Tiziano Treu

Il Cnel ieri e oggi

Sommario: **1.** Il dibattito e le scelte alla Costituente. **2.** Le modifiche della legge del 1986. **3.** Il dibattito più recente. **4.** Proposte di riforma e riattivazione del Cnel dopo il referendum del 2016. **5.** Il nuovo Cnel: una fase costituente. **6.** Il Cnel e il nuovo contesto economico-sociale e politico. **7.** Impegni e attività in prospettiva. **8.** Il *Board* per la competitività nazionale. **9.** La *blockchain* per migliorare la conoscenza del mercato del lavoro. **10.** Proposte di cambiamento alle forze sociali e alla politica.

1. *Il dibattito e le scelte alla Costituente*

Il senso e l'esistenza stessa del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Cnel) sono sempre stati oggetto di valutazioni differenti, spesso opposte, che riflettono concezioni non omogenee delle istituzioni e della democrazia. Lo testimonia già il dibattito alla Costituente, che registra proposte anche molto diverse di eminenti personaggi: dal costituzionalista Mortati a Fanfani, dal sindacalista Di Vittorio a Paratore.

L'individuazione delle funzioni del Cnel e la sua collocazione nell'architettura costituzionale dello Stato avvenivano allora in un contesto difficile: non solo per le tensioni in atto fra le maggiori forze sociali e politiche, ma per il ricordo ancora vivo dell'esperienza corporativa.

Infatti lo spettro del Cnel come "terza camera" è tanto incombente quanto esorcizzato nel dibattito e contribuisce a frenare la proposta, pur presente, di attribuire al costituendo Consiglio funzioni forti: di controllo sociale dell'attività economica dell'impresa (Fanfani) o di regolazione diretta. Per esempio: formulare regolamenti per incarico del Parlamento; predisporre disegni di legge di propria iniziativa; giudicare per arbitrati nelle questioni del

lavoro; dare pareri obbligatori per tutti i progetti diretti a disciplinare in modo unitario le attività produttive del paese.

Sono significativi i timori, espressi da diverse parti, che il nuovo organismo potesse ostacolare l'opera del Parlamento e pregiudicarne i compiti. Lo stesso Ruini doveva manifestare dubbi sull'obbligo – non solo per il Governo, ma per le Camere – di sentire il parere del Consiglio su "progetti legislativi implicanti direttive permanenti di politica economica e sociale". Un obbligo – nota Ruini – che non esiste in alcun ordinamento straniero.

Il Presidente Paratore sottolineava, nella sua relazione, la necessità di evitare che il nuovo istituto diventasse un organo corporativo e soprattutto una specie di parlamento degli interessi economici. E riceveva la risposta di Ruini: "il corporativismo non può risorgere, ma è giusto che il Consiglio non arieggi un terzo ramo del Parlamento, con pretesa di essere la camera economica: sarebbe incostituzionale".

Nel dibattito doveva prevalere l'orientamento di Ruini: qualificare il Cnel come organo ausiliario dei maggiori organi costituzionali dello Stato – Governo e Parlamento – con compiti di consulenza, di proposta e anche di iniziativa legislativa. E Ruini specificava, con una formula rimasta emblematica, che vi sono, per l'attività dello Stato, tre momenti: lo studio, la proposta e la decisione. Il Cnel ha una funzione intermedia: non giunge alla decisione, che spetta nelle loro sfere ad altri organi, ma la sua funzione non è meramente di studio, è piuttosto di preparazione; è come un ponte fra i due momenti: dell'esame e dell'azione. E precisava che questa funzione non è meramente tecnica, perché l'attività di consulenza "richiede la partecipazione delle forze vive e della rappresentanza di interessi; nessuna illusione che per le vie del Cnel si possano eliminare contrasti che hanno profonde e irriducibili radici, ma è doveroso tentare qualche distensione".

Questo punto era sottolineato anche dal Presidente del Consiglio De Gasperi nella presentazione del disegno di legge Fanfani, attuativo del Cnel: nel quale si ribadiva non solo l'importanza della collaborazione che il Cnel poteva dare al Governo e al Parlamento, ma il suo valore "di luogo di incontro e di distensione tra le opposte forze economiche e politiche, che ora scuotono violentemente il paese e rendono difficile la sua ricostruzione".

La configurazione del Cnel così proposta doveva essere largamente condivisa. Tanto è vero che l'art. 99 della Costituzione fu votato quasi all'unanimità in un clima di "fiduciosa sicurezza", anzi per alcuni nella convinzione che di fatto sarebbe stato possibile attribuire al nuovo Consiglio più compiti

di quelli allora definiti. Ma Ruini, già nel discorso di insediamento della prima consiliatura, rilevava che negli anni successivi alla costituzione si era addensata la "preoccupazione che il Cnel sia un organo inutile, ingombrante e pericoloso, perché potrebbe se non svuotare, ostacolare e ritardare l'opera del Parlamento".

Queste preoccupazioni dovevano riaffacciarsi periodicamente in seguito, talora con critiche su singoli aspetti dell'operato del Consiglio, altre volte con vere e proprie contestazioni sul senso stesso della sua esistenza. Alle critiche di principio, invero spesso pregiudiziali, si sono accompagnati ostacoli pratici al suo funzionamento, denunciati con amarezza dallo stesso Ruini, fin dall'avvio della prima consiliatura. Critiche e ostilità hanno circondato l'attività del Cnel fino ai giorni nostri, ma non hanno impedito ai suoi componenti di mantenere la convinzione della sua ragion d'essere e di impegnarsi per avvalorarla nei fatti.

Tali vicende meritano una ricostruzione accurata, oggi solo in parte disponibile, ma che l'attuale Consiglio ha deciso di approfondire e completare in occasione del 60° anniversario di vita del Cnel.

2. *Le modifiche della legge del 1986*

Qui vanno segnalati alcuni aspetti delle difficoltà e delle riflessioni di questi anni, utili a ripensare il senso del Cnel oggi e a prospettare una sua riforma. Le criticità della vita del Cnel, insieme ad alcune indicazioni su come ripensarne il ruolo, sono presentate già da Sergio Mattarella nella Relazione al ddl n. 3566 del marzo 1986 di riforma di quest'organo di rilevanza costituzionale. In tale relazione si attribuisce al disegno di legge di allora l'obiettivo di ridare all'organismo "rappresentatività e capacità operativa". L'obiettivo era di essenziale importanza se si considera che il Consiglio di allora usciva da un periodo di *prorogatio* durato quasi cinque anni. Mattarella indicava, fra le cause di tale situazione, i limiti della previsione costituzionale: che, secondo il Relatore, fornisce del Cnel una visione riduttiva. Egli rilevava però anche il disinteresse e l'inerzia delle autorità pubbliche non meno che delle stesse organizzazioni sociali: elementi negativi da superare se si voleva un Cnel utile e vitale.

Riprendendo le indicazioni del dibattito alla Costituente, la Relazione sottolineava, fra le funzioni essenziali del Consiglio, quella – da sempre cen-

trale nella visione dei Costituenti – di essere un'importante "struttura di razionalizzazione del rapporto fra le forze sociali e il potere politico", oltre a costituire un terreno di confronto oggettivo sui grandi temi sociali ed economici, garantito dalla compresenza sia di tutte le organizzazioni più rappresentative, sia di esperti tecnicamente competenti.

Questo, a mio avviso, è ancora il nucleo principale della missione del Cnel quale risulta già dalle scelte del Costituente. Sono convinto che tale compito risponda bene alla funzione che le grandi organizzazioni del lavoro e dell'impresa possono svolgere, riunite insieme in un luogo istituzionale a ciò dedicato. La vera sfida è quella di saper adeguare le strategie e gli strumenti per svolgere efficacemente tale funzione in un contesto economico e sociale nuovo e molto diverso da quello delle origini. La legge del 1986 ha comunque introdotto modifiche utili a migliorare l'operatività del Consiglio e a ridare slancio alle sue iniziative.

In effetti le vicende successive testimoniano i molti momenti di grande attività e azioni innovative su diversi fronti. Per esempio, durante la presidenza di Giuseppe De Rita, i grandi progetti dei "patti territoriali" hanno segnato una intensa attività del Cnel nei territori, specie del Mezzogiorno. E invece successivamente, cioè in anni più recenti, si sono registrate nuove difficoltà che hanno portato a smarrire il senso del Cnel. Uno smarrimento del quale molti Consiglieri, me compreso, sono stati testimoni, fino all'approvazione della legge di riforma costituzionale contenente la norma di soppressione dell'organismo.

Di fronte a una simile prospettiva, il Consiglio di allora ha reagito avviando nel 2014 un ampio dibattito tra organizzazioni delle parti sociali, gruppi di esperti e centri di ricerca: tutti convinti della persistente utilità del Cnel.

3. *Il dibattito più recente*

Un contributo significativo al dibattito è venuto, fra gli altri, dal Convegno organizzato dagli ex Consiglieri del Cnel sull'art. 99 Cost., in occasione della presentazione del libro *Meuccio Ruini. Il Consiglio Nazionale dell'Economia del Lavoro. Scritti e discorsi (1947-1959)*. Nel suo intervento a questo Convegno, Giuseppe De Rita confermava le difficoltà del Cnel ricordando "il senso di inutilità" avvertito negli anni della sua presidenza: causato,

a suo avviso, non dall'inadeguatezza dei suoi Consiglieri e Presidenti, ma da un fatto strutturale, cioè dalla scelta di avere attribuito al Consiglio funzioni consultive e ausiliarie, escludendo funzioni di rappresentanza. E ciò per paura che venisse considerato una Camera delle corporazioni, sicché nel contesto di allora la rappresentanza degli interessi potesse "diventare anche una identità di classe". Secondo De Rita l'idea di collocare il Cnel dentro una logica ausiliaria e consultiva è stata deleteria, perché ha condannato il Consiglio a essere poco incisivo. Infatti, per De Rita, un organo siffatto può svolgere una funzione importante solo se fa "concertazione e rappresentanza, due poli che vanno tenuti insieme", anche se "l'acceleratore va tenuto sulla rappresentanza". Lo stesso De Rita rilevava che "la scelta delle grandi organizzazioni di voler gestire in proprio la concertazione con il Governo nella famosa sala verde, senza sentire il bisogno e l'utilità di una sede istituzionale come il Cnel" avrebbe portato la rappresentanza sociale su "canali sbagliati, di pura rivendicazione e poi di disperato patriottismo". Mentre per parte sua il Cnel ha avuto la colpa di non essere riuscito a esprimere la propria capacità di fare politica e rappresentanza.

La provocazione di De Rita ha trovato consenso su un punto: il Cnel non ha saputo dimostrare la forza della sua utilità. Non altrettanto condivisa è stata l'ipotesi di un Cnel alternativo a quello risultato dalla mediazione di Ruini.

L'idea che si potesse, tramite il Cnel, innestare le rappresentanze sociali nel sistema decisionale pubblico non era praticabile nel contesto di allora e non è più stata presa in considerazione: neppure nei momenti alti del pluralismo sociale. Infatti in quel periodo la concertazione si svolse altrove, fuori da ogni canale istituzionale, benché fosse arrivata, nella versione del 1998, a ridosso delle decisioni parlamentari, in forme anche proceduralizzate, vicine a quelle del neo-corporativismo.

In realtà, come io stesso ho rilevato in quel Convegno, la difficoltà di fare operare le rappresentanze sociali all'interno delle istituzioni, in organismi di partecipazione come il Cnel, ha radici profonde nella nostra storia sociale e politica. Una difficoltà tutto sommato incomprensibile, essendo l'azione delle rappresentanze sociali nelle istituzioni del tutto coerente con le indicazioni costituzionali, che valorizzano appunto l'azione dei gruppi intermedi, ritenendola essenziale per l'arricchimento della democrazia rappresentativa con la democrazia sociale; e, come diceva Ruini, per arrivare a una "democrazia integrale e progressiva".

Gli ostacoli a una partecipazione istituzionale dei gruppi intermedi all'interno di una democrazia compiuta si riconducono a difficoltà generali del nostro paese, che riguardano i rapporti fra le forze sociali e le istituzioni politiche. In particolare, i rapporti fra i sindacati – a lungo visti con preoccupazione per il loro orientamento conflittuale, per non dire eversivo, o addirittura, in alcuni di essi, ispirato alla lotta di classe – e le istituzioni politiche alquanto tormentate e spesso divise: come dimostrano fatti ben noti, quali la *conventio ad excludendum*, l'instabilità dei governi, il parlamentarismo costretto dalle contingenze, ecc.

4. *Proposte di riforma e riattivazione del CNEL dopo il referendum del 2016*

Da quel dibattito sono venuti spunti utili, che hanno alimentato, all'interno del Cnel, una proposta di autoriforma, discussa ampiamente in assemblea nei primi mesi del 2014.La proposta riafferma anzitutto i motivi fondamentali per cui non solo i Consiglieri ma anche le rappresentanze sociali (presenti nel Consiglio) e gli esperti ritengono che, nonostante i difetti di funzionamento e le carenze di strategia abbiano intaccato l'autorevolezza del Cnel, esso mantenga la sua fondamentale ragione di esistere. Beninteso gli stessi Consiglieri sono consapevoli che la prova di tale affermazione può darsi solo se si rendono attuali gli obiettivi e le strategie del Consiglio in linea con le nuove esigenze sociali, superando ogni tentazione di autoreferenzialità.

D'altra parte le stesse pratiche di concertazione sociale, gestite fino agli anni '90 dalle parti sociali direttamente col Governo, hanno incontrato vari ostacoli politici fino a diventare inefficaci ed essere abbandonate progressivamente per decisione dei successivi governi.

Questa debolezza della concertazione rende più attuale che mai la funzione del Cnel quale luogo di "*expertise* sociale", come lo definisce De Rita, che può contribuire a una razionalizzazione dei processi decisionali pubblici con un apporto non solo tecnicamente ma socialmente autorevole, in quanto arricchito dal contributo delle grandi organizzazioni produttive. Oggi infatti manca un luogo di alta responsabilità istituzionale in grado di ospitare una discussione di fondo tecnicamente attendibile e credibile: priva di fronzoli propagandistici e ricca di dati empirici e previsionali, capace di fare emergere posizioni chiare dei vari attori del conflitto e le relative responsabilità (Rusciano).

Per il futuro, le indicazioni dell'assemblea sui programmi sono aperte alla discussione pubblica. Il documento approvato indica però la necessità di concentrarsi su poche priorità tematiche. Indicazione del tutto condivisibile, che ispira l'opera e i progetti del Cnel attuale.

Fra queste priorità si possono segnalare, a titolo esemplificativo: la valutazione delle politiche pubbliche, con una metodologia di analisi basata sugli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), elaborati in collaborazione con Istat e Banca d'Italia; i rapporti con il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) per rafforzare le proposte italiane in fase ascendente sui programmi dell'Unione Europea; il potenziamento dell'Archivio della contrattazione collettiva (anche decentrata); l' arricchimento di banche-dati e informazioni sulle strutture rappresentative dei sindacati (fino al livello aziendale) per certificare la rappresentatività dei sindacati medesimi. Del resto già da tempo è riconosciuto al Cnel, dagli accordi interconfederali su rappresentatività e democrazia sindacale, il compito di certificazione della rappresentatività e dei contratti, onde contribuire alla trasparenza e al buon funzionamento delle relazioni industriali. Su tutto questo si tornerà analiticamente più avanti.

Dopo la bocciatura della riforma costituzionale nel referendum del 4 dicembre 2016, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni hanno ritenuto di riattivare la procedura per la ricostituzione dell'assemblea del Cnel. Decisione presa non solo per il rispetto dell'esito referendario, ma anche per la convinzione della persistente utilità di questa istituzione di rappresentanza. Una convinzione corrispondente alle idee da sempre professate da questi rappresentanti delle più alte autorità della Repubblica.

L'*iter* di nomina dei nuovi Consiglieri è durato circa un anno: non solo per la farraginosità delle procedure, ma soprattutto per l'incertezza dei criteri di individuazione delle associazioni titolate a indicare i propri rappresentanti nel Consiglio. Un'incertezza che ha reso complessa la selezione delle richieste – provenienti da un numero di associazioni più ampio del numero dei componenti del Consiglio – e di conseguenza ha dato origine a non pochi ricorsi.

Questo è un aspetto critico derivante dall'assenza nel nostro ordinamento di criteri certi di misurazione della rappresentatività sia dei sindacati dei lavoratori sia delle associazioni datoriali. Tale carenza comporta la difficoltà d'individuare i contratti collettivi nazionali rilevanti per definire gli

standard di trattamento cui riferirsi, specie per stabilire i salari imponibili a fini INPS. Pure l'individuazione di tali contratti è ora un tema all'attenzione del Cnel, chiamato a occuparsene dalle maggiori organizzazioni sindacali e datoriali.

5. *Il nuovo CNEL: una fase costituente*

L'avvio dei lavori del nuovo Consiglio avviene dopo oltre due anni di *prorogatio*, durante i quali solo alcuni dei Consiglieri hanno proseguito l'attività, pur se in condizioni di grave disagio. Ora la nuova consiliatura si trova a dover riconsiderare tutti gli interrogativi e le criticità del passato, per di più in un contesto reso incerto dal mutato quadro politico uscito dalle elezioni del marzo 2018 e a fronte di un nuovo Governo, il cui programma contiene una dichiarazione di sfiducia nell'utilità del Cnel e l'idea di riproporne l'abrogazione. Perciò, all'insediamento del Consiglio, ho dichiarato la necessità non solo di interrogarsi sui motivi delle difficoltà e delle critiche ricevute, ma anche di ripensare il senso della missione del Cnel. Si tratta in pratica di aprire una fase costituente, con il duplice proposito di rilanciarne l'attività e di avanzare, sulla base delle riflessioni finora sviluppate, proposte concrete di riforma da sottoporre al Governo e al Parlamento. A tal fine l'assemblea ha deciso all'unanimità di rivolgere un appello alle forze politiche per ribadire la rilevante utilità del Cnel e la necessità di una sua autoriforma, sottolineando che esso è tanto più importante nel momento in cui il Governo dichiara di voler incrementare la democrazia mediante un'ampia partecipazione popolare. Senza dire che l'abolizione del Cnel "darebbe una prova ulteriore dello scarso valore attribuito da Governo e Parlamento al lavoro umano e alla cooperazione delle forze produttive nell'allestimento di un serio *piano industriale* del Paese" (Rusciano). Non a caso l'appello ha ottenuto l'adesione formale e il sostegno di tutte le maggiori organizzazioni sociali, anche di quelle non presenti nel Consiglio.

6. *Il Cnel e il nuovo contesto economico-sociale e politico*

Il contesto in cui oggi il Cnel deve operare è ovviamente molto cambiato rispetto a quello delle origini. Il conflitto degli anni passati è sfumato

e disperso, è cambiato nella sua morfologia ma non è certo scomparso. Anzi il tessuto sociale e del lavoro è attraversato da nuove tensioni, indotte dalle crescenti diseguaglianze, dalla paura delle diversità e della perdita di identità, spesso alimentata da movimenti cd. "populisti". E allora l'opera del Cnel di razionalizzazione dei rapporti fra le forze sociali e fra queste e il potere politico e la sua capacità di dare al Governo e al Parlamento risposte non legate alla contingenza, che spesso caratterizza il dibattito pubblico, sono oggi ancora più importanti di ieri. Il Cnel è chiamato a contribuire alla coesione e alla cooperazione sociale, che sono essenziali in un momento di difficoltà e di smarrimento come quello attuale. La coesione sociale è un bene pubblico necessario per tenere insieme la società: sia per ricostruire la fiducia fra i cittadini, sia per rilanciare prospettive di sviluppo in una economia ancora debilitata dalla crisi. E i Consiglieri – che, è bene ricordare, prestano la loro opera a titolo gratuito – hanno assicurato l'impegno personale e delle organizzazioni di appartenenza a rendere il Cnel effettivamente utile al paese.

7. *Impegni e attività in prospettiva*

a) *Più partecipazione e più democrazia.*

Uno dei punti di riforma approvati dal Consiglio è quello di allargare la partecipazione a organizzazioni sociali non ancora presenti e in generale di aprirsi all'ascolto sistematico di voci della società civile, spesso non raccolte dai canali istituzionali e talora neppure dalle organizzazioni rappresentative.

Inoltre, sulla base del nuovo regolamento approvato dall'assemblea, è stata avviata una serie di consultazioni pubbliche, specie sui temi riguardanti l'Europa, secondo le indicazioni della Commissione di Bruxelles in vista delle elezioni del Parlamento Europeo della primavera 2019. Si tratta di un'iniziativa volta a sollecitare un'ampia partecipazione dei cittadini nel disegno di un futuro dell'Europa più sensibile ai bisogni sociali e a rafforzare a tal fine una forma di democrazia diretta, che il Consiglio ritiene assai utile, ma a integrazione, e non in sostituzione, della democrazia rappresentativa e della partecipazione dei corpi sociali. Perché è l'insieme delle diverse manifestazioni della democrazia – quella rappresentativa, quella sociale e quella diretta – che contribuisce a creare la "democrazia compiuta" prefigurata dalla nostra Costituzione e posta all'origine del Cnel secondo le idee di Ruini.

b) *Analisi e riordino della contrattazione collettiva.*

Un altro punto di forza, per il rilancio del Cnel, riguarda l'attività (da tempo avviata) di analisi e di riordino dei contratti collettivi nazionali e quella (più recente) di censimento dei contratti collettivi aziendali. Quest'ultima, in particolare, assume un'importanza straordinaria, proporzionata alla grande rilevanza e diffusione della contrattazione decentrata in questa fase storica delle relazioni industriali. Infatti, se è vero che i dati sulla contrattazione di secondo livello sono periodicamente raccolti presso il Ministero del lavoro – sulla base delle richieste delle aziende per ottenere i benefici fiscali e contributivi, previsti dalle recenti leggi finanziarie – è vero anche che è indispensabile un'analisi accurata di questi dati, la quale fuoriesce dalle competenze del Ministero. Perciò il Cnel ha stipulato una Convenzione con il Ministero del lavoro per ottenere una regolare trasmissione dei dati medesimi al fine di analizzare tecnicamente contenuti e tendenze della contrattazione decentrata, specie in materia di "retribuzioni di risultato" e di "*Welfare* aziendale".

Una prima indagine in argomento, svolta in collaborazione con Anpal e Inapp, è stata presentata nel rapporto sul mercato del lavoro di fine 2017. Questo rapporto costituisce uno dei contributi di maggiore utilità per la conoscenza delle tendenze dell'occupazione. Nel nuovo rapporto per il 2018 (a cura del prof. Lucifora, esperto del Cnel, e in collaborazione con le due agenzie ora ricordate del Ministero del lavoro) sono approfondite le indagini sulla contrattazione di secondo livello in modo da fornire una conoscenza sistematica delle sue tendenze.

Questo contributo del Cnel, sulla falsariga di quanto hanno fatto da tempo i maggiori paesi europei, colma una grave lacuna nella conoscenza del nostro sistema di relazioni industriali, nel quale la contrattazione aziendale costituisce ormai un elemento centrale.

Altrettanto importante, e non solo a fini conoscitivi, è l'attività in corso relativa all'Archivio della contrattazione collettiva nazionale, che contiene una raccolta e una catalogazione completa di questi contratti, unica in Italia. Le procedure concordate con le parti sociali, per il deposito dei contratti collettivi con modalità univoche e informatizzate, permettono di avere un quadro certo di tutti i contratti vigenti e di quelli passati. Peraltro, la verifica incrociata con l'Inps dei codici degli stessi contratti – codici che attualmente sono spesso discordanti – permette di eliminare un numero considerevole di doppioni e di informazioni inesatte sulla contrattazione.

c) *Selezione dei contratti collettivi più rappresentativi.*

In tema di contrattazione nazionale, al Cnel si prospetta una sfida ulteriore molto impegnativa. L'accordo fra Cgil-Cisl-Uil e Confindustria del marzo 2018 – il c.d. "patto della fabbrica" – affida al Cnel una funzione decisiva per la conoscenza e per il buon funzionamento del sistema contrattuale italiano: quella di effettuare una precisa ricognizione sia dei perimetri della contrattazione collettiva di categoria, sia dei soggetti stipulanti i contratti nazionali dei diversi settori per verificarne l'effettiva rappresentatività sulla base di dati oggettivi. Che si tratti di un compito urgente è testimoniato dal fatto che, negli ultimi anni, si è verificata una preoccupante proliferazione del numero dei contratti nazionali. Infatti nell'Archivio del Cnel se ne contano ora 868: con un incremento del 74% dal 2010 al 2017 e un numero in continua variazione. Paradossalmente, molti di questi contratti riguardano una stessa categoria: sono ben 213 nel settore del commercio; 68 nell'edilizia; 34 per i chimici; e 31 per i metalmeccanici e per i tessili. È necessario chiarire i confini fra i vari contratti per evitare sovrapposizioni indebite, che creano pericolose confusioni sulle norme applicabili e sui diritti-doveri delle parti.

Grazie a una Convenzione con l'Inps, il Cnel ha cominciato a identificare i dati oggettivi su cui basare l'accertamento della *rappresentatività dei contratti collettivi*. La quale non s'identifica con la rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali stipulanti, anche se la comprende. I criteri presi in considerazione nei primi incontri con il Ministero del lavoro, con l'Inps e con le parti sociali sono più d'uno e riprendono, in linea di massima, quelli utilizzati più volte dalla giurisprudenza.

Oltre alla rappresentatività delle organizzazioni stipulanti, sono rilevanti: il numero dei datori di lavoro che dichiarano di applicare il contratto collettivo nazionale; il numero delle unità produttive facenti capo a tali datori; il numero dei lavoratori cui il contratto si applica; l'importo complessivo delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali. In questa direzione si è mosso anche l'Ispettorato Nazionale del Lavoro con la circolare n. 3 del 2018, contenente direttive agli Ispettori per identificare situazioni aziendali di rischio e contrastare evasioni e omissioni contributive. La base di tali accertamenti dell'Inps è la normativa della legge 7 dicembre 1989 n. 389, modificata dall'art. 2, co. 25, l. 28 dicembre 1995 n. 549, secondo cui la retribuzione da prendere come base per i contributi previdenziali non può essere inferiore agli importi stabiliti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Sulla scorta

di tale principio l'Ispettorato procede, di volta in volta, a identificare i contratti(considerati *contratti leader*) cui i datori di lavoro dei vari settori devono attenersi ai fini contributivi, pena le sanzioni di legge. Il rispetto di tali contratti da parte delle imprese è anche condizione per avere diritto a una serie di benefici fiscali e contributivi previsti da varie leggi. In tal modo si identificano, attraverso i soggetti stipulanti (rappresentativi), i contratti collettivi più rappresentativi agli effetti delle rilevanti disposizioni di legge.

Con tale attività le indicazioni del Cnel, verificate con gli organi pubblici ricordati e con le parti sociali, possono contribuire a dare basi oggettive e argomentate all'individuazione di tali contratti, da porre in evidenza nell'Archivio (con il c.d. *bollino blu*). La selezione dei contratti, autorevolmente avallata, serve a dare certezza alle imprese circa gli accordi da rispettare, fra quelli presenti nell'Archivio del Cnel, e garantisce così maggiore efficacia alle intese fra le parti.

In tal modo, pur non potendosi ottenere l'attribuzione di efficacia generalmente vincolante ai contratti collettivi – che soltanto la legge può disporre – si realizza tuttavia un rafforzamento indiretto dell'efficacia generale per la parte retributiva dei contratti oggettivamente più rappresentativi, nel rispetto della garanzia costituzionale secondo cui tutti i lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa e sufficiente (art. 36 Cost.). Tale garanzia, storicamente affermata dalla giurisprudenza fin dai primi anni '50 del secolo scorso, trova ora un sostegno su dati e criteri espressi dal Ministero del lavoro e dall'Inps grazie all'analisi tecnica del Cnel.

d) *Certificazione della rappresentatività sindacale e criteri per la rappresentatività delle associazioni datoriali.*

Si intuisce che la descritta attività di selezione dei contratti deve necessariamente giovarsi del buon funzionamento del sistema di misurazione della rappresentatività sindacale, che le parti sociali hanno ormai stabilito in uno specifico protocollo con l'Inps. Qui si prevede che la raccolta dei dati rilevanti (associativi ed elettorali) dei sindacati spetta all'Inps in collaborazione con l'Ispettorato del lavoro e si prevedono criteri per la ponderazione tra dato associativo e dato elettorale. Ma, trattandosi di un'operazione non semplicemente aritmetica e di evidente delicatezza, è opportuno che la certificazione dei suoi risultati sia affidata a un'istituzione terza come il Cnel.

Per completare il quadro della rappresentatività, anche per la certificazione dei contratti nazionali, manca peraltro un anello fondamentale, cioè la

definizione dei criteri di rappresentatività delle associazioni dei datori di lavoro. Il tema, sinora trascurato, è ormai diventato urgente in quanto la frammentazione del panorama associativo non si riscontra più soltanto nel campo sindacale, ma è cresciuta anche e soprattutto fra le associazioni datoriali e costituisce la causa forse prevalente della recente crescita del numero di contratti collettivi nazionali, molti dei quali sono spesso stipulati da associazioni datoriali sconosciute e inconsistenti. Il momento è maturo per definire criteri certi di accertamento della rappresentatività delle associazioni dei datori di lavoro, della cui necessità peraltro sono ormai convinte le maggiori confederazioni datoriali: non solo Confindustria, ma anche altre importanti confederazioni.

Un'utile indicazione al riguardo può venire dalla recente legislazione francese (legge 17 agosto 2015 n. 994), che ha segnato il definitivo superamento, anche per le rappresentanze datoriali, della "rappresentatività presunta" affidata al mutuo riconoscimento dei soggetti contraenti. Nella normativa d'oltralpe si ritengono rilevanti vari criteri cumulativi: rispetto dei valori repubblicani; indipendenza e trasparenza finanziaria; attività negoziali da almeno due anni; autorevolezza legata all'attività svolta; infine il numero di imprese aderenti all'associazione, che è variabile a seconda dei livelli di negoziazione. La legge considera adesione l'iscrizione dell'impresa che abbia effettivamente versato contributi all'associazione. Per essere "rappresentativa", una confederazione datoriale deve esserlo almeno in due settori; e le federazioni, come le associazioni territoriali che la compongono, devono rappresentare l'8% delle imprese aderenti alle organizzazioni datoriali di quel settore. Analogamente, a livello categoriale, la rappresentatività è riconosciuta alle organizzazioni che rappresentano l'8% delle imprese aderenti alle organizzazioni datoriali del settore. Alcune sigle datoriali hanno sollevato obiezioni sui criteri fondati sul numero delle imprese aderenti anziché sul numero dei lavoratori. Questione sottoposta al Consiglio costituzionale francese.

Il Cnel ritiene opportuno che la scelta dei criteri di rappresentatività datoriale, come avvenuto per i sindacati dei lavoratori, sia definita anzitutto fra le parti sociali; e offre la sua collaborazione, se richiesta, per agevolare un accordo. Ove non si raggiunga alcun accordo, rimane l'urgenza, diffusamente condivisa da studiosi e operatori, che sia il legislatore a stabilire i criteri di rappresentatività: sia dei sindacati, sia delle associazioni datoriali. Un intervento necessario a porre termine a un'incertezza che pesa negativamente sul

nostro sistema di relazioni industriali. Anche su questo il Cnel è in grado di intervenire utilmente attraverso studi e valutazioni comparate, da elaborare con l'aiuto del Consiglio Economico e Sociale Europeo e dei Consigli Economici e Sociali – omologhi del Cnel – presenti in 21 paesi europei.

8. *Il* Board *per la competitività nazionale*

Vanno infine ricordate alcune attività, previste nel programma del Cnel per il 2018, di particolare rilievo nel momento presente. Anzitutto il Consiglio si candida a essere la sede istituzionale in cui incardinare il *National Competitiveness Board*, un organismo autonomo richiesto dall'Europa – ma non ancora istituito nel nostro paese – per esaminare tutti gli aspetti e le criticità della situazione competitiva dei vari paesi. La candidatura del Cnel, e le sue implicazioni, sono frutto di un esame con le parti sociali e di contatti coi ministeri competenti. Che si tratti di un tema di cruciale importanza, in particolare per l'Italia (ma non solo), è sotto gli occhi di tutti ed è testimoniato da molte indagini internazionali condotte al riguardo. Darvi seguito richiede naturalmente, oltre all'impegno del Consiglio, la partecipazione delle diverse istituzioni dotate di competenze in materia: dai Ministeri economici alla Banca d'Italia, dall'Istat all'Inps. Affinché il *Competitiveness Board* sia all'altezza delle richieste europee e delle aspettative del paese sarà dunque necessario mobilitare competenze scientifiche e istituzionali diverse, attingendo anche al patrimonio di conoscenze delle organizzazioni rappresentate nel Cnel. Un ruolo di rilievo potrà svolgere, anche a questo proposito, l'unità di ricerca, costituita in collaborazione con l'Università di Roma La Sapienza dedicata allo studio della complessità economica. Tale unità si avvale di un modello previsionale (sviluppato dal Prof. Luciano Pietronero), già utilizzato dalla Banca Mondiale per l'analisi delle economie di paesi come Cina e Brasile. Attualmente l'unità di ricerca sta provvedendo a testare il modello previsionale su alcune realtà regionali italiane, per individuarne le potenzialità di sviluppo economico.

Queste analisi sulla competitività saranno inserite in un programma generale di riflessioni e ricerche sulla sostenibilità economica e sociale dello sviluppo: problema sul quale il Cnel intende impegnarsi nei prossimi mesi (con la collaborazione del Prof. Enrico Giovannini). Si ritiene infatti che le valutazioni sulla competitività e sulle prospettive di sviluppo vadano condotte

avendo come parametro fondamentale di riferimento la sostenibilità e i suoi indicatori, individuati dai *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite.

9. *La* blockchain *per migliorare la conoscenza del mercato del lavoro*

Da ultimo va ricordato che è stato costituito presso il Cnel, in cooperazione con l'Università degli studi Roma Tre, l'Osservatorio italiano della *blockchain*, che opera in collaborazione con l'*EU blockchain Observatory* europeo lanciato dalla Commissione al fine di progettare e realizzare applicazioni della stessa tecnologia nel campo dell'economia e del mercato del lavoro. L'idea base (sviluppata dai Proff. Ciucciovino e Faioli, esperti del Cnel) è di applicare la *blockchain* alla costruzione e all'alimentazione del fascicolo elettronico del lavoratore, che è uno strumento trasparente posto al centro di tutte le politiche attive del lavoro, dove confluiscono i dati – riferiti al singolo lavoratore – in possesso dei diversi soggetti della rete nazionale, in grado di tracciare i percorsi educativi, i periodi lavorativi, la fruizione di provvidenze pubbliche e i versamenti contributivi ai fini del godimento degli ammortizzatori sociali. Un sistema del genere consente di realizzare efficacemente il coordinamento dei sistemi formativi di tutti gli attori della rete nazionale di politiche del lavoro, senza la necessità di creare nuove banche-dati e dunque senza che sia necessario né il trasferimento né la duplicazione di banche esistenti. Come pure non sarà necessario il trasferimento di dati fra soggetti istituzionali, preservando così l'autonoma generazione e gestione delle rispettive fonti informative da parte dei diversi soggetti che sono in rete.

Lo strumento consente di superare gran parte delle resistenze e delle difficoltà che, fino a oggi, hanno rallentato la messa in atto del fascicolo elettronico del lavoratore e del sistema informativo unitario del lavoro, perché realizza un vero e proprio *data management* condiviso fra istituzioni pubbliche e private, che accedono alla rete nazionale. Instaurando una *blockchain* tra soggetti della rete nazionale, i diversi settori abilitati a partecipare rimangono nella piena titolarità ed esclusiva gestione delle proprie basi-dati e concorrono alla costruzione dei singoli blocchi della catena inserendo ciascuno i dati rilevanti per la parte di propria competenza.

La *blockchain*, insieme con l'applicazione di opportune tecniche di *machine learning* e di trattamento efficiente dei *big-data*, può concorrere a delineare un'offerta lavorativa congrua e a favorire l'incontro tra chi domanda

e chi offre lavoro. Può anche servire a monitorare le *performance* dei soggetti accreditati per l'erogazione delle politiche attive, creando le condizioni per immettere principi di competizione virtuosa nel sistema.

10. *Proposte di cambiamento alle forze sociali e alla politica*

L'appello approvato dalla recente assemblea del Cnel non è solo una richiesta alla società organizzata di sostenere le buone ragioni dell'esistenza del Consiglio. Segnala anzitutto la volontà di coinvolgere tutte le sue espressioni in un dibattito aperto per ricercare proposte di cambiamento delle proprie strategie, da discutere insieme e da sottoporre alle forze sociali e alla politica.

Le esperienze passate, di cui qui si è fatta una breve sintesi, paiono sufficienti a convincere che la missione principale assegnata al Cnel dai Costituenti è ancora attuale: promuovere la razionalizzazione dei rapporti fra forze sociali e politica costituendo un ponte fra i due momenti, dell'analisi e della decisione, entrambi essenziali per una buona politica. Perciò l'attività del Cnel va potenziata e aggiornata, non ostacolata; bloccarla o sopprimerla significherebbe ridurre gli spazi della democrazia e non allargarli, come invece tutti auspicano.

In definitiva, e riepilogando, le stesse esperienze suggeriscono alcuni punti prioritari, su cui discutere per un cambiamento del Cnel che risulti effettivamente utile al paese: a) rendere le sue strutture e regole di funzionamento più efficienti, come si è già cominciato a fare con il nuovo regolamento approvato dall'assemblea; b) aprire l'interlocuzione con nuove espressioni della società organizzata non ancora presenti nel Cnel: a cominciare dalle nuove professioni e dai nuovi lavori, per i quali si è già avviata la costituzione di un'apposita Consulta rappresentativa; c) attivare forme di consultazione diretta e sistematica dei cittadini, secondo le norme del nuovo regolamento, affrontando i temi del futuro dell'Europa in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo; d) potenziare alcune attività, in particolare l'identificazione dei contratti collettivi più rappresentativi, essenziali per il miglioramento delle relazioni industriali, per dare certezza alle parti circa i loro diritti e obblighi e per combattere abusi e sottosalari; e) impegnare il Cnel, in collaborazione con altre istituzioni pubbliche competenti e tramite l'uso di nuove tecnologie, sui grandi temi dell'efficienza del mercato del la-

voro, della competitività del paese e delle sue prospettive di sviluppo; f) inserire le analisi sull'efficienza e sulla competitività – sia del settore privato, sia delle pubbliche amministrazioni – in un programma generale di ricerche sulla sostenibilità economica e sociale dello sviluppo: secondo gli indicatori di benessere e i parametri individuati dai *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite.