo le norme del decreto 616 del 1977 avevano delineato una dislocazione delle funzioni amministrative che infliggeva il primo, vero colpo al vecchio Stato accentrato. I problemi attuativi erano immensi per la fragilità di buona parte delle istituzioni regionali e per la complessità del percorso attuativo del processo di regionalizzazione.

Le Regioni non utilizzarono quasi per nulla la possibilità – già prevista dalla legge 33/1957 – di chiedere pareri al Cnel nelle materie che erano state ad esse trasferite. Nonostante le buone intenzioni (delle quali è testimonianza un convegno svoltosi il 13 dicembre 1977) il Cnel fece fatica a proporsi come interlocutore del sistema delle autonomie. Anche su questo versante va rilevato che altri canali (la Conferenza Stato/Regioni, le strutture informali di consultazione tra i responsabili regionali di settore) impedirono, di fatto, al Cnel di rendere istituzionalmente proficuo il lavoro di riflessione svolto in quegli anni.

L’approvazione della legge 936 del 1986 fu frutto tanto di spinte interne al Consiglio (ovvero delle organizzazioni in esso rappresentate) quanto della volontà dei Governi di quegli anni di ridare slancio ad una istituzione che – nelle dinamiche dei processi decisionali – non era riuscita ad assolvere i compiti delineati dall’articolo 99 della Costituzione e definiti dalla legge istitutiva, né era stata capace di svolgere in maniera incisiva una funzione efficace nel panorama politico-istituzionale.

L’immagine del gigante addormentato ben rappresenta la situazione del primo ventennio di vita del CNEL. L’esigenza di configurare un ruolo nuovo per un’istituzione cronicamente al di sotto delle sue potenzialità era, quindi, ineludibile. Che sia stata prevalente la spinta delle categorie o piuttosto la volontà governativa (espressa all’epoca dal Presidente del Consiglio, Giulio Andreotti) non è, sotto questo aspetto, rilevante. Rilevano maggiormente gli esiti normativi e, ancor più, i cambiamenti effettivi che ne conseguirono. Sotto il primo profilo si può osservare che le modifiche rispetto alla legge del 1957 – pur incidendo fortemente nella composizione del Consiglio e dando ad esso alcuni nuovi compiti – non ne alterarono il profilo funzionale. O meglio, le modifiche non si tradussero in capacità di svolgere nell’immediato un ruolo più incisivo. Per quanto riguarda le prospettive di rilancio dell’istituzione va rimarcato che la scelta di chiamare alla presidenza del Cnel Giuseppe De Rita fu, di per sé, il segno di una cesura profonda con il passato.

3. 1989 – 2000: *Cambio di rotta e immersione nel sociale.*

L’azione del Cnel nel corso degli anni ’90 va commisurata ad almeno quattro fattori: l’accelerata trasformazione nel mondo produttivo determinata dalla globalizzazione dei mercati; la progressiva espansione delle regole comunitarie negli ordinamenti degli Stati nazionali; il radicale ridisegno del sistema amministrativo italiano; il definitivo affermarsi della concertazione sociale. Ciò nel contesto di una forte cesura politico-istituzionale, prodotta dalla crisi di alcuni partiti che avevano dominato la scena nei decenni precedenti. Rispetto a tale scenario – che poneva complessi problemi anche nei meccanismi di rappresentanza (per l’emergere di nuove professioni e di diverse aggregazioni nel mondo del lavoro) – il riposizionamento del Cnel non avvenne attraverso modifiche normative, quanto piuttosto una radicale virata delle modalità operative rispetto alle linee tradizionali.

È indubbio che nell’arco degli anni Novanta il Cnel acquisì una visibilità molto alta rispetto ai periodi precedenti e che cominciò ad essere luogo di importanti dibattiti su alcuni temi cruciali (immigrazione, trasformazione del sistema di impresa, problemi della rappresentanza, ecc.). Rispetto ad un così forte attivismo verso il “sociale” (con deciso inserimento dei “corpi

intermedi” nel dibattito istituzionale) risultava ancor più stridente lo scarto con gli esiti dell’azione svolta dal Consiglio. La scelta di “immersione nel sociale”, benché sia riuscita a dare molta visibilità al Cnel, non ha avuto l’effetto di alimentarne la funzione ausiliaria. Si potrebbe anzi sostenere che il Cnel scelse di camminare su un binario parallelo rispetto a Parlamento e Governo, attraversando spesso i medesimi temi, ma senza che ne risultasse una connessione diretta.

In altre parole occorre chiedersi se l’attivismo del Cnel nel decennio della transizione sia riuscito a determinare una sua stabilizzazione istituzionale o se non sia avvenuto piuttosto il contrario. In sintesi, tale scelta è stata fruttuosa o deve considerarsi una vittoria di Pirro? Essa è servita a dare maggiore smalto all’istituzione? E, soprattutto, ha recato maggiori vantaggi al “sistema Paese”?

4. 2003 – 2009. Nuovi compiti e spinte verso il cambiamento: quale collocazione?

L’analisi del periodo apertosi con la presidenza Marzano non può prescindere dalla valutazione dei processi in atto. Di conseguenza, se ne rimanda la trattazione.

Considerazioni di sintesi

Collocazione istituzionale. Rispetto agli altri organi ausiliari previsti dalla Costituzione, la mancanza di un “potere” specifico è stato un l’elemento di indubbia debolezza per il Cnel. La sua peculiarità – essere espressione delle parti sociali – non si è tradotta, per un complesso di ragioni, in capacità di incidere significativamente nei processi decisionali. Al riguardo, quindi, la previsione di una gamma di pareri obbligatori – in ambiti ben definiti - sembra l’unica in grado di ridare fiato al Consiglio, se il suo profilo funzionale dovesse rimanere quello attuale.

Funzioni (esercitate e ipotizzabili). Nella cinquantennale vicenda del Cnel è ben visibile lo iato tra il vasto e multiforme lavoro svolto dal Consiglio (misurato in base alla produzione di pareri, proposte, studi, relazioni, convegni) e i risultati ottenuti in termini di esiti normativi o di incidenza sulle politiche pubbliche. La questione va valutata con estrema prudenza e senza lasciarsi fuorviare da indicatori puramente quantitativi. L’evidente lateralità del Cnel rispetto ai luoghi nei quali avviene la concertazione sono sintomi di una discrasia che non è imputabile al Cnel. Le ragioni di tale situazione sono da rinvenire nella scelta convergente delle forze sociali (sindacati dei lavoratori e delle categorie imprenditoriali) e del ceto di governo di privilegiare altri luoghi e altre forme di confronto.

La questione - avvertita già con chiarezza negli anni ’90 – è diventata quasi dirompente con il nuovo assetto dei poteri pubblici conseguenti alla riforma del Titolo V della Costituzione e con l’accelerazione delle trasformazioni nei processi produttivi. L’internazionalizzazione delle imprese, la globalizzazione dell’economia, la crescita di forme precarie di lavoro, sono tutti fattori che hanno inciso profondamente sui modelli di relazione industriale. Rispetto ad essi la risposta delle istituzioni, nel loro complesso, è stata non univoca e spesso debole. Non soltanto in Italia.

I cinquant’anni di attività del Cnel – riguardati criticamente e correlati ai processi di trasformazione della società e di modifica dei meccanismi di rappresentanza – possono essere di ausilio nella ricerca di risposte adeguate.

Senza alcuna pretesa di esaustività si possono fare alcune ipotesi:

Il Cnel è sembrato essere più vitale nelle fasi (e/o nelle occasioni) nelle quali si è staccato dal collegamento diretto con Parlamento e Governo, diventando in misura più marcata soggetto e luogo di elaborazione autonoma e di autonoma iniziativa. L’ipotesi del Consiglio quale “casa delle rappresentanze” – prospettata da De Rita nel 1990 come nuova missione istituzionale del

Cnel – è certamente suggestiva, ma sembra difficile da praticare nell'attuale dinamica dei rapporti tra decisori politici, forze sociali, interessi (più o meno) organizzati, cittadini.