



CNEL: UN PARTO LUNGO 60 ANNI

*L'architettura istituzionale sulla quale si regge la Repubblica, una
nitida visione dell'economia e della società.*

A cura di Giuseppe Gallo



LUNGIMIRANZA COSTITUZIONALE E RESISTENZE POLITICHE: LE COORDINATE DI UNA STORIA

Il CNEL, e l'articolo 99 della Costituzione che gli conferisce legittimità e rango costituzionale in quanto organo ausiliario, sono l'espressione di un profondo dibattito nell'Assemblea Costituente, precisamente nella terza Sottocommissione della Commissione dei 75 dedicata ai rapporti economici e sociali.

Ne fa fede nella seconda parte della Costituzione, dedicata ai diritti ed ai doveri dei cittadini, il Titolo III che tratta dei rapporti economici e sociali, della loro regolazione e dei principi che la ispirano.

La costituzione, infatti, non stabilisce, soltanto, l'architettura istituzionale sulla quale si regge la Repubblica ma, altresì, una nitida visione dell'economia e della società.

Il CNEL appartiene organicamente a questa visione ed ai suoi principi regolatori e viene pensato come organo di congiunzione e di mediazione fra Rappresentanza politica e Rappresentanza economica e sociale nella quale trova espressione l'intero sistema produttivo del Paese.

Prende, così, forma nella Costituzione una visione quantomai avanzata di democrazia partecipativa nella quale la Rappresentanza politica si completa nel rapporto istituzionale ed organico con la rappresentanza economica e sociale, con i Corpi intermedi della società civile, per costruire la sintesi del bene comune del Paese.

Il clima dell'acceso dibattito costituente, nel quale prevale, pur fra contrasti, un orientamento regolatorio delle dinamiche economiche e sociali, è segnalato, opportunamente, dalla proposta di Amintore Fanfani: "Al **controllo sociale** dell'attività economica pubblica e privata ed al **coordinamento** della legislazione relativa, presiedono (o attendono) Consigli economici

regionali e nazionali costituiti con Rappresentanze professionali e sindacali."

Umberto Terracini propose la formula che l'Assemblea Costituente approvò: "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 gli altri compiti che gli vengano, legislativamente, attribuiti."

Meuccio Ruini, Presidente della Commissione dei 75, trovò la sintesi del nome: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Il Comitato dei 18, con il compito di definire il testo costituzionale, formulò l'art. 99 approvato dall'Assemblea Costituente il 25 ottobre 1947.

Il CNEL portava, così, a compimento i primi tentativi di raccordo fra Rappresentanza politica ed interessi economici e sociali, avviati all'inizio del XX secolo attraverso il Consiglio Superiore dell'Industria e del Commercio ed il Consiglio Superiore del Lavoro.

L'articolo 99 definiva, con precisione i compiti:

- "È **organo di consulenza** delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalle leggi";
- "Ha l'**iniziativa legislativa** e può contribuire all'elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalle leggi."

Definiva, egualmente, la composizione: è composto, nei modi stabiliti dalla legge, da esperti e da rappresentanti delle categorie produttive, secondo l'importanza numerica e qualitativa.



Il CNEL viene istituito, in attuazione dell'articolo 99 della Costituzione, dalla legge n. 33 del 5 gennaio 1957, dopo più di sette anni dalla presentazione del relativo disegno di legge e dopo quasi dieci anni dalla delibera della Costituente!!!

Le motivazioni, per nulla credibili, chiamavano in causa l'assenza di motivi di urgenza.

In realtà, i gravi slittamenti temporali rinviavano alle resistenze, già emerse in Costituente, in merito alla sua:

- **Istituzione,**
- **Legittimazione costituzionale,**
- **Compiti,**
- **Composizione.**

Una pregiudiziale originaria, un peccato originale mai cancellato, destinati ad accompagnare tutta la storia del CNEL e a limitarne le straordinarie potenzialità!!!

Particolare attenzione merita, nella legge istitutiva del 1957, la composizione del CNEL definita all'articolo 2: 79 membri di cui 59 rappresentanti delle categorie produttive (25 in rappresentanza dei lavoratori dipendenti, 13 dei lavoratori autonomi, 19 delle imprese, 2 degli Enti pubblici nazionali previdenziali) e 20 esperti. Emerge, con chiarezza, la preponderanza numerica dei rappresentanti dei lavoratori dipendenti rispetto alle altre categorie produttive in coerenza con l'attenzione non solo al lavoro come fondamento della Repubblica ma, altresì, al valore etico della persona ed alla rimozione degli ostacoli che impediscono la compiuta partecipazione del lavoro alla vita del Paese in tutte le sue manifestazioni.

L'articolo 3 della Suprema Carta, al comma 2, la formula con grande efficacia e suggestione.

“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.”

“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto.” (Art.4, comma 1)

Una lettura sinottica degli articoli della Costituzione dedicati al lavoro, dell'articolo 99 (CNEL) e dell'articolo 46 (partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa) consente di apprezzare l'ampiezza della visione partecipativa che prende forma nella relazione sostanziale fra democrazia politica e democrazia economica e nel raccordo istituzionale fra Rappresentanza politica e Rappresentanza economica e sociale.

Il grande sforzo di sintesi dei Padri Costituenti, la profonda convinzione maggioritaria che la democrazia partecipativa fosse in grado di contrastare i rischi di formalismo della democrazia rappresentativa, portandola a compimento nella concreta quotidianità dei rapporti economici e sociali, non appena affrontò il mare aperto dei rapporti di potere ebbe vita difficile.

Già la Legge istitutiva del 1957 non prevedeva l'**obbligatorietà** della richiesta di pareri al CNEL, da parte delle Camere e del Governo, sulle materie definite e neppure il loro carattere **vincolante**.

D'altro canto l'iniziativa legislativa non poteva essere esercitata su materie per le quali il CNEL aveva già espresso un parere; qualora il Governo avesse già presentato un disegno di legge; per leggi costituzionali, tributarie, di bilancio, di ratifica di trattati internazionali.



A ben vedere la volontà di potenza della Rappresentanza politica, che si manifesta come volontà di autosufficienza, ha operato dall'istituzione del CNEL frenando, distorcendo, fiaccando la dialettica fisiologica e feconda che la Costituzione disegnava in riferimento ai rapporti fra Rappresentanza politica e Rappresentanza economica e sociale.

Questa è la resistenza costante che ha impedito al CNEL di dispiegare compiutamente le sue potenzialità costituzionali, al di là delle critiche via, via motivate con l'inefficienza, i costi, il cambiamento dell'economia e della società, il crescente potere sindacale che non aveva più bisogno del CNEL.

Le vicende **dell'autoriforma del CNEL**, iniziata con la discussione interna e l'insediamento del Comitato di riforma, nel gennaio 1977, vent'anni dopo la Legge istitutiva, lo conferma. Nel 1980 il Comitato presenta il Progetto di riforma all'Assemblea che lo approva all'unanimità. Il Progetto diventa il Disegno di legge che il 9 giugno 1982 il Presidente del Consiglio Spadolini presenta al Senato. La discussione si protrae per anni poiché la riforma del CNEL è parte di un complessivo disegno di riforme istituzionali.

La Legge n. 936 di riforma del CNEL entra in vigore il 30 dicembre 1986, dieci anni dopo l'inizio del processo trent'anni dopo la Legge istitutiva che viene abrogata.

Peraltro, l'autoriforma che, in apparenza, manifesta rispetto per la capacità auto regolativa del CNEL, nella sostanza esprime il **disinteresse** della Rappresentanza politica che non ritiene di doversi

impegnare in un dibattito serio ed approfondito sulle funzioni e sul futuro di un organo costituzionale!

La riforma:

- amplia la composizione: 111 componenti più il Presidente di cui 99 rappresentanti delle categorie produttive (44 per il lavoro dipendente, 18 per il lavoro autonomo, 37 per le imprese);
- estende le attribuzioni in sede consultiva per Camere, Governo, Regioni:
 - valutazioni e proposte sui più importanti temi di politica e programmazione economica e sociale;
 - esame della Relazione previsionale e programmatica;
 - approvazione dei Rapporti sull'andamento del mercato del lavoro;
 - analisi semestrale della congiuntura economica;
 - indagini e valutazione delle politiche esame delle politiche comunitarie;
 - proposte e osservazioni e di propria autonoma iniziativa;
- conferma il potere di iniziativa legislativa;
- potenzia le **funzioni informative**: Archivio nazionale dei CCNL, Banca dati sui processi migratori, Banca dati sul mercato del lavoro.

Restano le pregiudiziali negative sulla richiesta al CNEL di pareri obbligatori e vincolanti sulle materie di sua competenza e sulla sua facoltà di formulare valutazioni e proposte in merito allo stato di attuazione delle leggi di indirizzo economico e sociale.



La Riforma del 1986 non rappresenta il colpo d'ala che il CNEL attendeva dalla nascita!!!!

Che cosa è mancato?

È mancata la condivisione profonda del modello di democrazia partecipativa disegnato dalla Costituzione.

È mancata, conseguentemente, la volontà politica di creare un'architettura istituzionale capace di realizzarlo, dargli stabilità e continuità nel tempo.

È mancata la visione organica del rapporto triangolare fra strategia del Governo, ruolo consultivo del CNEL, ruolo negoziale delle Parti Sociali sui temi dello sviluppo economico, del posizionamento del Paese nello scenario globale, della giustizia e della coesione sociale.

È mancata una cultura diffusa della partecipazione, a dispetto delle evidenze incontestabili offerte dai risultati straordinari delle politiche di partecipazione e di concertazione, sia Centrali, sia categoriali degli anni novanta del secolo scorso.

La democrazia partecipativa ha funzionato, come estrema risorsa, nelle fasi storiche emergenziali, quando crolla la prima Repubblica; quando nel settembre 1992 l'Italia esce dall'Accordo di cambio europeo, la lira svaluta del 30% ed i Bot a tre mesi pagano un tasso di interesse del 18% per evitare il default; quando senza gli Accordi di concertazione del luglio 1992/1993 e senza politica dei redditi l'Italia non sarebbe entrata nell'Euro in condizioni di sostanziale equilibrio sociale. Quando interi settori produttivi vengono ristrutturati con lo stesso metodo.

Poi, passata la tempesta, la democrazia partecipativa diventa un lusso e viene abbandonata.

Per queste ragioni il CNEL, dopo la riforma del 1986, non ha trovato le condizioni del suo rilancio, nonostante l'onesto, rigoroso, costante lavoro nei limiti delle sue funzioni,

testimoniato dal gran numero di pareri, osservazioni e proposte, rapporti, studi, relazioni e dai 14 disegni di legge presentati nessuno dei quali condotto a buon fine dal Parlamento.

È in questo contesto che emergono, con ritmi e trasversalità politiche via, via crescenti le proposte della delegittimazione costituzionale del CNEL e della sua abolizione.

Esse si manifestarono già negli anni settanta ed all'inizio degli anni ottanta, prima della riforma del 1986: da La Malfa; allo stesso Terracini che, in quanto Presidente dell'Assemblea costituente ne sostenne la nascita; a Mellini, Bandinelli, Pasquino, Pazzaglia, allo stesso Giugni prima di diventare uno dei padri nobili della riforma del 1986.

Divennero una costante delle proposte delle Commissioni di riforma costituzionale, dalla Bicamerale D'Alema (1997) sino al DDL Renzi-Boschi che ha condotto al Referendum del 4 dicembre 2016, accompagnate da una serie di Decreti legge che hanno, via, via dimezzato i componenti dell'Assemblea e azzerato i compensi, con la rinuncia volontaria, per quanto riguarda la Cisl, anche ai rimborsi delle spese sostenute nell'esercizio della funzione di consigliere, di componente del Consiglio di presidenza e di componente delle varie commissioni di lavoro.

Si può, a ragione, sostenere che le resistenze politiche alla piena attuazione del disegno istituzionale della Costituzione sono state ampie, ben oltre il CNEL: dal **Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)** istituito soltanto nel 1958 con la Legge n. 195 del 24 marzo; alle **Regioni** che nascono, con una serie di provvedimenti legislativi, nel 1968, vent'anni dopo l'articolo 5 della Costituzione che valorizza le autonomie territoriali; al **Sistema Sanitario Nazionale** che nasce nel 1978 con la Legge n. 833 del 23 dicembre.



Ma per quanto riguarda il CNEL non ha riguardato soltanto gli slittamenti temporali (dall'istituzione alla riforma) ma il costante depotenziamento dell'impatto politico delle sue funzioni.

Si tratta di una deriva in controtendenza rispetto all'**Europa** laddove molti Paesi hanno assunto il CNEL come modello.

In **Germania** il Consiglio, composto esclusivamente da esperti economici e sociali, continua a svolgere un ruolo di riconosciuto ed apprezzato orientamento della politica economica e sociale del Parlamento e del Governo.

In **Francia** il Consiglio economico, sociale ed ambientale viene consultato dal Parlamento e dal Governo su tutte le materie di sua competenza ed è composto da 233 membri.

Nella U.E. il **Comitato economico e sociale (CESE)** ha compiti consultivi nei confronti delle Istituzioni europee. È composto da 350 membri che rappresentano, proporzionalmente, i 27 Paesi. Esso svolge una riconosciuta **funzione di rappresentanza sociale**. Deve, infatti, "fungere da ponte fra le istituzioni dell'UE e la società civile organizzata: il Comitato promuove la democrazia partecipativa nell'UE e contribuisce a rafforzare il ruolo delle organizzazioni rappresentative della società civile, stabilendo un dialogo strutturato con tali organizzazioni negli Stati membri dell'UE ed in altri Paesi del mondo." Oggi, il Governo motiva la volontà di abolire il CNEL con la proposta alternativa della democrazia diretta.

Si tratta, perlomeno, di una posizione che ha il merito di non ricercare alibi e giustificazioni fittizie, andando al cuore della vera questione sottostante e della posta in gioco: la concezione della democrazia.

La democrazia diretta, così come viene presentata, è certamente alternativa alla **democrazia rappresentativa**

parlamentare (si pensi ai 53.000 iscritti consultati attraverso la Piattaforma Rousseau che impongono ai parlamentari, **esautorandoli**, di non rinviare a giudizio il Ministro degli interni, per limitarci al caso più recente).

Ma è ancor più alternativa alla democrazia partecipativa poiché fondando la legittimazione sul rapporto diretto fra leader, individuale o collettivo, e popolo manifesta insofferenza ed ostilità nei confronti di qualsiasi interposizione o mediazione, quindi nei confronti dei corpi intermedi, della Rappresentanza sociale, della partecipazione e del protagonismo della società civile, non meno che nei confronti del Parlamento, della Presidenza della Repubblica, della Magistratura.

Qui, in questo scarto, si misura la distanza abissale fra la visione della democrazia partecipativa della Costituzione e la concezione della democrazia diretta del Governo.

Mentre la Costituzione vuole un assetto istituzionale stabile, non transitorio né emergenziale, fondato sulla dialettica feconda fra Rappresentanza politica e Rappresentanza economica e sociale, allargando i canali di partecipazione come condizione per la costruzione della pienezza condivisa del bene comune; la democrazia diretta restringe e riduce l'unico canale di vera legittimazione al rapporto diretto fra il leader ed il "suo" popolo, entrando in rotta di collisione sia con la divisione dei poteri, sia con la mediazione sociale.

Il dibattito sul CNEL, dopo 60 anni di resistenze larvate della politica, oggi appartiene al confronto fra due modelli alternativi di democrazia.



LA CISL ED IL CNEL

Ci sono molti legami che danno sostanza al rapporto tra il Cnel e la Cisl. Viene subito alla memoria il lungo mandato presidenziale di **Bruno Storti**, durato tredici anni tra il 1976 e il 1989. Un mandato che ha dato riconoscimento a una candidatura costruita nel corso degli anni in cui Storti è stato segretario della Confederazione fondata da Giulio Pastore.

La Cisl ha sempre riconosciuto e sostenuto, con un impegno costante, il benemerito impegno del Cnel nel lavorare su questioni importanti anche nelle fasi storiche in cui più chiaramente emergevano le fragilità della nostra società civile nella convinzione di una particolare difficoltà, tutta italiana, ad affrontare i veri problemi della vita nazionale, che sono alla base della convivenza civile, per considerare solo le gratificazioni immediate, spesso apparenti, che generano consenso di brevissimo periodo. Del resto per essere consapevoli dei meriti del Cnel è sufficiente rileggere l'introduzione di Bruno Storti alla raccolta delle pronunce che riassumono i primi trent'anni di attività. Testimonianze di un lavoro difficile, svolto con impegno, poco riconosciuto nel **sostanziale isolamento istituzionale**.

La Cisl ha sempre guardato al Cnel come a una sede importante e indispensabile per la sua azione. Sia per la legittimazione a svolgere a pieno titolo una funzione di rappresentanza sociale politicamente rilevante in quanto **interlocutore diretto** del Parlamento senza passare attraverso la mediazione dei partiti. Sia come luogo ove porre le premesse di quel dialogo sociale necessario fuori dalle sedi istituzionali, aperto ai grandi movimenti di

idee e di azioni nella società, nell'economia, nel lavoro, nelle imprese, nelle istituzioni culturali, nei laboratori di ricerca. Sia perché, soprattutto nelle prime consiliature, ha consentito alla Cisl di dar voce alle sue proposte più innovative: il sindacato ha bisogno di una sede autorevole per essere parte del dibattito sul rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanze degli interessi.

Luogo proprio per rappresentare i nostri orientamenti sul cruciale tema del «controllo sociale dell'economia» e delle sue decisive implicazioni sui rapporti tra potere economico, organizzazione della società e ordinamento dello Stato. Ma i cui requisiti, come è risultato sin dal dibattito in sede di Costituente, implicano che il controllo deve essere fondato sulla competenza, sull'interesse diretto dei soggetti sociali coinvolti, su un esercizio democratico della rappresentanza, sulla prospettiva della partecipazione.

Un'impostazione culturale la cui matrice nell'Assemblea Costituente corrispondeva alla medesima visione della Cisl lungo la strada dell'innovazione, alternativa alle vie della conservazione politica e istituzionale.

Ma poi la storia ha svelato quanto sia complesso l'esercizio della rappresentanza sociale quando le istituzioni pubbliche, senza rispettarne l'autenticità tendono a considerare le parti sociali al servizio dell'istituzione e non viceversa. Negando in tal modo quanto dovrebbe essere determinante il loro ruolo nel processo di formazione delle decisioni del Parlamento e del Governo nel campo della politica economica e sociale.



Ogni rinuncia in questo senso non fa che riproporre sempre più drammaticamente una questione centrale sul piano politico ma anche sul piano culturale: se e come dar voce, in una istituzione pubblica, con tutti i vincoli e gli obblighi che questo comporta, ai grandi soggetti sociali rappresentativi in modo che il loro contributo possa essere parte determinante del processo di formazione delle decisioni politiche, senza peraltro identificarsi e confondersi con l'istituzione,

anzi conservando la propria identità e la propria personalità sociale, la stessa autenticità originale dei soggetti sociali. Per queste semplici, fondate e buone ragioni, per la CISL, il CNEL, opportunamente valorizzato, continua ad essere il simbolo costituzionale della democrazia partecipativa, la miglior architettura istituzionale in grado di portare a compimento il potenziale di civiltà per il Lavoro e per il Paese di cui pur è gravido il nostro tempo!!!