

I pareri del Cnel: nota storico-critica

[SCHEMA PROVVISORIO]

di Stefano Sepe

12 novembre 2009

1. I pareri resi dal Cnel nell'arco di cinquant'anni possono rivelarsi una chiave di lettura utile per ricostruire i rapporti tra il Consiglio e gli organi di decisione politica (Parlamento, Governo, Regioni) e, più in generale, per contribuire a ricavare un profilo dell'azione da esso svolta.

2. Nei primi tre anni di attività (1958-1960) il Cnel espresse dodici pareri. L'interlocutore fu il Governo, che si rivolse al Consiglio sia per sottoporgli schemi di disegno di legge, sia per ottenerne l'avviso su provvedimenti attuativi di norme vigenti. Parte preponderante delle richieste riguardava problemi connessi alle priorità indicate al momento dell'insediamento del Consiglio. Se ne può dedurre che l'azione del Cnel si mosse nei binari indicati dall'art.99 della Costituzione e, in particolare, nella scia dell'azione di governo. Da ciò, peraltro, non derivò - come ebbe a lamentare il presidente del Cnel, Campilli - una reale incidenza delle pronunce del Consiglio. Analogamente avvenne per il parere chiesto dalla Camera dei deputati e reso nel febbraio 1959 sulle proposte di attuazione dell'articolo 39 della Costituzione: anche in questo caso le proposte del Cnel finirono su un binario morto per mancanza di una decisione politica in merito.

3. Nella seconda consiliatura il Governo rimane l'unico interlocutore del Cnel e si conferma il collegamento tra l'azione degli esecutivi e la funzione consultiva attribuita al Consiglio. Al Cnel vengono chiesti 11 pareri in larga parte riguardanti la tutela dei lavoratori. Si avvia, peraltro, la tendenza a coinvolgere il Cnel su tematiche a volte strettamente settoriali (fa eccezione, al riguardo, la richiesta di parere sulla riforma del contenzioso tributario). Di maggiore respiro sono le richieste di parere sull'ordinamento del Ministero delle Partecipazioni statali (istituito alcuni anni prima) e sulle conclusioni della Commissione parlamentare di indagine sullo stato dell'istruzione in Italia.

4. Per quanto riguarda le prime due consiliature si può concludere che l'attività consultiva "richiesta" al Cnel non ebbe quasi mai sbocchi significativi. Si ripeteva quanto era accaduto - secondo il giudizio di Giovanni Montemartini - all'inizio del secolo con il Consiglio superiore del lavoro, il quale elaborava proposte che non trovavano ascolto né dal Parlamento, né dall'esecutivo. Per tentare di trovare uno spazio, il Cnel accentuò l'elaborazione di osservazioni proposte. Ne costituisce una conferma il monumentale documento (approvato dall'assemblea nella seduta del 3 ottobre 1963) sulla riforma della previdenza sociale.

5. Nell'arco della terza consiliatura (1964-1969) si assiste all'ultimo tentativo fatto dal Cnel per entrare nel cuore dei processi decisionali riguardanti i problemi dell'economia e del lavoro. Al Consiglio vengono chiesti undici pareri, tre dei quali (almeno) di sicuro rilievo: il programma di sviluppo economico 1965-1969; il ddl sui

provvedimenti per lo sviluppo dell'agricoltura 1996-1970: il ddl sulla delega al governo per la riforma tributaria. Soltanto un'analisi dell'esito dei pareri resi potrà permettere un giudizio fondato sul peso giocato dal Cnel nella fase nella quale il tentativo di "programmazione economica", delineato dalla Nota aggiuntiva La Malfa del 1962, declina fino a perdere consistenza.

6. Il lungo periodo di *prorogatio* della terza consiliatura fa emergere in maniera netta il profilarsi della parabola discendente del ruolo del Cnel. Pochi i pareri richiesti, anche se in alcuni casi (documento programmatico al piano quinquennale 1971-1975; metodo di determinazione dei prodotti petroliferi) erano strettamente connessi alle politiche di governo. Ciò vale in particolare per la questione petrolifera nel periodo della crisi del 1973.

7. Nel periodo 1976- 1981 le richieste di parere restano quantitativamente poche, anche se alcune di esse riguardavano problemi di indubbio rilievo. Entrano in gioco Camera e Senato che consultano il Cnel su temi rilevanti quali i livelli retributivi dei salari o la riforma del collocamento. Analogamente, il Governo si rivolge al Consiglio per attenersi al suo avviso sul ddl di istituzione del Servizio sanitario nazionale e sul riordinamento dei trattamenti pensionistici.

8. Caso del tutto particolare è quello della *prorogatio* (1981-1989) della quarta consiliatura, quasi interamente dedicata all'autoriforma del Cnel, sfociata nella legge 936 del 1986. Le richieste di parere tendono a frammentarsi su temi di varia natura, alcune volte marginali.

9. Nella quinta consiliatura si registra un deciso rilancio del Cnel sotto due profili. In primo luogo il Consiglio viene investito su alcuni temi "caldi" la programmazione a medio termine, la carta comunitaria dei diritti dei lavoratori, il sistema europeo di welfare, il progetto di trattato dell'Unione europea, i processi di privatizzazione, la riforma della pubblica amministrazione. In più il Cnel viene chiamato ad offrire il suo contributo nella fase dell'analisi preliminare degli accordi tra Governo e parti sociali. Si profila, in sintesi, la possibilità di per il Cnel di inserirsi nella fase ascendente dei processi decisionali.

10. Tra il 1995 e il 2000 si registra una secca inversione di tendenza, che necessita di ulteriori approfondimenti. Soltanto due i pareri richiesti (tra il luglio 1997 e il gennaio 2001 il Consiglio non dà nessun parere).

11. Nella settima consiliatura i pochi pareri chiesti dal governo riguardano argomenti non proprio rilevanti. Più significative le richieste di contributo che pervengono dal Senato (sulla delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e dalla Camera (sulla delega al governo in materia di riforma fiscale).

12. Nel corso dell'ottava consiliatura i pareri resi dal Cnel sono stati quattro (va considerato con riflessione da sviluppare il caso del parere non reso sulla legge 15/2009).