

Riflessioni sul futuro del Cnel

di Salvatore Biasco (*Professore di Economia internazionale all'Università di Roma La Sapienza*)

Publicato nel 2009 sul n. 152 di queste istituzioni pp. 20-28

Le mie considerazioni sul CNEL sono nate alla fine di un'esperienza parlamentare nella quale mi sono chiesto quale fosse il rapporto fra la formazione delle leggi e le organizzazioni rappresentative degli interessi coinvolti. Ed è un rapporto disordinato. In più, opaco, poco trasparente e poco formalizzato. Le organizzazioni di interesse ovviamente partecipano alla formazione delle leggi, nel senso che vengono consultate e coinvolte, ma si va a seconda di vari fattori: cioè, dei canali che esse riescono a trovare, o dei rapporti che riescono a instaurare (anche di tipo individuale), o della delicatezza politica di una legge o del suo contenuto tecnico dalla completa dettatura del dispositivo agli organi decisionali alla formulazione dirigista e decisionista da parte di tali organi.

Dove non c'è da innovare

Conviene cercare una schematizzazione di massima. Sono tre i tipi di intervento legislativo che interessano larga parte degli operatori economici (inclusi i lavoratori), ai quali corrispondono modalità diverse e sensibilità diverse di rapporto tra organizzazioni di interessi da un lato e Parlamento e Governo dall'altro.

Il primo 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.). Un'altro riguarda le modifiche e le innovazioni organiche di settore (per intenderci, la riforma delle professioni, del commercio, ecc.). Da ultimo, la microlegislazione, o la legislazione non organica, che poi tanto micro non è in quanto riguarda, oltre alla manutenzione della normativa esistente, anche la sua correzione e modifica in punti sostanziali, il cui impatto sulla quotidianità degli operatori può essere rilevantissimo (vi rientrano tutte le innovazioni fiscali e le modifiche nell'assetto dispositivo di una legge ordinamentale, ecc).

Modalità, interesse e coinvolgimento sono diversi. L'area delle grandi decisioni" è quella attraversata, anche se non esaurita, dai patti concertativi. Finché sono bilaterali o triangolari il coinvolgimento delle organizzazioni è massimo. Gli impegni sottoscritti con il Governo sono in qualche modo solenni, anche se non vuoi dire che non ne possa essere forzata l'interpretazione in una direzione o nell'altra.

Tuttavia, i patti bilaterali e trilaterali non esauriscono la casistica dei patti consociativi. Accanto ad essi, abbiamo avuto l'esperienza, sempre nel campo delle grandi questioni di politica economica, di "patti" che hanno visto sedere intorno al tavolo e esserne sottoscrittrici tutte le organizzazioni economiche, quali il Patto per l'Italia del 2002 e il Patto di Natale del 1998. Le organizzazioni più grandi provano qualche fastidio a parteciparvi, perché vengono poste su un piano equivalente ad altre che giudicano minori e non rilevanti. In generale e per quanto l'accesso delle associazioni di interessi alle decisioni pubbliche e l'istituzionalizzazione del dialogo diventi in questi patti più percepibile, e in un certo senso solenne essi sono connotati (almeno in via di principio) dalla rivendicazione implicita di una riserva di autonomia da parte del Governo e delle organizzazioni. Connotati anche da minore partecipazione diretta e territoriale, al di fuori dei vertici di categoria, e da minore sentimento di coinvolgimento dei soggetti sociali diffusi appartenenti alle categorie contraenti. Ma sono gli stessi vertici a investire poco sui patti se, dal giorno dopo la sottoscrizione, iniziano i distinguo e le prese di distanze, anche a beneficio di quella parte di aderenti dell'organizzazione che hanno appartenenze politiche diverse da quelle del governo in carica.

Scambio di volontà

Malgrado ciò, il Governo ha l'occasione di provare sul capo il suo programma e marcare un successo politico (anche se sa che il futuro della sua azione si gioca prevalentemente su quanto non toccato esplicitamente dal patto, oppure su quanto è affidato ad allusioni e ambiguità, o connotato da assenza di valutazione dei costi). Le organizzazioni, soprattutto le meno rilevanti, hanno occasione di legittimarsi nazionalmente come parte del "circolo" che ha voce in capitolo nelle grandi decisioni.

È uno "scambio di volontà," come lo definiva Massimo D'Antona, dentro il quale avviene un reciproco conferimento di forza politica. Ma, in definitiva, le potenzialità che sulla carta questo metodo di governo potrebbe esprimere non si esplicano. Una potenzialità inespressa è nella possibilità, che si offre a governo dotato di visione, di verificare (e ottenere) il consenso attorno ad una agenda organica per il Paese, orientando le categorie in un percorso coerente e, al tempo stesso, registrando la sensibile differenziazione che esiste e che non può più essere ricompresa nel raggio di azione delle organizzazioni rappresentative più grandi. Un'altra potenzialità è nella costruzione di un quadro entro il quale le organizzazioni collettive possono far valere gli interessi in un ampliamento delle logiche e in coerenza con la produzione di beni pubblici.

Per quanto riguarda patti e accordi concertativi, la partecipazione degli interessi organizzati alla definizione del programma di governo dovrebbe avere maggior concretezza in termini di impegno politico. Non c'è, però, un disegno istituzionale da attivare né ci sono innovazioni procedurali da costruire per creare canali di rapporto che non siano stati già rodati. E qui prescindendo da un giudizio, che attiene caso per caso, di opportunità politica di tali patti. Il ruolo di una istituzione come il CNEL può essere indirizzato a fornire le analisi di base su singoli aspetti e di valutazione delle alternative. Può essere simbolicamente la sede degli incontri; può essere la sede dove le organizzazioni di interesse possano avere un confronto preliminare sulle linee da presentare al governo, fermo restando per ciascuna di esse il mantenimento della propria autonomia.

Dove innovare è opportuno

Molto c'è, invece, da innovare nelle altre aree di decisione che interessano il mondo degli operatori economici. Su di esse mi soffermerò in seguito tentando di capire a quale ruolo sollecitino il CNEL. Per quanto possa sembrare paradossale, l'attenzione e il coinvolgimento che le varie aree di decisione suscitano nella periferia si amplia man mano che si giunge alla "microlegislazione". Il coinvolgimento nel processo decisionale ha una domanda implicita dei portatori di interesse più in relazione alla fase di definizione di merito del contenuto normativo di un indirizzo che incida direttamente o lateralmente nella vita settoriale che nella definizione della politica economica generale. 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. Questa è per lo meno l'esperienza che io ho vissuto. Non sono un politologo; tutto ciò che affermo deriva da una riflessione su un'esperienza di vita parlamentare (nella Legislatura 1996-2001), dove sono stato presidente della Commissione Bicamerale (detta dei Trenta), alla quale era affidato il compito di vagliare la riforma fiscale di allora. Devo a questo compito istituzionale se il rapporto è stato quasi continuo con le organizzazioni di interesse e intenso con situazioni periferiche. (Per inciso, la classe politica, specie a sinistra, non vede questo crescere di interesse con il crescere del dettaglio della legislazione. Agita genericamente le grandi questioni e non percepisce che nel tessuto economico diffuso la credibilità

dell'offerta politica e la percezione di sintonia verso una forza politica sono misurate dagli addetti economici sui dettagli programmatici di tipo "particolaristico" e ultraspecifico, che impattano sulla routine quotidiana di quegli anonimi operatori). La realtà è che la microlegislazione non è mai marginale. Per definizione non lo sono le riforme organiche di un settore. Si toccano parti vitali nella quotidianità di soggetti economici e, d'altra parte, per come si è andata frammentando questa società, è sempre facile che una legge, pensata per una tipologia, poi finisca per avere un altro impatto su una tipologia diversa o, pensata come norma generale, finisca per avere ricadute molto diverse in settori diversi. Un dettaglio produce effetti profondi nella routine di un operatore. Molto non è percepibile a priori dal legislatore, che, generalmente, ha un monitoraggio limitato su molti sviluppi di una società sempre più complessa. Ovviamente, i migliori testimoni dell'impatto di una disposizione sono gli operatori su cui ricade la legislazione, o direttamente o tramite le loro organizzazioni di categoria.

Studio d'impatto

Generalmente, la nostra legislazione è varata senza analisi d'impatto o Libri bianchi. Sebbene sia incontestabile che per alcune questioni l'individuazione delle sue ricadute e conseguenze è questione di studio (è ovvio che se è in ballo la riforma delle pensioni, dobbiamo valutarla anche con modello matematico), non è nella maggior parte dei casi così. Quando, ad esempio, un certo giorno (2003) si stabilisce in sede di normativa fiscale che tutto ciò che non è espressamente normato per le società di persone o imprese individuali si intende desunto dalla legislazione relativa alle società di capitale si rischia di non sapere fino in fondo cosa si va a toccare. E, in molti casi come questi, è azzardato pensare che l'impatto possa essere dedotto solo con lo studio. Non nego, per carità, che possa anche avvenire che a tavolino sia possibile mettere a flioco dei nodi, ma, più usualmente, sono le testimonianze specifiche degli operatori su cui si esplicano le conseguenze di una disposizione e quelle delle loro organizzazioni che riescono a far dipanare la matassa o a far emergere i punti critici.

Non abbiamo un disegno istituzionale degno di questo nome per raccogliere le testimonianze o, meglio, per gestire l'intermediazione tra gli organismi decisionali e il mondo degli interessi economico-sociali in normative di settore (vaste o ristrette e siano). Il Parlamento non è un luogo di inchiesta. La Commissione dei Trenta a suo tempo lo è stata, ma questi rapporti non possono marciare sulle gambe e la sensibilità dei singoli; hanno bisogno di un disegno istituzionale formalizzato. Trascurò la parte di tale disegno concepibile in tale funzione che riguarda il Parlamento e investe il rapporto tra i ruoli di Governo e Parlamento nel processo legislativo. Ne ho scritto altrove.

Dico solo che, per la missione ottocentesca che il Parlamento si è data e che si esplica nelle prassi instaurate, nelle modalità in cui si snoda il processo legislativo oltre che per i limiti di rappresentanza delle sfaccettature della società e per l'inferiorità della qualità tecnica di cui può disporre rispetto a quella di cui possono disporre le organizzazioni portatrici di interessi, il Parlamento è inadatto oggi a captare o acquisire le conoscenze necessarie o a svolgere ordinatamente una funzione di interlocuzione. Si svolgono, sì, audizioni e si raccolgono memorie, ma sono in genere pure formalità, che si iscrivono in un rapporto che fondamentalmente incoraggia il lobbismo.

Affinché ciò non avvenga, è necessario il ripensamento della funzione, della prassi e dei regolamenti parlamentari, nonché della missione stessa dei parlamentari. Questo è un corno del problema (quello che non tratto) nel processo volto a rendere più strutturato il rapporto con le forze sociali (ma a evitare tendenze corporative). L'altro rinvia alla necessità che il processo cognitivo e decisionale del Parlamento sia coadiuvato (e, in un certo senso protetto) da istituzioni che fungano da trait d'union tra le istituzioni e il mondo della produzione. In altre parole, va allontanata dal Parlamento e va fatto per disegno istituzionale

la pressione confusa dei portatori di interesse e la necessità per esso di barcamenarsi fra chi strilla e chi no, chi riesce, invece, silenziosamente a trovare il deputato o senatore giusto che infila l'emendamento giusto, chi conosce il ministro e chi non lo conosce, chi ha possibilità di avere rapporti del tutto informali, ma efficaci, con la filiera istituzionale e chi non l'ha. Ci vuole un luogo formale di raccolta ed elaborazione delle istanze dei soggetti della produzione. Nello stesso, i conflitti di interesse fra settori diversi della società, dovrebbero trovare preliminarmente quanto meno una definizione, se non proprio una risoluzione, in primo luogo in via autogestita.

Il riferimento più ovvio va al CNEL, qualora esso assuma una diversa rilevanza in sede istituzionale e maggiore rappresentatività. Mi riferisco al disegno di una interlocuzione col Parlamento più formalizzata e fluida, ma anche resa autorevole in forza delle prerogative assegnate al CNEL.

Una premessa e una considerazione reggono a monte questo disegno. La premessa è nel presupposto che la classe politica creda e investa in un autogoverno (delimitato) della società, all'interno di un processo collettivo di responsabilità. La considerazione si riferisce alla necessaria presa d'atto che la partecipazione al processo decisionale, o meglio al processo democratico in generale, non avviene più primariamente attraverso la partecipazione dei singoli, ma attraverso le organizzazioni che li raggruppano e li rappresentano. La nostra è una società di organizzazioni. L'intermediazione tra Parlamento e società civile si intende come inter-mediazione attraverso le organizzazioni.

Penso che tra le varie missioni che potrebbe avere il CNEL (su una delle quali organizzare la sua riforma), quella più interessante sia proprio la stanza di compensazione degli interessi diffusi del settore produttivo, in un ruolo istituzionale che lo veda partecipare attivamente e istituzionalmente nel processo di formazione dileggi, che riguardino il suo campo di azione (dirò poi come).

Questo ruolo non esclude quello di Agenzia di Valutazione dell'impatto delle leggi. Ma ho già detto che spesso la "valutazione" non è questione di studio, ma di testimonianza diretta degli attori (individuali e collettivi) su cui ricadono le conseguenze delle leggi. Nella funzione "di studio" vedo come più promettente che il CNEL prenda sotto la sua egida (anche limitata alla semplice ospitalità) il lavoro e gli elaborati di Commissioni del tipo di quella che presiedo attualmente [n.d.a. 2007], (incaricata di elaborare per il Governo i suggerimenti per le linee di riforma della tassazione delle imprese IREs), che ha proceduto consultando tutti gli esperti e organizzazioni interessate, accogliendo memorie e discutendole con i presentatori, reinterrogandone molti tramite mail man mano che la Relazione prendeva forma. Si tratta di indagini valutative su leggi organiche che preludono a un intervento legislativo di cui il CNEL può essere tipicamente sponsor o semplice ospite.

Per lo studio in senso vero e proprio, quando necessario, ci vuole uno staff tecnico di primordine, ma non penso sia la vocazione migliore che il CNEL può perseguire, se non come complemento occasionale ad una funzione centrale, che per me deve essere diversa.

Il CNEL potrebbe divenire la sede esterna deputata alla verifica sul campo dileggi con gli attori sociali da esso rappresentati, coinvolti da quelle leggi nel loro campo di azione economica.

Potrebbe ampliare questo ruolo con la raccolta di segnalazioni che provengono dal territorio (forse tramite le Camere di commercio se esse venissero indirizzate a svolgere anche quel ruolo)

Quale disegno istituzionale

Il punto chiave è che il disegno istituzionale dovrebbe prevedere che quando le deduzioni che ne trae il CNEL diventano sue prese di posizioni ufficiali trasmesse al Parlamento valga la formula che imponga la motivazione risposta del Parlamento per le osservazioni avanzate dal CNEL e non accolte dal Parlamento medesimo, in campi circoscritti in cui il Cnel abbia prerogative specifiche. Non c'è nulla di male se fuori da sé il Parlamento delega una elaborazione di questo tipo, e la prende come base di discussione, riservandosi comunque l'ultima parola. Le technicalities nelle quali il Parlamento trova difficile entrare, e che spesso hanno bisogno di scrutinio informato, non sono mai questioni secondarie, perché entrano nell'ambito di interessi minuti, e dietro a una virgola c'è un mondo a volte.

Ma si può andare oltre. Attraverso il CNEL si può valorizzare l'autogoverno dei corpi sociali (e realizzarlo attraverso la delega che il Parlamento o il Governo conferiscono a questa istituzione per la definizione stessa degli statuti e delle regole riguardanti quei corpi (ad esempio, cooperative, professioni, terzo settore, ecc.). Statuti e regole dei quali sia necessario un riconoscimento pubblico. E 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, per il Parlamento, tenersi l'ultima parola per l'approvazione o il rinvio al mittente dell'elaborazione finale.

Personalmente, non escluderei che la stessa iniziativa di proporre regolamentazioni di natura pubblicistica o interventi di correzione limitata della normativa settoriale esistente possa venire dalle stesse parti in causa, attraverso il CNEL, prima, ancora che qualsiasi delega sia ad esso stata concessa. Possiamo pensare che 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 ad un progetto definitivo. Persino le modalità di attribuzione di un ammontare dato di somme stanziare per incentivazione o indennizzo, e connesse a riforme di settore, possono essere delegate dal Parlamento o dal Governo a un organismo istituzionale di rappresentanza degli interessi come il CNEL.

La società produttiva

Vi è comunque un principio da soddisfare nel modello che tende a far convogliare, con una buona dose di autogoverno, dal basso verso l'alto la testimonianza della società produttiva nella sua variegata composizione: che qualsiasi autoregolazione in natura pubblicistica, o qualsiasi proposta o indicazione di indirizzo che venga dal CNEL debba rispettare gli interessi di coloro che sono esterni al settore che è oggetto e soggetto di variazione di normativa; settori sui quali ricadranno comunque gli effetti di quella regolazione. Mi riferisco a concorrenti, consumatori, utenti, o altri, che devono essere dentro il CNEL e parte in causa nelle sue elaborazioni.

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. Se fatti propri dal CNEL, questi elaborati hanno già passato lo scrutinio di operatori in conflitto potenziale di interesse. Il Parlamento vigila che siano contributi innanzi tutto tecnici e non compromessi corporativi.

Per cui, mi riferisco a un CNEL trasformato rispetto ad oggi nella formazione e rappresentatività dei componenti, tale da rispecchiare la fioritura di interessi economico-sociali presenti nel Paese (inclusi consumatori e terzo settore) ed essere riconosciuto dagli stessi come luogo della loro rappresentanza verso il Parlamento e il Governo. Il che pone un problema importante di composizione da risolvere preliminarmente, perché il CNEL è tanto più autorevole (e tanto più può aspirare a un ruolo istituzionale potenziato) quanto più rappresenta, con i loro pesi, tutti i settori della società: Non so come ci si arrivi, magari con votazioni con collegi e quote riservate per categorie produttive e professionali.

Emerge anche l'esigenza di un CNEL agile nelle modalità con cui prende decisioni o adotta i suoi elaborati da trasmettere al Parlamento (evitando unanimismi e poteri di veto), dato il peso che tali elaborati possono avere in un disegno istituzionale del tipo descritto. Se l'insieme funziona e se è efficace diventa forte il desiderio di presenza e peso nel CNEL.

Se invece l'istituzione rimane ciò che è oggi, non vale la pena per le categorie produttive di impegnarsi più di tanto.

Due indirizzi

Ricapitolando, vedo due indirizzi come trasformazione possibile del Cnel: uno è quello di individuazione dei grandi temi, dei grandi scenari, sui quali produrre idee a servizio e supporto dell'attività legislativa; è un indirizzo che va continuato ma non è quello su cui può avere un ruolo decisivo. L'altro è quello di raccolta delle testimonianze ed elaborazioni attorno a tematiche settoriali in corso di definizione legislativa (o che necessitano di definizione o manutenzione legislativa). In entrambi i casi, con prerogative speciali nell'interlocuzione col Parlamento, che nel secondo includono il pronunciamento obbligatorio del Parlamento, in modo da renderlo istituzionalmente un partner nel processo di formazione delle leggi (con funzioni di proposta, segnalazione e miglioramento dello spettro cognitivo dell'impatto) quando gli interessi settoriali vengano coinvolti

**Lo scritto è la trascrizione integrale dell'audizione (rivista) tenuta dall'Autore presso il Cnel il 14 giugno 2007 nell'ambito della preparazione del "Rapporto sul Cinquantenario del Cnel", che ne contiene la sintesi nel capitolo "Il contributo delle Interviste"*