

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

INTRODUZIONE

1) Cause di un ritardo.

Il 9 marzo 1957 giungeva finalmente in porto, con la sua pubblicazione sulla « Gazzetta Ufficiale » (1), la legge istitutiva del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), il cui primo progetto, preparato dall'on. Fanfani, allora Ministro del lavoro, era stato presentato al Senato dall'on. De Gasperi fin dal 15 marzo 1949 (2).

Come mai ci sono voluti, più di otto anni per il varo di una legge esplicitamente voluta dalla Costituzione? L'« iter », il cammino delle nostre leggi è così macchinoso e complicato, da esigere addirittura degli anni per esaurire la loro discussione e per giungere alla loro approvazione e promulgazione?

Fortunatamente non è così. Una legge, anche importante, può essere discussa e varata con estrema rapidità, purchè i gruppi parlamentari e i partiti lo vogliano. Ci sono, invece, leggi che si trasmettono da una Camera all'altra, da una sessione, se non addirittura da una legislatura, ad un'altra, per il disinteresse o per l'opposizione, aperta o latente, di una parte notevole del Parlamento: disinteresse e opposizione che possono essere causati da motivi diametralmente opposti.

Tra queste leggi, fino a pochi mesi fa, c'era anche quella riguardante l'istituzione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, nei confronti del quale — come giustamente rileva Meuccio Ruini — c'è sempre stata una « opaca resistenza », da parte di « gruppi e strati sostanzialmente conservatori », i quali cercavano di « rimanere allo statu quo », e non si sentivano di affrontare « le riforme da loro stessi invocate nei giorni della Costituente » (3), per le imprevedibili conseguenze che esse potevano avere nell'evoluzione delle strutture del nostro Paese.

Il sen. Grava (d.c.), quando, nel gennaio 1950, si intraprese al Senato, in sede di commissione, la discussione del progetto De Gasperi, ebbe a dire:

« Tutti concordemente in passato abbiamo auspicato il CNEL, quasi fosse il rimedio di ogni male; oggi che siamo per tradurre in pratica l'art. 99 [della Costituzione], ci troviamo di fronte a difficoltà, ed io sono quasi d'accordo con Lussu e Morandi (p.s.i.) nel dire che se non fossimo

(1) Cfr. Legge 5 gennaio 1957, n. 33, in Gazz. Uff., 9 marzo 1957.

(2) Per il testo del disegno di legge De Gasperi cfr. Rivista del Diritto del Lavoro, 1949, III, pp. 31 sgg.

(3) M. RUINI, in Rivista cit., 1950, I, p. 247.

legati ad un articolo della Costituzione, probabilmente oggi del Consiglio non faremmo più nulla » (4).

2) Vicende del disegno di legge sul CNEL.

Il progetto De Gasperi fu discusso ampiamente al Senato dal 30 novembre al 6 dicembre 1951 (5), subendo alcune modifiche abbastanza importanti. Poi passò all'esame, in sede referente, della Camera dei Deputati, la quale approvò, con alcune modifiche più formali che sostanziali, il testo del Senato. Tuttavia, il disegno di legge non potè essere sottoposto all'esame e all'approvazione dell'assemblea, per lo **scioglimento delle Camere**, avvenuto nella primavera del 1953.

Rinnovato il Parlamento con le elezioni del 7 giugno 1953, il **4 gennaio 1954**, l'on. Pella, allora Presidente del Consiglio dei Ministri, presentò alla Camera dei Deputati il disegno di legge n. 568, concernente l'«ordinamento e [le] attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro», che fu discusso a Montecitorio nei giorni **20-26 gennaio 1955** (6) e a Palazzo Madama nei giorni **4-5 ottobre 1956** (7). Siccome il Senato aveva apportato qualche modificazione al testo trasmessogli dalla Camera dei Deputati, il disegno di legge dovette ritornare a Montecitorio, dove ottenne l'approvazione definitiva il **5 dicembre 1956** (8).

Di questa legge, che il sen. Paratore, nel gennaio 1950, non esitò di paragonare a «un'altra carta costituzionale, destinata a pesare sui destini del Paese» (9), o più esattamente, del **Consiglio** che con questa legge si è creato, noi vorremmo trattare in questo articolo, mostrandone l'**origine**, la **composizione** e i **compiti**.

ORIGINE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

1) Evoluzione della società contemporanea.

L'origine del CNEL non è da ricercare tanto in coloro che ne

(4) *Ibidem.*

(5) ATTI PARLAMENTARI - SENATO DELLA REPUBBLICA - LEGISLATURA I: pp. 28868-28890 (sed. 30 nov. 1951), 28901-28942 (sed. 4 dic. 1951), 28987-29035 (sed. 5 dic. 1951), 29044-29088 (sed. 6 dic. 1951).

(6) ATTI PARLAMENTARI - CAMERA DEI DEPUTATI - LEGISLATURA II: pp. 16221-16231 (sed. 20 gennaio 1955), 16250-16284 (sed. 21 gennaio), 16296-16316 (sed. 22 gennaio), 16352-16368 (sed. 24 gennaio), 16384-16401 (25 gennaio), 16424-16439 (sed. 26 gennaio).

(7) ATTI PARLAMENTARI - SENATO DELLA REPUBBLICA - LEGISLATURA II: pp. 18437-18454 (sed. 4 ottobre 1956), 18547-18558 (sed. 5 ottobre).

(8) ATTI PARLAMENTARI - CAMERA DEI DEPUTATI - LEGISLATURA II - DOCUMENTI E DISEGNI DI LEGGE - N. 568-C.

(9) M. RUINI, in *Rivista del Diritto del Lavoro*, 1950, I, p. 247.

redassero, ne discussero e ne approvarono la legge istitutiva, quanto nella **evoluzione della società contemporanea**. Chi non avverte oggi l'importanza sempre più grande che vanno assumendo, nella vita nazionale ed internazionale, i problemi di carattere economico e sociale? Chi non si rende conto che questi problemi sono quelli che **determinano o condizionano** spesso i comportamenti e le decisioni dei Governi e dei partiti?

Non c'è quindi da meravigliarsi se questo stato di cose si sia fatto e si faccia sentire anche nell'ordinamento costituzionale degli Stati, **alterando più o meno profondamente gli schemi**, ereditati dal secolo scorso.

Chi ha presente la storia del *secolo scorso*, che fu il periodo dell'affermazione e del trionfo del liberalismo in Europa, ricorda come nell'Ottocento *la forma rappresentativa dello Stato e la forma di governo parlamentare* sembravano connesse così intimamente, da ritenere impossibile avere l'una senza l'altra. E così fu effettivamente in quel periodo. Ma le *trasformazioni economiche* e le *istanze sociali posteriori* portarono gli interessi politici (cioè gli interessi rilevanti nell'azione politica) a qualificarsi come interessi economici, e conferirono rilevanza di diritto pubblico agli interessi di categoria.

Ora, questa rilevanza porta a introdurre, negli ordinamenti costituzionali, istituti ignoti alla originaria forma di governo parlamentare, di modo che, nel quadro della forma rappresentativa dello Stato, si attuano **forme di governo diverse dalla parlamentare pura**, ed in certi casi forme di governo che non possono neppure qualificarsi come parlamentari (p. es., gli esperimenti corporativistici fatti in Italia, Portogallo, ecc.) (10).

Si deve principalmente a questa evoluzione, se, accanto ai Consigli superiori dell'industria o del commercio, sorti nel secolo scorso, si sono aggiunti i **Consigli superiori del lavoro**, i quali, a poco a poco, dal settore dei problemi attinenti più propriamente al lavoro, hanno esteso la loro visuale ai rapporti economici, divenendo « quasi consigli dell'intera economia nazionale », mirando, più o meno esplicitamente, al **rinnovamento delle strutture economiche e sociali**, soprattutto dopo la prima guerra mondiale,

(10) A questo proposito ci pare particolarmente significativa l'opinione dell'inglese *Amery* (scrittore e uomo politico conservatore del paese classico del governo parlamentare, quale è giustamente considerata la Inghilterra), circa l'opportunità di riconoscere l'organizzazione economica della vita nazionale come base della rappresentanza, e di dare quindi vita a una terza Camera, lasciando sempre la Camera dei Comuni come l'elemento centrale e predominante del sistema parlamentare, e senza toccare la sua competenza nel campo della finanza e della legislazione generale. La proposta, osserva *Amery*, non può essere considerata più rivoluzionaria della già avvenuta creazione della « Air Force » come terzo « Fighting Service » (cfr. *AMERY, Thoughts on the Constitution*, Oxford, 1947, pp. 64-69).

2) Consigli creati in Italia prima del CNEL.

Non ci è possibile — per mancanza di spazio — documentare, anche solo sommariamente, questa **progressiva trasformazione delle varie legislazioni nazionali** nei confronti di istituti analoghi al Consiglio dell'economia e del lavoro del nostro paese, ossia di corpi consultivi a larga base, formati — sotto nomi e con modalità e competenze diverse — di elementi tecnici od esperti, e dei rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro, degli artigiani, dei liberi professionisti, ecc., ed aventi lo scopo di « **assistere il Governo o le Camere, o entrambi, nella predisposizione dei mezzi più idonei per rendere la legislazione economica e sociale più rispondente alle necessità ambientali e contingenti** » (11).

Richiamiamo solamente quanto, in questo campo, è avvenuto o si è fatto in Italia.

Nel nostro Paese, fin dal secolo scorso, furono creati dei **consigli con competenza in materia economica e sociale**, che sostanzialmente non differivano dai normali organi consultivi, istituiti presso i singoli rami della pubblica amministrazione, il cui scopo principale è quello di illuminare l'azione dei competenti ministeri e di attenuarne la responsabilità.

Così, col R. D. 5 agosto 1869, n. 5210, fu creato il *consiglio dell'industria*, il quale venne riordinato col R. D. 11 marzo 1886, n. 3736, prendendo il nome di *consiglio dell'industria e del commercio*. Nel 1913, col R. D. 26 gennaio 1913, n. 81, fu istituito il consiglio superiore del commercio, che fu riordinato nel 1919 (R. D. Lgt. 17 ottobre 1919, n. 1107), anno in cui venne riordinato anche il consiglio superiore dell'industria (R. D. Lgt. 15 giugno 1919, n. 1113).

I due organismi cessarono nel 1923, quando fu istituito il *consiglio superiore dell'economia nazionale* (R. D. 6 settembre 1923, n. 2135), il quale assorbì anche il *consiglio superiore del lavoro*, creato nel 1902 (Legge 29 giugno 1902, n. 246) presso il ministero dell'agricoltura, industria e commercio, e composto di rappresentanti del Parlamento, dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Il consiglio superiore dell'economia nazionale fu soppresso nel 1929, quando il ministero dell'economia nazionale fu trasformato nel ministero dell'agricoltura e delle foreste (R. D. 12 settembre 1929, n. 1661). In precedenza (nel 1926) erano stati creati contemporaneamente il ministero delle corporazioni e il *consiglio nazionale delle corporazioni* (R. D. 2 luglio 1926, n. 1131). Quest'ultimo subì una radicale trasformazione nel 1930, quando gli furono attribuite anche funzioni normative (Legge 30 marzo

(11) Brevi cenni, più o meno aggiornati e completi, sull'esistenza ed attribuzioni degli istituti analoghi al nostro consiglio dell'economia e del lavoro, esistenti negli *Stati esteri*, si possono trovare nell'Allegato A della Relazione della commissione speciale del Senato sul disegno di legge De Gasperi, concernente l'« *ordinamento e [le] attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro* » (Cfr. *Rivista del Diritto del Lavoro*, 1950, III, pp. 51-67).

1930, n. 206), e fu *soppresso nel 1943*, insieme con tutto l'*ordinamento corporativo fascista* (R. D. Lgt. 9 agosto 1943, n. 721).

Forse qualcuno penserà che con la creazione della Camera dei fasci e delle corporazioni e con l'istituzione del **consiglio nazionale delle corporazioni**, che avrebbe dovuto essere « l'organo regolatore della vita economica », le rappresentanze degli interessi e delle forze economiche entrarono direttamente nell'organizzazione dello Stato. Ma in realtà non fu così, perchè la designazione dei rappresentanti **veniva fatta e imposta dall'alto**, e tutti si muovevano in uno schema rigido e **manovrati dal regime totalitario**.

Dopo la seconda guerra mondiale, la necessità di un indirizzo unitario nel campo economico, portò alla creazione del **consiglio economico nazionale**, avente il compito di aiutare il Governo nell'elaborazione e nell'attuazione di programmi economici generali (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 10 agosto 1947), mentre l'Assemblea costituente tracciava le linee essenziali del **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro**, che doveva entrare a far parte dell'ordinamento costituzionale del nostro Paese.

3) Elaborazione dell'articolo costituzionale riguardante il CNEL.

L'elaborazione dell'art. 99 dello Costituzione, concernente il CNEL, è stata piuttosto **difficile e laboriosa**. Se ne occuparono due (la seconda e la terza) delle sottocommissioni nelle quali era stata suddivisa la commissione del 75, incaricata della preparazione del progetto di Costituzione da sottoporre alla discussione della Assemblea costituente.

a) Apporto della II sottocommissione.

Nella **II sottocommissione**, incaricata di esaminare la cosa del punto di vista istituzionale dell'ordinamento della Repubblica, il prof. **Mortati** propose l'istituzione di una rete di **consigli ausiliari** presso amministrazioni o gruppi di amministrazioni centrali, composti di rappresentanti di sindacati, di associazioni professionali e di altri enti, ed anche di alcuni membri del Parlamento, con **funzioni complesse**, quali dar pareri o predisporre disegni di legge, a richiesta del Parlamento o del Governo o di propria iniziativa, formulare regolamenti per incarico del Parlamento, ecc.

Il **consiglio economico nazionale** — secondo il prof. Mortati — doveva essere un **organo di secondo grado**, formato dai consigli ausiliari delle varie amministrazioni, collegate con servizi di carattere economico, ed avrebbe avuto, oltre alle funzioni dei consigli di **primo grado**, ricordate sopra, la **facoltà** di condurre inchieste, di giudicare per arbitrati consensuali in questioni di lavoro, di dare parere su contratti di lavoro « suscettibili di ripercuotersi con aumenti di prezzi sull'economia nazionale ». Il parere del Consiglio avrebbe dovuto essere **obbligatorio** « per

tutti i progetti diretti a disciplinare in modo unitario l'attività produttiva del Paese » (12).

Dopo un'ampia discussione, la II sottocommissione, al testo del prof. Mortati, preferì quello più semplice proposto dall'on. Terracini, nel quale si parlava **unicamente** di un Consiglio economico con funzioni di consulenza per il Parlamento e per il Governo, e si rinviava alla legge per altre eventuali attribuzioni, nonchè per la composizione e il funzionamento del Consiglio (13).

b) Apporto della III Sottocommissione.

Nella III sottocommissione, l'on. Fanfani, per assicurare « il controllo sociale dell'attività economica, nel momento della produzione, della distribuzione e del consumo », propose la creazione di commissioni regionali e di un **organismo nazionale**, con funzioni di consulenza verso l'Esecutivo, di iniziativa legislativa, di controllo per conto del Parlamento, e di coordinamento di tutta l'azione pubblica nel campo economico (14).

L'on. Di Vittorio, nella sua relazione sull'ordinamento sindacale, sostenne il diritto delle organizzazioni dei lavoratori di partecipare alla legislazione sociale e al controllo della sua applicazione, mediante un « **consiglio nazionale del lavoro** », benchè, alla fine della sua relazione, parlasse solo di « un consiglio economico nazionale, che con organi periferici attendesse al controllo dell'attività economica pubblica e privata, e partecipasse alla preparazione della legislazione relativa » (15).

c) Decisioni dell'Assemblea Costituente.

L'on. Ruini, presidente della Commissione dei 75, non rimase soddisfatto di queste conclusioni, e al momento della loro discussione in seno all'Assemblea costituente, **fece esaminare « ex novo » tutta la questione**. In tale occasione, Nitti, Bertone e Corbino si pronunciarono contro l'istituzione del nuovo Consiglio; Quinteri, Condorelli e Lucifero optarono per la denominazione di « Consiglio economico degli esperti »; Clerici propose la formula **attualmente accolta nella Costituzione**; Di Vittorio e Bitossi abbandonarono l'idea di un « Consiglio del lavoro » e aderirono alla formula Clerici, integrandola con la precisazione che la rappresentanza delle categorie produttive dovesse essere proporzionale alla loro « importanza numerica e qualitativa »; finalmente, l'on. Ruini difese il testo proposto dall'on. Clerici, proponendo il nome di

(12) ASSEMBLEA COSTITUENTE - II SOTTOCOMMISSIONE (Seduta 28 gennaio 1947), p. 891.

(13) *Ibidem*, pp. 892-908.

(14) ASSEMBLEA COSTITUENTE - III SOTTOCOMMISSIONE, pp. 119-123 (*Relazione dell'on. Fanfani sul controllo sociale dell'attività economica*).

(15) *Ibidem*, pp. 124-133 (*Relazione dell'on. Di Vittorio sul diritto di associazione e sull'ordinamento sindacale*).

« consiglio nazionale dell'economia e del lavoro » e così l'art. 99 finì per essere votato a quasi unanimità da tutta l'Assemblea (16).

Esso suona testualmente :

« Il CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO è composto nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

« E' organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

« Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale, secondo i principi e dentro i limiti stabiliti dalla legge ».

In base a questo articolo della Costituzione, il Parlamento, con la legge 5 gennaio 1957, n. 33, ha costituito ufficialmente il consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, indicandone chiaramente la struttura e i compiti.

STRUTTURA DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

1) Composizione del C.N.E.L.

Secondo lo spirito e la lettera della Costituzione, la **composizione** del consiglio nazionale dell'economia e del lavoro doveva soddisfare a due esigenze fondamentali: all'esigenza di **contenere il numero dei suoi membri** entro limiti che non inceppassero il suo funzionamento, e all'esigenza di dare un'**adeguata rappresentanza** sia all'elemento tecnico (gli esperti), sia alle varie categorie produttive, cercando, nello stesso tempo, di assicurare una **posizione preminente al lavoro**, inteso nel senso più ampio del termine e nelle sue più varie manifestazioni.

Questa **posizione preminente del lavoro** è richiesta dalla Costituzione, la quale (non dobbiamo dimenticarlo): a) dichiara l'Italia « una Repubblica fondata sul lavoro » (art. 1); b) riconosce « la funzione sociale della cooperazione » (art. 45); c) impegna i pubblici poteri a provvedere « alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato » (art. 45) e a rimuovere « gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese » (art. 3).

La legge istitutiva del CNEL ha soddisfatto a queste esigenze?

Nel complesso ci sembra di sì. Infatti, l'articolo 2 di tale legge fissa il numero dei membri del Consiglio a 76, di cui 20 devono essere « persone particolarmente esperte nelle materie economiche e sociali », 25 devono rappresentare i lavoratori dipendenti, 10 i lavoratori autonomi e 21 i datori di lavoro, del settore

(16) ASSEMBLEA COSTITUENTE - Seduta 25 ottobre 1947 - pp. 1567-1573.

sia privato che pubblico. Si ha, dunque, un'equa rappresentanza delle categorie produttive, interpreti degli interessi economici e professionali, e degli esponenti del pensiero della scienza e della tecnica, e nella **unione e collaborazione di questi due elementi** dovrebbe stare il segreto dell'efficienza e del successo del nuovo istituto.

Questo senso di proporzione e di misura appare anche all'interno dei **tre gruppi** di rappresentanti delle categorie produttive.

a) Dei 25 seggi riservati ai rappresentanti dei *lavoratori*, 7 spettano ai lavoratori dell'industria (privata), 5 ai lavoratori agricoli (compresi i mezzadri), 3 ai lavoratori del commercio (di cui uno al turismo), 3 ai lavoratori dei trasporti, 2 ai lavoratori del credito, 1 ai lavoratori dell'assicurazione, 1 ai lavoratori della pesca, 1 ai lavoratori delle aziende municipalizzate e 2 ai dirigenti di azienda.

b) Dei 10 seggi riservati ai *lavoratori autonomi*, 2 spettano ai liberi professionisti, 5 ai coltivatori diretti (compartecipanti, piccoli affittuari e piccoli proprietari) e 3 ai rappresentanti delle cooperative di produzione e di consumo.

c) Dei 21 seggi riservati ai rappresentanti dei *datori di lavoro* del settore privato e pubblico, 4 spettano alle imprese industriali private, 3 alle imprese agricole, 2 alle imprese commerciali, 3 alle imprese dei trasporti, 1 agli istituti di credito ordinario, 1 alle casse di risparmio e dei monti di credito su pegno, 1 alle imprese di assicurazione, 1 agli imprenditori della pesca, 1 all'IRI, 2 agli enti pubblici a carattere nazionale, operanti nel campo della previdenza.

2) Designazione e nomina dei membri del CNEL.

« I **membri** del consiglio nazionale dell'economia e del lavoro sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri » (art. 3).

La designazione dei rappresentanti delle imprese municipalizzate, e degli imprenditori privati è **richiesta alle rispettive organizzazioni sindacali** (per i professionisti mancanti di organizzazione sindacale, ai rispettivi ordini nazionali), « in misura che tenga conto della loro importanza numerica ». Se per disaccordo fra le organizzazioni interessate o per altri motivi, « le designazioni non vengano effettuate nel termine di 30 giorni dalla richiesta, il Consiglio dei Ministri, su proposta del suo Presidente, provvederà alla **designazione d'ufficio** ».

La designazione dei rappresentanti delle imprese municipalizzate, dell'IRI e degli Istituti di previdenza, è richiesta ai rispettivi consigli di amministrazione, mentre le **20 persone esperte** in materie economiche e sociali, **8** sono scelte dal Presidente della Repubblica, **3** sono designate dall'Unione accademica nazionale, e **9** « dai Consigli superiori della pubblica istruzione, di statistica, della marina mercantile, dell'agricoltura, dei lavori pubblici, nonché della commissione centrale per l'avviamento al lavoro e per l'assistenza ai disoccupati, dal consiglio nazionale delle ricerche,

dal comitato interministeriale per il credito e il risparmio, dalla unione delle camere di commercio, industria e agricoltura, anche fuori dei propri componenti » (art. 2).

Il presidente del CNEL è nominato direttamente con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il Presidente, insieme con i due vicepresidenti, eletti dal Consiglio, costituisce l'ufficio di presidenza (art. 4).

3) Requisiti e doveri dei membri del CNEL.

La nomina e l'attività dei membri del consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è regolata da norme speciali, di cui le principali sono le seguenti:

- a) Per la nomina a presidente e a membro del Consiglio è necessario avere la capacità dei *diritti civili e politici*.
- b) La qualità di membro del CNEL è *incompatibile* con quella di membro del Parlamento.
- c) I membri del CNEL non possono essere vincolati da *mandato imperativo*, da parte di coloro che li designano.
- d) Il presidente e i membri del CNEL durano *in carica tre anni* e possono essere riconfermati. In caso di decesso, dimissioni o decadenza del presidente o di un membro del Consiglio, la nomina del successore avviene per un tempo pari a quello per cui sarebbe rimasta in carica la persona sostituita.
- f) Ai membri del CNEL spetta una *diaria di presenza*, oltre al rimborso delle spese, ogniquale volta intervengano alle riunioni del Consiglio.
- g) Le *riunioni* del Consiglio avvengono « o per iniziativa del Presidente o di almeno un quarto dei membri, o dietro richiesta di una Camera o del Governo » (art. 14).
- h) Alle riunioni del Consiglio e delle *sezioni* che esso riterrà di costituire, *possono intervenire*, senza diritto a voto, i presidenti delle commissioni parlamentari (che possono delegare anche un loro vicepresidente), e i membri del Governo (art. 15).
- i) Le riunioni del Consiglio non sono pubbliche, ma è prevista la possibilità di renderne *pubblici gli atti e le discussioni*, nella forma che sarà fissata dal Consiglio stesso (art. 16).
- l) Il Consiglio deve redigere un proprio *regolamento interno*, che sarà approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 17).
- m) Il Consiglio ha un *segretariato generale*, formato da un segretario generale, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, e dal personale all'uopo staccato da altre amministrazioni dello Stato (art. 18).
- n) Dato l'assorbimento delle loro funzioni in quelle del CNEL, l'art. 89 dichiara *soppressi* « la *Commissione centrale dell'industria*, istituita con decreto legislativo luogotenenziale 12 marzo 1946, n. 211; la *Commissione centrale per il commercio estero*, istituita con regio decreto 30 maggio 1946, n. 459; il *Consiglio economico nazionale* (C.E.N.), istituito presso il Comitato interministeriale della ricostruzione con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in data 10 agosto 1947; il *Consiglio superiore*

del commercio interno, istituito con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 25 settembre 1947, n. 948 » (art. 19).

COMPITI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Una delle preoccupazioni più vive di quanti promossero la istituzione del consiglio nazionale dell'economia e del lavoro fu quella di **dare al CNEL una fisionomia propria**, che lo distinguesse da altri istituti similari e giustificasse la sua presenza nell'ordinamento costituzionale italiano.

« *Il CNEL — scrive l'on. BUCCIARELLI-DUCCI, nella sua relazione al progetto di legge — è collocato dalla Costituzione fra gli organi ausiliari, accanto ai tradizionali istituti, come la Corte dei Conti, e il Consiglio di Stato, ma con facoltà e diritti del tutto particolari e, sotto certi aspetti, del tutto originali. Dovremo quindi evitare — egli osserva —: 1°) che il nuovo organo si trasformi in una terza Camera, che diminuisca le prerogative di sovranità del Parlamento; 2°) che il CNEL divenga, per così dire, un organo corporativo, ove si effettui la compensazione di opposti contrastanti interessi; 3°) che il nuovo organo si trasformi in una sterile accademia di studiosi » (17).*

Le **funzioni o facoltà** « del tutto particolari e, sotto certi aspetti, originali » attribuite al CNEL sono le facoltà d'**indagine**, la funzione di **consulenza** e la facoltà d'**iniziativa legislativa** nelle materie economiche e sociali, e secondo le modalità indicate dalla legge.

1) Facoltà d'indagine.

Come è noto, perchè le Camere possano assolvere meglio i loro compiti, la Costituzione dà loro facoltà di « **disporre inchieste su materie di pubblico interesse** ». A tale scopo, esse possono nominare, fra i propri componenti, delle commissioni d'inchiesta, dotate degli stessi poteri e soggette alle stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria (art. 82).

Facoltà analoghe, per le materie economiche e sociali, sono concesse anche al **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro**. Infatti, l'art. 12 della sua legge costitutiva, dichiara che esso, « su richiesta delle Camere o del Governo o di propria iniziativa, può compiere **studi e indagini sulle materie** di sua competenza », e l'art. 15 ricorda che « le Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici sono tenute a **fornire i dati e le informazioni** che saranno richiesti dal Consiglio per il tramite dei Ministeri competenti ».

(17) ATTI PARLAMENTARI - CAMERA DEI DEPUTATI - LEGISLATURA II - DOCUMENTI, DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - Relazione della Commissione speciale sul disegno di legge 568, concernente l'« **ordinamento e [le] attribuzioni del CNEL** », p. 2.

Questa facoltà d'indagine è concessa al CNEL in vista delle funzioni di consulenza e di iniziativa legislativa che, secondo anche la Costituzione, esso è chiamato ad assolvere nei confronti del Governo e del Parlamento.

2) Funzione di consulenza.

La **funzione di consulenza** è minutamente regolata dagli artt. 8 e 9 della legge del CNEL.

1. Innanzitutto, per non intaccare la sovranità del Parlamento e il potere d'iniziativa del Governo, si è stabilito che la consulenza sia **non obbligatoria ma facoltativa**, e riguardi unicamente materie che importano « indirizzo di politica economica, finanziaria e sociale » ed ogni questione che rientri nell'ambito dell'economia e del lavoro, **salvo** « i progetti di legge costituzionale e quelli relativi agli stati di previsione della entrata e della spesa dei Ministeri e ai conti consuntivi » (art. 8).

2. Possono chiedere il parere del CNEL tanto le **Camere** quanto il **Governo**: nel **primo caso**, la richiesta può essere deliberata da ciascuna Camera in ogni momento prima che sia chiusa la discussione generale; nel **secondo caso**, i pareri sono chiesti a cura del Ministro competente, e i pareri espressi dal CNEL sui disegni di legge d'iniziativa del Governo devono essere comunicati alle Camere all'atto della presentazione dei disegni stessi (art. 8).

3. I pareri chiesti al CNEL dalle Camere o dal Governo debbono essere dati **entro il termine stabilito** dall'organo richiedente, salvo la richiesta e la concessione di un'eventuale proroga (art. 9).

4. Data la natura essenzialmente tecnica del CNEL, « unitamente ai pareri, deve essere trasmessa anche la **documentazione** utile a chiarirli e a completarli, e deve essere fatta menzione motivata dell'eventuale **parere discordante** di una minoranza del Consiglio » (art. 9).

Per valutare adeguatamente questa *funzione di consulenza legislativa*, attribuita al CNEL, è bene ricordare che nel nostro ordinamento, tale funzione è attribuita anche al Consiglio di Stato e alla Corte dei Conti, ma in termini sostanzialmente diversi.

Mentre, infatti, *per il CNEL*, la funzione di consulenza è una delle sue *attribuzioni fondamentali*, e riguarda tanto il Governo quanto il Parlamento, il *Consiglio di Stato* dà parere soltanto sopra le proposte di legge per le quali sia interrogato dai Ministri e formula i progetti di legge che gli vengono commessi dal Governo (art. 14 T. U. 26 giugno 1926, n. 1054), e la *Corte dei Conti* espone, nella relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato, le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro (art. 41 T. U. 12 giugno 1934, n. 1214).

3) Facoltà d'iniziativa legislativa.

Ancora più importante della funzione di consulenza è la **facoltà d'iniziativa legislativa**, attribuita al CNEL, in forza della quale « il Consiglio può proporre al Parlamento disegni di legge, redatti in articoli, purchè ne sia stata prima formalmente decisa la presa in considerazione dal Consiglio medesimo, a maggioranza assoluta, e successivamente siano stati deliberati a maggioranza e con la presenza di almeno due terzi dei suoi componenti. I disegni di legge d'iniziativa del CNEL, debbono essere trasmessi dal suo presidente al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, nei tre giorni successivi alla ricezione, li invia ad uno dei due rami del Parlamento » (art. 10).

Questa **facoltà d'iniziativa legislativa**, che, secondo la Costituzione, il CNEL, condivide col Governo, con ciascun membro della Camera (art. 71), con i Consigli regionali (art. 121), e col popolo (art. 71), è **soggetta ad una triplice limitazione** o condizione: **a)** deve riguardare soltanto materie di economia e di lavoro; **b)** non deve trattarsi nè di leggi costituzionali o tributarie, nè di leggi di bilancio, di delegazione legislativa o di autorizzazione a ratificare trattati internazionali; **c)** non deve riguardare argomenti o questioni sulle quali una Camera o il Governo abbiano già chiesto il parere del Consiglio stesso, oppure il Governo abbia presentato al Parlamento un disegno di legge. Quest'ultima limitazione dura fino a **sei mesi** dopo l'avvenuta pubblicazione della relativa legge o dopo il rigetto del disegno di legge da parte di uno dei due rami del Parlamento.

CONCLUSIONE

Nelle pagine precedenti abbiamo descritto brevemente l'origine, la composizione e i compiti del Consiglio nazionale della economia e del lavoro, che, se non sorgono difficoltà, dovrebbe, proprio in questi mesi, iniziare la sua vita e la sua attività.

Noi ci auguriamo che esso possa conseguire i risultati che ha conseguito finora il **Consiglio nazionale economico francese** (l'organo istituzionale straniero più vicino al nostro, operante in un Paese a strutture non troppo lontane dalle nostre), la cui esperienza — scrive « Mondo Economico » — « è stata **largamente positiva**, sia come regolarità e scioltezza di funzionamento ed una certa vantaggiosa abitudine al lavoro di équipe; sia come utilità dell'apporto fornito al Governo e al Parlamento dagli studi, indagini e rapporti del Consiglio; sia come possibilità di avvicinamenti, confronti e discussioni preventive tra le parti interessate per le questioni del lavoro » (18).

Antonio Toldo

(18) *Mondo Economico*, 23 marzo 1957, p. 4.