

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

17.

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 APRILE 1997

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI****17.****SEDUTA DI MARTEDÌ 8 APRILE 1997**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MASSIMO D'ALEMA**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **GIULIANO URBANI****INDICE**

	PAG.		PAG.
Audizione del presidente del CNEL:		Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale)	526, 530
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	519, 524, 526	Soda Antonio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	527
Urbani Giuliano, <i>Presidente</i>	529, 532	Spini Valdo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	528
De Rita Giuseppe, <i>Presidente del CNEL</i> .	519	Vegas Giuseppe (gruppo forza Italia)	526
	529, 530		

La seduta comincia alle 15.15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione del presidente del CNEL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente del CNEL.

Chiedo scusa fin d'ora se fra trenta minuti dovrò allontanarmi, ma per quell'ora è previsto un mio incontro con il Presidente polacco, incontro che non sarebbe stato possibile realizzare in altro momento. Anche per tale ragione, mi asterrò da qualsiasi considerazione. D'altro canto, il presidente De Rita conosce benissimo i termini della nostra discussione, per aver preso cognizione – così come egli stesso mi ha confermato, anche se non avevo dubbio alcuno al riguardo – dei resoconti dei nostri dibattiti; quindi, conosce le proposte in campo.

Siamo qui per ascoltare le sue considerazioni sul funzionamento del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e le sue proposte per un'eventuale ridefinizione del ruolo di quest'organo costituzionale.

Do pertanto la parola al presidente De Rita, che ringrazio, insieme alle altre autorità rappresentative del CNEL che lo accompagnano, per aver accettato il nostro invito e per il contributo che ci fornirà.

GIUSEPPE DE RITA, Presidente del CNEL. La ringrazio, presidente. La nostra delegazione ufficiale è costituita, oltre che dal sottoscritto, dai vicepresidenti Capo e Veronese e dal segretario generale De

Sossi. Poiché consegneremo alla Commissione un documento ufficiale approvato dall'assemblea nel corso dell'ultima seduta, in merito ai problemi attinenti alle riforme costituzionali e, in particolare, alla riqualificazione e alla riattualizzazione del ruolo del CNEL, mi sento molto più libero nel parlare e nel proporvi un'analisi anche in ordine alle ragioni per le quali il CNEL negli ultimi anni si è comportato in una certa maniera nonché al modo in cui vedo questa istituzione.

La mia disamina sarà divisa in due parti: CNEL e rappresentanza; CNEL e processi decisionali, processi di governo.

Dobbiamo riconoscere che, malgrado una certa, facile tendenza dell'opinione pubblica, il rapporto tra lo Stato ed un organo qual è il CNEL nasce, nei primi anni del secolo, da sinistra, nasce, cioè, come un problema di allargamento della rappresentanza. Sembrò allora – pensate al Consiglio del lavoro degli anni 1910-1911 – che grandi forze sociali, specialmente socialiste e cattoliche, cooperative e sindacali, fossero fuori dal potere istituzionale dell'epoca e che quindi dovesse essere previsto un meccanismo in virtù del quale la rappresentanza si estendesse anche a quel tipo di nuovi soggetti. Il Consiglio del lavoro – tredici anni prima della nascita dello Stato corporativo – aveva proprio questo senso. Noi ci siamo sempre riallacciati a questa origine, ispirata, appunto, ad un allargamento della rappresentanza.

Naturalmente l'ampliamento della rappresentanza, in quella temperie culturale e politica che caratterizzò i primi anni del secolo, non poteva che corrispondere anche ad un allargamento politico. Santi Romano diceva sempre che i soggetti che

stavano nascendo in quel momento — dalle associazioni industriali a quelle artigiane, fino alle associazioni cooperative, alle leghe bianche e, in particolare, ai sindacati — avevano un'anima politica ed un'anima sociale, una doppia anima che bisognava loro riconoscere. Purtroppo per noi — e credo anche per il paese — il più grande degli allievi di Santi Romano, Rocco, assunse la dizione di Santi Romano, cioè che la stessa organizzazione avesse una rilevanza politica ed una sociale, e inserì nell'ambito di uno Stato corporativo, di una Camera dei fasci e delle corporazioni l'endiadi tra organizzazioni al tempo stesso rappresentanti di una realtà sociale e di una realtà politica, con ciò tradendo la logica di Santi Romano e del Consiglio del lavoro, ispirata invece alla considerazione che la rappresentanza fosse solo una rappresentanza sociale, allargata in un organo costituzionale, e che la rappresentanza politica dovesse restare comunque all'organizzazione politica ed elettorale. Ricordo che uno dei sostenitori del Consiglio del lavoro prefascista fu Meuccio Ruini, artefice dell'articolo 99 della Costituzione e anche primo presidente del CNEL dopo la guerra.

Quando, nel 1947, i padri costituenti si trovarono di fronte al problema di cosa fare della rappresentanza categoriale, non potendo evidentemente restare ancorati alla logica di Rocco, cioè a quella della Camera dei fasci e delle corporazioni, nel senso di lasciare alle categorie anche la legislazione (in quanto rappresentanze sia sociali sia politiche), decisero di declassare la funzione di rappresentanza dell'istituzione a funzione di consulenza.

La stessa collocazione del CNEL fra gli organi ausiliari del Governo tradiva l'orientamento volto a vedere il CNEL, appunto, come organo non di rappresentanza ma di consulenza. In sostanza, il ruolo del CNEL atteneva più a problemi di organizzazione del meccanismo decisionale — la consulenza a chi era preposto alle decisioni: Parlamento, Governo e regioni — che a problemi di rappresentanza. Tutto questo si può capire benissimo

perché, in fondo, in questi cinquanta anni di democrazia la rappresentanza, anche categoriale, è passata attraverso un soggetto politico. È stato quest'ultimo — specialmente i due grandi soggetti di massa — a riuscire, attraverso il meccanismo del collateralismo categoriale, a fare rappresentanza sociale oltre che rappresentanza politica.

Dal 1922 in poi abbiamo quindi avuto una distorsione dei meccanismi della rappresentanza, nel senso che quest'ultima, nella logica fascista, è passata attraverso l'ibrida concezione di una Camera decisionale e rappresentante politico e sociale al tempo stesso; nei cinquanta anni successivi, è invece passata attraverso una indicazione del Parlamento, dei partiti come grandi portatori non soltanto di opzioni politiche ma anche di interessi categoriali e, quindi, di categorie.

Quando è cominciata l'ultima consilia-tura del CNEL, ci siamo posti un problema del tutto diverso: abbiamo cioè valutato se vi fosse ancora spazio ovvero nuovo spazio per la logica della rappresentanza; non essendo più la cultura politica (il grande partito, l'interclassismo) capace di assicurare una connessione costante tra rappresentanza di interessi reali e rappresentanza di interessi politici, fra interessi categoriali e interessi di partito, perché questa connessione che era stata tipica dei cinquant'anni precedenti era caduta, che cosa accadeva nella rappresentanza? In essa coesistevano due motivi: il primo era quello di arrivare a una diretta rappresentanza delle grandi forze; mi riferisco alla concertazione di vertice nella Sala verde di Palazzo Chigi, con i quattro, cinque, sei protagonisti che concludevano accordi, baipassando a quel punto tutta la logica partitica che aveva ispirato i decenni precedenti. Dall'altra parte, però (questo è un problema che abbiamo constatato come reale), si creavano esigenze di rappresentanza totalmente nuova di interessi, di bisogni e di diritti che precedentemente non avevano avuto alcuna copertura.

Citerò soltanto quattro esempi: quanto al primo, si assisteva alla nascita di nuove

categorie, di nuovi interessi, di nuovi bisogni; basti pensare alle nuove professioni, agli immigrati, ai giovani, ai problemi di coloro che lavorano nella realtà dell'intervento sociale, del *non profit*, alle fondazioni bancarie, tutte forze nuove che alla fine non sapevano quale fosse non la sede ma il loro meccanismo di rappresentanza. Il CNEL ha perseguito una logica di allargamento della rappresentanza attraverso uno strumento molto semplice: accanto al « parlamentino » di 110 membri abbiamo creato tante « tende », tante consulte: la consulta degli immigrati, quella delle forze sociali giovanili, la consulta delle nuove professioni, degli operatori del *management* e della consulenza. Abbiamo quindi perseguito un allargamento della rappresentanza a nuove categorie.

In secondo luogo, si possono prendere in considerazione, per esempio, tutti i problemi della responsabilità locale dello sviluppo; basti pensare soltanto al Mezzogiorno dove, con la fine dell'intervento straordinario, sembrava che non vi fosse più nessuno, che la cultura e la classe politica di allora fossero distrutte. Abbiamo allora condotto quattro anni e mezzo di lavoro di campo praticamente settimanale ed oggi il risultato è che fino a qualche giorno fa avevamo 103 patti territoriali, il che significa 103 classi dirigenti locali ovvero circa 3.500 persone che operano sul territorio e si sentono rappresentate da quello strumento pattizio che noi avevamo cercato di portare avanti.

In terzo luogo, si può pensare a tutto il problema della rappresentanza delle autonomie funzionali. Oggi l'Italia è fatta prevalentemente non dalle apparecchiature burocratiche tradizionali, ma dalle autonomie funzionali, ossia dal sistema delle fiere, dei porti, degli interporti, delle camere di commercio, delle fondazioni bancarie, delle aziende sanitarie locali, che hanno tutte un'autonomia funzionale e sono quindi connotate per la funzione che esse svolgono e per il modo in cui può essere controllato l'esito della loro funzione. Anche in tale contesto non c'è

nessuno che porti la cultura dello Stato dentro queste nuove autonomie funzionali, che sono molto diverse dalle autonomie locali tradizionali. Certamente, anche le province, i comuni e le regioni hanno problemi di rappresentanza (credo che ne parlerete nell'ambito del vostro lavoro), ma le autonomie funzionali sono veramente « figlie di nessuno »; noi abbiamo « aperto bottega », abbiamo aperto sportello ed il CNEL è diventato la sede in cui ogni anno si fa il rapporto sulle fondazioni bancarie; abbiamo inoltre seguito tutto il percorso della riforma delle camere di commercio, oltre ad aver creato un osservatorio permanente sulle aziende di trasporto urbano; abbiamo quindi « tra le mani » tutte queste autonomie funzionali.

L'ultimo punto, più importante politicamente e meno importante per quello che abbiamo potuto fare noi, è rappresentato da un lavoro capillare con le autonomie locali. Svolgiamo infatti un tipo di lavoro costante proprio con riferimento alle autonomie locali: per esempio, con l'UNCEM abbiamo promosso la prima e promuoveremo la seconda conferenza nazionale della montagna, con i revisori dei conti degli enti locali abbiamo garantito costantemente un'analisi e un supporto, mentre per quanto riguarda le regioni a statuto speciale è costantemente all'opera un comitato misto permanente. Quanto alle province, credo che almeno 80 di esse su 103 abbiano lavorato costantemente, nell'ultimo anno, con il CNEL, specialmente quelle meridionali per i patti territoriali, ma ciò è avvenuto anche in molte realtà settentrionali. Anche in tale contesto abbiamo aperto uno sportello di nuova presenza delle autonomie locali all'interno del meccanismo della rappresentanza statale.

Personalmente, ritengo che questo tipo di problema dovrebbe far pensare al CNEL del futuro come ad un organo in cui abbia sede la rappresentanza emergente, con quattro connotazioni, riferite rispettivamente alle nuove categorie, nuovi diritti e nuovi bisogni, allo sviluppo locale e delle nuove classi dirigenti locali, alla

realtà delle autonomie funzionali, alle autonomie periferiche come l'UNCCEM, i revisori dei conti o le province, che oggi sono deboli sul piano della loro rappresentanza reale.

Naturalmente, non sono così ingenuo da non sapere che una logica di focalizzazione della riattualizzazione del CNEL sul problema della rappresentanza crea enormi problemi, perché si tratta di ripensare la forma di Stato: occorre cioè ripensare non soltanto la forma di governo per decidere, ma anche il modo in cui lo Stato assorbe categorie, forze, soggetti, realtà locali, classi dirigenti diverse da quelle canoniche. Il problema, quindi, è molto profondo. Se però oggi potessi dire quale sarà la funzione essenziale del CNEL nel prossimo futuro, direi che sarà quella di luogo della nuova rappresentanza, del modo in cui essa si afferma e si affermano le nuove classi dirigenti del paese, al limite senza partecipare in alcun modo al meccanismo decisionale, ma forzando su questo livello della logica di una società che oggi ha un grande bisogno di rappresentanza e non trova i canali della stessa rappresentanza. Basti pensare che ogni volta in cui abbiamo aperto sportelli, è arrivata la folla, il che di per sé non vorrebbe dire gran cosa, ma significa che il bisogno di rappresentanza è enorme ed occorre dargli comunque una risposta.

Mi rendo anche conto — concludo la prima parte della mia esposizione — che una logica di definizione di questo meccanismo della rappresentanza impone anche di rivedere la struttura stessa del CNEL, che oggi rappresenta un certo tipo di forze sociali. Finora abbiamo usato soltanto il « tendone » centrale, il CNEL della legge e tante « tende » collaterali (le consulte di settore), ma l'azionista è sempre identificabile nelle forze sociali tradizionali, mentre coloro che vogliono essere rappresentati intendono forzare la mano ed entrare nel CNEL, non in una sua consulta.

Credo che in occasione dell'audizione del terzo settore che si è svolta in questa sede abbiate potuto constatare che lo stesso terzo settore ha lavorato moltissimo

con noi: abbiamo elaborato insieme tre rapporti sulla società dei diritti e ad un certo punto esso ha posto il problema di voler essere presente a pieno titolo all'interno del CNEL, non in una « tenda » laterale. Ricordo la durezza di Giovanni Moro nell'affermare questo a nome di tutto il terzo settore; tuttavia, se si inserisce quest'ultimo nell'azionariato del CNEL, perdono valore e peso gli azionisti tradizionali, per cui l'intera questione è molto delicata. Dobbiamo però ragionare su questa mia affermazione, se volete banale, secondo cui oggi il CNEL è l'unica sede in cui si può dare spazio alle nuove rappresentanze, alle rappresentanze di bisogni, diritti, esigenze e classi dirigenti nuove.

Il secondo punto su cui intendo soffermarmi riguarda la funzione del CNEL in materia di partecipazione al meccanismo decisionale. Ho già ricordato in precedenza che la Costituzione del 1947, non volendo affrontare il problema della rappresentanza, inserì il CNEL all'interno di una logica di consulenza alla creazione della decisione. Dopo cinquant'anni — diciamo la verità — dare pareri di consulenza ad un meccanismo decisionale rapido, veloce e che non vuole intralci è abbastanza strano. Devo dire che nei miei sei-sette anni di presidenza del CNEL sono state elaborate decine e decine di pareri che però non hanno avuto effetto, perché il Parlamento, il Governo, le regioni preferiscono il consulente *spot*, preferiscono andare sul mercato o fare l'audizione piuttosto che richiedere un parere mediato lungamente dalle forze sociali, alcune volte senza quella « grinta » che il testo di un privato può avere.

Il problema della partecipazione al meccanismo decisionale si pone, allora, in maniera diversa e, anche in questo caso, in quattro logiche: la prima è quella del meccanismo della consulenza; la seconda è quella del meccanismo delle attività di *expertise* tecnica di alto livello; la terza quella della concertazione di vertice e l'ultima quella della legislazione. Affronterò questi temi rapidamente, partendo dal primo punto: la consulenza (che met-

terei per ultima tra le quattro ma è l'unica citata dall'articolo 99 della Costituzione).

Oggi, la consulenza può essere data sostanzialmente e solo se si pensa ad un CNEL che possa esprimere un parere almeno obbligatorio. Aspettarsi che un ministero o una regione abbiano l'idea di rivolgersi al CNEL, quando io ho battuto il vigneto per anni per cercare lavoro, mi sembra impossibile. Personalmente, credo che sarebbe estremamente faticoso far accettare l'idea di un parere obbligatorio, non dico vincolante. Però, so benissimo che molti dei miei azionisti hanno una propensione per questo tipo di realtà: parere obbligatorio, anche se non vincolante, su alcune delle materie fondamentali della legislazione attinenti all'economia e al lavoro. Senza questo la parola « consulenza » non regge; non reggerebbe neppure un'istituzione di ricerca quale quella di cui sono figlio, cioè il CENSIS, figuriamoci un ente costituzionale!

Vi è poi il problema dell'*expertise*. Giugni, quando nel 1986 elaborò la legge che ci regola, capì benissimo che la consulenza non reggeva da sola e disse che bisognava fare del CNEL un organo di informazione economica e sociale al massimo livello. In effetti, abbiamo predisposto una banca dati sul mercato del lavoro, un archivio della contrattazione, una banca dati sulle nuove professioni, sei o sette rapporti sui salari e sui problemi del mercato del lavoro, tre o quattro osservatori, da quello sulla criminalità a quello sulla misurazione dell'azione amministrativa. In qualche modo il CNEL è diventato un organo di accumulazione di *expertise* tecnica: pur non essendo un organo tecnico, un'*authority* tecnica, un ISPELe neppure un ISPEo un ISCO, lo siamo diventati con questo tipo di realtà. Ciò non basta per partecipare ad un'attività di decisione? Sicuramente no, però ne è in alcuni casi un elemento di forza.

Il terzo fattore è quello relativo alla concertazione. Mentre ritengo che sul piano della concertazione micro, cioè la presenza e la connessione fra le forze sociali all'interno delle realtà locali, il

successo sia sicuro, assicurato e verificato, a livello generale, della concertazione delle grandi scelte, dobbiamo riconoscere francamente che vi è una libertà ed una volontà di libertà delle forze sociali nel trattare direttamente le decisioni fondamentali. Possiamo pensare al CNEL non come una sede della concertazione, come una delle sedi della concertazione, ma certamente come la sede in cui si fa procedimentalizzazione, preparazione e monitoraggio delle grandi scelte di concertazione.

Il quarto elemento è quello della legislazione. Sapete benissimo che secondo l'articolo 99 il CNEL è titolare di una potestà d'iniziativa legislativa che è stata esercitata rarissimamente e, con la legge di Giugni del 1986, si è ridotta praticamente ad un simulacro, perché per esercitarla sono richieste doppie letture, maggioranze qualificate, cose sostanzialmente impossibili. Il problema allora è il seguente: il CNEL può avere una sua competenza in materia legislativa? Secondo me un'iniziativa legislativa è anche possibile e utile, ma non con i vincoli con cui siamo stati incastrati nel 1986. Personalmente, ritengo più interessante che la partecipazione al processo legislativo avvenga su alcune realtà molto particolari: sarebbe più interessante un potere di emendamento piuttosto che quello d'iniziativa legislativa, perché abbiamo verificato, quando siamo stati auditi dalle Commissioni parlamentari, che se suggeriamo emendamenti su alcuni punti va bene, mentre non ha grande senso presentare una legge dalla A alla Z. Inoltre, sarebbe interessante una partecipazione ai meccanismi di legislazione delegata. Nel caso della delega Amato 1992-1993, abbiamo partecipato pesantemente ai quattro decreti legislativi e abbiamo lavorato molto bene, credo, perché vi era un rapporto con tempi e spazi definiti, vi erano un potere preciso del Governo ed una sua esigenza di aprire un rapporto con noi. Quindi: potere di emendamento, poteri di intervento sulle leggi delegate e, infine, potere di provvedere – come avevamo iniziato a fare – a testi unici di

settore. Tutti i paesi europei seguono una logica di testi di settore, sulla casa, sulla sanità o sui trasporti; noi non l'abbiamo e forse sui problemi tipicamente economici potremmo lavorare adeguatamente.

Concludo con una notazione finale. Avrete notato che non ho dubbi sulla forza dei quattro canali di nuova rappresentanza che possono innervare il CNEL del futuro: sul potere di rappresentanza di nuove categorie, nuovi bisogni e nuovi diritti; sul potere di rappresentanza dello sviluppo locale; sul potere di rappresentanza delle autonomie funzionali; sul potere di rappresentanza mista delle autonomie locali, tradizionali, più direttamente scoperte sul piano della rappresentanza (UNCEM, province e tante altre). Vedo più zoppicanti – mi perdonerete, ma devo essere sincero – le quattro componenti di una potenziale riattualizzazione del CNEL sul piano della partecipazione alle decisioni, perché per quanto riguarda la consulenza dovremmo chiedere o dovrete pensare ad un parere obbligatorio ma non vincolante; sul problema dell'*expertise* dell'organo tecnico, invece, ci siamo e non ho dubbi; riguardo alla concertazione macro ci siamo non in modo esclusivo bensì soltanto come sede di appoggio della concertazione macro; infine, l'attività connessa alla legislazione è oggi troppo debole e dobbiamo pensarla in maniera diversa.

Lascio a voi, come Commissione, valutare se, in una riattualizzazione del CNEL, che mi sembra quasi tutte le grandi forze sociali hanno chiesto, debba prevalere la prima anima, quella della rappresentanza, o la seconda, quella di un organo che partecipa al processo decisionale. Personalmente, credo che le due anime siano anche compatibili, ma non voglio pensare ad un'onnipotenza del CNEL in cui nessuno crede, anzi molti sono propensi a pensare il contrario. Però su un fatto posso giocare tutta la mia credibilità: in questi anni il CNEL è stato un grande strumento, una grande sede di occulta coesione sociale.

Con le politiche di convergenza l'Europa si è data, parallelamente, una poli-

tica di coesione e ha affidato al CES, cioè all'omologo del CNEL a livello europeo, la responsabilità di seguire, istruire, programmare e controllare i livelli di coesione sociale.

È una funzione che come CNEL abbiamo e possiamo esercitare, sia pur con i vincoli che ciò comporta. Abbiamo partecipato alla redazione del primo rapporto europeo ed abbiamo redatto il primo rapporto italiano sulle politiche di coesione, il che testimonia un tipo di atteggiamento che permette di avere, nei confronti di questo istituto, una dimensione più laica, meno prevenuta di quanto probabilmente, nel corso degli anni, esso non sia stato capace di scrollarsi di dosso e di essere considerato come una sorta di residuo del passato. Invece, se di residuo del passato si tratta, risale ai primi anni del secolo ed è un residuo di grande forza e di spinta alla nuova rappresentanza.

Come dicevo all'inizio, esso veniva da sinistra e non a caso Ruini quando rifece il Consiglio del lavoro dandogli il nome di CNEL, si trovò di fronte due grandi sostenitori: Amintore Fanfani, da una parte, e Giuseppe Di Vittorio dall'altra. Quindi, non esiste un'interpretazione categoriale e banale nella storia di questo Istituto, vi è qualcosa di diverso, di più ambizioso e di ambizioni non soddisfatte; però c'è anche un'attenzione forte alla rappresentanza e su questo si deve riflettere, nel senso che il bene della rappresentanza, in questo paese così difficile da governare, è il bene maggiore. Ed è giusto che vi sia qualcuno che, in qualche modo, lo coltivi.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente De Rita e mi scuso nuovamente se cederò la presidenza al senatore Urbani: come preannunciato, dovrò allontanarmi.

La ringrazio ancora per la sua esposizione con la quale non solo ha prospettato un'analisi storica delle ragioni che hanno portato alla costituzione di questo organismo di rappresentanza, ma ha anche tracciato la linea di una sua possibile rivitalizzazione in rapporto sia alle trasformazioni sociali, sia ai mutamenti del

sistema politico, sia alla diminuita capacità di rappresentanza dei grandi partiti politici, dei bisogni e dei soggetti sociali. Interessante è anche il modo in cui lei ha prospettato la possibilità di ridefinire il ruolo del CNEL in relazione alla riforma federalista dello Stato, alla rappresentanza nello Stato del sistema delle autonomie, non soltanto di quelle locali. Non vi è dubbio che risulta più problematica come lei stesso ha affermato – lo dico a mo' di introduzione della discussione, chiedendo scusa se leggerò le repliche sul resoconto stenografico – la definizione delle forme di partecipazione al meccanismo decisionale, posto che non siamo impegnati nella costruzione di un meccanismo di decisione che non sia rispettoso del principio della rappresentanza. Tuttavia, l'indirizzo generale di riforma costituzionale, che sembra prevalente in rapporto ai bisogni del paese e del nostro sistema politico, è quello di avere un sistema di decisione più efficace, più snello, meno condizionato dalla molteplicità di passaggi e dalla pesantezza che ha caratterizzato indubbiamente il meccanismo decisionale del nostro sistema politico, prevalentemente improntato ad una logica garantista più che di efficienza e di rapidità, magari accompagnata da una capacità di controllo.

Lei ha fatto qualche cenno all'utilità di uno strumento di preparazione e di monitoraggio: mi pare che l'indirizzo generale di riforma costituzionale punti piuttosto ad avere una democrazia capace di decidere senza abbattere, anzi rafforzando gli strumenti di controllo, di indagine, di monitoraggio delle decisioni assunte, di predisposizione degli strumenti conoscitivi e intellettuali utili alla decisione stessa. Di qui la necessità di rafforzare i nostri strumenti, ciò che rappresenta un tema di discussione che si svilupperà in questa sede.

Mi dispiace che la giornata politicamente molto intensa ci privi della presenza del presidente Elia, il quale, come presidente del Comitato forma di Stato, è più direttamente interessato ai temi che stiamo esaminando. Tra l'altro, oggi, nella

sua qualità di presidente del gruppo parlamentare dei popolari del Senato è molto impegnato in relazione al rilevante dibattito parlamentare che sta per avviarsi.

Credo, tuttavia, che l'incontro odierno rappresenti un elemento di riflessione, il che non esclude la possibilità di ulteriori approfondimenti, in particolare nel confronto diretto con il Comitato forma di Stato.

Nel ringraziarla, presidente De Rita, sottolineo come lei stesso abbia posto in modo problematico il tema della partecipazione del CNEL ai meccanismi della decisione, prospettando diverse soluzioni in parallelo o in alternativa tra di loro: questo credo sia la tematica da approfondire, ossia come misurare l'utilità di uno strumento di rappresentanza (certamente necessario), come canale di partecipazione dei soggetti sociali e delle autonomie funzionali nonché come strumento di preparazione delle decisioni, di monitoraggio della loro efficacia. Ma difficilmente – lei stesso l'ha sostenuto – questo organo potrà diventare la sede delle grandi decisioni di politica economica.

Lo stesso tema della concertazione – condivido il passaggio che mi appare essenziale – trova il suo svolgimento nel rapporto politico tra Governo e parti sociali: è una grande scelta politica e come tale non può essere ingabbiata all'interno di un vincolo costituzionale; è una grande scelta politica che deve potersi manifestare salvaguardando le prerogative degli organi rappresentativi, democratici del Parlamento, a cui compete in ultima istanza la libertà di decisione, la sovranità che spetta al Parlamento esercitare in nome e per conto dei cittadini che lo eleggono.

È un'operazione delicata quella dell'inserimento di questo organo nell'ordinamento, in modo tale che risulti un utile strumento di partecipazione e di arricchimento, senza sconfinare in un ingabbiamento corporativo della decisione democratica. È questo il tema da approfondire, un punto di riflessione per tutti noi. La ringrazio nuovamente e chiedo scusa, ma purtroppo questo impegno internazionale

non è stato fissato da me: è difficile decidere il calendario di un Capo di Stato. È per questo che mi allontanano, cedendo la presidenza al professor Urbani.

FRANCESCO SERVELLO. Non va a Tirana?

PRESIDENTE. No, non vado a Tirana. L'incontro si svolge a Roma e dopo, se la seduta sarà ancora in corso, ritornerò.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GIULIANO URBANI

FRANCESCO SERVELLO. Poiché sono arrivato in ritardo, ho potuto ascoltare soltanto l'ultima parte di questa interessante ma sommessa relazione; dico sommessa nel senso che non sono riuscito a percepirla per intero. Ad ogni modo, un punto mi sembra fondamentale e su di esso chiedo dei chiarimenti.

Nel Comitato forma di Stato — in relazione al quale mi dispiace che non siano presenti il relatore e il presidente — questo argomento sarà di grande attualità nei prossimi giorni, specie dopo aver parlato nel corso di diverse audizioni passate, presenti e future, del ruolo e delle funzioni del CNEL. Tuttavia, non si riesce ancora a definire una sua nuova collocazione rispetto all'intelaiatura dello Stato che si potrebbe delineare. Intanto quest'organo non è di rappresentanza — come è stato impropriamente detto — ma in Costituzione è definito organo ausiliario dello Stato, e quindi del Parlamento e del Governo. Vorrei chiederle come lei veda l'inserimento di quest'organo — che via via ha cambiato le sue funzioni, in qualche misura dilatandole — in un contesto di nuova Costituzione, atteso che la spinta federalista indubbiamente esalterà competenze e compiti esercitati in sede locale (comuni, province e soprattutto regioni).

Il CNEL ha una sua centralità nella rappresentanza generale e nell'esame dei problemi che vengono alla ribalta. È possibile trovare una collocazione diversa rispetto a quella un po' generica prevista

nell'articolo 99 della Costituzione? Non ho ascoltato il suo punto di vista sull'ultimo comma di tale articolo, secondo il quale il CNEL ha l'iniziativa legislativa, espressione questa che può fare il *tandem* con quella concernente l'iniziativa legislativa popolare, promossa da organizzazioni e quant'altro.

Vorrei, se possibile, avere qualche ulteriore chiarimento su tutti questi elementi e, se sarà necessario, chiederemo alla presidenza di autorizzare un ulteriore incontro con lei in sede di Comitato forma di Stato.

GIUSEPPE VEGAS. Ci troviamo a dover ridefinire il ruolo del CNEL rispetto all'attuale articolo 99 della Costituzione; in quest'opera è indispensabile aver chiara l'idea di ciò che ha fatto in questi quarant'anni il CNEL e di ciò che potrà fare nei prossimi anni. È chiaro che il bilancio degli anni scorsi è dipeso dalle fasi di attività del CNEL, il quale — com'è noto — ha avuto un'esistenza che si è dipanata in modo diverso nel tempo.

Per quanto riguarda il futuro, invece, occorrerebbe forse qualche chiarimento soprattutto sulla fondamentale questione della saldatura della rappresentanza con l'opzione, da ultimo avanzata dal presidente De Rita, relativa all'osservatorio sulla coesione sociale. Se esaminiamo la questione della rappresentanza, dobbiamo verificare se essa abbia carattere politico in senso stretto (ed allora dobbiamo riferirci ad interessi di carattere generale) oppure se si tratti di una rappresentanza sezionale, per così dire, o sociale, ed allora dobbiamo scinderla in due e stabilire se dia luogo ad una sorta di filtro rispetto alla rappresentanza politica (in tal caso non svolgerebbe più una funzione autonoma) oppure se costituisca una sorta di sistema chiuso, ed allora uscirebbe dalla logica della rappresentanza politica, venendo però ad essere esercitata da soggetti scelti in base a pesi personali diversi da quelli utilizzati ordinariamente per la scelta dei soggetti che fanno parte di organi rappresentativi di carattere democratico.

Ci troviamo quindi di fronte alla difficoltà della scelta di coloro che faranno parte di quest'organo di rappresentanza, difficoltà alla quale anche il CNEL non si sottrae perché l'individuazione dei consiglieri non dà sempre luogo, se posso dirlo, ad un meccanismo di carattere squisitamente democratico.

Quanto invece alla partecipazione al meccanismo decisionale, se essa non è di tipo strettamente politico — il che non potrebbe essere, viste le premesse — ci troviamo di fronte ad alcune difficoltà. Per quanto riguarda ad esempio il problema dei pareri obbligatori, se essi hanno carattere vincolante è una cosa; in caso contrario, essi possono essere vincolanti sotto il profilo morale, se l'organo che li esprime è particolarmente prestigioso, altrimenti si corre il rischio che tali pareri (come è avvenuto nella storia più o meno recente) siano il più delle volte trascurati dall'organo destinatario.

Se il CNEL deve formare banche dati o dare degli *expertise* di carattere tecnico, occorre porsi la domanda se per caso il fatto che questi ultimi siano filtrati da un meccanismo di rappresentanza non ne infici l'autorevolezza e l'obiettività.

Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa, la storia di questo strumento ed il fatto che sia stato poco utilizzato dimostra la difficoltà di inserire nel procedimento legislativo l'attività di un organo terzo, per così dire.

In sostanza, la domanda è la seguente. Gli obiettivi di partecipazione al meccanismo decisionale, vista la difficoltà di mediare la rappresentanza con strumenti che producano effetti di carattere politico, potrebbero essere attuati anche da un soggetto — sempre rappresentato dal CNEL — con caratteristiche di organo di altissima amministrazione — una sorta di istituto di grandissimo livello —, piuttosto che da un organismo che gode di un vantaggio, per certi aspetti, ma soffre anche un limite costituito dal sistema rappresentativo in miniatura che propone?

ANTONIO SODA. Anche se ho ascoltato con estrema attenzione la relazione

del presidente De Rita (e lo ringrazio per tutto quello che ha detto) francamente continuo a nutrire dubbi sulla necessità di conservare nella Carta costituzionale la previsione del CNEL.

Se esso deve costituire il soggetto di queste nuove rappresentanze occorre porsi il problema se non sia necessaria una riflessione per far funzionare meglio le vere rappresentanze finalizzate alle scelte ed alle decisioni. Se una rappresentanza vi ha da essere, è chiaro che deve affrontarsi anche il problema di chi la esprime, delle modalità di nomina e di elezione.

Alcune forze produttive e sindacali hanno fatto riferimento — conservando il ruolo costituzionale del CNEL — ad una rappresentatività effettiva in relazione a ciò che esse esprimono realmente nella società italiana, nella misura in cui sono in grado di farlo, anche sotto il profilo di un autentico processo di formazione delle classi dirigenti.

Se quindi al CNEL — di cui è mantenuto il ruolo costituzionale — deve essere affidata una funzione di rappresentanza, dobbiamo anche chiederci di quali reali funzioni si tratti. È chiaro infatti che esse non possono ridursi ad una pura partecipazione al processo legislativo, sia pure in una forma rafforzata per quanto riguarda l'iniziativa delle leggi oppure — nella prospettiva che ci è stata presentata oggi — il potere emendativo o la partecipazione alla legislazione delegata, alla stesura o formazione dei testi unici di settore e così via.

Mi sembra che questa funzione sia estremamente riduttiva e che comunque non richieda un organo di rilevanza costituzionale. Sono d'accordo nel riconoscere che il problema della concertazione ha una dimensione essenzialmente politica. Quindi, non riesco a capire in che modo si possa istituzionalizzare — alcuni rappresentanti di forze imprenditoriali e di categorie produttive ed anche sindacali hanno sottolineato la necessità di farlo — la concertazione. Se quest'ultima deve rimanere — secondo ciò che io esprimo — una pratica essenzialmente affidata alla

politica e alle scelte politiche sia sindacali sia del mondo imprenditoriale – quando il paese ha bisogno di una politica di concertazione, in quale misura, con quale accelerazione e in quali termini –, non colgo allora la necessità di definire una sede che si limiti a svolgere un'opera di monitoraggio o di controllo o di preparazione, una sede istituzionale che abbia funzioni che dipendono da processi politici che possono esserci o non esserci, che possono spingere verso quella direzione o far ritenere che in un determinato momento la pratica della concertazione debba essere abbandonata e debbano realizzarsi una pratica o metodi di tipo diverso.

Ecco allora la domanda finale: rappresentanza di chi ed in quali termini? Nomina, elezioni: quali soggetti? Le forze produttive od anche altre forze che non abbiano connotati prevalentemente di produzione? Per quali funzioni? Se crede, può chiarire meglio il pensiero in tema di concertazione? Può dire se condivide la scelta della non istituzionalizzazione della concertazione e, in tale ipotesi, quale funzione residuale dovrebbe avere il CNEL in una pratica di concertazione non istituzionalizzata?

VALDO SPINI. L'interrogativo posto dall'onorevole Soda è veramente importante e pregnante; in effetti, quando le abbiamo consultate le organizzazioni sindacali non si sono dimostrate convergenti sul punto. Alcuni hanno sostenuto la tesi della istituzionalizzazione della concertazione, altri invece quella che essa rimanesse ancorata al fatto politico. Semmai, il punto è il seguente: nell'accordo del luglio 1993, che è l'intesa triangolare per eccellenza, almeno quella più recente che ci guida nelle nostre linee, sono stati previsti due momenti annuali di rapporto; probabilmente, rispetto a tali momenti il CNEL può avere un ruolo: allora, semmai, quale ruolo può avere?

Più in generale, ho apprezzato molto la relazione del presidente De Rita sul tentativo – che mi sembra riuscito – di adattarsi al nuovo, cioè di aprirsi ad una

nuova realtà economico-sociale che non è più certamente quella del 1947 o, comunque, degli anni successivi. Mi sembra di capire, però, che forse l'interrogativo che dobbiamo porci è il seguente: è il CNEL un *countervailing power*, cioè una specie di potere controbilanciante nel nostro sistema? Se lo è, se può esserlo, credo che la sua funzione dovrebbe essere quella di verificare, quando ciò avviene (perché ovviamente si verifica per alcune materie, per altre no), se vi è una specie di interesse comune dei produttori, per così dire. Mi riferisco al vecchio slogan evocato anni fa, se non ricordo male, da Scalfari; l'idea di un patto dei produttori (imprenditori e lavoratori), i quali producendo ricchezza hanno alcuni interessi congiunti, perché la legislazione non oltrepassi certi limiti o, comunque, non metta in crisi il processo. Se qualche volta il CNEL esercitasse questo ruolo, è indubbio che diventerebbe un momento controbilanciante nel dibattito di politica economica e sociale. Se, invece, si trattasse di un organo di alto monitoraggio, di alta consulenza, di alta informazione economico-sociale, allora il ruolo, pur essendo importante, forse sarebbe meno significativo politicamente di quello che può svolgere un attore che qualche volta interviene, diciamo così, rappresentando appunto il mondo dell'economia e del lavoro nella sua valenza più rilevante. Come legislatori, noi avvertiremmo particolarmente il bisogno di avere un ruolo – questo, sì – di consulenza, un *countervailing power*, un ruolo controbilanciante sugli effetti della legislazione economico-sociale. Malgrado, infatti, tutti gli sforzi anche lodevoli che abbiamo compiuto, l'attività di verifica e controllo degli effetti delle leggi è ancora tutto sommato piuttosto insoddisfacente nonostante – ripeto – gli sforzi importanti siano stati realizzati a questo riguardo. Da questo punto di vista – poi mi crocifiggerete, ma lo faccio anche per animare un po' il dibattito – si tratterebbe quasi di un Consiglio di Stato della legislazione economica e sociale: vale a dire, di un organo capace di interloquire con certi effetti e finalità. E tale ruolo di

alta consulenza economica e di informazione potrebbe essere di beneficio per l'attività legislativa.

Concordo con voi che tale potestà costituzionale dell'iniziativa legislativa di fatto ha trovato un modo di essere molto difficile: come diceva giustamente il presidente De Rita, presentare la legge completa dalla A alla Z, come è stato verificato, non è una funzione; sottolineo, invece, che effettivamente ci sarebbe un gran bisogno del potere di emendamento, dell'intervento durante il procedimento legislativo. Ciò, indubbiamente, sarebbe molto importante e di grande giovamento.

In sintesi, credo che, anziché tornare indietro su modelli scartati del resto a suo tempo, potrebbe essere a mio avviso di grande rilievo, nel nuovo sistema che andiamo a disegnare - in cui c'è la volontà, da un lato, come diceva anche il presidente D'Alema, di attuare un processo decisionale più rapido e più efficiente e, dall'altro, di dare un maggiore rilievo al ruolo del Parlamento, nel senso di attribuire allo stesso una dignità maggiore, non sminuzzata, non frammentata, di competenza legislativa - sollecitare opportunamente la voce del CNEL affinché esso sia uno dei poteri controbilanciati dei meccanismi di produzione economico-sociale e culturale ed un elemento di verifica in un mondo che è rappresentato all'interno del Consiglio o nelle tende che avete piantato accanto al tendone principale; tale elemento di verifica, a mio avviso, potrebbe fortemente tonificare il dibattito legislativo e il dibattito più in generale. Forse, tutto sommato, ciò è mancato perché ci siamo scambiati grandi salamelecchi, grandi cenni di rispetto reciproco ma, alla fine, forse l'interscambio è stato molto relativo.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Spini. Poiché non vi sono altre richieste di intervento, do la parola al presidente De Rita per la replica.

GIUSEPPE DE RITA, *Presidente del CNEL.* Il «dove» e il «come» dai quali è partito il senatore Servello sono certa-

mente il problema che io considero più delicato in questo momento. Siamo tutti d'accordo, credo, sul fatto che un'istituzione come il CNEL possa essere conservata ma debba essere riattualizzata. La riattualizzazione può essere realizzata, a mio avviso, sostanzialmente e prevalentemente sul piano della valorizzazione del CNEL come organo di rappresentanza o sede di rappresentanze vecchie e nuove in una società, in una forma di governo, in una forma di Stato tendenzialmente lontane dai vecchi collateralismi, dai vecchi corporativismi intrecciati, dalla Camera dei fasci e delle corporazioni e via di questo passo. Una società, uno Stato tendenzialmente decisionista ha bisogno, ancor più che negli ultimi settanta, ottanta anni, di un luogo dove vi sia la rappresentanza, onorevole Spini, proprio perché esso possa essere controbilanciante. Un CNEL concepito unicamente come organo di consulenza di un processo decisionale, sia pure altissimo, un Consiglio di Stato, come diceva il senatore Vegas, una sorta di superautorità della consulenza non interesserebbe, non sarebbe controbilanciante, non avrebbe capacità di rappresentare forze che nel processo politico non ci sono, essendo quest'ultimo sempre più squisitamente politico e sempre meno socio-politico. Ciò per la crisi dei grandi partiti di massa, per il ritiro della fiducia degli organi collaterali ai partiti, e così via (sappiamo tutto), e - perché no? - anche per la crisi del pregnante valore socio-politico del collegio. Il socio-politico, cioè la rappresentanza del sociale nella politica, in qualche modo va decadendo proprio perché, in fondo, il maggioritario, il presidenzialismo, il collegio fatto in una certa maniera, l'assoluta impossibilità di contare delle organizzazioni collaterali, una volta potentissime, fanno sì che lo scambio socio-politico non esista. Rischiamo di avere la politica e la società. Avere una sede dove il socio politico abbia una sua connessione, una sede dove il sociale, attraverso la rappresentanza, entri all'interno della dimensione istituzionale, mi sembra essenziale. Tuttavia, il senatore Servello si

chiede quale potrebbe essere tale sede ed in effetti anch'io non saprei dire quale potrebbe essere la collocazione; del resto, su questo punto non posso dare una risposta io che su tale tema non ho mai scritto neppure una bozza: sono soltanto laureato in diritto costituzionale, ma dopo la discussione della tesi di laurea con il professor Ambrosini non ho più curato alcun lavoro giuridico. Rispetto alla situazione attuale, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, quali organi ausiliari del Governo, potrebbero forse nel 1999 (se scegliessimo la strada dell'alta consulenza e del grande Consiglio di *expertise* sociale) restare organi ausiliari. Se invece, come ritengo, il vero bene dei prossimi anni sarà quello della rappresentanza, bisognerà trovare una formula per collocarla non nel processo decisionale ma altrove, a meno che — mi rivolgo al senatore Servello — il Comitato forma di governo, presieduto dall'onorevole Urbani, non decida che nella struttura del meccanismo decisionale vi sia bisogno di qualcuno che filtri il sistema della rappresentanza. Allora tutto viene finalizzato alla forma di governo, al meccanismo decisionale, tuttavia pensando al CNEL non come organo solamente tecnico di alta consulenza, ma di rappresentanza, di controbilanciamento delle decisioni. Questo è un problema, nel quale non voglio entrare, che lascio alla dialettica tra i presidenti Elia ed Urbani. Personalmente, ritengo che andrebbe compiuto uno sforzo, se non di fantasia, certo di approfondimento per una collocazione del CNEL autonoma rispetto al meccanismo decisionale, legislativo e governativo, uno sforzo ancora maggiore rispetto all'organo ausiliario del Governo, quale oggi in qualche modo il CNEL è, almeno come collocazione se non nella dizione, perché può collaborare con l'esecutivo, le regioni ed il Parlamento. Se nell'opera di stesura ingegneristica di un testo costituzionale restassimo in qualche modo fuori, allora si potrebbe anche pensare di tornare alla formula di una sede di rappresentanza che controbilanci sul piano socio-politico un processo decisionale sempre più verticalizzato, sempre

più politicizzato, sempre meno legato ad un confronto con la società.

Il secondo punto, affrontato dagli onorevoli Vegas e Servello, riguarda la saldatura tra la rappresentanza e la decisione, che, mi rendo conto, è l'assetto più delicato. Personalmente ritengo innegabile la necessità che la Costituzione italiana indichi oggi un luogo in cui vi sia la rappresentanza del sociale, che significa rappresentanza sia degli interessi della Confindustria, sia di quelli del terzo settore — l'importante è che il sociale sia dentro le istituzioni —; il problema, quindi, è come la sede della rappresentanza si saldi con la sede della decisione. Questo peraltro è il punto cruciale sottolineato anche dal presidente D'Alema: quella saldatura è essenziale, altrimenti il CNEL resta o un organo di pura consulenza, che non interessa molto, o un organo di pura rappresentanza, senza poteri se non quelli di segnalazione. Il punto delicato — ripeto — è in questa saldatura.

SERVELLO. Quasi d'informazione giornalistica, quindi!

GIUSEPPE DE RITA, *Presidente del CNEL*. O di polemica, di prepolemica, o altro. Il problema vero è che per realizzare tale saldatura — ritengo abbia ragione il senatore Vegas, ed anche l'onorevole Soda — si pone una questione di legittimità della rappresentanza. Chi, in fondo, esprime la rappresenta? Il sindacato, la Confindustria, la Confartigianato, la Confcooperative? Si è diffusa l'idea che essi siano organi di scarsa rappresentatività, perché non hanno al loro interno procedure democratiche di elezioni. Non entro nel merito di questa questione, su cui si può discutere all'infinito, sembra tuttavia difficile, in una realtà in cui ogni cinque anni, al rinnovo del CNEL, il Governo verifica il numero degli iscritti e la consistenza dei singoli organi, che esso si lasci trascinare da rappresentanze non vere. Nei due CNEL che ho presieduto, l'attuale ed il precedente, forse una, al massimo due organizzazioni non avevano

le carte in regola su un totale di 110 elementi (98 sono i rappresentanti e 12 gli esperti). Come sapete bene, il peso di un partito o di un ministro del tesoro dell'epoca può aver portato all'ingresso di qualcuno, ma la realtà è nei fatti e non credo si possa dire qualcosa sull'attuale meccanismo (e non lo dico per difendere i miei azionisti). Non ritengo si possa dire che la Confindustria o la CGIL non siano rappresentative e democratiche, al limite potremmo evidenziare la diversità del rapporto con il mandatario presso di noi, il consigliere del CNEL, designato dalla CGIL o dall'ordine degli agronomi, che può essere sostituito con semplice lettera: trattandosi di un mandato obbligatorio o a discrezione, il componente di un organo costituzionale è lasciato alla discrezione del giogo interno di confederazioni o associazioni. Certo è spiacevole che un consigliere venga sostituito da un altro con una semplice lettera, senza neppure bisogno di una motivazione, che porterebbe al ricorso al TAR; ciò mi può dispiacere, perché mi chiedo che organo sia un organo che ha un mandato così obbligato, ma dobbiamo ricordare – e questo lo dico da ricercatore sociale – che il soggetto collettivo ha una sua funzione, anche al di là delle procedure. Infatti un soggetto collettivo (sindacato o associazione) ha una sua forza e deve esprimere un suo modo di essere. Credo che lo Stato sia costituito anche da soggetti collettivi – non soltanto da quelli semplici o istituzionali – e questi non seguono le stesse procedure dello Stato o del soggetto individuale. Questa è una mia valutazione personale, ma voglio sottolineare che il problema della democraticità e della rappresentatività delle organizzazioni è stato sottoposto negli ultimi anni ad una verifica governativa, quindi politica, molto puntuale. Perciò oggi è difficile dire (e non lo posso fare io che in quella realtà vivo da otto anni) che esso sia un sistema che crea grande difformità di rappresentanza. Come ho già rilevato, su 98, ben 96 sono in regola; gli altri due rappresentano una percentuale statistica significativa, ma non eccezionalmente importante.

Con questo ho risposto anche alla prima parte del quesito posto dall'onorevole Soda. Dove si indirizza un potere definito, all'interno del CNEL, tipico della rappresentanza? Ho già detto prima che la connessione, la saldatura tra rappresentanza e processo decisionale politico si attua sostanzialmente su quattro punti. Il primo è quello dell'alta consulenza, che oggi definiamo *expertise*; il secondo è quello della macroconcertazione; il terzo quello della partecipazione alla legislazione ed ai processi decisionali e il quarto è il parere più o meno obbligatorio. Tra questi quattro punti l'attenzione viene puntata su quello politicamente più delicato, da tutti individuato nel problema della concertazione. Probabilmente, se si dovesse parlare soltanto della partecipazione del CNEL ai decreti legislativi, ai poteri di emendamento, alle banche dati sul mercato del lavoro o ai problemi del parere obbligatorio o meno, non dico che ci troveremmo tutti d'accordo, ma si tratta di temi che possono essere discussi dagli addetti al lavoro seriamente e con grande libertà.

Il vero problema è il meccanismo della concertazione. Come avete sentito tutti – non sono io a dirlo – all'interno del mondo economico alcuni sostengono che la concertazione debba essere prevista nella Costituzione, legata all'articolo 81, ed altri che ritengono che ciò non debba accadere mai. Se volete conoscere il mio parere – desidero risulti che solo di questo si tratta –, io sono della stessa opinione del presidente De Mita: la concertazione è un atto politico e come tale non può essere costituzionalizzato. Quell'atto politico, però, può essere in qualche modo preparato, monitorato, procedimentalizzato. Altrimenti diventa tutto occasionale: il tempo (quando ci va, quando è necessario, quando è possibile), il modo di fare (primo, secondo, terzo tavolo) il tipo, il contenuto dell'accordo (questo ce lo mettiamo, quest'altro non ce lo mettiamo). Basta confrontare l'accordo del luglio del 1993 e quello del settembre del 1996 per rilevare enormi diversità, anche di logica.

Sul piano della personale convinzione, anch'io ritengo che la costituzionalizzazione della concertazione sia molto difficile per ragioni di principio, pratiche e anche di pesi relativi all'interno della discussione odierna, ma devo aggiungere che una concertazione lasciata allo stato brado, senza un servizio sotteso, non funzionerebbe mai.

PRESIDENTE. Credo sia mio dovere – cosa che naturalmente faccio con piacere – ringraziarla a mia volta per il suo contributo, presidente De Rita, e subito dopo testimoniarle che tutte le proposte da lei avanzate saranno valutate con grande attenzione.

Dico questo per una ragione molto semplice, già in parte implicita nelle parole del presidente D'Alema, cioè che il binomio governabilità-rappresentanza è sentito in modo particolare da questa Commissione. Alcuni commissari nell'ambito della discussione introduttiva di carattere generale hanno puntualmente soffermato la loro attenzione proprio su questo tema.

Aggiungo che deve trattarsi di un binomio e non di un accostamento di due termini; del resto, ne ha parlato anche lei quando si è posto il problema della saldatura tra decisioni e rappresentanza. Nel nostro paese i due termini, invece, sono rimasti in qualche misura disgiunti, magari accostati ma non saldati. Oggi sentiamo particolarmente l'esigenza di una rappresentanza che assicuri, produca governabilità. Gli specialisti di studi sulla rappresentanza sociale e politica distinguono tra rappresentanza di qualcuno e rappresentanza per qualche cosa, in grado di produrre qualche cosa. Gli inglesi si avvalgono di una terminologia che sottolinea meglio questa distinzione parlando di rappresentanza *standing for* (ossia di qualcuno che siede per) contrapposta in qualche misura alla rappresentanza *acting for*, che agisce in vista del raggiungimento

di risultati, di prodotti. Oggi avvertiamo meno l'esigenza di una rappresentanza del primo tipo (*standing for*), sentiamo molto quella di una rappresentanza *acting for*, che sia in grado di produrre i beni pubblici. Tutto sommato, abbiamo avuto una rappresentanza un po' frammentata, in grado di assicurare la rappresentatività di organismi e di forze sociali negli organismi stessi, ma questa frammentazione è rimasta tale, nel senso che con difficoltà ha prodotto quei beni pubblici, quei beni collettivi per i quali occorrono meccanismi di aggregazione. Questo è un problema che naturalmente vale per il Parlamento e a maggior ragione per tutte le forme di rappresentanza che agiscono nella promozione delle politiche pubbliche e sociali.

Ho sottolineato questo punto semplicemente per testimoniare che la sensibilità all'interno della Commissione, ampiamente manifestata nel corso della discussione introduttiva, non può non tener conto di questa esigenza prioritaria. Anche se la nostra priorità sarà per la rappresentanza *acting for*, le promettiamo che non dimenticheremo quella *standing for*. Esamineremo le proposte che gentilmente ci ha fornito a nome del CNEL in modo tale da tenerne particolarmente conto nei due Comitati forma di Stato e forma di governo e più in generale nell'attività della Commissione in sede plenaria.

Ritengo che questa audizione possa considerarsi conclusa.

La seduta termina alle 16.30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 20.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO