

LE POTENZIALITA' DEL CNEL

Con il varo della “manovra di agosto”, nell'ambito delle misure finalizzate alla semplificazione del sistema istituzionale, si è riavviata la discussione sulla funzione del Cnel e, conseguentemente, sulla revisione della sua composizione e funzionalità.

La versione originaria della manovra (dl. 138/2011) ne prefigurava una modificazione sostanziale ridimensionando drasticamente, nell'Assemblea del Consiglio, il peso delle rappresentanze dei lavoratori dipendenti, delle imprese, del lavoro autonomo e professionale -cioè delle “forze sociali”- a tutto vantaggio delle rappresentanze del cosiddetto “terzo settore”, determinando così un rilevante accrescimento del peso relativo di queste ultime nell'Assemblea.

Il maxi-emendamento di conversione del decreto di agosto corresse parzialmente quel dispositivo, quanto meno sul punto cruciale della diversa ripartizione delle varie rappresentanze: affermò che la riduzione del numero dei Consiglieri non possa avere “zone franche”. Entro 60 giorni avrebbero dovuto essere emanati i regolamenti attuativi. Nel frattempo –nel corso del mese di ottobre- la stessa Assemblea del Cnel approvò, con il consenso unanime di tutte le forze sociali (cioè del lavoro dipendente, delle imprese, del lavoro autonomo e professionale) un più organico progetto di Legge di auto-riforma. Tale progetto fa propria la esigenza di riduzione del numero dei componenti l'Assemblea, condivide e rafforza l'obiettivo del contenimento dei costi, ridefinisce le rappresentanze in ossequio all'art. 99 della Costituzione; infatti corregge la pessima mini-riforma del 2000 (Governo D'Alema, Ministro del welfare Livia Turco) che aveva sancito per la prima volta l'inserimento nel Consiglio della rappresentanza del c.d. terzo settore, in misura quantitativamente sproporzionata al confronto delle altre rappresentanze (ben 10 Consiglieri) e, soprattutto, attribuendole una titolarità di rappresentanza autonoma e separata, in palese contrasto con il dettato costituzionale che prevede esclusivamente la presenza in Consiglio di “rappresentanti delle categorie produttive”, nonché di una quota di “esperti”.

E' intervenuto, a questo punto della vicenda, il decreto del Governo Monti attualmente in discussione, che, nella versione originaria, assume ed incorpora quanto già impostato dal Governo precedente, nonostante le incongruenze e le contraddizioni fin qui evidenziate.

Il dibattito in corso e il conseguente voto del Parlamento potranno forse sciogliere alcune delle incertezze che gravano sulla questione, ma comunque non potranno, di per sé, inibire l'eventuale corso del contenzioso che le forze sociali hanno deciso di attivare, fin anche in sede costituzionale, se non assumendo sostanzialmente i contenuti del progetto di Legge di auto-riforma deliberato dalla Assemblea del Cnel medesimo.

Ricostruito così, per grandi linee, il complesso antefatto, e senza cedere alla tentazione di inoltrarci nella ricerca di quali interessi micro-corporativi e di quali poco dignitosi collateralismi politici abbiano determinato questo confuso pasticcio (chi volesse farlo troverebbe comunque tracce visibili ad orientarlo), vale la pena di cogliere questa occasione per svolgere da capo una riflessione radicale sulla istituzione Cnel, sulla sua funzione, sulle sue potenzialità.

Per quanto siano altri, comprensibilmente, gli aspetti della situazione economico-sociale del Paese che attirano l'attenzione ed alimentano il dibattito nella attuale fase, la controversa vicenda fin qui illustrata è comunque stata occasione anche per alcuni approfondimenti di grande interesse: mi riferisco, fra tutti, all'intervento di Andrea Manzella (“Affari e finanza” 31 ottobre 2011).

Scriva l'autorevole costituzionalista: *“...la vecchia e saggia intuizione dei Padri Costituenti che alla rappresentanza politica fosse necessario l'aiuto di una rappresentanza consultiva nelle materie economiche e sociali, è più fondata che mai. Il Cnel serve ancora. Ma il taglio di mezza estate dovrebbe essere il virtuoso avvio di un recupero delle origini e non la riproposizione di un vecchio mini-Cnel.”* Mentre invece -dice ancora il prof. Manzella- *“...quel che più preoccupa è che nessuno ha spiegato quali funzioni deve avere il Cnel a formato ridotto.”* E conclude la sua importante

riflessione ricordando che anche il Capo dello Stato ha voluto sottolineare *“l’opportunità che si ricolleggi la riforma strutturale alla revisione e rafforzamento della missione istituzionale dell’istituto”*; conclude, infine, con un interrogativo cruciale: *“Chi ci sta pensando?”*

Non v’è dubbio che in queste stimolanti considerazioni è implicita anche una critica a come le tradizionali rappresentanze delle forze sociali abbiano troppo a lungo trascurato la necessità di farsi, esse, promotrici di un effettivo *“rinnovamento”* del Cnel, della sua funzione e della sua reale operatività. Si possono anche analizzare in chiave storica le ragioni di tale carenza: a partire dagli anni '70 le grandi Confederazioni -tanto del lavoro che dell'impresa- hanno nei fatti privilegiato la negoziazione diretta dei propri obiettivi con i Governi (nel *“sancta sanctorum”* della sala verde di Palazzo Chigi) considerando superfluo, o guardando addirittura con sospetto, la pratica dell'approfondimento istruttorio congiunto, del confronto non immediatamente negoziale, sui principali fenomeni evolutivi della nostra società e della nostra economia. In buona sostanza ciascuno dei grandi attori rappresentativi dei fondamentali interessi economico-sociali, ha ritenuto più proficue per il raggiungimento dei propri obiettivi altre modalità relazionali: l'esercizio, senza mediazioni *“esterne”*, dei rapporti di forza (i Sindacati dei lavoratori), o l'esercizio, non sempre trasparente, di pratiche lobbistiche (segnatamente le rappresentanze imprenditoriali). Ciò, nonostante tutte le grandi organizzazioni abbiano da tempo elaborato, sul piano culturale, concezioni molto meno rudimentale sui sistemi di relazione e sulla regolazione della dialettica fra i diversi interessi sociali, dentro e fuori i luoghi di lavoro. Per rimanere in un campo a me più noto ricordo il ricco pensiero di Bruno Trentin, la proposta di *“piano di impresa”*, ricordo che la CGIL dedicò un Congresso (più di vent'anni fa) al tema della *“codeterminazione”*. Tutte ipotesi che necessitano di un ricco contesto di analisi e interpretazioni delle tendenze evolutive della società e della economia, auspicabilmente condivise, comunque esplorate.

Dunque, cultura delle relazioni e lettura delle trasformazioni possono essere le due *“chiavi”* introduttive anche al progetto di *“nuovo Cnel”*. Chi pensasse -come gli ispiratori del pasticcio messo in campo a partire dal decreto agostano- che ciò si possa fare con una manipolazione dei soggetti della rappresentanza: le grandi Confederazioni, per definizione, il *“vecchio”* incapace di leggere e interpretare ciò che succede nella nostra società, e quindi un *“nuovo”* che, per chissà quale investitura divina (non certo per rappresentatività effettivamente significativa), specchio delle trasformazioni che stanno cambiando la faccia del mondo.

In verità, ferma restando la critica di cui sopra all'eccessiva timidezza delle grandi forze sociali (quelle reali) nell'innovare con coraggio e tempestività la qualità del proprio contributo all'operatività del Cnel, la progettazione del *“nuovo Cnel”* -per tornare alla locuzione di Manzella- può valersi di esperienze già maturate, non occasionalmente, dal Cnel. Elaborazioni di grande valore, effettivamente situate sulla frontiera del cambiamento. Ne ricordo alcune, senza pretesa di organicità.

- ✧ Nel corso della Consiliatura scorsa, in collaborazione con le Presidenze di Camera e Senato, il Cnel svolse una importante indagine sulle trasformazioni, davvero epocali, che stanno investendo il mercato del lavoro e le condizioni della prestazione lavorativa: *“Il lavoro che cambia”*. Il ricco materiale prodotto -facilmente reperibile- costituisce, per il rigore delle analisi, la dovizia delle documentazioni e delle bibliografie, la concretezza delle raccomandazioni e delle strategie di intervento suggerite, una elaborazione multidisciplinare unica nel panorama italiano della letteratura socio-economica sul lavoro, qualitativamente più ricca della saggistica corrente, anche di quella prodotta dai grandi soggetti della rappresentanza del lavoro e dell'impresa o dai loro centri studi.
- ✧ Anche sul tema *“L'impresa che cambia”* si è prodotta una ricca elaborazione multidisciplinare -attraverso seminari, convegni, audizioni, messa a sistema di qualificate ricerche prodotte da soggetti terzi- raccolta in un rapporto adottato dal Cnel e reso

pubblico: “Trasformazioni delle imprese per il riposizionamento competitivo del sistema produttivo italiano”. Una elaborazione volta ad individuare e interpretare i fattori che influiscono sulle performances delle imprese italiane e ad indicare i percorsi praticabili per facilitarne il riposizionamento competitivo nella nuova divisione del lavoro che si sta affermando su scala mondiale anche a seguito della crisi: la crisi finanziaria e i suoi riverberi sul sistema produttivo; i nuovi ruoli dei saperi e del capitale umano; nuovi contenuti e configurazioni delle “reti”; il crescente peso e ruolo assunto dagli “assets immateriali”.

- ✦ Si è resa sistematica, da alcuni anni, l'attività dell'“Osservatorio Cnel sulla criminalità economica”, che già ha prodotto vari rapporti su aspetti diversi dell'inquinamento delle dinamiche economiche causati dalla criminalità organizzata o comunque dai diffusi fenomeni di illegalità che travagliano l'economia italiana.
- ✦ E' insediato, e sta operando intensamente, un Comitato congiunto Cnel-Istat “oltre il PIL”, per individuare e codificare un set di ingredienti fondamentali del “benessere”, pensando di poter così contribuire ad una linea di ricerca su una questione davvero strategica che sta interrogando tutte le società più avanzate.
- ✦ La Commissione “lavoro” ha progettato, e sta organizzando, gli “stati generali sul lavoro delle donne in Italia”, ponendosi l'obiettivo di rendere questa prima esperienza un appuntamento annuale capace di chiamare sistematicamente a responsabilità i soggetti dell'economia e del lavoro, unitamente alle istituzioni centrali e periferiche su quella che si configura come la principale criticità del nostro mercato del lavoro.
- ✦ Ancora perché non fare del Cnel la sede permanente di elaborazione delle strategie per la “sostenibilità” ambientale e sociale dello sviluppo?
- ✦ O la sede di verifica periodica ed implementazione della sinergia fra “politiche attive e politiche passive” per il lavoro: efficacia degli strumenti di tutela del reddito e percorsi di ingresso o reinserimento nel lavoro?

Si tratta solamente di alcuni spunti, ma al fine di sviluppare ciascuna di queste linee di attività (che possono facilmente e utilmente affiancarsi a quelle esplicitamente demandate al Cnel da specifiche previsioni di Legge) il Cnel è già oggi un giacimento unico di competenze e saperi, frutto delle esperienze di cui sono portatori i rappresentanti delle forze sociali, al pari degli “esperti” scelti, non a caso, dalla Presidenza della Repubblica.

Il Cnel, in ragione della identità che gli conferisce l'art. 99 della Costituzione, porterebbe in ciascuno di questi campi di intervento un “valore aggiunto” esclusivo: il punto di vista condiviso dai soggetti che interpretano i principali interessi sociali ed economici. Un contributo alla “coesione” in ambiti davvero strategici, nei quali solitamente si misurano e competono approcci e punti di vista legittimamente diversi.

Ogni discussione sul futuro della istituzione dovrebbe partire da una siffatta riflessione, definire conseguentemente i criteri per la composizione della Assemblea, delineare un profilo della struttura “servente” coerente con le finalità strategiche, e capace di valorizzare le competenze ed i saperi dell'organico funzionale, che sono rilevanti ed oggi spesso utilizzati in maniera inappropriata.

Un tale approccio pretende inoltre che le forze sociali rappresentate nell'Assemblea esprimano i propri “rappresentanti” in ragione delle competenze da essi effettivamente acquisite nell'esercizio della loro attività di dirigenti o consulenti delle organizzazioni di provenienza, nonché in ragione del loro impegno a contribuire concretamente alla attività del Consiglio e dei suoi organi (commissioni, gruppi di lavoro). Dice ancora Manzella in proposito: *“Che senso ha che siano suoi membri la Marcegaglia, Bonanni, Angeletti, la Camusso, Sangalli, Marino? Quello che hanno da dire lo dicono direttamente agli organi costituzionali e all'opinione pubblica.”* Considerazione condivisibile, a mio avviso, a condizione che anche le competenze acquisite nell'esercizio della funzione dirigente nei

grandi Sindacati o in Confindustria siano riconosciute nel loro valore reale, e considerate preziose, al pari di quelle “accademiche”; anzi: non di rado risultano ancor più pregnanti ai fini dello svolgimento delle attività proprie di una istituzione molto “specificata” come il Cnel. Il problema, dunque, è sostanziale, riguarda le caratteristiche soggettive dei Consiglieri nonché la disponibilità di ciascuno di essi a dedicare al Cnel un impegno adeguato; sarebbe saggio, ad esempio, che i regolamenti interni prevedessero, fra l'altro, che un certo numero di assenze ai lavori della Assemblea e delle Commissioni determina la decadenza dal Consiglio.

Ragionando del futuro possibile del Cnel alcune considerazioni vanno, ovviamente, dedicate anche alla Presidenza e alle sue funzioni. Che il Presidente possa valersi di una fonte di legittimazione “esterna” all'Assemblea -come oggi avviene- non è, a mio avviso, condizione necessaria; può tuttavia essere considerato opportuno per conferirgli maggiore autorevolezza. Anche in tal caso, comunque, risulta irragionevole che le parti sociali che compongono l'Assemblea non siano, quanto meno, chiamate ad esprimere un “gradimento” su una rosa di ipotesi nominative. Ancor più inaccettabile è che il Presidente nominato eserciti la propria funzione in sostanziale separazione dagli organi collegiali del Consiglio (Assemblea, Commissioni). Anzi: giocare “in squadra” con essi, e con le stesse forze sociali che si riflettono nella Assemblea, dovrebbe essere la prima e principale sua preoccupazione. Anche da questo punto di vista l'attuale stato delle cose necessita di profonde correzioni: basti pensare che nel corso della attuale Consiliatura solamente in avvio della attività si è svolta una riunione della Presidenza con i presidenti o coordinatori degli organi collegiali e che l'Assemblea non è mai convocata per una verifica collegiale dello stato di attuazione del programma di attività.

Infine pare utile concludere queste considerazioni con una notazione non formalmente positiva ed incoraggiante: nonostante i molti aspetti della attività del Cnel che necessitano di correzioni, aggiustamenti, innovazione, nonostante gli apprezzamenti critici di molta pubblicistica corrente - non sempre adeguatamente documentati e fondati- al Cnel si rivolgono spesso, e da più parti, anche attenzioni positive ed apprezzamenti, soprattutto in ragione della qualità, sempre elevata, delle elaborazioni che il Cnel produce: documenti di “Osservazioni e Proposte”, indagini, rapporti di ricerca. Ciò testimonia ulteriormente del valore elevato delle competenze di cui, comunque, i suoi Consiglieri sono portatori. Ancor più, dunque, risulta evidente che l'esigenza fondamentale è di operare affinché l'attività del Consiglio sappia più, meglio, e con maggiore tempestività, esercitarsi sulle grandi questioni che connotano la multiforme trasformazione nel nostro tempo. E far valere, su quei nodi, il “valore aggiunto” di cui il Cnel è, per sua natura, portatore: essere fattore di coesione.

Giuseppe Casadio

Roma 14 dicembre 2011