



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

# LA RIFORMA DEL CNEL

STUDI E DOCUMENTI

ROMA 1983

## PREMESSA

*Il presente volume raccoglie i documenti essenziali relativi al dibattito sulla riforma del CNEL, che ha avuto nell'VIII legislatura un importante sbocco nella presentazione alle Camere, nel 1982, di un disegno di legge, che ha recepito in gran parte le proposte contenute in un progetto elaborato per incarico del Governo dallo stesso CNEL.*

*Il dibattito sull'attuazione dell'art. 99 della Costituzione è uno dei più attuali nell'ambito del più generale dibattito sulla funzionalità delle istituzioni. La legge 5 gennaio 1957 n. 33, che attuò l'art. 99 e disciplinò funzioni e composizione del CNEL, si è dimostrata inadatta sotto molti profili ad assicurare al CNEL un incidente ruolo nella vita istituzionale della Repubblica e una moderna e completa rappresentatività delle maggiori organizzazioni delle forze produttive.*

*Il CNEL, rinnovato nel dicembre del 1976 con il preciso e formale impegno di una riforma, si è accinto in questi anni ad affrontare l'arduo compito di proporre, aggregando il massimo dei consensi possibili, uno schema di riforma, in grado di presentare il problema di una migliore funzionalità e rappresentatività del Consiglio con un suo grado di autonomia, pur nel complessivo collegamento, rispetto al più generale problema della riforma istituzionale.*

*In sostanza, i rappresentanti delle forze produttive (sindacati dei lavoratori dipendenti, dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi) e gli esperti si sono attestati su una riforma che consentisse con immediatezza tale migliore funzionalità e maggiore rappresentatività, lasciando al dibattito sulla riforma complessiva delle Istituzioni la verifica di quale eventuale maggiore o diverso o integrativo ruolo si volesse attribuire in futuro al CNEL.*

*Questa impostazione rimane attuale e prevalente ed è stata alla base dello stesso disegno di legge del Governo del 1982.*

*Il presente volume ha lo scopo di far conoscere i termini essenziali del dibattito che dal 1977 si è svolto lungo l'arco della « consiliatura » del CNEL fino all'approvazione di un progetto di riforma, che è stato sottoposto al Governo, il quale con alcune modifiche lo ha a sua volta — come si è detto — approvato e presentato al Senato della Repubblica.*

*Il volume contiene in effetti i documenti essenziali di tale dibattito ed in particolare:*

*a) la premessa politica che fu posta sin dall'insediamento del Consiglio, dal Presidente del Consiglio, Andreotti, e dal Presidente del CNEL, Storti;*

*b) il dibattito culturale promosso dal CNEL soprattutto con la costituzione di una Commissione di eminenti giuristi presieduta dal compianto Prof. Chiarelli;*

*c) il vivace dibattito in Assemblea del CNEL dell'ottobre 1981, al quale parteciparono i rappresentanti delle maggiori organizzazioni sociali presenti nel CNEL e gli esperti.*

*d) la conclusione dell'iter con la presentazione a Palazzo Giustiniani, nel quadro delle udienze conoscitive organizzate dal Presidente del Senato Fanfani, del progetto di riforma approvato dal CNEL, da parte del Presidente Bruno Storti, che ha inteso caratterizzarsi in questi anni come il Presidente della Riforma.*

*Il volume contiene quindi la documentazione necessaria ad una informazione completa dei termini attuali in cui si pone la proposta di riforma del CNEL ed è rivolto all'attenzione del mondo della cultura, delle forze sociali e delle forze politiche, le quali nella IX Legislatura della Repubblica dovranno porsi con sollecitudine e priorità il problema di rendere il CNEL più rappresentativo, perché possa svolgere, con maggiori poteri e massima efficienza, il suo prezioso ruolo di organo consultivo del Parlamento, delle Camere e delle Regioni.*

V. VALENTINO  
Segretario Generale del CNEL

DISEGNO DI LEGGE N. 1927

*presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Senato  
della Repubblica il 9 giugno 1982, concernente la « Riforma del  
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro »*

## RELAZIONE

*Onorevoli senatori.* — Il presente disegno di legge si inserisce nel quadro del rinnovamento delle istituzioni e vuole attuare più compiutamente il dettato costituzionale che all'articolo 99 ha previsto e indicato i caratteri essenziali del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, istituto destinato a compiti di alta consulenza nel campo economico-sociale e di promozione della conseguente legislazione.

Il provvedimento tende in particolare ad eliminare alcune delle incongruenze e limitazioni rilevate in sede di applicazione della legge istitutiva 5 gennaio 1957, n. 33, e soprattutto a dare un ruolo più attivo e significativo al CNEL, come struttura istituzionale pienamente rappresentativa delle categorie produttive nelle loro articolazioni sindacali.

Occorre ricordare che nelle sedute dell'assemblea del CNEL, tenutasi nei giorni 20, 21 e 22 ottobre 1981, venne approvato alla unanimità il testo di progetto di riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro che il presente disegno di legge ha sostanzialmente recepito.

Il progetto di riforma del CNEL nasceva da un preciso presupposto: essere stato quel Consiglio rinnovato nella sua composizione il 23 dicembre 1976 alla condizione di una sollecita ed incisiva riforma delle sue funzioni, della sua composizione e della sua struttura.

Le forze sociali, e in maniera più decisa i rappresentanti dei lavoratori dipendenti, avevano designato i loro rappresentanti solo nel presupposto che « con iniziativa del Governo » venisse promossa la riforma dell'istituto.

Anche la parte imprenditoriale si mostrò sollecita in questa stessa direzione, con inequivoche affermazioni di impegno a riformare il CNEL, valorizzandone il ruolo.

Fu perciò in tale quadro di volontà di rinnovamento che il Governo presieduto da Aldo Moro, nella fase di avvio del procedimento di rinnovo (1975), e il Governo Andreotti, nella fase definitiva degli atti di rinnovo (dicembre 1976), avviarono la nuova « consiliatura » del CNEL, che alla fine di dicembre dello scorso anno si è conclusa.

L'impegno di riformare il CNEL fu poi assunto dallo stesso Governo Andreotti, sollecitando proprio al nuovo CNEL ricostituito l'elaborazione di un progetto di riforma, impegno confermato più o meno formalmente dai successivi Governi. Tale impegno è stato onorato dal CNEL con l'indicato progetto trasmesso al Governo alla fine dell'ottobre del 1981.

Sulla base di una breve analisi storica della norma costituzionale (art. 99), che introdusse il CNEL nel nostro ordinamento, nonché della legge del 1957, che diede vita concreta all'organo, fissando peraltro notevoli e gravi limitazioni, si possono valutare le motivazioni che sono alla base della riforma, ormai da tempo e da tante parti caldeggiata, nonché il quadro istituzionale nel quale tale riforma va a collocarsi.

All'articolo 99 della Costituzione — che istituì il CNEL come organo consultivo delle Camere e del Governo — si pervenne alla fine di un lungo dibattito, quando il proposito di dar vita ad una rappresentanza organica degli interessi, da esprimersi nella seconda Camera, venne in seno alla Costituente definitivamente accantonato.

Si consolidò, invece, la proposta di un organo rappresentativo consultivo.

Più in generale, l'istituzione di un organo competente in materia economica e del lavoro era stata ventilata nelle relazioni predisposte, a nome della terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (diritti e doveri economico-sociali), dai deputati Fanfani, Di Vittorio e Rapelli.

L'istituzione di un organo consultivo fu invece dibattuta in seno alla seconda Sottocommissione (28-30 gennaio 1947), sulla base di una proposta di Costantino Mortati.

Si trattava in questo secondo caso di una proposta tendente a istituire un organo (o meglio una pluralità di organi) con poteri molto estesi, fra i quali quello da parte delle Camere di sostituzione delle relazioni delle proprie Commissioni su progetti di legge con relazioni redatte dal Consiglio; quello del Consiglio di compiere « inchieste » e di predisporre regolamenti esecutivi; la sottoposizione al Consiglio dei contratti collettivi; una sua eventuale funzione arbitrale delle controversie di lavoro; l'obbligatorietà, in alcune ipotesi, del parere del Consiglio stesso.

La previsione di questi estesi poteri e la stessa articolazione della proposta sollevarono molte riserve e opposizioni. E il progetto in questi termini non ebbe seguito.

Il successivo dibattito che si svolse in Assemblea fu piuttosto conciso, tanto che sarebbe difficile affermare che sia stato avvertito in quella sede il problema del ruolo istituzionale del CNEL e dei suoi rapporti con gli altri organi previsti nella Costituzione.

L'argomento più dibattuto fu soprattutto quello della composizione dell'organo. Al riguardo ebbe particolare rilievo l'intervento di Di Vittorio, il quale, preoccupato soprattutto che si ripetesse il precedente del regime corporativo, che tendeva a porre, negli organi rappresentativi, sullo stesso piano i datori di lavoro e i lavoratori, propose che per le rappresentanze delle categorie si tenesse conto dell'importanza numerica delle medesime.

Invero la proporzione fra le diverse rappresentanze non poteva riferirsi solo ai datori di lavoro, da una parte, e ai lavoratori, dall'altra. Veniva in evidenza anche la questione del diverso peso sociale ed economico di tutte le categorie produttive.

Accadde così che il suggerimento iniziale di dare rilievo soltanto all'importanza numerica delle categorie venne notevolmente temperato dalla precisazione, introdotta nel testo dell'articolo, che si dovesse tener conto anche dell'importanza « qualitativa » delle singole categorie; precisazione che, in pratica, conferiva, anche su

questo punto, un ampio margine interpretativo alla legislazione ordinaria di attuazione del CNEL.

Lungo e travagliato fu l'iter della legge istitutiva del CNEL, che venne emanata solo nel 1957 (legge 5 gennaio 1957, n. 33) dopo anni di discussioni e contrasti.

Il dibattito parlamentare fu dominato da un netto indirizzo contrario a dar vita ad un organo dotato di una sua autonomia funzionale rispetto al Governo e al Parlamento, prevalendo un indirizzo che contraddiceva le pur confuse aperture ad un ruolo attivo dell'organismo emerse nel dibattito alla Costituente.

Una volta escluso l'orientamento di fare del CNEL una sede compensativa di interessi contrastanti e declassando per tale preoccupata valutazione il ruolo rappresentativo del CNEL, il legislatore volle accentuare il carattere consultivo dell'organo, trovando appiglio formale anche nella collocazione del CNEL nella sezione della Costituzione dedicata agli « organi ausiliari » (con il Consiglio di Stato e la Corte dei conti), collocazione comunque impropria.

Risultati di questo orientamento furono, tra l'altro:

*a)* il non accoglimento della proposta, che la Commissione Paratore aveva formulato, di rendere obbligatorio il parere del CNEL per i progetti di legge ed i decreti-legge che « implicassero direttive di politica economico-sociale di carattere generale »;

*b)* il complesso dei limiti posti all'esercizio dell'iniziativa legislativa del CNEL, quasi un tentativo di renderla residuale;

*c)* la sanzione della non pubblicità dei lavori dell'Assemblea al fine di accentuarne la natura di organo prevalentemente tecnico;

*d)* il significato riduttivo che fu conferito alla norma sul divieto del mandato imperativo per i consiglieri del CNEL, divieto assunto come strumento per negare la rappresentanza di interessi al Consiglio nel suo insieme, e non già come diretto a tutelare l'indipendenza del singolo « rappresentante ».

Persino le norme sul funzionamento del CNEL (si pensi al regolamento, che si decise dovesse essere adottato come strumento normativo « esterno ») risentono di una sostanziale sfiducia del

Parlamento e della sua maggioranza del tempo verso le potenzialità di un organismo capace di assumere un ruolo di stimolo e di iniziativa nell'assetto economico-sociale e dare così spazio e voce alle rappresentanze delle forze sociali organizzate.

Alla luce dei riflessi delle grandi trasformazioni sociali e perciò istituzionali che si sono succedute in questi anni e che trovano ancora oggi apertissimo il dibattito sulle nuove prospettive e i nuovi assetti delle nostre istituzioni, senza alcun dubbio l'intreccio, che oggi caratterizza, ad esempio, i rapporti tra Parlamento-Governo-partiti-forze sociali, appare di difficile decifrazione.

L'aspetto preminente a questo proposito non è tanto il fatto che in concreto il nostro sistema si è evoluto sotto il profilo del ruolo della rappresentanza politica, quanto il rilievo che ha assunto la partecipazione ai processi politici dei partiti e dei sindacati e, più genericamente, delle forze sociali.

Su questo tema la letteratura è vastissima e il dibattito intenso.

Sotto questo specifico profilo è importante valutare quel che potrebbe divenire il CNEL se gli si assicurasse uno spazio istituzionale congruo e più definito, lo spazio per quel confronto e quella iniziativa istituzionale che i rappresentanti delle forze sociali intendessero utilizzare. Chiaramente la verificabilità di un ruolo più attivo e diverso del CNEL può nascere solo dalla sincronia di due volontà: quella delle forze sociali, appunto, e quella delle forze politiche, dei partiti, perciò del Parlamento e del Governo.

Il presente disegno di legge si fonda sulla constatazione che la disponibilità a riconoscere tale diverso ruolo del CNEL si riscontra in notevole misura a livello delle forze sociali organizzate, come si evince dallo stesso progetto di riforma approvato dal CNEL.

Quel progetto di riforma sembra rendere evidente l'esistenza di una volontà, comune o maggioritaria, delle grandi organizzazioni sociali diretta a rendere efficiente un organismo istituzionale di iniziativa e di dibattito, una struttura consultiva nella quale le parti sociali accettino di essere rappresentate e di esprimersi,

senza che ciò tolga spazio alle rispettive autonomie, senza cioè che tale organo tenda o pretenda di essere un organo « esclusivo » o « esclusivizzante ». Un organo però attivo, responsabilizzato, ascoltato dagli altri interlocutori istituzionali, che devono farvi riferimento in forma sistematica ed omogenea nelle grandi scelte di politica economico-sociale.

In tal senso sembra politicamente opportuna e valida una riforma del CNEL che, tenendo fermi i limiti definiti dalla Costituzione, valorizzi il ruolo dell'organismo, per verificare se esso sia in grado di inserirsi nella vita istituzionale del Paese come struttura di verifica del consenso sociale o quanto meno come organismo in cui si sviluppino tempestivamente una riflessione attenta, con l'apporto di più ponderati punti di vista, e un confronto meno affannoso o affrettato tra le forze sociali sui grandi temi socio-economici oggetto del dibattito politico.

Tutto il progetto si muove in tale ottica, nel presupposto che il CNEL possa essere uno degli strumenti di rinnovamento istituzionale cui tende l'azione del Governo.

Il provvedimento si articola in tre parti, disciplinanti rispettivamente le funzioni, la composizione e il funzionamento del CNEL.

L'articolo 1 ha un contenuto programmatico e richiama il dettato costituzionale, nonché le integrazioni già previste dalla legge n. 33 del 1957.

Sono, in sintesi, enunciati i poteri del CNEL come organo consultivo e propositivo: il CNEL esprime pareri, oltre che al Parlamento e al Governo (come prevede la Costituzione), anche alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano (come prevedeva la legge n. 33); ha l'iniziativa legislativa, così come sancisce la Costituzione, ed ha il potere con proprie iniziative di contribuire alla elaborazione della legislazione economico-sociale.

L'articolo 2 disciplina l'attività consultiva del CNEL e le modalità di richiesta del parere da parte delle Camere, del Governo e delle Regioni (queste ultime chiedono il parere solo sulle materie comprese nella loro potestà normativa).

Di particolare rilevanza è la previsione del parere obbligatorio al Governo su specifiche e ben definite materie (i progetti di riforma economico-sociali, i provvedimenti programmatici, le leggi-quadro) e su schemi di disegni di legge, cioè su quelli che sono stati definiti gli « avaprogetti », ossia sui provvedimenti visti, nella fase che precede la loro sottoposizione al Consiglio dei Ministri, dal Ministro o dai Ministri proponenti.

La previsione di una tale obbligatorietà va considerata possibile e corretta in quanto inerisce alla « fase amministrativa » del procedimento legislativo e non presenta profili di incostituzionalità.

Del resto, un esempio di parere obbligatorio è quello già previsto dall'articolo 3 della legge 27 febbraio 1967, n. 48: il Ministro del bilancio e della programmazione economica provvede alla elaborazione dello schema di programma da sottoporre al Consiglio dei Ministri « sentito il parere del CNEL » (cosa che rigorosamente è sempre avvenuta).

La definizione degli ambiti in cui il parere obbligatorio del CNEL può essere richiesto ubbidisce ad esigenze di riequilibrio istituzionale ed anche ad esigenze di chiarezza, per eliminare confusioni di funzioni.

La norma proposta intende riaffermare l'esigenza di una previa consultazione delle forze sociali, rappresentate nel CNEL, per tutti quei provvedimenti programmatici, di indirizzo e di modifiche strutturali di grande rilevanza economico-sociale, che il Governo predispone. Ciò risponde ad un principio di « economicità » istituzionale, non ad un principio di « esclusività » o di « istituzionalizzazione » delle consultazioni delle stesse forze sociali. Appare evidente che il funzionamento di un organo come il CNEL può costituire, specie sotto questo profilo, un utile elemento di equilibrio istituzionale, consentendo in notevole misura una « economicità » del complesso procedimento di formazione dell'iniziativa del Governo.

In definitiva tale parere obbligatorio può essere esattamente valutato se lo si inquadra nella esigenza od opportunità che il Governo ha di verificare un consenso sociale, in forme istituzio-

nali, nella fase propositiva, che è certamente delicata e rilevante. E' ovvio il carattere non vincolante del suddetto tipo di parere. Conseguente sarà la vincolabilità del termine che il Governo vorrà porre all'esercizio della funzione consultiva, per evitare appesantimenti nel procedimento di iniziativa.

Naturalmente si sono fatte salve le « motivate ragioni di urgenza », in base alle quali il Ministro può presentare al Consiglio dei Ministri il progetto senza richiedere preventivamente il parere al CNEL. Si deve ritenere che in tal caso il parere del CNEL potrebbe doverosamente e comunque essere acquisito successivamente.

L'articolo 3, che riguarda il potere di iniziativa legislativa, presenta le seguenti innovazioni rispetto alla legge del 1957:

a) la soppressione delle norme previste dall'articolo 10 della legge, relative ai *quorum* della cosiddetta « presa in considerazione » da parte del CNEL della proposta di iniziativa legislativa, e il rinvio espresso di tale materia alla disciplina regolamentare;

b) la soppressione della norma contenuta nell'articolo 10, secondo comma, della legge, in base alla quale il CNEL non può esercitare l'iniziativa legislativa per le leggi costituzionali, di bilancio e di delegazione legislativa; a prescindere dal principio generale di piena disponibilità del potere di iniziativa legislativa, che vige ad esempio per l'iniziativa popolare (ex art. 71 della Costituzione e legge n. 352 del 1970), non si comprendeva la *ratio* di una disposizione che toglieva al CNEL il potere di iniziativa in tale materia;

c) la sospensione della iniziativa legislativa del CNEL è prevista in relazione a quegli argomenti sui quali una Camera o il Governo abbiano già richiesto il parere del CNEL stesso oppure siano stati oggetto di disegni di legge di iniziativa governativa. I termini della sospensione sono stati fissati in sei mesi dopo l'avvenuta pubblicazione della legge nata dall'iniziativa governativa o dopo il rigetto del disegno di legge, da parte di uno dei due rami del Parlamento, e in un anno dalla formulazione del parere.

L'articolo 4 indica come attività diretta a contribuire alla elaborazione economica e sociale di cui all'articolo 99 della Costituzione, le osservazioni e proposte che il CNEL formula di propria iniziativa e gli studi e le indagini che il CNEL elabora o autonomamente ovvero su richiesta dei suoi diretti interlocutori: poteri e attribuzioni che al Consiglio sono già oggi conferiti dalla legge del 1957.

Viceversa per rispondere all'esigenza del cosiddetto « riscontro » l'articolo fissa l'obbligo per il Governo, le Camere e le Regioni di disciplinare comunque e nelle forme proprie le « modalità di utilizzazione » dell'attività del CNEL. Questa formula è rispettosa dell'autonomia dei destinatari della suddetta attività, ma impone anche per questi atti del CNEL una procedura per un doveroso riscontro nei regolamenti interni di quegli organi o in disposizioni amministrative.

L'articolo indica altresì una ulteriore attività di consulenza del CNEL nei confronti delle Camere e del Governo, facendo riferimento alla CEE e ad altri organismi internazionali.

La norma infine richiama la realtà degli organismi consultivi analoghi al CNEL che operano negli altri Paesi, con i quali è opportuno tenere i contatti necessari per una fattiva collaborazione.

All'ultimo comma dell'articolo 4 è previsto una atipica competenza consultiva. E' cioè contemplato l'intervento consultivo e propositivo del CNEL in sede di attuazione delle leggi in materia economico-sociale, svincolato da qualsiasi richiesta da parte del Parlamento e del Governo.

In tal modo il Parlamento e il Governo si pongono come destinatari di una attività consultiva autonoma del CNEL, attraverso la quale il Consiglio medesimo è chiamato a pronunciarsi nella fase attuativa delle leggi (si pensi alle leggi delega) in materia di economia e lavoro.

L'articolo 5 prevede l'istituzione presso il CNEL dell'archivio nazionale dei contratti. Si tratta di una innovazione importante che, unitamente a quella prevista dall'articolo 2, rappresenta uno dei più qualificanti aspetti riformatori delle funzioni del CNEL che il presente disegno di legge tende a proporre.

In realtà, l'esigenza di razionalizzare la complessa materia contrattuale e di ancorarla a dati più certi e definiti si impone a tutti gli agenti contrattuali e, più in generale, a tutta la dinamica dei rapporti tra le forze sociali.

Conoscere i termini essenziali dei rapporti contrattualmente definiti, disporre di una « banca dati » sui contratti obiettivamente riconosciuta, realizzare ed acquisire periodiche e sistematiche ricognizioni degli andamenti retributivi sono finalità che politicamente vanno perseguite per favorire un migliore sviluppo del dialogo sociale.

In tale prospettiva nessun organismo quanto quello rappresentativo delle categorie produttive, dei sindacati, delle forze sociali ed anche degli esperti del settore è apparso più idoneo ad essere sede di una conservatoria dei contratti con gli indicati fini conoscitivi e valutativi.

Del resto, bisogna ricordare che la previsione di questa attribuzione al CNEL trae origine da una esplicita sollecitazione della Commissione Coppo, che indagò sulla « giungla retributiva », anche in rapporto al ruolo della mediazione pubblica nella contrattazione collettiva che fu argomento di specifico esame di quella Commissione. In realtà, la funzione degli uffici pubblici deve tendere in questo campo ad essere anche previsionale ed orientativa. Ed in tal senso un consenso sui dati normativi e retributivi dei contratti appare indispensabile.

In effetti le conclusioni della citata Commissione Coppo ipotizzarono espressamente il deposito presso un organismo pubblico dei contratti collettivi.

L'articolo 5 istituisce pertanto presso il CNEL l'archivio dei contratti, ma differenzia il compito affidato al CNEL da quello che consegue al deposito presso la magistratura di copie autentiche degli originali che vanno versati al CNEL.

Un regolamento disciplinerà le modalità della collaborazione, indispensabile alla realizzazione dell'archivio, che devono dare il Ministero del lavoro, l'ISTAT, lo stesso Centro documentazione elettronica della Cassazione ed altri organismi similari.

Il CNEL, avvalendosi dell'archivio, svolgerà peraltro compiti ricognitivi per illustrarne consapevolmente le conclusioni al Parlamento e al Governo.

L'articolo 6 tende a disciplinare nel primo comma il potere che è stato attribuito e può essere attribuito per legge al CNEL di designare i componenti di organismi pubblici a carattere nazionale. Si ricorda al riguardo che il CNEL già designa, tra gli altri, 10 componenti del Consiglio sanitario nazionale e 5 componenti del Consiglio nazionale della pubblica istruzione. L'articolo tende a fissare per legge che tali designazioni vanno adottate — come già accade in base a determinazioni interne al CNEL — con deliberazione dell'Assemblea.

I commi secondo e terzo tendono a prevedere invece un ulteriore compito del CNEL come semplice destinatario di formali comunicazioni di tutte le designazioni liberamente fatte dalle organizzazioni sindacali e di categoria nei vari organismi pubblici.

La tenuta dell'albo dei suddetti rappresentanti costituisce un ulteriore contributo alla ricognizione di questa complessa ed articolata materia. Sulla base di tale archivio si potrà tendere a razionalizzare, in prospettiva, il complesso delle designazioni fatte dalle categorie produttive.

Gli articoli 7, 8 e 9 prevedono le norme relative alla nuova composizione del CNEL. Essa costituisce uno degli altri aspetti fondamentali della riforma, in quanto tende ad eliminare i principali inconvenienti derivanti tra l'altro dalla rigidità eccessiva del criterio analitico-descrittivo e dalla procedura adottata dal legislatore del 1957.

Tali inconvenienti si sono particolarmente concretizzati in questi anni nella incapacità di far riflettere nella composizione del CNEL i profondi mutamenti avvenuti nella realtà socio-economica del Paese.

Si è ritenuto di fissare in 120 il numero dei componenti del CNEL per evidenti esigenze di ordine strutturale e funzionale. Si è voluto, in altri termini, definire una struttura che anche da un punto di vista quantitativo sia in grado di accogliere realtà socio-economiche trascurate dal legislatore del 1957, oppure emerse in

tempi relativamente recenti, mentre, dal punto di vista della stessa funzionalità dell'organo, è stata determinante la considerazione dell'accresciuto onere di lavoro derivante dall'ampliamento delle competenze previsto dalla riforma.

Le stesse esigenze di rappresentatività e funzionalità richiedono inoltre la presenza nel CNEL, accanto ai massimi rappresentanti delle categorie produttive, di autorevoli membri che possano svolgere con continuità il proprio lavoro.

Per quanto attiene agli esperti, nello spirito dell'articolo 99 della Costituzione e, quindi, tenuto conto delle finalità istituzionali del CNEL, essi sono stati individuati e definiti come « qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica ».

E' emersa poi l'opportunità di una tripartizione dei medesimi in: esperti nominati direttamente dal Presidente della Repubblica; esperti proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che siano espressione di consigli nazionali e superiori od organismi consultivi e tecnici dei Ministeri; ed esperti che siano espressione di organismi nazionali operanti nel campo economico-sociale, della ricerca e della cultura.

Per quanto attiene alle categorie produttive, ne sono state enucleate tre, specificando che esse sono quelle produttrici di beni e di servizi, nell'ambito dei settori privato e pubblico:

- a) lavoratori dipendenti;
- b) imprese;
- c) lavoratori autonomi (intesi come forze produttive in cui coesistano i caratteri di impresa e di prestazione d'opera).

E' parso, altresì, opportuno procedere ad una sub-ripartizione delle categorie produttive che è basata, o andrà basata, anche su criteri riferiti all'indice occupazionale e al valore aggiunto dei singoli settori.

Sia per i lavoratori dipendenti che per le imprese sono stati indicati i settori in cui si articola l'attività economica (agricoltura e pesca, industria, commercio e turismo, servizi, questi ultimi comprensivi comunque del trasporto, del credito e delle assicurazioni, nonché, limitatamente ai lavoratori dipendenti, della pubblica amministrazione).

Per i lavoratori dipendenti il numero dei rappresentanti dei diversi settori non è stato — sulla base di una modifica approvata dall'Assemblea — numericamente indicato.

Per le imprese il numero dei rappresentanti dei diversi settori produttivi è stato definito in via convenzionale, lasciando del tutto indeterminate solo le sub-ripartizioni del settore dei servizi.

Per i lavoratori autonomi sono state individuate le tradizionali categorie esistenti (coltivatori diretti, artigiani, liberi professionisti e cooperatori) e ripartito il numero complessivo.

Con riferimento alla categoria produttiva delle imprese, si è ritenuto di non dover stabilire una ripartizione fissa della rappresentanza tra imprese private e imprese pubbliche e a partecipazione statale. Ciò per non reintrodurre quei presupposti di una rapida obsolescenza più volte lamentati per la legge istitutiva del Consiglio.

Infatti il confine tra privato e pubblico, soprattutto nel caso delle imprese a partecipazione statale, non risulta essere determinabile a priori in quanto di per sé suscettibile di imprevedibili modificazioni nell'uno o nell'altro senso.

E' quindi parso opportuno evitare per ciascuno degli indicati settori (agricoltura, industria, commercio e turismo, servizi) una ulteriore specificazione quantitativa tra privato e pubblico che avrebbe preteso di cristallizzare una realtà in continuo e rapido divenire. La garanzia di questo adeguamento sta comunque nella procedura di cui all'articolo 9.

Un discorso a parte meritano gli enti di gestione delle partecipazioni statali.

L'opportunità di menzionare espressamente i tre enti di gestione (IRI, ENI, ed EFIM), attribuendo loro una collocazione nell'ambito della rappresentanza delle imprese, appare motivata dalla loro stessa natura di enti pubblici economici polisettoriali, cui sono attribuite responsabilità preminenti in attività industriali e di servizi di grande rilievo per l'economia del Paese.

Con gli articoli 8 e 9 si è provveduto a disciplinare la procedura di nomina dei membri del CNEL.

Il procedimento tende a consentire la presenza nel CNEL dei rappresentanti delle categorie produttive organizzate. Occorre precisare in tal senso che l'espressione « categoria », senza aggettivazioni, è adottata anche dall'articolo 39 della Costituzione, il quale, come è noto, prevede che i sindacati registrati possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

La legge del 1957 stabilì un collegamento fra questa norma e l'articolo 39, laddove afferma che il sistema di designazione dei rappresentanti sindacali in seno al CNEL da essa previsto è considerato provvisorio in attesa dell'« entrata in vigore della legge per l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione ».

Allo stato dei fatti, comunque, l'individuazione delle categorie produttive non può non conseguirsi, ai fini delle designazioni, che con criteri empirici, anche se con rigore metodologico.

Le organizzazioni abilitate alle designazioni, in cui le categorie produttive trovano la loro identificazione sociale, sono quelle sindacali a carattere nazionale, il cui grado di maggiore rappresentatività deve essere valutato con elementi il più possibile obiettivi e nell'ambito di un procedimento amministrativo il più possibile definito.

Sotto tale profilo, si è riscontrata la vulnerabilità dell'attuale procedimento previsto per i rappresentanti dei lavoratori autonomi e dipendenti e dei datori di lavoro (*ex* articolo 3 della legge n. 33 del 1957).

L'esigenza di un rinnovamento si è in concreto evidenziata in questi anni in occasione delle numerose pronunce giurisdizionali di annullamento delle nomine dei rappresentanti sindacali e imprenditoriali in seno al CNEL.

Si è definito così un procedimento che da un lato elimini ogni tipo di incertezza o assenza di coordinamento procedimentale e dall'altro si presenti sufficientemente garantito per le parti sociali.

Il procedimento è caratterizzato dalla sua preventività rispetto alla tutela giurisdizionale.

Sotto il profilo sostanziale, l'aspetto innovatore riguarda la diversa e più rilevante posizione giuridica nel procedimento delle organizzazioni delle categorie produttive.

Infatti l'iniziativa del procedimento di designazione, anziché essere di ufficio, è rimessa alle stesse organizzazioni, le quali, ove ritengano di essere maggiormente rappresentative, sono tenute ad effettuare alla Presidenza del Consiglio, entro nove mesi dalla scadenza della « consiliatura », le designazioni dei propri rappresentanti.

Avverso la decisione del Presidente del Consiglio, che « definisce l'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative », si può presentare ricorso, nel quale le organizzazioni interessate devono fornire gli elementi dai quali sia desumibile il proprio grado di rappresentatività (strutture organizzative, consistenza numerica, partecipazione alle controversie di lavoro, eccetera). Il Presidente, udite le parti, decide su deliberazione del Consiglio dei Ministri entro il termine di 45 giorni.

Una specifica indicazione si è resa necessaria per quelle imprese a carattere nazionale a gestione pubblica (ENEL, ad esempio), che non essendo sindacalmente rappresentate si sarebbero trovate ad essere prive dei soggetti aventi diritto alla designazione. L'Iri, l'ENI e l'EFIM, invece, sono stati sottratti al procedimento ordinario stabilendosi che le relative designazioni sono effettuate dai rispettivi organi deliberanti.

Per la nomina del Presidente (art. 10) è stata sostanzialmente confermata la disciplina contenuta nell'articolo 4 della legge del 1957.

Si è ritenuto solo opportuno disciplinare espressamente le ipotesi di *vacatio* (decesso, dimissioni o decadenza del Presidente), attribuendo le funzioni vicarie — mutuando la norma dal Regolamento della Camera dei deputati — al Vice Presidente più anziano per elezione, ossia al Vice Presidente che da più tempo ricopre tale incarico e, nel caso in cui i Vice Presidenti abbiano una pari anzianità nelle funzioni, al più anziano di età.

Con l'articolo 11 si è provveduto, senza particolari innovazioni rispetto alla legge del 1957, alla previsione legislativa di

due Vice Presidenti, eletti direttamente dall'Assemblea, rinviandone solo la disciplina di nomina alle modalità da stabilirsi in sede regolamentare (*ex art. 20*), e dell'Ufficio di Presidenza.

L'articolo 12 disciplina la durata del Consiglio e il procedimento di sostituzione dei consiglieri deceduti, dimissionari o decaduti.

Relativamente alla durata del Consiglio, essa è fissata in cinque anni, come del resto già stabilito nella legge.

In ordine al procedimento di sostituzione dei consiglieri deceduti, dimissionari o decaduti, il citato articolo 12 si differenzia dalle norme precedenti in quanto la sostituzione dei consiglieri rappresentanti delle categorie produttive non implica la rinnovazione dell'intero procedimento di nomina.

Quanto all'articolo 13, l'unica novità rispetto alla legge del 1957 riguarda la incompatibilità formalmente fissata tra membro del CNEL e membro del Parlamento europeo o del Governo.

Nello stesso articolo 13 viene confermata la norma — diretta a tutelare l'autonomia ed il prestigio del consigliere — del divieto del mandato imperativo.

Con l'articolo 14 viene attribuita al regolamento — come già oggi previsto — la fissazione di tutte le norme relative alla posizione giuridica e al trattamento economico sia del Presidente che dei consiglieri.

Con l'articolo 15 viene fissata la norma relativa al procedimento di formazione della volontà collegiale del CNEL.

A tale riguardo, proprio per la natura assembleare dell'organismo e per la sua posizione costituzionale, è apparso opportuno uniformarsi al principio generale (salvo la specifica disciplina che potrà essere adottata in sede di regolamentazione interna) contenuto nell'articolo 64 della Costituzione per la formazione della volontà collegiale delle Camere.

Fissato quindi il principio della maggioranza nei termini in cui lo fissa la Costituzione, il comma secondo, relativo al dissen-

so che si manifesti da parte di minoranze, tende a risolvere in modo radicale il problema della puntuale registrazione delle posizioni discordanti, che siano chiaramente manifestate ed evidenziate in sede di discussione e di votazione da parte dell'Assemblea, stabilendo formalmente che esse devono essere comunicate ai destinatari della pronunzia del CNEL.

Fermo restando quanto potrà essere ulteriormente stabilito dal regolamento, la puntuale registrazione anche a fini esterni del dissenso di minoranze tende a fugare ogni preoccupazione circa temute forme di « sopraffazione » di maggioranze più o meno occasionali ed esalta il ruolo istituzionale del CNEL.

L'articolo 16 contempla l'articolazione in Commissioni del CNEL. E' apparsa opportuna la loro menzione nel testo legislativo, anche se la disciplina di dettaglio in ordine alla loro istituzione, competenza e composizione è rimessa all'autonomia regolamentare del CNEL.

Con l'articolo 17, si è accettato il principio della pubblicità delle sedute e degli atti del CNEL, ferma restando la facoltà di deroga da parte dell'Assemblea al suddetto principio ogni qual volta venga ritenuto necessario.

L'articolo 18 prevede, rispetto alla legge del 1957, che possono intervenire alle riunioni del CNEL non solo i membri del Governo e i Presidenti delle Commissioni delle Camere, ma anche i Presidenti dei Consigli e delle Giunte delle Regioni e delle Provincie autonome, nonché i parlamentari europei italiani.

In tema di acquisizioni istruttorie lo stesso articolo 18 disciplina, secondo quanto in parte già fissato dalla legge del 1957, le *hearings* e la richiesta di dati e informazioni, nonché riproduce quanto già disposto in tema di documentazione attraverso convenzioni o incarichi di studio relativamente ad organismi e a persone particolarmente specializzate e qualificate.

Viene prevista, infine, con l'articolo 19 la forma della convocazione straordinaria del CNEL su richiesta di un terzo dei suoi componenti.

All'articolo 20 è disciplinato il potere regolamentare del Consiglio.

L'innovazione da segnalare è la previsione di una potestà regolamentare che, a seconda delle materie, si esercita attraverso due diversi tipi di procedimento: uno interno al CNEL, l'altro ad esso esterno.

Infatti, per le materie attinenti all'ordinamento funzionale del CNEL, cioè strettamente correlate all'esercizio delle sue funzioni istituzionali, alle modalità di organizzazione e di svolgimento dell'attività dell'organo assembleare, il regolamento è adottato con la sola deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti.

Per materie tassativamente previste e, in particolare, per le norme sulla tenuta dell'albo dei designati negli organismi pubblici (art. 6), per quelle sulla posizione giuridica e sul trattamento economico del Presidente e dei consiglieri (art. 14) e per quelle che disciplinano la contabilità (art. 21) il regolamento, come già previsto per queste due ultime materie dall'attuale legge, adottato sempre a maggioranza assoluta dall'Assemblea, si caratterizza come uno strumento normativo « esterno » al Consiglio, dato che l'atto deliberativo è sottoposto all'approvazione del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio.

Con l'articolo 21 si ripropone, senza sostanziali modifiche, quanto già previsto dalla legge 25 luglio 1959, n. 593, in tema di stato di previsione della spesa e di rendiconti, la cui approvazione è riservata alla competenza del CNEL stesso, che provvede successivamente alla trasmissione dello stato di previsione alle Camere e al Governo e del rendiconto alla Corte dei conti.

Con l'articolo 22 si ripropone l'attuale normativa relativa al Segretario generale del CNEL, mentre si innova rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente e dalla stessa legge n. 312 del 1980, che operava un particolare rinvio al regolamento per l'ordinamento degli uffici e del personale del CNEL.

Si è voluto definire un ordinamento che, nascendo da un incontro di volontà tra il CNEL, che ha una sua autonomia pro-

positiva, e il Governo, che può averne una propria, tende a disciplinare uffici, organici e stato giuridico ed economico di una struttura amministrativa che deve essere caratterizzata da personale fornito di particolari competenze e professionalità.

L'articolo 23 si riferisce agli oneri finanziari, definiti in 300 milioni su base annua, valutati in relazione al solo incremento del numero dei consiglieri.

L'articolo 24 disciplina il regime transitorio.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

#### *(Attribuzioni del CNEL)*

La presente legge disciplina le attribuzioni, la composizione ed il funzionamento del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), previsto dall'articolo 99 della Costituzione e istituito con la legge 5 gennaio 1957, n. 33.

Nelle materie che comportano indirizzi di politica economica, finanziaria e sociale ed in quelle di interesse generale che rientrano nell'ambito dell'economia e del lavoro, il CNEL:

- a) esprime pareri al Parlamento, al Governo, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano;
- b) ha iniziativa legislativa;
- c) contribuisce all'elaborazione della legislazione;
- d) esercita tutte le altre funzioni ad esso attribuite dalla legge.

### Art. 2.

#### *(Attività consultiva)*

Al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro possono richiedere pareri, nelle materie di cui al precedente articolo 1:

ciascuna Camera, secondo le norme del proprio Regolamento;

il Governo, su richiesta fatta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro competente;

le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano — nelle materie che rientrano nella loro potestà normativa — su richiesta fatta, previa deliberazione degli organi competenti, dal Presidente della Giunta.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri — salvo che non ricorrano motivate ragioni di urgenza — prima di sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri disegni di legge che prevedano modificazioni strutturali di vasta portata 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'articolo 117 della Costituzione, richiede il parere al CNEL.

Il CNEL ha l'obbligo di esprimere il parere entro il termine fissato, salvo che, su sua richiesta, non sia concessa proroga.

I pareri resi alle Camere sono da queste pubblicati secondo le norme dei rispettivi Regolamenti. I pareri resi al Governo sono comunicati alle Camere dallo stesso Governo all'atto della presentazione dei provvedimenti sui quali sono stati richiesti. I pareri resi alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano sono pubblicati secondo le norme dei rispettivi ordinamenti.

Sono esclusi dalla competenza consultiva del CNEL i progetti relativi agli stati di previsione dell'entrata e della spesa dei Ministeri e ai conti consuntivi.

### Art. 3.

#### *(Iniziativa legislativa)*

Il CNEL, nelle materie di cui all'articolo 1, ha facoltà di proporre alle Camere disegni di legge, purché ne sia stata prima formalmente decisa la presa in considerazione dal CNEL secondo le norme previste dal regolamento di cui all'articolo 20.

I disegni di legge sono trasmessi dal Presidente del CNEL

al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, nei dieci giorni successivi alla ricezione, li invia ad uno dei due rami del Parlamento.

L'iniziativa legislativa del CNEL non può essere esercitata su argomenti sui quali una Camera o il Governo abbiano richiesto il parere del CNEL, oppure il Governo abbia già presentato al Parlamento un disegno di legge. L'iniziativa legislativa del CNEL non può essere esercitata per le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per le leggi tributarie.

La sospensione del diritto di iniziativa legislativa da parte del CNEL, di cui al comma precedente, dura fino a sei mesi dopo l'avvenuta pubblicazione della relativa legge o dopo il rigetto del disegno di legge da parte di uno dei due rami del Parlamento o dopo un anno dalla formulazione del parere.

#### Art. 4.

##### *(Contributo all'elaborazione della legislazione)*

Per contribuire all'elaborazione della legislazione economica e sociale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro di propria iniziativa formula osservazioni e proposte e, di propria iniziativa o su richiesta delle Camere, del Governo o delle Regioni, compie studi ed indagini.

Tali atti vengono trasmessi direttamente al Governo nonché alle Camere e alle Regioni, che ne disciplinano le modalità di utilizzazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

Nelle materie di cui all'articolo 1 il CNEL può altresì far pervenire alle Camere ed al Governo i contributi che ritiene opportuni anche in riferimento all'attività delle Comunità europee e di organismi internazionali ai quali l'Italia partecipa.

A tal fine il CNEL mantiene contatti con i corrispondenti organismi delle Comunità europee e degli altri Stati.

In sede di attuazione delle leggi nelle materie di cui all'articolo 1 della presente legge, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro può, di propria iniziativa, formulare proposte al Parlamento e al Governo.

## Art. 5.

*(Archivio dei contratti)*

E' istituito presso il CNEL l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro.

Il deposito è obbligatorio ed ha finalità conoscitive e conservative, anche allo scopo di consentire la pubblica consultazione. Per fini probatori, copie autentiche dei medesimi contratti o accordi debbono essere depositate presso la cancelleria della Corte di cassazione o, nel caso di accordi di ambito locale, presso le cancellerie delle Corti di appello competenti per territorio.

Le modalità di collaborazione alla formazione della documentazione raccolta a cura dell'archivio di cui al primo comma del presente articolo, sia da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, sia da parte dell'ISTAT e di altri organismi pubblici interessati, saranno disciplinate con successivo regolamento, che dovrà essere adottato con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il CNEL.

Il CNEL, sulla base di una ricognizione e comparazione periodica, almeno triennale, degli assetti normativi e retributivi espressi dai contratti collettivi, approva un rapporto sullo stato e sulle tendenze della politica delle retribuzioni e delle discipline contrattuali. Il rapporto è trasmesso alle Camere e al Governo.

## Art. 6.

*(Designazione di rappresentanti delle categorie produttive e di componenti in organismi pubblici a carattere nazionale)*

Il CNEL designa componenti di organismi pubblici secondo quanto previsto dalle leggi che gli attribuiscono il relativo potere. Le suddette designazioni vengono trasmesse al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro competente entro dieci giorni dalla deliberazione dell'Assemblea del CNEL adottata nelle forme e nei modi previsti dal regolamento di cui all'articolo 20.

Quando la legge stabilisce che sia assicurata in organismi pubblici la presenza di rappresentanti delle categorie produttive, le organizzazioni interessate trasmettono al CNEL l'elenco dei propri rappresentanti secondo le modalità fissate dal regolamento di cui all'articolo 20.

Il CNEL pubblica annualmente l'elenco degli organismi di cui al presente articolo, nonché la lista dei nominativi dei rappresentanti delle categorie ivi presenti.

## Art. 7.

### *(Composizione del Consiglio)*

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto di esperti e rappresentanti delle categorie produttive, in numero di 120, oltre il Presidente, ed è ripartito come segue:

n. 26 esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali:

a) n. 8 nominati direttamente dal Presidente della Repubblica;

b) n. 10 proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che siano espressione di consigli nazionali e superiori od organismi consultivi e tecnici dei Ministeri competenti nelle materie di cui all'articolo 1 della presente legge, e comunque del Consiglio nazionale della pubblica istruzione e dei Consigli superiori di statistica, della marina mercantile, dell'agricoltura e delle foreste e dei lavori pubblici;

c) n. 8 proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che siano espressione di organismi nazionali operanti nel campo economico-sociale, della ricerca e della cultura, tra i quali comunque l'Unione accademica nazionale, il CNR, la Banca d'Italia, l'INPS, l'Unioncamere, l'ISTAT;

n. 94 rappresentanti delle categorie produttive di beni e servizi, nei settori pubblico e privato, dei quali n. 42 rappresentanti dei lavoratori dipendenti, n. 17 rappresentanti dei lavoratori autonomi, n. 35 rappresentanti delle imprese.

La rappresentanza dei lavoratori dipendenti, articolata in modo da garantire la rappresentanza dei lavoratori dell'agricoltura e pesca, dell'industria, del commercio e turismo, dei servizi, con particolare riguardo ai settori del trasporto, del credito e delle assicurazioni, nonché della Pubblica amministrazione, è composta da n. 42 rappresentanti, di cui n. 3 in rappresentanza dei dirigenti di azienda.

La rappresentanza dei lavoratori autonomi è così composta:

- n. 5 per i coltivatori diretti;
- n. 5 per gli artigiani;
- n. 4 per i liberi professionisti, sentiti gli ordini professionali;
- n. 3 per le cooperative di produzione e di consumo.

La rappresentanza delle imprese è così composta:

- n. 5 per l'agricoltura e pesca;
- n. 14 per l'industria;
- n. 5 per il commercio e turismo, in modo che sia comunque assicurata una adeguata rappresentanza al settore del turismo;
- n. 8 per i servizi, in modo che sia comunque assicurata una adeguata rappresentanza ai settori del trasporto, del credito e delle assicurazioni;
- n. 1 rappresentante dell'IRI;
- n. 1 rappresentante dell'ENI;
- n. 1 rappresentante dell'EFIM.

#### Art. 8.

##### *(Procedura di nomina degli esperti)*

I membri del CNEL di cui alla lettera a) del precedente articolo sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica.

I membri di cui alle lettere b) e c) sono nominati con de-

creto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Art. 9.

*(Procedura di nomina dei rappresentanti  
delle categorie produttive)*

Nove mesi prima della scadenza del mandato dei membri del Consiglio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri dà avviso di tale scadenza e dei termini di cui al presente articolo, con pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Le organizzazioni sindacali di carattere nazionale, entro trenta giorni dalla pubblicazione dell'avviso nella *Gazzetta Ufficiale*, fanno pervenire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le designazioni dei rappresentanti delle categorie produttive di cui all'articolo 7.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei trenta giorni successivi al termine di cui al precedente comma, uditi i Ministeri interessati definisce l'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e lo comunica a tutte le organizzazioni designanti.

Il ricorso avverso tale atto è presentato dalle organizzazioni, entro trenta giorni dalla comunicazione del medesimo, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne dà comunicazione alle altre organizzazioni interessate.

Nel ricorso, le organizzazioni sono tenute a fornire tutti gli elementi necessari dai quali si possa desumere il grado di rappresentatività, con particolare riguardo alla ampiezza e alla diffusione delle loro strutture organizzative, alla consistenza numerica, alla loro partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro e alle composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro.

Analoga documentazione, a tutela dei propri interessi, pos-

sono fornire entro i successivi trenta giorni dalla notifica del ricorso le organizzazioni controinteressate.

Il ricorso è deciso, udite le parti, entro quarantacinque giorni con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, su deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Le norme di cui al presente articolo si applicano anche alle imprese a carattere nazionale a gestione pubblica, non rappresentate da organizzazioni sindacali, le quali intendano procedere a designazioni nell'ambito della rappresentanza delle imprese. In caso di ricorso gli interessati sono tenuti a fornire tutti gli elementi necessari dai quali si possa desumere il proprio grado di rappresentatività nel settore di appartenenza, con particolare riferimento al valore aggiunto e all'indice occupazionale.

Le disposizioni di cui ai precedenti commi non si applicano ai rappresentanti dell'IRI, dell'ENI e dell'EFIM, le cui designazioni sono effettuate dai rispettivi organi deliberanti, nonché ai rappresentanti dei liberi professionisti, le cui designazioni sono effettuate sentiti i rispettivi ordini professionali.

I membri rappresentanti delle categorie produttive sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

#### Art. 10.

##### *(Presidente)*

Il Presidente del CNEL è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Il Presidente dura in carica cinque anni e può essere riconfermato.

In caso di decesso, dimissioni o decadenza del Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, fino a quando non sia nominato il nuovo Presidente, le funzioni sono svolte dal Vice Presidente più anziano per elezione o, in caso di pari anzianità elettorale, dal più anziano per età.

Art. 11.

*(Vice Presidenti e Ufficio di presidenza)*

Il CNEL elegge fra i suoi componenti due Vice Presidenti nei modi previsti dal regolamento di cui all'articolo 20.

Il Presidente e i Vice Presidenti costituiscono l'Ufficio di presidenza.

Art. 12.

*(Durata del Consiglio e sostituzione dei consiglieri)*

I membri del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro durano in carica cinque anni e possono essere riconfermati.

In caso di decesso, dimissioni o decadenza di un membro esperto, la nomina del consigliere è effettuata, entro trenta giorni dalla comunicazione del Presidente del CNEL all'organo designante o che lo ha nominato, nelle stesse forme in cui il consigliere deceduto, dimissionario o decaduto è stato nominato e con le modalità di cui al precedente articolo 7.

In caso di decesso, dimissioni o decadenza di un membro rappresentante delle categorie produttive, la nomina del consigliere è effettuata, entro trenta giorni dalla comunicazione del Presidente del CNEL all'organizzazione od organo designante, cui era stato attribuito il rappresentante da surrogare, sulla base della designazione da parte della stessa organizzazione od organo e con le modalità di cui all'articolo 9.

In ogni caso la durata in carica del nuovo consigliere non può eccedere quella del Consiglio.

Art. 13.

*(Decadenza e incompatibilità)*

Per la nomina a Presidente e a componente del Consiglio è necessario avere il godimento dei diritti civili e politici. La loro

perdita comporta la decadenza dalla carica nella stessa forma prevista per l'atto di nomina.

La qualità di Presidente e componente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è incompatibile con quella di membro del Parlamento nazionale ed europeo, del Governo e di Consigli o Assemblee regionali.

I membri del Consiglio non possono essere vincolati da mandato imperativo.

#### Art. 14.

*(Posizione giuridica, indennità, diaria di presenza e rimborso delle spese dei membri del CNEL)*

Per quanto non previsto dalla presente legge, il regolamento di cui all'articolo 20 disciplina la posizione giuridica del Presidente, dei Vice Presidenti e dei consiglieri, specie con riferimento ai rapporti tra il CNEL e le altre istituzioni pubbliche, nonché le indennità, le diarie di presenza e il rimborso delle spese ad essi spettanti.

#### Art. 15.

*(Deliberazioni del CNEL)*

Le deliberazioni del CNEL non sono valide se non è presente la maggioranza dei suoi componenti in carica e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che il regolamento non prescriva altrimenti e salvo quanto stabilito nel successivo articolo 20.

Qualora in sede di votazione finale si manifestino posizioni discordanti, di esse si dà formale comunicazione, contestualmente alla pronuncia, agli organi destinatari della stessa.

Le norme del presente articolo si applicano anche alle deliberazioni adottate in via definitiva dalle Commissioni con la procedura prevista dall'ultimo comma del successivo articolo 16.

Art. 16.

*(Commissioni)*

Il CNEL si articola in Commissioni. Le modalità di costituzione e funzionamento delle stesse sono disciplinate dal regolamento di cui al successivo articolo 20.

Le Commissioni trattano gli argomenti che sono ad esse assegnati e riferiscono all'Assemblea, che delibera.

Le Commissioni possono, tuttavia, deliberare definitivamente su determinati argomenti, secondo quanto disposto dal regolamento, salvo che un decimo dei componenti in carica del Consiglio o un quinto dei componenti delle Commissioni non chieda che l'argomento sia sottoposto all'Assemblea.

Art. 17.

*(Pubblicità delle sedute e degli atti del CNEL)*

Le sedute del CNEL sono pubbliche, salvo che venga deciso diversamente dall'Assemblea.

Il regolamento disciplina le forme di pubblicità degli atti del CNEL.

Art. 18.

*(Interventi ai lavori del CNEL e acquisizioni istruttorie)*

Alle riunioni dell'Assemblea e delle Commissioni del CNEL hanno facoltà di intervenire senza diritto di voto i Presidenti delle Commissioni parlamentari, i membri del Governo, i Presidenti dei Consigli o Assemblee e delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché i deputati italiani al Parlamento europeo.

Il CNEL può invitare alle riunioni dell'Assemblea e delle Commissioni membri del Governo, del Parlamento, dei Consigli o Assemblee delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché i deputati italiani al Parlamento europeo.

Il CNEL può chiedere di sentire rappresentanti delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici.

Le Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici sono tenute a fornire, per il tramite dei competenti Ministeri, le informazioni e i dati richiesti dalla Presidenza del CNEL nelle materie di sua competenza.

Il CNEL può stipulare convenzioni con Amministrazioni statali, con enti pubblici e con privati per il compimento delle indagini occorrenti ai fini della documentazione dei problemi sottoposti all'esame degli organi consiliari.

Gli incarichi temporanei per studi ed indagini, di cui all'articolo 5 della legge 4 novembre 1965, n. 1246, sono conferiti ad esperti anche estranei all'Amministrazione dello Stato con provvedimento del Presidente del CNEL, sentito il comitato di presidenza e nei limiti di spesa annualmente stabiliti. Il relativo provvedimento determina la durata dell'incarico e la misura del compenso.

#### Art. 19.

##### *(Convocazioni)*

Il CNEL si riunisce su convocazione del suo Presidente, secondo le norme del regolamento di cui al successivo articolo 20, o su richiesta di un quarto dei suoi componenti.

#### Art. 20.

##### *(Regolamenti)*

L'attività del CNEL è disciplinata con regolamento, approvato dall'Assemblea con la maggioranza assoluta dei componenti in carica. La stessa maggioranza è richiesta per ogni modifica da apportare al regolamento.

Limitatamente alle materie contemplate dagli articoli 6, 14 e 21 della presente legge, i relativi regolamenti, adottati con le modalità di cui al primo comma, sono approvati, su proposta

del Presidente del Consiglio dei Ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

#### Art. 21.

##### *(Stato di previsione della spesa e rendiconti)*

L'assegnazione al CNEL per le spese del suo funzionamento è iscritta in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Nei limiti dell'assegnazione stabilita, il CNEL provvede all'approvazione dello stato di previsione delle spese e alla gestione della spesa sulla base del regolamento di cui all'articolo 20.

L'Assemblea approva ogni anno lo stato di previsione della spesa, che è comunicato alle Camere e al Governo entro dieci giorni.

Il rendiconto a chiusura di ogni esercizio è trasmesso alla Corte dei Conti.

#### Art. 22.

##### *(Segretario generale e uffici)*

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ha un Segretario generale, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Presidente del CNEL.

Il Segretario generale è preposto ai servizi del Consiglio ed esercita le funzioni che gli sono attribuite dall'Ufficio di presidenza.

L'ordinamento degli uffici, la dotazione organica e lo stato giuridico ed economico del personale dipendente sono disciplinati, in aderenza alle peculiari funzioni di assistenza tecnica all'Assemblea e agli altri organi consiliari, con decreto del Presi-

dente della Repubblica adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e su conforme parere del CNEL.

Con le stesse norme è disciplinato lo stato giuridico ed economico del Segretario generale.

#### Art. 23.

##### *(Onere finanziario)*

L'onere derivante dall'attuazione della presente legge è valutato in lire 300 milioni in ragione d'anno.

Alla spesa di lire 50 milioni relativa all'anno 1982 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo n. 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario medesimo, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento «Finanziamento dei partiti politici».

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

#### Art. 24.

##### *(Disposizioni transitorie)*

In sede di prima applicazione, le designazioni di cui all'articolo 9 dovranno pervenire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri entro un mese dall'entrata in vigore della presente legge.

Fino all'emanazione del provvedimento di cui all'articolo 22, restano in vigore le norme regolamentari emanate ai sensi dell'articolo 17 della legge 5 gennaio 1957, n. 33, e successive modificazioni e integrazioni, nonché le norme legislative e regolamentari relative allo stato giuridico ed economico del Segretario generale e del personale del CNEL.



## DISCORSI

*del Presidente Andreotti e del Presidente Storti all'insediamento  
del CNEL per il quinquennio 1976-1981*



## Discorso del Presidente del Consiglio, on. Giulio ANDREOTTI

Nel 1975, con un Messaggio al Parlamento, il Presidente della Repubblica richiamò la responsabile attenzione di tutti i pubblici poteri perché fossero adottati i provvedimenti opportuni per fronteggiare le situazioni critiche o deficitarie purtroppo esistenti in tanti settori. Tra le adempienze da assolvere era esplicitamente menzionata la ricomposizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Tale impegno fu assunto nel luglio scorso all'atto della formazione del Governo ed è stato puntualmente mantenuto.

Ogni qualvolta si pone fine ad una *prorogatio*, notevole è la soddisfazione per avere restituito normalità ad un ente o ad un istituto. Ma per quel che riguarda il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro la soddisfazione oggi è tanto più viva sia per la lunga attesa (più di sette anni) sia per il particolare momento che l'Italia sta attraversando.

Tale rilievo non disconosce davvero la laboriosità del Consiglio anche dopo la scadenza del 1969 e dopo la morte del Presidente Campilli, alla cui memoria invio un reverente pensiero. Appartengono a questo ultimo periodo sette pareri, 26 osservazioni e proposte e l'importante indagine sul problema dei fitti. Dobbiamo esserne grati ai consiglieri e per essi ai vicepresidenti Rizzo e Simoncini.

E rivolgiamo un augurio di fervida attività al Presidente Bruno Storti e ai nuovi membri di questo importante consesso, grati a quanti hanno superato l'eccezionale pregiudiziale riguardante la priorità di una riforma sulla cui necessità più o meno tutti sono concordi. Si è saggiamente convenuto che la sede più adatta per elaborare e presentare uno schema di aggiornamento e di modifiche del CNEL non fosse che il Consiglio stesso nella pienezza della sua composizione. Ed è un compito che formalmen-

te vi affidiamo, nella consapevolezza che i profondi mutamenti della società italiana successivi al 1957 — quando fu finalmente approvata la legge di ordinamento — richiedano una differente composizione del Consiglio, ferma restando la sua precisa collocazione costituzionale.

Dobbiamo rendere omaggio alla lungimiranza dell'Assemblea Costituente che, intuendo quale determinante importanza avrebbero avuto nella situazione italiana i problemi dell'occupazione e dello sviluppo economico, mise a disposizione del Parlamento e del Governo un autorevole organo di qualificata consulenza.

Più di quaranta anni prima, partecipando al Consiglio Superiore del Lavoro creato nel 1902, l'onorevole Filippo Turati, dopo aver suscitato grande emozione per aver rivolto pubblicamente il suo saluto alla controparte sociale ed anche al rappresentante del Governo, affermò che nella fase che il Paese stava attraversando vi era: « un interesse comune fra tutte le classi in lotta che è limite e misura all'azione di ciascuno ». E questo interesse era che le industrie fiorissero, che cioè — sono parole testuali — « prosperasse l'albero di cui avrebbero dovuto disputarsi l'ombra e il frutto ».

Erano questi i sentimenti con i quali i delegati operai si affacciavano a quello che con tanta esattezza veniva definito il compito comune.

Mi sembra densa di significato questa citazione che vorrei, *mutatis mutandis*, affidare auguralmente al vostro Consiglio, atteso che il far prosperare l'albero dell'economia italiana liberandolo dal soffocamento dell'inflazione è oggi un compito di grande attualità e di indifferibile urgenza.

E desidero aggiungere due considerazioni.

La necessità di una più penetrante e diffusa conoscenza nell'opinione pubblica delle condizioni effettive della realtà economica, finanziaria e monetaria si appalesa ogni giorno più irrinunciabile. Non è possibile altrimenti ottenere quei comportamenti di convinta partecipazione su cui si fonda un regime autenticamente democratico.

Nel supplire alle gravi carenze esistenti, formative e informative, voi potete avere un ruolo decisivo.

Le contrapposte parti sociali, che sono qui rappresentate con l'auspicata autorevolezza, continueranno a dibattere in altra sede le questioni contrattuali e le normative pattizie. Ma è fuor di dubbio l'apporto che ciascuno di voi potrà dare, così nell'esame dei disegni di legge che vi verranno sottoposti o che sarete voi a voler proporre, come nelle discussioni e nelle analisi più generali.

Le leggi economiche fondamentali hanno una loro relativa rigidità; e se per insufficiente consapevolezza o per colpevole negligenza talvolta se ne prescinda, non tardano a svilupparsene conseguenze, talvolta gravissime.

Se nel passato si fosse sempre chiesto il parere del CNEL Governi e legislatori — cui pur compete la sintesi politica — avrebbero forse evitato alcuni errori e servito meglio anche la causa della socialità, alla quale certamente siamo tutti sensibilissimi. D'ora innanzi dovremo agire diversamente; e nessuno è autorizzato a pensare che questo intralcerà o ritarderà una saggia ed efficace produzione di norme e di provvedimenti.

La seconda notazione riguarda l'esigenza del recupero di una programmazione economica, dopo le molteplici esperienze del passato. Un vostro illuminato parere in proposito sarà di grande utilità; e potrà anche aiutare a saldare la programmazione nazionale con quella comunitaria europea e con quelle regionali, superando due dei punti più deboli della dialettica politica e delle istituzioni.

Signor Presidente della Repubblica,

Signori,

non ho creduto — perché tutti ne siamo ben al corrente — di utilizzare questa solenne circostanza inaugurale per parlare in dettaglio delle minacciose strette da cui stiamo cercando di uscire e per le quali abbiamo già adottato non superficiali misure, rispettando rigorosamente il campo delle autonomie contrattuali delle parti sociali alle quali abbiamo chiesto collaborazione, senza peraltro intendere di caricarle di responsabilità generali che non sono loro proprie e che esse non hanno il dovere di assumere: Governo e Parlamento infatti non debbono mai sottrarsi

al dovere di decidere su questioni che siano tali da condizionare la sicurezza di vita degli italiani. E' un dovere che direttamente scaturisce dalla tremenda responsabilità del suffragio universale.

Anche per questo, il Governo e il Parlamento confidano, signori del Consiglio, sull'apporto della vostra competente ed appassionata consulenza.

## **Discorso del Presidente del CNEL, on. Bruno STORTI**

si apre con l'Assemblea odierna il IV periodo di attività del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Desidero innanzitutto formularLe, Signor Presidente, anche a nome dell'Assemblea, il più deferente saluto e il più vivo ringraziamento per la Sua presenza che onora questa cerimonia attribuendole quella rilevanza politica e istituzionale, da Lei anche recentemente segnalata, e che le nuove prospettive aperte dalla realtà economica e sociale hanno già delineato.

Anche a nome del Consiglio ringrazio i Presidenti del Senato e della Camera, Senatore Fanfani e Onorevole Ingrao, il Presidente del Consiglio Onorevole Andreotti, in modo particolare per le cose che ci ha detto poc'anzi, i Membri del Governo, i rappresentanti delle Supreme Magistrature, tutte le altre Autorità che con la loro presenza danno prestigio, innanzi al Paese, a questa cerimonia.

Un vivo cordiale benvenuto va inoltre ai colleghi di questo Consiglio, ai vecchi e nuovi membri. A coloro che non sono tornati a sedere su questi banchi esprimo il più grato apprezzamento per il contributo da essi dato e per l'opera preziosa da essi svolta.

Infine, ritengo che il nostro pensiero si debba rivolgere grato e commosso alla memoria dei Presidenti del CNEL scomparsi, Ruini e Campilli, che tanto saggiamente ed efficacemente operarono alla guida di questo organismo.

L'Assemblea odierna si insedia a circa 20 anni di distanza, per l'esattezza 19, dal suo primo insediamento e quindi dall'inizio dell'attività del CNEL. E' certamente una esperienza — per durata, attività sviluppata, risultati ottenuti e per il periodo economico-sociale durante il quale si è svolta — interessante e che può costituire un'ottima base per un giudizio, anche critico,

sul ruolo del CNEL, ma soprattutto un valido punto di partenza per un rilancio dell'organismo in modo da farlo corrispondere sempre più agli scopi per i quali fu creato e alle attuali esigenze del nostro Paese.

E' proprio a ragione di ciò ed anche di alcune difficoltà che il CNEL ha incontrato sul suo cammino, specie nell'ultimo periodo della sua attività, che sembra necessario in estrema sintesi riassumere il risultato del lavoro del CNEL in questo periodo, sia in termini quantitativi, qualitativi e di tempestività, sia, è bene sottolinearlo, in termini di intuizioni e di prospettiva.

Nel corso della sua attività il CNEL ha emesso 105 pronunce: 41 Pareri e 64 Osservazioni e Proposte; ha svolto anche una Indagine sul problema dei fitti. Inoltre, avvalendosi della sua autonoma facoltà di iniziativa legislativa, predispose nel gennaio 1967 un disegno di legge — che ancora oggi è di particolare attualità nell'odierno dibattito sui problemi economici — sull'« Orario di lavoro ed il riposo settimanale ed annuale dei lavoratori dipendenti ».

Va altresì ricordato che, sin dal 1962, il Consiglio avvertì l'esigenza di seguire l'andamento congiunturale del nostro sistema economico attraverso l'esame semestrale di un « Rapporto » predisposto dall'ISCO, e l'evolversi dei principali fenomeni della nostra società, mediante un « Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese », elaborato dal CENSIS.

Parimenti interessante è il concorso che il CNEL ha dato all'esame di situazioni economiche di carattere generale. Fra l'altro sono da ricordare: la « Conferenza nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura », organizzata congiuntamente al Ministero dell'Agricoltura; il Convegno sul tema « Programmazione economica europea e programmazione economica nazionale nei Paesi della CEE »; la serie di studi e rilevazioni condotta sul « Sistema distributivo italiano »; l'« Indagine sugli effetti degli investimenti esteri nell'industria italiana », promossa con la collaborazione del Ministero del Bilancio e la partecipazione di enti ed organismi pubblici e privati; ed infine la recente « Conferenza nazionale dell'emigrazione », organizzata congiuntamente dal CNEL e dal Ministero degli Affari Esteri.

Non è questa, oggi, la sede per una dettagliata esposizione di tale attività, peraltro interessante, e che potrà fare oggetto da parte dello stesso CNEL di una più sistematica e articolata valutazione. Mi si consenta soltanto di sottolineare alcune pronunce particolarmente significative ed esemplari, in particolare:

la pronuncia sulla riforma della previdenza sociale (Osservazioni e Proposte sulla riforma della previdenza sociale - ottobre 1963), che, per la sua complessità ed importanza, ha richiesto un ponderoso lavoro di indagini, di studi e di discussioni. Le concrete soluzioni cui il Consiglio pervenne — e che appaiono in gran parte ancora attuali — trovarono larghi consensi sia da parte sindacale che da parte governativa.

Il « Parere sul progetto di programma di sviluppo per il quinquennio 1965-69 », nel quale l'esame dei problemi relativi ai diversi settori fu affidato, in via preliminare, a tutte le Commissioni permanenti del CNEL, ciascuna per la parte di sua competenza, e poi riassunto da un apposito Comitato referente. Detto Parere può considerarsi « esemplare » della tempestività con cui il CNEL può emettere le sue pronunce. Infatti la richiesta pervenne al Consiglio in data 12 febbraio 1961 e il Parere fu trasmesso il giorno 25 del mese successivo.

Il « Parere sulle società finanziarie regionali di sviluppo », del giugno 1973, in quanto, richiesto dal Consiglio Regionale d'Abruzzo a norma dell'art. 13 della legge istitutiva del CNEL, e preceduto da una serie di hearings con rappresentanti delle Regioni, può essere visto come un aspetto significativo di un rapporto auspicabilmente meno episodico tra le Regioni ed il CNEL.

Vanno, infine, segnalati taluni pareri legislativamente previsti come obbligatori: l'uno riguardante la « Relazione conclusiva della Commissione ministeriale per la revisione ed armonizzazione dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti » (ottobre 1963); l'altro concernente la « Relazione della Commissione ministeriale di indagine sullo stato e lo sviluppo della pubblica istruzione in Italia » (gennaio 1964); ed infine il « Parere sul metodo di determinazione dei prezzi dei prodotti petroliferi » (luglio 1973).

E' certamente idonea questa pur sommaria esposizione, con le opportune sottolineature, a testimoniare della idoneità e della

capacità del CNEL a corrispondere validamente al suo ruolo, sia per quanto riguarda le risposte ai pareri richiesti dalle Camere e dal Governo a norma dell'art. 8 della legge istitutiva, sia per quanto riguarda le facoltà di iniziativa che gli sono concesse dagli articoli 8 e 10 della stessa legge.

Per quanto attiene al seguito che le pronunce del CNEL hanno avuto nell'azione del Governo e del Parlamento, sarebbe estremamente interessante valutarlo criticamente, ma è molto difficile oggi fare al riguardo un bilancio preciso. Sarà probabilmente utile farlo in prosieguo di tempo, non certo per spirito polemico, ma obiettivamente per radicare anche su ciò un preciso impegno e un orientamento per il futuro.

Viviamo certo una stagione, nella vicenda del nostro Paese, difficile e obiettivamente complessa; ma realisticamente si tratta di difficoltà non insuperabili se ci saranno l'impegno, l'umiltà, il senso di responsabilità, lo spirito di sacrificio e l'ottimismo della volontà.

Il Paese cresce, talvolta tumultuosamente; i singoli, i gruppi, gli interessi, le categorie emergenti spingono, avanzano le loro richieste, talvolta vivacemente e disordinatamente, ma prendono anche coscienza di se stessi, dei valori di giustizia, di libertà che aspirano a veder realizzati, e contemporaneamente, gradualmente, chiedono di partecipare, si responsabilizzano, acquistano consapevolezza e conoscenza dei dati obiettivi della situazione.

Le istituzioni devono recepire, rispondere con uno sforzo sempre più intenso di interpretazione e comprensione a questa spinta dinamica della società.

Un superamento del distacco, talvolta dell'apparente frattura, tra società e istituzioni, è necessario ed è possibile.

E' motivo di ragionevole ottimismo, pur nella gravità della situazione, il crescente consenso e le crescenti manifestazioni di volontà nella difesa di certi valori: democrazia, pluralismo, libertà. Conforta la tendenza a respingere monolitismi o centralismi inaccettabili nella consapevolezza della validità della dialettica, delle diversità, del confronto delle concezioni e delle idee.

E poiché in tale contesto i problemi economici e sociali, la loro soluzione, lo scioglimento dei nodi che essi presentano sono

in primissimo piano nella pur vasta problematica politico-economico-sociale del nostro Paese, il CNEL, anche il CNEL, può e deve dare un contributo al superamento della difficile situazione.

E' da ritenersi particolarmente idonea a tale scopo la sua peculiare natura di organo di rilevanza costituzionale, di istituzione quindi, e, al tempo stesso, la sua qualificata rappresentatività di importanti settori della società reale nelle sue connotazioni sociali, economiche, tecniche e culturali.

Scendendo più al concreto di un possibile ed auspicato rilancio del ruolo e dell'attività del CNEL, ciò che va individuato, è il rapporto difficile e complesso tra forze sociali, istituzioni rappresentative e CNEL. Esso è da rapportarsi direttamente alla crescita di potere delle forze sociali, ossia delle realtà sindacali dei lavoratori e degli imprenditori, che hanno conquistato gradualmente spazi operativi sempre più vasti. Queste realtà si sono mostrate insofferenti ad essere contenute o « ingabbiate », come si dice, in un organismo che avrebbe potuto essere considerato rigido e inidoneo. Esse, infatti, tendono a conquistare e a mantenere, come è avvenuto, posizioni di diretto contatto con le istituzioni rappresentative e più in generale col potere politico.

Una certa visione del ruolo del CNEL, che può averne favorito lo scadimento, è quella di averlo considerato un organismo monopolizzante o quanto meno condizionante della dinamica sindacale che invece si dispiega con notevole vivacità al fine di trovare per suo conto prestigio e forza rappresentativa.

E' evidente che un CNEL così inteso poteva e può rischiare l'asfissia e la paralisi. Doveva e deve essere chiaro — come pare sia ora — che questa struttura istituzionale non tende a incrinarsi, quasi per esorcizzarla, nella realtà rappresentata dalle conquiste operate, anche nel rapporto con le istituzioni, dalle forze sociali.

In sostanza, se il mondo sindacale nella sua dimensione più varia cerca di partecipare dialetticamente alle scelte di politica economica e di politica sociale, di orientarle o di determinarle, esso non potrebbe accettare, come non ha accettato ieri, una se-

de istituzionale esclusiva — come ben sottolineò il Presidente della Repubblica nel suo importante messaggio dell'ottobre 1975 — nella quale essere confinato e relegato.

La verità è che oggi il CNEL può e deve avere una sua capacità di autonomia e di prestigio istituzionale nel quadro di quella problematica economico-sociale che è divenuta prevalente e che richiede stadi sempre successivi di approfondimento, di riflessione e di elaborazione. Non penso che esista un modello di sviluppo ideale e indeformabile; ma non credo neppure che dobbiamo accettare fatalisticamente la degradante realtà della politica del caso per caso, o, se vogliamo, della mera sopravvivenza. C'è da considerare cioè l'esigenza che la problematica economica e sociale esiga oggi più di ieri una sua dignità di dibattito in una idonea sede istituzionale e che questo avvenga nel presupposto di una adesione a tale intento delle forze politiche e perciò delle istituzioni dello Stato, ossia del Parlamento, del Governo, delle Regioni.

C'è certamente, meglio ci potrà essere, un effetto indotto derivante dal funzionamento di questo organismo, ossia il realizzarsi di talune utili decompressioni nel rapporto talvolta difficile tra Governo, Parlamento e Sindacati. Ma questo non è né automatico né obbligatorio.

Rimane invece il fatto che se si vorrà dare dignità al dibattito economico-sociale e ad un tempo una sua maggiore forza, direi anche un suo autentico prestigio, è presumibile pensare che un organismo nel quale sono presenti tutte le forze che rappresentano la società produttiva di oggi e l'esperienza e la cultura che da esse promana, sia in grado di degnamente farsi portatore di una riflessione attenta sia che essa venga richiesta — come auspicabile — dal Parlamento o dal Governo o dalle Regioni, sia nella sua autonomia di dibattito o di iniziativa idonea ad esprimere ponderati punti di vista sulla vasta gamma dei gravissimi problemi che oggi attanagliano la società italiana.

Non certo una sede di soliloqui, dunque, e tanto meno una mera accademia, ma un'assemblea di confronto e di riflessione, di approfondimento comune e di proposta: ecco cosa può essere il CNEL di oggi in vista del rinnovamento di domani.

Questa disponibilità noi la mettiamo al servizio dei nostri naturali interlocutori: del Parlamento, del Governo e delle Regioni.

La tematica sulla quale questo consesso è chiamato da condizioni oggettive ad esprimersi è vastissima.

Non compete a me oggi e da solo indicare quali temi siano più urgenti. L'Assemblea sarà chiamata a pronunciarsi su ciò quanto prima, oltre che sul metodo di lavoro, anche sulla base delle indicazioni che ci verranno dagli organi rappresentativi. Ma senza alcun dubbio è inimmaginabile che il nuovo Consiglio non senta la necessità di affrontare i temi attinenti ai nuovi aspetti che l'esigenza di una programmazione dello sviluppo, sia pure per ampi settori, ha segnalato in questi anni (e in questo senso si espresse il Presidente Andreotti nel discorso programmatico di questo Governo). Né il consesso potrà ignorare il tema di riequilibrio del sistema economico, che passa attraverso la politica per il Mezzogiorno, una lotta decisa contro la sua degradazione sociale e l'esame dei processi di rinnovamento previsti nel quadro di una valutazione globale dei modi di destinazione e di gestione delle risorse pubbliche.

In tal senso il Consiglio dovrà trovare forma e modi per affrontare e collaborare all'elaborazione di un'organica politica dell'energia, dei trasporti, dell'edilizia, apportando utili elementi di conoscenza. Si aggiunga poi che appaiono indispensabili indagini, approfondimenti, elaborazioni concertate di dati certi in materia di occupazione, di lavoro precario e sulla giungla retributiva; nonché contributi e proposte per una politica attiva della manodopera su alcuni aspetti della quale il Parlamento già tanto utilmente dibatte.

Ci accingiamo dunque a questo lavoro con la certezza di assolvere ad un compito che le forze politiche ed i rappresentanti delle massime istituzioni dello Stato, nonché le forze sociali che hanno voluto il rinnovamento di questo organismo, intendono favorire. C'è sostanzialmente la possibilità di realizzare una sincronia nel funzionamento delle istituzioni. Perché, se queste istituzioni — CNEL compreso — volute dalla Costituente, così come oggi concretamente si esplicano, sono in grado di funzionare, riuscendo a dare la dimostrazione della loro vitalità, allora

certamente esse sono destinate a potenziarsi e a dare una consistenza allo sforzo di rinnovamento che è in atto.

Per operare in tale direzione il CNEL ha bisogno di rinnovarsi.

Con la ragionevolezza imposta dal momento presente, ma con la determinazione che tale esigenza comporta, mi sia consentito di sollecitare la riforma del nostro Consiglio.

Le dichiarazioni al riguardo del Capo dello Stato nel suo Messaggio alle Camere del 15 ottobre 1975 e del Presidente del Consiglio nelle dichiarazioni programmatiche esposte alle Camere il 4 agosto 1976 e in quelle odierne, rappresentano la più autorevole garanzia per il realizzarsi di questa esigenza rinnovatrice.

La necessità di questa riforma si accresce di anno in anno anche a causa delle riconosciute trasformazioni che hanno profondamente inciso nella realtà economica e sociale del Paese.

Con uguale, ma immediata sollecitudine è necessario provvedere ad una ristrutturazione dell'apparato organizzativo del Consiglio regolato da norme che debbono considerarsi oggi inadeguate.

Da più legislature sono stati presentati per iniziativa parlamentare progetti di legge per la riforma del CNEL. Quasi tutti i governi degli ultimi anni hanno inserito nei loro programmi la riforma dell'organismo; e al riguardo sono state elaborate proposte approfondite.

Altre serie e meditate iniziative di riforma sono state avanzate da tutte le forze sociali organizzate e rappresentate nel CNEL, imprenditori, lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi.

Signor Presidente, Signori, ho citato tutto ciò, non certo con spirito di rivendica che non ha ragion d'essere e non avrebbe senso di fronte alla generalità dei consensi oggi esistenti sul tema del rinnovamento del Consiglio, ma per far presente l'esistenza di molteplici e preziose indicazioni, certamente idonee a facilitare il compito del legislatore.

Auspichiamo quindi una riforma, fedele al dettato costituzionale nella sua lettera e nel suo spirito, nel pieno rispetto del-

le prerogative delle istituzioni volute dalla Costituzione — prima fra tutte il Parlamento, suprema garanzia del nostro ordine democratico — una riforma, alla elaborazione della quale, il CNEL stesso ritiene di potere e dovere collaborare.

In attesa di questo rinnovamento, a nome — sono certo — di tutto il Consiglio esprimo l'impegno di operare sin da ora con volontà, tenacia ed umiltà al servizio del nostro Paese in un momento così delicato e complesso della sua vita, cercando di corrispondere alle aspettative che la ricostituzione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha creato nel mondo politico e tra le forze sociali.



## IL PROGETTO DI RIFORMA

- *Le tappe del progetto*
- *Studi monografici*  
(Chiarelli, Barbano, D'Albergo,  
Galeotti, Predieri e Zangari)
- *Il dibattito in aula*
- *Il testo del progetto CNEL*



## *LE TAPPE DEL PROGETTO DI RIFORMA*

Il CNEL, in adempimento al mandato affidatogli di elaborare una proposta di riforma della propria legge istitutiva, da presentare al Governo, affrontava con prontezza l'esame delle implicazioni connesse. Il Presidente del CNEL, nella seduta del 16 marzo 1977, sottoponeva all'approvazione dell'Assemblea la istituzione di un apposito Comitato, col compito di elaborare un progetto-proposta.

Tale Comitato, presieduto dallo stesso Presidente del CNEL, era composto dai Vice Presidenti Diana e Simoncini, i Consiglieri Alesi, Carli, Coppa, De Marzi, Lama, Mazzocchi, Pedone e Ravenna, membri del Comitato di Presidenza; i Consiglieri Boni, Di Nardi, Giacchetto, Mattei e Zito, Presidenti delle Commissioni permanenti, il Consigliere Rizzo, designato dalla Commissione per il Regolamento ed i Consiglieri Ardigò, Cuomo, Giugni e Macario. Successivamente il Vice Presidente Diana veniva sostituito dal Vice Presidente Bignardi, il Consigliere Carli dal Consigliere Merloni, il Consigliere Mattei dal Consigliere Luxardo de Franchi, il Consigliere Rizzo dal Consigliere Coppini e il Consigliere Macario dal Consigliere Carniti. Il Comitato veniva infine integrato dai Consiglieri: Cosentino, Daniele, D'Elia, De Meo, Fantoni, Germozzi, Mancusi, Pastorino e Scheda.

Il Comitato veniva insediato il 4 aprile 1977. Tale Comitato iniziava l'esame dei problemi inerenti la riforma della legge istitutiva sulla base di un documento introduttivo.

Nella seduta del 20 giugno 1977 il Comitato decideva di dare un incarico di studio ad un gruppo di esperti, particolarmente qualificati in campo giuridico e sociologico, per avere degli apporti individuali o collegiali sui temi propri della riforma. Gli esperti incaricati furono i professori Chiarelli, Barbano, D'Albergo, Galeotti, Predieri e Zangari.

Contemporaneamente veniva deciso di istituire all'interno del Comitato quattro gruppi di lavoro per l'approfondimento dei problemi inerenti alla composizione e al modo di formazione del CNEL; alle attribuzioni e competenze; alla natura e autonomia; ai collegamenti e rapporti internazionali.

Il Comitato, dopo numerose riunioni in cui vennero esaminati i risultati del lavoro svolto dai Gruppi, tornò a riunirsi il 26 luglio 1978 per acquisire i testi monografici predisposti dagli esperti, le risposte ai quesiti sottoposti dai Gruppi di lavoro, e una sintesi di questi lavori, curata dagli uffici del Segretariato Generale e coordinata dal Prof. Chiarelli.

Il Comitato, inoltre, acquisì fra la sua documentazione i progetti di riforma del CNEL che erano stati autorevolmente predisposti dalle forze sociali.

Le organizzazioni imprenditoriali nel 1979 avevano infatti elaborato un testo articolato di revisione della legge istitutiva che teneva conto delle carenze manifestate dalla legge del 1957. I Sindacati di lavoratori, a loro volta, avevano ripresentato con le opportune modifiche il testo con cui già nel 1970 avevano affrontato il tema della riforma del CNEL.

Subentrò un arresto dei lavori del Comitato dovuto alla decisione del TAR, confermata dal Consiglio di Stato, di invalidare il decreto di nomina dei Consiglieri rappresentanti i lavoratori dipendenti. L'attività della Commissione riprese, dopo il ripristino del « plenum » nel giugno 1979 e, in data 16 luglio 1980, iniziò l'esame di una bozza di articolato predisposta dagli uffici del Segretariato Generale. A tal fine fu formato un gruppo ristretto di lavoro, coordinato sempre dal Presidente del CNEL e del quale fecero parte i Vice Presidenti Bignardi e Simoncini ed i Consiglieri Coppa, Coppini, Cosentino, Daniele, De Marzi, De Meo, Fantoni e Pastorino.

Questo gruppo ristretto tenne complessivamente 18 riunioni e, nella seduta del 5 giugno 1981, pervenne ad un accordo a maggioranza su uno schema di articolato da sottoporre al Comitato, lasciando all'esame di questo alcuni articoli e relative opzioni.

Il Comitato per la riforma iniziava il 17 giugno 1981 l'esame dell'articolato proposto e, dopo numerose riunioni (che nel com-

plesso sono state 32), in data 18 settembre 1981 concordava un testo che l'Assemblea approvava definitivamente con alcune modifiche il 20-21-22 ottobre 1981.

\* \* \*

Si riportano di seguito i testi dei contributi monografici e degli interventi in Assemblea, alcuni dei quali non sono stati rivisti dagli autori.



**Prof. GIUSEPPE CHIARELLI: Contributo monografico  
alla riforma del CNEL**



## I. CARATTERI E POSIZIONE COSTITUZIONALE DEL CNEL

1. Secondo l'intitolazione della Sezione III, Titolo III, cost., il CNEL rientra nella categoria degli organi ausiliari. Ma tale qualificazione non serve a individuare i caratteri propri dello istituto.

La nozione di « organo ausiliario », infatti, non ha un sicuro valore classificatorio, e la citata Sezione della costituzione comprende organi tra loro eterogenei e non riducibili, nelle stesse funzioni considerate dalla costituzione, sotto un unico concetto.

Il Consiglio di Stato non può essere considerato come organo ausiliario di un altro organo nella sua funzione di « tutela della giustizia nell'amministrazione » (art. 100), perché la funzione giurisdizionale, e quella di giustizia amministrativa in particolare, non solo è indipendente di fronte al Governo (ult. comma art. 100), ma non può essere in alcun rapporto di ausiliarietà (salvo a intendere il concetto in un senso larghissimo che lo rende inutilizzabile) con altre funzioni (ex art. 103).

Come organo ausiliario il Consiglio di Stato può essere considerato solo in quanto organo di consulenza: carattere che ha in comune col CNEL, ma che manca alla Corte dei Conti, esattamente considerata, nel secondo comma dell'art. 100, nelle sue funzioni di controllo e non in quelle giurisdizionali, contemplate nell'art. 103.

Se pertanto un carattere comune può ravvisarsi nei tre organi indicati nella costituzione come « ausiliari », esso è un carattere negativo (e non esclusivo di essi), consistente nel non essere organi « attivi », nel senso tradizionale e scolastico di organi che esprimono o eseguono la volontà dello Stato.

Ciò non limita la rilevanza costituzionale delle funzioni che caratterizzano ciascuno di essi.

Il CNEL è caratterizzato da una funzione, genericamente intesa, di partecipazione alla politica economica e sociale, sia legislativa che di governo. Tale funzione il CNEL svolge, secondo la previsione della costituzione, come organo consultivo delle Camere e del Governo, e come titolare di poteri e di facoltà di ordine costituzionale (iniziativa legislativa; concorso nella elaborazione della legislazione).

Si pone così il quesito se nel CNEL sia da riconoscersi la natura di organo costituzionale.

2. Secondo la prevalente dottrina e la giurisprudenza « si intendono per organi costituzionali quelli che, posti al vertice dell'ordinamento dello Stato, non hanno superiori, sono tra di loro in posizione di parità, ed attendono alla cura dei superiori interessi dello Stato » (dec. Cons. St., IV Sez., n. 247 del 1962, che negava tale carattere al Consiglio Superiore della Magistratura).

Per quanto, a ben guardare, i detti criteri sono piuttosto vaghi, è certo che nel senso così indicato il CNEL non può essere considerato come organo costituzionale. Bisogna però dire che la questione posta in questi termini non ha concreta importanza. Anche rispetto al caso del Consiglio Superiore della Magistratura, lo stesso Consiglio di Stato, e successivamente la Corte Costituzionale (sent. n. 44 del 1968), riconobbero l'irrilevanza di quella qualifica, quanto alla possibilità di desumere da essa le conseguenze che erano state invocate (in materia di giurisdizione).

La ricordata decisione del Consiglio di Stato soggiungeva che vengono denominati organi di rilevanza costituzionale quegli organi la cui « previsione contenuta nella costituzione ha l'effetto di assumerli come elementi fondamentali dell'ordinamento dello Stato, e di rendere impossibile la loro soppressione, o la loro modificazione strutturale o funzionale nelle parti disciplinate dalla costituzione, con mezzi diversi da quelli della revisione costituzionale ».

Può osservarsi che, secondo quest'ultimo criterio, il CNEL è senz'altro da considerare come organo di rilevanza costituzionale, in quanto, come tutti gli organi previsti dalla costituzione,

non è suscettibile, per il carattere rigido di questa, di soppressione o di modifica per legge ordinaria, nella parte regolata dalla costituzione stessa. Il che è pacifico, e importa soltanto la necessità di distinguere, nei problemi di riforma del CNEL, i problemi riguardanti l'attuazione della norma costituzionale, risolvibili con leggi ordinarie che trovano nell'art. 99 e nelle altre norme della cost. il loro paradigma di legittimità, e i loro problemi che richiederebbero il procedimento di revisione costituzionale per la loro incidenza sulle disposizioni del detto articolo e sul sistema della costituzione.

Meno precisa è l'affermazione secondo cui gli organi di rilevanza costituzionale sono da considerare, per effetto della previsione contenuta nella costituzione, come « elementi fondamentali dell'ordinamento dello Stato ». A voler attribuire un contenuto non del tutto indeterminato a questa espressione, c'è da chiedersi se con essa non si attribuisce agli organi detti di rilevanza costituzionale un'importanza anche maggiore di quella degli organi definiti « costituzionali » secondo i criteri innanzi riportati, in quanto dal carattere di « elemento fondamentale dell'ordinamento dello Stato » deriverebbe che l'eventuale soppressione o trasformazione dell'organo implicherebbe non una semplice revisione costituzionale, ma una trasformazione costituzionale e, al limite, una interruzione nella continuità dell'ordinamento costituzionale. Un'autorevole dottrina considera infatti come « costituzionali » gli organi « coesenziali al tipo di ordinamento » sorto con la costituzione (Mortati).

A parte ogni questione di formule, il discorso si fa qui più inerente alla posizione costituzionale del CNEL.

Se si considera che la costituzione ha adottato una forma di governo fondamentalmente parlamentare, non si può non considerare il CNEL come, formalmente, non essenziale a tale tipo di ordinamento.

Bisogna però tener conto, da una parte, che la realtà della vita costituzionale, se non si è del tutto allontanata da quello schema, lo ha arricchito di nuove esperienze; dall'altra, che l'art. 99 è l'unico articolo della costituzione che attribuisce rilevanza alla rappresentanza di gruppi sociali economicamente qualificati (« categorie produttive »).

Pertanto se, secondo lo schema classico del governo parlamentare, nelle Camere si esprime la rappresentanza indifferenziata della nazione (art. 67), nel CNEL, sia pure nella limitatezza delle sue attribuzioni, la costituzione ha configurato un organo di questa diversa rappresentanza, con maggiore aderenza all'effettiva composizione del corpo sociale.

Sotto questo aspetto può dirsi che il CNEL, a differenza degli altri due organi c.d. ausiliari, si presenta, più che come un organo dello Stato-persona, come un organo dello Stato-comunità.

E si presenta come essenziale dell'attuale ordinamento costituzionale, più che per le sue competenze, per l'indicata funzione di rappresentanza, su cui si fonda la partecipazione alle scelte di politica economica e sociale e all'indicazione dei modi di attuarle.

Di qui l'esigenza, oltre che del mantenimento dell'istituto, del suo adeguamento all'attuale realtà politica e sociale.

Escluso che lo sviluppo del CNEL possa pensarsi nel senso di una trasformazione in camera legislativa (ciò trascenderebbe il campo della riforma del CNEL e sarebbe antistorico), i problemi di tale riforma riguardano, fundamentalmente, la composizione e le attribuzioni del CNEL, considerate nei rapporti col potere legislativo e governativo, e nel quadro delle forze politiche e sociali partecipanti alle determinazioni della vita nazionale (partiti e sindacati).

## II. COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO

3. *La rappresentanza delle categorie produttive.* A prescindere da ogni questione puramente definitoria, si può dire che per « categoria produttiva » si intende il complesso delle persone (fisiche e giuridiche) che svolgono una medesima attività produttrice di beni o di servizi.

In quanto per la « categoria » nell'art. 99 considerata ai fini della rappresentanza, assumono rilevanza gli interessi, comuni

ai suoi componenti, relativi alla particolare attività economica a cui essi partecipano (interessi di categoria o di gruppo), e, l'interesse, comune ai medesimi e alla comunità nazionale, che la categoria partecipi alla politica economica e sociale, mediante l'attività del Consiglio.

In considerazione di questi interessi la legge, a cui l'art. 99 rinvia, stabilisce in concreto le categorie chiamate a essere rappresentate in Consiglio e i modi di designazione dei loro rappresentanti.

In quanto gli interessi di categoria danno luogo a organizzazioni collettive (in particolare, organizzazioni sindacali), le determinazioni della legge non possono non tener conto di queste e non prevedere le designazioni attraverso di esse. In quanto esista un interesse generale alla partecipazione all'attività del Consiglio da parte di categorie non organizzate (casi in cui assume rilevanza l'attività economica o sociale oggettivamente considerata) la legge stabilisce le relative forme di designazione.

Non sembra perciò che siano fondati i dubbi circa la corrispondenza degli artt. 2 e 3 L. n. 33 del 5-1-1957 all'art. 99 cost.

Si è resa invece necessaria la revisione sia dell'elencazione delle categorie rappresentate (art. 2), sia dei procedimenti di designazione, previsti in modo particolarmente macchinoso per i casi di disaccordo tra le organizzazioni (ult. comma art. 3). Comunque è opportuna la soppressione del riferimento all'art. 39 cost.

4. *Gli esperti.* Data l'espressa menzione contenuta nell'art. 99, è da ritenere che il numero di essi non potrebbe essere ridotto in modo da rendere praticamente improduttiva o insignificante la loro presenza nel Consiglio. D'altra parte è anche da considerare che la stessa rappresentanza delle categorie implica una competenza tecnica dei designati.

Anche per gli esperti è opportuna una revisione dei modi di designazione.

A rafforzare i rapporti col Parlamento, si può pensare alla designazione di un certo numero di esperti da parte delle Camere.

### III. ATTRIBUZIONI

5. *Funzioni consultive.* Il problema più importante e maggiormente dibattuto, a proposito delle funzioni consultive, è quello dell'ammissibilità di pareri obbligatori.

In relazione all'attività legislativa, secondo la mia opinione, non si potrebbe introdurre l'obbligatorietà del parere senza una legge di revisione costituzionale.

E' noto che la costituzione stabilisce che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70), mentre l'art. 72 regola il procedimento di formazione della legge. L'introduzione del parere obbligatorio implicherebbe una modifica di tale procedimento e limiterebbe (pur trattandosi di parere non vincolante, la cui introduzione per legge ordinaria è impensabile) il libero esercizio della funzione legislativa da parte delle Camere.

Le leggi c.d. « rafforzate » sono tassativamente previste dalla costituzione (artt. 8, 132, 133) e si riferiscono a materie del tutto particolari.

A parte l'impedimento costituzionale, è da considerare che sarebbe estremamente difficile l'elencazione delle materie in cui sarebbe richiesto il parere obbligatorio (necessariamente pecherebbe per eccesso e per difetto), e che, anche da un punto di vista concreto, non si può ipotizzare l'approvazione, da parte del Parlamento, di una legge che limiti l'esercizio delle sue funzioni.

Al più si può prevedere che sia richiesto il parere del CNEL per le leggi di sua riforma, come per il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti (non è previsto per la Corte Costituzionale).

Diverso discorso è quello delle leggi cosiddette concordate, e in particolare degli atti aventi valore di legge preceduti da accordi sindacali (esempio tipico quello dell'art. 28 L. 20/3/75, n. 70). A proposito di queste attività anteriori al procedimento di formazione dell'atto normativo, o previste in una legge delega, non sorgono problemi di legittimità costituzionale, mentre può formare oggetto di previsione legislativa (da precisare in

sede di riforma) la possibilità che i predetti accordi si svolgano in sede di CNEL.

Del resto è da ritenere che, anche allo stato attuale della legislazione, nulla impedisce che in una legge di delega si richieda che il Governo, nell'esercizio della delega, senta previamente il CNEL quanto alla specificazione dei principi e dei criteri fissati con la delega.

Nessun dubbio sulla utilizzabilità del CNEL per la normazione secondaria (regolamenti); utilizzabilità che può essere prevista in astratto nella legge di riforma, con rinvio alle successive singole leggi in materia economica e sociale (con una norma formulabile come l'ultimo comma dell'art. 117 cost.).

6. A differenza che per l'attività legislativa, ritengo siano ammissibili pareri obbligatori per l'attività di governo e amministrativa. Anche tale possibilità può essere prevista nella legge di riforma del CNEL, con l'indicazione di alcune delle materie soggette al detto parere (elencazione anche qui difficile), lasciando alle altre leggi, relative a determinate materie, la prescrizione del parere obbligatorio.

Al limite non ci sarebbero ostacoli per ammettere anche pareri vincolanti; ma rispetto ad essi è presumibile la resistenza dei vari organi di amministrazione attiva (prevedibile anche rispetto ai pareri obbligatori).

Avrei dei dubbi circa l'ammissibilità di pareri obbligatori per l'esercizio, in determinate materie, dell'iniziativa legislativa del Governo.

Anche qui può ravvisarsi un ostacolo nella norma costituzionale che attribuisce senza limiti al Governo l'esercizio dell'iniziativa (art. 71); ma soprattutto è da considerare che con l'introduzione dell'obbligatorietà del parere il Governo si troverebbe in posizione di disuguaglianza e di inferiorità rispetto agli altri titolari del potere di iniziativa.

Né, in genere, va trascurata l'esigenza di evitare la complicazione dei procedimenti e il prolungamento dei tempi, tenuto anche conto del fatto che i lavori di un'assemblea, come quella del CNEL, non possono avere un carattere di eccessiva snellezza.

za. Sarebbe perciò opportuno regolare l'affidamento di alcune delle funzioni innanzi accennate alle Commissioni in seno al Consiglio.

7. *Altre attribuzioni.* Quanto all'iniziativa legislativa non c'è che da auspicare un più frequente esercizio di essa. La rivalutazione del CNEL non può che derivare, in gran parte, dall'interno di esso. Adottare il principio *moenibus surdis campana muta* mai giovevole alla vita di un istituto. Si parla di crisi del CNEL, ma la crisi (parola con cui spesso si indica lo svolgersi della storia) non è soltanto di esso; il problema è di inserirsi nel processo di superamento della crisi delle istituzioni.

In questa prospettiva va anche considerata l'attività di « elaborazione della legislazione economica e sociale », prevista dall'ultimo comma dell'art. 99.

A proposito di questa previsione va osservato che non può considerarsi limitata alla sola attività di studio. Se il costituente avesse voluto riferirsi solo a questa, sarebbe stato superfluo aggiungere « secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalle leggi » (è risaputo che la pura attività di studio *neque iuvat, neque nocet*).

Può invece ritenersi che rientri nella previsione costituzionale la possibilità che, in una fase anteriore all'iter di formazione della legge, ne possa essere affidata al CNEL la elaborazione, con determinazione dei principi e dei criteri. L'elaborato del CNEL non avrà per se stesso efficacia, ma potrà essere trasfuso nell'atto legislativo finale.

Il punto avrebbe bisogno di approfondimento e, oltre che nella legge sul CNEL, potrebbe essere tenuto presente, con adeguata disciplina, nei Regolamenti delle Camere.

#### IV. *Procedimento di formazione degli atti del CNEL*

8. Principio comune al procedimento di formazione degli atti degli organi collegiali è il principio maggioritario. Tale principio corrisponde non ad astratti criteri giuridici o razionali, né a particolari forme di organizzazione politica, ma all'esigenza

pratica che dalla partecipazione dei componenti il collegio nasca l'atto imputabile al collegio o richiesto al collegio. E' la raggiunta maggioranza (semplice o qualificata, secondo le varie norme positive) che qualifica l'atto come atto dell'organo (o dell'ente a cui questo appartiene).

Il sistema della maggioranza è inderogabile, perché necessario nella formazione degli atti deliberativi o decisori (atti di volontà propriamente detti; provvedimenti; sentenze) e lo è ugualmente per il parere vincolante, per ovvie ragioni: l'organo attivo non può essere vincolato che a seguire un parere certo (avente cioè l'unica forma di certezza conseguibile attraverso i modi di formazione dell'atto), escluso il dilemma di Buridano.

Meno rigoroso, ma non meno rilevante praticamente, appare la necessità della formazione maggioritaria del parere obbligatorio. Se la legge richiede il parere è perché ritiene che sia necessario che l'organo consultivo si esprima in un suo atto circa il contenuto di un successivo atto di altro organo, del medesimo procedimento. Ove all'obbligo di dare il parere si corrisponda col darne due o più (di maggioranza, di minoranza, di gruppi), sostanzialmente si favorisce la discrezionalità dell'organo a cui viene dato il parere e, in concreto, si limita l'efficacia dell'attività dell'organo consultivo.

Queste considerazioni valgono particolarmente in relazione alla prevedibilità di pareri obbligatori del CNEL.

Ma anche per quanto riguarda i pareri facoltativi, e la formazione degli atti del CNEL in generale, compresi quelli di spontanea iniziativa e di autoimpulso, è da considerare che la scomposizione dell'atto del CNEL in atti di gruppi interni può portare all'esautoramento, e non alla valorizzazione, della funzione del Consiglio. In sostanza la manifestazione di volontà plurime nell'atto del CNEL trasformerebbe l'atto stesso in un insieme di petizioni.

Il problema delle « opinioni dissenzienti » non riguarda il procedimento di formazione dell'atto, ma riguarda l'esteriorizzazione nel documento, degli elementi che hanno portato alla formazione di esso. In questo senso può essere opportuno, in alcuni casi, far posto nel testo dell'atto a opinioni e dissensi

emersi nella formazione di esso (a parte la loro registrazione nei verbali del Consiglio e la pubblicità di questi), salva l'unità dell'atto, corrispondente all'unità dell'organo.

Non si tratta qui della distinzione formale tra formazione ed esteriorizzazione dell'atto, ma dell'esigenza che nell'atto si riveli, qualunque sia il suo contenuto, la capacità dell'organo di svolgere le sue funzioni, attraverso la sua interna dialettica, in modo positivo, responsabile e praticamente utile.

**Prof. FILIPPO BARBANO: Contributo monografico  
alla riforma del CNEL**



## I. IL QUADRO GENERALE

### 1. *Il CNEL in questione*

Un breve richiamo alla più recente storia del CNEL può giovare a riportarne la questione ai seguenti quattro contesti: a) il dibattito sulla riforma costituzionale; b) le trasformazioni intercorse nel nostro Paese in questi ultimi trent'anni; c) la progressiva emarginazione e devitalizzazione dell'istituto in questione; d) le proposte di tagli dei cosiddetti « rami secchi » della Costituzione repubblicana e la conseguente inclusione del CNEL nella lista degli « enti inutili ».

Si comprende così come, da un lato per quanto attiene ai punti a e b, la questione del CNEL non ha potuto evitare quella lievitazione ai massimi livelli formali che nel nostro Paese spesso svuota i problemi della loro sostanza e contenuti immediati. Dall'altro lato (punti c e d) si può pure comprendere come la questione in parola abbia potuto perdere di vista il suo vero collegamento con la Costituzione, nel cui dettato non tanto e non solo il CNEL è istituito ma trova il suo presupposto storico istituzionale già fin dall'art. 1: « l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro »; e la sua ragione istituzionale nella concreta e non idealistica determinazione della partecipazione a partire dalle sue condizioni, art. 3: « 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 personalità umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese ».

### 2. *Il CNEL e la riforma costituzionale.*

Perché la riforma del CNEL richiama quella costituzionale? L'origine storica degli istituti consimili, a partire dal noto Con-

siglio Economico di Stato della Repubblica di Weimar, e il ruolo che essi hanno attualmente in tutti i maggiori paesi europei, indicano la continuità dello sforzo esercitato, prima nelle democrazie liberali (epoca del capitalismo concorrenziale) ed ora nelle democrazie industriali di massa (epoca del neo-capitalismo monopolistico) — di tradurre nelle istituzioni statuali, le esigenze di mediazione insorgenti dal conflitto capitale — lavoro, e dalla cosiddetta « questione sociale ».

La singolare analogia di alcuni aspetti della crisi degli anni '30 con la crisi di questi anni '70 (analogia peraltro limitata dal fatto che nessuno dei rimedi degli anni '30 risulta ora efficace) e le difficoltà oggettive in cui si dibatte il nostro sistema rappresentativo, nonché la grave crisi istituzionale dello Stato, ispirano ancora a vedere nel CNEL e negli istituti analoghi soprattutto delle forme di rappresentanza economico-laborista, virtualmente tendenti alla corporativizzazione; un istituto rappresentativo che da noi non essendo mai potuto essere seconda Camera non può neppure essere pensato velleitaristicamente come terza Camera. Da noi, inoltre, l'istituto in questione avrebbe fatto mancare un organo tecnico quale per esempio quello esistente negli anni del giolittismo (il Consiglio superiore del lavoro).

### 3. Soppressione del CNEL o riduzione ad organo tecnico?

Per la notata connessione del CNEL con la storia e la riforma costituzionale, giova notare che, la eventuale soppressione del CNEL, non significherebbe tout court che, nella nostra attuale democrazia industriale la funzione verrebbe meno solo per la negazione dell'organo. Anziché un « errore » della nostra Costituzione, il CNEL sembra far registrare un ulteriore caso di imperfetta o distorta attuazione di essa.

Istituti consimili (con funzioni quanto meno tecniche) sono presenti in nove paesi membri della Comunità Europea e richiesti da quest'ultima. Ma ciò che fa del CNEL un ente non inutile è piuttosto il trasformarsi storico-politico delle funzioni di *rappresentanza* in funzioni di *partecipazione* delle categorie del lavoro e della produzione nelle democrazie industriali di massa contemporanee.

Una buona riforma del CNEL non può partire solamente dai dati della sua devitalizzazione interna, ma anche dalle ragioni della sua progressiva emarginazione: avendo perso le sue tradizionali funzioni di rappresentanza e non essendo mai entrato nelle nuove funzioni della partecipazione.

#### 4. *La riforma del CNEL: ragioni costituzionali*

Sono prima di tutto le ragioni di attuazione dello spirito e del dettato della Costituzione: artt. 1, 3 e 99. Può il CNEL essere, o meglio lasciare il posto ad un Consiglio superiore di natura puramente tecnica? Si potrebbe anche fare l'ipotesi di un CNEL come ente ausiliario nell'attività conoscitiva (in ogni caso più ampia di quella tecnica) del governo, delle regioni e amministrazioni pubbliche in materia, per esempio, di programmazione? Di fronte a questi interrogativi bisogna però chiedersi perché il CNEL non è riuscito ad essere un ente del genere durante gli anni, per così dire ruggenti, della programmazione, del Progetto '80 e dei piani di riforma, ispirati, peraltro da una fiducia illuministica che non ha retto le conseguenze dell'immobilità politica prima, e dei sopraggiunti limiti dello sviluppo economico poi (crisi del '73).

Al CNEL degli anni '60 è pure sfuggita quella funzione di concertazione trilaterale (governo, sindacati, industria) che poi recentemente è stata in taluni casi surclassata dai contatti diretti, promotore ed arbitro il Governo o ministeri (nel caso per esempio della questione del costo del lavoro).

Si tratta insomma di una vera e propria progressiva emarginazione. Come è potuto avvenire ciò? Formalmente si può dire che il CNEL non è riuscito a interpretare la sua funzione rappresentativa col risolverla, oltreché in compiti meramente tecnici, con quei compiti *partecipativi* che l'evoluzione delle democrazie industriali domanda.

#### 5. *La riforma del CNEL: ragioni sociopolitiche*

La riforma non può ridursi al mantenimento dell'istituzione in parola. Ciò urterebbe gravemente con i dati della nostra crisi istituzionale: apparsa prima come scollamento ed ora come separatezza, crisi di scambi politici interistituzionali ed infraisti-

tuzionali. Il CNEL ha altresì risentito del quadro politico di questi ultimi lustri caratterizzato da formule di governo di coalizione piuttosto che di programma.

Non è necessaria la competenza di esperti per comprendere che una buona riforma del CNEL, che non sia cioè solo mantenimento dell'istituto in parola, dipende in definitiva dalla volontà politica. Ma poiché nessun esperto può evidentemente pensare di poter fare intervenire direttamente il prerequisito della volontà politica, se si vuol dare un senso, anche morale, al lavoro di un esperto che non sia solo un tecnico, si deve verificare la presenza di qualche condizione che dia qualche ragionevole sicurezza che le proposte dell'esperto possano andare alla volontà politica.

Quale è il dato più rilevante nella recente storia del CNEL? Che le ragioni della sua riforma sono venute non solo dall'esecutivo ma soprattutto dalle: « parti sociali », interpreti di quella mobilità politica che viene ravvisata nella espressione « le forze sociali ».

Durante gli anni '50-'60 la logica, per così dire dello scambio politico ristretto tra governo e parti è stata, prevalentemente che, il sistema politico, avrebbe dato ordine e sviluppo in cambio del consenso delle parti sociali. Ciò è avvenuto a prezzo di una notevole immobilità politica. La situazione è mutata e la domanda politica delle forze sociali chiede più mobilità politica in cambio del consenso. Forze sociali sono le categorie, le formazioni sociali, ed anche i problemi di aree e luoghi del territorio. Mobilità vuol dire partecipazione più diffusa ed articolata non solo come formale possibilità di essere rappresentanti (delega) ma come reale opportunità di « avere parte » nelle risorse e nei luoghi del potere: decentramento, regionalizzazione ecc.

« Si prepara la rinascita del CNEL perché adesso serve ai sindacati » si è detto. Con un giudizio più obiettivo si può dire che le forze sindacali ora sono coinvolte da una urgenza di mobilità che le porta fuori dai confini tradizionali della fabbrica e della contrattazione verso bisogni ed esigenze del territorio, per rispondere a domande di partecipazione più articolata e diffusa.

## 6. *Il ruolo del CNEL. Organo ausiliario?*

I limiti, in ordine alla qualifica costituzionale del CNEL come « organo ausiliario » pongono una questione che è appena formale se veramente si vuol dare all'istituto in parola un ruolo adeguato alla attuazione del dettato costituzionale circa il lavoro e la partecipazione sociale. Il nesso tra rappresentatività e partecipazione non è formale né automatico. Il ruolo del CNEL si individua nel livello dei rapporti politici (parlamento, esecutivo, regioni) e nel livello dei rapporti sociali ove la partecipazione di categorie, formazioni sociali e aree di problemi chiede oggi di esplicitarsi attraverso azioni formative piuttosto che interventi regolativi.

Tra questi due livelli interconnessi il CNEL potrebbe avere un ruolo determinante per una innovativa gestione del processo legislativo (dalla formazione alla attuazione) nelle materie di sua competenza ed in particolare per quei provvedimenti (eminente-mente quelli programmatori) i quali piuttosto che regolare tendono a formare la realtà delle situazioni e dei rapporti sociali. Il terreno dei rapporti del lavoro e socio-economici fa sentire oggi in modo urgente i problemi di attuazione, specie per quelle normative la cui efficacia riposa non tanto sulla formale certezza del diritto quanto invece richiede un iter più o meno lungo e complesso di gestione, presso i diversi soggetti implicati. Per esempio, la nota legge sul preavviamento dei giovani al lavoro richiede un iter gestionale e di intermediazione che rappresenta un caso esemplare per una nuova e più appropriata individuazione del ruolo del CNEL.

Dunque non tanto o non solo un ruolo rappresentativo presso i due luoghi separati del legislativo e dell'esecutivo ma un ruolo di intermediazione (scambio) per così dire verticale, tra il complesso legislativo esecutivo e le parti sociali individuate nelle categorie, nelle formazioni sociali e nelle aree problema. In sintesi: un ruolo che risolve la rappresentanza in partecipazione, traendo la sua forza dalla quantità e dalla qualità della sua rappresentanza; o meglio (ad evitare equivoci) un ruolo rappresentativo secondo una certa qualità e quantità, che trae forza più dall'azione partecipativa e formativa che dalla delega.

Un ruolo pensato non più nei termini tradizionali di un cameralismo confacente alla democrazia liberale, scambista di ordine per il consenso, ma in termini confacenti ad una democrazia partecipativa, ove sono richiesti « interventi » formativi e non solo regolativi della più complessa realtà socio-economica, una democrazia cioè che è richiesta di scambiare il consenso delle parti sociali con la mobilità politica.

### *7. La composizione: questioni e indicazioni generali*

Ci sono questioni concernenti la quantità, nell'insieme della composizione, ed altre questioni concernenti la qualità, cioè i criteri di composizione. Si nota nelle varie proposte di riforma un relativo aumento della quantità dei rappresentanti. Inadeguata sembra essere la rappresentanza dei settori primario e terziario, relativa alla generale sopravvalutazione del settore secondario industriale tra i settori produttivi durante i passati decenni.

Per quanto concerne la qualità si è parlato di criteri di composizione analitici » e « sintetici ». Posto che il criterio preminente debba essere quello indicato dal dettato costituzionale e cioè la produttività, insorge la questione della rappresentanza delle categorie « non direttamente produttive », anche in considerazione del fatto che non è così chiaramente determinabile il confine tra le due categorie. Tra le categorie non direttamente produttive cadono quelle appartenenti al settore terziario, sociologicamente ed economicamente in espansione: nonché le categorie di attività relative alle cosiddette spese di trasferimento (previdenza, pensioni, assistenza, ecc.). Se è chiara la necessità di includere le categorie produttive del settore pubblico connesse ai rapporti di produzione nazionali, regionali e municipali, bisogna meglio determinare le conseguenze della rappresentanza delle categorie di appartenenti ad attività connesse al capitale finanziario (banche, istituti di credito ecc.). La preminenza quantitativa delle categorie produttive non esclude la rappresentanza qualitativa e quantitativa di categorie non direttamente produttive.

Se il ruolo del CNEL non è solo rappresentativo ma partecipativo c'è da chiedersi se oltre ai criteri sintetici (per attinenza diretta o indiretta alle attività produttive) e ai criteri analitici (per teste ed unità collettive) non sia il caso di prendere in con-

siderazione anche criteri rispondenti alla necessità di scambio e ricomposizione dell'attività del CNEL, in ordine alla varietà e diversità della domanda socio-economica di intervento e di iniziativa e al pluralismo di interessi e di problemi di una società pluriclasse.

Mentre la realtà categoriale può risultare potenzialmente corporativa, insuperabili problemi di designazione sconsigliano la rappresentanza di strati, gruppi sociali e simili; per esempio dei ceti medi, come tali (vien fatto di chiedersi, come sono designati, e quali sono le organizzazioni delle classi medie che, in Belgio per esempio nominano due rappresentanti nel CNL).

Una forma di ricomposizione di non piccolo rilievo potrebbe essere configurata dalla maggiore partecipazione di particolari insiemi che potrebbero essere chiamati « formazioni economico sociali miste » e rilevanti nella realtà socio-economica delle democrazie industriali. Specificatamente ci si riferisce alla partecipazione di formazioni economico sociali quali quelle relative al consumo (il consumatore che è in ogni produttore) all'utenza (gli utenti di servizi pubblici e simili) e alla cooperazione.

Relativamente agli esperti dovrebbero valere criteri di rappresentanza e designazione più articolati nelle istituzioni e nelle categorie dell'intelligenza socioeconomica, tecnico scientifica, organizzativa, eccetera.

#### *8. Il modus operandi: Questioni e indicazioni generali*

La questione principale concerne l'interconnessione tra i due modi fondamentali di attività del CNEL: il modo di attività assembleare ed il modo di attività dei gruppi interni. Il criterio della ricomposizione dovrebbe determinarsi oltreché nella settorialità, nella territorialità. La ricomposizione dei rappresentanti secondo aree-problema (per esempio formazione, mobilità del lavoro eccetera) e relativi gruppi potrebbe più efficacemente realizzare il principio della iniziativa nell'ingente massa dei pareri e nella grande estensione settoriale delle questioni di interesse per il CNEL. A sua volta la territorialità dovrebbe rispondere, con le commissioni ed i gruppi locali all'esigenza di innesto del CNEL e della sua attività nel processo di regionalizzazione e rilocalizzazione dei problemi dell'economia e del lavoro

presso le istituzioni regionali, camere di commercio eccetera. Naturalmente le aree-problema non devono certo avere il carattere di divisioni burocratiche per materie rubricate sotto i singoli settori economici, ma devono ricomporre i componenti di settori diversi per aree di problemi via via emergenti.

Le questioni relative alla interconnessione della composizione (attività assembleare) con la ricomposizione (attività di commissioni e gruppi, aree centrali e gruppi locali) nonché le questioni relative alle modalità dei pareri (di maggioranza - minoranza, unico con espressione delle opinioni discordanti) debbono essere rivalutate alla luce della fondamentale distinzione dell'attività del CNEL secondo: a) la sua facoltà di intervento relativa all'attività ricettiva di richieste di pareri come organo ausiliario, il che però non esaurisce l'attività del CNEL nel suo ambito consultivo (organo consultivo); b) il suo potere di iniziativa in cui si realizza non solo l'auto-organizzazione ma la relativa autonomia istituzionale del CNEL.

Occorre una più definita individuazione dell'ambito e dei limiti del potere di iniziativa del CNEL, che secondo il dettato costituzionale si deve esprimere nella forma di « leggi », per quanto concerne non solo la formazione, ma l'attuazione delle medesime, con particolare riferimento a leggi che non tanto regolano una realtà socio-economica data, ma tendono a formare realtà socio-economiche nuove. (Si faccia ancora il caso di leggi come quella, ferma appunto alla sua attuazione, per il preavviamento dei giovani al lavoro, ove è richiesto un assai ampio ed articolato processo di gestione. Si faccia anche il caso di un possibile progetto generale del CNEL sulla formazione e la mobilità del lavoro).

Anche le questioni relative alla espressione ed alla pubblicità si pongono in maniera che va precisata relativamente: ora alla facoltà di intervento ed ora al potere di iniziativa. E' prevedibile l'arricchimento della facoltà di intervento nella fase di attuazione oltreché di formazione della legge tenuto conto che il CNEL riformato dovrebbe esplicitare attività di « implementazione », oltreché conoscitive (l'inquiry, l'investigation, l'hearing, cioè l'investigation power eccetera, per dirla con la nota terminologia anglosassone).

## 9. *Il tempo*

A parte le sue modalità interne, non è condizione che può interamente porre l'istituto in questione, perché essa dipende massimamente dal quadro politico e dalle situazioni economico sociali. Se ne accenna tuttavia per la sua evidente importanza (eguagliata solo da quella dell'altra condizione cui si accennava più sopra relativa alla volontà politica) e tenuto conto soprattutto che il CNEL dovrebbe avere la funzione di sottrarre ai tempi affrettati che caratterizzano certe vertenze e questioni, e ai tempi protratti che caratterizzano tanta parte della nostra attività legislativa, il tempo della propria attività emergente dalla sua facoltà di intervento e a maggior ragione dal suo potere di iniziativa.

## II. *QUESITI E PROPOSTE*

Il problema del CNEL ha dei nessi assai rilevanti con il quadro teorico (sociologico e giuspolitologico) che si riferisce alle conseguenze (più e meno sviluppate nelle società industriali e in diversi sistemi sociali) del progressivo collegamento della funzione economica ai centri direttivi (Stato) e coscienti (sistema informativo) della società, in un'epoca di capitalismo maturo.

In tale quadro teorico si ritengono particolarmente importanti le ipotesi sulle attività amministrative volte a sostituire i modelli di mera razionalità burocratica-formale, con i modelli razionalità materiale, orientati cioè al sistema economico: da una razionalità che si esaurisce all'interno delle strutture amministrative ed una razionalità orientata verso l'esterno. In secondo luogo si privilegiano alle teorie organizzative della divisione del lavoro che portano all'accrescimento burocratico, le teorie della semplificazione, a partire dalla sostituzione di tecnologie sociali « pesanti » con tecnologie sociali « leggere » di medio livello. Inoltre, la teoria classica del funzionalismo (analisi delle funzioni e disfunzioni, funzioni manifeste e funzioni latenti) viene rivisitata alla luce delle attuali teorie del « crisis management » che mette in rilievo fattori e meccanismi « attivi » nella trasformazione funzionale delle strutture amministrative. Infine si rileva il predominante interesse che oggi rivestono, per una

tematica come quella del CNEL le teorie e le pratiche della autoregolamentazione, a partire dalla considerazione di meccanismi autoregolativi (« reflexive Mechanismen »).

Una messa a punto teorica della questione del CNEL comporta dunque, con il passaggio da criteri di funzionalità interna a criteri di razionalità esterna ed il passaggio da una razionalità formale ad una razionalità materiale, una presa di posizione avverso le logiche di accrescimento burocratico ed una riformulazione delle logiche di mediazione (il CNEL tra e sopra le parti, il « terzo estraneo » per competenza tecnica, agli interessi delle parti) con una più adeguata logica dello « scambio politico ».

Premesso ciò si può dire che i « quesiti » proposti, ed altri inerenti la questione del CNEL possono essere raggruppati secondo i seguenti tre ordini: 1) le funzioni; 2) l'azione o *modus operandi*; 3) la composizione.

#### 1) *Le funzioni del CNEL*

Nelle dottrine giuspolitologiche, come anche nelle analisi delle organizzazioni, le nozioni di funzione e natura di un ente o gruppo tendono il più delle volte ad essere ristrette all'ambito dei processi interni, mentre l'ambito esterno è richiamato dai rapporti dell'ente con altri enti allo scopo, per esempio, di determinarne la natura attraverso la sua relativa autonomia, il livello di autorità eccetera: a questo quadro di riferimento teorico-pratico è soprattutto legato il quesito della ausiliarità.

Le proposte che è ragionevole fare, relativamente alle funzioni e quindi anche ai quesiti connessi si articolano nelle seguenti considerazioni:

a) Se è vero che vi è stato un progressivo decadimento dell'azione del CNEL, e se è vero che la conseguente crisi è stata vissuta e quindi deve essere curata per così dire « in proprio » dall'ente in questione, è anche vero che la crisi in parola è più vasta e condeterminata a molte altre istituzioni se non allo Stato stesso;

b) E' solo da questo quadro più generale che la crisi istituzionale può essere vista non solo come disfunzione interna. Ma non basta certo dire « crisi » e generalizzarla. Occorre cogliere

precisamente una determinazione della crisi in parola, così come essa dall'esterno opera sull'interno dell'ente. Nella formulazione più concisa si può dire che la crisi in parola è nello « scambio politico » cui ogni istituzione ed organo del tipo considerato sono preordinati (direttamente o indirettamente, immediatamente o mediatamente) nel sistema sociale, di una società industriale, ove cioè cresce e si complessifica continuamente il collegamento delle funzioni economiche con lo Stato. Va qui messo in tutto rilievo il fatto che il collegamento delle funzioni economiche con lo Stato avviene nel CNEL attraverso la rappresentanza delle classi del lavoro e della produzione, che allora sono gli immediati soggetti-attori dello scambio.

c) Se la crisi generale è di scambio politico, anche la funzione del CNEL può essere efficacemente determinata nello scambio politico, che può essere di due tipi. C'è uno scambio politico per così dire semplice, ristretto: in quanto dotato di una immediatezza che è sempre più teorica ed astratta che pratica, cioè raggiungibile senza deleghe e mediazioni. Tale è lo scambio politico sociale che si svolge tra governati e governanti ed in cui i due attori si scambiano una volta tanto (elezioni) quote di consenso per quote di potere (possibilità di agire) e i due destinatari dello scambio sono poi da un lato il Parlamento ed il Governo dall'altro, il legislativo e l'esecutivo, con la mediazione dei partiti. Questo tipo di scambio risale all'idea stessa di contratto sociale.

La efficacia teorica ed astratta dello scambio politico semplice è facilmente visibile non solo nella irrealizzabilità della sua immediatezza ma anche nelle disfunzioni degli istituti di delega e parlamentari. Tanto che allora bisogna dire che lo scambio politico semplice diventa pratico e concreto, ma anche storicamente determinato, attraverso e per mezzo di un altro tipo di scambi più allargati, generali e complessi e che danno luogo a molteplici istituzioni ed enti, la cui natura e funzione, la cui autonomia o ausiliarità sono caratterizzate più che dalle « catene di comando » dalla loro attività di scambio politico.

d) E' lecito pensare che il CNEL trae da una prevalente caratterizzazione giuspolitica della sua natura e funzione ausiliaria, le ragioni di una vita e le condizioni di un'attività che sono state finora sottratte a funzioni di vero e proprio scambio

politico e ridotte a funzioni di mediazione, integrazione ed aiuto tecnico. Si può allora suggerire che quella del CNEL, è una funzione « ausiliaria » nel modo e nella misura in cui le funzioni di scambio politico allargate (dal collegamento dell'economia allo Stato) sono ausiliarie alle funzioni più o meno astratte dello scambio politico semplice tra governi e governanti, la cui crisi accentua (e non deve mortificare) gli aspetti attivi degli scambi politici allargati e più articolati.

e) Va da se che la determinazione della natura e funzione del CNEL in termini di scambi politici allargati, non ha solo le sue fonti nei principi generali, del resto oggi largamente diffusi sotto forma di proposte sul « crisis management ». Bisogna collocare la natura e funzione del CNEL e di istituzioni similari entro le condizioni storico sociali determinate nel passaggio dai regimi liberal-democratici (ove lo scambio politico semplice corrisponde al gioco di domanda offerta del mercato e alla massima estensione della contrattualità nei rapporti giuridici) alle realtà delle cosiddette democrazie industriali e di massa che moltiplicano le esigenze di scambi politici allargati sia sotto l'aspetto dell'informazione che sotto quello della partecipazione. A questo passaggio storico sociale si lega quell'altro ben noto passaggio da una formazione socioeconomica di capitalismo concorrenziale (con uno Stato interventista, protezionista e contrattuale) ad una formazione socioeconomica di capitalismo maturo, le cui spinte sono controbilanciate (o debbono esserlo) per mezzo ed attraverso istituzioni di collegamento tra la funzione economica dell'accumulazione, l'azione pubblica e privata ed i sottostanti rapporti socioeconomici di scambio politico. E' precisamente questo quadro che determina ed orienta oggi ogni risposta al quesito sulla funzione, natura ed ausiliarietà del CNEL.

## *2. Azione e modus operandi*

Dalle premesse sulla funzione di scambio politico discendono, per il CNEL alcune logiche conseguenze che investono altri quesiti come quelli relativi a: pareri ed iniziativa, obbligatorietà, interventi nel processo legislativo, loro modalità e tempi, eccetera.

La centralità che immediatamente assume la questione della obbligatorietà dei pareri del CNEL quando si parla della sua vita, decadimento e rivitalizzazione, mostra chiaramente che la funzione di scambio dell'ente in parola è limitata più da un certo *modus operandi*, che dai fini che lo hanno istituito e che consistono nella possibilità che hanno Parlamento e Governo di chiedere pareri al CNEL (art. 8) e nella facoltà che lo stesso CNEL ha di proporre disegni di legge (iniziativa legislativa, art. 10).

La piena realizzazione di una funzione di scambio allargato sembra avere per il CNEL tre gradi. Il grado minimo si realizza nel dare consulenza tecnica; il grado intermedio nella possibilità di iniziativa legislativa propria. Trattasi a ben guardare di due scambi unilaterali. Nel primo, abbiamo una competenza tecnica richiesta da un Ente maggiore (Parlamento o Governo). Nel secondo caso abbiamo un'azione proposta da un Ente maggiore (Parlamento). E' la unilateralità di tali scambi che fanno porre sulla questione della obbligatorietà una enfasi che non sembra del tutto meritata. Tanto che vien fatto di distinguere tra:

- una obbligatorietà che è propria dei rapporti ausiliari di tipo gerarchico o funzionale (divisione del lavoro);
- una obbligatorietà che è propria dei rapporti di scambio politico.

Mentre la prima è una obbligatorietà in senso proprio (giuridicamente determinata e determinabile) il caso della funzione di scambio assume una obbligatorietà giuridicamente da determinare ma che non dipende tutta quanta, anzi, in massima parte non dipende da una determinazione giuridica.

In altri termini ed in parole povere, non sembra che si possa dire che la vita e la vitalità del CNEL debbano dipendere solo ed esclusivamente dalla obbligatorietà dei suoi pareri, nei quali esso poi realizza solo il grado inferiore delle sue potenzialità di scambio politico, nel quadro di uno Stato di diritto che non solo regoli ma contribuisca a formare la realtà socioeconomica.

Se la funzione del CNEL non è solo quella di uno scambio delle sue competenze tecniche per una obbligatorietà ipotetica dei suoi pareri, il grado massimo di realizzazione della funzione

di scambio del CNEL va verificato sulle materie, sui tempi e modi del suo operare.

Per quanto riguarda le materie giova subito dire che il criterio di una competenza del CNEL basata su di una identificazione della sua denominazione con il campo e le infinite materie ivi comprese dell'economia e del lavoro, è, a ben guardare, non solo pericoloso ma del tutto formale. La quantità delle materie farebbe pensare a infinite possibilità, opportunità e circostanze di dare pareri e quindi ad enormi potenzialità di vita e di azione del CNEL. Ma ciò è appena apparenza. Per questa via il CNEL, oltre a non realizzare i fini per cui è stato istituito rischia di diventare una pesantissima macchina di produzione di pareri collocabili un po' dovunque, ma che difficilmente riuscirebbero a rendersi né efficaci, né obbligatori a causa della dispersione di attività, potenza e vitalità dell'ente. Come è sommamente pregiudizievole per il CNEL assumere una funzione meramente tecnica di risposte a domande di consulenza, senza una dialettica di scambio politico, così, l'ente in questione dovrebbe evitare la frammentazione e la proliferazione delle sue competenze. Il che porta a dover distinguere molto bene ciò che è la potenziale competenza del CNEL in base alla sua denominazione cioè tutti i possibili argomenti ed oggetti dell'economia e del lavoro, da ciò che si potrebbe chiamare la tavola e la *nomenclatura* delle competenze del CNEL, di volta in volta, ovvero periodicamente messa a punto su non troppe materie e su alcuni progetti che rappresentino i nodi problematici su cui il CNEL possa efficacemente esercitare la sua attività di informazione e scambio politico. In caso contrario: sempre più materie vorrà dire sempre più pesantezza sempre meno efficacia, sempre più accrescimento burocratico. La nomenclatura delle materie deve essere anche il risultato di una loro preventiva scelta e rivalorizzazione alla luce di criteri programmatici di intervento, periodicamente messi a punto.

Accanto ai pareri tecnici (assunti non perché la funzione crei l'organo ma perché la rivalorizzazione delle materie renda più efficace la funzione di scambio politico) ed alla iniziativa, la quale già di per se realizza una più selettiva funzione del CNEL, viene allora a configurarsi un *tertium genus* di interventi su « progetti » a partire dalla riqualificazione di proposte di parere

e dalla rilevanza che via via assumono certi nodi di materie nel costruire situazioni di rapporti socioeconomici che necessitano di un'attività ausiliaria di scambio informativo e partecipativo.

La natura ed il peso di tali interventi saranno giuridicamente determinabili, ma non solo giuridicamente determinati sia per la capacità di assunzione (ove insieme alle norme dovrebbero anche valere le consuetudini: ed è ciò appunto che il CNEL dovrebbe riuscire a fare) e sia per il fatto che gli interventi in parola si articoleranno bensì nei tempi dei processi legislativi, ma sulla base e a partire dagli scambi (non solamente tecnici) socioeconomici e sociopolitici, che sono necessariamente inerenti e connessi a quei processi nel momento della loro formazione, durante gli scambi con l'esecutivo e soprattutto nel momento della loro attuazione.

Questo della attuazione normativa è il secondo e gravissimo motivo della nostra crisi istituzionale insieme alla crisi di scambio politico più sopra ricordata.

Questo *tertium genus* di interventi su progetti (che poi non è altro che una riqualificazione su base storico sociale e non solo tecnica delle materie di competenza del CNEL) trova sommo rilievo nell'ambito del fatto (che contrassegna il terzo dato della nostra crisi generale) che vi sono nei processi legislativi due possibili risultati cui l'attività e l'esperienza giuridica debbono e dovrebbero tendere:

a) i risultati conseguenti ad un'attività normativa intesa come attività o azione di regolazione della realtà e dei comportamenti;

b) i risultati conseguenti ad un'attività normativa intesa come azione di formazione della realtà e dei comportamenti.

E' un fatto che la cosiddetta crisi dello Stato di diritto non tocca solo il primo ordine di risultati ma i suoi nessi con il secondo e quindi il secondo ordine di risultati in sè e per sè. Il processo formativo della realtà sociale (nei due sensi: momento della formazione e risultati formativi) è quello che realizza il grado massimo di scambio politico ed è quello in cui il CNEL sembra poter trovare il suo vero *ubi consistam*. Tutto ciò porta

allora il discorso sul *modus operandi* all'interno del CNEL e sulle rappresentanze che in esso confluiscono.

Il *modus operandi* su pareri tecnici comporta per lo più consulenze e commissioni tecniche; il *modus operandi* per iniziative legislative, nel modo e nella misura in cui si traduce in proposte di interventi su « progetti » (pochi e qualificati) richiede formule organizzative dell'attività, interna ed esterna operanti, secondo criteri di ricomposizione e riaggregazione delle rappresentanze e delle competenze presenti nel CNEL, che contemperino l'esigenza dell'informazione e della specificità delle materie con quelle dello scambio politico e partecipativo. Attuando queste formule organizzative il CNEL viene a configurarsi come un « sistema di informazioni » capace di autoregolazione e di autodeterminazione delle materie e degli interventi.

Questo *modus operandi* fa intervenire l'esigenza di distinguere tra ciò che è un criterio di rappresentanza formale e ciò che è un criterio di rappresentanza reale. La rappresentanza formale è giuridicamente determinata e determinabile. La rappresentanza reale consiste o può consistere di quote e competenze più allargate rispetto alla composizione formale. La ragione di questa distinzione spiega l'esigenza espressa di rispondere al quesito sui criteri analitici e sui criteri sintetici della rappresentanza delle categorie. A tale quesito ci sono due possibili risposte. Una va nel senso dell'invalidabile limite che si tocca assumendo solo criteri analitici. La seconda va nel senso di una più corretta assunzione dei criteri sintetici in rapporto alla scelta delle materie, dei momenti e delle funzioni di scambio. Ma ciò avvia il discorso sui quesiti concernenti la composizione.

### 3. *La composizione*

Dall'allegata Tabella 1 (che su sei colonne presenta la composizione del CNEL secondo la legge 33 ed i progetti: Spagnoli, Pieraccini, Bova, Sindacale e Governativo) le categorie rappresentate risultano essere le seguenti:

1. Lavoratori
2. Pubblico Impiego
3. Dirigenti d'Azienda

4. Professionisti
5. Coltivatori diretti
6. Artigiani
7. Cooperative
8. Imprese
9. Istituti di credito ordinario
10. Imprese assicurative
11. Casse di Risparmio
12. Enel
13. Iri
14. Enti di Previdenza
15. Enti pubblici economici di Stato
16. Dipendenti di imprese pubbliche
17. Esperti

I dati aggregati danno:

	L. 33. 5.1.57	Spagnolli	Pieraccini	Bova	Sindacale	Governativo
Lavoratori	23/29%	36/35%	36/35%	29/29%	36/35%	39/31%
Imprese	15/18%	21/20%	21/20%	23/23%	21/20%	30/24%
Esperti	20/25%	15/14%	15/14%	20/20%	15/14%	23/18%
Settori:						
primario	18/22%	16/15%	16/15%	18/18%	16/15%	15/12%
secondario	15/18%	31/30%	31/30%	26/26%	31/30%	43/35%
terziario	26/32%	39/38%	39/38%	36/36%	39/38%	41/33%

Intanto dalle percentuali (sui totali risultanti dalle sei colonne) si rileva che:

a) rispetto alla composizione della L. 33 tutte le proposte sono di accrescimento delle quote di rappresentanza delle singole categorie;

b) salvo piccole e trascurabili varianti di denominazione, le categorie da rappresentare hanno una nomenclatura ed un elenco invarianti;

c) tra le proposte di accrescimento, quella governativa supera tutte le altre;

d) i tre progetti (Spagnolli, Pieraccini e Sindacale) sono uniformi e rappresentano per così dire un medium delle proposte tra la composizione attuale e la proposta governativa;

e) per tutti i progetti, le categorie fondamentali della rappresentanza secondo la quota e la composizione risultano essere quelle dei Lavoratori, delle Imprese e degli Esperti.

Le questioni rilevanti per quanto riguarda la composizione sono:

1) La rappresentanza categoriale: estensione, articolazione, categorie tradizionali, nuove figure socioprofessionali, classi tradizionali, ceti emergenti;

2) L'esigenza rappresentativa delle forze sociali;

3) La rappresentanza dei produttori: produttori di merci e produttori di servizi;

4) La rappresentanza dei consumatori e della utenza;

5) Gli esperti.

### 1. *La rappresentanza categoriale*

Per quanto concerne la maggiore quota dei rappresentanti i lavoratori dell'Industria, si rileva una certa relativa omogeneità tra tutti i progetti rispetto alla Legge 33. Ma comparando queste quote con quelle dei lavoratori dell'Agricoltura si nota che, mentre solo il progetto Bova si allinea alla quota della citata legge che è 5 tutti gli altri progetti la diminuiscono a 4.

Si rileva che ciò non sembra coerente con la nuova importanza che stanno assumendo insieme il settore primario e il lavoro agricolo in se e per il loro rapporto con il settore secondario: rapporto che è stato finora come ognuno sa squilibrato. Ed anzi la proposta di diminuzione delle quote in parola mi sembra ricalcare lo squilibrio.

Anche nell'aumento della quota dei lavoratori del commercio si nota una certa relativa omogeneità tra le varie proposte, salvo che per il progetto Bova che accresce solo di due unità la quota attualmente vigente che è 3.

Questo aumento è coerente con la accresciuta importanza del settore terziario in generale. Ma sono meglio da determinare le quote proporzionali per esempio tra rappresentanti del piccolo commercio, della grande distribuzione e degli altri servizi commerciali.

Le quote di aumento dei rappresentanti delle Imprese private si allineano (su 7) in quattro progetti, salvo che in quello governativo ove si ha una impennata a 12.

Anche in questo caso bisogna poter determinare meglio la distribuzione delle quote tra grandi, medie e piccole imprese private tenendo conto dell'attuale squilibrio e curandone anche per questo verso le conseguenze.

Passiamo ad un altro ordine di problemi. La nomenclatura delle categorie rappresentate comprende 17 categorie. Detto questo si potrebbero mettere in luce numerose discrasie tra l'elenco delle categorie e la realtà emergente di figure socioprofessionali nuove, di strati e ceti nuovi (mi riferisco ai gruppi intermedi), ceti medi peraltro distinguibili in tradizionali (commerciali: dettaglianti, impieghi burocratici eccetera) e moderni (il terziario dell'industria: tecnici; dell'agricoltura dei servizi, il quaternario e gli appartenenti alle « tecnostrutture » industriali).

Enti consimili al CNEL, all'estero contemplan la rappresentanza dei ceti medi. E probabilmente in quei casi la stratificazione sociale giustifica quella rappresentanza determinata. Categorie, strati e figure socioprofessionali di tipo nuovo presentano indubbiamente un problema, perché in molti casi figure come quella dei « tecnici » e strati come quelli delle « tecnostrutture » industriali indicano la presenza di trasformazioni sociali e di interessi non meramente particolari e corporativi. Si pensi solo al diverso interesse che possono avere ad una politica di modernizzazione il terziario tradizionale e quello moderno, l'impiego pubblico tradizionale e quello moderno più coinvolto in processi di razionalizzazione degli strumenti e dei metodi di lavoro.

Si deve contemplare nel CNEL di domani la rappresentanza di tali figure, strati e categorie socioprofessionali? L'interrogativo non è senza rilevanza. Anche per il fatto che una eventuale rappresentanza dei soggetti sociali in parola risponderebbe a criteri non del tutto o solo analitici. Neppure una risposta negativa al quesito si giustificerebbe solo coll'avanzare l'obiezione della mancanza di ben determinati enti di designazione di tali soggetti. Allora bisogna dire che, se c'è un limite invalicabile per l'applicabilità dei criteri analitici nella rappresentanza delle categorie c'è anche un limite invalicabile per l'applicabilità dei criteri sintetici nella rappresentanza delle categorie. Del resto c'è una misura non solo socioeconomica ma anche storico sociale del grado di analiticità o di sinteticità che la rappresentanza di una categoria occupa o raggiunge. Ciò che sembra avere un significato analitico oggi potrebbe assumere un significato sintetico domani e viceversa.

Malgrado tutte le cose sopradette, se la rappresentanza di queste figure socioprofessionali nuove, di questi strati emergenti importanti per la modernizzazione, la razionalizzazione e una politica di riforme non è da trascurare, il relativo problema può trovare una sua risoluzione, da un lato negli spazi di ricomposizione e di riaggregazione dei gruppi di lavoro del CNEL offerti da ciò che più sopra ho chiamato composizione reale, e dall'altro lato nel riqualificare l'uso dei criteri sintetici non solo per le categorie ma anche per i settori di attività economico sociale professionale. In ogni caso dovrebbe essere chiaro che la rappresentanza di cui si parla non è tanto e solo per « teste » ma soprattutto per interessi e materie.

A proposito dei settori e passando ad altro discorso, vale la spesa di leggere la tabella relativa precedentemente data. Le sue percentuali non possono evidentemente collegarsi con le stime statistiche della stratificazione di classe del nostro Paese, anche se con opportune disaggregazioni e riaggregazioni si potrebbe giungere ad interessanti raffronti specie a partire dai settori primario o secondario.

Ma ciò che interessa qui rilevare è la rappresentanza settoriale emergente dal progetto Governativo: essa è palesemente incongruente con la crescita del terziario mentre il settore secondario sembra sovrarappresentato. Del resto in tutto il progetto governa-

tivo si nota l'ampio uso di criteri di accrescimento delle rappresentanze, fortemente influenzati da valutazioni non esattamente coerenti con la realtà categoriale e settoriale. Nei tre progetti (Spagnolli, Pieraccini e Sindacale) la rappresentanza settoriale dell'agricoltura rispetto al settore secondario non sembra coerente con la sua reale espansione oggi in Italia.

## 2) *L'esigenza rappresentativa delle « forze sociali »*

Al di fuori dei nominalismi, perché in concreto l'espressione « forze sociali » ha un ben scarso significato sociologico, anche se storicamente essa indica una spinta dal basso al movimento ed alla mobilità politica, pare che l'esigenza in parola sia già tenuta ben presente in quasi tutti i progetti (specialmente i tre: Spagnolli, Pieraccini e Sindacale) e quello governativo, attraverso l'accrescimento delle quote di rappresentanza dei Lavoratori e nel rapporto tra essi e le quote di rappresentanza delle Imprese. Giova però dire che « forze sociali » potrebbero essere anche quella somma di categorie, classi gruppi e ceti che va sotto il nome, ora abbastanza usato, di « classe generale »: operai più tecnici, più terziari del secondario e del primario, più terziari moderni, più quaternari. A generalizzare tale « classe » contribuiscono sia lo sviluppo economico industriale che la politica delle alleanze.

Se si fa meramente una questione di « quantità » cioè di quote di rappresentanti, pare dunque di poter dire che l'esigenza sia soddisfatta. Se invece si fa una questione di « qualità » questa non è certo risolvibile solo in termini di composizione formale. La rappresentanza « reale » delle forze sociali involge infatti non solo il modus operandi dell'ente ma anche la sua funzione di scambio politico. L'esigenza rappresentativa delle forze sociali, in altri termini, si soddisfa non già sul piano quantitativo interno al CNEL ma nel realizzarsi della sua funzione di scambio politico, nella misura e nella qualità della loro partecipazione possibile.

## 3) *La rappresentanza dei « produttori »*

Stabilita dal testo costituzionale, da un lato essa conduce ad una riconsiderazione del capitale finanziario e dall'altro lato deve tener conto della fondamentale partizione dei « produttori » in produttori di merci e produttori di servizi, nel senso che i

due comparti debbono essere proporzionalmente rappresentati sia in modo formale che reale.

Se non in termini di rappresentanza del capitale finanziario e creditizio come tale va detto che, anche per il CNEL, sono di importanza strategica le materie della cosiddetta « finanza funzionale », del ruolo e della funzione della spesa pubblica, dei sistemi creditizi eccetera.

#### 4) *La rappresentanza dei consumatori e degli utenti*

Se ne fa qui una questione a se, non già in funzione di una rappresentanza formale. Nella nomenclatura delle materie del CNEL le questioni di difesa del consumo e dell'utenza sono di importanza crescente, così come mostra la realtà di altre economie industriali. La proposta è che il nesso: produttori-consumatori-utenti trovi una sua più precisa collocazione tra le materie del CNEL e come variabile rilevante di molte tra di esse.

#### 5) *Gli esperti*

Non rappresentano se stessi come categoria ma l'informazione e le competenze tecniche. La loro funzione va immaginata e realizzata in maniera anche più « nevralgica » per la vita del CNEL di quanto già non avvenga nella resa di pareri tecnici: cioè a dire che gli esperti sono richiesti non solo di pareri tecnici ma anche di fornire le diverse alternative nelle scelte che risultano dalla funzione di scambio politico del CNEL. Preferibili sembrano le proposte dei tre progetti Spagnolli, Pieraccini, Sindacale e del progetto governativo relativi al numero e alle designazioni, tenuto anche conto delle ragioni di distinguere ancora una volta tra composizione formale e composizione reale e dell'opportunità di un certo turnover.

\* \* \*

*Il prof. Barbano ha dato, successivamente, un ulteriore contributo allo studio sulla riforma del CNEL con il seguente articolo, apparso sul giornale « La Stampa ».*

« Nella democrazia, attuare programmi in cambio dei consensi elettorali è, direi la regola aurea dello scambio politico tra governanti e governati. Se poi i partiti tanto pesano che per gli

elettori lo scambio spesso non risulta alla pari, ciò si deve anche alle complicate ed affaticanti mediazioni attraverso le quali le cose concrete vengono intrecciate alle formule politiche. Del resto anche i problemi sociali ed economici di natura più tecnica comportano sempre soluzioni politiche.

Le iniziative popolari, le proposte delle parti e delle forze sociali hanno appunto la funzione di promuovere scambi più immediati con il potere. Ci sono questioni che possono essere portate al giudizio della gente con semplici alternative: Sì-No (come nei referendum). Ma ci sono questioni che non possono diventare immediatamente oggetto di consultazioni generali e dirette. E' il caso delle materie e dei programmi socio-economici.

Proprio in queste ultime settimane i sindacati da un lato e gli imprenditori hanno formulato due proposte. Quella degli industriali prospetta un rilancio dello sviluppo, investimenti qualificanti e sacrifici connessi. Ad una nuova fase di slancio economico fa riferimento anche il Piano triennale dei sindacati, i quali però pongono prioritariamente la questione del costo e della mobilità del lavoro.

Entrambe le parti hanno cominciato a gestire in proprio le loro proposte. Così la base sindacale discute il progetto formulato dai vertici confederali e gli ambienti economici e finanziari vagliano il progetto confindustriale. Le conseguenze dell'azione delle due parti e le risoluzioni emergenti coinvolgeranno alla fine anche l'esecutivo, cioè il governo e il programma dell'accordo a sei.

Giusto con riferimento all'uscita dei due progetti sindacale e imprenditoriale, Mario Salvatorelli, mettendo in rilievo il ruolo delle parti e delle forze sociali nell'attuale congiuntura di crisi governativa, ha prospettato (lunedì scorso su queste stesse colonne) la possibilità e l'opportunità di utilizzare il Comitato Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) « per raccogliere attorno ad un tavolo industriali e sindacati dei lavoratori ».

Non sono poche le ragioni per sottolineare l'interesse del suggerimento di Salvatorelli, il che richiama ad una riflessione più ampia che svilupperò qui di seguito, traendone motivo anche da una mia presente consuetudine con il CNEL in questione.

Che intanto presso il CNEL i due progetti sindacale ed imprenditoriale siano già oggetto di un'analisi « comparativa » questo è un atto non certo surrogatorio né occasionale nella vacanza governativa. Il CNEL è bene ricordarlo, è un organo dello Stato istituito dalla Costituzione Repubblicana (art. 99) e trova un fondamento assai rilevante anche per l'art. 3 (sempre della Costituzione) che indica tra i compiti della Repubblica quello di « rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che... impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica e sociale del Paese ».

Istituti come quello in parola hanno lontani ascendenti. Senonché c'è chi trae vantaggi dalla propria ascendenza e chi no. I consigli del lavoro e dell'economia (peraltro oggi esistenti e funzionanti in tutti i Paesi Europei di avanzata industrializzazione) richiamano le non felici vicende della Repubblica tedesca di Weimar (1919-1930) e del Consiglio economico del Reich di quell'epoca.

Anche il CNEL ha per ragione storica la rappresentanza delle categorie economiche e delle classi del lavoro, la quale ha grandemente influenzato la storia costituzionale tra le due guerre. L'idea che questi consigli avrebbero potuto ricoprire, sia pure metaforicamente il ruolo di « seconda » o di « terza camera » non ha certo giovato loro. Come non ha giovato al CNEL il fatto che, forse a causa del potenziale ruolo politico, la sua funzione « ausiliaria » sia stata intesa prevalentemente e voluta come funzione di competenza meramente « tecnica ». Come se tra scelte politiche e scelte tecniche ci potesse essere una netta separazione.

In concreto oggi il CNEL può essere chiamato a dare pareri ai due rami del Parlamento su questioni pertinenti l'economia e il lavoro e può prendere esso stesso iniziative di progetti di legge. Ma bisogna pure dire che il CNEL è uno di quegli istituti voluti dalla Costituzione e che, tra alti e bassi, non è mai stato adeguatamente vitalizzato né dalle parti politiche né dalle forze sociali. Tanto che ora se ne stanno ridefinendo la composizione e il ruolo (anche in seguito alla domanda sindacale, nonché per volontà espressa, dell'esecutivo).

Sostenere che per il CNEL ricorrerebbe il tipico esempio dell'organo che crea la funzione è miope, privo di ottica storica e

politica. Il ruolo attuale dei consigli economici e del lavoro nelle società industriali europee avanzate mostra infatti chiaramente che simili istituzioni assumono una specifica funzione politico tecnica nello stesso momento in cui si passa da un regime liberal democratico (proprio di un'epoca ormai superata di capitalismo concorrenziale) ad un regime di democrazia industriale di massa (proprio di una fase di capitalismo maturo). In questi regimi, molteplici e d'importanza centrale sono le materie sociali e di governo dell'economia che hanno bisogno, per così dire, di un trattamento complementare e ben attrezzato (implementation: dicono gli ingegneri sociali anglosassoni): prima, durante e dopo lo scambio politico e ciò per mezzo ed attraverso articolati scambi tra parti e forze sociali.

Che cosa vuol dire « prima » e « dopo » lo scambio politico? Mi riferisco ai programmi socioeconomici e relative leggi. Queste leggi richiedono frequenti interazioni partecipative ed informative non solo nel momento della loro formazione (cioè prima) ma anche e maggiormente nel momento della loro attenuazione (cioè dopo l'approvazione come leggi). La legge oggi va in crisi anche per l'inefficacia e l'inefficienza dell'attuazione. Se, per esempio, il provvedimento sul cumulo pensioni-stipendi avesse avuto un momento formativo meno rozzo ed intempestivo; ed ancora se alla legge per il lavoro giovanile fosse stata data una « implementazione » (mi si passi il neologismo) più penetrante quei due provvedimenti avrebbero avuto un corso positivo.

Poiché la democrazia industriale richiede strutture di partecipazione articolate nelle classi del lavoro, della produzione e nel territorio ciò impone un salto di qualità anche nella cosiddetta « ingegneria sociale »: non più apparati ad alto impiego di procedure burocratiche, come nella pianificazione tipo anni '30. Al contrario l'attuale « nervosità » delle materie, delle congiunture sociali ed economiche richiedono istituzioni attuative e formative dei piani ad alta intensità di azione partecipativa e basso impiego di burocrazia. Insomma: da una « ingegneria sociale » che comportava una tecnologia « pesante » ad una che impiega tecniche istituzionali « leggere », con alto uso di informazioni e comunicazioni.

Strutture di questo genere, se non ci fossero bisognerebbe inventarle. Se la saggezza del Costituente ha previsto qualche

cosa di simile più di trenta anni fa non c'è ragione plausibile (che non sia di scarsa volontà politica o delle forze sociali) perché non lo si debba usare oggi, adeguandolo alle circostanze della democrazia industriale, e cioè alla nostra necessità di ricondurre lo Stato alla mobilità della società civile ».

*Allegato 1*

<i>Categorie rappresentate</i>	L. 33 5.1.1957	Spa- gnolli	Pierac- cini	Bova	Cgil Cisl Uil	Gov.
Lavoratori dell'industria	7	18	18	10	18	20
Lavoratori dell'agricoltura	5	4	4	5	4	4
Lavoratori del commercio	3	13	13	5	13	14
Lavoratori dei trasporti	3	—	—	5	—	—
Lavoratori del credito	2	—	—	2	—	—
Lavoratori dell'assicurazione	1	—	—	1	—	—
Lavoratori della pesca	1	—	—	1	—	—
Lavoratori aziende muni- cipalizzate	1	1	1	—	1	1
Pubblico impiego	—	6	6	—	6	6
Dirigenti d'azienda	2	2	2	2	2	4
Professionisti	2	3	3	3	3	2
Coltivatori diretti	5	5	5	5	5	4
Attività artigiane	3	3	3	3	3	3
Cooperative	3	3	3	3	3	3
Imprese industriali private	4	7	7	7	7	12
Imprese industriali a parte- cipazione statale	—	2	2	2	2	5
Imprese agricole	3	3	3	3	3	3
Imprese commerciali	2	3	3	4	3	3
Imprese di trasporto	3	3	3	4	3	4
Istituti di credito ordinario	1	2	2	2	2	3
Imprese assicurative	1	1	1	1	1	1
Casse di Risparmio e Credito su Pegno	1	—	—	1	—	—
Imprese della pesca	1	1	1	1	1	1
Imprese turistiche	1	1	1	1	1	1
Imprese municipalizzate	1	1	1	1	1	1
Enel	—	1	1	—	1	1
Iri	1	—	—	—	—	—
Enti pubblici nazionali di previdenza	2	3	3	3	3	3
Enti pubblici economici di stato	—	—	—	1	—	—
Dipendenti imprese pubbliche	—	—	—	4	—	—
Esperti	20	15	15	20	15	23
	79	101	101	100	101	122

**Prof. SALVATORE D'ALBERGO: Contributo monografico alla riforma del CNEL**



1. Per affrontare il problema della riforma del CNEL, occorre anzitutto richiamarsi al significato che la proposta della sua istituzione ebbe nel dibattito dell'Assemblea Costituente, dove — scartatosi l'orientamento volto a considerarlo come l'accorpamento terminale di una serie di « consigli ausiliari » costituiti presso le amministrazioni centrali o gruppi di esse per collaborare col Parlamento e col Governo, nonché per ratificare i contratti collettivi di lavoro per le loro ripercussioni sull'economia nazionale, e per dare pareri obbligatori per progetti diretti a disciplinare in modo unitario l'attività produttiva del Paese — si decise di dar vita ad un organismo sganciato dall'amministrazione dello Stato e rappresentativo delle categorie produttive per contribuire all'elaborazione della legislazione economica e sociale e assistere il Governo e il Parlamento secondo quanto stabilito dalla legge.

Il carattere sostanzialmente indeterminato della previsione dell'art. 99 C., fa sì pertanto che nel porsi il problema della riforma del CNEL, le forze sociali e politiche hanno oggi la stessa libertà di valutazione che — nell'ambito della riserva di legge — fu alla base dell'elaborazione della legge n. 33 del 1957, che fu il punto di arrivo di un processo di faticoso sviluppo da porre in stretta relazione con la situazione politica degli anni cinquanta e con la natura dei rapporti tra i partiti e i sindacati in quella particolare fase della politica nazionale, in cui la disponibilità dell'attuazione costituzionale trovò una spiccata reticenza nei gruppi politicamente e socialmente dominanti. Poiché, appunto, la riserva di legge è lo strumento con cui — rinviando la soluzione di un problema enunciato nelle sue linee generali — si vuol garantire che essa corrisponda nel contenuto alla volontà dei soggetti politicamente attivi, ed espressi democraticamente nella competente sede parlamentare, l'assunzione stessa della tematica di una « riforma » del CNEL significa riconoscimento che sono mutate le condizioni che rendevano proponibile un tipo di disciplina del CNEL quale contenuta nella legge vigente, sicché la riconsidera-

zione del ruolo di tale organo va fatta alla luce delle motivazioni di carattere politico e sociale che le forze interessate sono indotte ad enunciare in merito al raccordo complessivo tra organi costituzionali del nostro sistema di governo e il CNEL nelle condizioni attuali dello sviluppo dei rapporti politici e sociali. Ogni considerazione, invece, che della funzione del CNEL si volesse fare come se l'alveo della legge n. 33 del 1957 costituisse un necessario condizionamento di una nuova disciplina del CNEL, sarebbe arbitraria, perché ispirata dall'idea deformata e deformante che tra l'art. 99 C. e la legge vigente vi sia necessario legame: quando, proprio al contrario, lo stato di fatiscenza cui il CNEL si è progressivamente ridotto, dimostra che la normativa del 1957 è completamente superata.

Un anno fa, in occasione dell'insediamento del CNEL per il quinquennio 1976-'81, il neo-Presidente parlò della necessità di un « rilancio » del CNEL dallo stato di « scadimento », « asfissia » e di « paralisi » cui esso era pervenuto, perché con la sua riforma lo si adegui alle « attuali esigenze del paese », rapportandone il ruolo e l'attività « direttamente alla crescita di potere delle forze sociali », le quali hanno raggiunto posizioni di « diretto contatto » col potere politico, e il suo rinnovamento si adegui alle trasformazioni che hanno « profondamente inciso » nella realtà economica e sociale del paese. Lasciando per ora da parte un giudizio sulla bontà della soluzione accolta dal CNEL nel far propria l'opinione del Presidente del Consiglio, che nell'occasione di tale insediamento affermò che la sede più adatta per elaborare uno schema di aggiornamento e di modifiche del CNEL non fosse che il Consiglio stesso è da rilevare quindi che in seno al CNEL chiara era la consapevolezza della necessità di porsi in una prospettiva di collegamento tra i principi costituzionali contenuti nell'art. 99 e la situazione attuale che richiede, per i processi di profondo mutamento complessivo maturati dal 1957 ad oggi, che il CNEL sia utile ad affrontare unitamente agli organi che compongono il quadro istituzionale della nostra organizzazione democratica, la problematica economico-sociale « che è divenuta prevalente ». Sembra pertanto opportuno, per dare un senso non formalistico all'analisi dei risvolti giuridici di una linea di riforma del CNEL, tener conto dell'orientamento emerso già in seno al CNEL, nel senso che tale organismo va riconsiderato in vista del fatto che i problemi

economici e sociali sono in « primissimo piano nella pur vasta problematica politico-economico-sociale del nostro paese », e che occorre conferire al « dibattito economico-sociale » una sua dignità in una idonea sede istituzionale, con riguardo sia ai nuovi aspetti che presenta l'esigenza di una programmazione dello sviluppo, del riequilibrio del sistema economico che passa attraverso la politica per il Mezzogiorno, di un'organica politica di settori importanti come quelli dell'energia, dei trasporti, dell'edilizia, nel quadro generale dei problemi riguardanti l'occupazione.

3. Di fronte a ciò, risulta evidente la necessità di dare coerenza ad una analisi giuridica che nella sua specificità non deve, neppure in apparenza, seguire una logica separata e magari persino contrapposta a quelle cui si ispira l'elaborazione delle forze coinvolte nel processo di rilancio del CNEL, confortando così le ipotesi formulate dal « Comitato per la riforma » — suddiviso in « gruppi di lavoro » su « composizione e modo di formazione del CNEL », « Attribuzioni e competenze », « Natura e autonomia », « Collegamenti e rapporti internazionali » — di verifiche che colleghino in modo scientificamente rigoroso i valori costituzionali, le esigenze reali cui il CNEL deve corrispondere oggi secondo lo sviluppo del quadro istituzionale, e gli intendimenti maturati internamente al CNEL secondo quanto già responsabilmente espresso con l'impegno di avviare con un proprio contributo un'elaborazione di riforma. E' evidente l'intreccio tra le questioni distribuite, per un loro approfondimento nei modi ricordati, e tali da richiedere in sede di trattazione sistematica — come quando ci si propone una prospettiva di riforma e quindi di « politica legislativa » — una considerazione unitaria del problema, stante la delicatezza di una materia che solo in apparenza riguarda il solo CNEL, e che in realtà riguarda tutta una serie di implicazioni riferibili in via immediata al CNEL, ma in via mediata a tutto il sistema istituzionale.

Per poter avviare tale tipo di analisi, occorre tener presente — per poi valutarlo secondo la portata dello sviluppo dei rapporti politici e sociali, nel cui ambito vanno visti la crisi e il tentativo di rilancio del CNEL — che la soluzione adottata alla Costituente, nel respingere la proposta di istituire una serie di consigli ausiliari, si ispirava ad un orientamento emerso in contrasto con la

idea centrale che era da supporto dell'ausiliarità, e cioè quella secondo cui dall'intersezione di interessi professionali, corporativi e sociali facenti capo agli organi in cui si riparte il nucleo essenziale del potere esecutivo, avrebbero dovuto ricavarci gli elementi di integrazione dell'elaborazione politica di spettanza del Parlamento, e del Governo come parte del processo di elaborazione politica anzidetta. Tale orientamento, ancorché non espresso nella formula dell'art. 99 C., teneva conto del fatto che nelle condizioni già sufficientemente emergenti nell'epoca dell'attività dell'Assemblea Costituente, lo stato potesse aver bisogno di « qualche cosa di più di un puro strumento tecnico », di un « cervello economico della nazione » (Terracini), per l'elaborazione di un « piano economico nazionale avente per oggetto l'impiego degli uomini e l'utilizzazione razionale delle risorse nazionali » (Grieco), identificando in un « consiglio economico » come il « preannuncio di un metodico intervento dello stato nel processo economico » (Terracini), di uno Stato che « interviene per coordinare e dirigere un'attività generale così importante » (Lussu). Dovendo capire e spiegare come il testo dell'art. 99 C. si sia distaccato da quello elaborato dalla seconda sottocommissione della Costituente, va precisato che in Assemblea il presidente della Commissione dei Settanta-cinque (Ruini) rammentò l'esigenza di coordinare la proposta dell'istituzione di un consiglio economico per la consulenza in materia economica del Parlamento e del Governo, con quella formulata in tema di rapporti economici per consentire ai sindacati di partecipare all'elaborazione della legislazione sociale (Di Vittorio): dall'incontro di due esigenze emerse nella rispettiva sede in modo autonomo in tema di « economia » e di « lavoro », derivò pertanto una soluzione istituzionale unificante, con le conseguenze che conosciamo anche in ordine alle funzioni del consiglio dell'economia « e » del lavoro ed agli strumenti previsti per il loro esercizio.

E' importante sottolineare come la duplicità di significati assunta dal CNEL derivi dalla confluenza in unica proposta di due esigenze distinte ed accomunabili, la prima riferita ad una politica economica di piano e l'altra alla disciplina degli interessi dei lavoratori: sicché non potrebbe intendersi l'art. 99 C., se non si tenesse presente che i problemi interpretativi da esso sollevati derivano principalmente dal fatto che sulla sua elaborazione finale ha influito la proposta di riconoscere ai sindacati « il dirit-

to di contribuire direttamente all'elaborazione di una legislazione sociale adeguata ai bisogni dei lavoratori e di controllarne l'applicazione mediante la costituzione di un consiglio nazionale del lavoro elettivo, nel quale saranno rappresentati, il Governo e le categorie produttrici in misura che tenga conto della loro efficienza numerica (Di Vittorio). Tutte le questioni, in particolare, riferite alla composizione del CNEL, sia per quel che concerne le categorie produttive sia per quel che concerne gli esperti, e il dosaggio di rappresentatività che mette in gioco la portata degli interessi qualitativamente diversi e contrapposti, risalgono a quel momento dell'elaborazione dell'art. 99 nel quale si è cercato di dare prospettiva unitaria alla funzione di un organo che — per tutte le caratteristiche più appropriate di « ausiliarietà » — è venuto assumendo quelle composite, di una sede di incontro tra forze direttamente o indirettamente rappresentative di interessi sociali con incidenza di carattere politico, date le attribuzioni ad esso conferite nei rapporti con il Parlamento e il Governo derivanti da un'iniziativa di tali organi costituzionali, o da un'iniziativa dello stesso CNEL.

Se non si ha ben chiara consapevolezza della specificità del CNEL come organo di una categoria diversa da quella del Consiglio di stato e della Corte dei Conti, stante il suo collegamento con il contenuto dell'attività politica dello stato che si svolge in campo economico e sociale, non si può dare il giusto rilievo che — oltre alle cause più generali già ricordate — è da assegnare al lungo processo di incubazione di un decennio subito dalla normativa di attuazione dell'art. 99 C., che (lo si è notato) non ha eguali nella legislazione repubblicana del tempo.

Un indice evidente della natura politica dell'organo, della sua funzione e della riduzione sino alla faticenza della sua attività — questioni che vanno viste tutte insieme — è fornito dalla « querelle » che ancora accompagna le discussioni sul destino del CNEL, circa la legittimità di un raccordo tra Parlamento e CNEL imperniato sull'obbligatorietà dei pareri chiesti dal primo al secondo. Dir ciò significa che sin dal primo momento dell'impegno per creare il CNEL, ci si è resi conto che far operare tale nuovo organo non comportava la messa in moto di un meccanismo collaterale al sistema politico, ma proprio al contrario entrare nel vivo di un sistema già nettamente caratterizzato negli anni stessi in cui si

palesava necessaria ed urgente l'attuazione della Costituzione, da un uso delle istituzioni molto accentrato e concentrato: non va dimenticato, infatti, che particolarmente all'epoca del « centrismo » in cui si andò profilando la nascita del CNEL, si imposero i caratteri di un sistema socio-politico fondato sulla forza dominante dei grandi gruppi economici nei rapporti diretti con gli organi dello stato, e sul predominio istituzionale del Governo sul Parlamento codificato teoricamente con la nota tesi del Governo come « comitato direttivo » del Parlamento.

In tale situazione, la creazione del CNEL (e per altro verso della Corte Costituzionale), mentre rappresentava positivamente lo sforzo di sbloccare un tipo di equilibrio, che era arretrato anzitutto perché indisponibili si mostrarono i partiti centristi a mettere in moto i nuovi principi costituzionali da ogni punto di vista considerati, delle esigenze di trasformazione della società e della riforma dello stato; nel contempo, rifletteva inevitabilmente le linee di una strategia istituzionale volta a contenere ogni possibilità di iniziativa e di espansione di forze comunque interessate a incidere nel sistema di potere esistente, avviando in qualche modo un processo dialettico sia nelle società che nello stato. Il carattere di indeterminatezza che anche la legge n. 33 del 1957 presenta, come l'art. 99 della Costituzione — laddove si afferma che le Camere e il Governo possono chiedere il parere del CNEL su materie che importano indirizzi di politica, economica, finanziaria e sociale come anche su ogni questione che rientri nell'ambito dell'economia e del lavoro (art. 8), che le Regioni possono chiedere pareri al CNEL sulle materie di sua competenza (art. 13), che il CNEL ha facoltà di proporre al Parlamento disegni di legge in materia di economia e lavoro (art. 10), e che il CNEL anche di propria iniziativa può compiere studi e indagini sulle materie di sua competenza (art. 12) — è talmente evidente da degenerare in una posizione di principio: sicché gli unici elementi emergenti della problematica del CNEL hanno finito per essere quelli procedurali sui rapporti di vario tipo da esso intrattenuti con altri organi e quelli sui criteri di composizione e sul funzionamento interno del CNEL.

4. Le vicende politiche, nel passaggio del centrismo al centro-sinistra, sono valse a dimostrare in modo ancor più incisivo come

il ruolo delle istituzioni sia strettamente correlato alla natura dei rapporti sociali e politici e al dinamismo che ad essi viene impresso dalle lotte sociali e politiche: e il ruolo del CNEL è stato ampiamente condizionato dal tipo di sviluppo che negli anni sessanta ha raggiunto una dinamica istituzionale segnata da un lato dall'accentuata autonomia e incisività dei sindacati dei lavoratori e dall'altro lato dai tentativi ispirati ad una nuova strategia di contenere le lotte sociali e politiche mediante un rafforzamento dell'esecutivo motivato non più con sole ragioni di quadro politico ma anche di programmazione dello sviluppo economico. In una situazione di tale genere, nella quale si espandeva il ruolo delle forze politiche più strettamente collegate con i lavoratori e si delineava un ruolo nuovo delle organizzazioni sindacali incidenti direttamente nei rapporti di produzione e sempre più proiettate a incidere senza mediazioni istituzionali sugli orientamenti di governo, lo spazio del CNEL veniva a ridursi progressivamente perché sempre più netto appariva il contrasto tra la libera manifestazione di programmi e indirizzi connaturata alla specificità dell'autonomia sindacale per il cambiamento del rapporto salari-profitti e dei criteri dell'accumulazione e degli investimenti, e la rigidità riduttiva di un confronto tra le forze sociali interne al CNEL e il meccanicismo dei rapporti previsti tra il CNEL e gli organi costituzionali dello stato per l'elaborazione di una politica che andava trovando direttamente — dal contesto stesso dell'accentuato scontro di classe e dalla contrapposizione dei governi di centro-sinistra con le forze della sinistra — le sue prospettive.

Alla luce di quanto su quel terreno si è andato ulteriormente sviluppando ponendo in crisi lo stesso centrosinistra, con il fallimento di un conato programmatico verticistico e volto a restituire la forza perduta ai centri di potere economico responsabili dalla degradazione sociale dilagante, e con l'emergere sempre più determinante del ruolo dei partiti della sinistra e della federazione unitaria dei sindacati dei lavoratori — convergenti dalle rispettive sedi nella richiesta di una elaborazione nuova della politica dello sviluppo — la funzione di un organismo come il CNEL per i termini con cui era stata fissata era destinata a divenire ancor più evanescente, quasi residuo di una concezione ormai superata dei rapporti politici e sociali che in senso contrario alla Costituzione erano stati imposti nel sistema generale dell'organiz-

zazione del potere. E' da rimarcare, in sostanza, che la difficoltà di nascita, la stentata vita e lo stato di abbandono che hanno caratterizzato variamente ma univocamente il CNEL sono dovuti agli equivoci che hanno alimentato per buona parte del trentennio repubblicano la natura della democrazia e del sistema di governo parlamentare in uno stato sempre più strettamente impegnato ad applicare i principi nuovi di una Costituzione che mira a trasformare i rapporti sociali ed economici: sicché le regole che disciplinano il CNEL e il suo concreto funzionamento sono rispettivamente il riflesso di una situazione di partenza e di un'evoluzione che oggi impongono a quanti riflettono sul « rilancio » del CNEL di operare un raccordo tra i principi costituzionali generali nel cui contesto va interpretato l'art. 99, e lo stadio di avanzamento raggiunto dai rapporti sociali e politici nei trent'anni di esperienza che vanno segnando una saldatura tra forme istituzionali previste, e realtà di rapporti concretamente sviluppati particolarmente per quel che attiene all'intreccio tra politica ed economia. Solo partendo dalla configurazione assunta dal sistema democratico con forme di sempre maggiore incidenza del Parlamento come organo di sintesi politica e di unificazione delle forze democratiche, e con forme di sempre più diretto collegamento con il potere politico non solo delle organizzazioni padronali ma anche dei sindacati dei lavoratori, essenzialmente con riguardo ai problemi che qualificano oggi la natura organica dello stato per l'intreccio con l'economia, si può dare alle questioni del « rilancio » del CNEL quel grado di aderenza alla realtà che lo rende validamente proponibile, senza che si circoscriva cioè ad un ambito ridotto di assestamenti strutturali e funzionali inidonei a incidere positivamente.

5. Su queste premesse, le questioni che vanno sotto i titoli « natura e autonomia », « attribuzioni e competenze », « composizione e formazione » del CNEL vanno ricondotte all'essenzialità precisata dai caratteri del sistema politico e sociale vigente, tenuto conto dell'ispirazione di fondo che ha presieduto alla proposta di istituire il CNEL come consiglio « economico » (prima ancora che come consiglio « del lavoro »), e dell'ampia discrezionalità lasciata dall'art. 99 C. alla legge di organizzazione del CNEL. Anzitutto va ormai preso atto che il connotato dell'« ausiliarietà » non può in nessun modo confondersi con quello del Consiglio di

stato e della Corte dei conti, organi preesistenti alla Costituzione e destinati — anche quando si procederà ad un loro adeguamento ad una nuova disciplina dell'intero potere esecutivo, di cui fanno parte — a svolgere compiti connessi al funzionamento della « macchina » statale, cioè degli apparati serventi del potere politico, con speciale riguardo al Governo (ma con riferimento anche al Parlamento, data la posizione della Corte dei conti). Il CNEL in ogni caso non è stato istituito per compiti direttamente riguardanti l'organizzazione del potere esecutivo, ma al contrario i suoi motivi di novità li presenta in vista del contributo che sia gli « esperti » sia i « rappresentanti delle categorie produttive » possono dare alla funzionalità politica di uno stato nel quale il « governo dell'economia » ha acquistato un rilievo determinante per lo sviluppo della società, per l'efficace uso di ogni potestà pubblica e per un'esplicazione effettiva dei diritti individuali e sociali. Lungi quindi dal poter concorrere ad una teoria generale dell'« ausiliarietà », il CNEL offre la prova dei pericoli celati dietro astrazioni generalizzanti che mirano più a deformare la realtà — facendo attribuire ad organismi nuovi (come appunto il CNEL) caratteri propri di organismi da essi del tutto dissimili — che ad interpretarla favorendone lo sviluppo. Il discorso sull'« ausiliarietà » del CNEL va pertanto rovesciato, contribuendo così indirettamente a modificare una teoria dell'« ausiliarietà » artificiosa, per verificare come in un quadro sistematico caratterizzato dal ruolo dei partiti e dei sindacati, per un funzionamento del sistema di governo che tenga nel massimo conto gli interessi sociali e la forza di espansione della democrazia organizzata nelle istituzioni statali, un organismo come il CNEL possa svolgere utilmente — e nel rispetto dei ricordati caratteri generali — un compito di sostegno e di valorizzazione del ruolo proprio del Governo e del Parlamento per la definizione di una linea di direzione pubblica dell'economia.

Da ciò deriva che un tale tipo di « ausiliarietà » — funzionale alla miglior caratterizzazione dell'organizzazione del potere secondo le esigenze di sviluppo di un'economia programmata, in base a principi costituzionali — fa precisare quello che si chiama autonomia e in realtà è la specificità del CNEL, come organismo nel quale abbiano un ruolo attivo ulteriore, rispetto a quello contemporaneamente esercitato in altre sedi e per finalità istituzionali ben qualificate, forze costruttive come quelle culturali e scientifiche

da un lato, e come quelle sociali organizzate per i rispettivi obiettivi professionali dall'altro lato. Poiché i fatti hanno dimostrato che la natura del sistema di potere — sia quando (all'epoca soprattutto del centrismo) esso era accentrato e concentrato, sia in epoca successiva, quando esso ha cominciato a dilatarsi, espandendo la forza dei gruppi sociali per opposte linee di tendenza (sintomaticamente univoche negli effetti) l'incongruità di una disciplina di rapporti tra CNEL e Governo e Parlamento che pretenda di risolvere in termini di « procedure » un problema che ha come sua specificità quello sull'incomprimibilità dei ruoli delle forze che a vario titolo — politico (partiti e istituzioni), culturale (tecnici e scienziati), e sociale (organizzazioni sindacali di contrapposti interessi) — concorrono a identificare i contenuti di una politica di intervento pubblico nell'economia, si tratta al punto in cui è giunto l'equilibrio tra i centri di potere abilitati alle scelte di politica economica e sociale di abbandonare ogni pretesa di creare dei condizionamenti istituzionali contrastanti con il carattere paritario che formalmente hanno le forze rappresentative dei valori politici, culturali e sociali, e che su tali basi devono poter spiegare tutto il loro potenziale affinché lo sviluppo economico e sociale e il funzionamento delle istituzioni di governo dell'economia siano conformi ai principi costituzionali sulla solidarietà politica, economica e sociale, e sull'organizzazione, politica economica e sociale del paese.

Pertanto, ponendosi sul terreno di chi parla di « autonomia » del CNEL, essa appare come il riflesso dell'autonomia delle forze culturale e sociali che ne compongono la struttura, con la conseguenza che l'« ausiliarità » è da porre in relazione con il contenuto delle attribuzioni indivisibili di Governo e Parlamento — la cui azione, quanto più i rapporti tra le forze politiche aderiscono ai significati della nuova Costituzione, è in un nesso di stretta interdipendenza —, e che la composizione eterogena del CNEL deve esprimere con la massima estensione ed apertura il carattere pluralistico del sistema sociale, in coerenza con il carattere pluralistico del sistema politico. Sicché, proprio perché la funzione di collocazione di un organo ausiliario nel campo delle attribuzioni di contenuto politico non può eliminare né attenuare la specificità di un ruolo paritario in termini di « diritto » delle forze operanti nelle istituzioni ausiliate e nell'istitu-

zione ausiliaria, al tempo stesso si richiede per un funzionamento idoneo ad esprimere la massima collaborazione delle forze interne al CNEL che la rappresentatività delle categorie produttive in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa, sia posta non già in vista di una loro sommatoria o contrapposizione per un atto imputato all'organo di cui tali rappresentati fanno parte, ma in vista di un confronto all'interno del medesimo organo delle diverse, eterogenee e non assimilabili posizioni ricollegabili ad interessi organicamente differenziati e non omogeneizzabili mediante un meccanismo che è proprio delle assemblee politiche e amministrative, e non può estendersi coerentemente all'organizzazione e al funzionamento di un organismo nel quale siano giustapposte componenti inconfondibili tra loro come esperti e rappresentanti degli opposti interessi delle categorie produttive.

Occorre, cioè, per valutare realisticamente quale può essere il ruolo positivo di un organo come il CNEL oggi, tener ben presente quale riflesso deve avere per un suo rilancio la natura dell'« autonomia » del sindacato, che valica i confini della rivendicazione salariale in una visione oggettivamente corporativa delle categorie produttive, per giungere al superamento della separazione tra politica ed economia mediante le vertenze che coinvolgono gli investimenti, la strategia dello sviluppo economico, il processo di formazione e impiego delle riserve: i caratteri di generalità e globalità che, pur nell'articolazione delle categorie e del sistema dell'impresa, ha acquisito la piattaforma dei sindacati dei lavoratori, oltre che precisare la portata effettiva delle due controparti — il sindacato dei datori di lavoro e quello dei dipendenti — vale a evidenziare l'incomprimibilità della soggettività effettiva delle componenti sociali rappresentate nel CNEL all'interno di un organismo che per svolgere il suo ruolo deve quindi disporsi a svolgere la funzione mediatrice che è compatibile con i rapporti intercorrenti tra gli organi dello stato e le « parti sociali ».

Ciò chiama in causa un altro aspetto della situazione giuridica in cui si colloca il problema della riforma del CNEL che è manifestazione concreta dei nuovi caratteri dell'« autonomia » sindacale, riguardante il ruolo di « governo » svolto dai sindacati come proiezione di una nuova capacità rivendicativa: ruolo che si

esplica non già nel senso di una integrazione tra potere esecutivo e sindacato, ma nel senso più ampio di una dialettica con le istituzioni politiche complessivamente intese (partiti, assemblee elettive e governo), nella massima tensione a realizzare non un appiattimento del sindacato nelle istituzioni statali, ma a trasmettere a queste ultime l'espressione di una valenza « politica » delle posizioni rivendicative del movimento dei lavoratori.

Ne viene, allora, che il CNEL non può comportarsi come un organo che unifica con un processo di assorbimento produttivo dei più veri effetti — quali conseguono all'uso del principio maggioritario nei consueti organi collegiali politici e amministrativi — l'azione di forze sociali così incidenti nell'ambito della loro autonomia nel sistema politico generale da non potersi poi contraddittoriamente sottrarre ad un meccanismo regolatore costruttivo e riduttivo del loro potenziale: potenziale che si esprime frattanto nel libero dispiegarsi dell'iniziativa sindacale ad un livello più generale e preventivo rispetto a quello identificabile nella funzione del CNEL.

6. Come è errato pensare che il CNEL abbia i caratteri di una « terza » Camera — poiché così si potrebbe parlare solo se si fosse in presenza di un sistema di governo nel quale il concorso alla funzione di indirizzo e di controllo politico trovasse equiordinate le camere dal punto di vista delle attribuzioni —, così è fuorviante pensare che il CNEL sia un organo « tecnico », come dimostrano le difficoltà da esso incontrate, da ricollegare essenzialmente all'implicazione strettamente « politica » del rapporto del CNEL con il sistema di governo, e alla speciale forma di « ausiliarità » fissata dall'art. 99 C. una volta respinta l'idea originaria di non istituire i « consigli ausiliari »: ché se si fosse voluto comunque istituire un organo tecnico, non ci si sarebbe ricorsi all'esaltazione — per porlo a livello della funzione ausiliaria di organo come il Consiglio di stato e la Corte dei Conti — del ruolo di un organismo analogo al CNR, per la parte in cui un istituto consimile potrebbe adattarsi ad aiutare gli organi di governo nell'approfondimento dei problemi « tecnici » nel campo dell'economia e del lavoro.

Per la soluzione dei problemi di riforma del CNEL non si può prescindere dalla natura politica della sua funzione, tenuto

conto di due dati coessenziali a chiarirne la specificità, e rappresentati da un lato dai caratteri di generalità degli obiettivi cui è preordinato l'intervento del CNEL in relazione con lo sviluppo della società e con la politica economica e sociale che deve essere fondamento, e dall'altro lato dai caratteri dell'integrazione tra rappresentanza delle categorie produttive e scienza, nella prospettiva funzionale di porre a disposizione dello Stato e della società — al fine dell'uso dei poteri istituzionali, già orientabili secondo gli attuali moduli del sistema di governo dalle proposte delle forze sociali oltre che dalle forze politiche — tutti i dati di conoscenza e di motivazione che alimentano la dinamica sociale e politica confortandola di approfondimenti liberi e aperti. In un sistema che non operi una dissimulata scissione tra politica ed economia nei termini di una contrapposizione tra « democrazia politica » e « democrazia economica », e che non applichi una sorta di « cogestione » (rifiutata a livello di impresa) in una sede nella quale per sua natura la posizione delle forze sociali e dei suoi rappresentanti è destinata a proiettare — con i caratteri specifici di una funzione di conoscenza e ricerca — i connotati dinamici e conflittuali che ne sono all'origine.

In termini più ravvicinati allo scopo di indicare una linea di riforma del CNEL, si tratta quindi di chiarire che in seno ad esso i sindacati, le parti sociali e gli esperti, non possono che proseguire — dandovi le forme peculiari ad un organo di consulenza di rilevanza costituzionale — il tipo di impegno che ne caratterizza la natura e la funzione nel sistema generale, sì che la diversità e l'autonomia delle sedi di intervento non solo non contraddicano a tale natura — che è il risvolto dei rapporti tra società e stato nell'ordinamento democratico — ma dalle differenti angolazioni concorrano a sviluppare sempre più e sempre meglio una dialettica necessaria ad un governo democratico dell'economia.

Quali, allora, le proposte di riforma che sono più coerenti con tale ricostruzione della connessione tra sistema di governo, sistema dei rapporti sociali e azione di un organo come il CNEL?

Anzitutto, partendo da tali premesse, la posizione del CNEL come « organo di consulenza » risulta non conciliante con quella di qualunque altro organo statale di rilevanza « non » costi

tuzionale o « amministrativo », sicché non sarebbe congruo con i significati desumibili dal raccordo dell'art. 99 con quelle norme costituzionali più strettamente pertinenti al suo contenuto, disciplinare il rapporto del CNEL con Governo e Parlamento alla stessa stregua del rapporto che intercorre tra organi del potere esecutivo, che sono pur sempre interni ad un ristretto circuito di relazioni specificamente funzionali ad obiettivi più ridotti di quelli ricondotti all'azione del CNEL. Anche la posizione di organo di consulenza « delle Camere e del Governo » non va interpretata — sempre in base alle premesse accennate — in modo meccanico e formalistico, poiché l'esistenza di specifiche funzioni dell'uno e dell'altro organo costituzionale va assunta nel contesto di una realtà costituzionale che vede strettamente collegati dal punto di vista dei caratteri fondamentali della formula del « governo parlamentare » il Governo e il Parlamento. Pertanto, dovrebbe semplificarsi la normativa a cui gli art. 8 e 9 della legge n. 33, accorpendola con l'art. 12 (quale risulta dall'intervento della legge n. 1246 del 1965) nonché con l'art. 13, allo scopo di fare della funzione consultiva un'attività qualificata dalla natura di studio, indagine e ricerca come espressione di autonomia del CNEL e contemporaneamente di organo di collaborazione degli apparati del sistema di governo parlamentare, ma con riferimento non a tempi tecnici scanditi dalla natura facoltativa od obbligatoria dei pareri (come avviene anche internamente al procedimento legislativo, oltre che amministrativo), ma ai tempi tecnici di un'attività di incidenza generale come quella concernente i più qualificanti rapporti tra gli organi e gli enti dello stato relativi al governo dell'economia: allo scopo di far emergere come spiccata la funzione propulsiva e non passiva del CNEL nel quadro del sistema di relazione fra apparati tutti variamente coinvolti ad approfondire i problemi concernenti la programmazione economica nazionale, la situazione economica del paese, il bilancio dello stato, i rapporti con la CEE, le questioni sullo sviluppo economico su cui è coinvolta l'apposita commissione parlamentare per le questioni regionali, tenuto altresì conto della normativa sugli interventi nel Mezzogiorno, sulle imprese pubbliche, e sui progetti di settore alla luce dello sviluppo della legislazione, e quindi da ultimo agli interventi per la riconversione industriale e l'agricoltura per indicare i più significativi anche dal punto di vista dei rapporti

istituzionali. Va cioè sancita una regolamentazione dell'attività del CNEL che assuma come ipotesi-guida un'autonomia istituzionale dell'organo consultivo aderente all'autonomia delle componenti, operante attraverso l'esercizio di interventi connessi a funzioni unificanti dei rapporti tra Governo e Parlamento, e tra questi e i meccanismi del sistema di potere politico ed economico (interno ed esterno), perché le forze interne al CNEL — a supporto dell'azione svolta nel quadro generale dei rapporti istituzionali e sociali — arricchiscano di contenuto la convergenza all'unità che sempre più risulta necessaria nella complessa dialettica democratica, e non spingano invece (contraddittoriamente con il loro fine) ad ulteriori frantumazioni l'opera delle istituzioni statali: come puntualmente avverrebbe se, in ipotesi di forzato e fittizio rilancio, questo si concretasse nella semplice rettifica delle norme vigenti.

L'anomalia rilevata, è bene avvertirlo subito, si accentuerebbe se poi si accettasse la problematica che sempre è stata agitata, e che ora viene presentata come una delle controprove della riqualificabilità del CNEL, circa l'obbligatorietà che dovrebbe essere assegnata ai pareri da quest'ultimo: ora la questione non presenta i caratteri di legittimità formale che si fanno risalire ai modi di determinazione del rapporto tra l'art. 99 C. e la legge n. 33 del 1957, o altra possibile legge che eventualmente contenga l'innovazione del parere obbligatorio: a parte infatti che il problema va visto anche alla luce delle determinazioni contenute nei regolamenti parlamentari — poiché anche ad accogliere un'impostazione diversa da quella qui proposta, è corretto riconoscere all'autonomia parlamentare l'ambito di determinazione che compete a ciascuna Camera —, sembra necessario avanzare il dubbio sulla costituzionalità di una norma legislativa che miri a introdurre un condizionamento meccanico e aprioristico del processo legislativo, quando la natura del sistema di potere oggi è tale che dall'esterno — per effetto dell'incrocio tra forze politiche e forze sociali sia nella società che nello stato — è consentito produrre influenza sul contenuto degli indirizzi nei quali sono coinvolti l'azione concorrente del Governo e del Parlamento, con forme cioè aderenti al tipo di dinamica socio-politica sviluppata nelle varie circostanze, mentre viceversa la previsione come necessaria di un'interruzione dell'« iter » parlamen-

tare contrasterebbe radicalmente con una visione dell'elaborazione politico-legislativa affidata alla libera disponibilità dei soggetti interessati. Ma il problema di costituzionalità non si limita a questo aspetto — eventualmente riproponibile attraverso una scelta delle forze politiche in sede di regolamento parlamentare che, appunto, introduca esso stesso il parere obbligatorio —, perché è da valutare anche l'ammissibilità di un intervento legislativo che, dietro l'enfasi motivazionale del « rilancio » e del « rafforzamento » del CNEL, in realtà mirerebbe a imporre un preciso condizionamento alle forze sociali rappresentate nel CNEL, dalle quali è importante attendere — favorendone un impegno autonomo, attraverso una volontà di coinvolgimento che esprima assunzione di una più ampia responsabilità — un contributo che sia di approfondimento di tematiche rilevanti per i loro obiettivi in relazione al tipo di esercizio che le istituzioni politiche mettono in atto delle proprie attribuzioni, e non una partecipazione che sia effetto di un'attrazione automatica indotta da norme che pretendano di segnare, secondo moduli già precostituiti le tappe dello studio e della ricerca del CNEL: artificioso suonerebbe, perciò, parlare di potenziamento del CNEL, coprendo, dietro la maggiore incisività dell'organo inteso nella sua unità istituzionale, l'intento di ridurre la forza di espansione che in debita sede i sindacati già esprimono con valenza politica, quella valenza che si tenta di dequalificare appunto marcando con il parere obbligatorio il ruolo « tecnico » e non « politico » del CNEL.

Stante il significato di questi rilievi, è chiaro che non dovrebbe più prevedersi alcuna forma di parere del CNEL verso il Governo, considerato come organo separato da quelle funzioni che lo vedono protagonista di un rapporto istituzionale con il Parlamento; così come d'altra parte anche per quel che riguarda le Regioni, è positivo dare spazio ad un rapporto tra il sistema politico delle autonomie e l'azione delle forze sociali, a condizione che si avvii con maggiore approfondimento — sulle tracce che sembra di indicare in tesi generale nel senso sopra riassunto — una verifica dell'utilità di un raccordo che tenga conto non solo della « centralità » dei problemi economici e sociali; ma anche della dislocazione territoriale che questi presentano, con implicazioni relative non solo al tipo di aggregazione che le forze politiche trovano in sede regionale, ma anche al tipo di aggregazione propria delle for-

ze sociali (consigli di zona) ed agli strumenti nuovi da esse elaborati di recente (conferenze di produzione), dati i riverberi che ciò reca in tema di struttura del CNEL, e dal suo complessivo collegamento istituzionale.

Non si tratta, tanto più a proposito delle Regioni, quindi, di favorire l'applicazione dell'art. 13 della legge n. 33, quasi che il rilancio del CNEL debba e possa effettuarsi con una fin troppo smaccata promozione di richiesta di pareri da parte delle Regioni, come è emerso anche nel recente convegno « ad hoc »; quanto piuttosto di valutare come la sede del CNEL — visto sempre quest'ultimo come organismo in posizione di autonomia e valorizzatore di autonomia —, possa nei fatti stimolare — nella prospettiva del decentramento regionale e del concorso delle Regioni e degli enti locali alla programmazione economica — un contributo ulteriore alla dialettica socio-politica e alla maturazione di conoscenze provenienti dall'articolazione degli organismi facenti capo ai sindacati nella distribuzione delle categorie produttive.



**Prof. SERIO GALEOTTI: Contributo monografico alla  
riforma del CNEL**



*Premesse sulla posizione costituzionale del CNEL, nella dottrina. Virtualità delle organizzazioni costituzionali.*

Anche se l'opinione della dottrina prevalente configura il CNEL come organo di « rilevanza costituzionale » (1) o come « organo di rilievo e garanzia costituzionale » (2), non mancano autori che lo qualificano come « organo costituzionale » (3) in relazione al diverso criterio assunto per la classificazione degli organi costituzionali: degna di menzione a tal riguardo è in particolare quella tesi (4) che fonda la classificazione del CNEL come organo costituzionale sulla circostanza che il CNEL gode dell'iniziativa legislativa (*légiférer c'est gouverner*), ed è perciò in grado di influire, direttamente o indirettamente, sulla funzione legislativa e di governo.

Si riscontra, insomma, a proposito della posizione costituzionale del CNEL, anche se in misura meno ampia che in ordine al Consiglio Superiore della Magistratura, e forse analoga a quella manifestatasi per il Consiglio Supremo di Difesa, quel ventaglio di opinioni dottrinali, che discende dalla varietà, se si vuole arbitrarietà, dei criteri di classificazione assunti dai vari autori per l'individuazione degli « organi costituzionali » (5). E tuttavia, anche volendosi attenere alla qualificazione più comunemente seguita del CNEL, come organo di « rilevanza costituzionale » (così lo definisce anche la Corte costituzionale, nella Sent. n. 44 del 1966), le potenzialità dell'organo, attesa anche la vaghezza di tale

---

(1) Così, ad es. Balladore-Pallieri, *Dir. Cost.*, 396; Biscaretti Di Ruffia, *Dir. Cost.* (8 ed.) 468; Chiarelli, *Il CNEL*, 1957, 63; Ferrari, *Organi ausiliari*, 440; Pierandrei, *Il CNEL*, in *Studi de Francesco*, 1957, I, 718.

(2) Così, Mortati, *Ist. dir. pubb.*, I, Padova, 1969, 549.

(3) Ad es., Tesauro, *Virga*.

(4) Del Virga, *Dir. Cost.*, 8 ed., Milano, 1975, '97-'99.

(5) V. in ordine a questi tre organi, nell'uno e nell'altro senso, indicazioni in Galeotti, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, 1963, p. 130 e ss. e note 21 e 23.

ultima connotazione, non ne sarebbero necessariamente pregiudicate in modo decisivo.

Su un piano di realismo giuridico, si può dire che nelle strutture o organizzazioni costituzionali ci sia, più che nelle altre forme dell'organizzazione giuridica, una virtualità particolarmente ampia di attualizzazioni concrete, che è insieme la risultante dell'elasticità dello schema o figurino costituzionale previsto per quella struttura e della variabilità delle forze politico-sociali che in quella struttura si trovano immesse.

Non c'è dubbio che, essendo stato il CNEL evocato alla sua vita da una sola matrice costituzionale (le forze politiche espresse nelle Camere e nel Governo) e per di più non contestualmente all'impianto organizzativo della Costituzione repubblicana, il legislatore d'attuazione dell'art. 99 cost. abbia imposto al CNEL una posizione di minorità costituzionale, sia sotto il profilo delle funzioni, che della struttura.

Oggi, il problema della posizione del CNEL, del suo modo di essere e d'operare, si propone in modo nuovo e diverso, perché nasce soprattutto dall'interno dell'organo, cioè dalle forze sociali che in esso si trovano costituzionalmente inserite; forze che hanno acquisito, nel concreto funzionamento della vita delle istituzioni in questi trenta anni di esperienza della Costituzione repubblicana, la consapevolezza di un ruolo, di un peso, di una capacità d'incidenza nel processo decisionale politico ben diversi, ed incomparabilmente più consistenti e significativi (non solo in via fattuale, ma anche in via giuridico-formale) di quelli ch'esse avevano all'epoca della legge attuativa del CNEL (1957).

Conseguentemente si tratta di vedere, dal punto di vista tecnico-giuridico, fino a qual punto si possa riempire ed eventualmente dilatare il figurino costituzionale disegnato dall'art. 99 costituzione, senza immutarne un'ette, restando cioè (poiché questo sembra un ovvio auto-condizionamento dell'esigenza di riforma) al di quà da tutto ciò che richiederebbe la complicata ed aleatoria impresa di una revisione costituzionale. Queste note vorrebbero appunto mostrare che (ove si realizzino le condizioni, interne ed esterne, di volontà politica favorevoli alla riforma) il figurino costituzionale dell'art. 99 lascia spazi e margini sufficien-

temente ampi perché il CNEL possa esprimersi in una virtualità nuova, più consistente e sostanziosa, nella vita concreta del nostro sistema costituzionale.

*Sulla qualificazione del CNEL come « organo ausiliario ».*

Va premesso intanto che tale qualifica risulta solo dalla intitolazione della Sezione III del titolo III (« Il Governo ») della Costituzione, per cui è appena necessario ricordare il valore essenzialmente indicativo e non normativo dei titoli e delle rubricazioni legislative. In ogni caso, si può osservare che la qualificazione di « ausiliario » è sufficientemente generica ed ampia da consentire di ricomprendere in essa una varietà assai estesa ed eterogenea di attività e di funzioni: oltre a quelle, di consulenza, di iniziativa e di elaborazione legislativa attribuite dall'art. 99 al CNEL, vi rientrano le funzioni tradizionalmente proprie, e qui costituzionalmente garantite, di organi come il Consiglio di Stato e la Corte dei conti; che sono, rispettivamente, funzioni consultive e di giurisdizione generale di illegittimità amministrativa, di controllo contestuale e successivo sulla gestione finanziaria dello Stato e degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e referenti direttamente alle Camere, per la Corte dei conti.

L'unico limite che sembra discendere in modo veramente invalicabile dalla qualificazione di « ausiliario » è quello che esclude, per un organo qualificato in un modo siffatto, la possibilità ch'esso risulti attributario delle funzioni sovrane, e più specificamente, delle potestà deliberative-costitutive inerenti a tali funzioni; ciò con particolare riguardo alle funzioni proprie delle organizzazioni costituzionali ricomprese nel Titolo III della Costituzione (ossia a quelle del Consiglio dei Ministri, del Presidente del Consiglio, dei Ministri e della Pubblica Amministrazione in genere).

Si tratta, come si vede, di un significato e di una portata determinati in modo essenzialmente negativo della qualifica di « ausiliario ». In realtà, nonostante il pur notevole tentativo dottrinale condotto da FERRARI (che si riallaccia all'idea di « garanzia »), non sembra possibile pervenire ad un concetto, giuridicamente valido sul piano della nostra costituzione, dell'ausi-

liarità (6), come categoria concettuale autonoma, dotata di un suo significato positivamente omogeneo, e ciò per l'eterogeneità delle figure che, a contrariis, possono dirsi ausiliarie.

*Complessità del « ruolo » del CNEL - La contrazione del « ruolo » del CNEL, se riguardato solo come organo di « consulenza ».*

Sarebbe interessante ricercare in che misura abbia contato sulla scarsa vitalità e fortuna del CNEL l'idea prevalente e generalizzata che il ruolo centrale, se non esclusivo, di questo organo fosse quello della consulenza delle Camere e del Governo. Certo, fuorviante in questo senso è stata la circostanza che, nel testo dell'art. 99 cost., questo ruolo sia quello che per primo si incontra all'inizio del secondo comma, quasi prima espressione in ordine temporale dell'esistenza del CNEL: « è (cioè esiste come) organo di consulenza..... ». Senonché, basta una più attenta lettura, per accorgersi che la determinazione di questo ruolo, in un dettato costituzionale riuscito qui alquanto infelice (« per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge ») è stata rimessa tutta al legislatore ordinario. Cosicché, l'attività di consulenza, non risultando propriamente « attribuita » dalla Costituzione, non può dirsi veramente quella caratterizzante la vita della istituzione; all'incontro, e reciprocamente, il caratterizzare l'esistenza di quest'istituzione solo per la « consulenza » di Camere e Governo ne fa fatalmente, come ne ha fatto, l'esistenza stentata, gracile e subalterna dell'istituzione. In effetti, finché non fosse intervenuta la legge attributiva, il ruolo di consulenza sarebbe stato puramente ottativo, un puro voto del costituente. La consulenza per attualizzarsi, come ruolo esistenziale del CNEL, si sarebbe dovuta specificare secondo due criteri: per le materie (i contenuti sostanziali) e « secondo le funzioni » (le forme strutturali dell'attività cui il CNEL sarebbe stato consulente); e cioè, destinandosi a Camere e Governo, la consulenza poteva, e può, concernere indifferentemente tutte le funzioni (legislative e non legislative) delle Camere, e del Governo (normative di valore legislativo - d'indirizzo e programmato-

---

(6) Cfr., per rilievi critici in parte analoghi, Pierandrei, *Il CNEL*, in *Scritti in onore di De Francesco*, Milano 1957, vol. I, p. 685 ss.

rie-normative regolamentari-amministrative generali - provvedimenti, sempreché a carattere generale ecc.). Ma il ruolo di consulenza nel CNEL, per l'art. 99 cost. appariva tutto, salvo che per gli organi cui è destinato, da inventare e modellare ad opera del legislatore ordinario. La Costituzione ne offriva solo una diafana ombra, capace di prendere corpo solo col fiat del legislatore ordinario. Fino a quel momento (se riguardato solo sotto il profilo della consulenza) il CNEL non avrebbe avuto funzione.

Dove, invece, già nel dettato costituzionale, il CNEL riceve una dotazione di poteri, che non gli può essere tolta, ma solo delimitata, è nel 3° comma dell'art. 99 cost., che recita: (Il CNEL) « ha l'iniziativa legislativa e può contribuire all'elaborazione della legislazione economica e sociale, secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge ». Anche qui, c'è un rinvio per ulteriore disciplina al legislatore ordinario; ma in questo caso, in ordine a questi poteri, non è affidato al legislatore il compito di inventarne il ruolo, come nel caso della consulenza; di evocarlo alla vita, stabilendo le materie e collegandolo alle funzioni delle Camere e del Governo, per le quali il compito di consulenza sarebbe stato attribuito. Qui al legislatore spetta solo il compito di delimitare l'esercizio di poteri, che l'organo CNEL, già deriva direttamente dalla Costituzione; incanalando ed orientando attività che il CNEL, già di proprio impulso ed iniziativa, può svolgere. A tal riguardo, la espressione « secondo i principi ed entro i limiti » sembra un'endiadi idonea a significare ciò che il legislatore è abilitato a fare per delimitare questi poteri che direttamente sono ad esso garantiti dalla Costituzione; delimitazione che potrà essere fatta sia negativamente, con norme precettive (entro i limiti), sia finalisticamente con norme direttive (secondo i principi), traducentisi peraltro sempre nel divieto di svolgere l'attività che contraddica a quei principi.

Pertanto, e seguendo l'invito altra volta espresso dal Chiarelli (e cioè di non trascurare la considerazione delle potestà di iniziativa e d'impulso del CNEL ai fini della riforma dell'organo), è sulle potenzialità contenute nel 3° comma dell'art. 99 cost. che l'auspicato rilancio e rivitalizzazione del CNEL dovrebbero far leva, in via preminente, anche se non esclusiva: a) anzitutto, perché questi, dell'art. 99, 3° comma, sono poteri originari co-

stituzionalmente attribuiti; e, anche se paradossalmente il legislatore non intervenisse, o non fosse intervenuto, resterebbe la possibilità per tali poteri di rendersi operativi ex se; b) perché (a differenza del ruolo di consulenza che, dovendo essere eccitato dal di fuori, è un'attività inerte, dipendente strutturalmente dalla richiesta di parere), queste sono le sole potestà attive, che consentono all'organo di muoversi, secondo le spinte che dal di dentro, dal suo interno, lo muovono, secondo appunto la sua capacità vitale, di azione e di espressione.

Ecco perché, sotto tale profilo, ci è apparsa significativa e degna di menzione quella dottrina che qualifica il CNEL come organo costituzionale, facendo leva appunto sulla potestà di iniziativa legislativa (*legiferer c'est gouverner*).

Fatte queste notazioni di carattere generale, che inducono a spostare (o comunque a ripartire più equilibratamente) enfasi ed accentuazioni, anche ai fini della riforma del CNEL, dal ruolo della consulenza al ruolo dell'iniziativa e dell'elaborazione legislativa, contenuti nell'art. 99, giova ora considerare partitamente, per l'uno e per l'altro di questi ruoli, le questioni che già sono state proposte e che paiono proponibili.

*Sulle funzioni di consulenza del CNEL: a) inammissibilità costituzionale di pareri obbligatori del CNEL per la funzione legislativa dinanzi alle Camere.*

Si ripropone il quesito se sia conforme a costituzione che la legge ordinaria prescriva in date materie l'obbligatorietà del parere del CNEL. Escluso che la legge possa prevedere che il parere sia vincolante (giacché, in tal caso, la potestà dell'organo non sarebbe più « ausiliaria », bensì principale-costitutiva), la dottrina si è espressa al riguardo in vario senso; per taluno la semplice previsione di semplici pareri facoltativi sarebbe stata addirittura incostituzionale, (SICA), nel senso che l'art. 99 implicherebbe necessariamente la previsione dell'obbligatorietà (7);

---

(7) Così, Sica, in memoria difensiva nel giudizio davanti alla Corte costituzionale, Sent. n. 44 del 1966, citato da Mortati, *Istituzioni*, 687, in *Giur. Cost.* 1966, n. 748.

per altri (8), l'art. 99 cost., e la posizione costituzionale fatta al CNEL consentirebbero pienamente d'imporre l'obbligatorietà del parere; per altro verso la Corte costituzionale, nella Sent. n. 44 del 1966, facendo proprie le tesi già espresse del Chiarelli (Cfr. *Il CNEL*, in Riv. dir. lavoro, 1957), ha respinto l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 8 della legge n. 33 del 1957, per la parte in cui prevede la facoltatività dei pareri, nella considerazione che l'attribuzione al CNEL di funzioni incidenti nel procedimento legislativo e sulle funzioni del Parlamento avrebbe richiesto una espressa previsione della Costituzione, « in mancanza della quale ai suoi pareri non può attribuirsi altro carattere che facoltativo ».

Quest'ultima affermazione, ove fosse intesa nella sua assolutezza e generalità (facoltatività per tutti i pareri del CNEL, quale che sia l'organo e la funzione cui ineriscano), non potrebbe tuttavia essere accolta.

Richiamandoci anche alla circostanza che nei lavori preparatori della legge istitutiva del CNEL si erano levate voci autorevoli in favore di una obbligatorietà dei pareri dell'organo (cfr. RAPPOLI e SIMONINI, Atti Parlamentari, 22 gennaio 1955, 16313, e o.d.g. PASTORE, 24 gennaio 1955), riteniamo che il problema dell'eventuale introduzione legislativa dell'obbligatorietà dei pareri del CNEL non possa affrontarsi monoliticamente, ma debba esaminarsi analiticamente: non solo in relazione all'organo cui il parere vien dato, ma, per quell'organo, in relazione alla particolare funzione (e addirittura alla fase procedimentale di questa) nel cui procedimento esplicativo il parere si inserisce.

Vediamo anzitutto se, ed in quali limiti, sia incompatibile con la costituzione la prescrizione dell'obbligatorietà del parere del CNEL che fosse imposta dalla legge per le Camere in ordine alla funzione legislativa. Sul punto, non vi è dubbio che valga la massima succitata della Corte costituzionale nella Sent. n. 44 del 1966. La mancanza di una espressa previsione costituzionale esclude che, con semplice legge ordinaria, possa disporsi l'obbligato-

---

(8) Cfr. Ferrari, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, p. 220, 429; e analogamente, Mortati, *Istituzioni diritto pubblico*, Padova, 1976, tomo II, 687; e prima, anche Gasparri, in *Mass. giur. lavoro*, 1962, p. 322.

rietà per le Camere di richiedere il parere del CNEL in relazione alla funzione legislativa. Infatti, le attività e gli atti necessari per lo svolgimento del procedimento legislativo, una volta che si sia validamente instaurato dinanzi ad una Camera, sono stati espressamente prescritti dalla Costituzione nelle disposizioni degli artt. 72 e ss. cost., sicché il disporre la necessità di ogni altro atto aggiuntivo che incida sul procedimento legislativo dinanzi alle Camere, cioè nella fase costitutiva o perfezionativa della legge, condizionandone successivamente il giudizio di legittimità costituzionale ad opera della Corte costituzionale, non potrebbe essere fatto che direttamente dalla Costituzione o dalla legge costituzionale. Né varrebbe dire che qui, l'art. 99 cost. abbia demandato alla legge attuativa del CNEL di foggare l'attività di consulenza di quest'organo con assoluta discrezionalità, e quindi, all'occorrenza, prevedendola anche in modo obbligatorio per le stesse Camere. Perché la norma dell'art. 99 va sistematicamente coordinata con le disposizioni costituzionali dettate nella specifica *sedes materiae*, e cioè quella dell'art. 72 cost. citato, dalla quale si evince che, in ordine al procedimento legislativo dinanzi alle Camere, la Costituzione ha inteso direttamente fissare le attività che necessariamente debbono intervenire in quel procedimento per la valida formazione dell'atto legislativo, di guisa che il difetto o il vizio di tali attività inficiano la validità della legge; (onde, per questa loro essenzialità ai fini della validità della legge, e della sua legittimità costituzionale, la costituzione non lascia che altra fonte, fuori dalla legge costituzionale, possa disporre la variazione, mutandone e aggravandone la sequenza procedimentale). In ogni caso, se pur la costituzione nel citato art. 72 cost. abilita un'altra fonte normativa, quella del Regolamento della Camera, a dettare norme ulteriori, di esecuzione e di dettaglio per regolare il procedimento legislativo (ma senza che assurgano, almeno secondo la nota Sent. n. 9 del 1959 della Corte costituzionale, a condizioni inderogabili di costituzionalità della legge), si deve ritenere, per il rapporto di separazione che sussiste, in virtù della riserva costituzionale di regolamento della Camera (art. 64, 3° comma, cost.) tra questa fonte e la legge ordinaria, che qui, nell'art. 72, la Costituzione abbia stabilito una competenza specificatamente riservata della fonte del Regolamento di ciascuna Camera, con esclusione quindi, in *subiecta materia*, di ogni potestà di disposizione ad opera della legge.

Pertanto e conclusivamente su tal punto, si deve sicuramente escludere, in base alla costituzione, che una legge ordinaria in attuazione dell'art. 99 possa introdurre l'obbligatorietà per le Camere di sentire il parere del CNEL in ordine allo svolgimento della funzione legislativa di competenza delle stesse.

*Dell'ammissibilità costituzionale di pareri obbligatori per le restanti funzioni delle Camere.*

Ma, fissato questo principio sicuramente invalicabile, sembra che, per tutto il resto, in attuazione dell'art. 99 cost., la legge ordinaria sia costituzionalmente libera di introdurre l'obbligatorietà dei pareri del CNEL; il che significa che « astrattamente » l'obbligatorietà della consulenza del CNEL potrebbe essere introdotta dalla legge sia in ordine alle altre funzioni non legislative delle Camere, sia nei confronti del Governo, per tutte le funzioni che gli appartengono, naturalmente nelle materie economiche e sociali.

Resterebbe, come si vede, un campo teoricamente assai ampio nel quale la legge ordinaria sarebbe abilitata a prescrivere l'obbligatorietà del parere del CNEL.

Ma, anche a tale riguardo, conviene procedere partitamente, con una considerazione distinta delle varie ipotesi, per le residue funzioni delle Camere e per il Governo, a seconda delle sue funzioni.

Per le funzioni delle Camere che non si esplicano mediante il procedimento legislativo (che cioè non mettono capo ad una « legge » in senso tecnico: atti unicamerale o bicamerale non legislativi, o atti di commissioni parlamentari della più varia natura purché sempre di portata generale ed esclusi quelli a contenuto individuale e concreto: si pensi, a talune competenze della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, di cui alla legge n. 103/1975), per tutte queste funzioni, sembra tuttavia alquanto improbabile che la legge ordinaria possa disporre, per materie che appartengono all'autonomia di ciascuna Camera, l'obbligatorietà di un parere del CNEL ove la materia su cui quelle funzioni si esercitano involga la soluzione di questioni economico-sociali e di lavoro. Sem-

bra, ad esempio, al tutto improbabile (e mai finora si è attualizzata siffatta competenza) che per una funzione come quella relativa alla risoluzione da parte delle Camere della questione di merito, in ordine al contrasto con l'interesse nazionale, di una legge regionale (di cui all'art. 127, u. comma, cost.) possa essere imposto alle Camere, di sentire il parere del CNEL, ogni volta che la questione involga materie economico-sociali. Sarà improbabile, e verosimilmente inopportuno; ma se le due Camere concordemente lo volessero, deliberando al riguardo una legge che prescrivesse per le Camere l'obbligatorietà di sentire il parere del CNEL nell'esercizio di tale funzione o nell'esercizio della funzione d'inchiesta (art. 82), o nell'esercizio delle funzioni attribuite a commissioni parlamentari di vigilanza e così via, la prescrizione dell'obbligatorietà dovrebbe dirsi ammissibile. (Ad esempio, per l'introduzione di un diverso tipo di parere obbligatorio per la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi, a proposito della competenza di questa di stabilire annualmente il limite massimo degli introiti pubblicitari radiotelevisivi, si veda l'art. 21 della legge 14 aprile 1975, n. 103, che prescrive l'obbligo di sentire la « commissione paritetica istituita presso la Presidenza del Consiglio, servizi informazioni e proprietà letteraria ed artistica, ecc. » (decr. del 9 ottobre 1967). Ma, a parte i dubbi di costituzionalità che si addensano sulla creazione di Commissioni parlamentari paritetiche, di vigilanza o di più complesse funzioni come quella generale per i servizi radiotelevisivi, resta pur sempre la sensazione di un certo accademismo nell'ipotizzare l'introduzione dell'obbligatorietà di pareri del CNEL per le Camere nell'esercizio di funzioni diverse da quella legislativa.

Su un piano di realismo istituzionale, all'attività di consulenza del CNEL nei confronti delle Camere sembra, in ogni caso, più consona, in qualunque legge attuativa dell'art. 99 cost., la previsione della semplice facoltatività del parere. Si potrebbe tuttavia auspicare che l'autonomia delle singole Camere, nella propria autonomia, e cioè nel proprio Regolamento possano prevedere più largamente di quanto già non facciano gli artt. 146 reg. Camera, e 49 regolamento Senato (più estensivo, quest'ultimo, rispetto al primo) la facoltà dell'assemblea, e delle Commissioni, senza dizione tra commissioni in sede legislativa referente

o altre (come si ricava dall'art. 49 del regolamento del Senato) di provocare, e rendere così obbligatoria per il Presidente, la richiesta del parere. Si osservi, a tale riguardo, che, in base al principio di amplissima tutela delle minoranze accolto nei nuovi regolamenti parlamentari, con la riforma del 1971, si sancisce all'art. 143 del Regolamento della Camera, la singolarissima disposizione seconda la quale « le Commissioni (si procurano) all'effetto delle procedure di indagine, informazione e controllo, anche su domanda del rappresentante di un gruppo, direttamente dai Ministri competenti informazioni, notizie e documenti ». Orbene, si potrebbe ipotizzare, in armonia con tale principio di tutela delle minoranze, ma agganciato a parametri costituzionalmente più consistenti (cfr. art. 72, 3° comma e 94, u. comma), che la richiesta (facoltativa) da parte delle Camere del parere del CNEL « su questioni al loro esame che importino indirizzi di politica economica, finanziaria e sociale, o che rientrino comunque nell'ambito dell'economia e del lavoro », debba essere inoltrata dal Presidente, ogni volta che ne sia fatta richiesta da un quinto dei membri della Commissione, o da un decimo dei membri della Camera ».

#### *Dell'obbligatorietà dei pareri del CNEL per il Governo.*

Si consideri ora il problema dell'ammissibilità costituzionale di introdurre con legge l'obbligatorietà per il Governo di richiedere il parere del CNEL in ordine alle funzioni di cui istituzionalmente o, per delegazione delle Camere, esso abbia l'esercizio riguardo alle materie economico-sociali che la stessa legge indicherà. Il quesito che si pone a tale riguardo sembra debba ricevere risposta positiva per tutte le funzioni a contenuto generale esercitate dal Governo, sia nel suo insieme che nei singoli suoi organi, fatta solo esclusione della funzione straordinaria di adottare nei casi straordinari di necessità ed urgenza, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge (decreti-legge). Invero, per il decreto-legge, il paradigma costituzionale fissato dall'art. 77 cost., non tollera (per la stessa natura di assoluta urgenza del provvedimento) che siano introdotte variazioni, e men che mai dilazioni, nel suo procedimento formativo per via di legge ordinaria.

Ma per tutte le altre funzioni del Governo, sempreché non

abbiano un contenuto individuale e concreto, l'introduzione, mediante legge ordinaria, dell'obbligatorietà del parere del CNEL non v'è dubbio che sia costituzionalmente ammissibile in ordine alle funzioni di iniziativa legislativa.

a) Ciò si dica anzitutto in ordine all'esercizio dell'iniziativa legislativa appartenente al Governo. Anche se la fattispecie dell'iniziativa legislativa, risultante da tutto lo specifico procedimento (o sub-procedimento) necessario a realizzarla, ha per effetto di instaurare il procedimento legislativo dinanzi ad una Camera, è pacifico che (si consideri l'iniziativa come una fase iniziale e appunto instaurativa del procedimento legislativo, o la si consideri affatto esterna al procedimento stesso), essa trova luogo, per definizione, anteriormente, e comunque al di fuori di quella fase centrale, costitutiva o perfetta del procedimento legislativo, nella quale vengono posti in essere le attività e gli atti essenziali per la perfezione e la validità della legge, atti e momenti che, proprio per questo, trovano la loro predeterminazione espressa nella stessa costituzione.

Conseguentemente, il procedimento (sub-procedimento) attraverso cui si esplica l'iniziativa legislativa appartenente al Governo trova nella costituzione soltanto la predeterminazione del momento del controllo da parte del Presidente della Repubblica, chiamato ad « autorizzare la presentazione alle Camere dei disegni di legge d'iniziativa del Governo » (art. 87, 4° comma), mentre la restante e più particolare disciplina di questo procedimento deve ritenersi riservata alla « legge » (sia pure, con riserva relativa), dall'art. 95, u. comma, cost. Il potere d'iniziativa legislativa del Governo è bensì attribuito in costituzione (art. 71), né potrebbe essergli tolto o sottratto in date materie, se non con legge costituzionale; ma l'esercizio in concreto di tale potere, « appartenente al Governo », implica tutta una disciplina (posto che il nome stesso di « Governo » allude a quel complesso organico formato dal Presidente del Consiglio, dal Consiglio Ministri, dai Ministri e dai Comitati di Ministri), ond'è che, a tal fine, è previsto (art. 95, u. comma) che « la legge provveda all'ordinamento della presidenza del Consiglio e determini il numero, e le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri ». Quindi è certo che la legge, determinando le attribuzioni dei singoli Ministri (o dei Comitati di Ministri) coordinando poi nell'ordinamento della Presidenza del Consiglio e del Consiglio dei Ministri, non soltan-

to è abilitata, ma è tenuta a disciplinare l'esercizio delle varie attribuzioni ministeriali, di cui primaria e fondamentale è quella dei singoli Ministri di farsi promotori, singolarmente o di concerto con altri Ministri, di disegni di legge.

Prevedere l'obbligatorietà del parere del CNEL ad opera della legge è dunque pienamente ammissibile; ciò che del resto già risulta dalla vigente legislazione, massimamente e con carattere di continuità nella materia della programmazione economica, dall'art. 3, della L. 27 febbraio 1967, n. 48, sulle « attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e istituzione del comitato dei ministri per la programmazione economica » nella quale si sancisce che il Ministro per il bilancio e la programmazione economica provvede all'elaborazione dello schema di programma economico nazionale da sottoporre alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del CNEL, e, successivamente, partecipa con il Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri interessati, alla presentazione al Parlamento del disegno di legge di approvazione del programma economico nazionale.

Viceversa, sporadiche ipotesi, ormai esaurite, di pareri obbligatori del CNEL erano state previste, una prima volta, dall'art. 54, L. 24.7.1962, n. 1073 (in cui si faceva obbligo al Ministro della P.I. di presentare entro il 31 dicembre 1963 una relazione alle Camere sullo stato della Pubblica Istruzione in Italia, sulla base di apposita indagine corredata, oltre che del parere del Consiglio Superiore della P.I., anche delle osservazioni del CNEL); e una seconda volta, dall'art. 25 della L. 12 agosto 1962, n. 1338 (in cui si prevedeva che il Ministro per il lavoro trasmettesse al CNEL, per il parere, copia della relazione predisposta entro il 30 marzo 1963, dall'apposita commissione istituita dalla stessa legge, al fine di provvedere nei sei mesi successivi alla presentazione del disegno di legge per riordinare le disposizioni in materia di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti).

b) *In ordine alla funzione legislativa delegata.*

Quanto all'esercizio delegato in ordine alla funzione legislativa delle Camere sarà la stessa Legge di delegazione che insieme

e nell'ambito della fissazione dei « principi e criteri direttivi », di cui all'art. 76 cost., che eventualmente (ma non sembrano contare precedenti in questo senso) potrà disporre l'obbligo per il Governo di richiedere il parere del CNEL nel corso dell'adozione dei decreti delegati.

Non riterrei viceversa costituzionalmente compatibile con l'art. 76 cost., una legge che prescriva, in generale ed in astratto, l'obbligatorietà per il Governo di richiedere il parere del CNEL quando si trovi ad esercitare, per delegazione delle Camere, la funzione legislativa in materie economico-sociali. Ciò si porrebbe chiaramente in contrasto con la norma costituzionale abilitante alla delegazione legislativa. Tale istituto, proprio per la caratteristica eccezionale di consentire una deroga, per volontà delle stesse Camere, all'esercizio della competenza istituzionale delle stesse, è soggetto tassativamente alle condizioni di legittimità costituzionale fissate nell'art. 76 cost., onde l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato « se non con determinazione a) di principi e criteri direttivi, e soltanto per b) tempo limitato e c) per oggetti definiti »; disposizione dalla quale si evince che la determinazione delle tre condizioni, cui è astretta la legittimità costituzionale della delega, non può essere fatta che contestualmente alla delegazione stessa, con una valutazione e determinazione concreta e contestuale che solo il legislatore delegante, di volta in volta, in relazione alla singola fattispecie di delegazione, potrà effettuare. Anche per tali ragioni (oltre che per quelle già illustrate più sopra, circa l'inammissibilità di pareri obbligatori imposti alle Camere per l'esercizio della funzione legislativa) sembrano censurabili le proposte d'introdurre l'obbligatorietà del parere del CNEL già contenute nel 3° comma dell'art. 9 del d.d.l. 1318 del 13 agosto 1970 dei Senatori Coppo, Spagnoli, e identicamente nel 3° comma dell'art. 9 d.d.l. 1449, del 12 dicembre 1970 (dei Senatori Pieraccini e altri).

*c) In ordine alle altre funzioni.*

Per le altre funzioni del Governo a contenuto generale, e cioè tutte quelle che non abbiano ad oggetto un rapporto individuale e concreto (funzioni di normazione secondaria e d'attuazione legislativa (regolamenti), funzioni di indirizzo di programmazione, di coordinamento, ecc.), l'ammissibilità costituzionale

di introdurre l'obbligatorietà per il Governo di richiedere il parere del CNEL nelle materie dell'economia e del lavoro, secondo le specificazioni che potrà farne la legge, non solleva problemi, e va consentita, si direbbe, a fortiori rispetto alle funzioni propriamente legislative, viste sub a) e b).

*Circa il momento in cui inserire il parere obbligatorio del CNEL.*

La norma citata, dell'art. 3 della legge n. 48 del 1967, è significativa ed illuminante anche per la risposta che dovrebbe darsi all'ulteriore quesito che si è proposto, circa il momento più idoneo della sequenza procedurale in cui inserire il parere (obbligatorio) del CNEL.

In generale, può dirsi che il momento dell'inserzione del parere deve essere scelto in guisa che la consulenza del CNEL possa conseguire il massimo di ricettività da parte degli organi ausiliati, illuminando il processo conoscitivo e formativo della loro volontà, quando questo sia ancora in fieri.

Quindi il parere dovrebbe intervenire in una fase ancora liminale rispetto al perfezionarsi della proposta, cioè subito dopo che la proposizione del problema legislativo (o di altra funzione diversa dalla legislativa venga abbozzata da parte del Ministro che intende assumersi l'iniziativa dell'atto, mediante la delimitazione dell'oggetto e la prefigurazione della soluzione legislativa (o di altra natura) che si prospetta. In altri termini, è necessario che il CNEL, cui sia obbligatoriamente chiesto, il parere, trovi già dinanzi a sé, sufficientemente individuato, l'oggetto sul quale dovrà essere dato il parere; ma il procedimento della funzione in cui viene ad inserirsi il parere non dovrebbe essersi inoltrato al di là di questo punto, ad evitare il rischio che il parere intervenga quando già le scelte legislative (o d'altra funzione) sono ormai in qualche modo formate e cristallizzate.

Conseguentemente, e sempre alla luce di tale principio, il parere del CNEL dovrebbe intervenire altresì prima dell'eventuale concerto dell'iniziativa, o comunque della proposta, con gli altri Ministri competenti, sicché del parere del CNEL possano avere cognizione e trarre vantaggio gli stessi organi concertanti.

Viceversa, nettamente da proscrivere, sotto questo profilo, sarebbe una previsione (come quella che era contenuta nell'art. 9, 3° comma del d.d.l. di riforma del CNEL presentato al Parlamento) per cui « i disegni di legge di iniziativa governativa che implicino direttive di politica economica e sociale per i quali il Governo decide di chiedere il parere del CNEL fossero inviati a tale organo nello stesso giorno di presentazione alle Camere ».

L'ovvia conseguenza di una disposizione cosiffatta sarebbe quella di rendere il parere del CNEL assolutamente estrinseco, e quindi ultroneo, rispetto alla proposta legislativa del Governo (che dovrebbe essere invece l'organo bisognoso d'esserne illuminato), lasciando forse una residua influenza del parere nei confronti delle Camere (che peraltro non avrebbero chiesto la consulenza stessa). Una previsione come questa, oltre a sollevare dubbi di costituzionalità, sarebbe manifestamente incongrua, poiché l'organo che decide (o che fosse tenuto a chiedere la consulenza del CNEL, in realtà non se ne avvale, e rimette il parere, in giustapposizione con la propria proposta, dinanzi alle Camere, le quali, non avendo chiesto il parere stesso, sarebbero naturalmente portate a tenerlo in non cale.

#### *Dell'obbligatorietà per il Governo della consulenza del CNEL secondo la legislazione vigente.*

Si è già, più sopra, fatto riferimento alla norma dell'art. 3 legge n. 48 del 1967, quale ipotesi più rilevante e significativa di parere obbligatorio del CNEL, già prevista nella legislazione vigente. Importa tuttavia che si fermi ancora l'attenzione su questa norma-principio, che ha acquistato, a nostro avviso, una rilevanza attualissima, nella connessione sistematica con le recenti e recentissime disposizioni introdotte, nel quadro delle ulteriori attuazioni dell'ordinamento regionale, dalla legge 22 luglio 1975, n. 382 « Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione », e dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 « Attuazione della delega di cui all'art. 1, legge n. 382 ».

Invero, la norma ridetta dell'art. 3 della legge n. 48 del 1967 ha fissato, in tema di programmazione economica nazionale, un

principio generale per cui la consulenza del CNEL risulta obbligatoria per il Ministro della programmazione economica nella fase dell'elaborazione delle linee generali, degli obiettivi ed indirizzi concernenti la programmazione economica nazionale da sottoporre al Consiglio dei Ministri, prima che siano sottoposti alla deliberazione dell'organo collegiale del Governo. Questo principio generale, se è rimasto a lungo senza concrete attualizzazioni, attesa la quiescenza delle funzioni programmatiche del Governo ai fini del programma economico nazionale, sembra trovare ora un più fertile campo di attuazione alla luce di recenti disposizioni conseguenti la necessità di completare l'attuazione dell'ordinamento regionale. Infatti dalla sistematica coordinazione, con la legge n. 48 del 1967, delle norme della legge 382/1975, ed in particolare dall'art. 3, e della norma dell'art. 11 D.P.R. 616/1977, sembra si debba chiaramente dedurre che la disciplina delle competenze e degli atti concernenti la programmazione economica nazionale sia stata in parte riplasmata e specificata alla luce della nuova realtà dell'ordinamento regionale. Anzitutto, l'art. 3 della legge 382/1975 identifica ed isola come funzione statale (spetta allo Stato) « la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni a statuto ordinario anche con riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari ».

Di tale funzione, la stessa disposizione (2° comma) poi determina, salvo i casi in cui si provveda con legge o atto avente forza di legge, l'attribuzione alla competenza del Consiglio dei Ministri, la forma dell'atto (deliberazione del Consiglio dei Ministri), e gli organi d'iniziativa necessaria (« su proposta del Presidente del Consiglio d'intesa con il Ministro o i Ministri competenti »), e, ancora (3° comma) la facoltà di delegarne l'esercizio, di volta in volta, dal Consiglio dei Ministri al CIPE per la determinazione dei criteri operativi nelle materie di sua competenza.

Successivamente, l'art. 11 del D.P.R. 616/1977, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 382/1975 cit. (si direbbe, quasi a bilanciare la vigorosa rivendicazione di sovranità statale fatta con il citato art. 3 della legge 382) sancisce che « lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle regioni ».

Ora non sembra possa aversi alcun dubbio che per giungere « alla determinazione degli obiettivi della programmazione economica nazionale » lo Stato con gli organi di impulso, promozione ed ausiliari debba procedere, in base alle attribuzioni e secondo le modalità previste dalla legge organica vigente sulla materia, e cioè secondo i principi del ripetutamente citato art. 3 della legge n. 48/1967, tra i quali dunque quello che sancisce l'obbligo per il Ministro della programmazione economica di sentire il CNEL, prima che le scelte di programmazione economica nazionale siano sottoposte al Consiglio dei Ministri.

Ma in questo riplasmarsi e specificarsi della disciplina delle funzioni e competenze programmatiche, operato dalla legislazione recentissima, vi è ragione di ritenere che la norma-principio fissante il parere obbligatorio del CNEL nell'elaborazione delle scelte della programmazione economica nazionale abbia trovato nuovi e concreti sviluppi in relazione alla normativa della legge 12 agosto 1977 n. 675 (« Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore »), il cui art. 1, ultimo comma, dispone: « Il CIPE ed il CIPI hanno un rapporto di consultazione, al fine di garantirne la partecipazione alle scelte ad essi demandate: a) con le regioni attraverso la commissione interregionale prevista dall'art. 13 L. 16 maggio 1970, n. 281; e b) con le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori presenti in seno al CNEL e con le organizzazioni imprenditoriali delle aziende a prevalente partecipazione statale ».

Diciamo subito che la formulazione della disposizione è paradigmatica di una tecnica legislativa equivoca e polisensa; e tuttavia, volendone, e dovendone dare in ogni caso un'interpretazione adeguatrice della portata e del significato della disposizione alla Costituzione, occorre leggersi la previsione dell'obbligo di consultare il CNEL. Diversamente sarebbe assurdo, e si porrebbe in netto contrasto con l'art. 99 cost. oltre che con l'art. 3 cost. (principio di ragionevolezza), scavalcare la consulenza del CNEL per renderla obbligatoria (e si direbbe, addirittura, vincolante) soltanto a favore delle organizzazioni dei lavoratori ed imprenditori, identificate tuttavia per il fatto di essere presenti nel CNEL. Sforzandoci di offrire un'interpretazione della singolare disposizione che la renda, per quanto possibile conforme alla

Costituzione, ci sembra si debba intendere che il rapporto di consultazione (obbligatorio) esiga previamente di richiedere il parere del CNEL, come organo previsto dalla costituzione (art. 99) per la consulenza del Governo, e, successivamente, i due Comitati di Ministri suindicati associno ai loro lavori delegazioni delle organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, presenti in seno al CNEL, e cioè designate dal CNEL nella sua organica collegialità.

Diversamente, la disposizione presterebbe il fianco a gravi censure di incostituzionalità: anzitutto, in relazione all'art. 99, giacché, ove si intendesse nel senso di scavalcare la consulenza del CNEL nella sua unità, si perverrebbe ad ammettere la possibilità contro l'art. 99 cost. che la legge, disarticolando il CNEL nelle componenti, ne astragga soltanto la componente dei rappresentanti delle categorie produttive (lavoratori ed imprenditori), escludendo la componente degli esperti, per stabilire, solo nei loro confronti un rapporto di consulenza obbligatoria per CIPE e CIPI.

Inoltre, la disposizione sembra violare gravemente anche il principio di ragionevolezza cui per l'art. 3 cost. (principio di eguaglianza) la legge deve rispettare. Qui infatti si tratterebbero in modo difforme ed incongruo situazioni assunte nella legge come omologhe. Le organizzazioni presenti nel CNEL hanno una rilevanza, ed incidenza nel processo delle funzioni governative quale appunto risulta dal loro inserimento nel CNEL e secondo le funzioni attribuite dalla costituzione e dalla legge a tale organo di consulenza del Governo e delle Camere; e non è quindi possibile (e violerebbe appunto il principio di congruità e ragionevolezza) che queste componenti del CNEL, siano avulse dall'organo di cui sono componenti, e operino, quasi ex se, in un rapporto di consulenza al tutto estraneo e difforme da quello previsto dall'art. 99 Cost.

#### *Cenni conclusivi sui poteri d'impulso del CNEL.*

Alle considerazioni di ordine sistematico, che si sono svolte all'inizio di queste note, circa la rilevanza dei poteri d'iniziativa e d'impulso, attribuiti al CNEL direttamente dalla costituzione,

ai fini della piena vitalità dell'istituzione, sembra necessario far seguire, in una prima sommaria analisi dell'attuale disciplina, le seguenti considerazioni critiche.

I limiti che nella legge attuativa del CNEL sono stati posti all'iniziativa legislativa dell'organo hanno già suscitato autorevoli riserve nella dottrina (MORTATI, BARILE, e altri), sia per quanto attiene ai limiti materiali (art. 10, 2° comma) che per quelli procedurali (art. 10, 1° comma).

Tralasciando il problema dell'ammissibilità e dell'opportunità dei limiti di ordine procedurale (legati essenzialmente alla soluzione dei problemi concernenti la struttura del CNEL e il vario equilibrio tra le sue componenti), è facile osservare, quanto ai limiti materiali posti all'iniziativa legislativa del CNEL, che l'esclusione delle materie relative a leggi costituzionali tributarie, di bilancio, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, non appare riconducibile ad una ratio unitaria di qualche plausibilità, salvo che si ritenga tale quella diretta a ridurre e mortificare il campo di operatività dei poteri d'iniziativa del CNEL. In effetti, sembra che il legislatore di attuazione dell'art. 99 abbia sommato e conglobato assieme le esclusioni diverse (perché riconducibili a giustificazioni assolutamente diverse) poste, da un lato, dall'art. 72 cost. all'adozione del procedimento legislativo per Commissioni in sede deliberante, e dall'altro, dall'art. 75, cost., all'ammissibilità del referendum abrogativo.

Opportunamente, dunque, nella proposta di riforma contenuta nel d.d.l. adottata dal Consiglio dei Ministri nel 1973 (art. 11) la materia costituzionale e quella tributaria venivano espunte dal novero di quelle escluse; pertanto le esclusioni dovrebbero essere limitate a quelle sole materie (leggi di bilancio, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali) nelle quali l'iniziativa legislativa deve ritenersi riservata al Governo. Sotto questo profilo, non sembra trovare giustificazione l'esclusione dal campo di operatività dell'iniziativa del CNEL, delle leggi di delegazione tanto più se si considera la frequenza delle deleghe legislative in materia di economia e di lavoro.

Solitamente trascurato e negletto tra i poteri d'impulso attribuiti dalla costituzione al CNEL è quello per cui quest'organo

« può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale », naturalmente anche esso, secondo « i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge ».

Il punto (che è stato totalmente eluso dalla legge d'attuazione, anche perché, finora, pretermesso dalla dottrina), è che qui ci troviamo dinnanzi ad un potere giuridico, un potere giuridicamente efficiente e significativo, che deve perciò tradursi nella produzione di un effetto o modificazione giuridica concretamente apprezzabile al fine dell'elaborazione legislativa. E quindi, se tale è e deve essere, codesto potere di contribuire alla elaborazione legislativa, non può ricostruirsi, a nostro avviso, altro che come il potere di emendamento legislativo, atteso che l'emendamento è stato tradizionalmente, e nella dottrina, costruito sempre come un accessorio del potere di iniziativa legislativa. Si tratta cioè del potere di inserirsi nel procedimento legislativo già instaurato con un proprio distinto potere di contribuire alla elaborazione della fase costitutiva della legge: come? precisamente, con il diritto di proporre emendamenti, con un potere giuridicamente efficiente che, una volta esercitato, determina una modificazione giuridica, un effetto giuridico procedimentale.

Questo potere d'impulso, proprio del CNEL, nella legge attuativa n. 33 1957 appare totalmente frainteso e vanificato. E' infatti evidente che consentirne l'esercizio in questa forma: « facendo pervenire alle Camere le osservazioni e proposte che ritiene opportune » è semplicemente derisorio per l'attribuzione costituzionalmente spettante al CNEL, giacché tale potere viene ridotto e degradato al livello di una mera petizione, se non ancora più sotto. Quello che importa sottolineare invece è l'esigenza costituzionale che la legge attuativa disciplini nella sequenza procedimentale della funzione legislativa, lo specifico effetto giuridico proprio di questo potere, di contribuire all'elaborazione del testo della legge.



**Prof. ALBERTO PREDIERI: Contributo monografico  
alla riforma del CNEL**



## *Primi appunti in merito ai quesiti sulla riforma del CNEL*

A) Mi limito ad una sommaria risposta ai quesiti, riservandomi di precisare successivamente le considerazioni che potrei fare sulle vicende istituzionali del CNEL, dalle discussioni alla Costituente alla istituzione con una legge riduttiva, illegittima e paralizzante, che ha ampiamente contribuito alla paralisi del CNEL, al deperimento del CNEL stesso, ai progetti di riforma, al suo rilancio.

Di queste considerazioni mi limiterò ad un riassunto di alcuni punti che mi sembrano più importanti per rispondere nell'ambito di una previsione di riforma.

1. La partecipazione delle forze sociali economiche ai processi politici si è rafforzata e diffusa al di là delle previsioni del costituente, sia nei processi legislativi (intesi nelle fasi preparamentari e parlamentari) sia nei processi governativi-amministrativi, sia in quelli di normazione sindacale sostitutiva di leggi (parastato, impiego pubblico).

2. La rappresentanza della società politica ed economica nei processi decisionali macropolitici, è organizzata in due circuiti (partitico ed economico-sindacale) interferenti, ma distinti, caratterizzati da formalizzazioni diverse, più accentuate nel primo e meno nel secondo, con dialettiche di vario genere, che abbiamo constatato nei diversi periodi, dalla corporativizzazione e dalla colonizzazione dell'attività legislativa da parte dei gruppi di interesse (il parlamento delle legghine), alla «supplenza sindacale», alla partecipazione (più o meno efficiente) al governo dell'economia, con confronti dell'incrocio fra i due sottosistemi rappresentativi e delle posizioni di fondo contrapposte.

3. Il procedimento legislativo (che è uno dei processi politici più rilevanti, per rango istituzionale, e per il ruolo formale ed

effettuale del parlamento, e che ha particolare importanza per il CNEL, istituito dalla costituzione come operatore legislativo) il procedimento — dicevo — si è « aperto » con le indagini conoscitive, come strumento di partecipazione formalizzata, con incontri informali, ma che costituiscono il presupposto di provvedimenti formali, che talvolta recepiscono accordi fra organi istituzionali e forze sociali (caso dei sindacati) e addirittura fra organi (caso delle regioni), e il processo legislativo ha assunto un carattere di cogoverno con partecipazione, non formale ma assai importante, di operatori delle forze sociali.

4. La frequentissima prassi e l'ampia possibilità di partecipazione delle forze sociali o delle categorie produttive (uso termini in modo generico) nei processi governativi e legislativi, costituiscono una rete informale di canali di partecipazione che ha contribuito alla crisi del CNEL; in altre parole la partecipazione delle forze sociali interessate nel procedimento è un'alternativa alla partecipazione nell'organo, che, a sua volta, partecipa al processo politico; esiste un conflitto potenziale fra i due modelli, come l'esperienza comparatistica conferma: dove sono nate le hearings (USA) non c'è un consiglio dell'economia e la lettura della norma del CNEL come canalizzazione monopolistica o almeno privilegiata degli interessi, si è palesata velleitaria.

5. Il mutamento dei rapporti di forza politica ha aumentato il peso delle organizzazioni sindacali e delle forze sociali, ponendo le premesse per un eventuale rilancio o riforma del CNEL. La tendenza al mutamento del quadro politico, l'avvio di processi di omogeneizzazione pluralistico-consociazionista, che comportano diverse configurazioni di equilibri e di programmi, può contribuire a questa riforma, in quanto le forze sociali che le hanno dato un limitato anche se significativo avvio, intendano promuoverla ed avvalersene.

Una risposta ai quesiti parte da queste premesse, e considera che la base di una riforma che sostituisca la legge 33/1957, — perché dobbiamo pensare ad una completa sostituzione — è fondata sulla forza delle categorie e della loro organizzazione, che può consentire la riattivazione del CNEL, inserita nella cornice politico-istituzionale ben diversa da quella esistente al momento della legge istitutiva del CNEL.

B) Le opinioni sulla collocazione costituzionale del CNEL e quindi anche sulla qualificazione di « ausiliario » (non mi soffermo sulle discussioni che vanno riportate alle giuste proporzioni, di assai limitata rilevanza) vanno espresse in relazione alla situazione istituzionale attuale (in larga misura diversa da quella prevista originariamente, particolarmente per l'introduzione di un procedimento legislativo aperto), così come con riferimento alla norma costituzionale, assai elastica, che consente molte diverse attuazioni, ma che ha taluni punti che possono essere utilizzati per pensare ad una legge di riforma che sia contemporaneamente più attuale e più rispettosa della costituzione.

L'attività del CNEL va vista in questa realtà di processi politico-legislativi aperti al doppio circuito rappresentativo.

Se la prassi consente ad ogni organizzazione un largo intervento in sede di indagini conoscitive, l'organo che la costituzione configura come quello che istituzionalmente contribuisce alla elaborazione può (e dovrei dire deve) essere posto in condizioni migliori e cioè in grado di esplicitare con continuità e di sua iniziativa la sua attività di partecipazione all'elaborazione.

Galeotti ha ricordato molto bene che la normativa costituzionale sul contributo alla elaborazione è stata poco studiata. Essa, invece è un punto fondamentale per la ricostruzione critica ed operativa dell'istituto nel sistema costituzionale, come una funzione particolare, diversa dalla iniziativa, che supera, pur non escludendolo, il tradizionale parere, e la cui formulazione consente di attribuire al CNEL un potere di intervento autonomo. Il CNEL deve essere posto nella condizione di intervenire per sua iniziativa, in qualsiasi momento, scegliendo esso stesso quando e come esercitare l'intervento, che assumerà forme diverse, dal parere, alla partecipazione, alle audizioni delle commissioni di indagine, con uno sviluppo della norma contenuta nell'art. 49 del Reg. Senato, e all'audizione riservata ai membri del CNEL nelle commissioni, indipendentemente dalle indagini conoscitive, eventualmente con differenze fra il caso in cui il progetto in discussione sia presentato dal CNEL (che dovrebbe, in questo caso, essere sempre sentito) o non lo sia.

In altre parole, allorché l'art. 99 dice che il CNEL « può contribuire » alla elaborazione della legislazione, è ammissibile,

e anzi corretto, leggere il « può » nel senso di attribuire autonomia di impulso e di decisione sul come e quando contribuire. Questo comporta una scelta del momento, che fa della cooperazione costituzionale un potere non episodico (e tanto meno episodico su richiesta dell'organo che richiede la consulenza), ma continuativo, di collaborazione all'elaborazione. Un esercizio di questo potere esclude i rischi di cattiva funzionalità, in senso minimalista, come in senso massimalista.

Mi riferisco, nel primo caso, all'uso del CNEL come « camera di raffreddamento » o espediente dilatorio o di rinvio, manovrato dal raccordo governo-maggioranza parlamentare (di cui possiamo riscontrare tracce significative nella normazione vigente e nel passato). Per il secondo caso mi riferisco, invece, all'episodicità dell'intervento del CNEL caricata di valenze dialettiche, in funzione di mediazione di interessi economici contrapposti a quelli politici, che non è pensabile né concettualmente né effettivamente (e l'esperienza lo ha confermato).

L'autonomia nella cooperazione è correlata al potere di iniziativa legislativa. Se il CNEL ha questo considerevole potere (che lo differenzia da altri consimili organi di altri paesi e ne fa un operatore legislativo istituzionale) a maggior ragione può avere un potere di contribuire e di intervenire, o per meglio dire, a maggior ragione questo potere deve essere visto non nella forma del parere episodico su iniziativa altrui.

I due poteri si combinano insieme, nel senso che volta a volta il CNEL potrà usare l'uno o l'altro, o l'uno in appoggio o in sostituzione dell'altro. Ad esempio, il suo intervento « contributivo » nel procedimento legislativo può essere sostituito, a giudizio del CNEL, facendolo diventare proposta di legge, con una manovra di iniziativa legislativa, che può andare dall'inserimento dell'iniziativa del CNEL nel procedimento in corso, alla configurazione di un potere di emendamento (che non vedrei possibile, se esso deve essere tecnicamente inteso, nel senso di una partecipazione alla discussione per non parlare del voto).

Ovviamente tutto ciò richiede precisazioni procedimentali, in sede di legge di riforma del CNEL e di regolamenti parlamentari.

Può sorgere il quesito se la materia debba essere regolata per legge (la riserva di legge è posta dall'art. 99 cost.) o dal regolamento (la riserva del regolamento per il procedimento legislativo è posta dall'art. 72 cost.): a mio parere lo strumento principale dovrebbe essere la legge, poiché la riserva dell'art. 99 prevale su quella dell'art. 72, in quanto specificatamente volta alla disciplina di un organo istituito per essere operatore istituzionale nel procedimento legislativo; con la conseguenza che quest'ultimo procedimento è coperto dalla riserva di regolamento, in tutti i casi, salvo quello delimitato con diversa disciplina dall'art. 99.

Le previsioni procedurali prospettabili possono essere più o meno minuziose o elastiche.

Ad esempio, la prassi politico legislativa attuale porta spesso ad un grappolo di proposte parlamentari, nel quale può inserirsi anche quella del CNEL, facilitando tale inserimento (faccio un'ipotesi) in modo che in pratica l'iniziativa funziona, in taluni casi, in maniera non molto dissimile da un emendamento. Anche qui le varianti procedurali sono molte: dal definire chi intervenga nelle indagini e nel procedimento di iniziativa legislativa, presentando la proposta o fornendo chiarimenti. Sembra pressoché superfluo sottolineare che norme del genere di quelle degli articoli 11 e 12 della legge 33/1957 (illegittimità costituzionale a parte) non sono pensabili; e che, viceversa, dovrebbero essere introdotti accorgimenti volti a facilitare l'iniziativa legislativa del CNEL, sia quando essa sopravviene nel corso di un procedimento, sia quando essa è autonoma, attribuendo ad essa un procedimento che assicuri una pronuncia ed escluda un insabbiamento.

Un altro punto da esaminare è l'area su cui il CNEL può intervenire e la correlativa problematica sulla necessità di una elencazione di materie.

Un tale catalogo può essere omesso lasciando nell'ampia formula di « legislazione economica e sociale » l'autonomia al CNEL di prescegliere ciò che esso ritiene far rientrare nella materia, affidando alla sua scelta politica la autolimitazione delle proposte e degli interventi.

Anche qui l'attuazione della norma costituzionale dell'art. 99 va vista nell'ambito delle interpretazioni recenti: basta pensare alla sentenza 1/1974 della Corte costituzionale sulle finalità dello sciopero, che è stato ritenuto legittimo per ogni rivendicazione riguardante gli interessi dei lavoratori, compresi quelli relativi alle riforme economico sociali, per desumere come il confinare l'intervento del CNEL in un'area ristretta e in elencazioni tassative andrebbe contro l'interpretazione della costituzione, di un continuum economico sociopolitico che quella sentenza ha posto autorevolmente e che deve configurare anche il ruolo del CNEL.

C) Le considerazioni e gli accenni esposti danno una prima, anche se incompiuta risposta, al quesito 1. e al quesito 2. A questi cenni, per maggior precisione, dovrei aggiungere, che la problematica dell'obbligatorietà va rovesciata, e cioè vedendo non il parere da richiedere obbligatoriamente, ma l'intervento, o parere, che il CNEL dà per sua scelta quando lo ritiene opportuno in qualsiasi procedimento legislativo, in materia economico-sociale (ivi compresi quelli di conversione dei decreti legge).

D) Ovviamente, accanto agli interventi e pareri su iniziativa del CNEL potrebbero rimanere le previsioni degli interventi e pareri su richiesta del parlamento e delle commissioni (con varie modificazioni opportune degli art. 146 Reg. Camera e 49 Senato), nonché degli studi.

Senza tentare di approfondire in questa sede il punto che mi limito ad indicare, si può insistere sulla differenza fra la funzione di operatore istituzionale nei procedimenti legislativi del terzo comma dell'art. 99, che si attua con i due diversi poteri di iniziativa o di intervento nell'elaborazione e la funzione di consulenza del secondo comma dell'art. 99, che si attua in procedimenti non legislativi, e quindi sia nei confronti del governo, sia nei confronti del parlamento in procedimenti non legislativi, e quindi nell'esercizio della funzione ispettiva come nella sede politica. In questi si può pensare ad una differente articolazione dell'intervento del CNEL.

E) La stessa logica sommariamente indicata in precedenza, incentrata sull'autonomia politica, dovrebbe presiedere ai rappor-

ti fra CNEL e governo, pur nelle differenze, collegate alla diversità di funzioni, fra governo e parlamento.

Evidentemente un intervento del CNEL può aversi in forme analoghe a quello che può essere ipotizzato per i procedimenti legislativi per la legislazione delegata (quesito 3b), come per l'attività regolamentare (quesito 3c), mentre per l'attività di elaborazione dei disegni di legge governativa dovrebbe vedersi più una consulenza su richiesta del governo che un intervento del CNEL (per raccordare la posizione del CNEL più al parlamento come organo centrale di sintesi e di mediazione). Per quanto riguarda l'amministrazione che porta a decisioni macropolitiche, ad atti normativi generali (ad esempio, piani) dovrebbe essere prevista da leggi, salva sempre la possibilità di richiesta di parere da parte del governo.

Il quesito 4 da un tema limitato (e cioè la collocazione del CNEL e delle regioni nei procedimenti pianificatori) può investire la riorganizzazione del CNEL con articolazioni regionali, secondo tesi già avanzate. Per rimanere all'area più ristretta, il concorso del CNEL nei procedimenti pianificatori risulta dalle considerazioni svolte, discendenti dalla lettura dell'art. 99 cost., mentre quello delle regioni è posto, invece, dall'art. 11 D.P.R. 616/1977, in modo innovativo.

Allo stato attuale per il concorso delle regioni non sono previsti procedimenti formali, né un potere di impulso regionale quale quello che, invece, dovrebbe discendere dall'interpretazione proposta dall'art. 99. La realtà di una programmazione certamente comporta il concorso nel processo di formazione, tanto delle regioni quanto del CNEL, con una conseguente non necessità di una articolazione regionale del CNEL in vista di processi pianificatori, proprio perché in questo processo di sintesi le regioni hanno già la loro collocazione, e dall'art. 11 D.P.R. 616/1977 hanno assicurato la loro partecipazione attiva, con la formula del concorso, che è quasi paritetica a quella che la lettura del terzo comma dell'art. 99 cost. attribuisce al CNEL. Se e come queste posizioni fluide del « concorso » nel processo debbano essere procedimentalizzate e formalizzate è questione che può essere appena ricordata, in questa sede. Così come possono essere solo ricordate (per rimanere ai problemi posti dal D.P.R.

616/1977) le interrelazioni fra funzioni istituzionali delle camere di commercio, i poteri delle regioni e i compiti del CNEL.

Al quesito 5 può darsi una prima risposta constatando che le diversità fra le componenti possono portare non solo ad opportune diversità fra parere di maggioranza e parere di minoranza (già riconosciuto dall'art. 9 l. 33/1957) ma anche a più pareri di minoranza, che potrebbero essere redatti da un quorum di membri tale da evitare una atomizzazione di categorie (che arrivi, al limite, ad una folla di pareri individuali), favorendo invece un momento di ricomposizione e sintesi anche parziale.

Connesso alla formazione dei pareri è il problema sulla composizione del CNEL. Esso è estraneo ai quesiti, ma su di esso un breve cenno va fatto, anche perché la composizione e le modalità di impulso, di intervento e di formazione dei pareri sono strettamente connesse, e, in taluni casi, dipendenti dalla composizione.

Senza entrare nelle tecniche e nelle scelte del dosaggio delle rappresentanze, si potrebbe pensare a cooptazione variabile, e cioè ad un certo numero di esperti designati dai gruppi di categorie secondo percentuali predeterminate, con possibilità di chiamare, volta a volta, esperti diversi. In questo caso i membri « permanenti » (la cui presenza in adeguato quorum sarebbe sempre necessaria, almeno per le decisioni sull'iniziativa legislativa e sui pareri, come sugli interventi, salvo poi a regolare in modo diverso la partecipazione ad indagini conoscitive ecc.), verrebbero affiancati da esperti variabili, sommando il vantaggio della composizione permanente con quello dell'apporto qualificato sui singoli problemi, che richiedono assai spesso un retroterra di lavoro di gruppo (e che fanno ritenere molto datata la formula costituzionale degli « esperti » individualmente prescelti). Senza escludere che questa categoria di esperti come membri permanenti sia prevista anche nella legge di riforma, ad essa potrebbe essere aggiunta quella degli esperti designati, caso per caso, per rafforzare l'apporto tecnico del CNEL, già costituito da rappresentanti che di per sé sono esperti, da tecnici non rappresentanti e da esperti di designazione delle forze sociali, e il carattere di luogo di discussione qualificata che esso può assumere.

Questi esperti potrebbero intervenire nella redazione dei pareri, nella elaborazione delle proposte di iniziativa legislativa, negli interventi davanti alle commissioni parlamentari, secondo modalità determinate dal regolamento, con riferimento ai diversi casi.

Il quesito 6 comporta di riaffermare che la legge istitutiva del CNEL 33/1957 va radicalmente riformata.

*Sul quesito posto dalla prima sottocommissione*

Non sembra che « categorie produttive » debba essere inteso solo nel senso di produzione di beni, ma anche di produzione di servizi, tanto più in una società a tecnologia avanzata, in cui le attività terziarie e quaternarie sono in aumento continuo.

Sui problemi dei collegamenti e rapporti internazionali, particolarmente su quelli fra CNEL e CES, pur essendo chiaro che una fonte interna non può modificare la normativa comunitaria, possono essere adottate, nella legge interna di riforma del CNEL, quelle strutture di coordinamento, analoghe a quelle che vari parlamenti, e particolarmente quello della RFT, Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca (che hanno introdotto un metodo di controllo preventivo, che si sostanzia in direttive ai rappresentanti del consiglio) hanno adottato in relazione all'attività comunitaria. Non escludendo — neppure a mio parere — che la legge preveda che il CNEL possa designare i rappresentanti nel CES.

Aggiungo che, se venisse presa in considerazione la articolazione del CNEL che comprenda anche gli esperti a cooptazione variabile, i rappresentanti italiani nel CES potrebbero, per tal via, partecipare — caso per caso — ai lavori e agli interventi al CNEL.



**Prof. GUIDO ZANGARI: Contributo monografico alla  
riforma del CNEL**



## PROPOSTE ED OSSERVAZIONI

Il Documento preparatorio, che qui di seguito viene presentato — in vista delle prossime riunioni della commissione degli Esperti e dello stesso Comitato per la riforma costituito all'interno del CNEL — è necessariamente delimitato ad una serie di proposte e di osservazioni, che, nella formulazione, sono indicate come precise risposte ai quesiti distintamente indirizzati dalle tre Sotto-Commissioni allo stesso gruppo degli Esperti.

In questo modo si ritiene di offrire un contributo ispirato alla maggiore possibile concretezza; e tale, quindi, da costituire una base più adatta all'approfondimento di esame che sarà successivamente condotto nell'ambito del Comitato per la riforma.

Si seguirà, pertanto, lo stesso ordine dei quesiti (e dei gruppi di quesiti) formulati dalle tre Sotto-Commissioni.

Questo tipo di trattazione del tema verrà, nondimeno, preceduta da una breve premessa nella quale si delineano alcune indicazioni molto ampie sui principi ispiratori che dovrebbero, ad avviso del sottoscritto, caratterizzare la riforma.

Alla trattazione farà, poi, seguito una breve « appendice » (se è così possibile chiamarla) in cui saranno indicate alcune proposte, e relative osservazioni, su singoli profili della riforma — s'intende de de jure condendo — che « esorbitano » dal quadro problematico offerto dal pacchetto di quesiti formulato dalle tre Sotto-Commissioni, o perché i connessi argomenti o problemi non sono stati esplicitamente delineati nella formulazione dei quesiti stessi, o perché le medesime Sotto-Commissioni, per il fatto stesso di muoversi in prevalenza in una prospettiva di riforma accentrata soprattutto sull'ordinamento in atto, non si sono poste questa allargata tematica.

## Premessa

Dato il carattere, e i limiti congeniali di questo documento, sarà sufficiente premettere — a conferma di una tesi altre volte sostenuta — che la crisi del CNEL è diretta conseguenza della crisi stessa del sistema di governo parlamentare secondo il « modello » configurato dalla Costituzione formale. A monte dello scarso « rendimento istituzionale » dell'organo v'è infatti la più vasta e più profonda disfunzione del sistema di direzione politica; una disfunzione il cui aspetto più appariscente è offerto, come ben noto, dalla « contrattazione » diretta delle decisioni politiche metodicamente raggiunta tra il Governo e i sindacati più rappresentativi, con la conseguenza di un rituale scavalciamento del ruolo proprio delle due Camere legislative e della degradazione delle stesse a sedi in cui l'indirizzo politico (in economia), definitosi interamente altrove, è al massimo suscettibile di temperamenti o aggiustamenti tecnici, al livello cioè della formulazione tecnica dei provvedimenti legislativi in cui l'indirizzo si traduce concretamente.

Il CNEL, già nell'art. 99 Cost. e, poi, nella legge del 1957, era stato ideato come organo servente del processo legislativo imperniato sul primato del Parlamento; il crollo progressivo di questo primato legislativo (se così è possibile retrospettivamente chiamarlo) ha finito per rendere in gran parte inutile la stessa funzione dell'organo. Come molti studiosi e politici hanno, sia pure con differenti formulazioni, riconosciuto, la sede consiliare doveva offrire un primo momento di composizione compromissoria dei conflitti di interessi propri del mondo dell'economia e del lavoro in vista del successivo più ampio o vero e proprio compromesso politico di questi medesimi conflitti, da raggiungere nel Parlamento attraverso il giuoco dialettico dei partiti (e tra maggioranza ed opposizione). Nel disegno costituzionale era accettata insomma una sorta di continuum nella edificazione progressiva del compromesso politico, di cui il CNEL rappresentava il primo polo o il primo punto o momento di riferimento; saltato questo meccanismo nella sua naturale continuità, era logico che fi-

nisse con il rarefarsi anche la possibilità dell'organo di avere una sua parte attiva nel processo compromissorio appena detto.

Quanto precede (e che è stato esposto, come premesso, in modo del tutto approssimativo ed insufficiente) non significa, tuttavia, che per risolvere la crisi del CNEL debba esser preliminarmente affrontata e risolta la più generale crisi del sistema di direzione politica, con l'adozione di quei correttivi di tipo istituzionale che qualcuno ha da tempo prospettato (anche nella direzione della costruzione di quella « Seconda Repubblica » che potrebbe seguire ad una modificazione formale, con apposita legge di revisione, della Costituzione). Al limite, proprio in questo caso, potrebbe infatti esser prospettata e paventata una soluzione addirittura contraria alla pur invocata « rifondazione » del CNEL: così ad es. la ristrutturazione del Senato, imperniata sulla tendenza a farne una Camera rappresentativa di interessi economici o un simile collegio, dovrebbe portare alla conseguenza della soppressione dell'organo, che, da molti, è ancora considerato come un « embrione » di una Camera di questa natura.

Viceversa, è possibile ritenere (come altra volta si è sostenuto) che proprio la riforma del CNEL e la sua conseguente rivitalizzazione potrebbero costituire un correttivo istituzionale adatto a temperare e ad attenuare il processo di degenerazione del sistema di direzione politica ed il fenomeno sottostante di deteriorare ed esasperata « corporativizzazione » dello Stato, che è ormai in atto, ed è talmente consolidato (per la persistente forza dei gruppi che lo hanno determinato) da far temere circa la sua irreversibilità.

A questo scopo, e secondo questo tipo di « approccio », appare più conveniente che la riforma allo studio sia impostata e condotta avendo come punto di riferimento — più di quelle esogene — le cause e concause endogene della crisi dell'organo, cioè quelle che possono esser individuate in difetti o carenze o contrasti di previsione della stessa legge istitutiva del 1957.

La crisi del CNEL potrebbe, infatti, esser risolta senza necessità di rimettere in discussione i caratteri portanti del sistema di direzione politica, dal regime bicamerale ai poteri propri dell'Esecutivo, ma orientando in concreto la riforma in modo tale

che l'organo possa uscirne nettamente mutato e — ciò che più conta — con un volto, e con un ruolo istituzionale, chiaro e coerente.

Questo è l'aspetto che merita di essere sottolineato già in sede di premessa. E', d'altra parte, addirittura ovvio che anche in un tipo di approccio come quello appena delineato sarà necessario rifarsi a considerazioni e ad indicazioni più generali, che discendono cioè dalla presa di coscienza di certe linee di movimento e di tendenza dell'intero sistema politico. Si tratta, infatti, di proporre un tipo di riforma che attribuisca al CNEL uno spazio autonomo nel generale sistema di direzione politica, ed è, proprio per questa ragione, necessario partire dal riconoscimento onesto e concreto che, nello stesso sistema di decisioni making politico, si è avuto un progressivo « sommovimento » di posizioni e di ruoli, in ragione del quale gli organi costituzionali e tutte le altre istituzioni politiche per così dire « minori » (dai sindacati alle imprese) hanno finito per assestarsi in uno spazio o in una sfera di movimento che non coincide più con quella assegnata dalla Costituzione formale. Cionondimeno, come si è avvertito (supra), il problema, anche metodologicamente, può esser aggredito restando fermi all'analisi della struttura e delle funzioni dell'organo così come sono state regolate dalla legge istitutiva, e, quindi, proponendo delle soluzioni riformistiche rispetto a quelle, che possano essere fondate su una corretta interpretazione dei principi programmatici enunciati nell'art. 99 Cost.

Si tralascia qui la *quérelle* se la legge del 1957 abbia effettivamente attuato l'art. 99 e se sia, ancor dopo questa legge, lecita l'affermazione di quanti ne hanno dedotto che l'articolo è rimasto nel limbo delle norme costituzionali ad attuazione differita; a questo riguardo potrebbe essere più utile ed insieme più penetrante un'indagine diretta ad accertare il grado di coerenza interna dello stesso art. 99, tenendo conto del fatto, anch'esso ben noto, che al nostro Costituente premeva soprattutto evitare che il CNEL assurgesse a « Terza Camera », capace di minacciare il primato delle due tradizionali assemblee: un timore che retrospettivamente si spiega, oggi, con relativa facilità, se si riflette che, in ossequio alla dominante cultura giuridica e po-

litica dell'epoca, i nostri Padri costituzionali erano staticamente bloccati sulla contrapposizione storica tra il modello dello Stato corporativo, di tipo weimariano, e quello offerto dall'esperienza del Governo parlamentare; e non potevano immaginare che lo sviluppo storicamente successivo delle «Democrazie industriali» sarebbe stato caratterizzato da una crescente partecipazione dei gruppi economici e degli stessi sindacati al decision making politico, senza che, per questo, dovessero risuscitare negli ordinamenti le sembianze istituzionali proprie della formula corporativa.

Ma in questa sede sarà sufficiente osservare che il compromesso tra le « due anime » dell'organo (quella della camera corporativa e quella dello strumento consultivo) faticosamente cercato e risolto nell'art. 99, è stato addirittura esasperato dalla legge del 1957, con il preciso risultato di fare del CNEL un organo istituzionalmente ambiguo e double-face: metà assemblea di tipo camerale e di base corporativa, metà corpo o forum tecnico-consultivo in materia economica. Il CNEL è così stato concretamente introdotto nell'ordinamento in parte come Camera politico-legislativa, ma senza avere le prerogative per poter funzionare come tale, ed in parte come supremo organo di consulenza o di advisership economica, ma senza essere posto in grado di esercitare la funzione consultiva attribuitagli.

La riforma dovrà eliminare per sempre questa nota di ambiguità, facendo una scelta netta e precisa a favore di una delle due « anime » dell'organo. E' superfluo affermare che la scelta più adatta e più in linea con i caratteri del nostro ordinamento costituzionale (anche di quello « vivente » come malamente lo si usa definire) — non potrebbe essere altro che la seconda. Si può aggiungere che soltanto questa seconda scelta potrebbe essere in grado di operare concretamente, e di non restare lettera morta.

Si deve anche avvertire — prima di passare alle risposte ai quesiti formulati dalle tre Sotto-Commissioni — che alcune delle proposizioni generali enunciate in sede di premessa saranno verificate e completate attraverso le singole proposte ed osservazioni dedicate ad ogni specifico quesito.

## Quesiti delle Sotto-Commissioni

### A) I Sotto-Commissione

*E' stato chiesto di formulare un giudizio sulla coerenza degli artt. 2 e 3 della legge del 1957 rispetto ai principi dell'art. 99.*

Per ragioni di competenza, si preferisce che al riguardo il Comitato per la riforma valuti quanto verrà osservato dal prof. Filippo Barbano, trattandosi di problematica in cui è preliminare l'indagine di tipo sociologico e socio-economico.

Sotto il profilo più strettamente giuridico, e di conseguente corretta interpretazione dell'art. 99 Cost., si può osservare — anche a prescindere dalla giusta affermazione di quanti sostengono che le modificazioni intervenute nella struttura economica e produttiva del Paese richiedono un adeguamento dell'articolazione rappresentativa dell'organo ed una conseguente diversa composizione della rappresentanza in senso qualitativo oltre che quantitativo — che l'uso della formulazione « categorie produttive » da parte del Costituente impone un preciso ed invalicabile criterio-limite nella prospettazione dei principi della legge di riforma.

La formula o l'espressione « categoria produttiva » ha infatti, un significato inequivocabile che la fa accostare, se mai, al più vecchio concetto della « categoria merceologica », definita cioè con riferimento ad un settore e ad una branca del comparto produttivo (industriale, agricolo, dei servizi o « terziario » ecc.); e l'aggettivazione di « produttività » è allo stesso tempo tale da distinguere il criterio di principio formulato nell'art. 99, agli effetti della composizione rappresentativa del CNEL, dall'espressione adoperata nell'art. 39, IV comma della Cost., dove è pur vero che il Costituente ha rinunciato all'aggiunta di aggettivi qualificanti, ma non c'è dubbio che, per l'articolazione stessa della completa formulazione propositiva del IV comma, la qualificazione o specificazione della categoria è, in questo caso, abbastanza precisa e come tale diversa da quella presa in conside-

razione nello stesso art. 99. La categoria cui si riferisce l'ultimo comma dell'art. 39 non è quella produttiva o merceologica (anche se in fatto può coinciderci), bensì la categoria contrattuale, nel senso indicato dal concetto anglosassone di « Bargaining unit »; da intendere, cioè, come la serie o sfera dei destinatari indicata dagli stessi « agenti contrattuali » allorché stipulano il contratto collettivo.

Il chiarimento brevemente effettuato (supra) è importante perché permette di collocare nella giusta luce, e nell'esatta dimensione, la norma « transitoria » dettata dall'art. 3 della legge del 1957 allorché, nel secondo comma ha stabilito che, « fino all'entrata in vigore dell'art. 39, la designazione dei rappresentanti delle categorie dovesse esser richiesta, per ciascuna categoria, alle esistenti organizzazioni sindacali in misura che tenga conto della loro importanza ».

Si potrebbe, a questo riguardo, sostenere che il riferimento al momento dell'entrata in vigore del sistema delineato nell'art. 39 Cost. ha costituito un vistoso errore del Legislatore del 1957 e si è tradotto in una norma di dubbia costituzionalità, tenuto conto che le norme rispettivamente dettate nei due articoli della Costituzione (il 39 e il 99) riguardano settori differenti e non necessariamente interdipendenti e che ben diverso è il loro campo di applicazione; e che, più in particolare, nell'art. 99 nessun richiamo esplicito è stato operato ai sindacati allo scopo di ritenerli come gli enti od organi privilegiati, esponenziali delle categorie produttive, ai fini della rappresentanza delle stesse nel CNEL.

Non si può trascurare che, per un filone dottrinale, la legge del 1957, con la soluzione ricordata, avrebbe concorso ad instaurare un vero e proprio rapporto di rappresentanza legale (o istituzionale-necessaria) tra i sindacati e gli appartenenti delle singole categorie; rapporto che, per essere correttamente svolto ed articolato, avrebbe richiesto per le organizzazioni sindacali interessate al concorso nella designazione dei rappresentanti l'esigenza indeclinabile di un adeguamento della loro organizzazione al catalogo delle categorie offerto dall'art. 2 della legge (Prosperetti). E si può opportunamente aggiungere che, di fronte alla prassi fondata sulla tendenza a richiedere la designazione

soltanto alle Confederazioni sindacali ritenute in assoluto come le più rappresentative sul piano nazionale e al contenzioso che ne è scaturito, altra dottrina non ha mancato di formulare dei dubbi sulla democraticità del sistema raffigurato dagli art. 2 e 3 della legge n. 33, proponendo che, come conseguenza del rapporto rappresentativo instauratosi, si dovesse piuttosto far luogo ad un sistema elettorale diretto ad ottenere una composizione rappresentativa del CNEL esattamente fondata sul suffragio degli appartenenti delle categorie produttive interessate. La proposta è stata fondata anche sull'esatto rilievo che la rappresentanza nel CNEL è stata assunta da diverse fonti come titolo di maggiore rappresentatività ai fini della partecipazione di rappresentanze sindacali ad una molteplicità di organi pubblici e della fruizione di ulteriori benefici (Gessa).

Non è dato qui approfondire funditus il delicato problema. Nei limiti della risposta da dare al quesito della Sotto-Commissione, si può più semplicemente ribadire che le ricordate norme danno effettivamente luogo a dubbi di legittimità costituzionale rispetto alla formulazione dell'art. 99 non tanto perché fanno del sindacato l'ente esponentiale delle categorie produttive, sia pure se in vista (soltanto) della rappresentanza nell'organo, quanto perché non configurano dei criteri rappresentativi conformi al duplice principio enunciato dallo stesso art. 99 allorché prevede che il CNEL sia composto... « omissis... di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa », e non apprestano un adeguato machinery procedimentale diretto a garantire che le organizzazioni sindacali rappresentino le categorie produttive in modi adeguati — per il numero di seggi ottenuto — a rispecchiarne fedelmente l'importanza appunto di tipo numerico e qualitativo.

In altre parole, per effetto della larga « riserva di legge » posta dall'art. 99, il Legislatore non era vincolato ad una scelta obbligata, potendo benissimo optare, per la sua stessa ampia discrezionalità, in favore dell'intermediazione delle organizzazioni sindacali e di un sistema fondato sulla designazione, da parte di queste, dei rappresentanti; e nessuno potrebbe seriamente contestare la legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge, perché questo non si è attenuato alla regola diversa di in-

dividuaire il corpo elettorale direttamente offerto dalle « categorie produttive » e di pervenire alla scelta dei rappresentanti per mezzo appunto di un meccanismo elettivo. Ma una volta scelta la differente soluzione accolta nell'art. 3, il Legislatore avrebbe dovuto accompagnarla con regole più precise, con lo scopo duplice, ed in parte già precisato, di far sì che le categorie produttive fossero rappresentante nel CNEL in ragione della loro effettiva importanza piuttosto che in virtù della sfera dimensionale delle organizzazioni sindacali, e di permettere allo stesso tempo che la ripartizione dei seggi tra le organizzazioni sindacali in astratto interessate (e purché dotate di una minima o di una sufficiente rappresentatività dedotta dal numero degli iscritti) avesse luogo in modo più adeguato alla forza di ciascuna organizzazione, e con metodo di proporzionalità (essendo anche questo un modo per assicurare la fedele rappresentanza delle stesse categorie come tali).

Ciò che si vuol sottolineare, insomma, è che si è pienamente d'accordo, per più di una ragione che qui non è possibile ricordare, con la tendenza « ad arrivare alla categoria attraverso il sindacato », ma che, tuttavia, se si vuole che la legge di riforma sia fedele all'art. 99 e alla sua più corretta interpretazione, è parimenti necessario che il Legislatore individui, come appena detto, un sistema anche procedimentale suscettibile di garantire che le organizzazioni sindacali che vantino una effettiva condizione di rappresentatività delle singole categorie produttive, sebbene non maggioritarie e non aventi la struttura di confederazioni, abbiano titolo ad una rappresentanza proporzionale nel CNEL.

Si è ben consapevoli della difficoltà di attuare e di rendere materialmente esperibile questa soluzione, in difetto di un sistema più generale suscettibile di permettere l'individuazione, il controllo e la successiva verifica delle iscrizioni sindacali; ma il problema non appare insolubile, e si fa riserva di ulteriore approfondimento dello stesso e della formulazione successiva di una proposta. E' ben noto, del resto, che il sistema in atto fu adottato proprio nel ritardo dell'attuazione dell'art. 39 Cost. e si spiega proprio nella sua dichiarata provvisorietà e « transitorietà ». Se si tiene conto, d'altro lato, che l'attuazione dello stesso art. 39 non appartiene più al novero delle adempienze co-

stituzionali possibili (se non probabili) e che è necessario prendere realisticamente atto che il sistema ivi configurato non sarà mai introdotto nel nostro ordinamento, se ne deve trarre la conseguenza non soltanto della necessità di emendare l'art. 3, 2° comma, laddove, fa richiamo al limite temporale dell'applicazione dell'art. 39, ma soprattutto della possibilità (o doverosità) della ricerca e della individuazione di un generale sistema rappresentativo-sindacale (Fois) di tipo qualitativamente diverso da quello delineato dal Costituente appunto nella ricordata norma: in questa direzione va compiuto lo sforzo diretto a regolare la rappresentanza sindacale degli appartenenti delle categorie produttive nel CNEL, dacché è questo il massimo organo pubblico in cui è possibile ammettere — secondo gli attributi del nostro sistema di governo — una rappresentanza delle organizzazioni sindacali.

L'art. 3 — si può aggiungere — desta perplessità quanto alla sua legittimità costituzionale, anche perché collega la rappresentanza delle categorie alla loro « importanza », senza qualificarla con la duplice ed alternativa aggettivazione adoperata dal Costituente (numerica e qualitativa). Sarebbe d'altra parte ugualmente errata, ed illegittima, una riformulazione dell'attributo di rappresentatività sul tipo di quella adottata ad es. nel DDL n. 1449 (Sen.) 12 dicembre 1970, con la quale il diritto di designazione è attribuito alle Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative. A tacere dei rilievi già fatti retro, e dell'eccessiva discrezionalità che un sistema come quello in atto riserva all'autorità politica, non v'è dubbio che, in questo modo, verrebbe del tutto obliterato il riferimento al criterio — che come appena detto è alternativo e non concorrente — dell'importanza qualitativa. Al CNEL andrebbero, per questa via, soltanto le categorie maggiormente sindacalizzate; e saremmo contro lo spirito e la lettera della norma costituzionale.

Questo primo punto della disamina può essere completato osservando che la ristrutturazione rappresentativa del CNEL — pur dovendo rispettare, come già avvertito, il parametro di riferimento offerto dalla nozione della « categoria produttiva » — dovrebbe esser attuata senza provocare quella polverizzazione della rappresentatività dell'organo, che potrebbe derivare

da una troppo capillare o pedissequa applicazione della base rappresentativa (o dei rappresentanti) offerta dalle singole categorie produttive esistenti in concreto. In parole diverse e più semplici, si ritiene che costituirebbe un grave ed irreparabile errore, di tipo giuridico ma anche politico, l'adozione di criteri per l'articolazione dei settori rappresentati che fossero rigidamente subordinati alla pluralizzazione estrema del quadro produttivo; il rischio sarebbe quello di dotare di una rappresentanza un numero eccessivo di settori e quindi di frammentare, ed indebolire e rendere dispersiva, la stessa rappresentatività del CNEL.

Sarà quindi necessario — in base ai suggerimenti forniti dallo stesso Prof. Barbano — escogitare dei criteri per l'aggregazione delle varie componenti della base rappresentativa del CNEL, che, senza deflettere dal concetto della categoria produttiva, tuttavia comportino la possibilità di individuare dei raggruppamenti più vasti e di tipo sufficientemente omogeneo.

Questa esigenza corrisponde anche ad un'indicazione di fondo, che poggia su una valutazione di natura più strettamente giuridica ed istituzionale. Per chi sia convinto, come il sottoscritto, che il CNEL non possa esser strutturato come fosse una camera corporativa, che tende alla canalizzazione di interessi particolari o sezionali di singoli gruppi o ceti economici (infra, B 1), non c'è dubbio che il Legislatore della riforma dovrebbe orientarsi in modo da evitare la già denunciata eccessiva parcellizzazione della rappresentanza che si avrebbe individuando una esasperata pluralità di categorie produttive con diritto ad avere propri rappresentanti nello stesso Consiglio. E' chiaro, infatti, che più accentuata è la pluralità dei settori rappresentati e più sono diversificati, per categoria, i rappresentanti, più si accentua anche e forse si esaspera la tendenza dei singoli rappresentanti a provvedere alla esclusiva cura del (solo) interesse del gruppo o del settore rappresentato, ed a porsi in relazione necessariamente antagonistica con gli altri rappresentanti, o a cercare alleanze con rappresentanti di gruppi affini per interesse, che possano andare a scapito dei raggruppamenti minori o di altri individuali rappresentanti.

Per questa via, come ho altrove e da tempo osservato, il CNEL vedrebbe fatalmente accentuare la sua embrionale (ed

insopprimibile) caratterizzazione corporativa, con le conseguenze che sono facilmente immaginabili.

## B) *Quesiti della II e III Sotto-Commissione*

1) *Significato e portata della definizione del CNEL come organo ausiliario e di consulenza secondo il dettato costituzionale.*

Come ho osservato già nel corso di una delle riunioni della Commissione degli esperti e ha osservato anche il Prof. Giuseppe Chiarelli, non sarei portato, almeno in sede di problematica della riforma, a dare soverchia importanza al problema immanente alla definizione del CNEL come organo ausiliario (definizione in cui la Costituzione nella Sez. III, del Tit. III, lo accomuna al Consiglio di Stato e alla Corte dei Conti (art. 100).

Compito del Legislatore — e già prima del Comitato per la riforma — sarà quello di definire le attribuzioni (e la composizione) dell'organo; e soltanto dalla natura globale e concreta di quelle sarà possibile dedurre correttamente, come *posterius logico*, la natura giuridica del CNEL e la sua effettiva classificazione nel novero delle altre Istituzioni e degli altri organi indicati dalla Costituzione. In effetti, la stessa disputa dottrinarica se il CNEL fosse definibile come « organo costituzionale » è apparsa per molti aspetti sterile, così, come, per gli altri profili, è stata scarsamente utile la polemica sull'attribuzione al CNEL della « funzione ausiliaria », e sulla successiva individuazione degli attributi propri di quest'ultima funzione (Ferrari).

Dandosi per scontata, almeno in questa sede, la prevalente elaborazione dottrinarica sulla « ausiliarità » e pur dovendosi rifiutare, per ragioni che non è possibile indicare qui, la tesi del Ferrari secondo cui la funzione ausiliaria sarebbe una funzione autonoma che si aggiunge a quelle classiche (esecutiva, legislativa e giudiziaria), si potrà soltanto ribadire che, stando almeno al disposto dell'art. 99, la posizione del CNEL sembra essere di un « rango costituzionale » superiore a quello degli altri due organi ausiliari e nel complesso non si addice molto alla posizione in cui si trovano gli organi ausiliari, ad intenderli in via generale de astratta. Sebbene la Costituzione, nel già citato art. 100, garantisca formalmente ed *expressis verbis* l'« indipendenza » solo

(e proprio) al Consiglio di Stato e alla Corte dei Conti, si deve ribadire che il CNEL, nei confronti degli organi ausiliati, non si trova affatto in rapporto di dipendenza o di subordinazione né funzionale né burocratica o amministrativa; soltanto per la produzione dei pareri il CNEL dipende dall'iniziativa del Governo e delle Camere, ma per le altre funzioni (collaborazione legislativa, iniziativa legislativa) certamente no, trattandosi di poteri rimessi alla sua esclusiva scelta. Per non parlare della sua composizione. Sono portato a ritenere, pertanto, che, il confronto, su cui indulgiano taluni autori, all'ultimo comma dell'art. 100 non provi nulla, anzi alimenti l'idea contraria; data la composizione, e lo stesso noto sistema di nomina dei componenti del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, era necessario che il Costituente garantisse esplicitamente la loro indipendenza; ma la necessità non c'era per i membri del CNEL; e la mancata esplicitazione della garanzia d'indipendenza di questi prova, al contrario, il grado di autonomia e di indipendenza dell'organo; che potrebbe esser definito, e sostanzialmente ritenuto come ausiliario, solo a patto di accreditare la possibilità, teorizzata in dottrina, che gli organi siano definibili come ausiliari rispetto ad altri pur se situati in un rapporto di parità e di indipendenza da essi.

Vero è, tuttavia, che l'ordinamento concreto attribuito al CNEL con la legge del 1957 ha in un certo senso « postumamente » giustificato la classificazione dello stesso come organo ausiliario, ponendolo, per più aspetti, e con norme di dubbia legittimità costituzionale, in un effettivo rapporto di subordinazione rispetto agli organi ausiliati.

Il problema che, a questo punto, interessa risolvere è però un altro; ed attiene alla effettiva collocazione del CNEL nel sistema di direzione politica. Chiarito questo punto — che è decisivo — sarà più facile, ed in certo senso obbligato, il discorso da fare sulle singole attribuzioni da regolare o da modificare nella legge di riforma. A questo scopo, è necessario risalire, pur brevemente, a qualche considerazione più generale, che si riallaccia a quanto già osservato (retro) in premessa.

Secondo quanto già si è premesso, il CNEL — nella complessiva « posizione » che gli è assegnata nel sistema di direzione

politica dall'art. 99 Cost. — è un organo ibrido; perché, mentre, da un lato, la stessa Costituzione ne scolpisce le attribuzioni, e soprattutto quella di organo consultivo muovendo dall'accettazione della sua caratterizzazione prevalentemente « tecnica » (ed è qui, nonostante tutto, che si comprende la sua ribadita « ausiliarità », dall'altro, con l'attribuirgli il potere di iniziativa legislativa ed una base largamente (se non in toto) rappresentativa articolata nelle stesse « categorie produttive », lo atteggia a Camera politico-legislativa o comunque ad assemblea di questo tipo, e di indubbia intonazione corporativa.

Si può aggiungere che, a nostro avviso, esiste una stretta interdipendenza tra l'attribuzione al CNEL dell'iniziativa legislativa e la sua articolazione rappresentativa fondata appunto sulle rappresentanze di corpi peculiari quali le « categorie produttive » e, per questo tramite, sulla presenza dei sindacati, che delle stesse categorie assumono una funzione di intermediazione. Non è forse questo l'unico caso in cui la Costituzione affida l'iniziativa legislativa ad entità diverse dal popolo e dalla base popolare? Non è forse vero che la stessa Carta, allorché deroga dal principio dell'affidamento alle Camere legislative della stessa funzione (di iniziativa) legislativa per attribuire questa prerogativa direttamente al popolo (v. ad es. 71, 2° comma Cost.), nel regolare in via esclusiva i modi in cui può essere esercitata l'iniziativa legislativa popolare, parte pur sempre da una base o forma di aggregazione della volontà popolare che prescinde interamente dall'organizzazione in classi o categorie, ripartite secondo uno schema economico e produttivo, degli stessi cittadini? La peculiare iniziativa legislativa in materia di economia e lavoro, nell'ambito del CNEL, non potrebbe altrimenti esser spiegata se non muovendo dall'accettazione di questa premessa: che, per la particolare natura degli interessi economici e di lavoro, si è ritenuto, questa volta, che l'iniziativa legislativa in tale settore, anziché provenire dalla popolazione o dal popolo, possa legittimamente derivare dalla volontà degli appartenenti delle categorie, volontà esternata dai loro rappresentanti nell'organismo. Ma se così è, non v'è dubbio che l'iniziativa legislativa ha una inequivocabile matrice « corporativa », che difficilmente si accorda con la struttura anti-corporativa del nuovo ordinamento costituzionale; dal carattere del quale si dovrebbe dedur-

re, come in altra sede si è affermato, che la partecipazione di rappresentanze sindacali o di categoria non dovrebbe andare oltre la presenza in organi con funzioni consultive od oltre l'espressione di una funzione consultiva (in base al modello fornito dall'esperienza della common law della « consultation of interests »).

Alla stregua di quest'ultima osservazione, si può facilmente comprendere come, da parte della dottrina propensa a guardare con favore all'iniziativa legislativa del CNEL e portata a ricavare la natura « politica » dell'organo soprattutto dall'attribuzione di tale prerogativa, si sia stabilito un rigido pendant tra questa conseguente caratterizzazione del Consiglio e la già ricordata (retro, II A) prospettiva di adottare un sistema elettivo per la scelta dei rappresentanti delle categorie produttive (v. ad es. Mazziotti, Panunzio, ecc.), prospettiva sollevata dal resto già nell'Assemblea costituente (v. Benvenuto). In linea di conseguenza logica non v'è dubbio, infatti, che, qualora si metta l'accento sulla funzione di iniziativa legislativa del CNEL e si faccia ruotare su questa l'asse portante dell'organo, la soluzione più in linea con la stessa strutturazione rappresentativo-categoriale del CNEL sarebbe quella di determinarne la composizione per mezzo di una consultazione elettorale diretta degli appartenenti delle categorie e cioè della sua stessa base rappresentativa, così come avviene, nel loro pur diverso ambito, per la elezione delle Camere legislative (Gessa).

Ma è superfluo ripetere le ragioni per cui una soluzione di questo tipo sarebbe da respingere, non soltanto perché costituirebbe un'involuzione in senso deteriormente corporativo del nostro sistema di governo ed accentuerebbe i caratteri embrionali di Camera corporativa presenti all'art. 99, ma anche perché in concreto favorirebbe la definitiva morte del CNEL attestandolo su una posizione di assurda e spropositata competizione e di vero e proprio antagonismo con il Parlamento: un rapporto antagonistico — occorre denunciarlo con forza anche perché si è assistito recentemente a siffatte prese di posizione — che sarebbe malamente alimentato dall'illusione e dall'idea fuorviante che il CNEL possa fungere da stanza o camera di compensazione rispetto al funzionamento del sistema bicamerale, nella quale siano più facilmente o più velocemente raggiungibili, con il di-

retto concorso delle rappresentanze sindacali ed economiche quelle mediazioni dei conflitti di interessi dell'economia e del lavoro che non possono riuscire nell'ambito parlamentare (e politico-partitico).

Prima di esporre una concreta proposta di soluzione e di offrire adeguata risposta al quesito specifico formulato agli Esperti dalla II e dalla III Sottocommissione (non è forse sintomatico che il quesito non riguardi quella iniziativa legislativa, che, del resto, il CNEL, nella sua storia ha esercitato una sola volta?), è, nondimeno, necessario sgomberare il campo dall'equivoco in cui parte della dottrina, anche costituzionalistica, è caduta allorché, nel sottolineare l'enorme od eccezionale importanza dell'attribuzione al CNEL della funzione di iniziativa legislativa ed il grande rilievo di questa agli effetti dello svolgimento della complessiva attività e della stessa posizione del CNEL quale « organo di consulenza » delle Camere e del Governo e della sua stessa funzione ausiliaria rispetto a questi, non si è resa conto, né della stretta dipendenza concettuale e funzionale esistente tra la caratterizzazione camerale e corporativa del CNEL e la titolarità dell'iniziativa legislativa, né della intrinseca contraddittorietà tra il disporre della funzione di iniziativa legislativa e la funzione consultiva che fa propriamente del CNEL un organo ausiliario sottomesso sul punto specifico all'iniziativa politica degli organi ausiliati; e non ha nemmeno valutato se fossero motivazioni di questa natura ad indurre il Legislatore ordinario, nel 1957, a comprimere o a limitare per molteplici e decisivi aspetti l'esercizio in concreto dell'iniziativa legislativa (De Fina).

Si ritiene, inoltre, che sarebbe erroneo partire dal presupposto che l'esistenza o la stessa funzionalità concreta di un Consiglio economico come il CNEL non possa prescindere dalla dotazione della funzione di iniziativa legislativa. L'esperienza anche di altri paesi (v. ad es. Le Conseil Economique francese che ne è privo; v. su di esso Aubry) indica che, rettamente intesi come organi di consulenza delle Camere e dell'Esecutivo, i Consigli economici o del lavoro funzionano benissimo o comunque possono avere un loro spazio mantenendosi sul piano dell'organo consultivo. La diversa opinione si spiega invece solo a patto di

muovere dall'identificazione dei Consigli economici in vere e proprie assemblee o Camere di natura corporativa; non è a caso che il Reichswirt haftsrat, regolato secondo l'art. 165 della Costituzione di Weimar, fosse l'unico dotato del potere di iniziativa legislativa; ed è ben noto, del resto, come il suo modello abbia erroneamente influenzato su questo punto il Costituente italiano, che, nel prevedere l'iniziativa legislativa del CNEL, si era esplicitamente rifatto all'organismo germanico.

Ad avviso di chi scrive, insomma, la legge di riforma non potrebbe che ribadire le severe e, diciamo pure, vessatorie misure restrittive dell'iniziativa legislativa già dettate dalla legge del 1957; giacché, si ripete, l'iniziativa pesa come un equivoco o vizio di origine sul CNEL e ne rivela l'anima corporativa. La soluzione preferibile sarebbe la soppressione di questa prerogativa; ma, allo scopo, visto che l'art. 99 Cost. l'ha esplicitamente prevista, sarebbe necessaria una legge di revisione formale dello stesso art. 99; il che sarebbe pericoloso, perché potrebbe far rinascere le ricorrenti tentazioni in favore di una ulteriore mutilazione o forse addirittura della cancellazione del CNEL.

La legge di riforma dovrebbe invece rafforzare, e regolamentare con maggior rigore ed ampiezza di quanto già non faccia l'art. 8, 4° comma della legge n. 33 del 1957, la facoltà del CNEL (di cui alla seconda parte del terzo comma dell'art. 99) di contribuire di propria iniziativa alla elaborazione della legislazione in materia. Non è dato condividere l'opinione dottrinale (v. in argomento De Fina) che considera di trascurabile importanza od innocua, come la definisce questo stesso autore, la funzione di « collaborazione legislativa », solo perché questa autonomisticamente dovrebbe esser esercitata con riguardo a leggi in fieri.

La formula dell'art. 99 è molto ampia sul punto e la « riserva di legge », per la sua stessa larghezza, permetterebbe di certo al Legislatore ordinario di definire meglio e di rafforzare od estendere l'uso di questa prerogativa del CNEL, permettendogli di formulare « proposte ed osservazioni » anche su materie o su problemi che non sono regolamentati da leggi esistenti e che nemmeno abbiano già formato oggetto di un'apposita iniziativa legislativa del Governo e del Parlamento. Il futuro Le-

gislatore dovrà, a questo proposito, soltanto evitare l'accusa di aver voluto surrettiziamente attribuire al CNEL un altro mezzo per esercitare più ampiamente quell'iniziativa legislativa che è formalmente compresa dall'ordinamento in vigore.

Si ha ragione di ritenere che, nei modi delineati, la legge di riforma potrebbe far uscire una volta per sempre il CNEL da quella posizione di ambiguità giuridico-politica in cui oggi si trova (retro, Premessa, I). Ma la caratterizzazione in senso più accentuatamente tecnico del CNEL che ne deriverebbe non comporterebbe una riduzione dell'importanza del CNEL od una declassazione, come superficialmente si opina. Al contrario, è ragionevole ritenere che l'importanza dell'organo ne uscirebbe esaltata, perché ciò di cui il nostro sistema di governo ha effettivamente bisogno — soprattutto nel campo dei conflitti di interessi dell'economia e del lavoro — è l'esistenza di una « tecno-struttura », non soltanto di altissimo livello per la competenza che le è propria, ma di grande prestigio anche perché i portatori della stessa competenza sono diretta espressione del settore produttivo. Vorrei ricordare, e sottolineare a questo proposito, che anche i componenti del CNEL designati dalle categorie (e dalle organizzazioni sindacali rappresentative) appunto come rappresentanti, sono essi stessi esperti, alla pari degli esperti propriamente detti, traendo la loro peculiare esperienza ed il livello tecnico-professionale che è loro proprio dalla particolare estrazione dalle singole categorie e dalle organizzazioni rappresentative che nelle categorie operano (v. a conferma Chiarelli, Franchini ed altri), talché sotto questo profilo, può dirsi correttamente che l'adozione del principio della rappresentanza, più che attestarsi come presupposto per l'esercizio di un mandato rivolto alla canalizzazione ed alla tutela degli interessi categoriali, non è altro che un peculiare criterio di selezione dei componenti dell'organo fondato sulla possibilità di attingere a specifiche esperienze o competenze professionali formatesi al livello di ogni singolo settore economico. Un elemento, questo, importante per distinguere il CNEL da una comune « Accademia di studiosi » o di tecnici.

Prima di procedere nell'esame della funzione consultiva vera e propria del CNEL (infra), è utile rilevare che la caratterizzazione appena descritta e prospettata dell'organo sembra es-

sere ormai largamente condivisa anche dalle organizzazioni sindacali; non è arbitrario assumere, tra le possibili cause o motivazioni che hanno indotto la Federazione Unitaria CGIL, CISL, UIL a favorire o addirittura a sollecitare il rinnovo della Consiliatura del CNEL, la convinzione, progressivamente maturata negli ambienti sindacali, dell'opportunità di ridurre l'area del « conflitto » e di disporre, in contrappunto, di una sfera o di una sede di esame più pacato e più costruttivo dei problemi di interesse economico e del lavoro, aliena appunto dal terreno tradizionale dello scontro sindacale e della stessa contrattazione collettiva. Di fronte all'aggravarsi della crisi economica e al perdurare di una forte inflazione, le organizzazioni sindacali sono apparse sempre più convinte dell'inutilità (o della minore utilità) di certe conquiste contrattuali in materia di retribuzioni o di istituti normativi, ecc. non accompagnate da quelle analisi previsionali suscettibili di far adottare dalla mano pubblica i provvedimenti legislativi ed amministrativi necessari per non travolgere, in breve arco di tempo, i benefici reali ottenuti al tavolo delle trattative e con il « deterrente conflittuale ». Il CNEL — a parte la possibilità di svolgere un ruolo nell'invocato e mai realizzato processo programmatico dell'economia — poteva offrire (come può offrire) quella sede di esame e di riflessione utile ad orientare l'azione pubblica e a coordinarla con i risultati dell'iniziativa contrattuale.

Se questa è la ragione che ha mosso i maggiori sindacati, è allora un corollario logico di questa posizione l'opportunità — che nel presente Documento si sostiene — che il CNEL sia rinnovato dal Legislatore allo scopo di privilegiare il suo aspetto e la sua attività di organo tecnico (o più tecnico che politico) in grado di esercitare un'efficace advisership in campo economico, utile, oltre che ai pubblici poteri, anche all'azione svolgibile dagli stessi sindacati nel loro campo naturale. La proposta di definire in questo modo l'organo dovrebbe quindi incontrare il favore dei sindacati.

Ma — si può aggiungere — questo tipo di caratterizzazione del CNEL non soltanto è quello che meglio interpreta i valori del nostro sistema di governo, così come è definito in astratto dalla Costituzione formale; ma è anche quello in grado di assecondare o di combinarsi all'evoluzione concreta del sistema di direzione po-

litica e alla tendenza, che ormai forma oggetto di una prassi o addirittura di una « consuetudine costituzionale », per cui i sindacati maggiormente rappresentativi in assoluto sulla scena nazionale (mi riferisco specificamente ancora alla Federazione CGIL, CISL, UIL, perché le altre organizzazioni, anche di struttura confederale, come quelle autonome, ad es. UNSA, CISAL, ecc., e come la CISNAL, non implicate in un rapporto metodico con il Governo) sono sostanzialmente « associati », attraverso una vera e propria partnership con il Governo, alla funzione (esecutiva) di indirizzo politico, finendo con il partecipare all'esercizio di potere politico propriamente detto (Fois) e quindi in larga misura per concorrere al processo formativo delle decisioni politiche. Con questa prassi o consuetudine costituzionale (un fenomeno che trova largamente riscontro in altre Democrazie industriali, come ad es. la RFT, il Regno Unito, il Belgio, i Paesi Bassi, ecc.) non potrebbe conciliarsi una ipotetica ristrutturazione del CNEL che ne accentuasse la già rilevata natura di Camera corporativo-politica; giacché, per questa via, il CNEL finirebbe per sovrapporre la sua « immagine » sul campo d'azione dei sindacati e per far ombra a questi, ed — in parole più concrete — per ridurre eccessivamente l'area in cui i sindacati hanno maggiore libertà di manovra o perché in posizione di conflitto con la controparte o perché esercitano pressione sull'apparato di Governo. Ciò si verificherebbe pur tenendo conto che il CNEL non è titolare di prerogative decisionali; e al massimo potrebbe esercitare un'iniziativa legislativa autonoma.

Ex adverso, andrebbe, poi, osservato che il rafforzamento del CNEL come organo politico — o comunque nella direzione segnalata — non sarebbe in linea con la cennata evoluzione del sistema di direzione politica e con la nuova posizione che vi occupano i sindacati più rappresentativi nemmeno nell'ipotesi, autorevolmente caldeggiata in sede politica (ad es. Gonella), in cui si ritenesse di stabilire che il Consiglio formi l'unica sede o il forum esclusivo per la partnership tra forze sindacali ed economiche ed il Governo. A parte ogni possibile considerazione critica, dovuta al fatto che, per questa via, l'organo verrebbe ad assumere una caratterizzazione contraria ed estranea a quella riservatagli dall'art. 99 ed in pratica finirebbe per assurgere alla sede del conflitto o del confronto tra quelle stesse forze e l'Esecutivo (riproponendo,

per altra via, un innaturale paragone ed una vera e propria competizione con il Parlamento), è facile prevedere che una siffatta concezione non potrebbe mai esser accettata dai sindacati. Come potrebbero questi prendere in seria considerazione l'idea che il CNEL debba offrire una forma o sede esclusiva del « confronto » con il potere politico, tenuto conto del fatto che, in ogni caso, l'organo non dispone di poteri decisionali e che — nella diversa ed autonoma sede del confronto con il Governo — essi sono messi in grado di partecipare all'esercizio di potere politico e sono di fatto associati alle più importanti decisioni?

Non v'è dubbio, allora, che tra la sede o le sedi del confronto propriamente politico e la sede offerta dal CNEL non può essere individuato un rapporto di alternatività, ma c'è una relazione di concorrenza.

Certamente, un problema di « contemperamento » (se così è possibile chiamarlo) tra queste due sedi concorrenti esiste. Non può esser trascurata la possibilità che le forze economiche e sociali (e particolarmente i grandi sindacati) rappresentate nel CNEL, se insoddisfatte dai risultati dell'azione dell'organo e dei « compromessi » che in questo inevitabilmente si verificano, si avvalgano dell'associazione al potere decisionale dell'Esecutivo per rimettere in discussione gli orientamenti formulati dal CNEL e per modificarne, a proprio esclusivo favore, il contenuto o le implicazioni effettuali (normative e/o politiche). Il rischio esiste, ma può esser calcolato e, quindi, scontato. Ma è questa la ragione per cui è necessario che l'organo sia rafforzato al massimo nella sua capacità tecnica; perché orientamenti espressi dal CNEL, dotati di questo attributo, difficilmente potrebbero esser disattesi da chicchesia; e l'elevato coefficiente di tecnicità sarebbe il mezzo naturale di dissuasione per iniziative dirette ad annullare o a ribaltare le proposte o i pareri resi dallo stesso Consiglio.

*2) Problemi connessi alla eventuale introduzione della obbligatorietà dei pareri e alla definizione delle materie per le quali tale obbligatorietà andrebbe fissata.*

E' possibile ora dare risposta adeguata al 2° quesito formulato dalla II e III Sotto-Commissione circa l'introduzione del nuovo principio dell'obbligatorietà dei pareri del CNEL.

L'ampia disamina dedicata alla natura del CNEL quale organo di consulenza del Governo e delle Camere (retro II, B, 1) porta facilmente a ritenere che la funzione consultiva sia quella centrale del CNEL (v. anche De Fina, Chiarelli) e più consona alla sua stessa posizione di organo ausiliario, e che il Legislatore, nella riforma, dovrebbe possibilmente rafforzarla ed insieme « razionalizzarla ».

In questo senso, non c'è dubbio — pur respingendosi l'opinione dottrinale secondo cui, in generale, la funzione consultiva propriamente detta sarebbe solo quella realizzata con l'obbligatorietà dei pareri e con l'espressione di pareri obbligatori — che, quanto al CNEL, soltanto l'introduzione del principio generale dell'obbligatorietà dei pareri potrebbe permettere all'organo di svolgere una efficace funzione di consulenza e di disporre di un proprio « spazio » nel sistema di direzione politica.

Sarei portato, perciò, a non condividere (forse perché ammaestrato dall'esperienza di questi anni) l'opinione più ottimisticamente espressa dal Presidente del CNEL Pietro Campilli allorché, nel 1963, aveva ammonito che « sarebbe un errore sopravvalutare la questione dell'obbligatorietà o meno dei pareri... (perché) più che la norma legislativa, è la volontà politica che può assicurare la sistematicità della consultazione ». Più realistica, ed interamente da condividere, è l'osservazione critica, rivolta dal De Fina all'art. 8 — laddove sancisce il principio della consulenza facoltativa —, quando afferma che « Non si poteva trovare modo più banale e più scoperto per tentare di sterilizzare un organo che non piace a chi usa del potere; per farsi un'idea di ciò che è accaduto, basta immaginare a che cosa si ridurrebbero gli altri due ausiliari contemplati dalla Costituzione se il loro intervento fosse, come quello del CNEL, subordinato al placet degli ausiliati » (in Nov. Dig. It., Torino, Utet, IV p. 158).

Bisogna, preliminarmente, osservare che l'introduzione del nuovo principio di obbligatorietà del parere non potrebbe seriamente suscitare dubbi o apprensioni quanto alla sua legittimità costituzionale, nella premessa che ne scaturirebbe un'interferenza inaccettabile nel processo legislativo e nella sovranità stessa delle due Camere. Il Parlamento, così come il Governo, sarebbero meramente tenuti od obbligati a richiedere il parere, e non a sottostare in ogni caso al suo contenuto (come accadrebbe di fronte

ad un parere vincolante). L'attribuzione al CNEL d'una funzione consultiva di tipo vincolante — è superfluo osservarlo — sarebbe di certo lesiva dell'autonomia del Parlamento, e dello stesso Governo (anche se rispetto a questo in modi meno accentuati), e darebbe luogo a preoccupazioni circa la sua coerenza con i caratteri generali del nostro sistema di direzione politica persino più gravi di quelle connesse al potere di iniziativa legislativa dell'organo (retro, II, B, 1).

Ma quest'ultima possibilità è fuori della realtà, e di ogni ipotetico discorso propositivo.

Per procedere ad una disamina appena adeguata all'estrema importanza del problema sollevato dai quesiti delle due ricordate Sotto-Commissioni e per poter far seguire una accettabile proposta di soluzione, è anche opportuno chiarire meglio la portata dell'art. 99 Cost., 2° comma, laddove definisce il CNEL come « organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge ».

Si ritiene che, così come sarebbe in errore la tendenza, seguita da alcuna dottrina (Ferrari, De Fina), a ritenere che la norma, non avendo specificato la natura della consulenza e non avendo precisato, in senso derogatorio, che i pareri dovessero essere meramente facoltativi, dovrebbe portare a dedurre che la consulenza del CNEL sia di tipo obbligatorio e che l'art. 8, 1° comma, della legge del 1957 sarebbe, per questo motivo, costituzionalmente illegittimo; altrettanto lo sarebbe l'orientamento opposto in base al quale — quanto meno per la consulenza resa per la legislazione — non potrebbe ammettersi l'obbligatorietà del parere, dacché, a questo scopo, sarebbe stata richiesta una specifica previsione (che invece manca) nell'art. 99; secondo questo orientamento, per attribuire al CNEL una consulenza obbligatoria, occorrerebbe addirittura una legge di revisione costituzionale o una legge costituzionale (in argomento v. per tutti Chiarelli e quindi Benvenuto).

Anche a voler tener conto, in tutto il suo evidente peso, dell'obiezione formulata, in questo secondo senso, dalla Corte Costituzionale, allorché, nella sentenza 23 maggio 1966, n. 44, ha osservato che « omissis... l'attribuzione al CNEL di funzioni incidenti sul procedimento legislativo e sulle funzioni del Parlamento avrebbe richiesto una espressa previsione della Costituzione, in man-

canza della quale ai suoi pareri non può attribuirsi altro carattere che facoltativo », è difficile dare per scontato, come pretende la stessa Corte, che, in assenza di una specificazione della natura o dei caratteri della funzione consultiva riservata al CNEL, nel corpo dell'art. 99, si debba necessariamente dedurre per via d'interpretazione che dalla norma costituzionale scaturisca la regola generale della facoltatività dei pareri.

Si ripete che, così come sarebbe esagerato ed erroneo per eccesso dedurre, nel suo « silenzio », che non vi sia altro modo di concepire la funzione consultiva del CNEL se non come produzione di pareri obbligatori, sarebbe errato per difetto concludere nel senso precisato anche dalla Corte Costituzionale.

Vero è che l'art. 99, per la sua stessa formulazione per l'ampiezza che anche sul punto caratterizza la « riserva di legge » di cui al 2° comma, rimette alla piena discrezionalità e quindi alla più che libera scelta del Legislatore ordinario ogni decisione in proposito, sia per quanto attiene l'obbligatorietà o no dei pareri (chiaro il riferimento « secondo le funzioni »), sia per quanto riguarda la ripartizione delle materie, per le quali è prevista o ammessa la consultazione del CNEL, tra materie soggette al parere facoltativo e quelle per cui c'è l'obbligo di richiesta del parere.

I « lavori preparatori » dell'art. 99 dovrebbero confermare l'esposta interpretazione; sarebbe sufficiente ricordare la proposta dell'on. Mortati di adottare una formulazione simile a quella adottata dalla Costituzione di Weimar o a quella francese del 1946, proposta in cui si leggeva testualmente che l'obbligatorietà valeva per i progetti di legge « diretti a disciplinare in modo unitario l'attività produttiva del paese ». Il progetto, discusso dalla II Sottocommissione della Commissione dei '75, non venne accolto nella formulazione definitiva dell'art. 99. Si deve tuttavia ribadire che il Costituente non provvide a riconoscere esplicitamente l'obbligatorietà dei pareri, anche se su limitate o circoscritte materie, ma nemmeno ritenne di escludere *expressis verbis* tale principio proprio perché prevalse l'orientamento di lasciare impregiudicata la questione, affinché a pronunciarsi definitivamente fosse lo stesso Legislatore ordinario.

Si può, al riguardo, affermare che preoccupazioni come quelle manifestate dalla Corte Costituzionale e da una parte della

dottrina allorché, come avvertito *supra*, hanno sostenuto che l'obbligatorietà dei pareri inciderebbe nella sovrana competenza soprattutto del Parlamento, dovrebbero esser agevolmente superate.

Non si può negare od escludere che l'obbligatorietà generale del parere — a tacer d'altro — potrebbe giocare sfavorevolmente e in modo limitativo nella stessa sfera per così dire degli « interna corpora » del Parlamento, interferendo nella formazione delle maggioranze e delle minoranze e determinando questa alternanza proprio sul punto delle decisioni connesse all'obbligo di servirsi della consulenza del CNEL; i gruppi di opposizione o minoritari, che fossero contrari alla possibilità di chiedere il parere del Consiglio, finirebbero per risultare prevaricati ed assoggettati alla competenza di un organo « subalterno », quale è appunto il CNEL per la sua natura di organo ausiliario.

Per eliminare o ridurre in anticipo simili inconvenienti (che il prof. Chiarelli ha prospettato in una delle riunioni della Commissione degli Esperti) la soluzione più opportuna sarebbe quella di procedere ad una elencazione tassativa delle materie per la cui regolazione legislativa è obbligatorio sentire il parere del CNEL, evitando la formulazione o la « clausola » allargata, prevista da alcuni disegni di legge già presentati in passato (ad es. DDL n. 1318, sen. Coppo, Spagnoli ed altri, all'art. 9), secondo cui l'obbligo del parere dovrebbe sussistere, oltre che per materie e provvedimenti definiti, anche « in ogni altro caso in cui l'obbligatorietà sia prescritta dalle leggi ».

Seguendo questa soluzione, il rischio prospettato anche da Chiarelli sarebbe reale; dovendo lo stesso Parlamento decidere, per proprio conto, in singole leggi, se il parere del CNEL debba esser obbligatoriamente richiesto in ordine alla produzione di altre fonti connesse e magari di pari grado, potrebbe fatalmente riprodursi una spaccatura maggioranza-minoranza sul punto dell'obbligatorietà del parere; con la conseguenza che la minoranza contraria, che dovesse soggiacere alla « regola » introdotta dalla maggioranza, potrebbe sentirsi prevaricata nel modo già accennato (retro). Per questa ragione, le materie dovrebbero esser determinate in anticipo ed in via tassativa ed univoca dalla legge di riforma del CNEL, in modo che le Camere già sappiano e diano per scontato che, per legiferare su esse c'è l'obbligo del parere. Sul

punto non si avrebbe, pertanto, contrapposizione tra maggioranze e minoranze; e la discussione verrebbe, come si vede, rinviata al momento successivo in cui il Parlamento valuterà se attenersi o no, in tutto o in parte, ai suggerimenti offerti dal parere obbligatoriamente richiesto e prodotto dal CNEL.

I disegni di legge già citati prevedono più o meno tutti l'obbligatorietà del parere, anche se la circondano di cautela e ne limitano l'estensione ai disegni di legge di fonte governativa aventi fra l'altro ad oggetto « direttive di politica economica e sociale » (così DDL n. 1318; DDL o rect. progetto sindacale) o alle « leggi di particolare importanza, in materia di politica economica, finanziaria e sociale, alle leggi di principio secondo l'art. 117 Cost., alle leggi di delega legislativa e ai decreti legislativi in materia di economia e lavoro » (DDL 3026, Camera Dep. del 1° febbraio 1971, dei dep. De Cocci ed altri).

Bisogna tener conto che questa maggiore prudenza è giustificata dal momento storico-politico in cui sono maturate tali iniziative. Oggi, in una situazione in cui, non solo i sindacati partecipano al decision making, politico nei modi brevemente descritti, ma addirittura in qualche provvedimento (v. ad es. il DPR del 6 giugno 1977) nell'epigrafe si afferma testualmente che sono state « sentite le organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale », le remore del recente passato potrebbero essere più agevolmente superate o abbandonate.

Il parere obbligatorio del CNEL, ciò premesso, dovrebbe avere idealmente per oggetto tutta la legislazione in materia economica e sociale (e del lavoro) cui allude comprensivamente lo stesso art. 99.

Cionondimeno, ragioni di differente natura suggeriscono, come anticipato, che vi sia estrema chiarezza sul rapporto che, conseguentemente, viene ad instaurarsi tra Legislativo e CNEL e che, allo scopo, sia adottato il principio della elencazione tassativa delle materie; anche se questo metodo comporta pur sempre l'alea che possa insorgere una materia nuova, sfuggita alla previsione, per quanto larga ed avveduta del Legislatore; ma è preferibile tale rischio alla situazione di incertezza giuridica, ed ai possibili conflitti che potrebbero scaturire, tutte le volte in cui la genericità

della nomenclatura o della classificazione adoperata dalla legge fossero tali da ingenerare interessate pressioni o inevitabili dubbi circa l'obbligatorietà del parere da richiedere all'organo.

D'altra parte, se è vero che è importante che il CNEL sia effettivamente chiamato per esercitare la consulenza in materia di economia e lavoro che la Costituzione gli affida (e che è tale funzione a caratterizzarlo nei modi già indicati; retro, II, B, 1), appare anche indubbio che è più opportuno allargare al massimo il novero delle materie in cui sussista l'obbligatorietà del parere; più che seguire il criterio inverso, nel timore, pur comprensibile, che l'ampiezza di tali materie possa ingenerare pressioni di segno contrario e che sarebbe preferibile limitare le materie con obbligo di parere, se questa fosse la via per assicurare piena effettività alla previsione legislativa.

Si insiste, invece, sul punto che, più sono le materie incluse nella funzione consultiva obbligatoria, più aumentano le possibilità che l'organo operi nella sua pienezza e sviluppi le sue grandi potenzialità, acquistando il prestigio che gli è necessario nell'intera « economia » del sistema costituzionale.

Si omette, per limiti di competenza, dal proporre una elencazione delle materie; che molto più validamente potrà esser formulata dallo stesso Comitato per la riforma.

Analogamente, si prescinde qui dall'approfondire il problema — che interessa solo indirettamente la riforma del CNEL e l'organo in sé — delle implicazioni deducibili, sul piano della forza normativa e del rapporto gerarchico tra le fonti, come conseguenza del principio del parere obbligatorio dell'organo specie nell'ipotesi in cui non si sia ottemperato al rispetto di tale obbligo; e quindi si tralascia l'opportunità di approfondire il tema dei rapporti tra le leggi « rafforzate » (Ferrari) dal parere e le altre fonti (v. anche Benvenuto).

### 3) *Rapporti tra CNEL e potere esecutivo*

a) il quesito, e i sotto-quesiti particolari in cui si snoda, non sembrano richiedere, almeno in questa sede, una specifica disamina, tenuto conto del fatto che l'obbligatorietà del parere — sostenuto retro, 2, in tesi generale — non può non investire con le

medesime conseguenze anche l'attività legislativa (e la stessa iniziativa legislativa) del Governo.

Si è già ricordato come, da parte di disegni di legge passati, il principio del parere obbligatorio sia stato affermato con specifico e prevalente riferimento ai disegni di legge di fonte governativa e alla stessa legislazione delegante e delegata.

Il quesito-particolare sub a) riguarda l'individuazione del momento o della fase del procedimento legislativo in cui deve aver luogo la richiesta di parere. Il quesito, ovviamente, appare giustificato da una sostanziale adesione al diverso principio della facoltatività dei pareri, in atto secondo il vigente ordinamento, daché è evidente che, solo o soprattutto muovendo da tale presupposto e cioè dalla constatazione della libertà dell'organo ausiliato (qui il Governo) di chiedere o no il parere al CNEL, ci si può porre, conseguenzialmente, il problema della determinazione del momento in cui la stessa richiesta può aver luogo.

Diversa è la situazione se, così come da noi proposto, si stabilisca come principio generale quello della obbligatorietà del parere; in tal caso, non v'è dubbio che la richiesta, proprio per la sua obbligatorietà, dovrebbe esser più correttamente formulata sin dal primo momento e cioè quello della proposizione dell'iniziativa legislativa, e non in una fase successiva e cioè allorquando l'iniziativa è stata esternata in un corpo normativo definitivo e questo ha già formato oggetto di discussione o addirittura di « prima approvazione ». Per la stessa natura della funzione consultiva, e del rapporto che si instaura tra organo ausiliario ed ausiliato, non v'è dubbio che il CNEL è onerato all'espressione di un parere sulla materia che forma oggetto dell'iniziativa legislativa, e cioè sulla possibile regolamentazione legislativa di questa, più che all'esercizio di un sostanziale potere di « approvazione » o « disapprovazione » successiva di un testo di disegno di legge già compiutamente redatto e formato. Ma è questo nulla più che uno « spunto » da approfondire.

Naturalmente, il problema si pone in modo diverso rispettivamente per il Parlamento e per il Governo; rispetto a quest'ultimo suggerisce una differente risposta a seconda che si tratti dell'esercizio puro e semplice dell'iniziativa legislativa od invece di attività legislativa di competenza del Governo.

Nel primo caso, si dovrebbe ritenere che sia lo stesso Consiglio dei Ministri, e non il singolo Ministro competente o assuntemente l'iniziativa, a dover procedere alla prima deliberazione avente ad oggetto la richiesta di parere e la trasmissione al CNEL dell'« avanprogetto » di disegno di legge portato nello stesso Gabinetto dal singolo Ministro interessato; ricevuto, nel termine richiesto, il parere, il Consiglio dei Ministri dovrebbe procedere all'approvazione in via definitiva del disegno di legge oppure al riesame, e conseguenti modifiche, in base ai suggerimenti del CNEL. Nel secondo caso, cioè per la legislazione delegata, la soluzione del problema dovrebbe invece dipendere dalle prescrizioni contenute nella legge di delegazione, conformemente a quanto verrà stabilito dalla legge di riforma del CNEL. La soluzione legislativa più coerente, e costituzionalmente ortodossa, dovrebbe essere quella che prevede (così come prospettato nei citati disegni di legge) che la richiesta di parere debba avere obbligatoriamente corso sia per la legge delegante che per i decreti legislativi o delegati. Il parere del CNEL dovrebbe quindi esser richiesto dal Governo dopo la primitiva approvazione del testo dei decreti delegati e l'eventuale riesame con conseguenti modificazioni nel senso suggerito dal CNEL aver luogo prima che lo schema di decreto sia sottoposto dallo stesso Consiglio dei Ministri alla rituale approvazione del Presidente della Repubblica.

Non sembra che la materia, sinteticamente, esposta, presenti particolari difficoltà. E' tuttavia più conveniente che proposte più dettagliate sul punto siano formulate, per ragioni di competenza, dagli Esperti costituzionalisti.

b) e c). Nei due sotto-quesiti delle ricordate Sotto-commissioni è prospettato il problema, più particolare, relativo alla natura dei pareri (e di altri non meglio precisati « interventi ») del CNEL rispettivamente nella fase di attuazione delle norme legislative delegate e in quella dell'attuazione di fonti secondarie (ad es. Regolamenti).

Si può brevemente affermare che nemmeno rispetto a questo settore sorgono eccessive difficoltà di sorta. In astratto la legge di riforma potrebbe stabilire il principio dell'obbligatorietà del parere anche con riguardo all'attività amministrativa che lo stesso

Governo è chiamato a porre in essere in attuazione dei tipi di provvedimenti legislativi primari o secondari sopra richiamati.

Tuttavia, è forse più corretto ritenere — anche per dar luogo ad una interpretazione adeguata alla formula e al significato dell'art. 99, 2° comma, Cost. — che, quanto all'attività amministrativa o all'amministrazione propriamente detta, la legge di riforma dovrebbe preferibilmente prevedere la possibilità che lo stesso Governo utilizzi il CNEL senza esservi tassativamente obbligato e lo faccia nell'ambito di un rapporto diverso da quello scaturente dalla richiesta e dalla successiva produzione del parere. Al CNEL, in questo settore, potrebbe piuttosto esser affidato il compito, dallo stesso Esecutivo, di compiere studi, ricerche ed eventuali « indagini conoscitive », per permettere una più puntuale attuazione dei già detti provvedimenti; oppure l'organo, secondo quanto già dispone l'art. 12, I comma della legge del 1957, potrebbe effettuare di proprio impulso o di propria iniziativa.

Si deve ritenere che, anche in tal caso, il CNEL sarebbe portato ad esercitare la sua funzione di consulenza, sebbene essa non sia tradotta dalla produzione di pareri, dato che la formula del 2° comma dell'art. 99 Cost. — allorché presuppone che l'attività consultiva possa articolarsi in una pluralità di funzioni, secondo quanto stabilirà la legge — è tale da far ritenere che anche lo svolgimento di studi e l'effettuazione d'indagini rientrino nell'esercizio della funzione consultiva (v. Chiarelli).

Osservato, infine, che la formula, ricordata nell'ultimo dei sotto-quesiti specificati « sentite le organizzazioni sindacali », ricorre in leggi e singoli provvedimenti con la conseguenza che del parere e degli orientamenti di quelle si tiene conto agli effetti delimitati dell'attuazione delle norme (e cioè della fase amministrativa), si può a fortiori ritenere che, proprio in questi casi, sia politicamente più opportuna più corretta costituzionalmente, la tendenza — appena enunciata — a ricorrere alla consulenza del CNEL più nella forma dello svolgimento di studi e di indagini conoscitive che in quella della richiesta obbligatoria di parere.

#### 4) *Rapporti tra CNEL e Regioni*

Al riguardo, mentre si ribadiscono i dubbi in varie occasioni espressi circa la legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge

del 1957, ci si permette di fare rinvio — per una esauriente trattazione del tema — all'intervento svolto al Convegno del 13 dicembre 1977.

5) *Procedimento di formazione della volontà del CNEL: parere di maggioranza e pareri di minoranza o parere unico con espressa menzione delle opinioni discordanti.*

La risposta da dare al quesito enunciato dalla II e III Sottocommissione potrebbe correttamente partire dalle premesse supra (Premessa I e II A, 1) accettate, allorché si è sostenuto che il CNEL dovrebbe esser caratterizzato, più che in passato, come organo tecno-consultivo.

Dato per ammesso che il CNEL debba esprimere pareri, e non concorrere direttamente e formalmente alla formazione delle leggi e all'esercizio dei poteri decisionali, il problema della formazione della volontà dell'organo non può esser affrontato muovendo dalla stessa ispirazione che suggerisce — quanto alle assemblee legislative propriamente dette — di tener separate nettamente maggioranza e opposizione e di tutelare i rispettivi diritti delle stesse.

In senso astratto ed ideale dovrebbe aggiungersi, pur tenendo conto delle formidabili implicazioni della invocata regola della generale obbligatorietà dei pareri, che, relativamente alla formazione della volontà collegiale dell'organo, non dovrebbe esser accolto il principio della contrapposizione maggioranza-minoranza; e che la legge di riforma, coerentemente a tale premessa, dovrebbe fare il possibile, con opportuni congegni, per evitare la spaccatura dell'assemblea del Consiglio. Il CNEL non deve fare leggi, ma produrre pareri e condurre indagini e studi.

Proprio quest'ultimo rilievo fa ritenere, d'altro lato, che le opinioni minoritarie o di minoranza e persino le singole « dissenting opinions » di membri individuali del collegio o di gruppi più ristretti di componenti, potrebbero fornire suggerimenti e rilievi di grande interesse per gli organi ausiliati e che, conseguentemente, la legge di riforma dovrebbe escogitare un sistema anche procedimentale diretto a tenerne conto e a renderle conoscibili da parte degli organi che si avvalgono della consultazione del CNEL.

Per fare un esempio di attualità, il voto e la posizione assunti ed espressi dai Consiglieri Carli e Savona in occasione dell'approvazione recente dello schema di parere sulla cd. « Giungla retributiva », sebbene isolati e assolutamente minoritari, dovrebbero rivestire grande importanza ed essere conosciuti dagli organi ausiliari.

Tenuto conto di queste contrastanti indicazioni, e — diciamo pure — necessità, e per rispondere al quesito specifico rivolto agli Esperti dalla II e III Sotto-Commissione, si dovrebbe, coerentemente, respingere l'idea che il CNEL possa produrre una pluralità o comunque diversificati pareri, di maggioranza e di opposizione, dacché una simile soluzione sarebbe contraria ed incompatibile con la funzione consultiva propria dell'organo e con il principio della collegialità della formazione della sua volontà decisionale.

Cionondimeno, la legge di riforma (ed il successivo Regolamento) dovrebbero migliorare e precisare al tempo stesso la portata dei commi 2 e 3 dell'art. 9 della legge del 1957, stabilendo — analogamente a quanto avviene al CES comunitario (ricordo l'esperienza che sto attualmente facendo in questa sede per l'approvazione del Parere sul cd. « Libro Verde » sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese) — che il Consiglio trasmetta agli organi richiedenti, non soltanto il parere prodotto, bensì anche il testo della Relazione generale al parere predisposto da un Relatore e da un Contro-Relatore, in cui sia possibile indicare ed esporre, seppure in forma problematica e dialettica, le « dissenting opinions » e persino le differenti motivazioni di una stessa opinione espressa dalla minoranza o da singoli o gruppi di consiglieri.

In ogni caso al CNEL, così come prevede il penultimo comma dell'art. 9/1957 appena citato, dovrebbe, come avviene, oggi, esser data facoltà di accompagnare la Relazione e il Parere con la documentazione illustrativa e probatoria ritenuta necessaria.

Il problema, che è a monte, è tuttavia quello — che soltanto si accenna — della composizione rappresentativa dell'organo; occorre infatti che il peso rappresentativo soprattutto delle due storiche parti sociali (imprenditori e lavoratori) sia assolutamente identico, e che peculiari criteri di garanzia siano adottati nella

legge per evitare che la designazione e la stessa nomina presidenziale degli esperti possa essere un canale surrettizio per portare nel CNEL, « esperti di affidamento partitico » e tutt'altro che qualificati ed imparziali. E' chiaro, infatti, sebbene esista al riguardo un'opinione minoritaria della dottrina, che l'attribuzione alla parte dei lavoratori della maggioranza, anche per l'impossibilità di alternanza e di ricambio della stessa maggioranza, nuoce al CNEL, può comprometterne il prestigio ed il funzionamento, affrettandone la definitiva morte.

6) *Adeguamento delle strutture del CNEL a quelle degli organi parlamentari ecc.*

Sul punto specifico non si prende posizione, tenuto conto che nella nella Commissione degli Esperti figurano autorevoli costituzionalisti e, segnatamente, un vero e proprio specialista degli studi sul Parlamento come il Prof. Alberto Predieri.

Ci si limita a sottolineare come, in vista del rafforzamento dell'organo, ed in coerenza con la sua stessa natura, che si accetta, di « organo di rilevanza costituzionale » (v. per tutti Chiarelli, De Fina), il CNEL debba disporre di una autentica potestà regolamentare.

Questa dovrà essere esercitata in molteplici direzioni, tra le quali si segnalano le seguenti:

a) organizzazione dei tre gruppi tradizionalmente esistenti in organi di questo tipo e nel CES;

b) stato giuridico ed economico autonomo del personale dipendente, di tutti i gradi. Quest'ultimo, in particolare, dovrà essere adeguato in ogni senso, perché è illusorio pensare che il rafforzamento dell'organo diventi realtà, se esso non potrà disporre di sufficiente personale e soprattutto di dipendenti di ogni ordine e grado remunerati decorosamente ed assistiti dalle garanzie sostanziali e processuali di cui ormai fruisce la maggior parte dei pubblici dipendenti.

Al riguardo, e tenuto conto della specifica competenza lavoristica del sottoscritto, si fa riserva di formulare, al tempo opportuno, più concrete e più specifiche osservazioni e proposte.

C) *Quesiti della IV sottocommissione su Collegamenti e rapporti internazionali.*

1) *Definizione, valutazione e confronto, sotto il profilo formale e sostanziale, della composizione, del ruolo e dell'attività di analoghi istituti di altri paesi e più in generale delle forme e dei modi di partecipazione — istituzionalizzati o no — delle forze sociali ai processi decisionali.*

Come si è fatto oralmente presente in una riunione del Comitato per la riforma, è necessario adottare un'estrema prudenza in un'opera di comparazione del genere, sia perché in altri paesi esistono modi e sedi di consultazione delle forze economiche e sociali che sono strutturalmente e funzionalmente diversi dall'esperienza e dal « modello » dei Consigli economici del genere del CNEL italiano, sia perché il fenomeno della partecipazione delle rappresentanze sindacali ai vari stadi e alle varie sedi istituzionali del genere decision making economico-politico (dalle imprese sociali, alle unità amministrative pubbliche territoriali, sino agli organi del Governo centrale) è essenzialmente diverso dal fenomeno offerto dal CNEL (e da altri Consigli) giacché in questi non si ha in senso proprio una partecipazione sindacale ai processi decisionali.

E', in ogni caso, addirittura scontato che un'indagine di questo tipo non possa esser svolta in sede del presente Documento; come già detto altrove, il sottoscritto è a disposizione del Comitato per la riforma per un'eventuale esposizione verbale della problematica.

Una risposta al primo quesito della IV Sotto-Commissione esula, d'altra parte, dal tema della riforma del CNEL.

2) *Inquadramento del problema dei rapporti tra CNEL e CES, ecc.*

Anche a questo riguardo, e riprendendo la puntuale annotazione formulata dal Vice Presidente Franco Simoncini in calce al quesito, si deve subito osservare che le due tematiche sono per più d'un motivo estranee ed indipendenti.

Preliminarmente si deve tener conto di due rilievi:

a) che un organo come il CNEL non esiste nella generalità dei paesi comunitari e che i Consigli, laddove pure esistono, presentano differenze molto più marcate di quelle esistenti, ad es. tra i Parlamenti e i Governi nazionali;

b) che, data la supremazia e l'autonomia del diritto comunitario, rispetto a quello interno dei paesi membri, Italia compresa, non è la legge di riforma del CNEL la fonte in cui possano esser introdotte norme di integrazione strumentale e funzionale ed anche di mero « raccordo operativo » tra il CNEL ed il CES.

AmMESSo anche che, ad onta delle differenze di tipo istituzionale e del fatto che in alcuni Paesi non esiste un organo come il CNEL, i Governi dei paesi comunitari intendessero procedere su questa via, occorrerebbe — prim'ancora di pervenire ad una modifica diretta dell'ordinamento comunitario — che essi pervenissero alla stipula di apposita Convenzione internazionale per disciplinare l'integrazione con il CES (ad es. istituendo la possibilità del conferimento, da parte di singoli Stati, del « doppio mandato », per cui i membri del CNEL italiano sarebbero di diritto anche componenti del CES, su designazione autonomamente operata dallo stesso CNEL).

Ritengo che non sarebbe giuridicamente corretta, per più d'un motivo, la possibilità che — a prescindere da una Convenzione di questo tipo — il Governo italiano provveda a designare i suoi rappresentanti nel CES nelle singole persone designate dal CNEL tra membri dello stesso Consiglio.

Circa il « doppio mandato » esistono preoccupazioni di altro tipo ed anche di ordine pratico — che sono state tenute presenti anche nell'apposito Sotto-Comitato per la riforma del CES — e che, fra l'altro, si riferiscono alla materiale difficoltà di adempimento del mandato da persone che contemporaneamente occupano il seggio al CNEL e al CES; è dubbio che tali difficoltà possano esser superate con il criterio della « lista duplice » (o « doppia lista »), articolato nella nomina di rappresentanti e di vicari.

Esiste, d'altra parte, il problema di una effettiva cooperazione tra il CNEL ed il CES, che si pone in relazione al processo di sviluppo dell'integrazione economica e politica europea e alla affermazione di organizzazioni sindacali ed imprenditoriali (ad es.

CES e UNICE) appunto a livello comunitario o europeo; né si può dimenticare che l'elezione a suffragio diretto del Parlamento Europeo pone ulteriori e delicati problemi di adeguamento e di rinnovamento dell'ordinamento comunitario, e dei suoi rapporti con quello degli Stati nazionali.

Quest'ultimo problema esula ancora una volta, tuttavia, dal tema più specifico della riforma del CNEL.

Agli effetti della possibilità di una cooperazione con il CES — che permetta al CNEL di essere informato delle iniziative degli organi comunitari e di dare un « taglio europeo » alle sue indagini —, la soluzione, a nostro avviso più opportuna, sarebbe quella della costituzione, all'interno del CNEL, di una Sezione apposita o di una Commissione speciale permanente alla quale siano « associati » i rappresentanti italiani al CES.

In questo quadro, la legge di riforma dovrebbe prevedere, così come prospettato da alcuni disegni di legge (v. ad es. DDL n. 3026 cit), che tra le materie in cui il CNEL può formulare osservazioni e proposte, anche di proprio impulso, sia compresa anche quella comunitaria, e che il principio dell'obbligatorietà del parere vige anche per i disegni di legge aventi ad oggetto l'adempimento delle « Direttive » comunitarie e per l'attuazione dei Regolamenti della stessa Commissione CEE.

### III

#### APPENDICE

Si vorrebbe conclusivamente proporre che la legge di riforma attribuisca al CNEL le seguenti due attribuzioni:

A) la potestà di « sorvegliare » la politica retributiva, formulando un bilancio annuale (nel senso proposto e discusso anche dalla Relazione Coppo e dalla Relazione sul parere reso dal CNEL sulla stessa « giungla retributiva »).

Per quanto superfluo, va chiarito che al CNEL spetterebbe solo il compito di svolgere indagini conoscitive e quindi dovrebbe esser riconosciuto il potere di richiedere ed ottenere i dati necessari, per essere posto in grado di formulare il Bilancio annuale.

Si ritiene di non condividere l'orientamento, espresso in diverse sedi, circa l'obbligo del deposito presso il CNEL dei contratti collettivi, stante l'attuale regime di diritto comune dei medesimi.

B) la produzione di pareri ad hoc sulle controversie collettive di lavoro e lo svolgimento di studi ed indagini. I primi sarebbero resi dal CNEL solo su richiesta del Ministero del Lavoro e questo — diversamente dalla regola generale di principio — non avrebbe l'obbligo di richiederli; i secondi potrebbero esser effettuati dal CNEL anche di propria iniziativa e messi a disposizione del Governo, del Parlamento e delle stesse parti sociali direttamente interessate.

Non si ritiene che il Ministero del Lavoro debba essere obbligato alla richiesta del parere, perché — stante l'attuale carenza normativa sulla composizione ministeriale — l'obbligo di consultare il CNEL, in certi casi, potrebbe avere effetti controproducenti e ritardare l'opera compositiva.

La legge di riforma dovrebbe istituire, anche in questo caso, una Sezione speciale, con l'incarico — in sede istruttoria — di svolgere le indagini, anche quelle strumentali alla produzione del parere, e poi di riferire in Assemblea per l'approvazione.

Si insiste su quest'ultima proposta, che del resto era stata formulata da ultimo anche nel cd. « avanprogetto » Andreotti del 1972, perché l'attribuzione al CNEL di siffatta prerogativa potrebbe ulteriormente agire ed avere effetti benefici ai fini della decantazione di molti conflitti, suscettibili di essere evitati o sdrammatizzati o risolti più rapidamente — talvolta anche attraverso quella « mediazione preventiva » conosciuta alla common law americana — per mezzo di una maggiore conoscenza ed analisi dei problemi. La collaborazione del CNEL con il Ministero del Lavoro permetterebbe a quest'ultimo di presentarsi di fronte

alle parti con proposte di soluzione e con un'iniziativa propria, evitando gli inconvenienti ben noti.

D'altro lato, è evidente che la proposta affacciata sarebbe perfettamente aderente all'art. 99, 2° comma, rientrando nella funzione consultiva dell'organo; ed evitando quelle contaminazioni e quelle giuste riserve di costituzionalità che sarebbero determinate dalla pretesa di attribuire al CNEL compiti compositivi (arbitrali o no) che non gli sono connaturali e che fuoriescono dal quadro istituzionale che gli ha conferito la stessa Costituzione (v. *amplius* Benvenuto).