



Rapporto sul ruolo e le prospettive del CNEL

Executive summary

Nota – Hanno fatto parte del gruppo di studio di Astrid che ha elaborato collegialmente questo *executive summary*: Franco Bassanini, Salvatore Biasco, Antonio Brancasi, Marzia Gandiglio, Michele Gentile, Giorgio Macciotta, Paola M. Manacorda, Alberto Martinelli, Fabrizio Onida, Stefano Passigli, Stefano Sepe, Massimo Siclari. Il gruppo è stato coordinato da Fabrizio Onida.

Roma, gennaio 2010

I. Premessa

1. Il CNEL vive oggi in una condizione paradossale. Si estende, e non solo in Italia (come mostra l'esistenza di organismi simili in oltre 70 Paesi), una pratica di coinvolgimento delle forze sociali nei processi di definizione di rilevanti aspetti della politica economica e sociale (che includono crescentemente temi di salvaguardia ambientale). Si consolida all'interno della struttura un patrimonio di competenze e di conoscenze, assai rilevante, in settori delicati (l'archivio dei contratti, gli osservatori sull'immigrazione e sulla criminalità, la banca dati sulle infrastrutture). Recenti leggi assegnano al CNEL nuove competenze in materia di verifica dell'efficacia degli interventi della P.A. nel rapporto con i cittadini (art. 9 legge delega n. 15 del 4 marzo 2009). Ma nello stesso tempo, non mancano proposte per una sua soppressione.

Maggior coinvolgimento del CNEL nelle scelte di politica economica e sociale...

...ma proposte di una sua soppressione

Il CNEL nasce, in base all'art. 99 della Costituzione, quale luogo di rappresentanza di interessi, principalmente di lavoro e capitale (a cui nel tempo si è aggiunto il terzo settore), e quale soggetto dedicato alla consulenza su materie economico-sociali.

Una credibile alternativa alla soppressione del CNEL appare ridefinirne ruolo-funzione-composizione-strumenti di azione, così da renderlo capace di interpretare le esigenze di una società in cui assumono importanza crescente i corpi intermedi, e conseguentemente dotarlo di strumenti di mediazione e ricomposizione unitaria degli interessi particolari con l'interesse generale.

Obiettivo del rapporto che ASTRID intende presentare è dunque indagare sulle motivazioni dello scarto tra esigenze, potenzialità e clima generale, suggerendo alcune innovazioni sia nei compiti sia nel funzionamento del CNEL, al fine di meglio adeguarlo, in relazione al mutato quadro sociale e istituzionale, al ruolo affidatogli dalla Costituzione e di renderlo più efficiente nelle modalità operative

Obiettivo del rapporto

Si avanzano alcuni suggerimenti attuabili a legislazione invariata (tramite modifiche regolamentari e del funzionamento interno) ed altri che richiedono modifiche legislative.

Il documento, predisposto da un apposito gruppo di lavoro ASTRID, si avvale anche di suggerimenti raccolti all'interno del CNEL.

II. Mutamento del contesto e ridefinizione del ruolo del CNEL come Camera della società civile

2. L'analisi parte dalle variazioni rilevanti intervenute: a) nella struttura sociale; b) nel rapporto tra Governo e parti sociali e c) nel quadro istituzionale. Si accenna poi a concreti sviluppi che, nel tempo, ha assunto il lavoro del CNEL.

Sul primo terreno (struttura sociale) attraverso un intervento legislativo il CNEL ha recepito lo spazio crescente nella società attuale, in materia di produzione di beni e servizi di grande impatto sociale, di forme associative basate sul volontariato e si è arricchito di nuovi contributi attraverso la designazione, operata dal Forum del Terzo Settore, di 10 consiglieri, ai sensi dell'art. 17 della L. 7 dicembre 2000, n. 383.

Variazioni della struttura sociale

Sul secondo terreno (rapporto Governo-parti sociali) non si può ignorare che si è sviluppato un tessuto di relazioni bilaterali e multilaterali tra gli attori rilevanti, coinvolgendo di volta in volta Palazzo Chigi e le commissioni parlamentari, sotto forma di consultazioni e accordi. Tutto ciò ha evidentemente superato l'ipotesi teorica del CNEL come canale esclusivo del rapporto tra istituzioni e parti sociali.

Rapporto Governo-parti sociali

Sul terzo (quadro istituzionale) la riforma del Titolo V e, prima ancora, una prassi di progressivo trasferimento di competenze legislative e amministrative dallo Stato al sistema delle autonomie regionali e locali impone di ampliare il ruolo del CNEL nei rapporti di collaborazione e di consulenza con il sistema delle autonomie.

Variazione del quadro istituzionale con la riforma del Titolo V

Quanto allo sviluppo dei propri lavori il CNEL ha, in applicazione della legge, costruito un variegato ma importante patrimonio di conoscenze articolato in banche dati (sulla contrattazione nazionale e articolata, sulle infrastrutture) arrivando a consolidare alcune positive esperienze di cooperazione con le pubbliche amministrazioni, attraverso l'istituzione di osservatori composti da rappresentanti delle parti sociali, delle pubbliche amministrazioni, di qualificate rappresentanze della società civile. Ciò è avvenuto su temi come l'immigrazione, il contrasto alla criminalità organizzata, la sicurezza stradale, la dematerializzazione dei documenti contabili secondo procedure SEPA.

Importante patrimonio di competenze (banche dati e osservatori)

3. C'è, in primo luogo, l'esigenza di ripensare la funzione di rappresentanza del CNEL, per meglio identificare la domanda di un nuovo assetto di *civic engagement* (rappresentanza dei cittadini non più solo come lavoratori o imprenditori, ma anche come consumatori e rappresentanti di interessi organizzati), di sede sottratta alla logica della rigida e pregiudiziale contrapposizione fra schieramenti politici di

Ripensare la funzione di rappresentanza

maggioranza-opposizione, come avviene o dovrebbe avvenire per le autorità indipendenti di regolazione), di Camera di rappresentanza delle “corporazioni” e dei nuovi lavori di cui una istruttoria CNEL certifica la rilevanza, di Camera della società civile. Rafforzare e riqualificare il CNEL in questa direzione appare esercizio utile, al fine di ampliare gli spazi di partecipazione e di democrazia. Rafforzare e riqualificare il CNEL in questa direzione appare esercizio utile, al fine di ampliare gli spazi di partecipazione e di democrazia.

4. Prendere atto del nuovo modo di essere dei rapporti tra istituzioni e forze sociali in termini di accordi non significa che proprio su questo terreno non possano aprirsi spazi rilevanti che consentano di posizionare il CNEL sul versante della consulenza alle parti sociali e alle istituzioni.

Vanno operate delle scelte in direzione di un CNEL: a) sede riconosciuta di rappresentanza di interessi “non-partisan” o “multi-partisan” capace di offrire elementi di valutazione e conoscenze a prescindere da logiche maggioritarie o interessi di partito; b) “agenzia di monitoraggio” dell’impatto normativo; c) sede di tavoli di concertazione tecnico-operativa fra attori economici con interessi diffusi, che individuino percorsi operativi dettati dalla normativa esistente o in corso di definizione, fornendo al legislatore una consulenza più “istruita” di quella ottenuta tramite le audizioni svolte dalle Commissioni parlamentari. Si tratta di ipotesi di lavoro in qualche misura già praticate nel corso delle più recenti consiliature: basta pensare al recente accordo con il Ministro per la semplificazione normativa, al tavolo sulla de-materializzazione, al ruolo che il CNEL sta svolgendo nell’istruttoria per il riconoscimento delle professioni non regolamentate, ai nuovi compiti assegnatigli dalla legge 15/2009).

In generale sarebbe auspicabile un CNEL capace di promuovere una vera e propria “cultura della valutazione” delle politiche pubbliche, inclusa l’analisi d’impatto di molte “microlegislazioni”.

III. Temi prioritari, pareri obbligatori non vincolanti

5. Il filone più tradizionale dell’attività del CNEL è rappresentato dagli interventi sulla situazione economica e dai pareri sui principali provvedimenti legislativi e sui documenti in materia. Gli ambiti di intervento del CNEL su queste materie sono praticamente illimitati e ciò provoca una dispersione di energie e una perdita di incisività. Ad esclusione della difesa, e di alcuni aspetti della giustizia e dell’ordine pubblico, tutte le altre materie rientrano nella vasta accezione di materie

Consulenza alle parti sociali e alle istituzioni

Rappresentanza di interessi “non o multi-partisan”

“Agenzia di monitoraggio” dell’impatto normativo

Sede di tavoli di concertazione tecnico-operativa fra attori economici

Ambiti di intervento praticamente illimitati...

economiche e sociali. D'altro canto, la soluzione di ridurre drasticamente gli ambiti di competenza urta contro il principio della rappresentanza di legittimi interessi e sensibilità quali sono quelli rappresentati nel CNEL.

...ma difficoltà a ridurre gli ambiti di competenza

6. Una soluzione praticabile è quella di individuare pochi “temi prioritari” (quali ad esempio finanza pubblica, lavoro, fisco, welfare, ambiente) sui quali concentrare una particolare attenzione, anche in quell’ottica di medio-lungo periodo spesso trascurata dal dibattito politico e mediatico. E’ augurabile che ciò avvenga sia attraverso una maggiore finalizzazione a tale scopo del patrimonio di conoscenze già presente al CNEL, sia nella predisposizione su tali temi di specifici contributi nella forma dei tradizionali documenti di “Osservazioni e proposte”. Un particolare impegno potrebbe, ad esempio, essere dedicato ad una valutazione dello “Schema di decisione di finanza pubblica” sul quale il governo è tenuto, dalla nuova legge di contabilità, ad aprire un’istruttoria a partire dal 25 luglio di ciascun anno. Attraverso una specifica modifica della legislazione attuale si potrebbe prevedere che su un limitato numero di argomenti, opportunamente tipizzati, il CNEL possa esprimere pareri obbligatori non vincolanti nella fase di definizione del testo governativo e che tali pareri debbano essere allegati alla relazione illustrativa del provvedimento stesso (in sintonia con quanto già avviene, su alcune materie, per i pareri della Conferenza unificata). Si potrebbe altresì ipotizzare che su tali materie il parere possa contenere anche puntuali proposte di modifiche al testo che, se non accolte dal Governo, configurano emendamenti votabili nel corso dell’ordinario iter legislativo, divenendo, così, una delle modalità attraverso la quale si esercita il potere di iniziativa legislativa attribuito per Costituzione al CNEL. Tale tipologia di pareri (e di modalità di esercizio del potere di iniziativa legislativa) dovrebbe essere naturalmente coordinata con le analoghe competenze attribuite alle Regioni ed alla Conferenza Unificata.

Individuazione di “temi prioritari”

Pareri obbligatori non vincolanti

Diversa configurazione del potere di iniziativa legislativa

IV. Composizione e funzionamento degli organi, acquisizione di competenze

7. Il rafforzamento del ruolo del CNEL non può naturalmente prescindere da una modifica delle sue modalità di composizione e di funzionamento.

Modalità di composizione e di funzionamento

In sede di revisione della legislazione si potrebbe ipotizzare l’adeguamento della composizione alla mutata stratificazione sociale e alla nuova realtà dei poteri legislativi. Va anche avviata una riflessione sul rapporto fra il CNEL come organismo nazionale e le multiformi realtà dei territori.

A tale proposito si potrebbe prevedere che la nuova realtà istituzionale trovi espressione anche nelle modalità di designazione dei consiglieri (alcuni esperti potrebbero essere espressione del sistema delle autonomie). A vantaggio di una maggiore trasparenza, i curricula dei consiglieri proposti per la nomina governativa dalle organizzazioni aventi diritto (art. 4.c1 Legge 86/1996) dovrebbero essere messi a disposizione del sito ufficiale del Governo per un periodo congruo (es. due settimane). Il Presidente andrebbe scelto tra figure non immediatamente provenienti da un impegno politico e/o sindacale. A tale scopo, per rafforzarne autonomia e capacità rappresentativa, la designazione del Presidente potrebbe avvenire d'intesa con la Conferenza unificata, e potrebbe essere approvata dal Parlamento con maggioranze qualificate, come avviene per i componenti delle Autorità indipendenti.

Gli esperti potrebbero poi essere riuniti in uno specifico Comitato tecnico messo a disposizione degli organi del CNEL e formalmente rappresentato presso il Comitato di Presidenza. In sede di revisione della normativa potrebbero essere anche ripensate le modalità di espressione dei pareri del CNEL, superando il vincolo procedurale dell'unanimità e confermando – come già oggi è possibile – la trasmissione di relazioni di minoranza, da includere nei pareri obbligatori, non vincolanti.

8. Va evitata la sovrapposizione di competenze tra le Commissioni, frutto di uno spaccettamento che produce frammentazioni tematiche, mentre va meglio garantito un meccanismo di informazione reciproca tra le Commissioni, al di là dell'organo di raccordo formale rappresentato dalla Conferenza dei Presidenti di Commissione. La frammentazione delle competenze e l'ampiezza-genericità dei temi sono ostacoli al buon funzionamento del Consiglio.

9. Ancor prima di ogni modifica legislativa andrebbe, con opportune modifiche del Regolamento, valorizzato il ruolo dell'Assemblea che non costituisce oggi la reale sede dell'elaborazione delle pronunce del CNEL bensì, nella maggioranza dei casi – anche a causa dell'intensità degli ordini del giorno - la sede di pura presa d'atto degli orientamenti delle Commissioni. Fermo restando il ruolo essenziale di queste ultime, più agili dell'Assemblea nella conduzione delle istruttorie e nella stesura dei documenti, rimane l'esigenza di fare dell'Assemblea il luogo del confronto politico sugli orientamenti delle diverse parti. Tale confronto potrebbe utilmente avvenire già in sede di approvazione della "Presenza in considerazione di un documento di Osservazioni e Proposte", purché questa sia corredata da una traccia articolata dei temi da sviluppare, precedentemente approvata in Commissione, che consenta all'Assemblea di meglio valutarne finalità e contenuti attesi. La stessa Assemblea dovrebbe essere la sede di una

Consiglieri esperti in parte espressione del sistema delle autonomie

Presidente designato d'intesa con la Conferenza unificata e votato dal Parlamento

Comitato tecnico dei consiglieri esperti rappresentato presso il Comitato di Presidenza

Superamento del vincolo procedurale dell'unanimità

Necessità di un meccanismo di informazione reciproca tra le Commissioni

Valorizzare il ruolo dell'Assemblea

programmazione di massima che – come già accennato - metta in ordine i diversi temi, individuando quelli da fare oggetto di Osservatori e di Rapporti periodici strutturati.

L'Assemblea dovrebbe all'inizio di ogni consiliatura, e poi periodicamente, discutere ed approvare il programma di lavoro, anche sulla base dell'agenda politico-istituzionale. In funzione di tale programma andrebbero strutturati Osservatori e Gruppi di lavoro, nonché indicate le esigenze in base a cui il vertice amministrativo dovrebbe prevedere il programma di utilizzazione delle risorse umane disponibili.

Programma di lavoro che tenga conto dell'agenda politico-istituzionale

10. Quanto a composizione e funzionamento degli organi, non si può ignorare che le competenze specifiche dei consiglieri sono assai variamente distribuite. A parte i 12 esperti, vi sono nel Consiglio espressioni di valore, sia di parte sindacale che datoriale, ma in molti casi l'esperienza, per definizione patrimonio di tutti i consiglieri CNEL, fa premio sulla competenza, ma che non necessariamente assicura la capacità di alimentare e guidare processi di riflessione all'altezza del merito dei problemi. Da qui l'accennata proposta di pubblicizzare i curricula dei candidati designati dalle organizzazioni.

Il CNEL non dispone inoltre di una struttura di supporto fortemente caratterizzata per le conoscenze specifiche in materia di economia e lavoro, come hanno invece il Parlamento o la Banca d'Italia o l'ISAE. Attualmente, fatte salve le dovute eccezioni che esistono, la maggior parte del personale CNEL ha competenze di tipo amministrativo, necessarie ma non sufficienti ad assicurare alle Commissioni un adeguato supporto perché le pronunce abbiano un valore scientifico di qualche peso. Da questo punto di vista, in mancanza di una immissione di nuove risorse umane, vanno valorizzate ancor più di oggi consulenze esterne, purché selezionate con adeguata trasparenza e conseguente rigore valutativo.

Struttura di supporto dotata di specifiche conoscenze in materia di economia e lavoro

Valorizzazione di consulenze esterne

Sono interessanti alcuni passaggi del recente rapporto al presidente della Repubblica francese "Pour une réforme du Conseil Economique Social et Environnemental (Dominique-Jean Chertier, 15 gennaio 2009), in cui si richiama l'importanza di far interagire le competenze interne ed esterne, anche predisponendo un "réseau de correspondants dans les administrations, les inspections, le Parlement, la Cour des Comptes et dans les principaux lieux d'expertise (...) possibilité pour le Conseil, en cas de carence de l'expertise publique, de recourir à une expertise universitaire voire privée (...) développement des audits, notamment en séances plénières".

11. L'analisi del funzionamento attuale e la proposta di misure orientate al rafforzamento del ruolo e dell'autorevolezza

del CNEL non possono infine non tenere in considerazione il problema della sua comunicazione verso l'esterno. La visibilità non sostituisce di certo l'autorevolezza, ma la mancanza di visibilità, almeno presso l'opinione pubblica qualificata, nuoce alla comune percezione di utilità del CNEL. La visibilità si costruisce anche tipizzando e adeguatamente pubblicizzando alcune occasioni o lavori periodici, come il rapporto annuale sul mercato del lavoro e il rapporto annuale sull'evoluzione della contrattazione. Inoltre, si potrebbe valorizzare la gestione per legge da parte del CNEL dell'archivio dei contratti, istituito dall'art. 17 della legge 30 dicembre 1986 n. 936. Tale archivio attualmente registra ritardi di aggiornamento, che lo rendono meno fruibile come strumento di conoscenza e di orientamento delle politiche.

Comunicazione verso l'esterno