

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3034

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato PACINI

Abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione, concernente
il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

Presentata il 16 luglio 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il ruolo e l'utilità del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) sono oggetto da diversi anni di ripetuti giudizi negativi, tradottisi in alcuni casi nella espressa richiesta di abrogare l'articolo 99 della Costituzione che ha istituito tale organo.

Da ultimo, istanze tendenti a togliere rilievo costituzionale al CNEL sono state avanzate durante i lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali del 1997, da parte di un gruppo di componenti della Commissione appartenenti a diverse forze politiche.

La presente proposta di legge costituzionale intende abrogare l'articolo 99 della Costituzione e con ciò la copertura costituzionale del CNEL.

Oggi una scelta così radicale è inevitabile non solo a fronte dell'inerzia e della conseguente inutilità — già in passato

messe in evidenza — del Consiglio, ma anche alla luce delle recenti revisioni costituzionali che hanno modificato in profondità l'ordinamento repubblicano, in particolare rafforzando il ruolo e i poteri delle regioni. A seguito di queste modifiche, la maggior parte delle questioni su cui il CNEL ha facoltà di pronunciarsi attraverso la comunicazione di pareri e di valutazioni al Governo e al Parlamento o tramite l'elaborazione di studi e di ricerche si riferisce a materie rientranti nell'ambito della legislazione concorrente dello Stato e delle regioni se non in quella esclusiva delle Regioni.

Pertanto, il nuovo testo costituzionale rende ancora più anacronistico il riferimento all'interno della stessa Costituzione a un ente centralista come il CNEL, in cui manca un'adeguata rappresentanza delle autonomie regionali e la cui struttura e il

cui funzionamento non sono in grado di rispondere ai criteri di decentramento che hanno ispirato le recenti riforme in senso federalista dello Stato.

Le origini del CNEL, è bene ricordarlo, sono in qualche misura illustri: ispirandosi al modello del Consiglio economico e sociale della Repubblica di Weimar, la Costituzione attribuì al nuovo organismo lo *status* di luogo istituzionale in cui le categorie produttive avrebbero usufruito di una effettiva rappresentanza e avrebbero potuto « contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale », secondo quanto previsto dall'articolo 99, terzo comma, della Costituzione.

In un momento storico particolare, caratterizzato da un'economia e da una società arretrate e che ancora risentivano degli ingenti danni provocati dal secondo conflitto mondiale, al Costituente sembrò opportuno istituire un ente in cui gli esponenti delle categorie produttive partecipassero all'attuazione delle politiche legislative, economiche e sociali che si profilavano indispensabili per garantire la ricostruzione sia economica che culturale del Paese.

Dunque, il CNEL doveva rappresentare, nelle intenzioni di chi lo ideò, un'istituzione permanente in cui le parti sociali avrebbero potuto incontrarsi, dialogare e in cui gli eventuali conflitti avrebbero trovato soluzione. Il Consiglio avrebbe così contribuito in modo propositivo e attraverso un'attività continua di mediazione e di indirizzo all'attività legislativa e di governo.

In realtà, il ruolo attribuito dalla Costituzione è rimasto sempre sulla carta. Fin dai primi anni di attività, il CNEL è stato letteralmente tagliato fuori dal sistema istituzionale del Paese e ciò per due ragioni.

Innanzitutto, il Parlamento e il Governo non hanno mai avvertito la necessità di consultare il CNEL, in quanto essi hanno preferito ricorrere a canali « alternativi », in particolare a consulenze tecniche e programmatiche provenienti da sedi esterne al Consiglio, quali istituti e società di ricerca che garantiscono tempi più

rapidi di azione, maggiore agilità e dinamismo rispetto a un organismo pletorico quale è il CNEL.

In secondo luogo, un'istituzione dalla struttura antiquata e rigida quale il CNEL non poteva non essere destinata all'insuccesso nel contesto della moderna economia di mercato che si è presto affermata nel nostro Paese e che richiede una sempre più marcata flessibilità in tutti i settori della vita politica, economica e sociale.

Non a caso, il CNEL non ha mai potuto funzionare come reale sede di confronto e di mediazione tra il Governo, il Parlamento e i gruppi di interesse, proprio perché questi soggetti hanno sempre instaurato rapporti reciproci diretti, ricorrendo a strumenti quali audizioni, indagini conoscitive, trattative e incontri informali spesso recepiti in successivi provvedimenti ufficiali. In altri termini, tanto i Governi succedutisi nel corso degli anni, quanto le parti sociali hanno preferito intraprendere la strada della concertazione: così facendo, essi hanno ignorato e in un certo senso « scavalcato » il ruolo istituzionale di rappresentanza degli interessi che era proprio del CNEL.

Non solo, ma negli ultimi anni gli esponenti sia governativi, sia dei gruppi di interesse hanno privilegiato sedi di confronto e di discussione ancora più informali, in particolare i dibattiti televisivi attraverso i quali essi hanno la possibilità di fare conoscere ad ampi settori della popolazione i rispettivi programmi e le rispettive istanze.

In definitiva, l'evoluzione dei rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo da una parte e categorie produttive dall'altra, ha preso una direzione non prevista dai Costituenti, senza che il dettato costituzionale sia mai stato adeguato alle nuove realtà economiche e sociali: di conseguenza, il CNEL è stato emarginato dal processo di indirizzo e dai nuovi equilibri espressi nel regime competitivo e conflittuale che si è affermato nel corso dei decenni. In più di quaranta anni di vita, il Consiglio non ha mai pienamente svolto le proprie funzioni costituzionali, né ha avuto una qualche incisività, tanto che si

può affermare che le stesse norme contenute nell'articolo 99 della Costituzione siano ormai cadute in desuetudine.

D'altra parte, il Consiglio non è mai riuscito a ritagliarsi spazi nuovi di presenza e di azione e ad adeguarsi ai rapidi mutamenti della realtà socio-economica del Paese e ciò nonostante i numerosi tentativi volti a rivitalizzarlo, da ultimo con la legge n. 936 del 1986.

È chiaro che non avendo mai potuto realizzare i fini per cui era stato creato e non avendo mai contribuito a produrre riforme di ampia portata, il CNEL è oggi un ente inutile e circondato dal disinteresse.

Inoltre, nonostante il terzo comma dell'articolo 99 attribuisca al CNEL il potere di iniziativa legislativa, l'assoluta inattività del Consiglio anche sotto questo punto di vista è sotto gli occhi di tutti e non merita particolari approfondimenti.

Esso si limita a svolgere soltanto compiti tecnici e non politici: pubblicazioni di ricerche, organizzazione di convegni, incontri seminari, elaborazione e raccolta di informazioni economico-sociali. Il CNEL si è progressivamente trasformato da organo ausiliario di consulenza istituzionale in un centro studi, svolgendo attività che la Costituzione non gli attribuisce espressamente e che comunque sono già esercitate da altri enti pubblici e privati (quali fondazioni ed enti di ricerca).

Pertanto, la presente proposta di legge costituzionale intende perseguire un duplice scopo.

Innanzitutto, con l'articolo 1 si ritiene di dovere procedere alla decostituzionalizzazione del CNEL in ragione della sua obsolescenza e del fatto che sia le funzioni di consulenza che quelle di iniziativa legislativa attribuite dall'articolo 99 della Costituzione a tale istituto non hanno mai trovato applicazioni di una qualche rilevanza nella vita politica ed economica del Paese. Inoltre, come si è visto, il CNEL non è in grado di svolgere un ruolo significativo nel nuovo ordinamento costituzionale e politico improntato al federalismo e all'attribuzione di nuove competenze legislative e amministrative alle regioni.

Una volta abrogato l'articolo 99 della Costituzione, si tratterà di dare una risposta alle questioni relative all'eventuale ruolo che il Consiglio potrà ancora svolgere in futuro e alla sua collocazione istituzionale, anche in rapporto agli altri enti pubblici che svolgono attività simili. A questo proposito, e in sintonia con una recente politica legislativa volta a riordinare l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, a razionalizzarne il funzionamento e a ridurre i costi, con l'articolo 2 si pone il CNEL alle dirette dipendenze del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Spetterà a quest'ultimo, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la funzione pubblica, prendere una decisione definitiva e stabilire se sopprimere il Consiglio e porlo in liquidazione in quanto ente superfluo, oppure accorparlo con altri enti pubblici aventi finalità analoghe.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. L'articolo 99 della Costituzione è abrogato.

ART. 2.

1. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) assume lo *status* di ente pubblico posto alle dipendenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

2. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali nomina, con proprio decreto, un commissario *ad acta* a cui è affidata l'amministrazione ordinaria e straordinaria del CNEL. All'atto della nomina del commissario *ad acta* decadono dall'incarico gli organi del CNEL.

3. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la funzione pubblica, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, provvede alla soppressione del CNEL ovvero alla sua fusione o al suo accorpamento con enti che svolgono attività analoghe o complementari.

