SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1511)

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori PASQUINO, RIVA Massimo, ALBERTI, RUSSO, PINGITORE, GOZZINI, ULIANICH, ONGARO BASAGLIA, MILANI Eliseo, FIORI, LOPRIENO, CAVAZZUTI, ENRIQUES AGNOLETTI, ANDERLINI, LA VALLE e NAPOLEONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 OTTOBRE 1985

Abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione e soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

ONOREVOLI SENATORI. — Dieci anni fa Umberto Terracini, che pure era stato uno dei padri dell'articolo 99 della Costituzione (sua fu la formulazione accolta dalla Sottocommissione ed inserita nel progetto di Costituzione), ritenne inevitabile la definitiva soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro - CNEL (*L'Espresso*, 2 marzo 1975), essendo ormai evidente che il Consiglio altro non era se non « pura parvenza inoperosa e parassitaria » (*Corriere della Sera*, 22 dicembre 1977). Negli stessi anni in cui prendeva l'avvio il processo di riforma del Consiglio, insigni giuristi di diverso orientamento politico e culturale confermavano l'amara conclusione di Terracini: per Arturo Carlo Jemolo l'unica riforma percorribile era la semplice soppressione (*La Stampa*, 28 febbraio 1975); per Gino Giugni un CNEL rinnovato e rilanciato sarebbe divenuto una sorta di terza Camera, senz'altro da evitare, tanto che l'unica via d'uscita sarebbe la sua soppressione, come organo costituzionale o paracostituzionale (*La Stampa*, 2 febbraio 1975). A tanti anni di distanza, dinanzi al fatto che la riforma del CNEL ancora non si è fatta e che ormai si inserisce in un più ampio orizzonte di riforme istituzionali, è difficile non confermare queste autorevoli opinioni.

Già il dibattito alla Costituente lasciava intravedere incertezze ed ambiguità sui compiti che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro avrebbe dovuto assolvere. Mentre Mortati ipotizzava che il « Consiglio economico nazionale » dovesse funzionare come collegio arbitrale nelle controversie di carattere economico, avendo pure la potestà di ratificare i contratti collettivi di lavoro, l'onorevole Laconi scorgeva in tale organismo i rischi propri di « una concezione di tipo corporativo »; mentre molti interventi enfatizzavano l'attività consultiva del CNEL, Einaudi avvertiva il pericolo che per tale via si potesse assorbire del tutto la funzione consultiva del Consiglio di Stato. Com'è noto, tanto la Sottocommissione per la Costituzione quanto l'Assemblea raggiunsero un accordo con il

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1750)

rinvio alla legge ordinaria della determinazione dei compiti, della composizione, delle procedure di formazione e di funzionamento del CNEL, e ciononostante l'onorevole Corbino propose in Assemblea la soppressione dell'articolo, « osservando che in Italia già esistevano parecchi organi consultivi, i quali avevano dato ottime prove ed esercitato in pratica una vera collaborazione con il Parlamento e con il Governo, mentre il largo potere d'inchiesta di cui avrebbero goduto le Camere appariva sufficiente a far sì che il Parlamento avesse tutti i mezzi occorrenti a condurre le necessarie indagini in materia economica » (« La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori », a cura di Falzone-Palermo-Cosentino, p. 181).

Nell'articolo 99 c'erano dunque le premesse per le difficoltà che il CNEL avrebbe incontrato dopo la legge istitutiva del 5 gennaio 1957, n. 33.

Per questo non è sufficiente, per superare lo stato di *impasse* in cui il Consiglio si è trovato fin dalla sua nascita, pensare ad un riaggiustamento della legge istitutiva; nè certamente può bastare la micro-riforma proposta dalla Commissione per le riforme istituzionali, che si è accontentata di suggerire l'inversione nel primo comma dei termini « esperti » e « rappresentanti delle categorie produttive ». Non crediamo però che i magri risultati conseguiti dalla « Commissione Bozzi » su questo oggetto siano addebitabili — com'è nel caso di molti altri istituti — all'incerta volontà politica della maggioranza dei suoi componenti. Il fatto è — a nostro avviso — che l'articolo 99 non è seriamente riformabile, se non a prezzo di una grave alterazione dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso, e non per nulla ci è sembrato doveroso richiamare gli autorevoli pareri che vedevano nella sua soppressione l'unica realistica via d'uscita.

La riflessione deve necessariamente prendere le mosse dall'interrogativo radicale sull'utilità del Consiglio nell'equilibrio di poteri e di istituzioni che caratterizza la Costituzione italiana. Fermo restando, ovviamente, che non basta dimostrare la non dannosità dell'istituto per giustificarne la sopravvivenza: basterebbe a questo proposito ricordare che ogni anno lo Stato italiano spende più di sei miliardi di lire per il funzionamento del CNEL (molto di più, ad esempio, di quanto spenda per il Consiglio superiore della magistratura)! Ma, oltre questa banale considerazione economica (che si accompagna al sospetto che il CNEL serva soprattutto a collocare in un ruolo di fatuo prestigio autorevoli personaggi del mondo politico o sindacale privi ormai di altre funzioni), resta il fatto che la domanda crescente di semplificazione e di trasparenza degli assetti istituzionali — che trova tante difficoltà ad essere accolta nei suoi momenti più rilevanti (qual è innanzitutto l'opzione monocamerale per il Parlamento) — non può tollerare la presenza di istituzioni dai confini incerti che, pur non combinando nulla di male, possono accrescere la confusione sui rapporti intercorrenti tra dinamiche sociali, autonomia contrattuale dei sindacati, pubblica Amministrazione e Parlamento.

Non ci stupisce, d'altronde, che la Commissione per le riforme istituzionali non sia riuscita (come pure il Governo, in sede di presentazione del disegno di legge di riforma del CNEL) a proporre soluzioni convincenti per il futuro del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Una delle carenze più clamorose dell'intera vicenda della Commissione è infatti la completa sottovalutazione — fin dai dibattiti parlamentari che, sul finire della VIII legislatura e all'inizio della IX, ne portarono all'istituzione — dei problemi inediti posti dal governo dell'economia, in una fase caratterizzata da una prolungata e strutturale crisi economica, da una fortissima internazionalizzazione dei processi produttivi, finanziari e di innovazione tecnologica, dalla crisi di funzionamento e di identità degli istituti dello Stato sociale e dalla crisi di rappresentanza e di legittimità che investe il mondo sindacale e delle professioni non meno del mondo politico. Seguendo il filo di questo ragionamento si tocca dunque uno dei nodi più intricati dell'intero dibattito istituzionale: quali istituti, quali meccanismi, quali garanzie sono necessari per assicurare alla col-

lettività uno sviluppo equo e razionale delle proprie potenzialità, facendo i conti impietosamente con la limitatezza delle risorse disponibili su scala planetaria e con i vincoli internazionali, ma non per questo accettando supinamente l'emarginazione degli strati più deboli della società, magari in nome di una fiducia aprioristica nelle facoltà taumaturgiche del mercato.

A cosa può servire, dunque, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro? Potrebbe limitarsi ad essere uno strumento consultivo, per il Governo e per il Parlamento. L'esperienza insegna però che, mentre questo compito non è stato assolto, si è raggiunto il risultato opposto di deresponsabilizzare le altre istituzioni dal compito di primaria importanza di organizzare l'acquisizione e la verifica delle informazioni indispensabili alla loro attività. La carenza degli apparati informativi del Governo e del Parlamento italiani è nota, soprattutto se si osa il paragone con altre grandi democrazie occidentali: se ne è parlato in sede di « Commissione Bozzi », e se ne parla quasi ogni anno quando la Camera ed il Senato si riuniscono per approvare i rispettivi bilanci interni. Sembra però che non tutti colgano la sostanza, che non è tanto legata ad un astratto criterio di efficienza, quanto alla capacità per le istituzioni centrali dello Stato di esercitare in piena autonomia il proprio ruolo politico. Il Parlamento in Italia dipende, per quanto riguarda le informazioni necessarie al proprio lavoro, da quanto la pubblica Amministrazione può o vuole far conoscere: una pubblica Amministrazione in cui il segreto d'ufficio è ancora la regola generale; una pubblica Amministrazione in cui lottizzazioni partitiche e pratiche di sottogoverno hanno provocato guasti e distorsioni che ne minano profondamente la credibilità. Eppure, chi ha presente lo stato di crisi che coinvolge tutti gli strumenti del sindacato ispettivo e persino l'attività d'inchiesta delle assemblee parlamentari, non può non scorgere quanto le potenzialità del Parlamento siano compresse dalla carenza e dalla inattendibilità delle informazioni disponibili. E se ora abbiamo posto l'accento sui problemi del Parlamento, non altrimenti si dovrebbe dire per il Governo, che dovrebbe poter acquisire e verificare le informazioni anche al di là delle ordinarie strutture burocratiche della pubblica Amministrazione, e che dovrebbe in ogni caso dotarsi di una strumentazione idonea alla verifica costante dell'attuazione del programma.

L'attività di raccolta e di verifica delle informazioni da parte del Governo e del Parlamento è dunque strutturalmente conflittuale, essendo destinata nel secondo caso a consentire — oltre all'ordinaria attività legislativa — un penetrante controllo proprio sul Governo e sull'attuazione del suo programma. È già questa, ci sembra, una ragione sufficiente per dubitare che un solo organismo — il CNEL — possa assolvere a questa funzione per ambedue i « committenti », in una materia così delicata qual è il campo economico-sociale. È meglio — anzi: è indispensabile ed urgente — che tanto il Governo quanto il Parlamento affrontino autonomamente questo problema.

Non è necessario a nostro avviso contestare l'ipotesi di attribuire al CNEL funzioni di arbitrato nelle relazioni sociali. I rischi di una involuzione neo-corporativa, già presenti secondo alcuni nei tentativi di concertazione operati dal Governo negli ultimi anni, sarebbero certamente accentuati: d'altronde, per quale ragione una simile attività arbitrale dovrebbe funzionare (se non nel caso di una compressione autoritaria dell'autonomia sindacale), se persino lo schema previsto dall'articolo 39 non ha mai trovato attuazione? Ma andando oltre ci sembra che l'ipotesi di affidare al CNEL un fondamentale ruolo di supporto per la concertazione di politiche economico-sociali abbia un triplice effetto negativo. Innanzitutto quello di deresponsabilizzare il Governo per le proprie scelte politiche, che invece deve compiere sotto la vigilanza e il controllo del Parlamento e sottoporre al giudizio degli elettori senza l'ipocrita foglia di fico del ruolo tecnico del CNEL. In secondo luogo, quello di operare una rimozione della vera ragione del fallimento di tanti tentativi di concertazione, cioè dell'incapacità politica di tracciare credibili linee

di programmazione economica, che siano di indirizzo per la pubblica Amministrazione, per le imprese pubbliche e per gli operatori privati. Infine, quello di accelerare la mutazione genetica del sindacato, che si trasforma progressivamente da organizzazione di massa rappresentatrice degli interessi dei lavoratori dipendenti e dei disoccupati (essendo certamente, in questo senso, portatrice anche di interessi dell'intera collettività) ad istituzione corresponsabile delle politiche economiche e delle scelte amministrative. Proprio in questo periodo nel sindacato si riflette sui guasti prodotti dalla frenesia partecipativa, che ha portato i rappresentanti delle principali confederazioni in centinaia di consigli d'amministrazione, comitati di gestione e organismi paritetici ai più diversi livelli: riprendere la riflessione sulla « cultura del conflitto » non vuol dire per forza enfatizzare il massimalismo sindacale, o negare la responsabilità che le forze sociali hanno in ogni caso per le grandi opzioni delle collettività, ma piuttosto valorizzare la dinamica di volontà ed interessi in contrasto che ricercano una sintesi tra loro, e rafforzare i meccanismi di partecipazione e di coinvolgimento dei lavoratori nelle politiche sindacali, purtroppo oggi sempre più spesso ridotte ad attività degli « stati maggiori ».

Infine, circa la partecipazione del CNEL all'attività legislativa, nel sistema italiano sono già numerosi i soggetti abilitati all'iniziativa legislativa, e il problema non è certo la loro varietà, quanto piuttosto il funzionamento dell'intero *iter* legislativo. In altre parole, il problema serio ed urgente è quello di garantire una rapida procedura di esame ai disegni di legge d'iniziativa popolare (che oggi in linea di massima vengono abbandonati negli archivi parlamentari), attraverso i quali possono partecipare direttamente all'attività legislativa anche soggetti diversi dalle forze politiche: sindacati, associazioni, movimenti di base. Un altro spazio da rafforzare e valorizzare è quello dell'iniziativa legislativa regionale, per le materie di competenza. Ma il CNEL a quale titolo dovrebbe conservare l'iniziativa legislativa? Per la sua competenza specifica? Ma davvero qualcuno pensa che sia possibile astrarre la competenza tecnica dai rapporti sociali (che sarebbero conflittuali dentro e fuori il CNEL) e dai rapporti politici (che si dialettizzano nel Parlamento)?

La riforma più semplice, la più credibile, quella con minori rischi e ambiguità, è davvero la soppressione dell'articolo 99. L'intero disegno di riforma istituzionale ne guadagnerebbe in serietà, e non vediamo chi potrebbe pagarne qualche prezzo, se non i membri di un organismo che sembrerebbe autoperpetuarsi perdendo in dignità (e facendola perdere ai suoi componenti). Aveva ragione Gino Giugni, nel citato articolo del 1975, ad invitare i componenti del CNEL alle dimissioni, come primo atto serio e lodevole di « autoriforma ».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Articolo unico.

L'articolo 99 della Costituzione è abrogato.