



Seminario del “Gruppo di Pisa”

La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici

Roma, 24 novembre 2014

MASSIMO SICLARI

(PROFESSORE ORDINARIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE)

INTRODUZIONE AL TEMA: L’ABOLIZIONE DEL CNEL

1. Questo breve contributo al Seminario organizzato dall’Associazione “Gruppo di Pisa” è stato elaborato con l’intento di fornire una mera introduzione alla discussione sul tema che mi è stato assegnato: pertanto, mi limiterò a ricordare le caratteristiche dell’intervento di revisione riguardante il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro ed a riassumere il dibattito che si è svolto finora al riguardo.

2. Il disegno di legge costituzionale approvato in prima lettura, lo scorso mese di agosto, dal Senato della Repubblica ed attualmente all’esame della Camera dei deputati (d’ora in poi, ddl cost. AC 2613)¹, prevede, all’art. 23, l’abrogazione dell’art. 99 della Costituzione, istitutivo come è noto del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro. Con una disposizione “finale” (art. 39, primo comma, ddl cost. AC 2613), è previsto che entro trenta giorni dall’entrata in vigore della legge di revisione sia nominato un Commissario straordinario cui sarà affidata la gestione provvisoria del CNEL, la liquidazione del suo patrimonio e la riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei Conti oltre che per tutti gli adempimenti conseguenti alla soppressione. Infine, si prevede l’immediata entrata in vigore di tali previsioni, a differenza di altre parti della legge costituzionale (art. 40, ddl cost. AC 2613).

¹ Camera – XVII Legislatura – Disegno di legge n. 263 ecan e *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*



3. La motivazione governativa dell'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, è riassumibile nell'osservazione che "Tale organo ha [...] prodotto un numero ridotto di iniziative parlamentari e non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali che in origine ne avevano giustificato l'istituzione"².

Un accenno all'esigenza di intervenire sull'art. 99 Cost., emergeva già dalla Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2013: invero, a proposito del CNEL, può leggersi che "la Commissione ha condiviso una valutazione negativa della sua attuale configurazione. Per alcuni il CNEL dovrebbe essere oggetto di un'ampia riforma, per altri dovrebbe invece essere soppresso"³.

4. La mancata rispondenza del CNEL alle aspettative legate alla sua istituzione è affermazione assai condivisa e risalente⁴. Io stesso ho osservato in altra sede (e ritengo qui di ribadire) che "Il ritardo nell'attuazione del CNEL, assieme alla diffusa sfiducia (se non aperta diffidenza) circa la sua idoneità ad assolvere convenientemente i compiti affidatigli, hanno finito per emarginarlo nella rappresentanza di interessi, che ha trovato altri strumenti, più o meno formali, ma efficaci, per influenzare gli organi di governo (si pensi, ad es., al ruolo svolto, in passato, dalla **concertazione** tra governo e parti sociali nella determinazione degli indirizzi di politica economica). Il risultato è quello di un organo che, come tante altre istituzioni pubbliche o private, espone gli esiti di una pur pregevole e intensa attività di studio e di riflessione sui temi economico sociali, ma che non costituisce certamente un interlocutore più ascoltato di altri per la soluzione dei problemi in materia. Non è casuale che il suo ridimensionamento numerico, sul finire del 2011, sia stato accettato senza troppi contrasti"⁵.

Invero, la prima legge ordinaria di disciplina del CNEL⁶ arrivò con dieci anni di ritardo rispetto all'approvazione della Costituzione; nel 1986⁷ fu abrogata e sostituita da una nuova legge che prevedeva una più ampia presenza di esperti rispetto ai rappresentanti delle categorie produttive, oltre ad affidare all'istituto nuove funzioni di consulenza e di studio. Nel 2000, la composizione del Consiglio fu ulteriormente integrata con rappresentanti del cd

² Così la Relazione a Disegno della legge governativa presentata alla Senato (Assemblea Senato - XVII Legislatura - Disegno della legge n. 429)

³ Commissione per le riforme costituzionali, sentenza con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2013 - *Relazione finale* (7 settembre 2013), p. 7

⁴ Per un'ampia cognizione critica, v. Luciano Veneta, *Sub A* 99, n. *Commentario della Costituzione*, annotato da Antonino Banca e con nota di Antonio Pizzosso, *Gli organi ausiliari. La magistratura* (Tomo I), Zanichelli Editore Bologna - Edizione di Febbraio 2011, pp. 115-116

⁵ M. Scalfari, *Altri organi*, cap. VIII de manna e *Diritto pubblico* a cura di F. Modugno, Torino, Giappichelli, 2012, 49

⁶ Legge 5 gennaio 1957, n. 33 (*Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*)

⁷ Legge 30 dicembre 1986, n. 936 (*Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*)



“terzo settore”⁸. Nel 2011, si decise di dimezzare il numero dei membri del CNEL⁹. Tutti questi interventi legislativi, tuttavia non sono stati in grado di rafforzare l’incisività della sua azione.

Tra i detrattori del Consiglio quando non si liquida rapidamente la questione limitandosi ad affermare apoditticamente la tardività della soppressione del CNEL¹⁰ o la sua inutilità¹¹ si pone in luce lo scarso rendimento delle sue attività, non l’inattività¹². Ma è un argomento che, francamente, non mi sento di condividere: *mutatis mutandis*, sarebbe come abolire la possibilità di avanzare proposte d’iniziativa popolare perché è pressoché impossibile che siano approvate dalle Camere.

5. La questione da risolvere a proposito del CNEL (come di qualsiasi pubblica istituzione) è se vi sia una *funzione* cui debba assolvere, come questa possa essere convenientemente svolta e se vi siano degli strumenti alternativi per svolgerla.

Ora al riguardo le risposte sono assai differenziate. Da un lato, possiamo osservare che, a seguire quanto ha sottolineato la Corte costituzionale in una pronuncia del 1989, la funzione alla quale sono preordinati gli organi ausiliari è quella di “di assicurare il più corretto o di agevolare il più efficiente svolgimento delle funzioni di altri organi”¹³. Se gli altri organi sono del tutto indifferenti a quel che dicono gli organi ausiliari certo si può concludere nel senso dell’abolizione del CNEL.

D’altra parte si sottolinea che non si deve invocare il mantenimento del CNEL come una sorta di intervento paternalistico. Le forze sociali devono trovare da sole le modalità di adeguare la propria azione al nuovo assetto dei rapporti sociali ed economici, “senza la necessità di essere assistite (...) da istanze “terze” depositarie istituzionalmente della ragione e della saggezza”¹⁴. Ancora più reciso il giudizio di chi nega la possibilità di sopravvivenza di istituzioni intermedie nel quadro di un’articolata strutturazione della rappresentanza: “Quando (...) ci si è trovati di fronte ed è

⁸ Legge 7 dicembre 2000, n. 383 (*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*)

⁹ Decreto legge 6 dicembre 2010, n. 20 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità ed il consolidamento dei conti pubblici*), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2010, n. 24. In dottrina, è stata sostenuta l’incostituzionalità del decreto da M. Esposito, *Osservazioni critiche a margine della riforma del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro*, in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, vol. I, Bari, Cacucci, 2012, pp. 38 ss.

¹⁰ R. Biondi, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in [http://www.astridonline.it/letrasf/Note e con/Biondi Astrid Il problema non sono le regioni 17 03 14.pdf](http://www.astridonline.it/letrasf/Note%20e%20con/Biondi%20Astrid%20Il%20problema%20non%20sono%20le%20regioni%2017%2003%2014.pdf) (8 marzo 2014).

M. Di Amico, *Una riforma irragionevole?*, in www.federalismi.it, n. 8/2014 (<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=24812&dpath=document&dfile=15042014160338.pdf&content=Una+riforma+irragionevole?+dottrina+>); M. Anselmi, *La luce e l’ombra*, in www.confronti costituzionali.eu (4 aprile 2014).

¹¹ F. Cemen, *Perché il Cnel è fuori tempo*, *L’Unità*, 4 aprile 2014. “Adesso a me ameno del’organo base aveva e che deve e 4 p o p o s e d e g g e p o d o e n s e s s a n ’ a n n i n e m e d i p e s e s g o n e s s a n s e p o s a m a n e g g e S d a c n d a n n o c h e a v a v e s a a n a e v a n e c a p a c i d e n z a d e C n e n e d e c s o n p a m e n a e n q e e d e a p o c a, a a v e s o s o p a e e e s e o s s e v a z o n, p m a c h e e s e p o p o s e d e g g e; e p p e, a n c h e a v o e d a c e d o a c c o, a b e n v e d e e p e a b e n c h e d e e a n o p a a m e n a d e o d e ’ a o e (a e a a m e n o n a p o v a) o, s e s v o e, a g s e s s c d e P a a m e n o o d e g p p a a m e n a, p e s s o c h e v d a n c h e ’ n c d e n z a d e e d e e d e e e a b o a z o n d e C n e, e s a a m o m o o b a s s a” A c n d a d s n e s s ’ a v à d e C N E L p o s s o n o n v e n s n e e s o d e ’ a d z o n e d e s o a a e P e s d e n e, A n o n o M a z a n o, n e C o s o d e ’ n d a g n e c o n o s c v a a S e n a o (v R e s o c o n o s e n o g a c o d e a s e d a a n m e d a n a d m a e d i 27 m a g g o 20 14, p p 3 s s) S v p e G M a c c o a, *La soppressione del CNEL nel progetto Renzi: sia sciolto ... a meno che ...!*, in [http://www.astridonline.it/Dossier r/Studi r/Note e con/Macciotta ASTRID Cnel 7 aprile 2014.pdf](http://www.astridonline.it/Dossier%20r/Note%20e%20con/Macciotta%20ASTRID%20Cnel%207%20aprile%202014.pdf), (7 aprile 2014).

¹² Così, Cozzani, 4 giugno 1989, n. 406.

¹³ Ade e Anzoni Demm, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva* in [http://www.astridonline.it/Dossier r/Studi r/Anzoni ASTRID rif cos 28 aprile 2014.pdf](http://www.astridonline.it/Dossier%20r/Studi r/Anzoni%20ASTRID%20rif%20cos%2028%20aprile%202014.pdf) (28 aprile 2014).



la nostra epoca – al tempo della disintermediazione della rappresentanza, della crisi dei partiti politici e dei sindacati come primi mediatori rappresentativi, e dunque della trasformazione del rappresentare e dell'appartenere verso un regime sociale liquido, individualistico e multi identitario, plurale e deideologizzato, si è invocata l'importanza del Cnel, come soggetto voluto proprio per svolgere la funzione di «facilitatore» dei rapporti, delle relazioni e delle decisioni tra economia e società. Ma la crisi della rappresentanza, anche istituzionale, basata sull'intermediazione ha tolto dal tavolo pure questa opzione¹⁵. Ancor più drasticamente è stato osservato che il CNEL rappresenta un “residuo di un tempo che fu e che – con i suoi richiami alle categorie – non può tornare”¹⁶.

Ma neanche queste ricostruzioni appaiono soddisfacenti per chi coltiva ancora quella che forse è un'illusione: che sia necessario ricostruire con modalità adeguate ai tempi le sedi di intermediazione della rappresentanza. A meno di non coltivare un'altra illusione, paventata tempo fa da Giuseppe De Rita, che “per governare basti un'ulteriore verticalizzazione delle procedure decisionali”, con la seria possibilità che le forze sociali siano assoggettate ad una “prigione in logiche puramente vertenziali”¹⁷.

Ciò potrebbe anche non implicare, come è sostenuto da qualcuno, il mantenimento di una previsione costituzionale sul CNEL¹⁸.

Nel senso di un mantenimento del CNEL, ma a patto di una profonda revisione di quanto attualmente previsto, è la posizione di chi ritiene il persistere di una funzione pubblica alla quale si debba in qualche modo dare risposta, si tratta della funzione di “moderazione del conflitto sociale”, ritenuta indispensabile per la riduzione della temperatura dello scontro, quando questa sia eccessivamente elevata¹⁹. “Per moderazione, è bene precisare, deve intendersi la ricerca di prospettive condivise nel medio e nel lungo periodo, al riparo dalle polemiche e dagli scontri contingenti degli interessi. Si tratta di una prestazione essenziale nelle democrazie pluralistiche, che possono funzionare bene solo a temperatura media: non troppo elevata, cioè, altrimenti esploderebbero per eccesso di conflittualità; non troppo bassa, altrimenti imploderebbero per difetto di partecipazione. Va da sé che una prospettiva di questo genere

⁵ F. C. emen, *Perché il Cnel è fuori tempo*, c.

⁶ B. Ca. av. a, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, n. www.federalismi.it, n. 22/2014, (http://www.federalismi.it/App/FilesPDF.cfm?dpath=document\editoriale&file=EDITORIALE_27112014011000.pdf&content=Questioni+di+metodo+e+questioni+di+contenuto+nelle+riforme+costituzionali+e+elettorali&content_auth=Beniamino+Caravita)

⁷ G. De R. a, *Introduzione a I Consigli economici e sociali in Europa Ruolo e prospettive*, Napo, Es, 1999, p. 9

⁸ Osse. va, n. a., C. F. sa. o, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, n. http://www.astridonline.it/Dossier_1/Note_e_con/Fusaro_ASTRID_commento_al_ddl_cost_4_aprile_2014.pdf, g. a. do. a. CNEL ed. a. a. s. a. s. o. p. p. e. s. s. o. n. e, “an. o. p. ù. n. n. con. es. o. comp. es. s. vo. d. semp. caz. one. deg. asse. s. z. ona. (n. ovo. b. came. a. smo, decos. z. ona. zzaz. one. de. 'en. e. d. a. ea. vas. a, n. on. e. s. on. d. com. n) – p. ma. sa. à. meg. o. sa. à. Se. na. spec. e. d. cen. o. s. d, dove. s. n. con. no. e. coope. no. a. a. ce. ca. d. na. pa. a. o. ma. conosc. va. com. ne. mp. end. o, ca. ego. e. p. od. ve. e. s. ndaca, p. ò. esse. e, non. s. vede. p. op. o. pe. ché. esso. debba. ave. e. o. man. ene. e. na. a, n. en. e. p. od. meno. che, d. «o. gano. d. evanza. (o. d. evo. cos. z. ona. e)» (con. a. a. pompa. e. g. one. che. ango. nev. ab. men. e. compo. a) Anche. q. se. è. à”

⁹ M. L. can, n. A. de. a. p. esen. az. one. de. b. o. d. Me. cc. o. R. n, *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Scritti e discorsi (1947-1959)*, p. 7 (<http://www.aico099/tes/A-convegno-Rn.pdf>)



presuppone la condivisione delle parti sociali e la costruzione di un modello che chiami al CNEL le forze migliori e più attive di ciascuna di esse”²⁰.

In questo stesso ordine di idee, si è espresso chi ha sottolineato l’opportunità di un rinvio e di un esame separato della revisione del CNEL²¹.

Infine, val la pena di ricordare il dibattito promosso nell’ambito della rivista *Queste istituzioni* ove fra l’altro si propone, al fine di “riequilibrare la visione a breve che è propria della politica del giorno per giorno, alimentata dalle necessità degli appelli all’elettorato e dalla comunicazione che veicola questi appelli (...) e la visione a lungo che dovrebbe essere a fondamento di una direzione forte della società e delle strutture statali che manca del tutto nel nostro paese condannato ad essere una «Repubblica del non fare» da una serie di fattori storici difficili da rimuovere”²², l’istituzione di un Consiglio Economico, Sociale e Ambientale a somiglianza di quello francese, rifuggendo però da una composizione pletorica dell’organo.

6. Queste mi sembra siano state le posizioni più rilevanti nel sia pur esiguo dibattito avviatosi sull’abolizione del CNEL.

Da parte mia vorrei aggiungere un’ultima osservazione con riferimento ai poteri del Commissario straordinario ex art. 39, primo comma, ddl cost. AC 2613, che mi paiono del tutto indefiniti in ordine a “tutti gli adempimenti conseguenti alla soppressione”. Spetterà al Commissario anche la decisione su quale istituzione dovrà occuparsi della “raccolta e aggiornamento dell’Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico, con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello, predisponendo una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale”? In presenza di una così generica disposizione costituzionale di imputazione di competenze, si può pensare che attraverso di essa si ponga una deroga alla riserva di legge ex art. 97 Cost. in materia di organizzazione dei pubblici uffici?

²⁰ Così, ancora, M. Luciani, *Sul d.d.l. cost. recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione”* n http://www.astridonline.it/Dossier_r/Studi_ric/Commento_Luciani.pdf (marzo 2014).
Ma v. p. e M. Esposito, *Qualche riflessione a partire dal d.d.l. di revisione costituzionale A.S. 1429 (Renzi-Boschi)*, n http://astridonline.it/Dossier_r/Studi_ric/Esposito_ASTRID_rifcos_maggio_2014.pdf (2 maggio 2014).

²¹ In questo senso, F. Bassanini, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, n *Astrid Rassegna*, n. 6/2014 (http://www.astridonline.it/Dossier_r/Studi_ric/Bassanini_ASTRID_rifistgov_Renzi.pdf) “La soppressione del CNEL è però da tempo a’ordine del giorno, ma è nata e si è sviluppata in modo da non essere mai stata una vera e propria alternativa. La soppressione del CNEL, ma con il presupposto di non modificare il sistema di governo “e viceversa” e per il fatto che, se si potesse, si dovrebbe abolire il CNEL. Va tuttavia ricordato che, in Italia, se è difficile sopprimere gli enti inutili, è ancor più difficile mantenere l’impegno di riformarli, una volta «scampato il pericolo» di una loro soppressione”

²² Così S. Roscetta, *E se invece del CNEL pensassimo al Consiglio Economico, Sociale e Ambientale?*, n http://www.questeistituzioni.it/se_cnel_arrivasse_consiglio_economico_sociale_ambientale_1737 (23 aprile 2014).



DIBATTITO APERTO SUL DIRITTO
E LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE
E TV CIRCOLI COSTITUZIONALI

127

