

Dopo il 4 dicembre: che fare del Cnel ?

di Stefano Pizzorno *
(31 maggio 2017)

Il Presidente dell'Assemblea Costituente, Umberto Terracini, dopo la votazione finale con cui veniva approvata la Costituzione, nel discorso finale ricordava le due grandi novità contenute nella medesima, i due organi del tutto nuovi, non presenti nel precedente sistema: la Corte Costituzionale e il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, l'ormai famigerato CNEL. In particolare quest'ultimo, composto di rappresentanti delle categorie produttive e di esperti, veniva presentato come l'organismo che, *rimuovendo gli ostacoli dovuti a incomprendimento o ignoranza delle altrui esigenze*, avrebbe consentito di evitare le battaglie non giustificate, disperditrici di preziose energie, dando alle altre, necessarie invece ed irrimediabili in ogni corpo sociale che abbia vita fervida e sana, consapevolezza di intenti e idoneità di mezzi. Nell'idea dei Costituenti infatti il Cnel avrebbe dovuto rappresentare il punto d'incontro delle forze economiche e sociali contrapposte, il luogo di raggiungimento di intese, la sede naturale delle mediazioni fra lavoratori e datori di lavoro.

In seguito lo stesso Terracini prendeva atto del completo fallimento del Cnel, che aveva deluso completamente le sue aspettative e (con molti anni di anticipo rispetto alla riforma costituzionale purtroppo bocciata dagli elettori lo scorso 4 dicembre, siamo nel 1978) ne proponeva l'abolizione.

Del resto analoghi istituti in altri Stati non hanno avuto maggior successo. Basti pensare all'omologo francese del Cnel, il Cese, Conseil économique social et environnemental; il tentativo di rafforzarne il ruolo nel 2008 non ha avuto il successo sperato, i rapporti resi restano insufficientemente utilizzati dai pubblici poteri, tanto che anche oltralpe si è cominciato a parlare di soppressione e sono stati depositati progetti di legge costituzionale in questo senso. Anche in Spagna l'esistenza del Consejo economico y social è messa in discussione; laggiù tra l'altro oltre al Consejo nazionale, esistono analoghi organismi a livello regionale e negli ultimi anni alcune comunità ne hanno disposto, con legge, la soppressione.

Per questa ragione non sembrano convincenti le dichiarazioni rilasciate dal nuovo presidente del Cnel, Tiziano Treu (Corriere della Sera del 14 maggio) che, al fine di rivitalizzare il ruolo dell'istituto, parla di pareri sulle grandi leggi e di valutazione dell'impatto delle grandi riforme. Lo stesso Cnel, anteriormente alla nomina di Treu, ha presentato il 5 aprile scorso una proposta di legge di riforma delle proprie attribuzioni secondo la quale rilascerebbe pareri obbligatori e non vincolanti sul documento di economia e finanza nonché sulla legge di bilancio. In realtà è presumibile che gli studi e i pareri del Cnel resterebbero, come in Francia, inutilizzati. Neppure convince l'idea che il Cnel possa affrontare con nuova e maggiore energia il compito di facilitare il dialogo tra le parti sociali. Le ragioni per cui il Consiglio non è stata la sede di incontro delle parti sociali, come auspicavano i Costituenti, esistono tutt'ora; i sindacati preferiscono il dialogo diretto con il Governo e non sembra possibile tornare indietro e attribuire al Cnel il ruolo di mediatore.

Che fare allora dell'istituto?

Sempre in Francia il gruppo di lavoro per l'avvenire delle istituzioni ha proposto nel 2015 la fusione del Conseil économique con il Senato nell'ambito di un più ampio progetto di riforma volto a mutare le funzioni e la composizione del Senato stesso. Non essendo peraltro possibili e neppure ipotizzabili al momento nel nostro Paese riforme che coinvolgano l'assetto del bicameralismo paritario, si potrebbe però rendere il Cnel organo servente dei membri delle Camere ovvero i parlamentari. Uno dei problemi più volte denunciati infatti è il livello medio basso dei membri del parlamento che si riflette sulla

stessa legittimazione dell'istituzione parlamentare. A parte ogni considerazione sul livello culturale, è vero che i membri delle Camere hanno a disposizione scarsi strumenti per approfondire temi che possano essere oggetto di loro iniziativa legislativa. Non esistono più i corposi uffici studi dei partiti della prima Repubblica e i parlamentari si trovano in condizione di manifesta inferiorità rispetto al Governo che dispone di tutta la burocrazia ministeriale. E' vero che ciò fino a un certo punto è fisiologico ma allo stato attuale i parlamentari hanno scarsissimi strumenti tecnici sia al fine della produzione legislativa sia al fine di controllo dell'azione politica. Il Cnel potrebbe quindi essere posto al servizio non tanto delle Camere (il Cnel può già fornire pareri alle Camere su richiesta delle stesse, art. 99 Cost., artt. 10 e 11 legge 936/1986, ipotesi verificatasi assai raramente) quanto dei membri delle stesse; ad esempio si potrebbe immaginare che il Cnel sia tenuto a fornire un parere su richiesta di un gruppo di almeno trenta parlamentari o a fornire dati a supporto di una proposta di legge d'iniziativa parlamentare. In questo modo i membri delle Camere avrebbero a disposizione un organo tecnico da consultare facilmente e il Cnel potrebbe (forse) trovare un ruolo. E' vero che si potrebbe obiettare che una parte politica potrebbe trovare scarsamente utile per l'elaborazione di una propria proposta di legge il contributo di un organo entro il quale già si verificherebbe una sintesi tra diverse posizioni ma proprio per questo un'eventuale proposta di legge corredata da parere del Cnel ne sarebbe molto rafforzata.

In alternativa si potrebbe pensare a un parere obbligatorio del Cnel su qualsivoglia proposta di legge in materia di economia e di lavoro (eventualmente sottoscritta da un numero minimo di proponenti). Il parere del Cnel su alcune limitate leggi di particolare importanza rischierebbe infatti di non avere alcuna influenza, mentre il parere sugli altri disegni di leggi potrebbe rafforzare le più serie e mettere subito in risalto la pochezza delle altre. Al di fuori di una siffatta soluzione, non mi sembra che vi sia futuro utile per l'ente.

* Avvocato dello Stato, Firenze

Forum

Costituzionali