

# Corporativi e democratici

## Le organizzazioni di interesse e il processo decisionale

DI SALVATORE BIASCO

### 1. UN GIUDIZIO DI PARTENZA

**1.1** La sinistra italiana non può eludere il tema del ruolo da dare alle organizzazioni di interesse all'interno del quadro istituzionale. Può affrontarlo negandolo (ma deve farlo in modo esplicito), se propende per una via liberale e universalistica che si esprima in un libero gioco di rapporti di forza e senza commistione di ruoli e interferenze tra potere decisionale e interessi coinvolti nelle decisioni; una via il cui fine ultimo sia il perseguimento di una società aperta e l'arretramento delle tendenze corporative. Alternativamente, può mirare a costruire un'offerta politica per tenere il corporativismo che permea la società italiana dentro un processo collettivo di responsabilità, che coinvolga gli interessi e li induca a perseguire i benefici su un piano compatibile con gli indirizzi che il paese si dà attraverso i suoi organi decisionali. Senza il filo conduttore di una delle due vie, a prevalere è la continuazione di ciò che c'è; vale a dire, un corporativismo lobbistico e nucleare, che si esprime in modo centrifugo e si sviluppa in corpi separati e parcellizzati, talvolta potenti, che permeano le decisioni e tendono efficacemente all'interdizione.

Chiarisco subito l'opzione di giudizio da cui faccio discendere la riflessione successiva: il tracciato liberale non è realisticamente percorribile. Non basta condividere, come personalmente condivido, l'analisi di chi reputa il nostro un paese prevalentemente chiuso, dove la mobilità sociale è bassa e dove il comportamento difensivo che si organizza intorno agli interessi tende a determinare situazioni di tipo protetto, che favoriscono la conservazione dell'esistente o risposte inadeguate di politica economica. Chi da un puro giudizio analitico traesse la conclusione che il percorso da compiere sia di liberalizzazioni e aperture a tutto campo, che, sfidando gli interessi coinvolti con un'azione illuministica, operi come strumento per un nuovo dinamismo delle società, compierebbe un errore di velleitarismo. La politica è anche capacità di analisi delle forze



in campo e basterebbe una valutazione realistica della debolezza delle istituzioni, del basso grado di rappresentatività, prestigio, capacità di sintesi sociale e delega che è riconosciuta ai partiti (o agli schieramenti); basterebbe una valutazione dell'organizzazione sempre più estesa della società attorno a interessi e scopi motivazionali, o della forza che hanno le identità territoriali (il tutto in un quadro più di scollamento che di coesione profonda), per capire che chi oggi tentasse questa via sarebbe sconfitto, si perderebbe nel labirinto di conflittualità, recriminazioni, passi avanti e indietro, discrasia tra proclami e quanto riesce concretamente a realizzare, impantanamento nel processo effettivo di decisione esecutiva, di implementazione, di risposta motivazionale. Forse l'Unione europea, imponendolo dall'esterno, può aiutare un processo in questa direzione, ma fino a un certo punto, perché il bipolarismo all'italiana l'ha reso ancora più complicato di quanto mai fosse stato. Ma, quando anche tale percorso fosse disponibile come opzione da affermare (in via conflittuale), darei considerazione alla storia di questo paese, dove il sentimento di appartenenza (o addirittura nazionale) è stato sempre debole e le singole parti hanno subito le istituzioni (le hanno usate o da esse si sono difese) più che essere indotte da queste a pensare a un destino comune. Mai come in questo momento, specie dopo l'avvento di Berlusconi, il paese ha bisogno di percepire l'importanza dei collanti.

La scommessa politica è quindi: come volgere in positivo il «corporativismo» e come dare ad esso elementi di superamento attraverso la corresponsabilizzazione, in un percorso che abbia obiettivi rivolti in avanti e riferiti al sistema nel suo complesso. Obiettivi in cui le singole categorie possano essere indotte a riconoscere la sfida (anche loro propria) verso la modernità e, nello stesso tempo, a riconoscere il proprio ruolo e tornaconto in modo più mediato e più identificato con gli interessi collettivi. È ovvio che tutto ciò va costruito politicamente, ma tale costruzione politica attraversa anche il disegno istituzionale e il modo di funzionamento delle istituzioni rappresentative.

Questo è a sinistra un terreno vergine di riflessione collettiva, che avrebbe legittimamente potuto giungere a conclusioni opposte alle mie, se solo la riflessione ci fosse stata. Ovviamente, non sono in grado di affrontarla da solo. Esprimo qui solo alcune considerazioni sparse. Queste si incentrano sulla definizione di un percorso che tende a prefigurare una sorta di scambio politico, determinato ad allargare la partecipazione ai processi di governo dei soggetti collettivi, estendendola a un livello di decisione (la fase di messa a punto delle normative), ma limitandola con confini precisi ad un altro (la fase di impostazione delle stesse). Percorso che potrebbe interessare anche chi non condivida le affermazioni iniziali.

**1.2** Circo scrivo le mie considerazioni al rapporto tra istituzioni rappresentative e quel pezzo di società civile che si organizza intorno a interessi e scopi di natura economica, trascurando quello che si organizza attorno a obiettivi di natura morale, religiosa, tematica.

**La politica è  
anche capacità di  
analisi delle forze  
in campo**

Una volta potevamo pensare che quegli scopi fossero sussunti e mediati nei partiti e che quindi il processo di composizione degli interessi avvenisse e fosse disciplinato al loro interno. Oggi il partito politico è un'organizzazione tra le tante e il perseguimento degli interessi avviene generalmente all'esterno di esso, in forma diretta, anche quando esistano collateralismi. Può incrociare ovviamente programmi politici e correre in parallelo con essi, ma, anche in questo caso, le istanze sono raramente delegate e più spesso rappresentate in prima persona.<sup>1</sup> Esse si convogliano verso le istituzioni in una varietà di ambiti di confronto-incontro tra pubblici poteri e gruppi sociali, in continua e spontanea espansione. Mi occuperò solo di quegli ambiti che hanno come punto nevralgico il parlamento e la sua produzione legislativa (lasciandone quindi altri da parte, quali la contrattualizzazione del pubblico impiego, la partecipazione in varie forme di parti sociali alla decisione amministrativa, la partecipazione organica delle rappresentanze di gruppi sociali a organi deliberanti di istituzioni pubbliche, oppure a commissioni tecniche, gli accordi concertativi che coinvolgono le autonomie locali o comunque finalizzati a obiettivi territoriali e che hanno come attori privati solo organizzazioni territoriali).



È questa gamma di partecipazioni che fa parlare gli studiosi dei siste-

<sup>1</sup> Sono semmai i partiti che delegano la presenza in settori della società ad altri attori collettivi che ne tengano la rappresentanza.

mi parlamentari di «funzione organica di governo»<sup>2</sup> piuttosto che di funzione piramidale, con riferimento all'insieme di connessioni pubblico-privato e di sezioni della società percorse da organizzazioni, soggetti collettivi, associazioni di varia natura, dove si esercita una sovranità diffusa e una regolazione (meglio, autoregolazione) molecolare della società e da cui emanano processi che interagiscono sempre più efficacemente con la funzione legislativa.<sup>3</sup> Questa parte della società pone una domanda di salvaguardia degli interessi, di regolazione normativa, di autogoverno che deve trovare soddisfazione in un disegno razionale.

**1.3** Dico subito che non bisogna farsi illusioni su arrangiamenti istituzionali o prassi da instaurare che garantiscano che la «funzione organica di governo» si esprima in processo sussunto dentro l'interesse collettivo in mancanza della volontà e della capacità di un governo di tenere la



barra nella direzione delle priorità nazionali. C'è sempre un modo per la politica di elaborare l'economia e quindi di temperare e modulare i percorsi, di verificarne il consenso e di cogliere apporti, ma la capacità di guida e di scelta di un governo è alla fine decisiva. La politica può anche intervenire a monte della formazione di un governo, se si svolge attorno all'indicazione programmatica e la fa emergere dall'interazione con la società.

Fatta questa premessa, per iniziare, penso che la nostra opzione verso il settore della società che è portatore di interessi debba crucialmente dirigersi verso l'offerta politica di regolare in modo inclusivo e partecipativo le modalità con cui esso entra in rapporto con le istituzioni dello Stato. Non è tanto, quindi, un'offerta di cogestire gli obiettivi di governo, quanto di interfacciare istituzionalmente questi settori della società e le sue rappresentanze (anche le più disperse) con le sedi decisionali, in modo da consentire loro di monitorare gli effetti delle normative e rappresentare con siste-

<sup>2</sup> L'espressione è di Burns: T.R. Burns, *Evoluzione di parlamenti e società in Europa: slide e prospettive*, Giornate in memoria di Aldo Moro, Camera dei Deputati, 8-9 maggio 1998 (pubblicato in inglese anche in «European Journal of Social Theory», 2/1999). Si veda anche sul tema: S.S. Andersen e Burns, *Societal Decision-making: Democratic Challenges to State Technocracy*, Dartmouth 1992; P. Kenis e V. Schneider, *Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox*, in B. Marin and R. Mayntz (a cura di), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Verlag 1991; J. Koopman (a cura di), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage 1993.

<sup>3</sup> Se ci si limita al campo economico, in Italia questo fenomeno è ancora più particolare che in altri paesi, poiché il peso che ha assunto il lavoro autonomo nella società è più consistente che altrove e ha una diffusione quantitativa che altri paesi non conoscono. Per le implicazioni si veda: S. Biasco *Tempi per il Congresso DS (e amare considerazioni)*, rintracciabile alla pagina <http://w3.uniroma1.it/salvatore.biasco/DS-congresso.DOC>, settembre 2001.

maticità, efficacia, ascolto e soprattutto prerogative specifiche di proposta e partecipazione attiva, la vasta gamma di sviluppi della società contemporanea di cui sono portatori. In altre parole, l'offerta è di rendere fluidi tutti i canali attraverso i quali i loro input arrivano alle istituzioni e consentire ai flussi che ne derivano di acquisire un diritto a una reazione, negativa o positiva che sia. Le stesse istituzioni rappresentative dello Stato ne guadagnerebbero, visto che esse registrano un deficit sistematico tra la realtà della società moderna e la loro capacità di captarla. Per ogni parlamento i limiti cognitivi, le insufficienti conoscenze specialistiche e il fatto di operare dal centro del sistema, rendono «un'impresa eroica monitorare anche una piccola parte dei processi chiave». <sup>4</sup>

È mio convincimento che un governo tanto più può far passare anche linee radicali che incidano su quegli interessi, quanto più è in grado di associare gli stessi nella fase di implementazione di quelle linee, consentir loro di adattarsi ad esse liberamente e in modo, in maggior misura possibile, autogovernato. Sono pesi del tutto invertiti rispetto a quelli oggi in vigore, dove è più alta la presenza (e talvolta l'associazione) di questi interessi in fase di elaborazione degli indirizzi di governo, mentre è essenzialmente verticistica la fase di implementazione.

Ricordo che già il programma dell'Ulivo per le elezioni del 2001 aveva immaginato di costituire la funzione del Coordinatore per le politiche per le piccole e medie imprese all'interno della presidenza del Consiglio, con la finalità di «rappresentare verso il governo la specificità del settore in sede di promozione delle politiche, dare impulso agli interventi necessari, convocare annualmente una conferenza della piccola e media impresa e riferire annualmente al parlamento sulle politiche specifiche. Proponeva che fosse affiancato da una Consulta della piccola e media impresa». <sup>5</sup> Questo, però, fa parte di un programma politico, non di un disegno istituzionale. Ritorniamo quindi al parlamento

## 2. INVESTIRE SU UN PARLAMENTO CON PESI DIVERSI NELLE SUE FUNZIONI

**2.1** Ritorniamo al parlamento, senza, però dimenticare che un disegno completo deve includere le istituzioni collaterali che possano coadiuvarlo nel canalizzare l'espressione degli interessi organizzati, partecipare allo scrutinio «tecnico» dei suoi atti, raccogliere la testimonianza settoriale.

<sup>4</sup> Cfr. Burns, *Evoluzione di parlamenti* cit.

<sup>5</sup> Si tratta della formulazione estesa di quel programma, che, al di là di quelli citati, poneva al Coordinatore compiti e indirizzi relativi a una tipologia di situazioni territoriali.

**Mai come in questo momento, specie dopo l'avvento di Berlusconi, il paese ha bisogno di percepire l'importanza dei collanti**

Un CNEL più rappresentativo di quello attuale e con diverse prerogative verso il parlamento può essere all'altezza del ruolo, ma vanno anche esplorate le potenzialità di altre istituzioni nella stessa direzione e gli ambiti di autogoverno e autoregolamentazione che è possibile affidare agli stessi corpi sociali. Ma per questo rinvio al paragrafo 6.

Innanzitutto, occorre investire su un parlamento diverso, senza il quale è difficile dare credibilità, speditezza, autorità all'azione governativa e diventa poco credibile sia ogni velleità pattizia – se c'è – che coinvolga gruppi della società civile, sia l'offerta ad essi di una partecipazione

al monitoraggio congiunto degli effetti della regolazione. È la funzione stessa del parlamento in relazione al governo che esso stesso esprime che va ripensata. Senza di questo, ai gruppi d'interesse conviene investire sull'attività di tipo lobbistico o sullo scambio politico di tipo strumentale e corporativo. Lo spazio esistente per questo tipo di attività induce a riempirlo (perché si rivela redditizio in termini di risultati) più che viceversa. E quello spazio è tanto più ampio quanto più il parlamento è in concorrenza col governo nell'attività legislativa.

Oggi dobbiamo pensare a un parlamento sempre più concentrato sulla definizione degli indirizzi e sulle linee fondamentali di intervento che il governo deve seguire, ma che lasci a quest'ultimo la libertà di riempire le caselle, salvo poi riservarsi il controllo di come l'esecutivo abbia tradotto le indicazioni parlamentari in atti definitivi. Un controllo non formale, ma diretto anche a un compito di segnalazione, che derivi dalla verifica su come le leggi hanno funzionato o sono passibili di funzionare nei contesti specifici di loro applicazione, agli indirizzi



e correzioni che ciò comporta e alla verifica sul campo della base di consenso. Una funzione, quindi, altamente politica, che il nostro parlamento svolge malvolentieri. Si tratta di attività che si collocano a monte e a valle rispetto a quella su cui si concentra e si organizza oggi il parlamento nei suoi lavori (esame minuzioso degli atti normativi).

Finché il parlamento ritiene di avere la centralità in ogni fase del processo legislativo che ancora gli compete<sup>6</sup> è inevitabile che finisca per invischiarsi in una microlegislazione che lo intasa inesorabilmente, gli fa perdere il senso del suo ruolo e rende sempre più complicato e disordinato il varo delle leggi. (Oltretutto, il ruolo è presunto, perché proprio le farraginosità di funzionamento producono spontaneamente, anche sul terreno di competenza, lo spostamento della centralità e la perdita di iniziativa legislativa).<sup>7</sup> Nella scarsa trasparenza del processo di formazione della normativa, nella dispersione delle materie trattate, sempre con le stesse procedure, nella settorializzazione delle competenze di giudizio, il parlamento finisce per essere strumento di frammentazione dei principi ordinativi e veicolo di trasmissione delle istanze lobbistiche.

**2.2** La chiarezza dei ruoli, la semplificazione, la razionalità del processo decisionale, attorno ai quali va riorganizzato il quadro parlamentare, deve partire dal riconoscimento inequivocabile che il potere principale in campo legislativo è del governo, anche se esercitato in partnership con la maggioranza parlamentare che formalmente lo esprime (e salvo una funzione di sussidiarietà del parlamento nell'integrazione alla legislazione di settore o nelle macroquestioni sulle quali il governo intenda «rimettersi all'aula»<sup>8</sup>). Un meccanismo possibile è descritto nel paragrafo 5.

**Oggi il partito politico è un'organizzazione tra le tante e il perseguimento degli interessi avviene generalmente all'esterno di esso, in forma diretta**

La logica del sistema bipolare è che uno schieramento vinca le elezioni su un programma. Quindi deve essere in grado di esprimere un governo che attui quel programma in modo coerente e compatto; un governo che trovi nella sua maggioranza parlamentare una partnership, con meccanismi idonei per cui questo si realizzi. Quegli interventi di

<sup>6</sup> È già in atto una cessione di potestà legislativa e regolativa in alto, verso l'Unione europea e in basso, verso le Authorities, le assemblee territoriali e altri attori istituzionali e semi-istituzionali.

<sup>7</sup> Già oggi la legislazione è in gran parte inevitabilmente avocata a sé dagli esecutivi e elaborata nel loro seno; mentre al parlamento rimane in prevalenza un ruolo di ratifica, che svolge in modo confuso e revanchista, producendo spesso una distorsione (di origine lobbistica e particolaristica) delle *ratio* delle leggi.

<sup>8</sup> Qui non si tratta di constatare l'evoluzione dei pesi nel potere legislativo a favore del governo – che è un'evoluzione naturale che il sistema rappresentativo italiano subisce in parallelo con altri sistemi democratici – ma di «codificarla» (senza ambiguità istituzionali che danno luogo a rivalse, recriminazioni e tentativi di rimonta). Argomenti interessanti sono in L. Violante, *Il futuro dei parlamenti*, in «Storia d'Italia», Annali 17, Einaudi, Torino 2001, e in A. Barbera, *I parlamenti, un'analisi comparativa*, Laterza, Bari 1999.

legge in cui il programma si sostanzia e che investono strutture, istituzioni e rapporti sociali non diverranno un disegno ordinato senza ordine nei tempi di realizzazione, nella divisione di lavoro e competenze, nella gerarchia netta delle responsabilità e delle prerogative.

Ciò che affermo prescinde in qualche modo dalla discussione sul tipo di legittimazione e investitura che parlamento e governo ricevono all'interno di un «modello parlamentare» bipolare e da quella sui pesi e contrappesi della democrazia all'interno di quel modello (che è un tema in sé).<sup>9</sup> Pone un problema sovrapposto, anche se non disgiunto: quello di uscire dalla retorica circa la divisione tradizionale dei poteri tra esecutivo e legislativo e cominciare a ragionare sul *continuum* maggioranza-governo (a fronte del quale vi è l'opposizione).<sup>10</sup> Anche se il parlamento rimanesse l'unico titolare della legittimazione del governo (una funzione, quindi, altamente politica), si dovrebbe non aver equivoci sul fatto che, nel momento in cui concede la fiducia, affida al governo una missione e una delega, spogliandosi della sua «centralità». Da quel momento entra in una condizione subalterna (o meglio, non concorrente) rispetto al governo nell'attuazione del programma, svolge un altro ruolo in questa funzione, mantenendo comunque quello di controllo-ausilio nell'azione legislativa, che gli deriva dal suo potere di indirizzo, ratifica, segnalazione.<sup>11</sup>

Avrò modo più avanti di ritornare parzialmente sull'argomento, ma il punto da ricavare qui, nell'ambito del tema che voglio svolgere, è che dobbiamo passare da un parlamento permeabile – suo malgrado – alle lobby, ad uno predisposto funzionalmente al rapporto strategico e sistematico con gli interessi organizzati.

<sup>9</sup> Mi è ignoto il motivo per cui si sia così poco esplorato, nel dibattito sulla riforma delle istituzioni, quanto della sostanza degli assetti costituzionali proposti avrebbe potuto ottenersi con la riforma dei regolamenti parlamentari, magari costituzionalizzandoli nei loro indirizzi, ma senza alterare altri aspetti della Costituzione. Non entro nel merito, perché in sé è una relazione. Certamente, un parlamento che si organizzi attorno al compito di mettere a punto l'impostazione dei provvedimenti fondamentali e l'indagine sul loro funzionamento non è un parlamento che mantenga i rituali collettivi delle discussioni generali di puro riempimento, che preveda sempre il *plenum* per il voto in aula, senza ammettere deleghe di voto, che discuta l'articolato in aula di tutte le leggi, preveda un numero legale elevato, mantenga le Commissioni di merito come permanenti, preveda l'emendabilità (se non come indirizzo) a tutto campo delle leggi di bilancio – purché queste siano ricondotte al loro alveo –, che autogestisca l'agenda dei lavori parlamentari. Ma soprattutto è un parlamento sia con una diversa distribuzione dei tempi di lavoro (la maggior parte dei quali deve essere dedicata alle mozioni di indirizzo, all'impostazione delle deleghe e alla prova sul campo delle leggi) sia con una diversa configurazione della mansione e missione del lavoro dei parlamentari.

<sup>10</sup> Quest'ultima garantita da uno statuto apposito, che punti alla correttezza delle procedure e del rispetto dei patti istituzionali (impliciti e espliciti) da parte di quel *continuum* e alla visibilità delle posizioni espresse in alternativa. In un parlamento meno invischiato nel caso per caso, l'opposizione avrebbe modo di concentrarsi sulle linee alternative da presentare al paese, invece di affidarsi, come è strutturale che avvenga ora, alla miseria del potere di interdizione che le concedono i bizantinismi del meccanismo parlamentare.

<sup>11</sup> Si può immaginare che il parlamento si riappropri di una funzione «direttamente» politica (funzione che esso sa svolgere, a differenza della funzione normativa) in momenti dedicati di controllo, che possono essere collocati nella previsione di una sessione annuale (o con altra cadenza) obbligatoria di verifica sulla politica estera o in una sessione annuale (o con altra cadenza) obbligatoria di verifica sulle realizzazioni in materia economico-sociale.



### 3. LIMITI E POTENZIALITÀ DEI NUOVI PATTI SOCIALI

**3.1** Cerchiamo di capire come interviene questo rapporto<sup>12</sup> nei vari livelli di decisione in cui gli interessi vengono coinvolti. Dobbiamo distinguere tali livelli, per quanto il passaggio da una categoria all'altra è molte volte questione di sfumature. La prima riguarda le grandi decisioni di politica economica, gli indirizzi qualificanti (la conduzione macroeconomica, la politica redistributiva, le impostazioni di *welfare*, le strutture portanti dell'economia, ecc.). La seconda, le modifiche e le innovazioni di settore (per intenderci: la riforma delle professioni, del commercio, ecc.). Poi, la manutenzione, il ritocco e la correzione della normativa esistente (ad esempio: gli aggiustamenti dell'IRAP, le semplificazioni normative, le variazioni dell'assetto dispositivo di una legge, ecc). Da ultimo, la microlegislazione.

**3.2** L'area delle «grandi decisioni» è quella attraversata, anche se non esaurita, dai patti concertativi. Per quanto sia l'area dove l'accesso delle associazioni di interessi alle decisioni pubbliche e l'istituzionalizzazione del dialogo è diventato più percepibile, e in un certo senso solenne, è anche quella dove maggiore è la riserva (almeno di principio) di autonomia del governo, e dove, nella selezione degli interventi e nell'esito della trattativa, minore è la partecipazione diretta e territoriale al di fuori dei vertici di categoria, e minore il sentimento di coinvolgimento dei soggetti sociali diffusi appartenenti alle categorie contraenti.

L'offerta è di rendere fluidi tutti i canali attraverso i quali i loro input arrivano alle istituzioni e consentire ai flussi che ne derivano di acquisire un diritto a una reazione

Il riferimento è a quei «patti» tra governo e una vasta platea di attori collettivi in campo economico e sociale che sanciscono una terza generazione di accordi di questo tipo, inaugurata dal «Patto di Natale» del 1998.<sup>13</sup> Certamente sono quelli dove più si addensano significati politici e simbolici, anche se a volte ingigantiti, rispetto alla reale portata, dall'attenzione pressoché esclusiva che ricevono negli studi sui rapporti tra

<sup>12</sup> «Strategico e sistematico».

<sup>13</sup> La prima era riferita a quello scambio tra interessi sociali e governo, che vedeva coinvolte soprattutto le grandi organizzazioni sindacali e i cui termini riguardavano da un lato l'accettazione di atteggiamenti responsabili in materia salariale e di politica dei redditi e dall'altro l'impegno alla difesa della piena occupazione e all'allargamento dell'area del *welfare*. La seconda, più triangolare che bilaterale – partecipata, quindi anche dalle grandi associazioni datoriali – ha riguardato la distribuzione dei costi in politiche di emergenza; politiche volte a consentire il risanamento necessario all'economia per entrare in Europa e a precludere nel tempo a un miglioramento della competitività e a condizioni soddisfacenti di crescita economica. Sono patti più delimitati nei contenuti e aventi per protagonisti soggetti sociali il cui raggio d'azione poteva allora essere reputato coincidente con un largo spettro della società. Per un inquadramento socio-politico di queste fasi concertative e della loro proiezione nel presente si veda: M. Carrieri, *Concertazione e regolazione della flessibilità*, in «Europa Europe», 1-2/1999 e M. Salvati, *Breve storia della concertazione all'italiana*, in «Stato e Mercato», 3/2000.

**Le stesse istituzioni rappresentative dello Stato ne guadagnerebbero, visto che esse registrano un deficit sistematico tra la realtà della società moderna e la loro capacità di captarla**

pubblici poteri e interessi.<sup>14</sup> Ma, senza sminuire tali patti, tutt'altro, la mia impressione è che non sia tanto nella definizione delle linee di sviluppo dell'azione di governo che si esercita la domanda più alta di partecipazione e il coinvolgimento soggettivo degli operatori e delle loro aggregazioni decentrate, quanto piuttosto nell'intervento sui singoli dettati normativi che incidono sugli interessi collettivi, che innovano settorialmente la normativa, che regolano ambiti specifici (in modo derivato o estraneo al patto), quando questi dettati arrivano al momento della definizione in legge. È a quel livello che si qualifica in modo più sentito e operativo (e anche più utile) l'istituzionalizzazione del dialogo tra

poteri pubblici e parti sociali.

Per intenderci, al primo livello menzionato l'autonomia di azione del governo nell'impostazione delle linee fondamentali – in tematiche interne ed esterne ai patti – non provoca quei risentimenti che si verificherebbero (e si verificano) invece quando è disattesa la domanda di partnership nelle fasi della traduzione in provvedimenti di quelle linee. L'impostazione, quand'anche immodificabile nel nucleo sostanziale, è sempre aperta a opzioni nell'involucro. Basti ricordarsi quale benevolo beneficio d'inventario abbiano accolto nel mondo dei contribuenti le deleghe Visco del 1996 (e, più tardi, quella Tremonti del 2001, pur entrambe calate dall'alto e non riferite a eventi concertativi), ma quale domanda implicita vi fosse di intervento diretto per la loro fissazione in provvedimenti normativi. E lo stesso vale in altri campi.

La prospettiva in cui porre questi patti è quella di uno «scambio di volontà», come lo definiva D'Antona, dentro il quale avviene un reciproco conferimento di forza politica, per il governo e per gli attori collettivi rappresentativi. Ma la sanzione nel caso di mancato rispetto è per i contraenti (governo incluso) solo politica. Si aggiunga che oggi la concertazione non è più applicata ai grandi obiettivi condivisi, ma «utilizzata per risolvere dilemmi sociali tra valori ritenuti ugualmente buoni ma in conflitto tra loro come sviluppo e solidarietà».<sup>15</sup> Questo spiega perché l'atteggiamento verso questo tipo di patti sia di fatto attendista e disincantato, qualcosa da giocare nel mercato politico.<sup>16</sup> Ciò che rende disincanta-

<sup>14</sup> Un'attenzione fra l'altro, che, per gli studi che conosco, è svolta a caldo sulle implicazioni a priori del «modello-Patto di-Natale», più che a freddo sul modo di funzionare effettivo di tali patti nell'arena politica. Con questi limiti, molto interessanti e dense sono le memorie di: F. Carinci, M. D'Alberti, E. Ghera e A. Maresca, in AA.VV., *La concertazione tra parti sociali e istituzioni*, Atti del Convegno in memoria di Massimo D'Antona, Roma 14 ottobre 1999. Fra l'altro, tutte contengono un confronto, di natura prevalentemente giuridica, con la fase pregressa dei processi concertativi.

<sup>15</sup> Cfr. D. Siniscalco, *Governare vuol dire scegliere*, in «Il Sole 24 Ore», 24 febbraio 2000.

<sup>16</sup> In un certo senso erano più vincolanti politicamente nella prassi i patti di vecchia generazione sottoscritti dai sindacati o triangolari.

ta e densa di riserve l'adesione delle categorie al patto - e che lo pone quindi più sul piano della ritualità che dell'apertura di un processo partecipato e aperto - è in primo luogo la genericità di obiettivi e strumenti, il contesto di buone intenzioni su cui è posto, lo scarso convincimento circa la tempestività con cui i provvedimenti conseguenti (o attesi come tali) potranno essere varati nella sequenza prevista.<sup>17</sup> Il patto non è in condizioni di offrire in tempi brevi i frutti che può dare e favorire un rafforzamento della fiducia, per cui un minuto dopo la firma le categorie (e talvolta il governo)<sup>18</sup> riprendono la loro autonomia di giudizio, di critica e di azione. In più, opera la riserva di chi spera che alla fine non vadano in porto provvedimenti potenzialmente sgraditi, ma ricompresi nel patto, o vengano varati provvedimenti omissi.



Questo è il motivo per cui i patti hanno grande difficoltà a esplicitare le loro potenzialità migliori: un governo dotato di visione ha la possibilità di verificare (e ottenere) il consenso attorno a un'agenda organica per il paese, orientando le categorie in un percorso coerente. Si mette in grado, inoltre, di registrare la sensibile differenziazione sociale che esiste e che non può più essere ricompresa nel raggio di azione delle organizzazioni rappresentative più grandi. Le organizzazioni collettive possono avere il quadro entro il quale far valere gli interessi in un ampliamento delle logiche e in coerenza con la produzione di beni pubblici; hanno l'opportunità di entrare in materie estranee alle loro competenze negoziali o di affrontare obiettivi che, pur attenendo a materia negoziale, hanno probabilità di trovare soddisfazione solo in sede politica.

Se queste condizioni sono intrinsecamente deboli, anche quelle opposte non vanno esagerate, a partire dal pericolo dei veti incrociati. Un governo che senta tali veti come limite alla sua azione non è certo protetto da essi se evita di imbarcarsi in una strategia pattizia. Un patto può anche attenuarne il peso se alcune categorie mantengono una partecipazione e forniscono implicitamente una copertura;<sup>19</sup> o può risulta-

<sup>17</sup> Chi non ricorda le disaffezioni seguite al Patto di Natale del 1998 e le recriminazioni di D'Alema nei confronti del parlamento? D'altra parte, quando un collegato fiscale, che conteneva parti rilevanti delle misure su cui il governo si era impegnato, varato in concomitanza della legge finanziaria per il 1999, viene approvato definitivamente appena prima della legge finanziaria per il 2000, si capisce che qui c'è un nodo cruciale. Con ben più consistente maggioranza parlamentare, la Casa delle Libertà ha visto il primo dei provvedimenti dei cento giorni, varati a giugno 2001, approvato a dicembre. La delega fiscale collegata alla legge finanziaria di fine 2001 è stata approvata definitivamente a dicembre 2003 (ma forse, nel caso specifico, è il governo che ha voluto dimenticarsene).

<sup>18</sup> Basta pensare ai tanti proclami di impegno per il Mezzogiorno del Patto per l'Italia e ai provvedimenti restrittivi su *bonus* investimenti e occupazione varati a brevissima distanza.

<sup>19</sup> Le organizzazioni opponenti sono libere di chiamarsi fuori dal patto, dopodiché tutto si definisce sul piano politico (è avvenuto così, non entro nel merito, per il Patto per l'Italia del 2002).

re in una neutralizzazione reciproca se la sfida che una categoria subisce alle sue prerogative su un versante finisce per bilanciarsi con quella che subiranno le altre su un altro versante.

L'esito della concertazione è più facile che oggi si collochi nel mezzo di queste possibilità, anche se incombe sempre il pericolo che, nella difficoltà di varare contestualmente (anche per ragioni parlamentari) provvedimenti che comportino costi e benefici, la sequenza pezzo per pezzo e la necessità di convincere i contraenti della bontà del patto inducano il governo a dare precedenza ai provvedimenti elettoralmente redditizi, e lo rendano poi incapace di varare gli altri in isolamento.

**Il parlamento dovrebbe svolgere attività che si collocano a monte e a valle rispetto a quella su cui si concentra e si organizza oggi nei suoi lavori (esame minuzioso degli atti normativi)**

**3.3** La conclusione è che sul piano dei patti e della partecipazione degli interessi organizzati alla definizione del programma di governo in sé non vi siano canali da attivare che non siano stati già rodati. C'è poco da innovare, in un certo senso. Semmai, su questo piano il problema che si incontra è di porre il governo in condizioni di preminenza e in condizioni di mantenere una riserva dichiarata che gli consenta di esercitare la sua autonoma decisione di politica economica. Poiché ritengo che le ragioni politiche terranno la procedura pattizia come modo ricorrente in futuro di predisporre un programma di governo,<sup>20</sup> sarà opportuno che ciò avvenga in condizioni che facilitino la possibilità che

questi percorsi esplichino al meglio le loro potenzialità. E questo avviene quando migliora il *trade-off* tra capacità di scelta per il governo e consenso sociale, quanto più il governo è in grado di esercitare una funzione di guida e quanto più contenuta è la zona negoziale del patto e ben delimitata nei contorni la zona di politica economica cui il patto si applica. Nessun accorgimento istituzionale garantisce la sua qualità, fuori dalla volontà politica di farlo funzionare, magari in modo più vincolante politicamente, più dettagliato programmaticamente, ma che non neghi una dose di delega al governo, né leghi questo completamente in fase di impostazione delle politiche

Qualche condizione può, tuttavia, aiutare. Tra queste, l'autorevolezza che derivi al governo da un assetto istituzionale che gli assicuri il ruolo preminente nel meccanismo legislativo. E poi, ancora, la qualità delle garanzie esistenti nel percorso istituzionale mirate a dare espressione e voce agli interessi organizzati sia nella fase di traduzione normativa delle

<sup>20</sup> Salvati sostiene che «chiedersi se la concertazione all'italiana sarà in grado di permanere e di svilupparsi equivale a chiedersi se essa riuscirà a garantire un ritmo di trasformazione strutturale sufficiente a garantire buoni livelli di competitività e sviluppo in condizioni di consenso e coesione adeguate». Ma penso che sia più nel vero quando conclude che la probabilità di sopravvivenza dell'istituzione è del tutto slegata dalla sua efficacia. Cfr. Salvati, *op. cit.*



linee in cui si sostanzia l'impostazione governativa sia nella verifica del «rendimento sociale ed economico» (se mi è consentito il termine) dell'applicazione concreta di tali linee. Inoltre, è plausibile che quanto più il parlamento sia istituzionalmente disegnato ad affrontare tale fase (anche coadiuvato da istituzioni pubbliche esterne) tanta più autonomia crei al governo (ne parleremo più avanti). Altre condizioni

dipendono dalla «politica», quando questa offra un tipo surrogatorio e complementare (rispetto a quello svolto dalle istituzioni) di rapporto con il mondo variegato degli interessi produttivi; un rapporto che parta dal programma della coalizione vincitrice e si allarghi al metodo di governo, allorché entrambi siano basati su Libri bianchi, dove ciascun soggetto individuale o collettivo possa identificare in anticipo i cambiamenti proposti e le loro ricadute generali e particolari, identificando se stesso in tali cambiamenti e partecipando da protagonista e da testimone, in sede di elaborazione del programma, a un processo di verifica, di discussione, di correzione, riequilibrio. Un rapporto di questo tipo che si stabilisse prima della sanzione popolare conferirebbe più forza e capacità di guida al governo futuro (programma proposto) e successivamente in carica (programma applicato).<sup>21</sup>

#### 4. CRUCIALITÀ DELLA FASE NORMATIVA

**4.1** Per quanto possa sembrare paradossale, il coinvolgimento nel processo decisionale ha una domanda implicita dei portatori di interesse più in relazione a fasi di definizione del contenuto normativo, che incida direttamente o lateralmente nell'ambito settoriale, piuttosto che nella definizione del contenuto dei patti. Le centrali rappresentative sono allora sotto la pressione dei propri aderenti, le sedi territoriali si mobilitano, sul territorio si diffondono assemblee e tavole rotonde in cui i rappresentanti istituzionali e gli stessi dirigenti di categoria vengono in un certo senso «auditi». La domanda di partecipazione al processo decisionale investe la permeabilità di una legge al contributo che arriva non solo da gruppi e organizzazioni, ma anche da singoli autonomi cittadini. Quand'anche le linee di impostazione siano date – e vi è sempre un grado di accettazione dell'autonomia del legislatore nel definirle – quella domanda riguarda la voce in capitolo e l'ascolto sulle opzioni e sulla

<sup>21</sup> Al contempo eviterebbe, prima di rendere i programmi un parto generico e intellettuale e, poi, di generare al meglio un riformismo illuministico e paternalistico.



La logica del sistema bipolare è che uno schieramento vinca le elezioni su un programma. Quindi deve essere in grado di esprimere un governo che attui quel programma

definizione più minuta che quelle linee contengono al loro interno. È paradossale che sia così se si pensa che nei patti avviene la partecipazione alla definizione stessa del programma di massima. Ma anche essi hanno poi il banco di prova nella traduzione effettiva in provvedimenti di legge. È nel passaggio a quel varco che la società diffusa degli interessi rivolge la maggiore attenzione e pathos; e lo stesso pathos rivolge anche ai provvedimenti – poco importa se riconducibili o meno al patto – di innovazione settoriale (inclusi quelli fiscali e amministrativi) o che concernono la manutenzione di quelli in vigore.

In realtà, ciò è meno sorprendente e più strutturale di quel che sembra. Il sistema rappresentativo non può monitorare, regolare e reagire a una vasta gamma di importanti sviluppi della società, che non sono alla sua portata. Ha un limite cognitivo, con una base oggettiva nella complessità della società e nelle continue innovazioni di natura tecnica e sociale che essa subisce. Un limite che il nostro condivide con altri (forse tutti) i sistemi rappresentativi. La logica legislativa rischia di portare verso il vertice e standardizzare ciò che nella società è particolare, variegato, autogestito: ogni intervento normativo rischia sempre di interferire (se non di intervenire con l'accetta) con le regole proprie delle «forme organiche di *governance*». Esso provoca diffidenza, gelosia, disaffezione, mobilitazione (anche in contesti di fiduciosa attesa).<sup>22</sup>

**4.2** Sul piano parlamentare, quindi, la fase di messa a punto di una legge o di una sua revisione e correzione si presenta come una parte delicata del rapporto tra processo decisionale e interessi. Qualsiasi innovazione istituzionale che strutturi e stabilizzi quel rapporto – e aiuti il parlamento a immergersi nella complessità della società – è cruciale.

<sup>22</sup> Questa è una ragione, ad esempio, per cui il compromesso sociale sancito su un piano di vertice ha nella complessità della società odierna dei limiti: esso vive se è dotato di radici molecolari. Un tale scarto tra complessità della società e condizioni sotto le quali prende corpo la legiferazione è sottolineato da Burns (Cfr. Burns, *Evoluzione* cit.). Anche G. De Rita coglie il punto nel suo intervento al seminario: *Obiettivi per la riorganizzazione dei sistemi normativi tra Parlamento e Governo*, promosso dal Comitato per la Legislazione, 6 dicembre 1999, Camera dei Deputati: «una società è complessa non perché non la capiamo, ma perché è fatta a strati, a circuiti, a soggetti diversificati (...) Molta normativa che una volta sarebbe stata regolamentare, oggi potrebbe addirittura essere prodotta dalle singole categorie (che possono disciplinare specifici settori) o da singoli sistemi con specifici statuti normativi (...) La resistenza [della macchina normativa] e il suo procedere contro tendenza sono fattori non secondari della disaffezione delle forze sociali e dei cittadini a quotare i propri interessi sul tavolo della legislazione generale».

Pensiamo a quanto poco investimento (in primo luogo di tempo e missione) fa il parlamento in analisi d'impatto e inchiesta sulle leggi che vara (e quanto sia ritualistico quello che fa); pensiamo a quanto scarse siano le risorse tecniche di cui dispone.<sup>23</sup> Ma guai a equivocare che ciò sia questione di Agenzie tecniche di valutazione. Queste ovviamente possono essere utili quando le questioni sono suscettibili di valutazioni quantitative, ma il rapporto con il tessuto disperso da cui emerge la reazione motivata di chi è toccato dalla regolazione (soprattutto microregolazione) è un compito politico ed è oltretutto improbabile che le Agenzie possano percepire questo tipo di problemi né *ex ante* né *ex post*.<sup>24</sup>

**Il capitalismo italiano continua ad essere caratterizzato da una presenza familiare che non ha eguali in Europa**

La strutturazione del rapporto tra processo decisionale e interessi non può prescindere da un referente parlamentare appositamente dedicato per ogni legge (una Commissione *ad hoc*) che rappresenti all'occorrenza l'intero parlamento e che abbia il compito e le prerogative speciali per portarla a definizione finale lavorando in partnership con il governo, ma che abbia anche la missione di verificarla congiuntamente al mondo degli interessi, istituzionalizzando il dialogo e l'inchiesta. Dovrebbe rientrare nelle prerogative del referente – perché le procedure dovrebbero consentirlo – anche quella di mantenere una riserva di intervento per qualsiasi mutamento, in corso d'opera o in un futuro definito, che sia reso necessario da una migliore valutazione degli aspetti problematici o dall'impatto effettivamente avuto.

## 5. UNA SPERIMENTAZIONE GIÀ AVVENUTA E L'INSEGNAMENTO PER UTILI INNOVAZIONI PARLAMENTARI<sup>25</sup>

**5.1** Poiché non si parte da zero, vorrei qui ripercorrere come testimone l'esperienza delle Commissioni bicamerali per la riforma dello Stato (fisco e pubblica amministrazione) della scorsa legislatura, perché da

<sup>23</sup> Cito, sempre dal medesimo seminario (*Obiettivi*, cit.), l'intervento di B. Andreatta: «La realizzazione [dell'istruttoria normativa] fa parte degli interventi più urgenti da completare. Il metodo dell'istruttoria non è più un fattore di mera coerenza tecnica delle norme, è invece uno strumento di conoscenza indispensabile in una situazione in cui tutti gli interventi normativi impattano su un universo saturo di norme e rischiano di determinare più effetti negativi e controproducenti di quelli voluti a causa di interdipendenze che sfuggono alla conoscenza "naturale" anche dei più esperti. L'istruttoria ricompone il contesto nel quale ciascuna decisione può essere adeguatamente valutata da chi la propone e da chi intende opporsi o comunque verificare ragioni e obiettivi. (...) Per il parlamento poter disporre di una informazione accessibile, tecnicamente qualificata, verificata e verificabile, è una questione di primaria importanza, cui si lega la possibilità di sopravvivenza di un dibattito politico che si riavvicini alla realtà e che riesca a individuare le questioni veramente importanti per la comunità nazionale».

<sup>24</sup> Faccio un esempio: non sono le Agenzie tecniche di valutazione che possono segnalare se un certo modo di intendere l'IVA e la regolarità dei documenti di accompagnamento delle merci finisce per comportare un onere burocratico di tenuta della registrazione.

<sup>25</sup> In pratica, il contenuto di questo paragrafo e di quello successivo è riassunto nell'ultimo capoverso del paragrafo precedente, per cui chi voglia procedere più speditamente può saltare al paragrafo 6.

**Uscire dalla retorica circa la divisione tradizionale dei poteri tra esecutivo e legislativo e cominciare a ragionare sul continuum maggioranza-governo (a fronte del quale vi è l'opposizione)**

quell'esperienza traspare uno scenario innovativo del modo di affrontare la transizione delle funzioni primarie del parlamento da un tipo di centralità a un'altra (da quella riferita all'esercizio della titolarità ed elaborazione legislativa a quella riferita all'indirizzo e controllo che più propriamente gli appartiene, e che comunque si sostanzia nell'ultima voce in capitolo sugli atti legislativi). Traspare anche un modo di rapporto più strutturato con gli interessi organizzati.

Tali commissioni sono partite casualmente senza un compito ben stabilito né dalla legge istitutiva, né dalla prassi, se non quello di vigilare sul rispetto delle deleghe. Si sono strada facendo trasformate in veri e propri partner del governo nell'elaborazione delle norme delegate e nella loro messa a punto definitiva, incorporando in contemporanea un input cognitivo portato dalle categorie (e perfino da singoli cittadini), per il quale hanno ricoperto il ruolo di punto di raccolta e filtro di valutazione. Di fatto ogni delega è stata sottoposta non (o non solo) al vaglio della sua rispondenza al dettato originario, ma a un esame di merito da cui sono scaturite indicazioni di correzione sostanziale, di riscrittura di parti, di integrazione, di valutazione di opzioni alternative. Il tutto non in contrapposizione al testo governativo, ma in dialogo costante, anche se dialettico, col governo stesso. Ogni parere si è configurato come un atto di indirizzo esteso anche alla segnalazione di provvedimenti da emanare a completamento del quadro legislativo su materie connesse, ma che esulavano dalle deleghe.

La forza di queste Commissioni è stata nella capacità e nella possibilità di simulare l'operazione e gli effetti di ogni singola proposta di legge attraverso l'impatto rivelato dagli attori sociali coinvolti (anche testimonianze locali e personali), con loro concorso e potere di segnalazione.<sup>26</sup> Una prova sul campo, quindi, dell'idoneità della legge a trovare attuazione nell'ambito necessariamente variegato cui si applica: un percorso che, una volta internalizzata dalle categorie l'assenza di qualsiasi spazio per il «mercato politico» (anche per dati oggettivi: non è in discussione l'asse portante della legge), può dimostrarsi estremamente proficuo se diventa una collaborazione triangolare per mettere a fuoco i passaggi chiave di una



<sup>26</sup> Il contesto di approfondimento sia sul piano tecnico che politico, nonché l'emendabilità dei pareri anche col parere contrario del relatore, hanno consentito all'opposizione di avere più voce in capitolo e maggiori possibilità di intervento nel merito che nella prassi usuale.



legge, pulirla da eventuali effetti indesiderati, fare emergere i punti problematici e, soprattutto, quelli su cui si concentra la discrezionalità non sindacabile della scelta politica, operata nel suo complesso a monte, al momento della concessione delle deleghe.<sup>27</sup> Questo tipo di partecipazione al processo normativo induce le parti sociali ad assumere una visione non settoriale.

Le Commissioni bicamerali sono anche state rese nodali nella definizione finale del testo normativo dalla preclusione al governo di apportare modifiche al testo originario senza una loro indicazione specifica, per cui esse sono divenute il terminale per tutte le omissioni e per tutti i nuovi elementi venuti in valutazione. Il processo di legificazione diviene in tal modo un fatto composito, in divenire continuo, capace di estendersi e adattarsi a casistiche e problemi non necessariamente identificati all'inizio.

Più ancora è così, se si considera la prerogativa del governo di ritornare sulla legge entro un termine di due anni dall'entrata in vigore, attraverso il passaggio dalla Commissione preposta, per interventi correttivi e migliorativi. E questo ha reso sistematica la collaborazione tra attori collettivi e Commissione, perché ha imposto un'attività di inchiesta e verifica continuativa in presenza di effetti secondari non considerati, di cattiva adesione della generalità delle norme ai casi particolari, di migliore valutazione del contesto.<sup>28</sup> È interessante che sia stata spesso la Commissione a farsi parte attiva affinché il governo usasse le sue prerogative, e lo abbia fatto con nuovi atti di indirizzo e segnalazione, avulsi dai pareri, nei quali teneva conto anche di indagini interne commissionate alle categorie produttive in risposta a domande specifiche.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Rispetto a un modello da tenere come riferimento generale manca in questo che il parlamento non si sia dato tempi e modalità adeguate di discussione delle deleghe, né il governo le abbia fatte precedere da un Libro Bianco.

<sup>28</sup> Faccio un esempio. Le norme di agevolazione fiscale per le Onlus prevedevano che queste decadessero dalla qualifica specifica (e dalle agevolazioni) qualora i proventi da attività commerciale superassero determinati parametri. Alla stesso tempo, le norme includevano nelle Onlus anche gli enti di promozione culturale e dell'arte che gestivano patrimoni archivistici, individuati tramite una particolare legge di anni addietro, la quale riconosceva ad essi un contributo dello Stato. Solo che la stessa legge imponeva, al fine del riconoscimento e del contributo, che gli stessi enti perseguissero una certa autonomia economica mediante attività commerciali. Lascio immaginare quanti effetti dirompenti delle disposizioni e dei nuovi principi introdotti in campi di loro applicazione sono emersi, in una materia che toccava da norme civilistiche, alla disciplina amministrativa e contributiva, ad aspetti organizzativi e procedurali dell'amministrazione, fino alle procedure e alle impostazioni fiscali vere e proprie. Sembrano dettagli, ma investono in pieno la quotidianità di interi settori e ne determinano gli umori e gli atteggiamenti verso le istituzioni.

<sup>29</sup> Una valutazione dell'esperienza di queste Commissioni bicamerale può trovarsi in: V. Cerulli Irelli, *Parlamento e Governo nella riforma amministrativa*, in AA.VV., «Lezione inaugurale del Seminario "Tasi"», Giappichelli 2000, e I Traversa, *La Commissione bicamerale per la riforma fiscale*, Rassegna Parlamentare, 4/2001. Si veda anche Biasco, *Senza la riforma del Parlamento essenziale il ruolo delle bicamerali*, in «Il Sole 24 Ore», 7 marzo 1999 e Biasco, *Intervento*, in *Seminario sulle recenti iniziative della Camera per la competitività italiana*, Camera dei Deputati, 7 marzo 2000. Cerulli Irelli (a suo tempo Presidente della Commissione amministrativa), parla dell'instaurazione di una vera e propria convenzione costituzionale.

**5.2** Due in particolare sono gli insegnamenti da estrarre da questa esperienza per un indirizzo generale sul piano parlamentare.

In primo luogo, la necessità di superare il modello delle Commissioni permanenti (forse non tutte) per un modello di commissioni *ad hoc* atto per atto (bicamerali, se bicamerali, ma anche unicamerali). Se la filosofia pattizia e concertativa che muove l'attuale impostazione nelle decisioni di politica economica va mantenuta, il suo naturale complemento a livello di istituzioni parlamentari sono Commissioni a cui il parlamento affidi consapevolmente il compito sia di lavorare bilateralmente in partnership con il governo e con gli attori sociali coinvolti per portare a testo definitivo la legge (o le leggi) specifica per cui sono state costituite, sia per verificare la sua operatività. Il parlamento può eventualmente

**Il parlamento, nel momento in cui concede la fiducia, affida al governo una missione e una delega, spogliandosi della sua «centralità»**

riservarsi di esprimere un sì o un no al testo finale.

In quanto organismo dedicato e agile, esse svolgono un ruolo di raccordo governo-interessi che è squisitamente politico (proteggendo in qualche modo il governo da rapporti diretti), ma la loro missione è di mantenere l'organicità della legge con la sua ispirazione e di tenere costantemente come guida il suo rapporto tra costi e benefici per l'intera collettività. E sono particolarmente utili in politiche generali che attraversano più settori e hanno bisogno di verifiche sulla coerenza integrata delle discipline e delle regolazioni.<sup>30</sup>

**5.3** Il secondo insegnamento è l'utilità di una riserva per il governo a intervenire in modo correttivo, entro un periodo stabilito dall'entrata in vigore della legge, con un semplice decreto. Eleverei questo a modello generale. Serve a sdrammatizzare la definitività delle norme che entrano in vigore e impone la verifica, l'indagine e l'ascolto delle testimonianze; procedimenti che vanno in qualche modo istituzionalizzati e formalizzati. La fase di revisione e manutenzione delle normative (anche potenzia-

<sup>30</sup> Perché non sarebbe possibile affidare gli stessi compiti alle Commissioni ordinarie come sono oggi? Il mio giudizio maturato sul campo ha molte motivazioni. Il processo di emendamento delle leggi è disordinato e svolto di rimessa, come pura intrusione, nel testo governativo ed è di facile accesso alle lobby. La composizione è quella rigida, spesso stabilita all'inizio della legislatura, e non quella mirata per l'occasione; le competenze presenti sono o troppo specializzate o troppo decentrate rispetto agli interventi richiesti, che sono il più delle volte di carattere intersettoriale; le audizioni e memorie non danno in sé una capacità di interlocuzione con le categorie, la quale ha bisogno di momenti più informali di lavoro comune, e di una missione specificamente dedicata; il rapporto con il governo è più frammentario e, in un certo senso, più formale. In queste condizioni, anche il potere di indirizzo è meno efficace. Sorvolo poi sul fatto specifico della patologia che si riproduce nella formazione delle Commissioni, dove quella «lavoro» è formata in prevalenza da sindacalisti, quella «Trasporti» dagli eletti a Livorno, Trieste, La Spezia, Brindisi, Ancona (città portuali), quella «cultura» da direttori e direttrici didattiche, professori di scuola media e universitari, quella «giustizia» da avvocati, ecc. ecc.. Commissioni, quindi, in partenza sensibili a istanze di tipo particolaristico. Vi è, poi, nel procedimento referente un potenziale di deresponsabilizzazione, perché il provvedimento ha il passaggio decisivo in aula. La prassi parlamentare non rende, poi, le Commissioni permanenti attuali idonee a curare provvedimenti che devono essere varati in blocco in una articolazione organica di leggi (le leggi di riforma strutturale).



le) è una fase altrettanto partecipata soggettivamente dal mondo degli interessi di quella relativa al primo varo, e attira una forte domanda di collaborazione e coinvolgimento nell'elaborato legislativo.<sup>31</sup>

La complessità della società è tale per cui molti effetti indesiderati possono rivelarsi durante l'applicazione delle norme. Di solito la tipologia per cui una legge è pensata non aderisce alla generalità dei settori cui si applica, specie quando una nuova norma ha influenza a cascata sull'apparato normativo esistente. Occorre quindi disporre di tempo e di procedure accorciate di intervento correttivo affinché indagini conoscitive e testimonianze settoriali possano convogliare con sistematicità l'informazione verso il parlamento e il governo. Un'innovazione utile questa, se il canale di trasmissione delle testimonianze e informazioni è collaudato e dedicato, se la verifica è una finalità sistematica del parlamento a cui esso dà spazio e missione nel suo modo di funzionare e se la correzione ha possibilità di avvenire in modo agile.<sup>32</sup>

Che il processo normativo possa diventare un laboratorio in continua attività non deve spaventare; è un impatto strutturale che la complessità dei sistemi e la tecnicità dei problemi – la cui espansione è continua – ha sulle assemblee legislative. Scrive Burns: «Le leggi odierne non soltanto richiedono una maggiore varietà di input tecnici e informativi (indagini conoscitive, analisi); ma, paradossalmente debbono essere considerate sempre più come testo di massima, i cui effetti e la cui tenuta sono incerti in un mondo complesso e dinamico come quello attuale. In generale, considerate queste condizioni, le leggi appaiono come strumenti normativi rudimentali».<sup>33</sup>

Che il processo normativo possa diventare un laboratorio in continua attività non deve spaventare; è un impatto strutturale che la complessità dei sistemi e la tecnicità dei problemi – la cui espansione è continua – ha sulle assemblee legislative. Scrive Burns: «Le leggi odierne non soltanto richiedono una maggiore varietà di input tecnici e informativi (indagini conoscitive, analisi); ma, paradossalmente debbono essere considerate sempre più come testo di massima, i cui effetti e la cui tenuta sono incerti in un mondo complesso e dinamico come quello attuale. In generale, considerate queste condizioni, le leggi appaiono come strumenti normativi rudimentali».<sup>33</sup>

## 6. L'ALLARGAMENTO DEL QUADRO: AUTOGOVERNO E MOBILITAZIONE DI ALTRE ISTITUZIONI

**6.1** Per il parlamento, il rapporto diretto con le organizzazioni collettive non è l'unico modo per dare veste formale alla partnership, verifica

<sup>31</sup> Cito da un altro corposo saggio di Burns, in cui mi sono imbattuto a lavoro finito: «la messa in opera (*implementation*) di una legge è essa stessa una forma di *policy making*. Nel corso dell'implementazione, una legge o una politica è completata o elaborata nei dettagli. Con la loro mobilitazione, i cittadini e le organizzazioni (e altri gruppi importanti) finiscono per condividere l'implementazione delle politiche (e sono ovviamente più impegnati dei parlamentari nella realtà quotidiana dell'implementazione)». Cfr. Burns, *The future of parliamentary democracy: transition and challenge in European governance*, in [http://europa.eu.int/comm/governance/docs/doc3\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/docs/doc3_en.pdf).

<sup>32</sup> Il tutto va visto anche all'interno di un ragionamento completo che include anche le ipotesi avanzate nel paragrafo successivo, di revisione di altre istituzioni al fine di farle agire come canale di selezione delle istanze esterne.

<sup>33</sup> Burns, *Evoluzione* cit.

all'operatività delle leggi e orecchio alle segnalazioni sul campo. Un quadro istituzionale più ricco deve prevedere che nell'istituzionalizzazione del loro ruolo nel processo cognitivo e decisionale il parlamento sia, in parallelo, coadiuvato (e in un certo senso protetto) da istituzioni che fungano con esso da *trait d'union* – tenendo funzioni di controllo di ultima istanza e puntando molto sull'autogoverno della società. Il riferimento più ovvio va al CNEL, qualora esso assuma una diversa rilevanza



**La prospettiva in cui porre questi patti è quella di uno «scambio di volontà», come lo definiva D'Antona, dentro il quale avviene un reciproco conferimento di forza politica**

in sede istituzionale, maggiore rappresentatività e sia disegnata per esso un'interlocuzione col parlamento più formalizzata, fluida e resa autorevole. Il problema è ovviamente quale istituzionalizzazione e quale rappresentanza.

Il CNEL è oggi è una sorta di orpello (la cui funzione per i patti territoriali è risultata un po' posticcia), senza il prestigio che compete al suo rango costituzionale e senza effettiva voce in capitolo nella consulenza sulla politica economica; una sorta di ufficio studi dedito alla convegnistica. Deve diventare qualcosa di diverso. Ad esempio, potrebbe divenire la sede esterna deputata alla verifica sul campo di leggi in cui gli attori sociali rappresentati siano coinvolti, o alla raccolta di segnalazioni sul territorio che vadano nella stessa direzione. Già oggi il parere del CNEL può essere richiesto sulle leggi in discussione. Ma è un atto formale di scarso peso politico. Il CNEL, ad esempio, ha bocciato la delega Tremonti sul fisco o il disegno di legge sul federalismo fiscale senza che questo abbia suscitato reazioni, pesato politicamente o fatto semplicemente notizia. Non è questo ciò a cui mi riferisco, ma a una deputazione formale del CNEL alla trasmissione al parlamento di segnalazioni, con una formula che imponga la motivazione-risposta del parlamento per le osservazioni non accolte in campi circoscritti in cui il CNEL abbia prerogative specifiche.

Certo, questo chiama in causa la rappresentatività del CNEL, le modalità attraverso le quali arrivi alla formulazione dei suoi elaborati da trasmettere al parlamento, e i diritti di voto per adozioni a maggioranza degli stessi elaborati. Quindi un altro CNEL rispetto a quello che opera oggi, dotato di un parlamentino rappresentativo del peso che interessi organizzati (e non) hanno nella società (inclusi quelli afferenti al Terzo settore e ai consumatori), al cui progetto occorre lavorare in stretta complementarietà con il disegno relativo ai processi concertativi che ruotano

attorno agli organismi parlamentari. Quel parlamentino potrebbe essere eletto sulla falsariga di come lo sono altri organi di autorappresentanza (il CUN, ad esempio). Solo allora si potrà pensare a una prerogativa secondo cui eventuali punti problematici segnalati dal CNEL al parlamento sul funzionamento di una legge (legge che sia ancora nei termini dell'intervento di revisione)<sup>34</sup> siano rinviati all'esame della Commissione specificamente dedicata all'argomento<sup>35</sup> e da questa obbligatoriamente messi all'ordine del giorno, respinti o accolti (o accolti parzialmente) e trasmessi in tal caso come raccomandazione al governo. Si può pensare a molte altre funzioni e deleghe, di cui dirò.<sup>36</sup>

Ovviamente il CNEL è autorevole non solo per le prerogative che acquisisce in relazione alla sua rappresentatività, ma anche se si afferma esso stesso come punto terminale di raccolta di segnalazioni e verifiche condotte da altri organi sul territorio. Possiamo allora pensare al CNEL non solo come interlocutore diretto del parlamento verso l'alto, ma delle Camere di commercio verso il basso. Anche qui c'è materia di ampliamento del quadro istituzionale, se queste ultime, che dovremmo pensare e disegnare in modo più proprio come luoghi di rappresentanza sul territorio delle istanze economiche e produttive (incluse le imprese sociali e i consumatori), istituiscono formalmente la funzione volta a convogliare verso l'alto (ma solo indirettamente al parlamento) indagini e verifiche sul campo del modo di operare di una legge e dei punti stimati problematici.

Ogni intervento normativo rischia sempre di interferire (se non di intervenire con l'accetta) con le regole proprie delle «forme organiche di governance»

**6.2** Non si esaurisce qui la tipologia che può essere percorsa nelle relazioni tra associazioni di interesse e parlamento, finalizzate alla messa a punto dell'intervento o alla manutenzione del quadro normativo. Può rientrare in essa anche la valorizzazione dell'autogoverno dei corpi sociali, attraverso i compiti affidati alle loro rappresentanze. Compiti non solo riferiti alla sorveglianza interna o alla gestione di una legge, quanto alla definizione stessa degli statuti e delle regole riguardanti quei corpi; statuti e regole dei quali sia necessario un riconoscimento pubblicistico. È ovvio che il parlamento deve elaborare, discutere e tracciare le linee guida e i principi non controvertibili del quadro normativo settoriale, ma può lasciare poi ai corpi interessati l'elaborazione delle opzioni interne a quelle linee, salvo tenersi l'ultima parola (delegata alle Commissioni appositamente dedicate o al *plenum*) per l'approvazione o il rinvio al

<sup>34</sup> Secondo quanto auspicato nel paragrafo 5.3.

<sup>35</sup> Del tipo di quella prefigurata nel paragrafo 5.2

<sup>36</sup> Nulla garantisce che nel produrre i suoi elaborati il CNEL non possa essere soggetto a veti incrociati o spinte e contospinte (sebbene li adotti a maggioranza), ma questi è comunque bene che siano tenuti lontani dalla pressione diretta sul governo.

mittente dell'elaborazione finale. In Italia abbiamo esempi che vanno in questa direzione nella legge sulle Fondazioni bancarie, che non ha fissato uno statuto standard – dalla composizione degli organi alle finalità perseguite – ma lasciato che le singole unità lo elaborassero nell'ambito delle linee guida della legge, riservando al ministero del tesoro l'approvazione di merito e di conformità. E, anche per quanto riguarda le cooperative, la legge fa delega alle centrali associative della sorveglianza sull'esistenza di condizioni di scambio mutualistico tra i propri soci, e fa riverberare la perdita di tale riconoscimento per un loro membro sui rapporti tra esso e l'Amministrazione (perdita delle agevolazioni fiscali). Questo è un modello che può essere replicato in una funzione molto più estesa.

**Il rapporto con il tessuto disperso da cui emerge la reazione motivata di chi è toccato dalla regolazione (soprattutto microregolazione) è un compito politico**

Anche in assenza di una definizione formale di queste tipologie procedurali, non vedo perché, ad esempio, non sia stata delegata alle associazioni rappresentative di categoria la riforma delle professioni, una volta fissati in modo inequivocabile i principi direttivi da rispettare nelle forme di autodisciplinamento e la distinzione tra ordini e associazioni. È ovvio che ciò può risultare in una gestione restrittiva, ma è un rischio da correre, che comunque può essere evitato con una serie di accorgimenti di contrappeso, la cui adozione poteva sempre essere pretesa dal parlamento in sede di fissazione delle linee guida. Nel percorso che sta di fatto seguendo quella riforma (o che ne seguono altre), gli ordini e le associazioni in parte l'autogestiscono ugualmente, formulando proposte, interagendo col governo, partecipando a tavoli tecnici; ma ciò avviene nell'informalità, discrezionalità e opacità delle trattative tra governo e categorie, mentre il processo che io peroro fa perno su un parlamento che (anche su sollecitazione governativa) traccia linee irrinunciabili essenziali di regolazione settoriale, ma che rinuncia a un'elaborazione completa per



lasciarla all'autogoverno settoriale, salvo l'assenso di conformità o il rinvio motivato dell'elaborazione finale. E non escludo che lo stesso processo possa riguardare aree dove non è solo l'apparato normativo e regolamentare a essere in discussione, ma interventi settoriali che incidano sul bilancio pubblico, per i quali – una volta fissati in ammontare gli impegni finanziari – potrebbero essere lasciati all'autoregolamentazione settoriale le modalità di accesso e i requisiti per usufruirne. La riforma del commercio sarebbe stata eligibile per questa modalità.

Vi è comunque un principio da soddisfare in questo modello: che qualsiasi autoregolazione delegata, di natura pubblicistica quindi, debba rispettare gli interessi di coloro che sono esterni al settore che ne è oggetto e soggetto e sui quali ricadranno comunque gli effetti di quella regolazione. Mi riferisco a concorrenti, consumatori, utenti o altri. Per cui è bene che la delega corrispondente, sebbene affidata alle rappresentanze settoriali, sia svolta sotto l'egida del CNEL (trasformato) e che sia il CNEL a trasmettere al parlamento, come suo documento, l'elaborato finale. Il primo scrutinio di una istanza settoriale è nella compatibilità con altre istanze; un giudizio che deve in primo luogo trovare accoglimento all'interno del mondo degli interessi.<sup>37</sup>

I limiti cui può essere portato il modello dipendono dal buon senso. Sarà comunque il parlamento in tale modello a decidere dove delegare e sarà ad esso riservata l'ultima parola in capitolo.

**6.3** Non escludo in questo modello che la stessa iniziativa di proporre regolamentazioni di natura pubblicistica o interventi sulla normativa esistente possa venire dalle stesse parti in causa, prima ancora che gli venga concessa una qualsiasi delega. Già ora molti degli elaborati che danno luogo a proposte di legge (e successivamente a normativa) provengono dall'elaborazione di uffici studi di organizzazioni di settore e sono sottoposti al governo<sup>38</sup> (magari passando per singoli parlamentari). Ma è un rapporto non trasparente, non lineare, fatto di rapporti personali, non di diritti e procedure. Possiamo, invece, pensare che con un passaggio dal (nuovo) CNEL questi elaborati possano venire trasmessi ufficialmente al parlamento e acquisiti come materiali speciali e, se ritenuto dal parlamento necessario, trasmessi al governo, con delega per arrivare a un progetto definitivo. Non è lo stes-

**La forza delle Commissioni bicamerali è stata nella capacità e nella possibilità di simulare l'operazione e gli effetti di ogni proposta di legge attraverso l'impatto rivelato dagli attori sociali coinvolti**

<sup>37</sup> Il parlamento dovrebbe poi supervedere la coerenza con l'interesse della collettività come un tutto.

<sup>38</sup> Un esempio: l'ABI aveva preparato il progetto sulla cartolarizzazione molto tempo prima che la cartolarizzazione fosse normata dal parlamento.

so modello, ma nemmeno lontano da quello implicato dal Patto di Natale, dove si prevedeva che le parti sociali potessero assumere l'iniziativa di proporre, d'intesa tra loro, un intervento normativo, trovando, se coerente con gli orientamenti precedentemente espressi dal governo o previa verifica con esso, l'impegno del governo stesso a farla propria, a sostenerla e a promuoverla nelle sedi parlamentari («anche utilizzando forme di consultazione permanente con le stesse parti»). Una previsione, tuttavia, rimasta inapplicata.

**Il processo di legificazione diviene un fatto composito, in divenire continuo, capace di estendersi e adattarsi a casistiche e problemi non necessariamente identificati all'inizio**

**CONCLUSIONI** Non so se i singoli frammenti di queste note compongano un «modello». Se così fosse, andrebbero al di là dell'intenzione originaria, che era di rielaborare col senno di poi un'esperienza vissuta a contatto con l'Italia degli interessi e la cui vasta casistica dà materia per ripensare esplorativamente gli assi su cui possa essere organizzato il rapporto tra portatori di questi interessi (in genere, organizzati) e il processo decisionale. Il tentativo è quello di identificare una via volta a tenere agganciate le categorie all'interno del processo di formazione ed elaborazione delle decisioni in modo utile e produttivo per gli stessi organi decisionali, prendendo il meglio che c'è (di partecipazione e di testimonianza degli sviluppi della società) nell'espressione degli interessi e attenuando gli aspetti centrifughi, conservatori e puramente rivendicativi.

sione degli interessi e attenuando gli aspetti centrifughi, conservatori e puramente rivendicativi.

Nessuna illusione che sia semplice far funzionare il «modello», e, altrettanto, nessun disconoscimento degli argomenti di chi teme che si finisca per codificare la società corporativa. Ma un tentativo va fatto di tenere il corporativismo dentro un processo collegiale e di responsabilità che si esprima in coerenza con l'interesse nazionale, perché – lo dico con tutte le cautele e apprensioni che genera un'affermazione forte – l'alternativa non è un sistema universalistico e liberale, che non è all'ordine del giorno a meno di una frattura epocale, ma la continuazione di ciò che c'è. Vale a dire una partecipazione degli interessi al processo decisionale inefficiente, non trasparente, interdittiva, difensiva e lobbistica.

È un percorso quindi da costruire con la politica, nel senso alto del termine, quando questa organizza la società, la tiene coesa, sa ciò che vuole, costruisce i percorsi istituzionali idonei a quei fini, sa motivare gli attori e tenere la guida del processo.

Il parlamento che conosciamo, per la sua prassi, missione, composizione e processi interni non è comunque adeguato a tracciare né l'uno, né l'altro dei due percorsi. Occorre riorganizzare il processo istituzionale, con in mente gli obiettivi che si vogliono raggiungere. E questi





dovrebbero in primo luogo puntare a una inversione dei pesi con cui si presenta l'associazione e la presenza degli interessi nel processo decisionale: oggi alti quando si tratta di stabilire le direzioni di marcia e bassi quando si tratta di mettere a punto le normative e rendere massimo l'adattamento ad esse delle sezioni della società che ne sono interessate. In questo solco, queste note vanno lette come indicazione di direzioni su cui si può indirizzare utilmente la riflessione.

Dei patti che si sono andati affermando tra governo e parti sociali non vanno trascurate le potenzialità di essere un momento alto di economia elaborata dalla politica, di cooperazione sociale di sforzo unitario del paese di darsi obiettivi condivisi e universalistici. Ma ciò di cui abbiamo bisogno, tuttavia, è una riflessione che esplori le condizioni e gli assetti istituzionali che diano credibilmente al governo forza, autonomia e capacità di scelta e guida nella fase di impostazione delle politiche. In primo luogo, trovandola nel rafforzamento del suo ruolo nella fase legislativa. Poi anche nel rafforzamento del mandato elettorale, allorché i programmi politici divengano meno generici e ambigui e siano già elaborati nell'interazione con gli attori sociali e le loro molteplici espressioni organizzate. Infine, nella deviazione di parte della concertazione dal livello di impostazione delle politiche alla messa a punto definitiva delle norme di traduzione e alla raccolta (*ex ante* ed *ex post*) degli input provenienti dal corpo sociale.

A questo proposito, il passo successivo è esplorare i possibili assetti istituzionali che offrano il massimo di partnership auspicabile e di delega autoregolativa agli interessi organizzati (e non) nel processo decisio-

**Qualsiasi autoregolazione delegata, di natura pubblicistica quindi, deve rispettare gli interessi di coloro che sono esterni al settore che ne è oggetto e soggetto**

nale, quando questi sviluppi si collochino al livello del processo effettivo di definizione finale delle leggi, nonché di verifica e monitoraggio nella normativa. Partecipazione e coinvolgimento a quei livelli possono essere trovati in un diverso disegno delle funzioni parlamentari e in istituzioni intermedie (anche territoriali), di raccordo col parlamento, capaci di essere rappresentative delle istanze organizzate e avere autorevole ruolo istituzionale.

La riflessione su questi temi non è in queste note che appena abbozzata. Mi accontento di aver posto il punto in un campo finora poco esplorato.<sup>39</sup>



<sup>39</sup> Il testo è stato preparato, con altro titolo, per l'incontro di studio del gruppo DS-L'Ulivo della Camera dei Deputati su *La forma di Governo* del 21 Novembre 2002. Riflette una serie di considerazioni maturate nello scorrere della XIII Legislatura (1996-2001), durante la quale ho presieduto la Commissione bicamerale per la Riforma fiscale (detta dei Trenta).