

GIUSEPPE BELLITTI

LA RIFORMA DEL CNEL

(Legge 30 dicembre 1986, n. 936)

SOMMARIO: Premessa. — 1. La genesi della norma costituzionale. — 2. La legge 5 gennaio 1957, n. 33. — 3. I progetti di revisione. — 4. La nuova regolamentazione: 4.1) composizione - 4.2) attribuzioni - 4.3) ordinamento. — 5. Osservazioni conclusive.

Premessa

Il disegno di legge governativo per la riforma del CNEL, presentato al Senato il 24 novembre 1983 (1), ha ricevuto definitiva sistemazione con la legge 30 dicembre 1986, n. 936, che ne ha recepito pressoché integralmente il testo originale.

La nuova legge risponde ad una esigenza di rinnovamento emersa, massimamente, dall'*interno* dell'organo, vale a dire dalle forze sociali che in esso si trovano costituzionalmente inserite.

La consapevolezza di un ruolo nuovo e di una capacità di incidenza nel processo decisionale politico incomparabilmente maggiore di quanto non fosse all'epoca della legge di attuazione del CNEL (2), ha spinto le parti sociali in esso rappresentate a procedere ad un tentativo di autorinnovamento (3), sfociato nella presentazione al

(1) IX Legislatura, Senato della Repubblica, Atto 342. Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Craxi) il 24 novembre 1983. Assegnato alla 1^a Commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 13 dicembre 1983, con pareri delle Commissioni 5^a, 10^a e 11^a. Esaminato dalla 1^a Commissione il 17 ottobre 1984; il 12 dicembre 1984; il 12 ed il 19 giugno 1985; il 17, il 25 ed il 31 luglio 1985; il 21 gennaio 1986; il 5 ed il 27 febbraio 1986. La relazione scritta è stata presentata dal Sen. Saporito, il 5 marzo 1986 (atto 342/A). L'esame in aula e la successiva votazione sono datati 6 marzo 1986. Il progetto è stato in seguito assegnato alla 1^a Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei Deputati — in sede referente — in data 14 aprile 1986 (atto 3566), con i pareri delle Commissioni III, V, XII e XIII. Esaminato dalla 1^a Commissione il 25 ed il 26 giugno 1986 ed il 17 settembre dello stesso anno. La relazione scritta è annunciata il 10 novembre 1986 (atto 3566/A), relatore l'On. Labriola. L'esame in aula e la successiva approvazione sono rispettivamente datati 16 e 19 dicembre 1986.

(2) Legge 5 gennaio 1957, n. 33.

(3) Già nel dicembre del 1976 i rappresentanti dei maggiori sindacati ritennero, dopo anni di rifiuto, di procedere alle proprie designazioni nel CNEL, appunto in previsione di una riforma dell'organo.

Governo, nell'ottobre del 1981, di un primo disegno di legge rivolto ad una sostanziale modifica dell'organo.

Lo sforzo fatto in sede di autoriforma è stato diretto a creare « (...) 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 e omogenea nelle grandi scelte di politica economico-sociale » (4).

Peraltro, della necessità di rivedere l'istituto tutte le parti sociali e politiche si erano dichiarate convinte, mentre le proposte si differenziavano in ordine alle modalità di intervento, giungendo talune a prospettare la soppressione dell'organo (5).

Rimaneva ferma, comunque, l'esigenza di ristrutturazione del CNEL: un'esigenza il cui fondamento va rintracciato a partire dal dettato costituzionale. In effetti, il modello di società pluralistica ipotizzato dal Costituente è stato progressivamente soppiantato da una realtà esasperatamente conflittuale (6), in cui una rappresentanza organica « istituzionalizzata » è riguardata, dai soggetti che vi operano, quantomeno con diffidenza, ed in cui — ed è questo il « nocciolo duro » della questione — gli interessi organizzati confliggenti e gli organismi che li rappresentano (Sindacati unitari, Confindustria, Confcommercio, Confartigianato etc.) tendono ad inserirsi direttamente, senza alcuna forma di mediazione istituzionale, all'interno del meccanismo di formazione della volontà politica statale,

(4) Dalla relazione di base al progetto dell'ottobre 1981, elaborata da una Commissione di studio presieduta dal Prof. Giuseppe Chiarelli, e composta da Alberto Predieri, Serio Galeotti, Guido Zangari, Filippo Barbano e Salvatore D'Albergo.

(5) Durante l'VIII Legislatura, il gruppo parlamentare radicale chiese l'abrogazione dell'art. 99 della Costituzione. Analoga proposta fu avanzata dai parlamentari del gruppo del MSI-DN, nella diversa ottica di una scelta che garantiscesse la presenza degli interessi nelle decisioni dello Stato (VIII Legisl., Camera dei Deputati, atto 3650, proposta di legge costituzionale dell'On. Mellini ed altri. VIII Legisl., Senato della Repubblica, resoconto sommario alla seduta del 13 aprile 1983, intervento del Sen. Filetti).

(6) Un chiaro esempio è fornito dagli artt. 39 e 40 Cost., rispettivamente sulla disciplina dell'organizzazione sindacale e del diritto di sciopero: entrambe le disposizioni, come è noto, non hanno mai ricevuto attuazione.

condizionandone, e spesso determinandone, le linee essenziali di azione, massimamente per quanto riguarda il vastissimo — e vitale — settore economico-sociale.

In realtà, il progressivo logoramento del modello pluralistico di tipo conflittuale moderato (7) è riconducibile ad un concorso di cause (non tutte di facile individuazione), delle quali la principale rimane, senz'altro, la crescita — che non esito a qualificare « esponenziale » — delle interconnessioni tra politica ed economia. Di conseguenza, i processi di creazione del *consenso* sulle fondamentali decisioni di politica economica vengono a sovrapporsi ed a sostituirsi ai tradizionali meccanismi di mercato che, come è noto, sono regolati da leggi economiche relativamente rigide (8). In particolare, il rafforzamento delle grandi organizzazioni di interessi — indotto, paradossalmente, proprio dal sistema pluralistico — comporta che queste ultime tendano a diventare detentrici pressoché esclusive del potere di rappresentanza dei rispettivi « gruppi » (attuando una sorta di monopolizzazione della rappresentanza) e, ciò che più conta, che vadano progressivamente ad inserirsi nei circuiti decisionali di livello istituzionale, fino a conquistare una porzione, più o meno ampia, di « potere pubblico delegato ».

In queste condizioni lo Stato è poco meno che costretto ad intervenire nel campo della vita economica, a volte con finalità di sostegno nonché, sempre più di frequente, con funzioni di mediazione sociale e di arbitrato fra le parti. Il rapporto tra lo Stato e le organizzazioni di interessi si concretizza in accordi aventi il contenuto di un vero e proprio « scambio politico » (9), il cui oggetto è rappresentato, da un lato, dal consenso delle organizzazioni sulle maggiori decisioni di politica economica; dall'altro, dal riconosci-

(7) Cfr. L. MENGONI, *La riforma del CNEL*, in « Jus », 1984, pag. 88. Fondamentale, sul punto, lo studio di P. RESCIGNO, *Ascesa e declino della società pluralistica*, in « Persona e comunità », Bologna, 1966. Cfr., inoltre, G. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo*, Bologna, 1980.

(8) Cfr. da ultimi, PANICH e REGINI, in comm. al volume a cura di S. BERGER, *Organizing interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism and the transformation of politics*, in « Stato e mercato », 1982, n. 5.

(9) L'espressione è di elaborazione dottrinale. Cfr. ROMAGNOLI e TREU, *I sindacati in Italia: storia di una strategia*, Bologna, 1981; RUSCONI, *Scambio politico*, in « Laboratorio politico », n. 2, 1981; MUTTI, *Lo scambio politico nelle relazioni industriali*, in « Stato e mercato », 1982.

mento, da parte dello Stato, di una posizione delle stesse organizzazioni che definirei « para-istituzionale », attuata mediante la subordinazione al loro placet delle più importanti scelte politiche di settore. Di tutto rilievo appare, in un simile contesto, il potere di controllo e di ammorbidimento delle rispettive pretese posto in essere dallo Stato nei confronti delle organizzazioni di interessi.

In sostanza, operare una distinzione tra l'ormai debilitato sistema pluralistico ed il modello emergente ad esso surrogantesi significa identificare il primo con una fase in cui i gruppi perseguono i loro obiettivi in modo del tutto autonomo, senza curarsi di coordinare i propri interessi con quelli della collettività generale, ed instaurando, in tal modo, uno stato di conflittualità sociale permanente, ancorché attenuata in taluni periodi; all'opposto, l'identificazione del secondo sistema passa attraverso il riconoscimento dell'esigenza del reciproco condizionamento delle parti, del compromesso, ovvero, per usare un termine attualmente in voga, della « concertazione ».

La succinta analisi sopra effettuata trova esplicita conferma nell'instaurazione della prassi della contrattazione diretta trilaterale (Sindacati-Governo-Imprenditori), definita, per l'appunto, « politica di concertazione sociale », ed invalsa nell'uso sul modello dell'accordo del 22 gennaio 1983 (10).

L'emarginazione del CNEL — favorita, peraltro, da una incerta legge istitutiva, che aveva già parzialmente disatteso il dettato costituzionale — altro non è stata che la logica (e prevedibile) conseguenza di un siffatto stato di cose; il che, tuttavia, non ha impedito all'organo in questione di produrre documenti di alto valore

(10) Va detto, comunque, che il trapasso non è esente da scosse: in particolare, con riferimento all'accordato del 22 gennaio 1983, lo « scambio politico » si è concretizzato nel trasferimento del costo dei benefici accordati ai lavoratori sulla più ampia categoria dei consumatori. Di conseguenza, il lavoratore è venuto ad assumere, in tale contesto, la duplice funzione di lavoratore produttore (che virtualmente si avvantaggia dei benefici accordatigli) e di lavoratore consumatore (che è sostanzialmente danneggiato dall'aumento indotto dei prezzi al consumo). Una delle conseguenze più macroscopiche di questo « effetto perverso » è costituito dalla recente proliferazione di una miriade di gruppi di pressione — i cosiddetti COBAS — aventi come obiettivo un aumento *settoriale* dei redditi da lavoro; il costo di tali aumenti ricade così sulla collettività, costituita, *rispetto ai singoli COBAS*, massimamente dall'insieme dei lavoratori *consumatori* degli altri settori.

giuridico e sociale (11), quasi a dimostrare la persistente vitalità, ed ancor più, le notevoli potenzialità di uno strumento ingiustamente ed erroneamente ostracizzato.

L'esigenza di ristrutturazione del CNEL ha comunque trovato il suo spazio istituzionale, come già detto, nel D.D.L. n. 1327 (12), presentato dal Governo Spadolini il 19 giugno 1983. La definitiva sistemazione legislativa è stata raggiunta con il D.D.L. 342/'83, divenuto legge il 30 dicembre 1986. La nuova legge ha sostanzialmente accolto la proposta di autoriforma in ordine alla composizione ed alla procedura per la nomina dei rappresentanti delle categorie produttive, mentre per quanto riguarda le funzioni e la fisionomia dell'organo, queste possono dirsi totalmente rinnovate.

1 — *La genesi della norma costituzionale*

Una breve analisi storica della norma costituzionale mi sembra un'utile premessa per affrontare più compiutamente quello che vuole essere l'obiettivo principale del presente lavoro, vale a dire l'analisi della nuova regolamentazione di quell'organo costituzionale che è il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Su questo punto, credo sia utile spendere qualche parola circa la classificazione dell'organo. La dottrina prevalente (13) — sostenuta, altresì, da una sentenza della Corte costituzionale (14) — configura il CNEL come organo di « rilevanza costituzionale ».

Soltanto alcuni autori (15), sulla base di un differente criterio di classificazione, lo inseriscono nel novero degli organi costituzionali.

(11) Per citarne solo alcuni, basti pensare al D.D.L. sull'orientamento professionale; al parere sulle conclusioni della Commissione parlamentare di inchiesta sulla riforma del collocamento; allo studio sulla bilancia dei pagamenti o, ancora, al pregevolissimo studio sulla razionalizzazione della legislazione del lavoro.

(12) VIII Legislatura, Senato della Repubblica, atto n. 1327.

(13) Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1982; BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1972; CHIARELLI, *Il CNEL*, Milano, 1957; FERRARI, *Organo ausiliari*, Milano, 1956; PIERANDREI, *Il CNEL*, in « Studi in onore di De Francesco », Milano, 1957, I.

(14) Sentenza n. 44 del 1966.

(15) Ad es., TESAURO, *L'attività degli organi costituzionali dello Stato*, 1959; VIRGA, *Diritto costituzionale*, 1979.

Personalmente sono dell'opinione che il CNEL sia da classificarsi tra gli organi costituzionali.

A sostegno di questa tesi ritengo utile premettere una puntualizzazione: è fuori dubbio che lo strumento principale del quale un moderno Stato democratico si serve per gestire la propria azione sia la *legge*; ora, se si conviene su questa constatazione — e se si eccettuano le Regioni (cui è la Costituzione stessa ad attribuire una competenza legislativa *tassativamente* circoscritta, di tipo integrativo, territorialmente limitata, e che, comunque, incontra un insuperabile limite nei principi fondamentali posti dalle leggi dello Stato), le quali danno mostra di essere la classica eccezione che conferma la regola — diventa quantomeno paradossale ammettere che l'ordinamento possa affidare lo strumento legislativo ad un organo collocato in una posizione costituzionalmente secondaria.

Su questa base, a riprova della tesi accolta, mi pare sufficiente procedere ad una semplice operazione logico-formale. Una volta assunta come presupposto del giudizio la proposizione secondo cui la funzione legislativa non possa essere in alcun modo sottratta ad un organo che non sia qualificabile come « organo costituzionale », lo schema del procedimento diviene elementare: se, dunque, (A) la funzione legislativa — che comprende, come è incontestabile, anche la fase dell'iniziativa (art. 71 Cost.) — deve necessariamente appartenere ad organi costituzionali; e se (B) il CNEL ha l'iniziativa legislativa (art. 99 Cost., 3° co.); allora (C) la deduzione per cui il CNEL è *organo costituzionale* non può più essere logicamente contrabattuta.

Per tornare alla genesi della norma costituzionale, all'articolo 99 si pervenne al termine di un animato dibattito, in seno all'Assemblea Costituente, tra coloro che proponevano una rappresentanza organica degli interessi, che avrebbe dovuto trovare espressione in una seconda Camera, distinta dalla prima per composizione ed attribuzioni (16),

(16) Tra i sostenitori del bicameralismo fu Costantino Mortati, che riaffermò una vecchia tesi sulla rappresentanza organica delle categorie professionali: un nuovo Senato, che avrebbe dovuto raccogliere tutte le forze vive e produttive della Nazione. Cfr. G. CORBI, *Quel parto travagliato delle Camere gemelle*, in « La Repubblica », 24 luglio 1987, pag. 7). Lo stesso Mortati ha sostenuto che l'articolo 99 fu ripreso totalmente dalla Costituzione di Weimar, che, articolandosi nei tre organi principali del Presidente della Repubblica, del Parlamento e di una Camera formata da rappresentanti delle categorie professionali e da esperti, introdusse un criterio di rappresentanza del cittadino differenziato dalla semplice rappresentanza politica. (Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1975, pag. 586).

e coloro che erano fundamentalmente contrari al modello bicamerale (17). Come è noto, il risultato fu una soluzione di compromesso, realizzata con l'approvazione dell'o.d.g. di Giovanni Leone, sulla « parità di attribuzione » tra le due Assemblee (18).

Inizialmente, comunque, sembrò prendere corpo l'istituzione di un organo in materia di economia e, soprattutto, in materia di lavoro e di contrattazione collettiva. In particolare, il deputato Fanfani predispose, per conto della III Sottocommissione della Commissione dei 75 (diritti e doveri economici-sociali), una relazione sul « controllo sociale dell'attività economica », in cui tale controllo era assicurato, tra l'altro, da una « Commissione economica regionale », costituita dai rappresentanti delle professioni e degli interessi in seno alla seconda Camera. L'On. Di Vittorio preparò invece, sempre per conto della III Sottocommissione, una relazione sul « diritto di associazione e ordinamento sindacale », nella quale era proposta una norma rivolta alla creazione di un Consiglio Nazionale del lavoro, espressione di tutte le forze produttrici del Paese, in misura proporzionale alla rispettiva consistenza numerica. Una terza relazione, sull'organizzazione sindacale, fu presentata dall'On. Rapelli, che propose di provvedere « (...) con apposite leggi ad integrare la Costituzione circa le norme di formazione ed i poteri da concedersi ad un Consiglio nazionale del lavoro, ai consigli locali del lavoro e ai collegi probivirali ed arbitrali per la risoluzione delle vertenze individuali e collettive di lavoro » (19). Il risultato di queste proposte, e della loro discussione

(17) Acceso fautore di un Parlamento monocamerale fu Francesco Saverio Nitti: « Questa nuova Camera », affermò con veemenza, « non ha scopo di esistere, non deve esistere! Potete ben immaginare quale numero di uffici, quale folla di funzionari! E questa cosiddetta Assemblea nazionale, con la Camera e il Senato riuniti, sarebbe composto di circa mille persone. Nessun palazzo di Roma potrebbe contenere una così enorme accolta di legislatori in forma duplicata ». (Cfr. G. CORBI, *op. cit.*).

(18) Tuttavia, fin dalla prima legislatura, il bicameralismo perfetto cominciò ad essere oggetto di critiche. Per opinione pressoché generale, la duplicazione di poteri e funzioni tra Camera e Senato appariva non solo pleonastica, ma addirittura dannosa, mentre la doppia istruttoria ed il doppio dibattito sulle proposte di legge sembravano produrre più danni che vantaggi. Il giudizio di uno dei costituenti più illustri — Emilio Lussu — fu amarissimo: « Abbiamo lavorato per mesi per produrre un mostro ». *Ibidem.*

(19) Riportato da L. SAPORITO, *La riforma del CNEL nel disegno di legge n. 342*, in « Regioni e comunità locali », 1984, pag. 242.

in seno alla III Sottocommissione, si concretò in un articolo disciplinante l'istituendo Consiglio, che però non fu approvato in sede di discussione del progetto definitivo della Costituzione.

Fu la II Sottocommissione (20) ad elaborare l'istituzione di un organo consultivo (sedute del 28-30 gennaio 1947), sulla base di un progetto di articolo presentato da Costantino Mortati, che ritengo interessante riportare integralmente: « Sono costituiti presso le Amministrazioni centrali o gruppi di esse Consigli ausiliari composti di rappresentanti eletti dal Parlamento, dalle associazioni sindacali, dagli ordini professionali o anche da altri enti, secondo le determinazioni che saranno fatte dalla legge.

Tali Consigli, o separatamente o per gruppo, o riuniti in Consiglio generale, collaborano con il Parlamento, dando i pareri che siano ad essi richiesti su disegni o proposte di legge o predisponendo progetti legislativi, su richiesta del Parlamento o del Governo, o di propria iniziativa. Questi ultimi, anche ove il Governo non consenta su di essi, sono sottoposti alla stessa procedura delle iniziative legislative dei membri del Governo. Ciascuna Camera può disporre che sui progetti che siano corredati dalla relazione di un Consiglio non si proceda all'esame preventivo delle Commissioni di cui all'art. 27. Il Parlamento può conferire per tempo limitato ai Consigli il potere di predisporre regolamenti esecutivi di singole leggi, i quali diverranno efficaci quando siano promulgati dal Capo dello Stato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. I Consigli sono altresì organi ordinari di consulenza del Governo. I Consigli ausiliari collegati con servizi di carattere economico, insieme riuniti, formano il Consiglio Economico Nazionale.

Esso, oltre alle funzioni previste dal precedente articolo, può essere autorizzato a compiere inchieste ed altresì venire incaricato, su richiesta delle parti interessate, di funzionare come organo arbitrale nelle controversie di carattere economico. Sono sottoposti alla ratifica del Consiglio Economico, con le modalità che saranno stabilite dalla legge, i contratti collettivi di lavoro, in quanto essi siano suscettibili

(20) La più importante, con 38 membri, competente per l'ordinamento costituzionale della Repubblica. Tutte le componenti del pensiero politico e giuridico dell'epoca vi erano rappresentate: da Terracini a Calamandrei, da Einaudi a Piccioni, da Perassi a Tosato, da Mortati a Vanoni, da Lussu a Ambrosini, da Bozzi a Codacci Pisanelli. (Cfr. G. CORBI, *Parlamento sovrano o presidente forte?* in « La Repubblica », 19 luglio 1987, pag. 9).

di ripercuotersi, attraverso l'aumento dei prezzi, su tutta l'economia nazionale. È obbligatoria l'audizione del parere del Consiglio Economico per tutti i progetti diretti a disciplinare in modo unitario l'attività produttiva del paese » (21).

Come si vede, si trattava di una proposta tutt'altro che vaga, che poneva il Consiglio Economico Nazionale in una posizione di notevole rilievo costituzionale (basti pensare all'obbligatorietà del parere su tutti i progetti economici di livello nazionale; o, ancora, alla possibilità di funzionamento come organo arbitrale nelle controversie di carattere economico). Tuttavia, nonostante l'appoggio del Presidente della Commissione Terracini, la proposta di Mortati fu respinta, non tanto per contrasti sulle linee di principio, quanto per la difficoltà pratica di disciplinarne nella Costituzione le modalità di attuazione.

Notevoli incertezze suscitò il dibattito sulla natura del costituendo organo, con la conseguenza che rimasero nel vago i poteri e le funzioni che esso avrebbe dovuto avere. Le opinioni dei costituenti furono concordi solo sui compiti del Consiglio in qualità di organo di consulenza del Governo e del Parlamento. Fu infine approvato un testo abbastanza laconico, e, ciò che più conta, suscettibile — attraverso la previsione in ben due punti di una riserva di legge (22) — di essere riempito con i più varî contenuti. L'unico punto sufficientemente definito della norma rimase l'attribuzione all'organo di una funzione di mera consulenza tecnica, cosa che fece schierare alcuni costituenti sul fronte della non previsione di un siffatto organo nel testo costituzionale (23). L'assemblea non ritenne, però, di espungere l'articolo, limitandosi a rinviare alla legge ordinaria ogni concreto problema che l'istituzione del Consiglio avesse comportato.

Maggiore dibattito suscitò la questione della composizione dell'organo: il problema fu quello di tener conto sia della consistenza numerica delle categorie rappresentate, sia del loro maggiore o minore peso politico ed economico. Al solito, il risultato fu una soluzione di compromesso che, in pratica, finì col conferire al legisla-

(21) Riportato in L. SAPORITO, *op. cit.*, pag. 243.

(22) Il testo era il seguente: « Un Consiglio economico, il cui ordinamento sarà stabilito dalla legge, funzionerà sia per la consulenza in materia economica del Parlamento e del Governo, sia per quegli altri compiti che gli vengano legislativamente attribuiti ».

(23) In tal senso si pronunciarono i deputati Bertone, Corpino e Nitti.

tore ordinario un ampio margine di discrezionalità in merito all'effettiva composizione del Consiglio, limitandosi la norma costituzionale a stabilire il principio di una rappresentanza rapportata sia al criterio quantitativo che a quello qualitativo.

In conclusione, ciò che mi sembra evidenziarsi da quanto fin qui riportato è il reale contenuto della scelta politica effettuata dal Costituente. Nel confuso contrasto di idee emerso in sede di lavori preparatori della norma costituzionale, il solo dato certo risultò essere la volontà di creare un punto di incontro istituzionale tra forze sociali ed organi (Camere e Governo) posti al vertice dell'apparato statale; non una sorta di terza Camera, bensì un organo che fosse in grado, esprimendo gli interessi organizzati, di dar loro sufficiente peso in sede di decisione politica.

Probabilmente la consapevolezza dell'intrinseca variabilità di quelle che sono le condizioni economico-sociali di un paese, unitamente, forse, al timore dei possibili condizionamenti che un tale organo, costituzionalmente disciplinato, avrebbe potuto esercitare su Parlamento e Governo, spinse il Costituente a stabilire che fosse la legge ordinaria a regolamentare puntualmente la composizione e le attribuzioni che il Consiglio avrebbe dovuto avere (24).

2 — *La legge 5 gennaio 1957, n. 33.*

Le perplessità del Costituente si ripercossero in primo luogo sui tempi di attuazione dell'articolo 99, tanto che l'emanazione della legge sull'« Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro » (25) sopraggiunse con quasi dieci anni di ritardo rispetto all'entrata in vigore della Costituzione; in secondo luogo, la generica formulazione dell'articolo 99 — frutto, come s'è detto, più di un compromesso che di una precisa volontà politica — fece orientare il legislatore del '57 verso una interpretazione riduttiva della norma costituzionale. Il risultato fu un organismo princi-

(24) Illuminante, in proposito, l'opinione espressa dagli On.li Terracini, Lusso, Fabbri e Perassi, secondo i quali per il Consiglio « (...) si poteva redigere un testo il più generico ed elastico possibile » (Cfr. « Atti Assemblea Costituente », resoconto della seduta del 25 ottobre 1947, pag. 1569).

(25) È questo il preambolo della legge n. 33/1957.

palmente consultivo delle Camere, del Governo e delle Regioni, il quale, benché dotato dell'iniziativa legislativa, risultò, attraverso la previsione della facoltatività del parere, di fatto estromesso da ogni effettivo potere di intervento nel campo della legislazione economico-sociale.

Per la verità, la Commissione Paratore, incaricata della redazione del relativo disegno di legge, aveva proposto sia l'introduzione dell'obbligatorietà dei pareri del CNEL, sia l'attribuzione all'organo di compiti di arbitrato e conciliazione sindacale. Entrambe le proposte, come è noto, furono respinte: in particolare, il rigetto della proposta del CNEL come organo di conciliazione fu motivato dalla previsione di una prossima approvazione — mai avvenuta — di una legge attuativa dell'articolo 39 della Costituzione. Non è da escludere (*rectius*: è ampiamente probabile) che alla base di entrambi i dinieghi vi sia stato il timore che l'azione del CNEL potesse costituire un intralcio per l'attività del Parlamento e del Governo.

Ma, per meglio evidenziare i limiti complessivi di cui l'organo in questione ha finora sofferto, è opportuno procedere ad una breve disamina della sua legge istitutiva (1. 5 gennaio 1957, n. 33).

Per cominciare, la composizione del CNEL risultava di 79 membri, ripartiti come segue: 25 rappresentanti dei lavoratori, suddivisi per settori merceologici; 13 rappresentanti dei lavoratori autonomi (professionisti, coltivatori diretti, artigiani e rappresentanti di cooperative); 17 rappresentanti delle imprese private, anche questi suddivisi per settori merceologici; un rappresentante delle imprese municipalizzate; un rappresentante dell'I.R.I.; due rappresentanti degli enti pubblici a carattere nazionale operanti nel campo della previdenza. Era prevista, infine, la presenza di venti esperti, di cui otto nominati dal Presidente della Repubblica, tre designati dall'Unione accademica nazionale e nove in rappresentanza dei Consigli superiori e di altri organi della pubblica Amministrazione.

La procedura di nomina dei membri del CNEL era disciplinata dall'articolo 3 della legge 33/57. Su questo punto, la legge conferiva un'ampia discrezionalità al Governo, che era in sostanza chiamato a valutare quali fossero le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. I singoli Ministri, poi, erano competenti a stabilire, per ogni categoria, il numero dei rappresentanti da richiedere alle singole organizzazioni, nell'ambito della determinazione numerica prevista dall'articolo 2. Con la possibilità della « designazione d'ufficio », prevista dal comma 7 dell'articolo 3, il Governo estendeva al massimo il

proprio potere discrezionale circa la nomina dei componenti dell'organo, con conseguente depotenziamento della rappresentatività dello stesso.

Per quanto riguardava il presidente del CNEL, questi era nominato dal Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, al di fuori dei membri designati ex articolo 2.

Una menzione particolare merita la previsione del divieto di mandato imperativo per gli appartenenti al Consiglio, espressamente prescritta dall'articolo 6 della legge 33/57 (mi riservo, comunque, di tornare brevemente sul punto al termine del presente paragrafo).

Circa i poteri dell'organo, l'articolo 8 prevedeva la facoltatività dei pareri 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 ». Lo stesso articolo, al suo 4° comma, prevedeva la possibilità di contribuire all'elaborazione della legislazione sulle materie sopra citate, attraverso le osservazioni e le proposte che il Consiglio poteva indirizzare alle Camere e al Governo.

All'iniziativa legislativa, costituzionalmente prevista, gli articoli 10 e 11 apponevano una serie di limiti procedurali e per materia: in primo luogo, le proposte di legge dovevano essere votate dal Consiglio a maggioranza assoluta e con la presenza di almeno due terzi dei suoi componenti. Inoltre, la proposta non poteva riguardare leggi costituzionali, tributarie, di bilancio, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Ancora, la richiesta di parere da parte di una Camera o del Governo bloccava l'iniziativa legislativa del Consiglio sull'oggetto del parere; stesso effetto aveva la presentazione di un disegno di legge governativo sulla medesima materia.

Infine, il diritto di iniziativa legislativa rimaneva sospeso per sei mesi a seguito dell'avvenuta pubblicazione della relativa legge, o anche come conseguenza del rigetto del disegno di legge da parte di uno dei due rami del Parlamento.

Procedendo nella disamina, l'articolo 12 attribuiva al Consiglio la facoltà di elaborare, di propria iniziativa, studi ed indagini sulle materie di sua competenza. Da sottolineare, inoltre, la possibilità per le Regioni — prevista dall'articolo 13 — di richiedere autonomamente il parere del Consiglio sulle materie di sua competenza.

Per finire, gli articoli dal 14 al 17 disciplinavano le sedute e riservato alla figura del segretario generale, mentre gli ultimi due (il la regolamentazione interna del Consiglio. Un articolo (il n. 18) era

20 ed il 21) erano dedicati alle spese di funzionamento e agli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della medesima legge 33/57.

Poche parole sulle norme integrative dell'ordinamento interno del Consiglio, nonché sulla modifica dell'articolo 7 della sua legge istitutiva: con la legge 4 novembre 1965, n. 1246, si provvide ad alcuni ritocchi riguardanti quasi esclusivamente la gestione finanziaria interna e l'amministrazione del personale, mentre la successiva legge 21 luglio 1967, n. 619, estese da tre a cinque anni la durata in carica del presidente e dei membri del CNEL.

In conclusione, un giudizio complessivo sulla legge istitutiva del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro non può prescindere dal substrato storico-politico esistente all'epoca della sua entrata in vigore: in tale ottica va inquadrata tutta quella serie di limitazioni che il legislatore del 1957 frappose all'attività del CNEL, a cominciare dalla limitazione della funzione legislativa e dalla previsione della non pubblicità dei lavori, e procedendo con il divieto di mandato imperativo per i Consiglieri, col quale, più che tutelare l'indipendenza dei membri, si finiva col negare la « rappresentanza degli interessi ».

Questo ultimo punto merita qualche parola di più: come considerazione d'ordine generale, da un punto di vista strettamente legalitario, non è affatto chiaro in base a quale principio giuridico si possa negare al rappresentato la facoltà di revocare in qualunque momento il « mandato » (29) — seppure, in qualche caso, « astratto », ma non per questo inesistente — rilasciato al *suo rappresentante*, nel momento in cui questi dia mostra di non perseguire più quegli interessi, la cui tutela costituisce la ragione principale, se non unica, del suo ufficio. E si consideri che questo stesso discorso sarebbe suscettibile di ben più ampie estensioni!

Per ultimo, tornando alla legge istitutiva del CNEL, va detto che questa ha generato, *ab origine*, un notevole contenzioso dovuto all'incerta procedura di designazione dei rappresentanti, con la conseguenza che le decine di ricorsi al TAR ed al Consiglio di Stato

(29) Sebbene sia questa la definizione corrente dell'istituto, sarebbe forse più corretto (anche in relazione alla diffusa nozione di « rappresentanza ») parlare di « procura », dato che non mi sembra si possa ravvisare, nel caso in questione, un effettivo contenuto *contrattuale*, tipico (quantomeno privatisticamente parlando) della nozione di « mandato ».

in ordine alle nomine dei consiglieri hanno provocato, in più occasioni, la paralisi del Consiglio (30).

3 — *I progetti di revisione.*

« Le leggi economiche fondamentali hanno una loro relativa rigidità; e se per insufficiente consapevolezza o per colpevole negligenza talvolta se ne prescinde, 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 ». Il passo dianzi riportato — tratto dal discorso pronunciato dal Presidente del Consiglio, On. Andreotti, in occasione dell'insediamento del nuovo CNEL, nel gennaio del 1977 — evidenzia come la necessità di attribuire maggior peso all'organo in esame fosse chiaramente avvertita in sede politica già da diverso tempo. Tale necessità si tradusse nel formale incarico — attribuito allo stesso CNEL — di predisporre un progetto di riforma dell'organo. Ne risultò la approvazione di un progetto articolato di riforma, che fu successivamente tradotto, senza rilevanti modificazioni, in un disegno di legge governativo, presentato al Senato nel giugno del 1982 (31). Sostanzialmente duplice la finalità del progetto: da un lato, rafforzare la rappresentatività del CNEL, adeguandola al contesto economico-sociale profondamente innovato rispetto al 1957; dall'altro, conferire all'attività istituzionale dell'organo maggiore incisività, sia attraverso la previsione di pareri obbligatori, sia corredan-

(30) Cfr., in merito, C. SAN MAURO, *Controversie sulla composizione del CNEL*, in « Foro Amministrativo », 1983, pag. 1031. In questo lavoro l'autore procede all'analisi della sentenza del Consiglio di Stato n. 106 del 23 febbraio 1983, con la quale il Supremo Consesso amministrativo ha affrontato lo spinoso problema dei criteri cui si deve attenere la pubblica Amministrazione nel determinare il grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali. In particolare, l'opera ermeneutica del Consiglio di Stato ha avuto riguardo alle differenze intercorrenti tra l'art. 39 e l'art. 99 della Costituzione. Ne è risultata l'individuazione di tre criteri cui la p.A. deve attenersi nel determinare la maggiore rappresentatività delle organizzazioni sindacali, e cioè: 1) il numero dei soggetti rappresentati; 2) la stipulazione di contratti collettivi; 3) l'ampiezza e la diffusione delle strutture associative.

(31) VIII legislatura, Governo Spadolini, atto n. 1327 del 9 giugno 1982.

dolo di efficaci strumenti conoscitivi, primo fra tutti l'archivio dei contratti collettivi (32).

A seguito delle elezioni del 1983, il disegno di legge presentato dal Governo Spadolini venne sostituito da un ulteriore disegno di legge, presentato al Senato — come già detto — il 24 novembre 1983, e contrassegnato dal numero 342.

Dalla relazione di presentazione di quest'ultimo progetto emergeva un dato essenziale, consistente nella presa d'atto dello stato di perdurante inattività dell'organo, le cui cause andavano ricercate — secondo quanto si leggeva nella relazione — nell'« aver concentrato la sua attività prevalentemente nelle funzioni di consulenza legislativa ». Mediamente, questa affermazione conduceva ad ammettere che il disegno costituzionale del CNEL non rispondeva più alle esigenze della attuale realtà economico-sociale e che, quindi, la sua riforma doveva essere attuata nell'ottica del riconoscimento dell'esistenza di un meccanismo decisionale che, di fatto, si era venuto progressivamente sovrapponendosi ai canonici circuiti parlamentari. La stessa relazione confermava questa analisi con l'ammettere che il precedente progetto di autoriforma non era più rispondente alle esigenze delle nuove « politiche di concertazione sociale ».

Da qui l'adeguamento della struttura e delle funzioni del CNEL ad uno schema politico che più di un autore ha definito « neo-corporativo » (33).

Queste, in sintesi, le « chiavi di lettura » dei progetti di revisione presentati fino ad oggi, l'ultimo dei quali è divenuto, previa qualche lieve modifica, legge dello Stato.

4 — *La nuova regolamentazione.*

Con l'approvazione della legge 30 dicembre 1986, n. 936 (34), il CNEL ha visto mutare profondamente la propria composizione e le proprie funzioni.

(32) Cfr. L. MENGONI, *op. cit.*, pag. 90.

(33) Cfr. L. MENGONI, *op. cit.*, pag. 91; G. NICOLAIS, *La riforma del CNEL: recenti sviluppi nel dibattito politico e sindacale*, in «Diritto del lavoro», 1984, I, pag. 239. Sulle linee generali della questione, cfr. A. CESSARI, *Pluralismo, neo-corporativismo, neo-contrattualismo*, in «Riv. italiana di diritto del lavoro», 1983; G. MAZZONI, *Costo del lavoro: un accordo neo-corporativo?*, *ivi*.

(34) Il testo della legge è pubblicato nella G.U. del 5 gennaio 1987.

Partendo dalla presa d'atto della condizione di quasi-inofficiosità dell'istituto — avallata, peraltro, da tutte le parti sociali e politiche — il legislatore ha avuto come obiettivo la « ricostruzione » dell'organo, adattandolo a quel dato ormai acquisito che è la « concertazione sociale » (35).

Più precisamente, con la nuova regolamentazione il legislatore ha inteso riconoscere, da un lato, la autonomia delle organizzazioni sindacali e la loro capacità di inserirsi nel processo politico decisionale; dall'altro, ha voluto creare una sede istituzionale in cui assicurare a queste ultime una loro *formale* riconoscibilità, ricalcando un modulo già operante presso altre democrazie europee (36).

In quest'ottica, la nuova legge ha il pregio di riconoscere il dato oggettivo consistente nella prassi — ormai consolidata — di un sistema relazioni industriali incentrato su accordi triangolari tendenti alla realizzazione di obiettivi di politica economica generale, e, conseguentemente, di adeguare il CNEL ad una realtà socio-economica notevolmente trasformata rispetto all'epoca dell'entrata in vigore della precedente regolamentazione.

4.1. — *Composizione.*

Dei tre titoli in cui è suddivisa la legge 936/'86, il primo è dedicato alla composizione del CNEL.

Questa si articola su un totale di centoundici membri, oltre il presidente, ripartiti tra esperti e rappresentanti delle categorie produttive. Una prima differenza tra il D.D.L. 342 e la corrispondente legge 936/'86 consiste nell'aumento del numero dei componenti dai centosei del progetto governativo ai centoundici previsti dalla legge. Più in dettaglio, l'aumento riguarda esclusivamente i rappresentanti delle categorie produttive, essendo rimasto inalterato, rispetto al D.D.L. 342, il numero degli esperti. Questi ultimi, definiti dalla legge come « (...) qualificati esperti della cultura economica, sociale e giuridica » (37), risultano essere dodici, dei quali otto nominati dal Pre-

(35) *Supra*, pag. 8.

(36) Organismi analoghi sono attualmente in fusione in Austria, Germania, Francia e Inghilterra. Cfr., sul punto F. SIMONCINI, *I Consigli dell'economia e del lavoro nella CEE*, Roma, 1978; S. BERGER, *Organizing interests* cit.

(37) Art. 2, 1° co. legge 936/'86.

sidente della Repubblica, ed i restanti quattro proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

I rappresentanti delle categorie produttive risultano essere novantanove, ripartiti in quarantaquattro rappresentanti dei lavoratori dipendenti, diciotto dei lavoratori autonomi e trentasette rappresentanti delle imprese. A tal riguardo, è importante sottolineare che la nuova legge — a differenza della precedente — introduce la distinzione tra le categorie produttive di beni e servizi nel settore *pubblico* e le corrispondenti categorie nel settore *privato*, il che permette al settore pubblico di essere rappresentato sia a livello di « lavoratori dipendenti » che a livello di « imprese », attraverso le rispettive organizzazioni sindacali.

Altra rilevante differenza risulta essere l'assenza della dettagliata indicazione « numerica » per settori merceologici, riferita ai rappresentanti dei lavoratori dipendenti, indicazione numerica che il legislatore ha invece inteso mantenere per i rappresentanti dei lavoratori autonomi e per le imprese (38), probabilmente in relazione alla frammentarietà delle rispettive organizzazioni rappresentanti (Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, etc.). In particolare — e a differenza del D.D.L. 342 — per la rappresentanza delle imprese

(38) Art. 2, co. 2: «La rappresentanza dei lavoratori dipendenti è articolata in modo da garantire quella dei lavoratori dell'agricoltura e della pesca, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dei servizi, con particolare riguardo ai settori del trasporto, del credito e delle assicurazioni, nonché della pubblica amministrazione. Dei quarantaquattro membri di cui essa consiste, cinque rappresentano i dipendenti pubblici e privati e i quadri intermedi.

3. La rappresentanza dei lavoratori autonomi è così composta: a) cinque rappresentanti dei coltivatori diretti; b) cinque rappresentanti degli artigiani; c) quattro rappresentanti dei liberi professionisti; d) quattro rappresentanti delle cooperative di produzione e di consumo.

4. La rappresentanza delle imprese è così composta: a) cinque rappresentanti dell'agricoltura e della pesca; b) quattordici rappresentanti dell'industria; c) sette rappresentanti del commercio e del turismo in modo che sia comunque assicurata una adeguata rappresentanza al settore del turismo; d) otto rappresentanti del servizio in modo che sia comunque assicurata una adeguata rappresentanza ai settori del trasporto, del credito e delle assicurazioni; e) un rappresentante dell'IRI; f) un rappresentante dell'ENI; g) un rappresentante dell'EFIM.

5. Nell'ambito della rappresentanza, di cui al comma 4, con particolare riferimento ai settori dell'industria e del trasporto, è garantita la presenza delle imprese a partecipazione statale e delle imprese municipalizzate ».

la legge ha specificamente garantito la distinta presenza delle imprese a partecipazione statale e di quelle municipalizzate.

Circa il concetto di « categoria », è bene procedere ad una puntualizzazione. Il legislatore del '57 adoperò l'espressione « categoria » mediandola dall'articolo 39 della Costituzione, in previsione dell'entrata in vigore di una legge per l'attuazione del medesimo. Col perdurare, viceversa, della mancata attuazione del sistema di contrattazione e di rappresentanza previsto dall'art. 39 Cost., l'individuazione delle categorie produttive viene oggi attuata secondo criteri affatto empirici (39), per quanto discretamente precisi. Abilitate alle designazioni sono le organizzazioni sindacali a carattere nazionale — nelle quali, peraltro, le varie categorie produttive trovano la loro identificazione — il cui grado di rappresentatività viene attualmente accertato secondo un procedimento amministrativo sufficientemente definito (40). Conseguentemente, la nuova legge ha rinnovato radicalmente la procedura di nomina dei rappresentanti.

Per cominciare, è la Presidenza del Consiglio dei Ministri — e non più il Ministro competente — che, uditi i Ministri interessati, « identifica » le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. La procedura ha inizio nove mesi prima della scadenza del mandato dei membri del Consiglio, con l'avviso di tale scadenza comunicato dalla Presidenza del Consiglio mediante pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. A seguito dell'avvenuta pubblicazione, le organizzazioni sindacali di carattere nazionale dispongono di trenta giorni per far pervenire alla Presidenza del Consiglio le designazioni dei rappresentanti delle categorie produttive. Nei successivi trenta giorni, il Presidente del Consiglio, su parere — come s'è detto — dei Ministri interessati, « (...) definisce l'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e lo comunica a tutte le organizzazioni designanti » (41). L'eventuale ricorso avverso tale atto va presentato, nel termine dei successivi trenta giorni dalla comunicazione del medesimo, alla stessa Presidenza del Consiglio, che ne dispone la notificazione alle altre organizzazioni interessate. A tal riguardo, merita d'essere sottolineato il fatto che l'obbligo di fornire tutti gli elementi necessari a stabilire il grado di rappresentatività in-

(39) Cfr. L. SAPORITO, *op. cit.*, pag. 254.

(40) *Supra*, pag. 30, nota n. 30.

(41) Art. 4, co. 3.

combe sulle stesse organizzazioni interessate: in particolare, l'ampiezza e la diffusione delle strutture organizzative, unitamente alla partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro, costituiscono i parametri che il legislatore ha inteso individuare nell'ottica di una formale ricognizione della rappresentatività delle singole organizzazioni sindacali.

Il ricorso è deciso, previa audizione delle parti, entro quarantacinque giorni, con provvedimento del Presidente del Consiglio, su deliberazione del Consiglio dei Ministri.

La conseguenza maggiormente rimarchevole del dettato legislativo è che ogni ulteriore riferimento che il legislatore o il Governo si troveranno a dover fare riguardo alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative comporterà, necessariamente, il riscontro con le sole organizzazioni presenti nel CNEL. Infine, non è escluso che in futuro possa essere lo stesso CNEL a designare (per legge) i rappresentanti sindacali all'interno di organi pubblici, come è già avvenuto in precedenza per i membri del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, del Consiglio Sanitario Nazionale, dei Consigli di Amministrazione delle Università, nonché di altri organismi pubblici.

Per quanto riguarda il presidente del CNEL, l'articolo 5 della nuova legge stabilisce che questi sia nominato al di fuori dei componenti dell'organo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Il presidente — come, del resto, ogni altro membro del Consiglio — dura in carica cinque anni e può essere confermato.

Un'ultima constatazione (meritevole, peraltro, di ulteriori riflessioni) va fatta in merito alla composizione del CNEL: a differenza della precedente regolamentazione — che, all'art. 6 della legge n. 33/'57, prevedeva espressamente il divieto di mandato imperativo per i membri del Consiglio — la nuova legge stabilisce che le istituzioni, enti ed organizzazioni designanti possano revocare in qualunque momento i rispettivi rappresentanti, trasmettendone la richiesta al presidente del CNEL, il quale provvede a darne comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri per gli adempimenti conseguenti. In tal caso la nomina del successore avviene per un tempo pari a quello per cui sarebbe rimasto in carica il consigliere revocato (42).

(42) La disposizione si applica anche nei casi di decesso, dimissioni o decadenza.

4.2. — *Attribuzioni.*

La posizione privilegiata del Governo nei confronti del CNEL costituisce, senza dubbio, l'elemento caratterizzante della nuova legge. Le « avvisaglie » del consolidamento di un simile rapporto preferenziale sono rintracciabili a partire dall'attività che il CNEL ha svolto in questi ultimi anni, in special modo con la presentazione dei tre « rapporti Europa », elaborati su richiesta del Ministro per l'attuazione delle politiche comunitarie, del parere sul « Programma economico » reso obbligatorio dalla legge istitutiva del Ministero del bilancio e della programmazione economica, ed ancora, del contributo fornito alla preparazione dei rapporti semestrali dell'ISCO (Istituto nazionale per lo studio della congiuntura, presieduto e controllato dal Ministro del bilancio).

Il legislatore del 1986 — in linea con l'affermata « politica di concertazione sociale » — non ha fatto altro che recepire questo « dato », conferendo al Governo il principale potere di impulso per quanto riguarda l'attività dell'organo.

Questa affermazione trova esplicita conferma nell'articolo 10 della nuova legge, dove, alla lettera (a) è sostanzialmente stabilito che sia la richiesta del Governo a costituire il « motore » dell'attività del CNEL (43). Lo stesso articolo prevede che l'organo esamini, in apposita sessione, la relazione previsionale e programmatica presentata al Parlamento dei Ministri del bilancio e del tesoro, a norma dell'articolo 15 della legge n. 468 del 1978. Sempre a norma dell'articolo 10 il CNEL Esamina, sulla base dei rapporti predisposti dal Governo, le politiche comunitarie e la loro attuazione; contribuisce, con pareri ed indagini (su richiesta, in questo caso, non solo del Governo, ma anche delle Camere, delle Regioni o delle province autonome), all'elaborazione della legislazione di indirizzo in materia di politica economica e sociale; ha la facoltà di compiere studi ed indagini di propria iniziativa nelle materie di sua competenza (44);

(43) Art. 10, co. 1: « In conformità a quanto previsto dall'articolo 99, secondo e terzo comma, della Costituzione, il CNEL: a) esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie ».

(44) La previsione è stata inserita *ex novo* nella nuova legge, non comparando nel D.D.L. n. 342. Il legislatore ha così inteso mantenere in vita l'art. 12 della precedente legge n. 33/57.

infine, dispone — in ossequio al dettato costituzionale — dell'iniziativa legislativa.

Il successivo articolo 11 — rubricato « attività consultiva » — sembra ripetere, al suo primo comma, il punto (f) dell'articolo precedente (45) (pareri su richiesta delle Camere, del Governo, delle Regioni o delle province autonome), al presumibile scopo di limitare la facoltà di richiedere pareri al CNEL ai soli organi ed enti tassativamente previsti.

Altro punto che merita di essere sottolineato è la totale cancellazione dalla nuova legge dell'articolo 13 del D.D.L. n. 342 (iniziativa legislativa) (46). Personalmente, ritengo possibile, a tal riguardo, formulare tre ipotesi: la prima è che il legislatore abbia espunto l'articolo ritenendolo pleonastico, in quanto l'iniziativa legislativa, oltre ad essere costituzionalmente prevista, rientra già tra le disposizioni del precedente articolo 10 della legge 936/'86; la seconda, è che abbia voluto evitare al Governo l'aggravio derivante dall'obbligo di provvedere, nel termine di soli dieci giorni, all'esame dei disegni di legge provenienti dal CNEL, ed alla loro trasmissione ad uno dei due rami del Parlamento; come terza ipotesi potrei azzardare che il legislatore abbia inteso sollevare l'organo dalle limitazioni derivanti da termini forse troppo rigidi, ovvero che abbia voluto evitare al CNEL di vedere paralizzata la propria iniziativa legislativa dalle richieste di pareri da parte delle Camere o del Governo.

(45) Art. 10, lettera (f): « (Il CNEL) contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi ed indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome ».

(46) Art. 13 D.D.L. n. 342/'83: « Il CNEL nelle materie economiche e sociali ha facoltà di proporre alle Camere disegni di legge, purché ne sia stata prima formalmente decisa la presa in considerazione dell'assemblea, secondo le norme previste dal regolamento di cui all'art. 22.

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 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, se non siano trascorsi dodici mesi dalla formulazione del parere ovvero sei mesi dall'approvazione della legge o dal rigetto del disegno di legge. L'iniziativa legislativa non può essere esercitata per le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per le leggi tributarie ».

Il discorso, evidentemente, è suscettibile di ulteriori sviluppi.

Per concludere, il titolo II della nuova legge si chiude riportando integralmente la disposizione prevista dall'articolo 14 del D.D.L. n. 342, riguardante la designazione di rappresentanti delle categorie produttive e di componenti in organismi pubblici a carattere nazionale. La norma si limita a prevedere un termine (dieci giorni dalla deliberazione dell'assemblea del CNEL) entro cui le suddette designazioni debbono essere trasmesse al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro competente.

4.3. — *Ordinamento.*

Il terzo ed ultimo titolo della legge n. 936/'86, dedicato all'ordinamento del CNEL riflette, con un'evidenza ancora maggiore di quanto sia riscontrabile nei primi due titoli, quelle che sono le linee fondamentali della nuova regolamentazione.

Per cominciare, l'articolo 14 stabilisce che le pronunce dell'organo non sono valide se non con la partecipazione della maggioranza dei componenti in carica. In secondo luogo, il voto di maggioranza risulta sostanzialmente abolito dal secondo comma dello stesso articolo, che esclude la votazione nel caso in cui sussistano, all'interno dell'assemblea, posizioni discordanti sull'intera materia o anche soltanto su singoli punti: in tal caso la pronuncia si limita a dare atto delle rispettive posizioni dei votanti, registrandone semplicemente il numero, il gruppo o le categorie di appartenenza.

A tal riguardo, mi sembra interessante sottolineare il maggior peso che la posizione degli esperti può assumere in conseguenza della mancata votazione; evidentemente, è questo un chiaro indice dell'orientamento del legislatore verso un maggiore tecnicismo dell'organo.

Questo orientamento trova ulteriore conferma negli articoli 15 e 16 della nuova legge; in particolare, l'articolo 15 prevede la generica istituzione di « comitati e commissioni » da affiancare all'assemblea in relazione ai lavori dedicati all'esame delle materie di competenza di quest'ultima, mentre maggiore approfondimento merita l'articolo 16, rubricato « Commissione dell'informazione ».

Questo rappresenta, sicuramente, uno dei dati maggiormente caratterizzanti della nuova legge: esso prevede l'istituzione, in seno al Consiglio, di una commissione speciale, composta da non più di

quindici membri, « (...) preposta alla raccolta, all'organizzazione e all'elaborazione dell'informazione » (47) per tutte le materie previste dal precedente articolo 10 e dal successivo articolo 17. Più in dettaglio, il primo comma dell'articolo 16 conferisce la presidenza della suddetta commissione allo stesso presidente del CNEL, ovvero, su sua delega, ad un consigliere scelto tra i dodici « esperti » di cui all'articolo 2.

Su questo punto, è opportuno rilevare un'ulteriore differenza tra la nuova legge ed il corrispondente D.D.L. n. 342: mentre quest'ultimo attribuiva la presidenza della commissione esclusivamente ad uno dei dodici esperti, il legislatore del n. 936 — probabilmente allo scopo di conferire unitarietà all'istituto — ha riunito nella persona del presidente del CNEL la direzione dei due principali organi di cui esso è composto.

Notevolmente estese risultano essere le attribuzioni della commissione.

In primo luogo, essa è competente a richiedere alle istituzioni pubbliche — per le quali ottemperare alla richiesta costituisce un obbligo — informazioni sull'andamento retributivo, sulle condizioni di lavoro, sull'organizzazione e sull'efficienza degli uffici e dei servizi. Dispone, inoltre, della facoltà di avviare indagini ed effettuare campionamenti sulle retribuzioni e sulle condizioni di lavoro nel settore privato. Può svolgere stud. e ricerche in materia di contratti collettivi, di retribuzioni e di condizioni di lavoro.

Ancora, in relazione all'articolo 17, la commissione impartisce le direttive per l'organizzazione dell'archivio dei contratti e della banca-dati. Infine, « (...) procede alla formazione e all'aggiornamento di un archivio degli organismi pubblici nei quali la legge prevede la rappresentanza delle categorie produttive » (48).

Nel suo insieme, l'articolo 16 induce ad una considerazione di ordine critico, consistente nella presa d'atto dell'esistenza di una notevole affinità tra la struttura « tipo » di una società per azioni e la conformazione dell'organo in questione. In effetti, l'assemblea dei membri di diritto del CNEL, con le sue saltuarie convocazioni, sembra corrispondere, senza sostanziali differenze, ad una qualsiasi assemblea societaria, mentre la commissione dell'informazione, inve-

(47) Art. 16, co. 1.

(48) Art. 16, co. 2, punto (f).

stita com'è di funzioni permanenti, presenta un'evidente rassomiglianza con il modulo del consiglio di amministrazione societario. Evidentemente, questo tipo di formula conferma ancora una volta la coerenza del disegno legislativo con l'odierno contesto politico-istituzionale, segnatamente per ciò che riguarda il settore dell'economia.

Con l'archivio dei contratti e la banca-dati, previsti dall'articolo 17 della legge, il CNEL risulta corredato di uno strumento idoneo a garantire obiettività e certezza a tutti i dati inerenti ai contratti ed agli accordi collettivi, nonché ai costi ed alle condizioni del mercato del lavoro. Anche questa struttura è chiaramente orientata ad agevolare (o, se si vuole, ad accentuare) il ruolo della mediazione statale nella contrattazione collettiva.

Poche parole, infine, sui restanti articoli della legge 936/'86.

A differenza di quanto prevedeva la precedente regolamentazione, l'articolo 18 della legge attualmente in vigore stabilisce la pubblicità delle sedute e degli atti del CNEL. La norma successiva, rubricata « acquisizioni istruttorie », è dedicata alla disciplina, oltre che dell'intervento in assemblea di personalità estranee all'organo, delle convenzioni con amministrazioni statali, con enti pubblici o con privati, nonché degli incarichi temporanei per studi ed indagini conferiti ad esperti « (...) anche estranei all'amministrazione dello Stato » (49). Infine, gli articoli 20 e 21 sono dedicati, rispettivamente, ai regolamenti interni ed allo stato di previsione della spesa e rendiconti del CNEL.

Per concludere, un breve accenno alla figura del segretario generale: questi viene nominato, sentito il parere del presidente del CNEL, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il segretario generale è preposto ai servizi del Consiglio ed esercita le funzioni espressamente previste dal regolamento, o attribuitegli dall'ufficio di presidenza.

5 — Osservazioni conclusive.

È giunto il momento di tirare le fila del discorso. L'esistenza di un consolidato sistema di interrelazioni settoriali, facente capo all'affermata prassi degli accordi triangolari (sindacati-Governo-impren-

(49) Art. 19, co. 4.

ditori) costituisce, oggi, una realtà non più contestabile. Del pari, non è contestabile lo stato di quasi totale inofficiosità in cui il CNEL ha versato lungo tutto l'arco della sua ormai trentennale esistenza.

Questi i dati oggettivi.

Partendo da simili considerazioni, il legislatore ha ritenuto di assegnare al CNEL — pur nel formale rispetto del dettato costituzionale — il compito di predisporre e rendere operante la mediazione sociale che precede la fase più propriamente decisionale. Le soluzioni « tecniche » adottate in ordine al raggiungimento di questo obiettivo hanno inciso sia sul piano della composizione dell'organo — rinnovata rispetto al numero dei membri, alla procedura di nomina dei medesimi ed all'abolizione del divieto di mandato imperativo — sia sul piano delle attribuzioni — attraverso il conferimento all'esecutivo del principale potere di impulso per quanto riguarda l'attività del CNEL — sia, infine, sul piano dell'ordinamento interno, notevolmente ridisegnato con l'abolizione del voto di maggioranza, con il rafforzamento della posizione degli esperti, con l'istituzione dell'archivio dei contratti e della banca-dati nonché, massimamente, con l'istituzione della « commissione dell'informazione ».

In effetti la nuova legge, nelle sue linee fondamentali, non fa altro che adattare l'organo ad un sistema di contrattazione e di sviluppo (50) di fatto saldamente instauratosi, e riconosciuto da tutte le parti sociali e politiche come un dato ormai acquisito. Di conseguenza, il CNEL cessa di essere un organo di tipo esclusivamente camerale, tradizionalmente sede di incontro e di dibattito tra i gruppi sociali organizzati, per diventare, più che altro, un'agenzia di « (...) supporto tecnico-conoscitivo delle intese triangolari, delle mediazioni ministeriali e della stessa negoziazione diretta tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro » (51).

Più sinteticamente, mi sembra si possa affermare — adoperando termini « processuali » — che al CNEL sia stata attribuita la competenza ad « istruire la concertazione sociale ».

In conclusione, un giudizio finale sulla riforma del CNEL non può prescindere — a mio avviso — dal contesto generale della più volte ventilata « riforma istituzionale ». Sono anzi persuaso che la « questione CNEL » contenga — in nuce — gran parte degli elementi

(50) Vedi *supra*, nota 33.

(51) Dalla relazione di presentazione al Senato del D.D.L. n. 342.

essenziali che caratterizzano lo spinoso problema dei rapporti tra società e Stato.

In questa prospettiva la riforma del CNEL potrà costituire un'utilissima cartina di tornasole in ordine al raggiungimento di un importante traguardo di democrazia sostanziale: l'effettiva e concreta partecipazione di tutte le parti sociali ai processi decisionali incidenti nel settore della macroeconomia e, ciò che più conta, in quello — molto meno analizzabile da un punto di vista strettamente scientifico ma, proprio per questo, infinitamente più complesso — della politica sociale.