



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI
"MARCO FANNO"

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO,
INTERNAZIONALE E COMUNITARIO
CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA INTERNAZIONALE
L-33 Classe delle lauree in SCIENZE ECONOMICHE

Tesi di laurea

**Il dibattito dottrinale sul Cnel, tra proposte
di riforma e di abolizione**

*The doctrinal debate on the Cnel between proposals
for reform and abolition*

Relatore:
Prof. SCALONE ANTONINO

Laureanda:
CORATO VALENTINA

Anno Accademico 2015-2016

Indice

Introduzione	5
CAPITOLO 1 - La Costituzione italiana	9
1.1 La nascita della Costituzione italiana.....	9
1.2 Gli organi ausiliari	10
CAPITOLO 2 - Perché il Cnel	13
2.1 La rappresentanza nella storia.....	13
2.2 Cnel, l'Organo della rappresentanza	15
2.2.1 Il dibattito alla Costituente	17
2.3 Articolo 99 e analisi delle parti che lo compongono	19
2.3.1 Ordinamento e attribuzioni del Cnel	20
CAPITOLO 3 - Il Cnel tra proposte di riforma e abolizione	23
3.1 Proposte di riforma	23
3.1.1 Legge 936 del 1986 sulla riforma del Cnel.....	26
3.2 Dopo la riforma del 1986.....	27
3.3 Proposte di abolizione.....	28
CAPITOLO 4 - La riforma costituzionale.....	31
4.1 I tentativi di riforma della Costituzione	31
4.2 La riforma costituzionale oggi	32
4.3 Il disegno di legge Renzi-Boschi	33
4.3.1 Le modifiche costituzionali previste dal d.d.l. Boschi	35
4.3.2 L'abolizione del Cnel.....	36
CAPITOLO 5 - Conclusioni	39
5.1 I consigli economici e sociali in Europa	39
5.2 Organi con funzioni ma che non funzionano: un problema italiano.....	41
Fonti bibliografiche e sitografia	45

INTRODUZIONE

Il problema della rappresentanza è uno dei principali che affligge una comunità organizzata in modo democratico.

Le organizzazioni d'interesse, siano esse di tipo politico, economico o religioso, non sempre riescono a trovare uno spazio adeguato all'interno della vita istituzionale statale, non avendo così modo di influenzare le decisioni politiche.

Il rapporto tra rappresentanti e rappresentati permette di identificare le diverse configurazioni statali che si sono succedute nella storia ed è il tema che sta alla base della nascita dello Stato moderno, che si sviluppa intorno ad una concezione pluralistica.

La nostra Costituzione, realizzata per rispondere ad un bisogno di stabilità, di equilibrio e di controllo, frutto delle tragiche esperienze del fascismo e della seconda guerra mondiale, spicca anche per il fatto di possedere non solo un orientamento politico, ma anche uno socio-economico. Essa infatti contiene nella parte II, concernente i diritti e i doveri dei cittadini, un intero titolo, il III, dedicato completamente ai rapporti economici, che devono essere orientati e regolati. Questo significa che gli interessi da tutelare e da rappresentare non sono soltanto di tipo politico, ma anche di carattere economico e sociale.

Per questi motivi, i Padri costituenti decisero di istituire un organo, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (il CNEL), per fronteggiare le difficoltà sul versante del raccordo con la società. Esso avrebbe dovuto essere d'ausilio al Parlamento e al Governo nella formulazione delle politiche attinenti all'economia e al mondo del lavoro.

Nacque quindi per rispondere alla domanda di rappresentanza da parte delle organizzazioni degli interessi e, più in generale, delle parti sociali e alla necessità di introdurre nel sistema istituzionale italiano, l'apporto di un soggetto competente in quelle materie e la cui composizione fosse in grado di rispecchiare l'intero sistema produttivo del Paese.

Il Cnel era un organo completamente nuovo, non tradizionale, con competenze strettamente legate a temi economici e del lavoro, dotato di rango costituzionale, in uno Stato che si fonda proprio sul lavoro.

Ma nonostante esso rappresentasse una novità per i motivi sopra citati, fin dalla sua nascita, il Cnel ha creato posizioni e pensieri contrastanti circa la sua effettiva utilità, in quanto non riuscì mai a svolgere le funzioni di rilievo conferitogli costituzionalmente, come ad esempio quella di iniziativa legislativa, finendo malgrado tutto per configurarsi come semplice sede autorevole di riflessione, di analisi e di studio sui più grandi problemi collettivi.

Il mio elaborato si propone quindi di ricostruire il dibattito dottrinale che ha avuto per oggetto il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, analizzando le possibili cause che lo hanno condotto a svolgere un ruolo del tutto marginale nel corso della storia repubblicana e riportando le numerose proposte formulate dalle più diverse personalità politiche. Proposte di riforma, tese a riattribuire all'organo funzioni che fossero in grado di influenzare e vincolare le parti politiche; ma anche proposte di abolizione, in conseguenza della manifestata inefficacia e inefficienza del Consiglio.

In particolare, attraverso l'analisi del dibattito che si è creato intorno al Cnel e soprattutto alla sua incapacità di emergere all'interno del quadro politico-istituzionale italiano, si potranno individuare i motivi che ostacolano il dialogo tra società e istituzioni politiche dello Stato.

Infatti, la crisi che ha coinvolto il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro rispecchia in buona sostanza la crisi generale della rappresentanza degli interessi, nel senso che la storia e le varie vicissitudini che hanno coinvolto questo ente, evidenziano l'esistenza di un problema di partecipazione delle categorie produttive, che non riesce ancora oggi a trovare una soluzione adeguata.

I primi due capitoli sono un excursus storico che muove dalla nascita della Costituzione italiana, ripercorrendo a grandi linee il dibattito in Assemblea Costituente sulla volontà di creare un organo rappresentativo della realtà economica e sociale dello Stato, che giunge fino all'approvazione dell'articolo 99 della Costituzione e della legge ordinaria istitutiva del Cnel.

Il terzo capitolo presenta le proposte di riforma e di abolizione avanzate negli anni. Per quanto riguarda le prime, vengono delineate le principali innovazioni introdotte con la legge di riforma numero 936 del 1986.

Il capitolo quattro descrive in primo luogo i tentativi di riforma della Costituzione sperimentati tramite Commissioni e Comitati appositamente creati; in secondo luogo vengono esposti i contenuti della riforma costituzionale attuale che, tra le diverse modifiche, prevede anche la definitiva soppressione del Cnel.

Nell'ultimo capitolo, infine, ci si interroga sull'esistenza di Consigli economici e sociali nel resto d'Europa, per capire se questo tipo di istituzione riesca, negli altri paesi europei, a funzionare e ad assumere un ruolo influente o meno. Inoltre vedremo come il Cnel negli ultimi anni si sia inserito all'interno di alcune situazioni scomode e non lodevoli che lo hanno portato ad essere definito un ente inutile e 'mangiasoldi'. In ultima analisi, ci si interrogherà

brevemente sul tema cruciale del futuro della rappresentanza degli interessi in Italia alla luce delle modifiche introdotte di recente nel testo costituzionale e, in particolare, della prevista abolizione del CNEL.

CAPITOLO 1 - La Costituzione italiana

1.1 La nascita della Costituzione italiana

Dopo la seconda guerra mondiale, l'occupazione nazista che avevano piegato l'Italia e i venti anni di dittatura fascista che avevano fatto scomparire tutte le forme di libertà pubblica prima garantite dallo Statuto Albertino, si assisteva ad una situazione di passaggio tra vecchio e nuovo regime in cui vi era la necessità di consacrare libertà, diritti e doveri dei cittadini, di riorganizzare e consolidare l'assetto economico e sociale italiano e di iniziare una ricostruzione politica dello Stato.

A tal fine il 2 giugno 1946 si decise di chiamare alle urne i cittadini italiani maschi e femmine, con età superiore ai 21 anni, per votare in primo luogo per il referendum istituzionale, cioè per scegliere tra repubblica o monarchia. Il risultato sancì la vittoria della repubblica.

In secondo luogo gli aventi diritto furono interpellati per eleggere un'Assemblea Costituente, la quale fu investita di un impegno civile e morale, a cui venne affidato il compito di redigere una nuova carta costituzionale che ponesse le basi per la costruzione di uno Stato difensore delle libertà e della democrazia. La Costituente era un'assemblea che rappresentava, per la prima volta nella storia, il popolo italiano nella sua totalità perfetta, senza alcuna distinzione. Per la sua elezione venne adottato il sistema proporzionale, il quale garantì una composizione piuttosto variegata, che era l'espressione di tutte le forze politiche del paese, in cui primeggiavano tre partiti: la Democrazia Cristiana, il Partito Socialista e il Partito Comunista. Questi ultimi avrebbero determinato l'orientamento ideologico della nostra Costituzione.

I lavori dell'AC terminarono il 25 febbraio 1947. Il 22 dicembre dello stesso anno venne votato, a scrutinio segreto, il testo definitivo della Costituzione della Repubblica italiana, approvato con 453 voti favorevoli e 62 contrari.

Il 27 dicembre 1947 Enrico De Nicola, Capo provvisorio dello Stato, lo promulgò ed entrò definitivamente in vigore il primo gennaio 1948.

Era il periodo in cui stava iniziando la guerra fredda, in cui la lotta politica era molto accesa. La Costituzione fu il risultato di un connubio tra i diversi partiti che dominavano a quel tempo la scena politica del paese, un compromesso che si era potuto realizzare sommando i valori e gli interessi delle diverse componenti, limitandosi ad elencarli e accostandoli l'uno all'altro conferendo al testo una natura pluralista. Nessun partito era riuscito ad emergere rispetto gli

altri. Si trattava quindi «di tendenze diverse tra diversi partiti che sono dovuti giungere ad un punto medio, ad una soluzione che riscuotesse il consenso di una maggioranza»¹.

La legge fondamentale dello Stato italiano è composta da 139 articoli, suddivisi in quattro sezioni: i principi fondamentali, i diritti e i doveri dei cittadini, l'ordinamento della repubblica più le diciotto disposizioni transitorie e finali.

1.2 Gli organi ausiliari

La parte seconda del testo costituzionale (artt. 55 e seguenti) rappresenta la parte strumentale rispetto alla prima sui diritti e doveri e rispetto ai principi fondamentali. È dedicata all'ordinamento della repubblica, ossia all'organizzazione dello Stato italiano, fondata sul principio di separazione dei poteri.

In particolare sono indicati gli Organi costituzionali (il Parlamento, il Governo, la Magistratura, il Presidente della Repubblica, la Corte Costituzionale) che svolgono insieme l'attività di indirizzo politico, la quale consiste nel prefissare gli obiettivi che lo stato intende raggiungere attraverso l'azione politica. Ciò che caratterizza gli organi costituzionali più di ogni altro aspetto, è «la loro posizione nel sistema che ne è influenzato e non può prescindere»². Sono gli organi necessari dello Stato, perché la loro assenza oltre a causare la cessazione dell'attività statale, provocherebbe anche un mutamento della forma di stato o di governo vigente. Per questo motivo essi si dicono indefettibili.

Infine, essi sono posti in una condizione di parità giuridica e tutte le loro funzioni e i rapporti reciproci sono disciplinati direttamente dalla Costituzione.

A questi si aggiungono la Pubblica Amministrazione e gli Organi di rilievo costituzionale, altrimenti detti organi ausiliari, che sono nominati dalla Costituzione, ma la loro disciplina è rinviata alla legge ordinaria. Differiscono dai primi per il motivo per cui nascono, in quanto non prendono parte alla funzione politica, ma sono d'ausilio a questa; possono infatti avere una funzione consultiva o di controllo. Sono organi neutrali nel processo decisionale, forniscono pareri ma non hanno poteri deliberativi. Collaborano, sono d'ausilio, «allo scopo di meglio assicurare il conseguimento dei fini di pubblico interesse»³.

Si differenziano anche per il fatto che essi non sono indefettibili, possono quindi essere aboliti tramite una legge di revisione della costituzione senza cambiare l'ordinamento statale.

¹ On. LACONI, *Discorso all'Assemblea Costituente*, 5 marzo 1947.

² GIOCOLI NACCI, *Il Cnel secondo la costituzione*, Milano, 2002.

³ MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 10° ed., Padova, 1991, 601. , cit., p. 1930, Cappuccio, L., Art. 99, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione: banca dati ipertestuale*, Torino, UTET giuridica, 2008, pp. 1927-1937

Gli organi ausiliari previsti dalla Costituzione italiana agli articoli 99 e 100 sono:

1. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (il Cnel), il quale svolge una funzione di tipo consultivo nei confronti del Governo e delle Camere in materia socio-economica;
2. il Consiglio di Stato che è un organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo;
3. la Corte dei Conti, la quale esercita il controllo preventivo e successivo sulla gestione del Bilancio dello Stato.

In particolare, il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti sono inclusi nello stesso articolo della Costituzione (art. 100) per sottolineare dei caratteri comuni ad entrambi quali ad esempio l'attribuzione della funzione giurisdizionale. Il Cnel viene considerato separatamente perché ciò che lo differenzia rispetto agli altri due organi ausiliari, è il fatto di possedere delle caratteristiche più specificatamente politiche, conferitegli appunto per essere l'organo di intermediazione tra forze sociali e politiche.

A questi, come organi di rilievo costituzionale, si aggiungono:

1. il Consiglio superiore della magistratura che ha il compito di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria. Quest'ultima non è in alcun modo dipendente dal potere politico;
2. il Consiglio supremo di difesa, il quale esamina problemi relativi alla sicurezza e alla difesa della Nazione.

CAPITOLO 2 - Perché il Cnel

2.1 La rappresentanza nella storia

Quello della rappresentanza è un tema storico, che abbraccia un arco temporale molto esteso, attraversando momenti di spicco ed altri di declino.

Il percorso decisivo inizia nel XIII secolo quando emerge un nuovo protagonista del mondo moderno, che diventerà l'unico soggetto della politica: lo Stato. E la sua trasformazione è affiancata dallo sviluppo del concetto di rappresentanza.

In realtà, già in epoca medievale, caratterizzata dal rapporto signore-vassallo, in una società prevalentemente agricola e piuttosto statica, nasce la necessità di creare assemblee e gruppi d'interesse per far partecipare la comunità alla vita politica.

Successivamente, la fase dell'assolutismo regio tra Cinquecento e Settecento abbatteva sia il peso della nobiltà feudale che quello delle corporazioni, annientando completamente il pluralismo politico costruito nell'epoca precedente a favore di un potere monarchico, centralizzato e sopraordinato a qualsiasi altro. Solo il sovrano rappresentava l'intera Nazione⁴. Nella visione di Hobbes la rappresentanza si esauriva semplicemente nel rapporto di autorizzazione che legava il rappresentante e i rappresentati. Questi ultimi, cioè, permettevano ad un sovrano o ad un'assemblea di agire per assicurare una convivenza pacifica e garantire il loro benessere, senza però avere la possibilità di avanzare delle pretese⁵.

Un rapporto piuttosto squilibrato, che paradossalmente serviva a legittimare il potere del Re. È proprio con la formazione dei grandi Stati monarchici che si fa coincidere la nascita dello Stato moderno.

La fase assolutistica finì per accrescere e concentrare smisuratamente il potere nelle mani di uno e del suo apparato. Ciò diede l'impulso all'insorgere di movimenti rivoluzionari, i quali avevano lo scopo di ridurre i poteri del sovrano fino ad eliminarli per far entrare in gioco gradualmente una rappresentanza parlamentare.

Erano fatti che sancivano la nascita dello Stato liberal-costituzionale, che presupponeva la separazione dei poteri, che tutelava le libertà e i diritti dei cittadini tramite una Carta Costituzionale. Lo Stato che si andava a costruire era l'affermazione di un modello politico «che finalmente la rivoluzione faceva trionfare nei confronti del duplice antiggiuridico, ed

⁴ BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto pubblico*, Dodicesima edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2014, p. 27-28

⁵ HOBBS T., *Leviatano*, 1651, cap. XVI

anticostituzionale, arbitrio dei secoli trascorsi, quello regio e quello cetuale»⁶. L'avvento dello stato liberale porta con sé la condivisione di uno spirito di associazione. In quegli anni, infatti, la società si presentava sempre più frazionata, così come l'articolazione del potere. È da qui che iniziano ad emergere i partiti di massa che pongono le fondamenta per la composizione di quelle che in futuro saranno le forze politiche italiane.

A causa della frammentazione della struttura sociale, si instaurarono inoltre anche forme di integrazione della rappresentanza politica. A quest'ultima infatti, si affiancava sempre di più una rappresentanza di tipo economico e sociale, con l'istituzione ad esempio, nei primi anni del Novecento, dei consigli superiori dell'industria e del commercio e successivamente dei consigli superiori del lavoro⁷. Fattori che comportavano la nascita dello Stato di democrazia pluralista, che si caratterizzava rispetto le altre forme di Stato, dal fatto di riconoscere, oltre ai diritti politici, anche quelli sociali.

Il problema sin qui era costituito dalla presenza di organizzazioni operaie che ancora non avevano alcun riconoscimento giuridico. Furono i primi tentativi di partecipazione delle forze sociali all'interno del sistema istituzionale italiano che «si allacciava ad un'idea di rappresentanza organica di interessi -ramo economico accanto a quello politico del Parlamento-»⁸. In questo modo, come spiegava il giurista e filosofo politico tedesco Schmitt, «tutti gli affari fino allora statali diventano sociali e viceversa tutti gli affari fino allora solo sociali diventano statali»⁹.

Negli anni '20 del Novecento, il clima di crisi che avvolgeva l'Italia dopo la fine della prima Guerra Mondiale e la mancata accettazione dei valori pluralistici, sfociò nell'affermazione di una forma di stato totalitario, una variante perversa dello Stato di democrazia pluralista, che riuscì a distruggere di nuovo tutte le libertà civili e politiche finora conquistate. «Il totalitarismo segna in questo senso l'approdo della vicenda dello Stato»¹⁰. Venne mantenuto intatto solo il Senato, mentre la Camera dei deputati venne trasformata in Camera dei Fasci e delle Corporazioni e venne istituito il Consiglio nazionale delle corporazioni, il quale avrebbe dovuto essere l'organo rappresentante della vita economica del Paese. In realtà la rappresentanza che si prospettava di attuare non si verificò, in quanto tutto era completamente e rigidamente manovrato dal regime fascista.

⁶ FIORAVANTI M., *Stato (Storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 5

⁷ VENTURA L., Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli Editore Bologna - Il Foro italiano Roma, 1994, p. 7

⁸ RUINI M., *Il consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, 1950, p. 9.

⁹ SCHMITT C., *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, Miglio, G., Schiera, P., (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2013, p. 105

¹⁰ PORTINARO P., *Stato*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 25

Infine, nel secondo dopoguerra, l'istituzione della Repubblica e la nascita della Costituzione riuscirono a consolidare nuovamente lo Stato di democrazia pluralista e ad affermare lo Stato Sociale, cercando di recuperare tutti i principi e valori persi durante il periodo fascista.

Riprendono da qui «le spinte e la ricerca a riequilibri ed a rinnovati organismi nel campo economico-sociale»¹¹.

2.2 Cnel, l'Organo della rappresentanza

Schmitt, nel saggio 'Il concetto di politico', spiegava che il singolo individuo vive ed è membro di innumerevoli unioni e associazioni sociali diverse, che lo influenzano fortemente e lo obbligano in una pluralità di legami di fedeltà e lealtà¹².

In questo senso, la rappresentanza politica non dovrebbe essere l'unica modalità di intervento e di integrazione degli interessi della società all'interno della vita istituzionale del Paese.

Per realizzare pienamente la democrazia, rappresentanza politica e degli interessi dovrebbero coesistere.

Già Ernst Fraenkel, in un saggio del 1929, *Democrazia Collettiva*, sviluppò una teoria per spiegare la differenza che sussiste tra i due tipi di rappresentanze. Quella politica che è messa in atto dal Parlamento; quella politico-sociale che invece appartiene alle organizzazioni dei lavoratori. La prima «è il mezzo adottato per far partecipare il popolo alla vita dello Stato e, più in particolare, per realizzare l'unità dello Stato in base all'unitario principio della 'sovranità popolare'»¹³; la seconda, che in Italia farà capo al Cnel, complementare alla prima.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro rappresenta il punto di arrivo di un percorso istituzionale e sociale iniziato nel 1902 con l'istituzione del Consiglio superiore del lavoro.

Nasce seguendo l'esempio di altri paesi. È importante sicuramente fare riferimento alla Costituzione di Weimar, la quale prevedeva, all'articolo 165 della stessa, una forma di partecipazione di tipo economico tramite un sistema di consigli.

L'articolo 165 della Costituzione della Repubblica di Weimar recitava:

‘Gli operai ed impiegati debbono collaborare con gli imprenditori per la determinazione delle condizioni di impiego e di lavoro e per lo sviluppo economico complessivo delle energie produttive. Le organizzazioni delle due categorie ed i contratti da esse stipulati sono giuridicamente riconosciuti.

¹¹ PIERRE-HENRI TEITGEN alla Costituzione francese, in RUINI M., *Il consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, cit., p. 43

¹² SCHMITT C., *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, Miglio, G., Schiera, P., (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2013, p. 124

¹³ PIERANDREI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Scritti di diritto costituzionale*, II, Torino, 1964, p. 353

Gli operai ed impiegati, per la tutela dei loro interessi sociali ed economici, dispongono di una rappresentanza legale nei consigli operai di azienda e nei consigli operai di distretto, formati secondo la ripartizione delle regioni economiche, nonché nel consiglio operaio del Reich.

I consigli operai di distretto e quello del Reich per l'adempimento dei generali compiti economici e la collaborazione all'attuazione delle leggi di socializzazione, formano, insieme ai rappresentanti degli imprenditori e con gli altri ceti interessati, dei consigli economici di distretto, ed un consiglio economico del Reich. Questi consigli devono essere organizzati in modo che vi siano rappresentati i gruppi di mestiere importanti ed in misura proporzionale al loro rilievo economico e sociale.

I progetti di legge in materia sociale ed economica di più rilevante importanza devono essere, prima della loro presentazione, a cura del governo del Reich, sottoposti al parere del consiglio economico del Reich. Il consiglio economico ha il diritto di formulare proposte di legge nella materia stessa, ed il governo del Reich è obbligato a presentarle al Reichstag, anche se non consenta ad esse. Il consiglio economico può incaricare uno dei suoi membri di sostenere innanzi al Reichstag il progetto da esso proposto.

I poteri di controllo e di amministrazione possono essere trasferiti ai consigli dei lavoratori ed a quelli economici nell'ambito territoriale loro spettante.

Appartiene alla competenza esclusiva del Reich di regolare l'organizzazione e le attribuzioni dei consigli operai ed economici ed i loro rapporti con altri enti sociali autonomi.

I primi due commi definivano alcuni diritti dei tedeschi relativamente alle condizioni di impiego e di lavoro, alla collaborazione tra imprenditori e lavoratori volta allo sviluppo delle forze produttive e alla libertà di associazione dei lavoratori.

La seconda parte costituiva «invece un completamento della 'democrazia politica formale' attraverso una 'democrazia economica ed organica'»¹⁴. Era un passo importante perché si andava incontro ad un processo di democratizzazione dell'economia tramite l'edificazione di una costituzione economica e del lavoro.

Così si erano venuti a creare nuovi diritti nel campo del diritto del lavoro, riconoscendo, «a fianco della parità di tutti i cittadini di fronte alla legge, la parità di trattamento fra le classi organizzate»¹⁵.

In realtà, successivamente, il ruolo che era stato attribuito al sistema dei Consigli, fu alla fine svolto dalle organizzazioni sindacali, che hanno bloccato la realizzazione dell'idea

¹⁴ SCALONE A., *L'ordine precario – Unità politica e pluralità nella Staatslehre novecentesca da Carl Schmitt a Joseph H. Kaiser*, 2011, p. 252

¹⁵ Cfr. Tabarin-Tarnheyden, *Berufsverbände und Wirtschaftsdemokratie*, cit., p. 11, in SCALONE A., *L'ordine precario – Unità politica e pluralità nella Staatslehre novecentesca da Carl Schmitt a Joseph H. Kaiser*, 2011, p. 253

‘funzionale’ dell’art. 165, che aveva come scopo principale quella di attenuare, o meglio, contrastare una possibile ‘dittatura della democrazia politica.’¹⁶

La necessità di portare gli interessi organizzati davanti alle autorità pubbliche venne avvertita anche in Italia. Avviare la ricostruzione economica era una delle principali esigenze nel secondo dopoguerra. Ci si trovava davanti ad una situazione molto pesante, con un apparato industriale sostanzialmente distrutto e il problema della disoccupazione strutturale.

Per questo, accanto ai classici principi di libertà civile e politica, vi era il bisogno di proclamare anche diritti di carattere economico e sociale, da un lato per garantire e difendere i principi essenziali che caratterizzano lo Stato moderno; dall’altro per rappresentare ciò che era «richiesto dallo spirito dei tempi e dal movimento operaio»¹⁷.

Una novità importante è il fatto che si decise di dedicare un apposito titolo della Costituzione ai rapporti economici, quindi alla tutela del lavoro, alla definizione di forme di previdenza e di assistenza sociale, alla disciplina della proprietà privata, all’affermazione della libertà sindacale e all’istituzione di un organo, il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro, il quale avrebbe dato rappresentanza alle forze sociali all’interno dell’organizzazione statale. Era un organo nuovo, nato dalla «necessità di un organismo idoneo a conseguire una proficua opera di armonizzazione del mondo della produzione e del lavoro»¹⁸.

2.2.1 Il dibattito alla Costituente

La prima seduta della Costituente avvenne il 25 giugno 1946, con Giuseppe Saragat alla presidenza, durante la quale venne eletto Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola.

L’assemblea elesse anche una commissione, detta “la Commissione dei 75” perché composta da 75 membri, la quale a sua volta era suddivisa in tre sottocommissioni:

- la prima aveva il compito di discutere sulla parte relativa ai diritti e ai doveri dei cittadini;
- la seconda doveva decidere quale sarebbe stata l’organizzazione costituzionale dello Stato;
- la terza era tenuta ad esaminare tutto quello che concerneva i rapporti economici e sociali.

Vi era poi il cosiddetto Comitato dei 18, il quale doveva redigere il testo costituzionale coordinando i lavori delle tre commissioni sopra citate.

Concentreremo l’attenzione prevalentemente sulla seconda e sulla terza sottocommissione, il cui lavoro consisteva nel definire gli Organi dello Stato e la loro struttura, nonché nel

¹⁶ FRAENKEL E., *Democrazia collettiva (1929)*, trad. it. a cura di Arrigo-Vardaro, Laboratorio Weimar, cit. , p. 95

¹⁷ RUINI M., *Discorso all’Assemblea Costituente*, 19 settembre 1947

¹⁸ BRUN S., Roma, 23 gennaio 1958, *Presentazione*, in Cnel, legge e atti parlamentari, Roma, 2008

concretizzare, dopo anni di tentativi, l'inserimento dei Consigli superiori economici e del lavoro all'interno della vita amministrativo-politica del Paese.

Con riferimento a quest'ultimo punto la terza Sottocommissione si riunì il 15 ottobre del '46 per discutere per la prima volta del controllo sociale dell'attività economica. Vennero avanzate alcune proposte a riguardo.

L'onorevole Mortati pensava all'istituzione di un insieme di consigli ausiliari, composti da rappresentanti di sindacati e associazioni professionali, che potessero presentare pareri e disegni di legge su richiesta delle Camere o di propria iniziativa, che avrebbero dovuto essere poi sottoposti alla ratifica di un Consiglio economico. Terracini, Einaudi, Nobile e altri ancora, invece, erano contrari all'inserimento di un articolo sul Consiglio nella Costituzione, temendo la possibile istituzione di una 'Terza Camera dello Stato' che avrebbe potuto intaccare il ruolo primario degli Organi costituzionali. Inoltre, non erano convinti di poter cedere a questo organo funzioni importanti, in primis quella d'iniziativa legislativa, per non innescare conflitti di competenza e per non incidere in nessun modo sul procedimento di formazione delle leggi e renderlo così ancora più gravoso.

Le proposte di Mortati avviarono la discussione sul modo in cui realizzare una regolamentazione dei conflitti delle forze sociali.

L'onorevole Fanfani, in questa sede, propose una prima bozza dell'articolo: «Al controllo sociale dell'attività economica, pubblica e privata e al coordinamento della legislazione relativa presiedono -(o attendono)- Consigli economici regionali e nazionali costituiti con rappresentanze professionali e sindacali».

Si susseguono la proposta degli onorevoli Nobile e Fabbri, i quali ammettono la costituzione di consigli ausiliari; quella dell'onorevole Bulloni che invece opta per la costituzione di un solo Consiglio economico.

Grieco cita in merito la Costituzione francese «la quale in un titolo di un solo articolo 'Del Consiglio economico' dispone appunto che il Consiglio economico, il cui statuto sarà regolato dalla legge, esamina e dà pareri sui progetti e sulle proposte di legge di sua competenza (che si può supporre sarà la materia economica); e che questi progetti sono sottoposti all'Assemblea Nazionale prima che essa deliberi. E soggiunge che il Consiglio economico può essere consultato dal Consiglio dei Ministri; ma deve essere consultato obbligatoriamente sull'elaborazione di un piano economico nazionale avente per oggetto l'impiego degli uomini e l'utilizzazione razionale delle risorse nazionali».

Durante la seduta del 30 gennaio del '47, si discusse propriamente dei consigli ausiliari e del consiglio economico. Vennero votati alcuni principi; l'unico approvato fu quello di inserire nel testo della Costituzione una norma relativa al Consiglio economico.

Il Presidente Terracini diede lettura e pose in votazione la formula da lui proposta: «Un Consiglio economico, il cui ordinamento sarà stabilito dalla legge, funzionerà sia per la consulenza in materia economica del Parlamento e del Governo, sia per quegli altri compiti che gli vengano legislativamente attribuiti». Venne approvata.

Introdurre un articolo di questo tipo all'interno della Carta Costituzionale italiana aveva un valore molto forte. Significava consacrare il principio che anche in Italia il mondo del lavoro e l'organizzazione sindacale, doveva rivestire un ruolo importante nella struttura dello Stato, con il Consiglio economico che doveva essere in grado di influenzare la vita politica del nostro Paese, grazie alle funzioni ad esso attribuite.

Per farlo, doveva essere composto da tutte le classi che partecipano al processo produttivo, parificando i loro interessi.

Il 25 ottobre 1947 l'Assemblea Costituente si riunì per proseguire l'analisi degli emendamenti riguardanti gli articoli del Titolo terzo della Parte seconda del progetto di costituzione intitolata 'Il Governo'.

Gli onorevoli Nitti e Corbino ancora si opponevano all'introduzione di un articolo nella Costituzione che riguardasse l'istituzione di un Consiglio economico, perché vi erano già molti altri organi simili, che senza avere una legittimazione costituzionale esistevano ed erano in grado di fornire i mezzi adeguati per lo studio di tutti i problemi economici e sociali che attanagliavano il Paese.

La discussione proseguì per decretare il nome che avrebbe dovuto avere il Consiglio, per creare una formula che non fosse legata al momento che l'Italia stava attraversando, ma che si potesse adattare alle esigenze e alle diverse situazioni; infine, per deciderne la composizione e le funzioni.

2.3 Articolo 99 e analisi delle parti che lo compongono

L'articolo 99 della Costituzione italiana, approvato dalla Costituente il 25 ottobre 1947, recita:

'Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.'

La dizione ‘Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro’ venne scelta per comprendere insieme i problemi relativi al lavoro ma anche al commercio, all’industria e agli altri settori. ‘Nei modi stabiliti dalla legge’ per lasciare la possibilità alla legge ordinaria di modificarne la composizione in ragione delle esigenze che si presenteranno. Composto ‘di esperti’, per conferire all’organo un’estraneità tecnica in grado di consigliare le Camere e il Governo; e di ‘rappresentanti delle categorie produttive’ per dare voce a tutte le attività economiche indistintamente ed attribuire così al Consiglio la natura di organo rappresentativo. ‘In misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa’ in modo che la rappresentanza fosse in relazione al peso, al calibro, non solo in termini numerici, ma anche di qualità di produzione che la categoria di riferimento possedeva nell’economia del Paese.

Il secondo e terzo comma stabiliscono infine quali sono le funzioni del Cnel, rinviando alla legge ordinaria una definizione più particolare delle stesse.

2.3.1 Ordinamento e attribuzioni del Cnel

Il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro venne istituito, in attuazione dell’articolo 99 della Costituzione, dalla legge numero 33 del 5 gennaio 1957, approvata dopo più di sette anni dalla presentazione del relativo disegno di legge.

Il lungo ritardo venne spiegato principalmente da due motivi: il provvedimento non presentava una particolare urgenza per il Paese; inoltre ancora echeggiavano incertezze e vi era esitazione circa la creazione di quest’organo, soprattutto per quel che riguardava l’attribuzione del potere di iniziativa legislativa.

L’articolo 1 della legge 33/57 costituiva il Cnel; l’articolo 2 ne determinava la composizione. Doveva essere formato da 79 membri, di cui 59 rappresentanti delle categorie produttive (25 dei lavoratori dipendenti, 13 dei lavoratori autonomi, 19 delle imprese e 2 degli enti pubblici nazionali previdenziali) e da 20 esperti, i quali erano designati per apportare un contributo tecnico al Consiglio.

Si può notare che i rappresentanti dei lavoratori erano più numerosi rispetto alle altre categorie. Questa superiorità numerica era coerente e si giustificava dal fatto che, già nella prima parte della nostra Costituzione, dedicata ai principi fondamentali, si riscontrano articoli come ‘L’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro’(Cost. art. 1 1° comma), ‘E’ compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese’ (art. 3 2° comma), ‘La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al

lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto' (art. 4 1° comma). Questi articoli, ma in generale il messaggio solidaristico e sociale che la nostra Costituzione accoglie, rendevano essenziale una rappresentanza copiosa della forza lavoro.

Gli articoli successivi, dal 3 al 7, chiarivano le modalità per la nomina, la durata e la decadenza dei membri. In primo luogo, tutti dovevano essere nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Duravano in carica tre anni e potevano essere riconfermati.

Per quanto riguardava le categorie degli imprenditori e dei lavoratori, questi erano nominati dalle relative organizzazioni sindacali esistenti; per i rappresentanti degli enti pubblici previdenziali da due enti individuati dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale; gli esperti erano nominati, alcuni da organi tecnici, altri dall'Unione accademica nazionale e i rimanenti dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La carica di membro del Cnel era incompatibile con quella di parlamentare.

Negli articoli seguenti, fino al 14, venivano elencati dettagliatamente i compiti del Consiglio nazionale, facendo riferimento al secondo e terzo comma dell'articolo 99 della costituzione, che gli conferivano l'esercizio della funzione consultiva e dell'iniziativa legislativa insieme al compito di 'contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale'. La prima si esplicava con la possibilità delle Camere e delle regioni di chiedere pareri al Cnel in materia economica e sociale escludendo 'i progetti di legge costituzionale e quelli relativi agli stati di previsione dell'entrata e della spesa dei Ministeri e ai conti consuntivi' (art. 8 5° comma). I pareri non erano in nessun caso obbligatori e non erano nemmeno vincolanti.

Il Cnel, sempre su richiesta esplicita delle Camere o del Governo, poteva avviare indagini e studi su determinati problemi economici o del lavoro in Italia.

Per quanto concerne il potere di iniziativa legislativa attribuitagli, oggetto di lunghe discussioni, esso era limitato alle materie di sua competenza e non poteva esercitarlo se si trattava di un oggetto sul quale le Camere o il Governo avevano già chiesto il suo parere o sul quale il Governo aveva presentato un disegno di legge. L'iniziativa legislativa non poteva poi essere esercitata 'per le leggi costituzionali, né per le leggi tributarie, di bilancio, di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali' (art. 10 2° comma). Inoltre, la proposta doveva essere deliberata a maggioranza assoluta dei membri, approvata a maggioranza e con la presenza di almeno due terzi dei componenti.

Gli articoli dal 14 al 20 regolavano l'ordinamento del Consiglio nazionale.

L'articolo 21, infine, faceva riferimento alla copertura dell'onere finanziario derivante dall'applicazione della legge in essere.

CAPITOLO 3 - Il Cnel tra proposte di riforma e abolizione

3.1 Proposte di riforma

Sin dalla proposta della creazione di un Consiglio economico nazionale in Assemblea Costituente, il Cnel aveva attirato su di sé pareri discordanti circa la sua istituzione e legittimazione costituzionale, la sua composizione e le sue funzioni. A tal proposito basta solo ricordare il lungo ritardo nell'approvazione del disegno di legge istitutivo dell'organo.

E già nei primi anni della sua attività aveva dato ragioni per volerne una modifica.

I problemi, in realtà, non riguardavano solo il Cnel. In generale l'intera Costituzione fu oggetto di critiche, soprattutto da parte di chi riteneva che la stessa fosse troppo ancorata al contesto storico-politico in cui era nata.

Già all'inizio degli anni '60 si iniziò a pensare ad una riforma istituzionale da attuare tramite una revisione della Costituzione.

Celebre è il messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Giovanni Leone, inviato il 15 ottobre 1975 per denunciare alcune situazioni di crisi o deficitarie dei pubblici poteri, menzionando tra queste ultime anche il Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro, un organo che fino a quel momento non era riuscito ad assolvere alle funzioni per cui era nato e per cui era stato fortemente voluto dai Costituenti.

Tanti sono stati i motivi alla base dell'insuccesso di questo progetto emersi prima nel corso della discussione sul disegno di legge n. 1927, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Senato della Repubblica, concernente la 'Riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro' e successivamente durante il dibattito all'assemblea del Cnel sul progetto di riforma.

Poteva essere ricondotto ad uno sbaglio degli stessi Costituenti, l'aver lasciato così libero spazio alla legge ordinaria di dettagliare quel che riguardava composizione e attribuzioni del Consiglio oppure il fatto stesso di classificarlo come organo ausiliario, che gli assegnava quindi un ruolo secondario; poteva essere la conseguenza immediata di una crisi generale dell'ordinamento istituzionale italiano; o il cambiamento delle esigenze del Paese sotto il profilo economico e sociale; oppure ancora, il fatto che le organizzazioni sindacali erano diventate esse stesse luogo di scambio delle forze sociali riuscendo ad entrare in contatto diretto con la parte politica senza contare sulla mediazione del Consiglio.

In particolare, l'attenzione si focalizzava sulla legge istitutiva dell'organo in quanto veniva attribuita una negligenza al legislatore ordinario. Infatti, la legge n. 33 del 5 gennaio 1957, ponendo diverse limitazioni alla funzione consultiva e di partecipazione alla formulazione

della legislazione in materia economica e sociale, rendeva sempre più evanescente il ruolo del Cnel. Rappresentava senz'altro una legge riduttiva e paralizzante, come aveva dichiarato Alberto Predieri nel suo Contributo monografico alla riforma del Cnel. E nonostante fossero state introdotte piccole modifiche, come il prolungamento della consiliatura, queste si erano rivelate praticamente insignificanti e insufficienti al fine di rafforzare il ruolo dell'istituto.

Le procedure e le varie tappe del progetto di riforma, o meglio di autoriforma, perché doveva essere redatto dal Consiglio stesso, iniziarono nel gennaio del '77, dove vennero delineate alcune delle principali innovazioni che avrebbero permesso il superamento della legge istitutiva del '57.

Nel marzo del 1977 venne istituito appositamente un Comitato di riforma, con il compito di sviluppare un piano di lavoro che poi doveva terminare con la presentazione di una relazione all'intera Assemblea.

Venne poi istituita la cosiddetta Commissione Chiarelli, composta da esperti, che avrebbe fornito al Comitato un supporto puramente tecnico. Insieme a questa, infine, vennero creati quattro gruppi di lavoro, ciascuno con i propri ambiti di competenza: uno si occupava delle funzioni del Cnel, uno della sua composizione e di come i membri dovevano essere designati, uno doveva stabilire quale dovesse essere il suo grado di autonomia e infine l'ultimo doveva sancire il rapporto che il Cnel avrebbe dovuto avere con la Comunità europea.

Come consuetudine, i lavori si bloccarono e venne tutto rinviato. Solo nel 1980 venne riavviata la discussione e un gruppo di lavoro riuscì a presentare, finalmente, al Comitato, un progetto di riforma conclusivo.

Come già detto, l'obiettivo era la valorizzazione del ruolo dell'organo e la creazione di una legge che fosse in grado di adattarsi ai mutamenti dell'ambiente economico e politico del Paese, andando a perfezionare le sue funzioni e le modalità di formazione dello stesso. Furono queste ultime le parti più discusse e oggetto di continue modifiche. Per quanto riguarda il primo punto, si trattava in primis di consolidare la funzione consultiva, attraverso l'inserimento di pareri obbligatori del Cnel su determinate materie nei confronti del Governo. Infatti, l'art. 2 nel 2° comma del Testo del progetto di riforma approvato dall'Assemblea del Cnel tra il 20 e il 22 ottobre 1981, stabiliva che «il Presidente del Consiglio dei Ministri, prima di sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri disegni di legge che prevedano modificazioni strutturali in materie socio-economiche o provvedimenti e direttive di carattere programmatico nelle stesse materie ovvero disegni di legge sui principi fondamentali in materia economica e sociale previsti dall'art. 117 della Costituzione, è tenuto a richiedere il parere del Cnel». Era un modo per formalizzare i processi di concertazione delle forze politiche e sociali, rafforzando il ruolo del Cnel soprattutto nella fase preparatoria

dell'iter legis. Diversa era la situazione rispetto al Parlamento, in cui l'obbligatorietà dei pareri non poteva essere imposta per non intaccare il suo ruolo prestigioso, ruolo conferito dal popolo.

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa, era necessario quantomeno ridurre le numerose limitazioni poste dalla legge del '57.

Infine, la novità introdotta sul contributo alla elaborazione della legislazione, fu quella relativa al fatto che il Cnel avrebbe potuto, di propria iniziativa, formulare proposte al Parlamento e al Governo sullo stato di attuazione delle leggi nelle materie di sua competenza (art. 4, 5° comma del Testo del progetto di riforma approvato dall'Assemblea del Cnel tra il 20-22 ottobre 1981).

In materia di composizione del Cnel, come in Assemblea Costituente, anche in questa sede, ritornò il dibattito su come definire e classificare le categorie produttive e in particolare su come suddividere il numero dei relativi rappresentanti; inoltre bisognava decidere chi dovevano essere gli esperti e il loro numero rispetto agli altri membri, fissando così la consistenza della componente tecnica.

Si decise alla fine di mantenere la tripartizione delle categorie produttive in lavoratori dipendenti, autonomi e imprenditori, distinguendo le categorie che producono beni da quelle che producono servizi e dividendole tra settore pubblico e privato, confermandone la tradizionale classificazione nei tre settori merceologici, cioè primario, secondario e terziario; il numero dei consiglieri venne portato da 79 a 120 ripartendoli come segue: 26 esperti, «qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica», di cui 8 nominati con decreto del Presidente della Repubblica, 10 nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (art. 8 del Testo del progetto di riforma approvato dall'Assemblea del Cnel tra il 20 e il 22 ottobre 1981); 94 rappresentanti delle categorie produttive, in dettaglio 42 rappresentanti dei lavoratori dipendenti, 35 delle imprese e 17 dei lavoratori autonomi (art. 7 del Testo del progetto di riforma approvato dall'Assemblea del Cnel tra il 20 e il 22 ottobre 1981). I rappresentanti delle categorie produttive erano designati dalle organizzazioni sindacali di carattere nazionale, le quali dovevano far pervenire le loro decisioni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il cui Presidente provvedeva poi, nei trenta giorni successivi, a definire l'elenco completo dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (art. 9, 2° e 3° comma, del Testo del progetto di riforma approvato dall'Assemblea del Cnel tra il 20 e il 22 ottobre 1981).

Il progetto di riforma redatto dal Cnel e approvato all'unanimità costituiva una proposta di disegno di legge (D.D.L.n. 1927), che venne presentato durante la VIII Legislatura dal Presidente del Consiglio dei Ministri Spadolini al Senato della Repubblica il 9 giugno 1982.

La discussione in aula, prima al Senato e poi alla Camera, per l'approvazione del disegno di legge si protrasse per anni, perché, come ricordato precedentemente, la riforma del Cnel si inseriva in un contesto di riforme dell'intero sistema istituzionale italiano.

Vennero presentati emendamenti, nuove proposte e un nuovo disegno di legge (d.d.l. Craxi-Goria n. 342 del 24 novembre 1983), il quale da un lato accentuava ancora di più, rispetto al precedente d.d.l., il carattere rappresentativo del Cnel, ad esempio riducendo il numero degli esperti, ma allo stesso tempo ne sminuiva il ruolo, non riuscendo a dare il giusto peso, la giusta credibilità alla possibilità di introdurre effettivamente l'obbligatorietà dei suoi pareri.

3.1.1 Legge 936 del 1986 sulla riforma del Cnel

In regime di prorogatio dal 1982, la legge 936 sulla riforma del Cnel entrò in vigore il 30 dicembre del 1986, andando ad abrogare la legge istitutiva del 1957 (art 26, legge 936/1986).

La composizione subì dei leggeri cambiamenti, in termini numerici, rispetto a ciò che era stato deciso in sede di dibattito sul progetto di autoriforma del Cnel.

Il Consiglio alla fine doveva essere composto da 111 membri, oltre il presidente. Di questi, 12 erano gli esperti e 99 i rappresentanti delle categorie produttive, di cui 44 erano i rappresentanti dei lavori dipendenti, 18 quelli dei lavoratori autonomi e 37 delle imprese.

Tra le innovazioni proposte nel progetto presentato dal Cnel, alla fine presero effettivamente forma le procedure di nomina degli esperti, dei rappresentanti delle categorie produttive, del presidente e dei vicepresidenti (artt. 3, 4, 5, 6); la durata del Consiglio e le modalità di sostituzione dei consiglieri (art. 7); la decadenza e l'incompatibilità eliminando il comma che svincolava i membri del Cnel dal mandato imperativo (art. 8); indennità, diaria di presenza e rimborso delle spese (art. 9); la designazione di rappresentanti delle categorie produttive e di componenti in organismi pubblici a catetere nazionale (art. 13); le modalità di deliberazione del Cnel (art. 14); l'istituzione di comitati e commissioni (art 15) con l'aggiunta di una commissione speciale che si sarebbe occupata della raccolta ed elaborazione dell'informazione e dei dati nelle materie di competenza del Consiglio (art. 16).

L'articolo 10 della legge di riforma riportava l'elenco delle attribuzioni del Cnel, che comprendevano valutazioni e proposte sui più importanti atti di politica e programmazione economica e sociale; l'esame della relazione previsionale e programmatica; l'approvazione, ove vi era necessità, dei rapporti sugli andamenti del mercato del lavoro; valutazioni

semestrali sull'andamento della congiuntura economica; l'esame delle politiche comunitarie; poteva contribuire all'elaborazione della legislazione in materia economica e sociale; aveva la possibilità di formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle materie che lo competevano; compiva studi ed indagini; aveva l'iniziativa legislativa ed esercitava altre funzioni che gli sarebbero state attribuite dalla legge.

L'articolo 11 riguardava l'attività consultiva del Cnel. A quest'ultimo potevano richiedere i pareri le Camere, il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. La proposta di inserimento della richiesta obbligatoria dei pareri su disegni di legge che prevedevano modifiche importanti in materia socio-economica, alla fine, non venne accolta. Nell'articolo 12, relativo al contributo alla elaborazione della legislazione, non venne inserita la facoltà del Cnel di formulare proposte circa lo stato di attuazione delle leggi di indirizzo economico.

Nelle funzioni del Cnel rientravano anche la gestione dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro e la realizzazione di alcune importanti banche dati, quali la banca dati sull'immigrazione, sul mercato del lavoro e altre su statistiche territoriali.

Un altro articolo importante è il 18, il quale stabiliva la pubblicità delle sedute e degli atti del Cnel.

Gli articoli successivi, infine, indicavano modalità di svolgimento delle riunioni del Consiglio, l'esistenza di regolamenti che ne disciplinavano l'attività, lo stato di previsione della spesa, i rendiconti e l'esistenza di un segretario generale.

3.2 Dopo la riforma del 1986

Nonostante la riforma introdotta, la quale consentiva un definitivo superamento della legge istitutiva, che sembrava essere la causa principale della scarsa funzionalità del Cnel, quest'ultimo ancora non riusciva a spiccare nel quadro delle nostre istituzioni costituzionali.

Negli anni successivi, infatti, non mancarono altre proposte di modifica.

Il decreto-legge 138/2011 all'articolo 17 aveva provveduto a ridurre drasticamente il numero dei membri, da 121 a 70, comprendendovi oltre al presidente anche il segretario generale.

Un altro importante intervento di riordino del Cnel si è attuato tra il 2011 e il 2012, dove ancora una volta si è deciso di modificare la sua composizione portando il numero dei componenti dell'Assemblea a 64, di cui facevano parte 10 esperti, 48 rappresentanti delle categorie produttive e 6 in rappresentanza delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del volontariato.

Venivano modificate anche le procedure di nomina dei membri del Consiglio, in particolare, gli esperti erano nominati con decreto del Presidente della Repubblica e i rappresentanti delle categorie produttive e delle associazioni erano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art 23, comma 8 del D.L. n. 201 del 6 dicembre 2011 riguardante le 'Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità' e il consolidamento dei conti pubblici'). Anche in questa sedi, comunque, le modifiche introdotte erano meramente numeriche e forse questo ancora non bastava.

3.3 Proposte di abolizione

Ovviamente non mancarono le proposte di abolizione.

Sempre negli anni '70, in concomitanza con la crisi del sistema istituzionale italiano, alcune personalità politiche dell'epoca come il giuslavorista Gino Giugni proposero la soppressione definitiva del Cnel. Nel corso degli anni, tuttavia, egli cambiò idea circa l'importanza dell'esistenza di un organo come il Consiglio, tanto che fu uno dei 'padri' della riforma del 1986. A lui si aggiunse anche Ugo La Malfa, uno dei principali leader politici della storia italiana del secondo Novecento, il quale, come ricorda Luciano Ventura nel commentario della Costituzione degli articoli 99 e 100, citava il Cnel come «un organo statico, fossile, e che secondo me andrebbe abolito». Non solo, negli stessi anni, Umberto Terracini, uno dei grandi sostenitori dell'istituzione del Cnel, ritenne inevitabile la definitiva soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro - CNEL (L'Espresso, 2 marzo 1975), essendo ormai evidente che il Consiglio altro non era se non «pura parvenza inoperosa e parassitaria» (Corriere della Sera, 22 dicembre 1977).¹⁹

In molti altri casi, direttamente in sede parlamentare, fu richiesta l'abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione e quindi l'eliminazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

A questo proposito il commentario della Costituzione G. Branca cita Mellini, avvocato e politico italiano, il quale il 29 settembre 1982 presentò una proposta di legge costituzionale alla Camera, dal titolo «Abrogazione dell'art. 99 della Costituzione» (Atto Camera n. 3650) e successivamente il senatore Pasquino che la propose al Senato il 2 ottobre 1987 dal titolo «Abrogazione dell'art. 99 della Costituzione e soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro» (Atto Senato n. 1511).

¹⁹ Disegno di legge costituzionale n. 66, <<abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione e soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro>>, Senato della Repubblica, X Legislatura, 2 luglio 1987, p. 1

E ancora, alle personalità sopra citate, si possono aggiungere l'onorevole Bandinelli, esponente del Partito Radicale o l'onorevole Pazzaglia, fondatore del Movimento Sociale Italiano, che durante la seduta del 16 dicembre 1986 presso la Camera dei deputati, esposero i motivi per i quali era necessario discutere non sulla riforma del Cnel, bensì su una sua soppressione. È stato definito come «un organo che in definitiva non regge alla logica dei tempi»²⁰, un «elemento di confusione» ed «ente parassitario, ente mutualistico, di pensionabilità dorata e niente di più»²¹ e che «rappresenta il simbolo di ciò che è riuscito male al costituente»²².

È naturale che qualcosa non aveva funzionato. Infatti, nel momento stesso in cui i riformatori chiedevano una rivitalizzazione dell'organo, cercando di trovare soluzioni adeguate sul futuro del Cnel, era palese il pensiero comune circa il modo sbagliato di interpretare quello che doveva essere il ruolo dell'istituto e quindi si manifestava chiaramente il mancato o scorretto funzionamento dello stesso.

Tutti questi commenti, che avevano l'obiettivo di far cessare definitivamente l'attività, o la non attività, del Cnel, erano legati da un denominatore comune: il Cnel non aveva mai funzionato e le ragioni per tenerlo ancora in vita erano esaurite.

Tante furono le questioni sollevate. Come già detto, si accusava il legislatore del '57 di aver ingessato, irrigidito un organo che doveva essere invece flessibile e rappresentativo della realtà economica e sociale del Paese. Era diventata una struttura esautorata, i cui pareri e proposte di legge non venivano considerati. Inoltre, come spiegò l'onorevole Bandinelli sempre durante la seduta del 16 dicembre 1986, già il fatto che il compito di riformarsi fosse stato affidato al Cnel stesso, mostrava una situazione di disinteresse da parte delle forze politiche nei confronti di questo istituto. Un organo di rilevanza costituzionale avrebbe meritato di passare attraverso un dibattito politico. O come indicava l'onorevole Labriola, il Cnel era semplicemente un organo che non era stato in grado di adattarsi ad un ambiente moderno, caratterizzato da modi di vivere completamente nuovi, da una società che diveniva sempre più complessa, dove la piramide sociale si ampliava sempre più facendo nascere nuovi gruppi sociali che volevano avere voce all'interno delle istituzioni politiche.

O ancora, come l'onorevole Rutelli ricordava, vi erano altre organizzazioni in grado di svolgere i ruoli conferiti al Cnel, anche e soprattutto per quel che riguardava l'attività di ricerca ed elaborazione dei dati.

²⁰ BANDINELLI A., *Intervento alla Camera dei deputati, Resoconto Stenografico n. 577*, 16 dicembre 1986, p. 50758

²¹ CORLEONE F., *Intervento alla Camera dei deputati, Resoconto Stenografico n. 577*, 16 dicembre 1986, p. 50761

²² RUTELLI F., *Intervento alla Camera dei deputati, Resoconto Stenografico n. 577*, 16 dicembre 1986, p. 50764

Le proposte di abolizione del Cnel non terminarono nemmeno dopo la riforma del 1986.

Nel 1997 fu istituita per la terza volta nella storia la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, formata da 35 senatori e 35 deputati e presieduta dall'Onorevole Massimo D'Alema. Era una commissione bicamerale a cui venne affidato il compito di elaborare una riforma della Costituzione. Proprio in questo contesto fu presentata nuovamente una proposta di soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Durante la seduta del 18 febbraio il deputato Marco Boato annunciò l'intenzione del Gruppo Misto (Verdi-L'Ulivo) a cui apparteneva, di abrogare l'articolo 99, ritenendo il Cnel un ente indubbiamente inutile.

Successivamente, nella seduta del 12 marzo, in cui vi era l'audizione dei rappresentanti della CGIL, della CISL, della UIL, della UGL e della CISAL, il Presidente D'Alema spiegò che era necessaria «una riflessione sulle forme della concertazione, cioè del rapporto tra Governo e parti sociali, e sulla relazione tra concertazione e ruolo del Parlamento»²³. E il Cnel probabilmente era del tutto fuori dal circuito della concertazione.

Infine, nel corso della seduta del 26 giugno 1997 furono discussi alcuni degli emendamenti presentati sul Cnel: l'emendamento Grillo e Greco, che intendevano sopprimere il Cnel e sostituirlo con il Consiglio degli esecutivi regionali e locali (CERL); l'emendamento Elia, che invece riformulava l'articolo della Costituzione; l'emendamento Vegas e Urbani, che intendeva sopprimere la copertura costituzionale dell'organo. Fu proprio quest'ultimo che venne accolto dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, con l'obiettivo di abrogare l'articolo 99 e quindi decostituzionalizzare il Cnel.

Ma anche questo tentativo risultò vano e la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali venne definitivamente sciolta.

²³ D'ALEMA M., *Resoconto stenografico n. 10*, seduta della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, 12 marzo 1997, p. 310

CAPITOLO 4 - La riforma costituzionale

4.1 I tentativi di riforma della Costituzione

Negli anni sono stati numerosi i tentativi di attuare una riforma della Costituzione che cronologicamente si possono ripercorrere seguendo le proposte di riforma presentate dalle Commissioni bicamerali che si sono succedute.

Già nei lavori della Commissione Bozzi (1983-1985) vi erano proposte di revisione della forma di stato e di governo. Per quanto riguarda la prima, erano previste, ad esempio, la riforma del bicameralismo perfetto per semplificare la procedura di formazione delle leggi, la riduzione del numero dei deputati e dei senatori e alcune modifiche alla funzione legislativa; per la seconda si proponeva una revisione o riformulazione di alcuni articoli della Costituzione, quali il 92 con cui si prevedeva un rafforzamento della funzione di coordinamento del Presidente del Consiglio, o il 77 in cui si intendeva definire in modo dettagliato i casi di necessità e di urgenza, per i quali il Governo poteva adottare provvedimenti provvisori con forza di legge.

Durante la legislatura successiva, nel progetto della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali in carica, la c.d. Commissione De Mita-Lotti (1993-1994), si inserivano una riforma del rapporto tra Stato e Regioni attraverso l'introduzione di un criterio di ripartizione delle competenze; una profonda revisione delle modalità di formazione del Governo e delle modifiche concernenti il bilancio dello Stato.

In entrambi i casi, i risultati furono piuttosto deludenti, in quanto nessuna proposta votata e approvata dalle Commissioni passò all'esame dell'Aula.

Alla Commissione Bicamerale D'Alema (1997), invece, può essere attribuito il merito di avere indirizzato concretamente il dibattito sulla riforma del titolo V della Costituzione, parte in cui vengono disciplinate le autonomie locali, la cui struttura definitiva è stata completata con la riforma del 2001 (l. Cost. 3/2001) che è intervenuta principalmente sull'articolo 117.²⁴

Un altro importante e ampio progetto di riforma è stato quello approvato dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti nell'autunno del 2005, improntato soprattutto sulla modifica o sostituzione della maggior parte degli articoli della seconda parte della Costituzione, cioè quella che attiene all'ordinamento della Repubblica italiana.

Dal sito della Camera si evince che tra le novità principali che si volevano introdurre, vi era il superamento del bicameralismo perfetto e il ridimensionamento del numero dei membri di

²⁴ Piattaforma didattica sulla Costituzione italiana, I precedenti parlamentari in materia di riforme costituzionali, www.piattaformacostituzione.camera.it. URL consultato il 6 giugno 2016

entrambe le Camere, la riduzione da 25 a 21 anni per l'elettorato passivo, l'introduzione di un procedimento legislativo di tipo 'monocamerale' e altre modifiche che tendevano a rafforzare il potere dell'esecutivo, specialmente quello del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La legge è stata sottoposta a referendum popolare, in quanto, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, disciplinante il procedimento di revisione costituzionale, per non far luogo a referendum era necessario che la proposta di legge fosse approvata, nella seconda votazione, da ciascuna delle Camere, a maggioranza di due terzi dei componenti.

La maggioranza dei votanti al referendum, però, ha respinto la legge costituzionale proposta, in quanto «le truppe della 'Costituzione non si tocca, è la più bella del mondo'»²⁵ sono prevalse.

4.2 La riforma costituzionale oggi

Dopo dieci anni ci si trova nuovamente di fronte alla possibilità di riformare la Costituzione. Che sia un'utopia o meno, ancora non è dato sapersi.

È stato il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, nel 2013, durante il suo discorso di insediamento per il secondo mandato, a dare avvio ad un nuovo processo di riforma attraverso la nomina di due gruppi, uno sulle riforme istituzionali, l'altro in materia economico-sociale ed europea. In quell'occasione egli ha sottolineato con forza che 'non si può più, in nessun campo, sottrarsi al dovere della proposta, alla ricerca della soluzione praticabile, alla decisione netta e tempestiva per le riforme di cui hanno bisogno improrogabile per sopravvivere e progredire la democrazia e la società italiana'.

Nel luglio 2013 è stato presentato dal Governo Letta un disegno di legge che prevedeva l'istituzione di un Comitato per le riforme costituzionali ed elettorali, il quale era composto da venti deputati e venti senatori, più i due presidenti delle Commissioni degli affari costituzionali, rispettivamente della Camera e del Senato. Operava in sede referente e gli era stato affidato lo svolgimento della fase istruttoria tramite un esame preliminare del testo che poi doveva trasmettere ai Presidenti delle Camere. Il d.d.l. presentato, prevedeva inoltre una deroga all'articolo 138 della Costituzione sul procedimento di revisione costituzionale, con l'obiettivo di evitare di sottoporlo «alle patologie del nostro sistema parlamentare, con il rischio, nel passaggio da uno all'altro ramo del Parlamento, di vedere stravolti i contenuti delle riforme e dunque di vanificare anche questo, ennesimo, tentativo di riforma»²⁶.

²⁵ BECHIS F., *Un referendum dei miei stivali*, Libero, 21 maggio 2016, p. 7

²⁶ RUBECCHI M., *Perché la rigidità della Costituzione non viene violata*, in *La road map delle riforme costituzionali*, Dossier n. 14, Ufficio Documentazione e Studi, Gruppo PD Camere dei Deputati, 7 agosto 2013

Le modifiche previste dal disegno di legge del Governo Letta all'articolo 138 della Costituzione riguardavano l'intervallo tra la due deliberazioni di ciascuna Camera, previsto non minore di 45 giorni anziché di 3 mesi come invece dettato dalla Costituzione e la possibilità di far luogo a referendum anche se l'approvazione da parte delle due Camere fosse avvenuta con la maggioranza dei due terzi nella seconda votazione.

Come indicato sul sito della Camera dei deputati, le iniziative di riforma costituzionale nella XVII Legislatura contemplavano il superamento del bicameralismo paritario, trasformando il Senato in Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali; la riduzione del numero di deputati e senatori; il mantenimento del processo legislativo bicamerale solo per alcune categorie di leggi; la scelta del sistema elettorale sulla base della forma di governo.

Il provvedimento presentato, però, non è riuscito a raggiungere l'approvazione definitiva a causa delle vivaci ed eclatanti proteste provenienti dalle opposizioni, come quelle messe in atto dal Movimento cinque Stelle²⁷ e a causa della fuoriuscita di Forza Italia dalla maggioranza delle larghe intese²⁸.

La lunga trafila delle riforme costituzionali è ripresa poi con la vittoria di Matteo Renzi alle primarie del Partito Democratico nel dicembre 2013 e a seguito del patto stretto con Silvio Berlusconi (c.d. Patto del Nazareno), per accordarsi sulle linee generali che avrebbe dovuto assumere il progetto di riforma costituzionale ed elettorale da presentare al Parlamento.

4.3 Il disegno di legge Renzi-Boschi

L'8 aprile 2014 il nuovo Governo, ha presentato al Senato un disegno di legge costituzionale concernente «il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», i cui promotori sono lo stesso Matteo Renzi e il Ministro senza portafoglio per le Riforme Costituzionali e i Rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi.

Come descritto nella premessa alla riforma costituzionale nel sito del Dipartimento per le riforme istituzionali «la scelta del Governo di dare la massima priorità, in un contesto complessivo di riforme, a quelle istituzionali, esprime la consapevolezza che l'intervento sugli assetti economici e il cambiamento istituzionale debbano procedere sinergicamente».

²⁷ *M5s occupa il tetto di Montecitorio: "Protestiamo contro il ddl sulle riforme"*, in www.repubblica.it, Gruppo Editoriale L'Espresso, 6 settembre 2013. URL consultato il 7 giugno 2016

²⁸ *Riforme, M5S esulta: "Letta ammette non toccherà art. 138. Abbiamo vinto noi"*, in www.ilfattoquotidiano.it, 12 dicembre 2013. URL consultato il 7 giugno 2016

Nel comunicato al Senato di presentazione del disegno di legge (d.d.l. n. 1429) sono stati chiariti i motivi per i quali era necessaria una riforma rapida, che non fosse più oggetto di proroghe: in un quadro caratterizzato da una crisi economica e sociale, da una sfiducia generale nella politica, si sentiva il bisogno di una svolta.

Gli obiettivi diventavano da un lato il rafforzamento e il consolidamento del potere politico, dall'altro lato la necessità di ridefinire e semplificare i rapporti tra i diversi livelli di governo.

Il d.d.l. Renzi-Boschi presentato al Senato per la prima approvazione era composto da 35 articoli che andavano a modificare ben 44 articoli della Costituzione.

Il testo di legge di riforma costituzionale è stato approvato in seconda deliberazione prima dal Senato il 20 gennaio 2016 e poi dalla Camera il 12 aprile 2016, a maggioranza assoluta dei componenti.

Ai sensi dell'art. 138 della Costituzione, è stato raggiunto, infatti, sia alla Camera che al Senato il quorum per richiedere formalmente la consultazione popolare. «A Montecitorio le opposizioni (M5S-FI-Lega-Sinistra Italiana) hanno raccolto le firme di 166 deputati. Il quorum richiesto era di 126 membri, pari a 1/5 dell'assemblea di Montecitorio»²⁹. Il referendum popolare, sarà un referendum confermativo, nel quale i cittadini saranno chiamati a confermare o non confermare le modifiche costituzionali previste dal d.d.l. Boschi. Inoltre non ci sarà bisogno di raggiungere un quorum; vincerà il sì o il no indipendentemente dal numero di votanti.

Il testo di legge costituzionale è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2016, in attesa del referendum confermativo che ne decreterà la sua promulgazione e quindi la sua entrata in vigore.

Ovviamente, com'è normale che sia, si sono create anche posizioni contro la riforma che spingono per il 'no' al referendum di ottobre, le cui motivazioni sono state spiegate passo dopo passo da Gustavo Zagrebelsky in un articolo sul Fatto Quotidiano. Egli ci tiene a ricordare che il Parlamento che ha approvato la riforma, è un Parlamento illegittimo, eletto per una questione di mera continuità costituzionale; sostiene che il referendum confermativo si trasformerà in una campagna elettorale; afferma che il Governo Renzi sta rafforzando il potere dell'esecutivo facendo venir meno la centralità del Parlamento. Zagrebelsky critica fortemente il fatto di aver deciso di fare una riforma inglobando al suo interno temi così tanto diversi tra loro. Ad esempio, egli condivide la soppressione del Cnel, ma non appoggia altre modifiche della Carta. «È un abile trucco costituzionalmente scorretto»³⁰, afferma.

²⁹ RUBINO M., *Riforme, via alla battaglia per il referendum*, in repubblica.it, 19 aprile 2016. URL consultato il 7 giugno 2016

³⁰ *Referendum Costituzionale, Gustavo Zagrebelsky spiega i 15 motivi per dire no alla riforma voluta da Renzi*, www.ilfattoquotidiano.it, 6 marzo 2016. URL consultato l'8 giugno 2016

4.3.1 Modifiche costituzionali previste dal d.d.l. Boschi

Le principali modifiche costituzionali attuate dal d.d.l. Boschi riguardano il titolo I, III e V della parte II della Costituzione.

Le più importanti innovazioni del titolo I sono innanzitutto la volontà di introdurre un bicameralismo differenziato, non più paritario, in cui il Parlamento continua a mantenere la sua natura bicamerale, ma le funzioni delle due Camere vengono differenziate. In particolare, la Camera diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo; il Senato diventa invece il 'Senato delle autonomie', potendo concorrere, secondo le modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea (art. 1 del Testo di legge costituzionale, GU n. 88 del 15 aprile 2016). L'articolo 2 dello stesso testo definisce la composizione del nuovo Senato, il quale deve essere formato da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica. Il Senato è un organo i cui membri si rinnovano periodicamente e parzialmente.

L'articolo 10 va a sostituire il 70 della Costituzione inerente alla formazione delle leggi, prevedendo l'esercizio collettivo, da parte cioè di entrambe le camere, della funzione legislativa solo per determinate categorie di leggi, garantendo quindi per tutte le altre materie l'approvazione esclusiva della Camera dei deputati. Al Senato comunque rimane la possibilità di esaminare il testo di legge e di proporre modificazioni, nei termini previsti dalla Costituzione, sui quali poi la Camera si pronuncerà in via definitiva.

L'articolo 11 modifica alcune parti del 71 della Costituzione: l'iniziativa legislativa può essere ora esercitata dal popolo qualora la proposta provenga da centocinquantamila elettori, non più da cinquantamila.

L'articolo più significativo della riforma del titolo III è il 28, il quale abroga l'articolo 99 della Costituzione sopprimendo definitivamente il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Per quanto concerne la revisione del titolo V della parte II della Costituzione, le modifiche più rilevanti riguardano l'articolo 29 che prevede l'abolizione delle Province; e l'articolo 33 che conferisce, oltre che alle Regioni, anche ai Comuni e alle Città metropolitane l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

4.3.2 L'abolizione del Cnel

La riforma costituzionale in atto è sicuramente nota per il superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari e l'abolizione delle Province. Meno conosciuta e forse meno clamorosa agli occhi dell'opinione pubblica è la parte che riguarda la soppressione del Cnel.

Come detto sopra, l'articolo 28 del Testo di legge costituzionale abroga definitivamente l'articolo 99 della Costituzione mettendo fine al lungo dibattito dottrinale che ha coinvolto negli anni il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

L'abolizione del Cnel, insieme a quella delle Province, rappresentano gli unici due casi di soppressione di enti costitutivi della Repubblica previsti dalla riforma.

«Un precedente caso di soppressione di un organo previsto dalla Costituzione ha riguardato i comitati regionali di controllo (sugli atti degli enti locali), soppressi con l'abrogazione - da parte dell'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - dell'art. 130 della Costituzione»³¹.

Durante la presentazione del d.d.l. al Senato, l'abrogazione dell'art. 99 è stata motivata dal Presidente del Consiglio Renzi insieme al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi, dal fatto che il Cnel aveva prodotto nel periodo di attività un numero piuttosto ristretto di iniziative parlamentari e oggi «non appare più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali che in origine ne avevano giustificato l'istituzione». In effetti, l'organo della rappresentanza è sempre stato contestato per la sua scarsa attività come abbiamo visto in precedenza. Il Consiglio, come indicato nel suo portale web, nei quasi sessanta anni di attività, ha elaborato 96 Pareri e 14 Disegni di legge, nessuno andato a buon fine; 350 testi di Osservazioni e Proposte; 270 Rapporti e Studi; 90 Relazioni; 130 Dossier che raccolgono gli atti di convegni ospitati al Cnel; 20 Protocolli e Collaborazioni istituzionali. Matteo Renzi, inoltre, ha più volte definito la cancellazione del Cnel l'emblema della «rottamazione degli enti inutili» e uno dei passi per la riduzione dei costi della politica.

Su quest'ultimo punto si insiste particolarmente. L'attività del Consiglio costava allo stato circa 20 milioni di euro l'anno, ma paradossalmente si prevede che la stessa abolizione potrebbe avere un costo non indifferente, in quanto dalla fine della consiliatura nel luglio del 2015 presieduta da Antonio Marzano e in attesa del risultato del referendum costituzionale nell'ottobre 2016, i funzionari del Cnel continueranno a percepire regolare stipendio, come

³¹ *Dossier n. 133*, Servizio Studi del Senato della Repubblica sull'A.S. n. 1429, aprile 2014, p. 101

spiegava il segretario generale Franco Massi in un'intervista al quotidiano online 'Lettera43' il 12 maggio 2015.

Sempre Massi chiariva, già nel marzo 2013, in un'intervista a 'Piazzapulita' (programma televisivo italiano di approfondimento politico), che, in caso di abolizione del Cnel, il risparmio effettivo sarebbe stato di circa 11.000.000 di euro e non di 20.000.000 (pari al costo annuo dell'istituto), perché sarebbero comunque rimasti da pagare i circa 7.000.000 di euro di spesa per il personale e i 2 milioni di costo della struttura.

Il Cnel ha poi destato scalpore per alcune situazioni che si sono rivelate senz'altro incongruenti data la condizione di stallo in cui si trova ora il Consiglio. Vi sono stati episodi di assenteismo, soprattutto negli ultimi mesi, o di premi di produzione consegnati ai dirigenti nonostante l'attività minima svolta. Il Consigliere Gian Paolo Gualaccini ne ha spiegato le ragioni in una video-intervista al Fatto Quotidiano: nel 2015, in forza della Legge di stabilità, il Consiglio ha subito un taglio al Bilancio relativamente a tutte le attività, conservando solo i soldi per il pagamento degli stipendi ai dipendenti. Anche per questi motivi, per mancanza di fondi, l'assemblea del Cnel è riuscita a riunirsi, raggiungendo il numero legale, solamente una volta da luglio 2015.

Inoltre, c'è da aggiungere che l'eliminazione dell'organo comporta anche la scelta di come destinare le risorse in esso presenti, il personale in primis. Si è deciso infatti, che, se la legge costituzionale entrerà in vigore, entro trenta giorni, «il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, in accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomini, con proprio decreto, un commissario straordinario cui affidare la gestione provvisoria del Cnel, per la liquidazione del suo patrimonio e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali, nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione». Si dispone, inoltre, che «all'atto dell'insediamento del commissario straordinario, decadano dall'incarico gli organi del Cnel e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza» (art. 40 delle Disposizioni finali del Testo di legge costituzionale pubblicato in GU).

A riguardo è stata attivata una procedura di smistamento dei consiglieri del Cnel, che verranno temporaneamente trasferiti alla Corte dei Conti, la quale «lamenta qualche carenza di organico»³².

³² SALVIA L., *Il lungo addio al Cnel, i dipendenti in prestito alla Corte dei Conti*, in www.corriere.it, Il Corriere della Sera, 28 febbraio 2016. URL consultato il 9 giugno 2016

CAPITOLO 5 - Conclusioni

5.1 I Consigli economici e sociali in Europa

Ripercorrendo la storia, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nacque seguendo l'esempio di altri paesi: la Germania, in primis, con il suo Consiglio economico del Reich previsto dalla Costituzione di Weimar del 1919, a cui erano attribuite funzioni consultive e di iniziativa legislativa limitatamente alle materie economiche e sociali; la Francia, la quale, nel 1946, istituì un Consiglio economico che aveva il compito di esaminare i progetti e le proposte di legge di carattere economico e sociale; la sua consultazione era facoltativa per i decreti e i regolamenti sempre nelle materie sopraccitate ma obbligatoria per quelli adottati in applicazione di leggi che ad esso erano state sottoposte per un parere e, in aggiunta, aveva la possibilità di arbitrare le controversie nei campi di sua competenza. Fu istituito anche un Consiglio nazionale del lavoro, il quale aveva il compito di studiare le problematiche riguardanti il lavoro e la politica sociale, avendo la possibilità di emettere pareri o formulare proposte in merito³³.

Anche in Austria, con la Costituzione del 1934, venne creato un Consiglio federale dell'economia, che aveva l'obbligo di fornire pareri sui progetti di carattere economico che gli venivano sottoposti dal Governo, ma aveva la possibilità di esprimerli anche di sua iniziativa in relazione ad altri progetti di legge³⁴.

Attualmente esistono ancora in Europa Consigli nazionali, economici e sociali, a volte privi di rango costituzionale, ma comunque nati con l'obiettivo di coadiuvare il Governo o il Parlamento nella pianificazione dei mezzi adeguati e rispondenti alle esigenze del Paese.

Ci si può chiedere se negli altri Paesi europei l'istituzione di questi consigli ha prodotto risultati soddisfacenti, riuscendo quindi ad influenzare l'indirizzo politico dello Stato, o se, come nel caso italiano, non sono riusciti ad avere un ruolo incisivo.

Ad esempio, in Germania, esiste oggi il Consiglio di esperti economici della Germania, politicamente indipendente, istituito con legge nel 1963. Esso è composto da cinque economisti esperti, i quali consigliano e assistono il Parlamento e il Governo tedesco su

³³ RUINI M., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro: commento all'art. 99 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 67

³⁴ RUINI M., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro: commento all'art. 99 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 62

questioni economico-politiche e sociali, attraverso la redazione di valutazioni periodiche circa la situazione economica, il suo sviluppo futuro e il mercato del lavoro³⁵.

Il Consiglio svolge importanti studi e indagini e si è rivelato fondamentale per orientare le scelte di politica economica tedesche. In Germania diversamente da quanto avvenuto in Italia, quindi, si è preferito mantenere un organo consultivo del Parlamento e del Governo prettamente tecnico.

In Francia, invece, vi è un Consiglio economico, sociale e ambientale, previsto costituzionalmente dall'articolo 69. Ad esso può essere richiesto il parere dal Parlamento e dal Governo su tutti i problemi di carattere economico, sociale ed ambientale ma anche su disegni di legge che riguardano la finanza pubblica; inoltre viene richiesto il suo parere per qualsiasi piano o disegno di legge concernente le materie di sua competenza (art. 70 della Costituzione della Repubblica francese). Come indicato dal sito del Consiglio stesso, esso ha subito negli anni delle modifiche, fino al 2008, anno in cui gli è stata data la configurazione attuale: è composto oggi da ben 233 membri.

Oggi giorno questo tipo di organo esiste anche a livello sopranazionale. È il Comitato economico e sociale europeo, istituito nel 1957, al quale è attribuita un'attività di tipo consultivo nei confronti delle istituzioni europee. Il Comitato è composto da 350 membri che rappresentano in modo proporzionale i 28 Stati dell'UE. Inoltre, esso svolge una funzione propriamente rappresentativa, in quanto deve «fungere da ponte tra le istituzioni dell'UE e la società civile organizzata: il Comitato promuove la democrazia partecipativa nell'UE e contribuisce a rafforzare il ruolo delle organizzazioni rappresentative della società civile stabilendo un dialogo strutturato con tali organizzazioni negli Stati membri dell'UE e in altri paesi del mondo»³⁶.

La rappresentanza degli interessi a livello istituzionale non può non essere influenzata dalle caratteristiche della struttura statale in cui essa opera. È piuttosto comprensibile che «in una società caratterizzata dalla piena libertà dei diversi interessi di organizzarsi, di esprimersi, di contrapporsi e di raggiungere intese, un organo che dovrebbe farsi portatore del complesso di tali interessi, tra loro contrastanti, osservando le regole che sono proprie delle istituzioni, sia destinato ad atrofizzarsi»³⁷.

In Italia probabilmente bisognava intervenire sin dalle radici della nascita del Cnel. Come già aveva accennato a suo tempo il Segretario generale della CISAL Gaetano Cerioli, durante una

³⁵ Consiglio di esperti economici della Germania: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/ziele.html, Aufgabe. URL consultato il 10 giugno 2016

³⁶ Comitato economico e sociale europeo: www.eesc.europa.eu/?i=portal.it.home. URL consultato il 10 giugno 2016

³⁷ VENTURA L., *Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Zanichelli Editore Bologna - Il Foro italiano Roma, 1994, p. 63

seduta della Commissione bicamerale D'Alema, il Cnel aveva bisogno di essere «ripensato, rivisitato, rideterminato»³⁸ nella sua totalità, eliminando l'ambiguità delle sue funzioni e della sua collocazione nell'ordinamento.

Inoltre, c'è da aggiungere che forse oggi il tema della rappresentanza non può essere più affidato ad un solo organo centrale, a causa della complessità della società odierna, tanto che esso ha trovato tutt'altre modalità di manifestazione. Basti pensare, oltre alle organizzazioni sindacali, all'esistenza di Associazioni di categoria per ogni determinata tipologia economico-produttiva, molte delle quali riunite in confederazioni, come ad esempio la Confindustria, la Confcommercio o la Confartigianato. Ognuna di esse nasce con lo scopo di rappresentare e tutelare gli interessi degli operatori economici di uno specifico settore.

5.2 Organi con funzioni ma che non funzionano: uno dei problemi italiani

Non si può negare l'importanza storica di un organo come il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, definita dal Consigliere Gualaccini «la casa delle formazioni sociali», nel quale è racchiuso «il principio di una politica costruita in un'ottica unitaria e partecipativa»³⁹, anche se sembra piuttosto difficile pensare oggi ad un suo riordino o ad una sua rivitalizzazione.

Basti pensare alle parole del Premier Renzi, il quale all'inizio del suo mandato spiegava che l'abolizione del Cnel sarebbe stato solo l'antipasto della semplificazione della Pubblica Amministrazione e del taglio dei costi della politica.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, infatti, si inserisce, purtroppo, all'interno di un elenco piuttosto lungo di istituzioni italiane che vengono definite enti inutili, carrozzoni dello Stato, organi sanguisughe e mangiasoldi. Situazioni che si aggiungono ad una serie di altri miti tipicamente italiani, quali ad esempio i fenomeni delle opere incompiute, dell'evasione fiscale, dei finti invalidi, delle auto blu o dell'assenteismo nella pubblica amministrazione. Il Cnel, tra l'altro, rientra anche in quest'ultimo caso. «Se nel 2012 l'Istituzione prevista dalla Costituzione ha tenuto complessivamente 23 assemblee mensili, la media delle presenze è stata di 45,9 consiglieri presenti – spiega Gualaccini – e nel 2013 sono scese a una media di 40,2. Vale dire che 24 consiglieri su 64 non si sono mai fatti vedere all'assemblea mensile»⁴⁰.

³⁸ CERIOLI G., *Resoconto Stenografico n. 10*, Commissione bicamerale D'Alema, 12 marzo 1997, p. 316

³⁹ COSTO LUCCO N., *Contro l'abolizione del Cnel*, www.lintelettualedissidente.it, 7 giugno 2016. URL consultato il 13 giugno 2016.

⁴⁰ MENTUCCIA P., *Cnel, un consigliere: 'Sindacati assenteisti, ma a loro decine di migliaia di euro'*, www.ilfattoquotidiano.it, 19 marzo 2014. URL consultato il 13 giugno 2016

Questa è l'Italia degli sprechi, dove la spesa pubblica resta ancora a livelli record (circa 830 miliardi nel 2015⁴¹), nonostante i tentativi negli ultimi anni di attuare la cosiddetta 'spending review', analizzando diversi capitoli di spesa del Bilancio dello Stato per capire dove poter evitare il dispendio di soldi pubblici ed eliminare situazioni di inefficienza. Qualche taglio c'è stato, alla voce sulla spesa sanitaria ad esempio.

E bisognerebbe metter mano seriamente anche agli stipendi dei parlamentari. Forse questo sarebbe in assoluto «l'antipasto» più voluto e condiviso dalla pubblica opinione. I dati aggiornati al 2013 mostravano che i parlamentari portoghesi prendevano circa 3.200 euro al mese, gli spagnoli 3.600, gli inglesi 6.400, gli svedesi 6.700, i francesi 6.900, i tedeschi 7.700, gli italiani erano in testa con 11.700 euro, oltre 4mila euro di distacco sui secondi⁴². Luoghi comuni o meno, la differenza con gli altri paesi europei esiste e non è poca.

In Italia vi è un forte e diffuso bisogno di cambiamento, a partire dai tagli ai costi della politica, le retribuzioni della 'casta'. Rappresenterebbe sicuramente un buon punto di partenza per risollevarne quantomeno la fiducia popolare nei confronti della classe politica.

Presentata in questi termini, soprattutto agli occhi dell'opinione pubblica, l'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro rappresenterebbe sicuramente un motivo per votare 'sì' al referendum costituzionale.

Ma, c'è da chiedersi se, una volta soppresso il Cnel, sarà assicurata comunque un'istituzione che avrà il compito di garantire la partecipazione politica delle categorie produttive e quindi sistematici rapporti tra forze politiche e parti sociali. Obiettivi, questi ultimi, contenuti tra le finalità previste dai Costituenti all'articolo 99. In realtà, poi, come già accennato in precedenza, con la ripresa dell'azione sindacale l'incontro tra istituzioni politiche e società ha trovato un'altra sede. E qui si manifesta l'esistenza di un contrasto tra costituzione formale e materiale, dimostrato dal fatto che esistono istituti previsti dalla nostra legge fondamentale, ma che poi non trovano applicazione.

Una serie di altre vicissitudini che si sono verificate negli anni hanno reso la società più complessa e meno controllabile, mettendo in difficoltà sia le unioni sindacali, che gli altri soggetti mediatori.

Sarebbe quindi opportuno interrogarsi sul futuro della rappresentanza politica e degli interessi. Ed è qualcosa su cui è necessario meditare e trovare delle soluzioni, altrimenti si rischia di frammentare ancora di più la società, distruggendo il dialogo sociale e in generale l'insieme delle basi su cui poggia la nostra democrazia pluralista. Probabilmente la strada

⁴¹ Def: *unimpresa, niente spending review, spesa pubblica +22 mld in 4 anni*, unimpresa.it, Ufficio Stampa di Unimpresa, 11 aprile 2016. URL consultato il 13 giugno 2016

⁴² CAPONE L., *Casta, i parlamentari italiani sono i più pagati d'Europa*, www.liberoquotidiano.it, 12 ottobre 2013. URL consultato il 13 giugno 2016

giusta è quella di ricostruire un nuovo CNEL, ripartendo dalle sue fondamenta, attribuendogli un ruolo significativo, che sia in qualche modo vincolante per il Parlamento e il Governo. Solo così, chissà, le forze sociali troveranno il modo di essere effettivamente ascoltate.

FONTI BIBLIOGRAFICHE E SITOGRAFIA

- Arrigo, G., Vardaro, G., *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, (a cura di), Roma, 1982.
- Bechis F., *Un referendum dei miei stivali*, Libero, 21 maggio 2016, p. 7.
- Bilancia, P., De Marco, E., Motzo, G., Stramacci, M., *Linee per la riforma del CNEL*, AA.VV., in *La Costituzione economica. Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, Milano, Sole 24 ore, 1985, pp. 357-365.
- Bin, R., Pitruzzella, G., *Diritto pubblico*, Dodicesima edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2014.
- Bonfiglioli, F., *Cnel, Massi: l'abolizione costa 6 mln e mezzo*, in <http://www.lettera43.it>, 12 maggio 2015. URL consultato il 9 giugno 2016.
- Caporale, A., *Cnel, bonus da 16mila euro ai dirigenti dell'ente cancellato. Il presidente Bosco: "Siamo finiti ma meritiamo quel premio"* e video-intervista di Lanaro M. alla sede del Cnel, in www.ilfattoquotidiano.it, 9 gennaio 2016. URL consultato il 9 giugno 2016.
- Cappuccio, L., Art. 99, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione: banca dati ipertestuale*, Torino, UTET giuridica, 2008, pp. 1927-1937.
- Casta, i parlamentari italiani sono i più pagati d'Europa*, Capone Luciano, in www.liberoquotidiano.it, 12 ottobre 2013. URL consultato il 13 giugno 2016.
- CNEL, *Cnel: 50 anni di attività, 1958-2008*, Roma, 2008.
- Consiglio di esperti economici della Germania, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/ziele.html>, *Aufgabe*. URL consultato il 10 giugno 2016.
- Consiglio economico, sociale e ambientale francese, in <http://www2.lecese.fr/>. URL consultato il 10 giugno 2016.
- Costituzione della Repubblica Italiana (1947)*, UTET Libreria, 2011.
- Costo Lucco, N., *Contro l'abolizione del Cnel*, 7 giugno 2016, in www.lintellettualeedissidente.it. URL consultato il 13 giugno 2016.
- Def: unimpresa, niente spending review, spesa pubblica +22 mld in 4 anni*, in www.unimpresa.it, Ufficio Stampa di Unimpresa, 11 aprile 2016. URL consultato il 13 giugno 2016.
- Fioravanti, M., *Stato (Storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 1-43.
- Giocoli Nacci, P., *Il Cnel secondo la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2002.
- Labia, S., *Cnel abolito: la storia di un ente*, 6 agosto 2014, in www.panorama.it. URL consultato il 27 maggio 2016.

- M5s occupa il tetto di Montecitorio: "Protestiamo contro il ddl sulle riforme"*, in www.repubblica.it, 6 settembre 2013. URL consultato il 7 giugno 2016.
- Mentuccia, P., *Cnel, un consigliere: "Sindacati assenteisti, ma a loro decine di migliaia di euro"*, video-intervista a Gualaccini, in www.ilfattoquotidiano.it, 19 marzo 2014. URL consultato il 13 giugno 2016.
- Miglio, G., *Genesi e trasformazioni del termine-concetto di Stato*, Schiera, P., (a cura di), Brescia, Morcelliana, 2007.
- Napolitano, il testo integrale del discorso di insediamento*, in www.repubblica.it. URL consultato il 7 giugno 2016.
- PiazzaPulita, *Il Cnel vale così tanto?*, pubblicato il 25 marzo 2014, in <https://www.youtube.com>. URL consultato il 8 giugno 2016.
- Pierandrei, F., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Scritti di diritto costituzionale*, II, Torino, 1964.
- Portinaro, P., *Stato*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- Referendum Costituzionale, Gustavo Zagrebelsky spiega i 15 motivi per dire no alla riforma voluta da Renzi*, in www.ilfattoquotidiano.it, 6 marzo 2016. URL consultato l'8 giugno 2016.
- Riforme, M5S esulta: "Letta ammette non toccherà art. 138. Abbiamo vinto noi"*, in www.ilfattoquotidiano.it, 6 settembre 2013. URL consultato il 7 giugno 2016.
- Rubino M., *Riforme, via alla battaglia per il referendum*, in repubblica.it, 19 aprile 2016. URL consultato il 7 giugno 2016.
- Ruini, M., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro: commento all'art. 99 della Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1950.
- Salvia L., *Il lungo addio al Cnel, i dipendenti in prestito alla Corte dei Conti*, in www.corriere.it, Il Corriere della Sera, 28 febbraio 2016. URL consultato il 9 giugno 2016.
- Scalone, A., *L'ordine precario: unità politica e pluralismo nella Staatslehre novecentesca da Carl Schmitt a Joseph H. Kaiser*, Monza, Polimetrica, 2011, pp. 243-314.
- Schede di sintesi sui precedenti parlamentari in materia di riforme istituzionali, in <http://piattaformacostituzione.camera.it>. URL consultato il 6 giugno 2016.
- Schmitt, C., *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, Miglio, G., Schiera, P., (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 101-165.
- Testo di legge costituzionale n. 88 del 15 aprile 2016, in www.gazzettaufficiale.it. URL consultato l'8 giugno 2016.
- Ventura, L., *Art. 99*, in *Commentario della Costituzione G. Branca*, Zanichelli editore Bologna - Il foro italiano Roma, 1994.

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.it.home>, sito del Comitato economico e sociale europeo.
URL consultato il 10 giugno 2016.

www.camera.it. URL consultato il 10 giugno.

www.cnel.it. URL consultato il 9 giugno 2016.

www.documenti.camera.it. URL consultato l'8 giugno 2016.

www.legislature.camera.it. URL consultato il 25 maggio 2016.

www.nascitacostituzione.it. URL consultato il 14 maggio 2016.

www.riformeistituzionali.gov.it. URL consultato l'8 giugno 2016.

www.senato.it. URL consultato l'8 giugno 2016.

www.storia.camera.it. URL consultato il 3 giugno 2016.