

The logo consists of the letters 'I' and 'R' in a bold, blue, sans-serif font, with an orange ampersand (&) positioned between them. The background of the entire page is a photograph of the Italian Chamber of Deputies (Aula di Montecitorio), showing the semi-circular seating and the central desk area.

I&R

INNOVAZIONE & RIFORME

N 3 - 2016 - CULTURA DEMOCRATICA

2 Giugno
1946

2 Giugno
2016

Dalla Costituente al referendum costituzionale

Indice

Numero speciale

<i>...ale</i>	2
<i>Prefazione</i>	3
<i>La forma di governo nella Riforma Renzi - Boschi</i> Danilo Capitanio	6
<i>Dal bicameralismo paritario a quello "asimetrico": alcune considerazioni sulla composizione del nuovo Senato della Repubblica</i> Monica Cecchi	14
<i>I nuovi procedimenti legislativi</i> Fabio Masci	23
<i>La riforma del bicameralismo e la legge elettorale, verso la completa razionalizzazione del sistema parlamentare</i> Matteo Boldrini - Alberto Giusti	32
<i>La nuova disciplina del referendum nella riforma costituzionale</i> Guido D'Ipollito	37
<i>I CNEL</i> Edoardo Ferrero	42
<i>La nuova elezione del Presidente della Repubblica</i> Luca Di Dona.o	46
<i>La riforma costituzionale: le potestà legislative tra stato e regioni</i> Michele Ricciardo Calderaro	52
<i>Comuni e province nel nuovo quadro costituzionale</i> Simone Ner - Francesco Sansone	57

COMITATO SCIENTIFICO:

- Stefano Ceccanti: professore, presso il dipartimento di scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma
- Francesco Clementi: professore di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia
- Carlo Fusaro: Professore di diritto pubblico comparato, università "C. Alfieri" di Firenze
- Salvatore Vassallo: professore di scienza della politica, Università "Alma mater studiorum" di Bologna
- Pierluigi Petrillo: professore di diritto pubblico comparato, presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'università Telma, la Sapienza di Roma

IL CNEL

1. Brevi cenni introduttivi.

La soppressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro costituisce, forse, l'unico punto della riforma che non ha suscitato dispute da parte delle minoranze parlamentari, tanto che non è stato oggetto di emendamenti nel corso dell'iter di approvazione del disegno di legge costituzionale(1).

La circostanza è, di per sé, emblematica della considerazione che nel tempo si è formata intorno all'opportunità (rectius, utilità) di tale organo, la cui incidenza sull'assetto ordinamentale non è stata all'altezza del rilievo che gli è stato attribuito durante la fase costituente.

Quello che, nelle intenzioni dei padri costituenti, doveva rappresentare un forte elemento di novità, in grado di rinsaldare i meccanismi di democraticità del sistema che andava tratteggiandosi, si è rivelato poi un carrozzone ingombrante, dal costo sempre meno sostenibile, al punto da essere eretto come vessillo della battaglia contro gli sprechi della politica(2)

La sorte del CNEL, delineata dalla riforma, è tuttavia più perentoria di quella del Senato della Repubblica, anch'esso additato come fucina di sprechi ma per il quale si è cercata (e trovata) una soluzione di compromesso, che ne evitasse la cessazione immediata(3)

La legge costituzionale reca, infatti, una disposizione tanto laconica quanto drastica: si tratta dell'art. 28, rubricato "Soppressione del CNEL", a norma del quale "L'articolo 99 della Costituzione è abrogato". Nessun spazio, dunque, viene concesso a tentativi di reviviscenza dell'organo, nemmeno attraverso nuove forme di composizione del medesimo.

Il concetto viene poi ribadito nella parte finale della legge costituzionale, laddove – nel prescrivere una disciplina transitoria – afferma espressamente che "Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) è soppresso"(4).

2. Genesi storica e ragione giustificatrice

Al fine di comprendere le ragioni di tale insoddisfazione nei confronti del CNEL, occorre ripercorrere le tappe fondamentali che ne hanno

segnato l'impianto normativo, a partire dagli atti dell'Assemblea Costituente della Repubblica Italiana. L'intenzione originaria, mai celata dai promotori(5), era quella di colmare il deficit di democraticità, proprio dei meccanismi di rappresen-

tanza politica di stampo partitico, attraverso un sistema di rappresentanza degli interessi di categoria, sulla falsariga delle esperienze straniere contemporanee(6).

1 La versione approvata, in sede di prima deliberazione, dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014 coincide infatti con quella approvata definitivamente e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016, divergendo soltanto per la collocazione, all'interno del medesimo atto, della disposizione abolitrice (l'originario art. 27 è divenuto, col tempo, art. 28, mantenendo intatto il contenuto sostanziale).

2 Sul punto è sufficiente effettuare una semplice ricerca sul web per imbattersi in inchieste giornalistiche dal contenuto fortemente critico, quali: S. Rizzo – G.A. Stella, «Sprechi plurimi», l'inchiesta sul CNEL, in *Corriere della Sera*, 31/10/2013, p. 13 e L. Abbate – E. Fittipaldi, CNEL, quanto spende la Casta, in *L'Espresso*, 14/06/2012. Per una stima del risparmio atteso dalla soppressione del CNEL, si veda F. Pavesi, *IL CNEL e quei 20 milioni che costa agli italiani. Tutti gli sprechi del pensiero pubblico che Renzi vuole abolire*, in *Il Sole 24 ore*, 13/04/2015.

3 Sul punto è sufficiente effettuare una semplice ricerca sul web per imbattersi in inchieste giornalistiche dal contenuto fortemente critico, quali: S. Rizzo – G.A. Stella, «Sprechi plurimi», l'inchiesta sul CNEL, in *Corriere della Sera*, 31/10/2013, p. 13 e L. Abbate – E. Fittipaldi, CNEL, quanto spende la Casta, in *L'Espresso*, 14/06/2012. Per una stima del risparmio atteso dalla soppressione del CNEL, si veda F. Pavesi, *IL CNEL e quei 20 milioni che costa agli italiani. Tutti gli sprechi del pensiero pubblico che Renzi vuole abolire*, in *Il Sole 24 ore*, 13/04/2015.

4 La disposizione citata è l'art. 40, che, al comma 1, prosegue stabilendo che "Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomina, con proprio decreto, un commissario straordinario cui è affidata la gestione provvisoria del CNEL, per le attività relative al patrimonio, compreso quello immobiliare, nonché per la riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei conti e per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. All'atto dell'insediamento del commissario straordinario decadono dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza".

5 Fra i quali si segnalano, in particolare, Meuccio Ruini e Costantino Mortati, le cui proposte emergono in modo nitido dal Resoconto sommario della seduta di giovedì 30 gennaio 1947 della Commissione per la Costituzione (seconda sottocommissione), disponibile online alla pagina <http://legislature.camera.it/spec>, pagg. 899 – 904.

6 Anche negli anni seguenti – come evidenziato da Tiziano Treu nel suo intervento al convegno "IL CNEL, scritti e discorsi (1947 – 1959), tenutosi il 29 gennaio 2014 ed i cui atti sono stati raccolti e resi disponibili sul sito <http://www.articologg.it/files/Atti-convegno-Ruini.pdf> – "quasi tutte le democrazie europee, ma anche gli Stati Uniti, hanno dimostrato l'utilità di funzioni di questo genere, di funzioni di expertise sociale, di mediazione diffusa, di contributo alla trasparenza, di valutazione autorevole delle politiche".

L'esempio principale era, evidentemente, quello francese, impresso nella Costituzione della Quarta Repubblica del 27 ottobre 1946, che dedicava un intero titolo al "Conseil économique". Si trattava del titolo terzo, composto dal solo art. 25, ai sensi del quale *"Un Consiglio Economico, il cui statuto è regolato dalla legge, esamina, per il parere, i disegni e le proposte di legge di sua competenza". La medesima disposizione prevedeva poi che "Tali progetti gli sono sottoposti dall'Assemblea Nazionale prima che essa deliberi in merito", soggiungendo che "Il Consiglio Economico può, anche, essere consultato dal Consiglio dei ministri", dovendo esserlo "obbligatoriamente quando si tratta di stabilire un piano economico nazionale avente per oggetto il pieno impiego degli uomini e l'utilizzazione razionale delle risorse materiali".* Altro termine di raffronto era quello, sebbene risalente nel tempo e non concretamente testato sul campo, del

"Reichswirtschaftsrat", disciplinato dall'art. 165 della Costituzione di Weimar dell'11 agosto 1919, al quale venivano assegnate importanti funzioni consultive e propositive(7).

Più in generale, poi, il CNEL trovava un innegabile antecedente nel *"Consiglio superiore del lavoro"*(8), istituito nel 1902 e soppresso dal governo Mussolini nel 1923, che costituì il primo esempio italiano di partecipazione istituzionale delle forze sociali al dibattito politico.

Al contrario, come era inevitabile che fosse, non rappresentava un'esperienza da prendere in considerazione quella delle corporazioni vigenti in epoca fascista, che erano state istituite con la Carta del Lavoro del 21 aprile 1927(9).

Tornando ai lavori dell'Assemblea Costituente, va rilevato come l'art. 99, sebbene approvato all'unanimità, fin dall'inizio non è stato in grado di attirare consensi da parte delle forze politiche,

le quali hanno preferito raggiungere un accordo di massima sulla previsione di tale organo, rinviando alla legge per la determinazione della composizione e delle relative funzioni(10).

Nella sua versione definitiva, rimasta immutata ad oggi, l'art. 99 è collocato nella sezione rubricata *"Gli organi ausiliari"*, all'interno del titolo dedicato al Governo, e prevede che *"Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa. È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge".*

7 In particolare, l'art. 165 citato prevedeva che "Gli operai ed impiegati debbono collaborare con gli imprenditori per la determinazione delle condizioni di impiego e di lavoro e per lo sviluppo economico complessivo delle energie produttive. Le organizzazioni delle due categorie ed i contratti da esse stipulati sono giuridicamente riconosciuti. Gli operai ed impiegati, per la tutela dei loro interessi sociali ed economici, dispongono di una rappresentanza legale nei consigli operai di azienda e nei consigli operai di distretto, formati secondo la ripartizione delle regioni economiche, nonché nel consiglio operaio del Reich. I consigli operai di distretto e quello del Reich per l'adempimento dei generali compiti economici e la collaborazione all'attuazione delle leggi di socializzazione, formano, insieme ai rappresentanti degli imprenditori e con gli altri ceti interessati, dei consigli economici di distretto, ed un consiglio economico del Reich. Questi consigli devono essere organizzati in modo che vi siano rappresentati i gruppi di mestiere importanti ed in misura proporzionale al loro rilievo economico e sociale. I progetti di legge in materia sociale ed economica di più rilevante importanza devono essere, prima della loro presentazione, a cura del governo del Reich, sottoposti al parere del consiglio economico del Reich. Il consiglio economico ha il diritto di formulare proposte di legge nella materia stessa, ed il governo del Reich è obbligato a presentarle al Reichstag, anche se non consenta ad esse. Il consiglio economico può incaricare uno dei suoi membri di sostenere innanzi al Reichstag il progetto da esso proposto. I poteri di controllo e di amministrazione possono essere trasferiti ai consigli dei lavoratori ed a quelli economici nell'ambito territoriale loro spettante. Appartiene alla competenza esclusiva del Reich di regolare l'organizzazione e le attribuzioni dei consigli operai ed economici ed i loro rapporti con altri enti sociali autonomi".

8 Per una ricognizione dell'istituto si rinvia a G. Vecchio, *Il Consiglio superiore del lavoro (1903 - 1923)*, Milano, 1988, passim.

9 Le ragioni di tale negazione sono eloquentemente racchiuse nel contributo di M. Ruini, *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro: commento dell'art. 99 della Costituzione*, in *Rivista di diritto del lavoro*, I, p. 253, allorché afferma che "la corporazione era un'incorporazione (..) e tutti si muovevano in uno schema rigido manovrati dal regime totalitario". Lo stesso Ruini, in occasione della seduta del 30 gennaio 1947 della Seconda sottocommissione (al cui resoconto, già citato, si rinvia) aveva poi precisato che la concezione del CNEL è "assolutamente diversa da quella del sistema corporativo, giacché il corporativismo creava enormi organismi i quali non riuscivano a funzionare, in questo caso, invece, si tratterebbe di stabilire che gli amministratori avessero vicino a sé degli esperti con i quali consigliarsi" (p. 900).

10 Emblematica, a tale proposito, la dichiarazione di Umberto Nobile, riportata nel Resoconto sommario sopracitato (p. 899), secondo cui "dato che non si può disporre del tempo necessario per approfondire l'argomento, ritiene sia opportuno di non scendere a disposizioni particolari che potrebbero limitare eccessivamente la libertà del futuro legislatore".

La riserva di legge è stata rispettata dal legislatore, che negli anni successivi è intervenuto prima con la legge n. 33 del 5 gennaio 1957(11), istitutiva dell'organo, e poi con la legge n. 936 del 30 dicembre 1986, modificata da ultimo dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011(12). Quest'ultimo atto è da ricondurre al periodo di emergenza economica degli ultimi anni, nel corso del quale i governi che si sono succeduti sono ricorsi ad interventi mirati onde contenere

la spesa pubblica e far fronte allo stato di dissesto dell'apparato statale. La legge n. 214/11 ha rappresentato, così, il preludio alla soppressione del CNEL, complice soprattutto il permanere delle condizioni di difficoltà economica nonché il malcontento diffuso tra gli elettori.

Non ritenendo utile indugiare sulle modalità di organizzazione interna del CNEL, sulle quali non si concentra il quesito referendario (che, anzi, attiene esclusiva-

mente all'esistenza dell'organo), si rileva come anche l'attenzione della dottrina giuridica sia scemata nel corso degli anni, sino a scomparire del tutto.

Non è infatti dato rinvenire dei saggi recenti sull'argomento, che risulta essere stato affrontato perlopiù nel decennio successivo all'entrata in vigore della carta costituzionale(13), senza però instaurare una particolare influenza sugli interventi del legislatore.

11 A questa legge si affianca il regolamento del Consiglio, che è stato emanato con decreto del Presidente della Repubblica del 21 maggio 1958.

12 Si tratta della legge di conversione, con modifiche, del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011; per quanto riguarda la composizione del CNEL, si veda l'art. 23, comma 8 del testo coordinato del decreto legge.

13 La bibliografia di quegli anni è pressoché composta da: A. Bertolino, L'attività economica, funzionamento e forme organizzative del lavoro, Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, in P. Calamandrei - A. Levi (a cura di) Commentario sistematico alla Costituzione italiana, I, Firenze 1950, p. 407 ss.; M. Ruini, op. cit.; Id., Il CNEL e la funzione legislativa, in Rassegna parlamentare, 1959, p. 146 ss.; G. Chiarelli, Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e la sua posizione costituzionale, in Rivista di diritto del lavoro, 1952, I, p. 365 ss.; Id., Gli organi di elaborazione di applicazione e di controllo del diritto del lavoro, in U. Borsi - F. Pergolesi (a cura di), Trattato di diritto del lavoro, III, III, Padova, 1959, p. 9 ss.; F. Pergolesi, Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, in Diritto dell'economia, 1957, p. 607 ss.; P. F. Grossi, L'attuazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, in Rivista giuridica umbro-abruzzese, 1957, p. 516 ss.

3. Collocazione nel sistema costituzionale.

Ad essere messo in discussione dalla riforma è, essenzialmente, il ruolo svolto dal CNEL nel sistema di checks and balances sotteso all'ordinamento costituzionale, e segnatamente la scarsa incisività del medesimo, incapace di costituire la sede elettiva di composizione degli interessi sociali e pubblici in vista dell'avvio dell'iter di formazione delle leggi.

A tale riguardo occorre effettuare una sintetica ricostruzione della natura e delle funzioni assegnate dall'ordinamento all'organo collegia-

le in commento.

Il citato art. 99, innanzitutto, configura il CNEL come organo ausiliario del governo, senza inserirlo nell'apparato amministrativo, a differenza degli altri due organi ausiliari(14), rimarcandone così un'autonomia di fondo.

Le funzioni del CNEL, indicate dalla norma costituzionale e specificate dalla legge di attuazione, possono distinguersi in una funzione consultiva, in una funzione propulsiva in materia legislativa e in una funzione di studio(15).

In linea generale, sembrerebbe dunque ritagliato in capo al CNEL un ruolo di

stimolo autonomo del Parlamento, del Governo e delle Regioni nei settori della politica economica e sociale, in ragione soprattutto delle peculiarità della sua composizione. Occorre nondimeno sottolineare come molte delle funzioni assegnate al CNEL siano di tipo facoltativo, senza alcun vincolo sui destinatari, palesando così l'incidenza modesta sul funzionamento delle istituzioni.

14 Il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti.

15 In ragione della rilevanza costituzionale dell'organo, parrebbe precluso alla legge ordinaria attribuire compiti diversi da quelli previsti dalla Costituzione, così come limitare tali compiti o addirittura disporre la soppressione (per la quale, appunto, occorre ricorrere ad una legge di rango costituzionale).

4. Rilievi conclusivi.

L'esperienza del CNEL è stata definita, da più voci, come inconsistente se non addirittura deludente⁽¹⁶⁾, seppure le intenzioni dei padri costituenti fossero lodevoli sotto vari aspetti.

Uno dei profili di criticità che è stato evidenziato è la carenza di rappresentatività, in seno al CNEL, di una categoria che nel corso degli anni ha assunto un rilievo preminente nell'ambito delle politiche economiche nazionali e sovranazionali, ovvero i consumatori. Tali soggetti risultano infatti estromessi dal circuito rappresentativo del CNEL, poiché non appartengono alle categorie produttive, le quali sole possono trovare spazio nel meccanismo delineato dal costituente e dal legislatore.

Occorre peraltro rilevare come le medesime categorie produttive abbiano preferito, anche a seguito dell'istituzione del CNEL, ricorrere a strade alternative⁽¹⁷⁾, ritenute il più delle volte più efficaci e meno dispendiose (almeno in termini di tempo) di quelle istituzionali tratteggiate dalla carta fondamentale.

Si tenga infine presente che

la crisi della rappresentanza permane un tema attuale, che colpisce tanto la rappresentanza politica quanto quella sociale. Per quanto riguarda la prima, è stato acutamente osservato che la crisi della rappresentanza, se è senz'altro anche una crisi del rappresentante, è anche e soprattutto una crisi del rappresentato, che nessuna riforma istituzionale potrebbe, da sola, risolvere⁽¹⁸⁾.

Questa crisi del rappresentato affonda le proprie radici nell'indebolimento delle identità individuali e collettive, nell'allentamento dei legami familiari e dei rapporti sociali, che hanno altresì avuto ricadute sui meccanismi tradizionali di funzionamento delle democrazie occidentali.

Tutti questi fenomeni hanno determinato per il rappresentante l'impossibilità di comprendere appieno chi sta rappresentando, con l'ulteriore conseguenza che, in queste condizioni, risulta ancor più complicato elaborare un'adeguata progettualità politica.

In questo contesto, è stato osservato che la soppressione del CNEL potrebbe rivelarsi controproducente, se

non accompagnata all'introduzione di nuovi "modi in cui garantire sedi di necessario confronto fra istituzioni politiche e rappresentanze sociali"⁽¹⁹⁾, in grado di raggiungere forme di distensione dei contrasti sociali e contribuire alla partecipazione di tutti i cittadini all'adozione delle decisioni finali.

Sulla scorta anche dell'esperienza pregressa, questi meccanismi alternativi potrebbero essere individuati in forme di concertazione e dibattito pubblico tra governo e parti sociali, intese sotto varie sfaccettature, la cui istituzionalizzazione, nondimeno, parrebbe essere rimessa alla legge ordinaria anziché a quella costituzionale.

16. Significativo, a tale proposito, che finanche la manualistica si sia spinta ad esprimere giudizi negativi: cfr. E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2013, XIV ed., p. 249; P. Caretti - U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2010, X ed., p. 298; R. Bin - G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 2008, IX ed., p. 200.

17. Ad esempio l'esperienza della concertazione sindacale per la categoria dei lavoratori.

18. La riflessione è di Massimo Luciani ed è contenuta all'interno degli atti del convegno "Il CNEL, scritti e discorsi (1947 - 1959)", cit., pag. 17.

19. In questo senso si sono espressi i 56 firmatari del documento contro la riforma costituzionale (c.d. "Documento dei 56"), che tuttavia non si spingono a tratteggiare un'alternativa al CNEL.

Edoardo Ferrero