

Dizionari

SISTEMATICI

GUIDA IL SOLE
AL DIRITTO

Coordinamento scientifico di **Salvatore Patti**

a cura di **Stelio Mangiameli**

DIRITTO COSTITUZIONALE

 Il Sole
24 ORE

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

I. Posizione e funzione costituzionale dell'organo – 1. L'ausiliarietà del CNEL. Il problema della integrazione degli interessi economici e di gruppo nello Stato costituzionale – 2. "Il problema fondamentale dello Stato moderno". La stagione corporativa – 3. La stagione democratica. Gli interessi economici e di gruppo nella Costituzione del pluralismo – 4. Interessi organizzati e Stato costituzionale; dalla "seconda camera" mortatiana al CNEL – II. Struttura e funzioni del CNEL – 1. La composizione del CNEL. La designazione dei membri. Le organizzazioni rappresentate. Le modalità di formazione della volontà dell'organo – 2. Le funzioni consulenziali; l'iniziativa legislativa; le funzioni di studio e ricerca

I. POSIZIONE E FUNZIONE COSTITUZIONALE DELL'ORGANO

1. LAUSILIARIETÀ DEL CNEL. IL PROBLEMA DELLA INTEGRAZIONE DEGLI INTERESSI ECONOMICI E DI GRUPPO NELLO STATO COSTITUZIONALE

Fin dalla collocazione nella sistematica del disegno costituzionale, la posizione del CNEL sembra inevitabilmente volgere verso una forma di minorità. Per la Costituzione della Repubblica, il CNEL è un organo "ausiliario", ovvero un organo che, forse orfano di una funzione costituzionale sua propria, sembrerebbe caratterizzarsi in termini serventi e/o strumentali rispetto ad altri organi costituzionali, questi sì dotati di precipue ed insostituibili funzioni costituzionali. In realtà, ad una analisi meno che superficiale, le ragioni di una sostanziale marginalizzazione dell'organo e le diffuse opinioni circa la sua scarsa "resa" non riposano certo sulla afferenza alla sez. III del tit. II della parte seconda della Costituzione¹.

La questione ha ben altro tono e ben altro spessore.

La disamina della posizione ordinamentale del CNEL e la ricerca di una sua precipua funzione costituzionale (intendendo con tale espressione riferirci ad una funzione di sistema, oltre le specifiche funzioni tipiche previste positivamente) ci conduce inevitabilmente al problema della integrazione degli interessi economici e di gruppo nello Stato costituzionale, o, per dirla in altri termini, al problema, prima politico, poi propriamente giuridico-istituzionale, del grado di rilevanza, e della misura della "inclusione – riconoscimento" degli interessi organizzati nei processi di definizione delle scelte pubbliche. Ciò che Costantino Mortati non temeva di indicare come "il problema fondamentale dello Stato moderno"².

Ed il problema non nasce certo all'indomani del secondo dopoguerra: non si prescindere in questa sede da una sia pur breve sforzo di ricostruzione storico-costituzionale della stagione corporativa, nella convinzione che in quella vicenda ordinamentale riposino molte delle ragioni che hanno poi indotto a circoscrivere in un ambito così residuale ogni anelito verso la razionalizzazione normativa di rappresentanze istituzionali delle forze sociali, almeno a livello di organi costituzionali.

2. "IL PROBLEMA FONDAMENTALE DELLO STATO MODERNO". LA STAGIONE CORPORATIVA

Secondo questa chiave di lettura, il tema della posizione di un'assemblea rappresentativa di interessi sociali ed economici, nell'ambito di una forma di governo monista basata sulla centralità parlamentare, trova le sue radici nella questione annosa della rottura dell'unità politico statale e della crisi della rappresentanza liberal-borghese cagionata dall'irrompere dei gruppi nella sfera politica. Tali movimenti, segnalati fin dallo storico saggio di Santi Romano del 1910³, saranno poi alla base della riflessioni della dottrina corporativa. La spinta prodotta dalla proliferazione di

1) È appena il caso di osservare che nella stessa sezione trovano copertura costituzionale il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, organi di tutto rilievo nell'ordinamento pubblico italiano. Innumerevoli sono le considerazioni di dottrina circa la posizione marginale dell'organo. Basti in questa sede citare C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 8^a ed., vol. I, 554, e S. FOIS, per il quale l'organo "sembra destinato ad una obsolescenza sempre più netta" (S. FOIS, *Sindacati e sistema politico*, Giuffrè, Milano 1978, 75).

2) C. MORTATI, *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, 1947, n. 9 (30 settembre), 3 e ssg., 4.

3) S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Rivista di diritto pubblico*, I, 1910, 103 e ssg., ora in A. E. CAMMARATA (a cura di), *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1969, 23.

grandi organizzazioni rappresentative di interessi sulle fragili strutture formali dello Stato nazionale indicava irrimediabilmente – per dirla con Giuseppe Chiarelli – “la deficienza dei mezzi giuridici di fronte alle organizzazioni collettive degli interessi e il bisogno che lo Stato instaurasse nel campo delle loro competizioni un superiore sistema di giustizia”¹. Tra le due guerre, tale spinta trovò un suo esito antidemocratico in una deriva antiparlamentarista², che, finendo poi per saldarsi con le correnti del cd. sindacalismo rivoluzionario³, si ripropose e parzialmente riuscì a rifondare una sovranità statale direttamente sulle organizzazioni sociali dell'economia e della politica, e cioè su sindacati e corporazioni da un lato e sul Partito nazionale fascista dall'altro, fino all'edificazione di un sistema rappresentativo, che sostituendo il “produttore” al “cittadino”, pensò di fare a meno di camere elettive, e di segnare così “la fine completa del monopolio legislativo del parlamento, che fu il massimo portato della rivoluzione dell'89”⁴. Per Santi Romano, relatore al Senato sulla proposta di legge istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni⁵, il problema era quello di “dare una reale ed effettiva consistenza all'istituto della rappresentanza politica, ... e quindi di un sostanziale contenuto”. Vano il tentativo più volte reiterato di risolvere il problema con le elezioni, considerate inidonee “a fare del parlamento il fedele oracolo della così detta volontà popolare”, lo Stato fascista avrebbe ottenuto lo storico obiettivo (“...e sarà grande merito dell'Italia l'aver trovato e indicato – prima fra tutte le Nazioni – la via”, dice Santi Romano) proprio perché la rappresentanza parlamentare diviene la sede nella quale si esprime non già una pluralità indistinta di cittadini, bensì una Nazione già organizzata e ordinata nelle sue istituzioni fondamentali – di per sé già rappresentative – e cioè il Partito nazionale fascista e le Corporazioni. Non ha dubbi, Santi Romano, che la rappresentanza così realizzata sia propriamente una rappresentanza politica, e non solo perché, come accennato, sono istituzioni di rappresentanza politica della Nazione già il Partito e le Corporazioni: “questa rappresentanza è politica nel senso più pieno della parola, giacché della nuova Camera faranno parte non esponenti di particolari interessi e di particolari forze economiche, ma soltanto elementi che, nel loro insieme costituiscono una sintesi dell'intera vita nazionale”⁶. A tale ridefinizione del sistema rappresentativo, avrebbe dovuto

corrispondere, secondo il più fine teorico dello Stato corporativo, Sergio Panunzio, anche la fine del principio di organizzazione delle fonti in senso gerarchico, e la definitiva rimozione del primato della legge parlamentare, in forza dell'auspicato conferimento di potestà normative direttamente in capo alle Corporazioni⁷. È noto che, almeno sul piano delle fonti, il disegno panunziano non ebbe mai a realizzarsi: la proposta di una legge costitu-

1) G. CHIARELLI, *Lo Stato corporativo*, Cedam, Padova 1936, 83-84, in nota.

2) Diversi filoni culturali, alle volte perfino tra loro confliggenti, confluivano infatti nella contestazione radicale dei presupposti della rappresentanza liberal-borghese. Accanto ad un'istanza nazionalista-tradizionalista, tesa a rifondare le prerogative della Corona (F. PERFETTI, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Bonacci ed., Roma 1991, 63 ssg.), è senz'altro riconoscibile il seme della cd. “delusione democratica”, ovvero la posizione di chi aveva creduto nel parlamentarismo e nel suffragio universale, ma aveva poi maturato una grave disaffezione per le logiche, il linguaggio, i ritmi e i riti della forma di governo parlamentare. A tale sentimento finiva per saldarsi la polemica cd. “tecnicistica”, che accusava la rappresentanza parlamentare di inadeguatezza e di insufficienza rispetto alle esigenze sempre più complesse del governo della cosa pubblica e dei rapporti economici (ne è un esempio l'ampio dibattito sui “consigli tecnici”) (F. PERFETTI, cit., 36 e ssg.), istanza questa di maggiore interesse, perché prelude all'irrompere del più grave problema del rapporto sempre più difficile e problematico tra diritto ed economia, tra statualità e forze della produzione, tra svolgimento della vita economica e processi di formazione delle decisioni politiche.

3) Il sindacalismo rivoluzionario auspicava la rifondazione della sovranità statale attraverso la immissione nelle istituzioni statali e nello Stato apparato della nazione “ordinata nelle sue spontanee e naturali categorie produttive”. Tale corrente culturale fu fin da subito consapevole della vocazione politica delle rappresentanze sindacali, fenomeni non esauribili nella sfera dei rapporti economici (A. O. OLIVETTI, *Verso la rappresentanza degli interessi*, in *Gerarchia*, marzo 1925, ora in F. PERFETTI, cit., 64). Il sindacalismo rivoluzionario trovò nelle realizzazioni concrete del regime risposte solo parziali. Questa corrente, che ebbe tra i più rilevanti protagonisti personaggi del calibro di Labriola, Corridoni, Olivetti, Orano, oltre allo stesso Sergio Panunzio, subì in concomitanza con la vicenda dell'impegno bellico delle masse italiane nella Grande Guerra una decisa torsione verso il nazionalismo, tanto da potersi parlare, da quel momento in poi, di sindacalismo nazionale rivoluzionario. Per una ricostruzione di tale vicenda culturale e politica, cfr. L. PALOSCIA, *La concezione sindacalista di Sergio Panunzio*, ed. Gismondì, Roma 1949.

4) S. PANUNZIO, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma 1939, 15.

5) Le relazioni di accompagnamento della legge istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni furono redatte da S. Romano (per il Senato) e da G. Acerbo (per la Camera). Già pubblicate in *L'Economia Italiana*, gennaio-febbraio 1939, sono ora in F. PERFETTI, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Bonacci ed., Roma 1991, 408 e ssg.

6) S. ROMANO, *Relazione della Commissione del Senato*, in F. PERFETTI, op. cit., 416.

7) Panunzio confuta recisamente che il nuovo diritto pubblico fascista preveda una sistemazione delle fonti basata sul criterio gerarchico, questo sì già proprio dell'ordinamento demoliberale: “(...) nel sistema nuovo la pienezza e l'unità del potere legislativo non è di questo o di quest'altro organo, sia pure il Parlamento, come organo legislativo supremo, ma di tutto il potere legislativo preso nella sua unità. (...) Ciò posto, è evidente, usciti fuori dall'ambito del sistema della pienezza e della concentrazione monopolistica del potere legislativo nel Parlamento, giuridicamente tanto è legge quella emanata dalle Assemblee plenarie, quanto quella emanata dai Sindacati, considerati questi ultimi, come si devono considerare, organi legislativi delegati” (S. PANUNZIO, *I principi generali del diritto fascista*, Arti grafiche Pacini Mariotti, Pisa 1940, 35-36).

zionale sulle competenze, assistita da un sindacato di costituzionalità – peraltro assicurato dal Consiglio di Stato presieduto dal Duce – non venne mai accolta, forse per la preoccupazione di un complessivo indebolimento di quella che veniva chiamata la suprema funzione corporativa dello Stato, ed alla quale, in ultima analisi, venivano sistematicamente sacrificate le aspirazioni all'autonomia dei gruppi sociali che pure in talune letture affioravano¹ (o forse ancor più probabilmente perché ben altre, in fase avanzata di guerra, erano le preoccupazioni dominanti nel Paese). Non vi è dubbio peraltro che questo complesso disegno di riorganizzazione della statualità intorno agli interessi economici ebbe ad inverarsi storicamente in un modello autoritario volto ad una severa riduzione del particolarismo sociale all'interno dello statalismo corporativo, secondo un monismo fortemente teso ad annullare il conflitto sociale e a subordinare le organizzazioni sociali al fine supremo dell'obiettivo nazionale di potenza².

3. LA STAGIONE DEMOCRATICA. GLI INTERESSI ECONOMICI E DI GRUPPO NELLA COSTITUZIONE DEL PLURALISMO

In Italia, al termine fallimentare dell'esperienza corporativa, il problema della ridefinizione di una concezione della rappresentanza politica coerente con la natura democratica della forma di Stato si ripresenta in tutta la sua attualità, per di più aggravato dall'affermarsi di un indirizzo volto a rimuovere gli esiti delle speculazioni teoriche di quella fase, quasi che lo Stato democratico potesse riagganciarsi alla tradizione liberale senza affrontare il problema della rottura dell'unità politico-statuale. In ogni caso, la rinascita democratica, dopo il tragico esito dell'avventura fascista, non risolve di per sé la crisi della sovranità statale, per cui lo Stato contemporaneo pare alle volte frammentarsi in una serie di istanze particolaristiche, prive appunto di un "centro"³. Nello Stato pluralista il centro si frammenta in una serie di centri di riferimento di interessi superindividuali che integrano una rete di formazioni sociali. È di tutta evidenza che, in questo quadro, quello corporativo assume ad antimodello⁴ per eccellenza per ogni istanza volta alla previsione di congegni istituzionali di organizzazione del pluralismo, promossa da Mortati e altri pensatori cattolici, spesso finendo per favorire nella cultura politica diffusa una visione semplicistica dei filoni e delle correnti culturali propense

alla valorizzazione dei momenti di organizzazione autonoma della società, e mancando di cogliere la marcata diversità esistente tra "il pluralismo organicistico della moderna tradizione cristiano-sociale ed il corporativismo come teoria politico sociale ed esperienza storica"⁵. È opinione di chi scrive che queste difficoltà furono scontate soprattutto sul terreno di una ricostruzione efficace della teoria della rappresentanza politica e del rapporto tra questa e la rappresentanza di interessi⁶.

Quando la rappresentanza parlamentare deve tornare ad essere il momento dell'unificazione politica di un corpo sociale non più organizzato autoritariamente in istituzioni rappresentative,

1) Guido Zanobini, offriva una lettura del sistema corporativo da un punto di osservazione certamente non organico agli orientamenti culturali e politici prevalenti. Si considerino, al riguardo, l'attenzione da questi prestata, nel momento di precisare i rapporti tra il diritto corporativo e gli altri rami del diritto pubblico, all'analisi degli spazi di libertà collettive che pure allontanavano i moduli corporativi da quelli propriamente amministrativi; l'accento speso sulla organizzazione prevalentemente autarchica dei gruppi, a fronte dell'organizzazione prevalentemente diretta riconducibile allo Stato-apparato, il rilievo accordato al tema dell'autogoverno degli interessi delle classi, pur "legalmente rappresentate e operanti sotto il controllo dello Stato", la riflessione, nell'ambito degli studi sulla disciplina dei rapporti di lavoro, a proposito del ricorso al negozio giuridico bilaterale piuttosto che all'atto unilaterale (G. ZANOBINI, *Corso di diritto corporativo*, III ed., Giuffrè ed., Milano 1937, spec. 57).

2) Coglie nel segno, in questo caso, la critica di Kaiser, che osserva come un sistema corporativo non possa prescindere da un'autorità statale sovraordinata, legittimata ad effettuare la composizione, anche imperativamente, degli interessi dei gruppi sociali confliggenti, quale "terzo neutrale". E Kaiser osserva come, in effetti, tutti i sistemi corporativi del secolo siano stati attuati in regimi più o meno autoritari (cfr. J. H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano, 1993, 440; tit. or.: *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin, 1956).

3) R. RUFFILLI, *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, ora in *Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, il Mulino, Bologna, 1990, 213 e ssg., riconosceva nella "perdita del centro" il carattere saliente del diritto pubblico attuale. Il centro perduto sarebbe proprio l'idea della sovranità, intesa come condizione storicamente data di una forza reale capace di imporsi incondizionatamente.

4) Sul concetto di antimodello vedi Fulco LANCHESTER, *Nascita di una Costituzione. Il dibattito costituzionalistico alle origini della Repubblica di Weimar*, Giuffrè, Milano, 1984. Il termine "corporativismo" acquisito d'ora in poi un connotato di disvalore che non perderà più. Non è un caso che Robert Dahl, consapevole delle inevitabili implicazioni negative connesse a tale termine preferisca ricorrere alla locuzione "pluralismo altamente organizzato" (R. A. DAHL, *Intervista sul pluralismo*, (a cura di G. Borsetti), Laterza, Roma-Bari 2002, 20-21).

5) U. DE SIERVO, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Costantino Mortati*, in M. GALZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990, 301 e ssg., 304. Non è un caso che Robert Dahl, consapevole delle inevitabili implicazioni negative connesse all'accezione comune del termine "corporativismo" preferisca ricorrere alla locuzione "pluralismo altamente organizzato" (R. A. DAHL, *Intervista sul pluralismo*, (a cura di G. Borsetti), Laterza Roma-Bari 2002, 20-21).

6) Ma questo spunto meriterebbe ben altro sviluppo. Mi sia consentito rinviare a G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Giuffrè, Milano 2005.

ma ben più fluidamente soggetto alle spontanee articolazioni di formazioni sociali volontarie, la competizione tra i gruppi può essere contenuta in termini compatibili con un assetto democratico solo se i fattori di divisione e di contrapposizione si attenuano in una prospettiva di ricomposizione basata in ultima analisi sul principio di eguaglianza sostanziale. In altre parole, se la rappresentanza politico-parlamentare ritorna ad essere la figura dell'unità statale, non si può prescindere dal promuovere una maggiore omogeneità del corpo sociale oggetto della rappresentazione, a meno di non riproporre pedissequamente la finzione liberale. Nel mettere con decisione la questione della omogeneità sociale al centro del dibattito in materia di sistemi rappresentativi e di effettività dei regimi democratici, l'attenzione che gli studiosi più sensibili ai problemi del pluralismo pongono in questa fase intorno al collegamento tra la struttura del sistema rappresentativo e l'omogeneità della base da rappresentare può essere letta anche come una conseguenza della rinuncia a trovare in formule ed organi rappresentativi luoghi efficaci di espressione del particolarismo. La disomogeneità del tessuto sociale, e quindi dell'oggetto della rappresentanza, è pertanto correttamente percepita come fattore che ostacola un dispiegamento dei congegni rappresentativi stessi coerente con le premesse che ne sono alla base¹. Il metodo dialettico sul quale infatti si fonda lo Stato democratico, cioè il libero confronto tra idee e programmi politici, deve essere accettato da tutti i gruppi sociali, se si vogliono evitare forlissime tensioni. E in questo quadro lo Stato democratico pluralista può trovare intorno ai gruppi sociali, stavolta informati ad un principio di libertà di associazione in chiave garantistica e protettiva dalle influenze statali, virtualità e risorse per bilanciare l'esercizio dei poteri pubblici e tentare di avvicinarsi ad un'idea di società più giusta e più equa, appunto quella "società prefigurata in Costituzione", basata sulla logica dell'inclusione e della partecipazione². Ecco perché a proposito del modello costituzionale italiano, Mortati, dopo aver definito come "sociale" la forma di Stato italiana, aggiunge l'attributo "democratica", giacché la democrazia "(...) involge l'intero sistema dei rapporti intersubiettivi e dei modi della correlazione fra società e stato (...)". Qui l'omogeneità sociale appare come obiettivo fondamentale: la proclamazione dei principi personalista e solidarista, veri e propri principi supremi

della forma di Stato, impone alla Repubblica l'obbligo di perseguire una sostanziale omogeneità del tessuto sociale, da realizzarsi attraverso la attuazione del principio dell'eguaglianza sostanziale, inteso come "(...) predisposizione delle condizioni necessarie per consentire a ciascuno il libero dispiegarsi delle proprie capacità, onde ricevere i riconoscimenti e le retribuzioni corrispondenti al suo rendimento sociale (...)"³. Dunque una visione dell'eguaglianza sostanziale come strumento per raggiungere l'obiettivo dell'omogeneità sociale, a sua volta condizione per un effettivo rendimento del regime democratico, che allontana molto Mortati dalla lettura marxianamente ispirata di altri autorevoli interpreti, che leggono nel secondo comma dell'art. 3 Cost. l'obbligo di attuare una "(...) discriminazione (...) doverosa e coerente (...) a favore dei lavoratori (...)"⁴. In Mortati l'omogeneità del corpo rappresentato sfuma quasi in una categoria trascendente, quella dei principi e degli obiettivi ideali di grande respiro che integrano il substrato valoriale che consente ad una Costituzione formale di divenire Costituzione vivente.

4. INTERESSI ORGANIZZATI E STATO COSTITUZIONALE; DALLA "SECONDA CAMERA" MORTATIANA AL CNEL

Con tutto ciò non si vuole certo sostenere che l'ipostatizzazione di un programma valoriale in Costituzione e il contestuale apprestamento di garanzie e istituti volti a promuovere l'omogeneità sociale abbiano quasi magicamente risolto il pro-

1) Proprio nella omogeneità sociale ripone le sue speranze di ricomporre ad unità il conflitto sociale uno dei lettori più attenti della crisi weimariana, Hermann Heller, per il quale "(...) l'omogeneità sociale è uno stato sociopsicologico, nel quale i contrasti sempre presenti e i conflitti di interesse sembrano tenuti insieme da una coscienza e da un sentimento del noi, dall'attualizzarsi di una volontà comunitaria..." (H. HELLER, *Gesammelte Schriften*, A. W. Sijthoff ed., Leiden, 1971, vol. II, 428) Per una visione d'insieme dell'opera dell'autore tedesco vedi H. HELLER, *La sovranità e altri scritti di dottrina del diritto e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1987, nonché, lo, *Staatslehre*, Leiden 1934, trad. it., *Dottrina dello Stato*, ESI, Napoli 1988.

2) La "società prefigurata" è una felice immagine costruita sull'interpretazione sistematica degli artt. 2 e 3 della Costituzione da A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, comprensibile soprattutto nella relazione di alterità rispetto all'immagine della "società rifiutata"; la società che la Costituzione rifiuta è quella basata sulla logica dell'esclusione, dell'"amico-nemico", propria dei totalitarismi, dove l'identità dello Stato-comunità è costruita sull'identificazione di uno o più "nemici" (vedi anche il più recente saggio di A. PREDIERI, *Karl Schmitt, un nazista senza coraggio*, La Nuova Italia, Scandicci, 1999).

3) C. MORTATI, *op. cit.*, 428.

4) U. ALLEGRETTI, *Democratizzazione dell'amministrazione e progetti di riforma delle autonomie locali*, in *Studi economico giuridici della Facoltà di Giurisprudenza di Cagliari*, III, Giuffrè, Milano, 1980, 138 e ssg.

blema permanente della posizione e del ruolo degli interessi organizzati nel sistema costituzionale. Si vuole solo registrare che tale problema viaggia verso lidi assai lontani dagli esiti vagheggiati da Mortati di una stabile integrazione degli interessi economici nel circuito della rappresentanza politico parlamentare. La premessa mortatiana per cui "...una massa elettorale numericamente ingente e qualitativamente differenziata non può diventare consapevolmente attiva nella fase politica se non in quanto riesca ad ordinarsi, cioè a presentarsi raccolta in entità più o meno saldamente organizzate secondo i vari interessi politico-sociali degli appartenenti..."¹ denunciava l'immane crisi di un impianto giuridico fondato su categorie di matrice per lo più liberale, nate per razionalizzare un conflitto tra individui e proprie di un sistema politico chiuso alle classi e ai gruppi diversi da quelli borghesi, di fronte ad un competizione ormai divenuta conflitto di gruppi organizzati. Le belle pagine di Costantino Mortati di introduzione alla Costituzione di Weimar riconoscono tra le cause fondamentali del collasso di quella esperienza costituzionale proprio l'inidoneità degli strumenti tecnici elaborati nella "Costituzione dei professori" a prefigurare modelli effettivamente realizzabili di razionalizzazione di un pluralismo fortemente conflittuale (ed il riferimento è proprio a quel "sistema dei consigli economici" weimariano che pure in qualche modo ricorda da lontano il nostro CNEL). È per questo motivo, dice Mortati, che l'"ordinamento democratico rimane alla superficie"². Proprio per evitare che il principio democratico resti alla superficie delle nuove istituzioni repubblicane, Mortati impropone il proprio contributo alla Costituente al tentativo di superamento di alcune problematiche condizioni strutturali del sistema italiano³. Tra esse una sorta di estremizzazione del parlamentarismo spinto fino all'esaltazione delle assemblee elettive (tutto dentro le Camere, niente fuori delle Camere); l'assenza di "una condivisa piattaforma di valori accomunanti" tra le forze politiche⁴; la sclerotizzazione dogmatica del principio della separazione dei poteri. Diverse e articolate le risposte offerte dalla Costituzione repubblicana ai fattori di crisi evidenziati da Mortati. La risposta alla carenza di omogeneità nella condivisione di una piattaforma valoriale tra le forze costituenti va ricercata nella definizione in Costituzione di un sistema di diritti e doveri fondamentali, fortemente intrisi di connotati etici e metagiuridici. Il nodo invece dell'esautività rap-

presentativa delle Camere è invece solo aggirato con il ricorso al riconoscimento di certi istituti di "democrazia diretta", mentre la risposta più efficace la Costituzione la trova forse proprio sul terreno della valorizzazione diretta (e non per il tramite di assemblee o di sedi di mediazione quale può essere il CNEL) del ruolo dei corpi intermedi, idonei ad offrire canali di partecipazione che la rappresentanza parlamentare così come configurata dai costituenti non realizza se non al prezzo di una ipertrofia organizzativa e culturale dei partiti politici, che solo per un arco di tempo relativamente modesto riescono a svolgere quella funzione di integrazione in condizioni effettivamente egemoniche. Più aumenta il tono politico della rappresentanza sindacale, ad esempio, più risulta compresso e depresso ogni possibile spazio residuale in capo al CNEL⁵.

È noto che il Mortati costituente auspicasse l'inserimento diretto degli interessi organizzati nei circuiti di formazione delle decisioni parlamentari, mediante l'articolazione di un complesso sistema rappresentativo che coniugasse, in una seconda camera politica, la rappresentanza territoriale e la rappresentanza di interessi⁶. La sconfitta del

1) C. MORTATI, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, in *Studi*, luglio-agosto 1947, n. 78, 242-252.

2) C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, ora in S. ROOTA (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1998, 347 e ssg.

3) Sul contributo di Costantino Mortati alla Costituente, vedi F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 1980, 59 e ssg.

4) U. DE SIERVO, *Parlamento, partiti, popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, in M. GALUZZA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990, 327.

5) G. BOGNETTI, *Per una storia autentica e integrale della Costituzione repubblicana e della sua evoluzione (appunti a margine di un libro di S. Bartole)*, 2006, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 49.

6) Qui la tensione organicistica del Mortati raggiunge forse il culmine della sua vicenda intellettuale. Per Mortati il caso italiano, dove il tessuto sociale è solcato in profondità sia da crinali di carattere economico e culturale sia da appartenenze ed identità locali e territoriali, meriterebbe una seconda Camera rappresentativa degli interessi regionali, ma costituita in modo da dare espressione massima alla società civile attraverso il coinvolgimento dei gruppi professionali organizzati, raccolti in grandi categorie di attività economico-sociali. Tale proposta, che era poi quella originaria della Democrazia cristiana per il Senato, avrebbe secondo Mortati consentito oltre all'adeguata rappresentanza delle istanze regionali, che hanno un senso proprio se riferite ad una certa situazione socioeconomica regionale, anche il coinvolgimento nell'organizzazione statutale delle grandi associazioni sorte per la tutela degli interessi di gruppo, associazioni di fatto già così influenti, che avrebbero trovato una sede pubblica e trasparente di espressione. Ma, soprattutto, il sistema così preconizzato avrebbe assicurato alla politica economica e sociale dello Stato il concorso diretto dei titolari degli interessi sui quali gli interventi dello Stato incidono. Le controobiezioni mosse da Mortati alle critiche rivolte alla sua proposta di seconda Camera sono pagine memorabili che testimoniano lo straordinario contributo del giurista cattolico al

la sua proposta è la conferma di quanto si andava accennando: il sistema costituzionale si orienta verso la realizzazione, più o meno consapevole, accanto al circuito della rappresentanza politico-parlamentare, che recupera un po' apoditticamente la propria vocazione ad incarnare la forma dell'unità politico ideale della Nazione, di un altro circuito altrettanto rappresentativo, basato sull'interlocuzione diretta tra le organizzazioni rappresentative e le istituzioni dello Stato¹. Tra le opzioni che la letteratura giuridica sul pluralismo ha ritenuto di indicare come "democrazia politica" (espressione e sviluppo, in fondo, delle virtualità insite già nell'elevato livello di protezione dei diritti fondamentali, ed in particolare della libertà d'associazione, proprie della tradizione liberale) e come "democrazia corporata", caratterizzata invece dalla "...formalizzazione di sistemi funzionali di rappresentanza..."², il sistema italiano, almeno nella sua dinamica reale, si è per lo più indirizzato in questa seconda direzione. Peraltro spetta proprio alla cd. "Costituzione del pluralismo" (Peter Häberle)³ definire l'equilibrio tra gli interessi sociali, grazie all'elaborazione di processi di comunicazione e di partecipazione che facciano seguire all'espansione quantitativa dei compiti dello Stato una accettabile ripartizione degli oneri a carico dei vari gruppi sociali che di quegli interessi sono portatori⁴. La storia recente e recentissima delle relazioni triangolari dimostra che la "Costituzione del pluralismo" volge ancora, malgrado taluni segni di un certo percepibile logoramento, nella direzione di un assetto per lo più neocorporativo⁵, se con questo termine indichiamo appunto un assetto caratterizzato dalla previsione di forme e procedure di confronto e codecisione tese a ridurre il divario dei rapporti di forza tra i fattori della produzione; il protocollo di intesa tra Governo, Confindustria e sindacati maggiormente rappresentativi del luglio del 1993 ha consentito di gestire una fase assai dolorosa di progressivo contenimento delle prestazioni assicurative dello Stato sociale, mentre nel cd. "patto di Natale" del 1998 il Governo si è impegnato addirittura ad "un confronto preventivo con le parti sociali" persino con riguardo ai processi di recepimento e di attuazione delle normative comunitarie che coinvolgono la responsabilità delle parti sociali stesse, pur promettendo di informare costantemente le forze politiche e di "...promuovere, nel rispetto delle prerogative del Parlamento, la convergenza tra i risultati della concertazio-

ne e la produzione legislativa..."⁶. A mio avviso la perpetuazione di tali forme di acquisizione e composizione degli interessi organizzati è legata alla progressiva ed inarrestabile - a quanto sembra - erosione della funzione connettiva svolta dal sistema dei partiti politici⁷. La debolezza dei partiti e la perdita di radicamento sociale e di legittimazione culturale e morale cui abbiamo assistito negli ultimi venti anni lasciano intravedere

metodo giuridico italiano: a chi osserva che le organizzazioni di interesse non avrebbero potuto garantire l'adeguata protezione dell'interesse generale perché portatrici di interessi parziali, e che solo i partiti avrebbero potuto svolgere tale funzione, Mortati risponde che i partiti sono spesso meri promotori di interessi parziali, a volta ipocritamente camuffati, e che, in ogni caso (e qui Mortati è quasi profetico) non possono e non potranno pretendere di esaurire tutta l'enorme area delle istanze che chiedono di essere rappresentate. Quanto alle associazioni professionali e di categoria, Mortati ritiene che queste già, allo stato, svolgano effettivamente attività di carattere politico, e che tale rappresentanza politica sarebbe in un sistema quale quello proposto formalizzata pubblicamente con maggiore responsabilità e consapevolezza. Mortati non disconosce la difficoltà concreta di realizzazione di un modello del genere, ed in particolare la difficoltà di definire un criterio affidabile per attribuire ad ogni gruppo sociale il peso necessario, ma riteneva che la dialettica democratica, la rivedibilità dei criteri e soprattutto un'equa ponderazione di competenze e di rappresentatività avrebbe potuto superare le difficoltà pratiche (Per i criteri indicati vedi, più specificamente U. De SERVO, *op. cit.*, 352 e ssg.). Le razionalizzazioni normative del conflitto proposte da Mortati peccerebbero per alcuni di tecnicismo e astrattezza, mentre l'individuazione degli equilibri tra gli interessi organizzati andrebbe ricercata sul terreno di strumenti di tipo negoziale (cfr. G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in Quaderni costituzionali, 1981, 39 e 79), e che, in ogni caso non si poteva abdicare ad affrontare sul piano dell'organizzazione costituzionale quello che egli definisce, come già ricordato, "il problema fondamentale dello Stato moderno" (C. MORTATI, *La seconda Camera*, *op. cit.*, 4).

1) "In questo senso il rapporto tra i gruppi e il governo si può assumere come un carattere della stabilità dell'esecutivo, non formale come la fiducia parlamentare, ma altrettanto necessario" (S. MANGIAMELI, *Gli "interessi organizzati" tra fenomenologia sociale e Costituzione*, Presentazione a J. KAISER, *op. cit.*, 13).

2) Il passo virgolettato è in P. RIDOLA, *Democrazia pluralista*, *op. cit.*, 174; per una ricostruzione dei due modelli di pluralismo e delle loro relazioni con il pensiero liberale e con il pensiero democratico vedi la ricca esposizione di P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 1997, spec. 42 e ssg.

3) Cfr. P. HÄBERLE, *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Königstein/Ts, 1980, 56 e ssg.

4) P. A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in Quaderni costituzionali, n. 3, 1999, 475 e ssg.

5) P. RIDOLA, *Democrazia pluralista*, *op. cit.*, 178, definisce il neocorporativismo come sistema caratterizzato dal fatto che "...le organizzazioni degli interessi sono ampiamente cooptate nel processo decisionale del governo e prendono parte alla formazione delle "politiche" in una sorta di riparto funzionale del lavoro, e le relazioni industriali sono caratterizzate da un metodo di concertazione fra le associazioni sindacali ed il governo..."

6) Cfr. P. A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, 15, che peraltro colloca il quadro così magistralmente descritto nel più ampio processo di integrazione europea, sottolineando come il Trattato di Amsterdam ponga almeno sul piano politico in capo ai Governi l'onere del "dialogo sociale" in funzione del raggiungimento degli obiettivi della "promozione dell'occupazione" e di una "protezione adeguata dei lavoratori".

7) In questo senso P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987, 172.

un processo di inesorabile definitivo esaurimento della funzione cd. "di mediazione-integrazione"¹ svolta dai partiti italiani (o almeno dai grandi partiti di massa), pur a fronte di un dettato costituzionale che valorizza indubbiamente la funzione aggregante dei partiti come canali di partecipazione. Anche per questo motivo il sistema sembra quasi arroccarsi, difensivamente, intorno a dei soggetti collettivi, i sindacati, che paiono nonostante tutto poter rivendicare più efficacemente dei partiti un'autentica funzione di *Repräsentation*, e porsi pertanto, almeno a partire dalla seconda metà degli anni settanta, come veri e propri soggetti politici².

Il tutto al di fuori e a prescindere dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Al quale dunque non può riconoscersi certo una funzione costituzionale di integrazione degli interessi economici nel sistema costituzionale. Nel nostro paese, insomma, la "Costituzione del pluralismo", accantonata l'ipotesi di una seconda Camera rappresentativa degli interessi economici, pur rinunciando ad assegnare allo Stato un ruolo notarile di imparziale regolazione di un assetto competitivo e concorrenziale tra i gruppi (lo impedisce la preminenza valoriale del principio lavorista), si muove verso la predisposizione di un complesso quadro nel quale il rigoroso impianto delle garanzie dei diritti individuali si sposa con la valorizzazione delle formazioni sociali nelle quali si esprime la personalità dell'uomo, e con la promozione di un complesso sistema di diritti sociali chiamati a svolgere una preziosa funzione di integrazione³. La definizione di una posizione giuridica complessivamente intesa del cittadino di fronte allo Stato si arricchisce pertanto delle virtualità insite nella libertà di associazione come paradigma dell'autoorganizzazione degli interessi, la quale si pone pertanto come condizione essenziale ed insostituibile per l'effettività della partecipazione democratica. Un modello flessibile di pluralismo, dunque, persino alle volte ambigualmente oscillante "...fra i due poli dell'autonomia costituzionale dei gruppi e dell'integrazione istituzionalizzata di essi..."⁴, ma unificato e vivificato da un ambizioso progetto di allargamento delle basi di partecipazione politica dei cittadini. Il CNEL come organo al di fuori della Costituzione del pluralismo, dunque. Ad avviso di chi scrive, in ciò stanno le ragioni della sostanziale evanescenza dei compiti svolti, e dunque del fallimento dei tentativi di rivitalizzazione che pure taluni vo-

lenterosi hanno operato. Difficile pertanto accogliere la tesi di chi ha sostenuto che il CNEL svolga in fondo una sua funzione di integrazione dell'elemento politico "consentendo agli interessi di categoria di esprimersi in forme costituzionalmente riconosciute"⁵; ben altre forme di espressione realizzano e ben altro rilievo assumono gli interessi organizzati nella forma di Stato italiana contemporanea.

II. STRUTTURA E FUNZIONI DEL CNEL

1. LA COMPOSIZIONE DEL CNEL. LA DESIGNAZIONE DEI MEMBRI. LE ORGANIZZAZIONI RAPPRESENTATIVE. LE MODALITÀ DI FORMAZIONE DELLA VOLONTÀ DELL'ORGANO

I tre commi dell'art. 99 Cost., al di fuori dell'interpretazione sistematica condotta nei paragrafi precedenti, non offrono spunti esaustivi per la precisazione della posizione costituzionale dell'organo. Innanzi tutto per il continuo rimando (proprio di tutti e tre i commi) alla legge. La legge è chiamata a stabilire i modi di composizione del CNEL - con il solo limite della presenza necessaria di "esperti" e "rappresentanti delle categorie produttive", e del generico richiamo all'importanza numerica e qualitativa delle categorie (primo comma) - ma anche a precisarne le funzioni consulenziali nei confronti del Governo e delle Camere (secondo comma), e a delimitare i modi attraverso cui l'organo contribuisce alla elaborazione della legislazione economica e sociale (terzo comma). In fondo, l'unica attribuzione propriamente costituzionale di tipo autonomo che l'art. 99 configura è la titolarità dell'iniziativa

1) G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997-98, 325 e ssg.

Sul tema dei rapporti tra partiti e organizzazioni di interessi vedi A. PIZZORNO, *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, in S. BERGER (a cura di), *op. cit.*, 351 e ssg, che mette in luce come il sistema partitico non riesca più ad assorbire integralmente le istanze sociali che si affacciano nella sfera pubblica per reclamare una propria adeguata rappresentanza (408).

2) P. A. CAPOFOSTI, *op. cit.* 485. Sull'attitudine dei sindacati a realizzare forme di rappresentanza istituzionale degli interessi dei lavoratori, in un quadro costituzionale segnato dal collegamento sistematico e non occasionale tra principio di libertà sindacale e principio democratico, sia consentito rinviare a G. COLAVITTI, *La libertà sindacale e il diritto di sciopero*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, (II ed.), Giappichelli, Torino 2006, 949 e ssg.

3) Sul tema vedi F. POLINI, *I diritti sociali*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *op. cit.*, 1019 e ssg., spec. 1041.

4) P. RIDOLA, *Diritti di libertà*, *op. cit.*, 53.

5) G. CHIARELLI, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, Giuffrè 1961, 249 e ss., 260.

legislativa, in ciò integrando gli articoli della Costituzione dedicati appunto alla formazione delle leggi. Il rinvio alla legge conferma la subordinazione dell'organo alle Camere e al circuito dell'indirizzo politico, ed è peraltro in linea con l'assetto "aperto" della Costituzione economica italiana, segnata da norme declinate per lo più attorno a "principi valvola" o clausole generali dove la preoccupazione nei confronti di qualsiasi rischio di "ingessatura" delle dinamiche economico-sociali sembra essersi associata ad una opzione preferenziale per moduli normativi ed istituti sufficientemente flessibili da accompagnare nel tempo possibili mutamenti dei rapporti economici. Nonostante la scarsità del dato positivo, è di tutta evidenza che la funzione di consulenza svolta a favore delle Camere e del Governo sia attività di natura ben diversa dalla consulenza giuridico-amministrativa di altri organi ausiliari (come il Consiglio di Stato), e si connota piuttosto come una attività volta ad esprimere, nei confronti degli organi titolari dell'indirizzo politico, le posizioni e le istanze del mondo economico produttivo. La consulenza del secondo comma dell'art. 99 è insomma in senso proprio attività di rappresentanza di interessi¹. Lo conferma la scelta della legge ordinaria di dare assoluta preminenza ai rappresentanti (59 nella legge del 1957, poi 99, nella legge del 1986) piuttosto che agli esperti (20 nella legge del 1957, poi solo 12 nella legge del 1986)². Il numero complessivo dei membri del CNEL è così passato da 80 (79 più il Presidente nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri) a 112 (111 più il Presidente)³. Con la legge 7 dicembre 2000, n. 383, si sono inoltre aggiunti dieci membri in rappresentanza del settore cd. *non profit*⁴, per un totale dunque, allo stato di 121 membri più il Presidente. La legge del 1986 è anche meno rigorosa di quella del 1957 nel delimitare le ripartizioni interne alle quote determinate tra rappresentanti dei lavoratori dipendenti, dell'impresa e del lavoro autonomo, in ciò lasciando ancor più libere le categorie di modulare al loro interno le rivendicazioni rappresentative⁵, ma anche aumentando la sfera di discrezionalità propria del Governo, se si ha riguardo al metodo della designazione, svolta appunto per via amministrativa. Gli esperti, ora - come detto - in numero di dodici, sono nominati otto dal Capo dello Stato, e quattro dal Governo (è prevista una delibera del

Consiglio dei ministri, la proposta al Capo dello Stato da parte del Presidente del Consiglio, e poi la nomina con DPR), e si connotano come "qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica" (art. 2, comma 1, Legge 30 dicembre 1986, n. 936)⁶.

Di maggiore interesse la procedura per la designazione dei rappresentanti; qui vengono al pettine alcuni nodi della irrisolta collocazione costituzionale delle organizzazioni sindacali, prima fra tutte la mancata attuazione dell'art. 39 Cost. Nella legge del 1957, si fa riferimento, "fino all'entrata in vigore della legge per l'attuazione dell'art. 39 della Costituzione", ad una designazione richiesta alle "esistenti organizzazioni sindacali in misura che tenga conto della loro importanza" (art. 3, 2° comma). La nomina avviene poi con DPR, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri. È forse una delle prime tracce di quel (poi) corposo filone legislativo che finirà per riconoscere ruolo propriamente istituzionale alle organizzazioni sindacali, in ragione (della

1) La quale, però, come già visto, si muove lungo coordinate autonome che con il CNEL non hanno nulla a che vedere. In questo senso è vero che la crisi del CNEL è già scritta nell'art. 99 (così L. VENTURA, *Art. 99-100: gli organi ausiliari*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli - Soc. ed. foro italiano, Bologna Roma 1994, 11).

2) I rinvii alla legge dell'art. 99 Cost. sono infatti stati "colmati" dal legislatore con la legge 5 gennaio 1957, n. 33 e più di recente con la legge 30 dicembre 1988, n. 936.

3) L'incremento dei rappresentanti delle categorie produttive dalla legge del 1957 a quella del 1986 è sembrato dipendere da logiche più vicine alla necessità di assecondare la frammentazione sindacale, piuttosto che dall'esigenza di offrire uno specchio più realistico della reale composizione della base produttiva del paese: i rappresentanti dei lavoratori dipendenti sono passati da 25 a 44 (+ 76%); quelli degli imprenditori da 19 a 37 (+ 94%); quelli dei lavoratori autonomi da 13 a 18 (solo + 38%). Sono aumentati di meno proprio i rappresentanti dei ceti in maggiore espansione, sotto il profilo della produzione di ricchezza, com'è tipico delle società post industriali basate sui servizi, ceti che peraltro scontano talune ontologiche difficoltà proprio nella elaborazione di comuni piattaforme rivendicative, nella crescita di una coscienza collettiva, e dunque di una rappresentanza di gruppo. Si consideri poi che nella quota di autonomi sono ricomprese anche le cooperative (4 membri), certamente più assimilabili alle imprese.

4) Previsione ai limiti della costituzionalità, ove si consideri che difficilmente tali componenti possono essere ricondotti a categorie produttive (cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, Giuffrè, Milano 2002, 67).

5) Della categoria, nell'attuale quadro costituzionale, non può non accogliersi la nozione volontaristica, piuttosto che quella ontologica: tali sono quelle che si conformano in ossequio alle libere determinazioni dei soggetti che ne fanno parte. Per una disamina del concetto di categoria produttiva, vedi P. BILANCIA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)*, in *Enc. giur.*, VIII, Roma, Treccani, 1988, 3-4.

6) La dottrina segnala che "per poter raggiungere un accordo sulla ripartizione dei seggi, le organizzazioni hanno finito anche per designare alcuni degli esperti" (L. VENTURA, *op. cit.*, 23).

presunzione) del riconoscimento della loro capacità rappresentativa delle categorie, fino alla codificazione della fattispecie della "maggiore rappresentatività", ripresa dalla legge del 1986 all'art. 4, 3° comma. Non è questa la sede per approfondire ulteriormente l'analisi della struttura giuridica della relazione rappresentativa che si pone tra organizzazione sindacale e base rappresentata; basti qui dire con dottrina attenta che "ciò che conta, dunque, è l'organizzazione"¹. È questa che realizza, quale istituzione rappresentativa, una forma di attualizzazione nella realtà giuridica di una comunità personale altrimenti non presente, secondo una logica ben più congeniale alla *Repräsentation*, piuttosto che alla *Vertretung*². Il procedimento comincia con la pubblicazione in Gazzetta dell'avviso della scadenza del mandato consiliare (art. 4, comma 1); entro i successivi trenta giorni "le organizzazioni sindacali di carattere nazionale" comunicano alla Presidenza del Consiglio "le designazioni dei rappresentanti delle categorie produttive" (art. 4, comma 2); entro i successivi trenta giorni, il Presidente del Consiglio, uditi i ministri interessati, "definisce l'elenco dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e lo comunica a tutte le organizzazioni designanti" (art. 4, comma 3). In buona sostanza, il procedimento amministrativo descritto è volto proprio a chiarire, in contraddittorio con le organizzazioni interessate, quali siano, tra le organizzazioni nazionali, quelle maggiormente rappresentative: infatti, le organizzazioni che si doversero ritenere pretermesse dalla deliberazione così assunta potranno esperire un ricorso amministrativo (che sarà deciso dal Consiglio dei ministri) nel quale sono tenute a "fornire tutti gli elementi necessari dai quali si possa desumere il grado di rappresentatività, con particolare riguardo all'ampiezza e alla diffusione delle loro strutture organizzative, alla consistenza numerica, alla loro partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti...": trattasi dei noti "indici di rappresentatività", che la legge recepisce da una lunga tradizione giurisprudenziale, e che poi l'ordinamento recupera in altri ambiti e ad altri fini, per lo più a sostegno di discipline premiali nei confronti di talune organizzazioni piuttosto che di altre. In ogni caso, conta qui sottolineare come il procedimento sia caratterizzato da ampi margini di discrezionalità in capo al Governo, come sottolineato da tempo

dal giudice amministrativo³. Discrezionalità che si ferma all'individuazione dell'organizzazione rappresentativa, la quale resta invece sovrana nella designazione del rappresentante CNEL. Il che è confermato dalla opzione assunta dal legislatore nel 1986 di stabilire, in difformità da quanto a suo tempo previsto nel 1957, la piena revocabilità del mandato (art. 7, comma 2), ad istanza dell'organizzazione di provenienza. Tale innovazione non sembra assumere significato decisivo in ordine alla posizione costituzionale dell'organo. In particolare non sembra certo potersi dire che il CNEL assuma una conformazione costituzionale diversa, o addirittura muti il suo stato da assemblea politica ad assemblea di rappresentanza di interessi. Il divieto di mandato imperativo o la sua rimozione non hanno di per sé questa implicazione necessaria, come ha chiarito Kelsen da tempo⁴. Né probabilmente supererebbe il mero nominalismo indugiare nel chiedersi se il CNEL sia un'assemblea "politica" o meno⁵, rispetto agli interessi che tende a rappresentare.

1) L. VENTURA, *op. cit.*, 28.

2) La domanda, sostanzialmente inevasa dalle indagini giusprivatistiche circa il problema di quale sia "...la fonte di legittimazione del potere del sindacato di incidere anche negativamente su posizioni giuridiche individuali..." (G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci ed., Bari 1991, 26) trova nella ricostruzione della relazione sindacato-lavoratori nei termini di una forma di rappresentanza politica una risposta di gran lunga più convincente di quella offerta dalla lettura giusprivatistica del fenomeno. Neanche la dottrina giuslavoristica, a ben vedere, ha potuto del tutto fare a meno di ricorrere agli esiti della elaborazione giuspubblicistica in materia di rappresentanza. La nozione di "rappresentatività", intesa come "...nozione politica, definibile come la capacità dell'organizzazione di unificare i comportamenti dei lavoratori in modo che gli stessi operino non ciascuno secondo scelte proprie, ma, appunto, come gruppo" (G. GIUGNI, *op. cit.*, 85) nasconde certamente, pur tra qualche ambiguità, un significato di senso più vicino alla *Repräsentation*, che alla *Vertretung*. Sul tema sia consentito rinviare a G. COLAVITTI, *La natura giuridica della rappresentanza sindacale. Un "passo indietro" nel dibattito sull'attuazione dell'art. 39 Cost.*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, n. 4/2006.

3) Cons. Stato, sez. VI, 18 marzo 1964, n. 238, in *Foro it.*, 1964, III, 372.

4) Nel celeberrimo saggio con il quale Kelsen propone alcuni rimedi rispetto ai limiti e alle carenze del modello di rappresentanza parlamentare che i primi regimi democratici ereditano dalla forma di Stato liberale, tra le altre considerazioni, il giurista strenuo difensore del parlamentarismo osserva che eventuali limitazioni del divieto di mandato imperativo sono considerate non incompatibili con la rappresentanza politica: "se ci si decidesse a dare un'organizzazione legale ai partiti politici... nulla più impedirebbe di concedere al partito... anche il diritto di revoca dei deputati" o "si potrebbe lasciare al partito la facoltà di delegare, scegliendoli dal proprio seno, secondo il bisogno, per la discussione e la deliberazione delle diverse leggi, i competenti di cui esso dispone" (H. Kelsen, *Das Problem des Parlamentarismus*, Wien-Leipzig, W. Braumüller, 1924, ora in H. Kelsen, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna 1998 [nuova ed.], 153 e ssg., 166-167).

5) Specie a fronte degli approcci che hanno segnalato la progressiva evanescenza delle linee di confine che un tempo si riteneva configurassero rappresentanza politica e rappresentanza di interessi come realtà

Da ultimo occorre dar conto della modalità di formazione della volontà dell'organo. È previsto il quorum strutturale della maggioranza dei membri, e, soprattutto, seppur con formula non proprio inequivocabile, la unanimità per il quorum funzionale. Infatti l'art. 14 prevede al comma 2 che, ove siano espresse opinioni discordanti su singoli punti o su di una intera materia, non si proceda al voto, bensì si formi una pronunzia che dia conto di tutte le posizioni assunte, nonché del numero, del gruppo e della categoria dei consiglieri che l'hanno espressa. La previsione della regola unanimitaria conferma la natura dell'organo quale assemblea di organizzazioni rappresentative: solo in caso di unanimità, la volontà e gli interessi di queste organizzazioni si fondono in una posizione del CNEL in quanto tale; in tutti gli altri casi, queste volontà (e questi interessi) restano giustapposti e conservano la loro autonomia: le organizzazioni rimangono, ma la soggettività del CNEL come organo collegiale in pratica si annulla. Forse anche per evitare questo esito paradossale, la prassi segnala che le posizioni assunte si assestano per lo più su di un livello e su di un tono tali da consentire una facile adesione unanime.

2. LE FUNZIONI CONSULENZIALI; L'INIZIATIVA LEGISLATIVA; LE FUNZIONI DI STUDIO E RICERCA

Della funzione di consulenza alle Camere e al Governo si è accennato, propendendo per una riconduzione di tale funzione alla attività di rappresentanza di interessi. Ciò indurrebbe a ritenere che si tratti di qualcosa di ontologicamente diverso dalla funzione prevista dal terzo comma, per cui il CNEL "può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge". Come detto, la diversità starebbe nella immanente vocazione rappresentativa della funzione consulenziale, come sopra intesa, e nel carattere invece più tecnico del contributo di cui al terzo comma. Stante l'amplissima discrezionalità lasciata al legislatore, il dato costituzionale può ritenersi limitato all'individuazione di un generale limite materiale (legislazione economica e sociale, e non altro), e alla ovvia considerazione per cui tale attività di collaborazione e consulenza, essendo appunto "potenziale" ("può contribuire", dice la norma) non potrà mai essere costituzionalmente necessaria o giuridicamente vincolante. Del pari in materia di iniziativa legislativa, facoltà peraltro esercitata assai di rado¹, lo scarno da-

to costituzionale, ferma restando la piena sovranità delle Camere nel prendere o non prendere in considerazione una eventuale proposta di legge CNEL, non riceve a livello di legislazione di attuazione specificazioni ulteriori (anzi, la legge del 1957 si preoccupava di sottrarre esplicitamente talune materie, e di limitare ulteriormente il potere di iniziativa²). Piuttosto, fallito il tentativo (impossibile, forse, per le ragioni che si sono andate spiegando) di recuperare al CNEL lo status di un luogo costituzionalmente necessario di confronto tra l'indirizzo politico contingente e gli interessi organizzati³, la legge di riforma del CNEL del 1986 sembra quasi registrare la sostanziale "derubricazione costituzionale" dell'organo, e pur non potendo ovviamente ledere le attribuzioni costituzionali di cui all'art. 99 Cost., pur tuttavia, o si limita a ripeterle pedissequamente senza ulteriori precisazioni, o comunque le iscrive in un quadro generale di attribuzioni dove esse quasi scolorano e si confondono. Tra espressione, su richiesta del Governo, di "valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale" (art. 10, comma 1, lett. a), esame della relazione revisionale e programmatica del Ministro del bilancio e del Tesoro (art. 10, comma 1, lett. b), formulazione di osservazioni e proposte varie (art. 10, comma 1, lett. g), compimento di indagini e studi vari (lett. h), ed altre funzioni, il

fenomenologiche e giuridiche autonome, impermeabili e prive di collegamenti. Appare persuasivo constatare una certa qual riduzione della distanza concettuale tra le due "astratte" formule della rappresentanza politica e della rappresentanza di interessi. È diffusa l'idea di un avvicinamento della nozione di rappresentanza di interessi al concetto di rappresentanza politica, vista come categoria generale comprensiva di sviluppi e di percorsi che, negli Stati sociali democratici, non si esauriscono nel circuito esclusivo della rappresentanza parlamentare, ma "testimoniano che, mai completamente e definitivamente ingabbiata entro i confini dello Stato, la politica continua a svolgersi secondo forme non statali" (L. ORNAGHI (a cura di), *Il concetto di "interesse"*, Giuffrè, Milano, 1984, 15.), e finiscono per aumentare il novero dei soggetti che "agiscono politicamente, vale a dire che collaborano direttamente e indirettamente alla formazione delle decisioni collettive" (N. BOBBIO, *Rappresentanza ed interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 1988, 6.).

1) Dalla VIII legislatura alla XIV, si registrano solo sette disegni di legge di iniziativa del CNEL (V. PAMO, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, voce del *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. CASSESE, Giuffrè, Milano 2006, vol. II, 1343 ss., 1346). Per uno specifico caso di esercizio dell'iniziativa legislativa, si rimanda alla nota 1 di p. 852.

2) Cfr. L. VENTURA, *op. cit.*, 44.

3) Ci si riferisce all'approvazione unanime da parte dell'assemblea CNEL in data 22 ottobre 1981 di un disegno di legge di riforma che prevedeva una consultazione necessaria dell'organo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, prima di presentare in Consiglio dei ministri provvedimenti in materia economica e sociale.

profilo soggettivo che sembra emergere è piuttosto quello di un centro studi, con particolare attitudine a porsi come osservatorio delle politiche economiche e del lavoro, tanto più che quasi tutte le competenze di cui all'art. 10 postulano la richiesta di altro organo, e che dunque solo in pochi casi si tratta di funzioni autonomamente esercitabili.

E in questa direzione si è spesa, in effetti, l'attività del CNEL degli ultimi anni, costituendo nel proprio seno la Commissione per l'informazione (art. 16), istituendo l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro (art. 17, commi 1-3) e la banca dati sul mercato del lavoro (art. 17, comma 4). Sotto questo profilo, il CNEL è quasi diventato un *opinion maker*, riuscendo in talune occasioni ad intervenire nel dibattito politico ed istituzionale con una propria visione delle questioni in discussione. È quanto accaduto ad esempio sul terreno dei tentativi di riforma del settore delle libere professioni, dove l'organo è riuscito addirittura nell'esercizio della iniziativa legislativa, con determinazione assunta in assemblea il 15 gennaio 2003¹. In questo caso il CNEL, pur essendo nella sua composizione integrato da professionisti iscritti in albi, si è fatto portatore di una precisa istanza volta al riconoscimento delle cd. professioni non regolamentate, suggerendo l'opportunità di addivenire ad una regolamentazione strutturata sul sistema duale (Ordini e Associazioni), e costituendo una Banca dati sulle associazioni non regolamentate. Il dise-

gno di legge licenziato dal CNEL in materia di professioni non ha avuto particolare fortuna. Tuttavia, può ritenersi un risultato di questa azione condotta negli ultimi anni il fatto che nella attuale XV legislatura, la maggior parte dei disegni di legge presentati in materia riconoscono al CNEL un ruolo consultivo nell'accreditamento delle cd. nuove professioni (in questo senso ad esempio il disegno di legge governativo, il cd. ddl Mastella, presentato alle Camere il 25 gennaio 2007, AC 2160).

Giuseppe Colavitti

1) In questo senso il CNEL ha svolto una funzione di "sponda" istituzionale delle organizzazioni rappresentative delle professioni non regolamentate. Sulla "domanda di regolazione pubblica" da parte delle associazioni rappresentative delle professioni cd. emergenti (in taluni casi si tratta di prestatori di servizi "nuovi" e diversi rispetto a quelli forniti da professionisti iscritti in albi; in altri casi, vi è certamente una parziale sovrapposizione rispetto ai primi) e sulle attese verso il riconoscimento di tali associazioni, "e per tale tramite al riconoscimento delle capacità lavorative rappresentate", vedi F. TERESI, voce *Professioni*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino 1997. Il disegno di legge licenziato dal CNEL al riguardo "ha come punto strategico la previsione del rilascio di un attestato di competenza, rilasciato dal Ministero della Giustizia alle associazioni che lo richiedano riservando al CNEL il compito di svolgere l'attività istruttoria propedeutica al rilascio dell'attestato" (UFFICI DELLA II COMMISSIONE CNEL, *Il CNEL e le Libere Professioni*, documento informativo sintetico presentato in occasione dell'incontro col Commissario alla concorrenza, prof. Mario Monti, Cnel, 2 febbraio 2004).

BIBLIOGRAFIA

1. In tema di rappresentanza di interessi e concertazione esiste una bibliografia sterminata. In questa sede si richiamano, tra gli altri, B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Il Mulino, Bologna 1999; G. A. ALMOND, *A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process*, in *American Political Science Review*, n. 52, 1958, p. 271; S. BERGER (a cura di), *L'organizzazione degli interessi in Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna 1983; G. BOGNETTI, *Lo Stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Giuffrè, Milano 1998; P. A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1999, pp. 475 ss.; R. A. DAHL, *Pluralist democracy in the United States: conflict or consent*, Mc Nally Ed., Chicago 1967, spec. pp. 150 ss.; R. DAHRENDORF, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, rist., 1970; C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova 1939, pp.

303 ss.; E. FRAENKEL, *Il pluralismo come elemento strutturale dello Stato liberal-democratico*, in V. ATRIPALDI (a cura di), *Il pluralismo come innovazione. Stato, società e Costituzione in Ernst Fraenkel*, Giappichelli, Torino 1996, 23; J. H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano 1993 (trad. it.); E. H. KANTOROWICZ, *I due corpi del re*, Einaudi, Torino 1989 (tit. or.: *The King's Two Bodies. A Study on Mediaeval Political Theology*, Princeton University Press, Princeton, 1957); S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano 1967; M. OLSON, *La logica dell'azione collettiva*, Giuffrè, Milano 1983; L. ORNAGHI (a cura di), *Il concetto di «Interesse»*, Giuffrè, Milano 1984; Id., *Atrofia di un'idea. Brevi note sull'«inattualità» odierna della rappresentanza politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, pp. 3 ss.; A. PAPA, *La Rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Ed. Scientifica, Napoli 1998; G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentan-*