

## **Per la riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)**

### *Schema di lavoro per la predisposizione di una proposta legislativa*

L'estensione di un articolato legislativo nelle forme necessarie al procedimento parlamentare rappresenta un compito agevole nel caso in cui sia chiara la stessa strategia parlamentare da seguire, e se è definita e condivisa la struttura logico-giuridica del disegno da porre all'esame.

#### **1. Le proposte legislative e modalità**

La presentazione delle proposte di riforma del Cnel deve tener conto del contesto. In particolare andranno considerate:

- le proposte parlamentari in argomento, alcune già presentate, altre possibili;
- eventuali iniziative del Governo, al momento solo annunciate.

A seconda del tenore di queste iniziative, se orientate non alla cancellazione ma alla riforma del Cnel dovrà valutarsi come, eventualmente, presentare le nostre proposte: come disegni di legge autonomi oppure, più plausibilmente, come emendamenti a disegni altrui.

Sulle nostre scelte incideranno evidentemente le posizioni delle Parti rappresentate nel Consiglio, in particolare la possibilità e i modi con cui queste vorranno sostenere o integrare le nostre proposte.

Comunque è da escludersi che le proposte dell'Assemblea possano essere presentate con tecniche anonime e/o lobbistiche (tramite parlamentari "amici"). Ne uscirebbe gravemente condizionata l'autonomia e la serietà dell'Istituzione.

#### **2. I tempi:**

Preliminarmente non è inutile esaminare i possibili scenari temporali, ricordando che l'attuale legge di ordinamento speciale (Legge 30 dicembre 1986 n. 936) ebbe una gestazione parlamentare di circa 3 anni, mentre le più significative modifiche introdotte di recente sono state approvate con Decreti legge, reiterati con modifiche, nell'arco di 6 mesi (2011).

Ove si accedesse, invece, a proposte di modifica costituzionale (revisione dell'art. 99) - come fu proposto nel 1997-1998 con la Commissione Bicamerale - i tempi difficilmente sarebbero inferiori a 2 anni e, in assenza di maggioranze di cui all'art. 138 della Costituzione, l'approvazione parlamentare sarebbe soggetta a referendum popolare confermativo.

Inoltre, sempre nel caso di ipotesi di revisione costituzionale, si dovrebbe valutare se la modifica dell'art. 99 sia trattata con provvedimento *ad hoc* o nell'ambito di riforme più ampie (per esempio del Senato)

### **3. Struttura logico-giuridica dell'articolato:**

Fatte queste precisazioni si può passare a definire uno schema logico, secondo ambiti omogenei per contenuto, che dovrebbe guidare la materiale stesura di un testo legislativo articolato.

Il Documento discusso dall'Assemblea – su proposta del Cons. Treu – e approvato dal Consiglio di Presidenza a larghissima maggioranza, agevola solo in parte questo compito. Non aiutano in tale direzione i pur apprezzabili sforzi di riflessione e proposta elaborati negli anni recenti in altre autorevoli sedi come Astrid, Italia Decide, o anche l'Associazione art. 99.

Tale Documento, infatti, si focalizza su alcuni fondamentali profili che riguardano l'implementazione e l'aggiornamento delle funzioni del Cnel, anche sulla base delle esperienze di attività condotte negli ultimi vent'anni, attraverso numerose Consiliature e Presidenze, e con diversi Parlamenti e Governi. Lascia da parte la trattazione approfondita di altri aspetti fondamentali quali la composizione del Consiglio, la sua autonomia organizzativa e amministrativa, la stessa *governance*.

Tenendo conto di questi profili, sui quali sembrano necessari comunque interventi di aggiornamento legislativo, alla luce anche delle esperienze trascorse, e di alcune ambiguità introdotte dalle norme sulla finanza pubblica che sembrano coinvolgere per molti aspetti anche il Consiglio, nonché di distorsioni ordinamentali determinatesi nell'assetto del Segretariato rispetto alle sue funzioni proprie.

Alla luce delle considerazioni appena formulate si possono meglio delineare i capitoli tematici da considerare con uno specifico articolato, seguendo la griglia qui precisata:

### **4. Rappresentanze e Composizione del Consiglio**

Come è noto da tempo vi è un dibattito politico sul modello di rappresentanza costituito presso il Cnel. I critici di questo modello sono animati da idee spesso assai variegata e, altrettanto spesso, non sono in grado di indicare con chiarezza quali "altri" soggetti potrebbero essere chiamati ad essere presenti al Cnel. Il modello del CESE di Francia (cresciuto per implementazione progressiva, fino ad arrivare oggi a circa 230

Consiglieri) non sembra proponibile nel contesto italiano piuttosto proiettato verso il contenimento quantitativo della rappresentanza politica e sociale.

I problemi sono divenuti poi più acuti per effetto di ben 4 sentenze del TAR Lazio, relative a ricorsi di varie Categorie contro le modalità e i criteri di assegnazione di seggi nel Consiglio formulata dal Governo nel gennaio 2012.

L'Accordo sottoscritto nel gennaio 2014 fra le principali Forze del lavoro e dell'impresa costituisce ormai un punto fondamentale nelle modalità di misurazione della rappresentatività dei Sindacati dei lavoratori. Andrebbero verificati, ed eventualmente precisati, i criteri di accertamento e selezione delle altre diverse rappresentanze: ad es. i datori di lavoro (tramite la sottoscrizione di CCNL con Sindacati nazionali rappresentativi, o anche tramite la partecipazione alle iniziative di Bilateralità). Nel quadro di una riforma del Cnel sarebbe comunque necessario ristabilire – ogni volta che termina la Consiliatura e si deve nominare la nuova - uno specifico procedimento per la misurazione della rappresentatività di tutte le Organizzazioni, come è stato fino al 2010, con una riduzione pressoché completa del contenzioso.

La drastica diminuzione del numero dei Consiglieri (da 120 a 64) operata alla fine del 2011, peraltro mal si concilia con il contemporaneo giusto richiamo al pluralismo della rappresentanza che è stato introdotto nella novella legislativa.

Occorre anche considerare come vi sia, nella società, una vasta area di soggetti associativi di qualche rappresentatività in diversi settori. Una vasta area che preme e chiede di essere considerata.

Il tema è aperto nel dibattito politico e sociale da molti anni, e riveste evidente delicatezza in quanto è decisiva per l'identità stessa del Cnel. Pertanto va approfondita non solo al nostro interno ma sulla base di un confronto adeguato con tutte le principali Organizzazioni che costituiscono espressione del pluralismo sociale su cui si fonda il Consiglio. L'impianto dell'art 99 resta fondamentale secondo le delibere della nostra Assemblea, ma può, o deve, essere aggiornato sulla base delle nuove conformazioni del mondo del lavoro e della produzione.

Una prima ipotesi è di estendere la rappresentanza istituzionale ad altri soggetti rappresentativi del pluralismo sociale: delle professioni e del lavoro autonomo, del terzo settore e della cultura (ad esempio le Università).

Una ipotesi diversa, che non modifica l'attuale assetto quantitativo del Consiglio, è quella per cui altri soggetti del pluralismo sociale meritevoli di considerazione siano chiamati a partecipare alle attività del Consiglio nelle modalità e nelle materie stabilite dai regolamenti dello stesso Consiglio.

Anche in questa ipotesi è necessario ridefinire i criteri di selezione dei soggetti chiamati a partecipare alle attività consiliari

## 5. Presidenza

Il tema non è stato trattato nel dibattito assembleare. In proposito sembrano mature le condizioni per una riflessione sulla natura della Presidenza, ovvero se debba trattarsi di un profilo nominato al di fuori dell'Assemblea, oppure – in analogia con il CESE europeo e tanti altri CES nel mondo – non vada piuttosto considerato il Presidente come il *Chairman* dell'Assemblea, e quindi come una figura che sia espressione della stessa Assemblea; che abbia il gradimento preventivo di una maggioranza qualificata della stessa Assemblea, seppure poi nominata con DPR.

Questa ipotesi sembra peraltro anche più aderente allo stesso dettato costituzionale che fa principalmente del Cnel il luogo della rappresentanza delle Categorie produttive. In tal senso la centralità dell'Assemblea sarebbe ancora più evidente e legittimata.

## 6. Nuove funzioni del CNEL

Su questo punto, che poi è il cuore di una azione riformatrice tesa a rendere il Cnel più efficace, ben si sofferma il documento approvato dall'Assemblea e dal Consiglio di Presidenza, i cui punti essenziali possono essere così riepilogati:

- sviluppo delle capacità di **lavoro istruttorio e preparatorio dei processi concertativi autonomi** fra le Parti sociali e i Governi centrali e regionali (*costruzione di analisi condivise e di dati informativi comuni sui principali problemi da affrontare*);
- definizione tra Governo/Parlamento e Cnel di un programma annuale/pluriennale di priorità, al fine di **concentrare l'attività del Consiglio sui temi dell'agenda di Governo e/o delle Commissioni parlamentari**;
- **pareri obbligatori, ma non vincolanti, per le riforme più importanti nel campo economico e sociale** (come il CESE europeo), con obbligo di risposta motivata da parte dell'Istituzione richiedente;
- **potenziamento dell'iniziativa legislativa del Consiglio** non solo con ddl, ma anche con emendamenti qualificati a leggi esistenti e/o in formazione;
- **maggiore impegno del Cnel sui temi dell'Unione europea**, in collegamento con il CESE (Comitato economico e sociale europeo) con l'obiettivo di rafforzare il modello di *governance* partecipativa della stessa Unione;
- attribuzione di **compiti di valutazione (ex ante ed ex post) delle principali politiche pubbliche**, anche raccogliendo e valorizzando le analisi e le valutazioni realizzate da altri soggetti (Istituzioni, Centri di studio e di ricerca, Università), per offrire al Governo e al Parlamento un quadro ragionato di valutazioni e promuovere occasioni sistematiche di confronto;

- **potenziamento dell'Archivio della contrattazione collettiva, a livello decentrato e nazionale;**
- **svolgimento delle attività di certificazione della rappresentatività delle Parti sociali, in attuazione dell'Accordo del gennaio 2014.**

Tali punti possono agevolmente trasformarsi in articolato legislativo.

## **7. Autonomia organizzativa e autonomia amministrativa**

Le procedure amministrative efficaci per il funzionamento del Cnel non possono essere quelle delle PA ordinarie, non solo perché il Cnel è un Organo di rilievo costituzionale (o, più propriamente, un “Organo costituzionale” perché ha la rappresentanza e l’iniziativa legislativa), ma perché le funzioni peculiari che il Cnel deve svolgere richiedono autonomia e snellezza operativa. Si tratta di aspetti non trattati dal dibattito assembleare di riforma, ma comunque oggetto di numerosi confronti e discussioni del Consiglio. Anche su questi delicati temi sembrano necessari aggiustamenti normativi. Questi possono essere di varia portata tutti nel senso di rafforzare l’autonomia dell’Istituzione, ma limitati a punti specifici (Regolamenti interni aggiornati e più articolati, per coprire troppi vuoti lasciati alla prassi) oppure di carattere più ampio e rivolti a garantire il potere del Cnel di autodeterminare i tratti fondamentali della propria struttura e organizzazione interna. Inoltre appare rilevante anche aggiornare e potenziare la capacità di comunicazione, di trasparenza e di autocontrollo del Cnel.

## **8. Ridefinizione del Segretariato generale e qualificazione della struttura**

Anche in questo caso il documento approvato dall’Assemblea non offre indicazioni analitiche. Tuttavia è forte all’interno e all’esterno l’opinione che il Cnel debba poter svolgere direttamente una parte più consistente delle proprie attività, con l’apporto di Consiglieri, ma, soprattutto, con l’apporto di una struttura professionale di supporto al Consiglio, meno orientata a compiti amministrativi e più idonea a funzioni di studio, elaborazione e valutazione.

Negli ultimi anni la struttura interna ha accresciuto il suo profilo burocratico fino a determinare rigidità che rallentano, o talora impediscono, l’attività del Consiglio stesso.

In tale prospettiva anche la scelta del vertice del Segretariato generale dovrebbe essere ripensata, con profili da nominarsi con il gradimento del Consiglio, così come avviene in tutti gli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale. Le funzioni dei Referendari (dirigenti) dovrebbero essere restituite al loro alveo originario di esperti-coordinatori di processi di lavoro intellettuale come supporto diretto alle iniziative del Consiglio.