

Sull'indeffettibilità del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Autore: Giovanni Dalla Pria

In: Diritto civile e commerciale

La Costituzione valorizza i cosiddetti "corpi intermedi", quali strutture aggregative a metà tra lo Stato e l'individuo. Depone in tal senso l'art. 2 Cost. per cui "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo (...) nelle formazioni sociali (...)". Rientrano nella nozione di formazioni sociali (quindi, di corpi intermedi) i sindacati (cfr. Corte cost., sent. 334/1988) e le associazioni dei datori di lavoro.

I sindacati sono contemplati dall'art. 39 Cost. per cui "L'organizzazione sindacale è libera./ Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione (...)". Ai datori di lavoro e ai lavoratori inerte l'art. 41 Cost. per cui "L'iniziativa economica è libera./ Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale (...)". In tal senso, l'art. 46 Cost. stabilisce che "(...) la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare (...) alla gestione delle aziende".

Il delineato contesto trova sintesi istituzionale nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (di seguito: CNEL), previsto dall'**art. 99 Cost.** (1), quale vertice rappresentativo delle suddette formazioni e, perciò, strumento di composizione dei relativi interessi. Infatti, l'art. 99, comma 1, Cost. ne prevede una componente tecnico-specialistica ("esperti") ed una di soggetti che concorrono alla produzione nazionale ("rappresentanti delle categorie produttive"), cui ineriscono sindacati e associazioni dei datori di lavoro (2).

Tra tali formazioni e il CNEL corre il binomio tra fattispecie tutelata e strumento di tutela. Non è peregrino richiamare, allora, il rapporto tra diritti soggettivi/interessi legittimi e potere giudiziario (artt. 24, co. 1, e 113 Cost.): mancando quest'ultimo, non vi sarebbe tutela dei primi. Parallelamente, non vi sarebbe coinvolgimento istituzionale delle suddette formazioni, e perciò reale riconoscimento, se non esistesse il CNEL quale ambito di inquadramento statale.

Il Costituente ha espressamente voluto che siffatto ambito consista in attribuzioni di massima importanza, articolate secondo rigorosissimi strumenti giuridici, quali: 1) la funzione consultiva verso le Camere e il Governo; 2) la potestà d'iniziativa legislativa; 3) la partecipazione alla legislazione economica e sociale (art. 99, comma 3) (3).

Si è, così, inteso rendere operativa la volontà rappresentativa (4) di tali formazioni, consentendo di influire concretamente sull'azione di governo e sul procedimento legislativo. Tale volontà è la risultante della suddetta funzione di composizione d'interessi, quindi di equilibrio sociale, intesa come intrinseco valore

costituzionale.

In conclusione, l'assenza di tale organo sminuirebbe fino ad eliderle sia la funzione di composizione di interessi sia la ratio di tali formazioni, siccome intese dall'art. 2 Cost., privandole dell'essenziale coinvolgimento diretto in ambito istituzionale.

Come non v'è diritto se non v'è tutela giurisdizionale, parimenti non v'è incidenza di siffatte formazioni sull'assetto ordinamentale, e quindi reale riconoscimento, in assenza di una rappresentanza pubblica presso un organo (il CNEL) che le incardini giuridicamente.

Del resto, la revisione costituzionale non può investire tutte e indistintamente le disposizioni della Costituzione: quanto meno, non quelle valoriali o di assetto (cfr. Corte cost., sent. 1146/1988 per cui esse "appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana") la cui eliminazione comprometterebbe l'impianto stesso della Costituzione (5) e alle quali è ascrivibile, per le motivazioni che precedono, l'art. 99 Cost.

Infatti, "Un sistema costituzionale (...) è un tutto armonico, articolato in una serie di congegni, anche particolari, ma non perciò meno essenziali"(6).

Ma anche richiamando la distinzione, ammessa e non concessa, tra organi costituzionali, indefettibili, e a rilevanza costituzionale, fungibili (7), si ritiene che il CNEL appartenga ai primi. Infatti, mentre nel secondo caso, la Costituzione rimetterebbe alla legge ordinaria la integrale disciplina dell'organo, donde la fungibilità; al contrario, nel caso del CNEL, la stessa Costituzione disciplina direttamente i requisiti principali nei termini suddetti, donde l'indefettibilità, attribuendo al legislatore ordinario soltanto quelli accessori (8).

Non si ravvisano, però, strumenti di controllo in via principale che impongano direttamente al legislatore il rispetto dei suddetti divieti di revisione costituzionale (9). Non lo sono, quanto meno, le pregiudiziali di costituzionalità parlamentare perchè atti politici interni, provenienti dal medesimo organo che opera la revisione (Senato e Camera), peraltro rimessi alla variabile delle maggioranze.

Il rimedio, allora, nel caso di procedimento di soppressione di un potere dello Stato, sembra la sollevazione da parte di questo del conflitto di attribuzioni nella misura in cui la risoluzione del conflitto è preordinata alla "delimitazione della sfera di attribuzione determinata per i vari poteri da norme costituzionali" (art. 37, co. 1, L. 11 marzo 1953, n. 87).

Infatti, se il conflitto si appunta su funzioni di organi statali, non può essere aprioristicamente esclusa la funzione legislativa quando l'organo, oggetto di conflitto, sia il Parlamento (cfr., in generale, Corte cost., sent. 161/1995, 457/1999, 284/2005; ord. 480/1995, 343/2003) (10).

NOTE.

1) E' indicativo che il Costituente abbia qualificato "nazionale" il Consiglio, includendolo tra gli "Organi ausiliari" (Titolo III, sezione III, Cost.), per risaltarne l'incidenza sull'assetto ordinamentale della Repubblica, non relegandolo a struttura di complemento.

2) L'art. 2, comma 1, L. 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro", include nella composizione "i rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato". Del resto, l'art. 99, comma 3, Cost. stabilisce che il CNEL "può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale (...)".

3) In termini di diritto comparato, si vedano l'art. 103 della Costituzione portoghese del 22 febbraio 1933, gli artt. 38, 57 e ss. della Costituzione brasiliana del 1937, l'art. 205 della Costituzione brasiliana del 1946, gli artt. 69 e ss. della vigente Costituzione francese.

4) La rappresentatività è selettiva, talchè le categorie produttive compongono l'organo "in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa" (art. 99, comma 1).

5) Cfr., acutamente, M. LUCIANI, Il Consiglio Superiore della Magistratura, in "Osservatorio costituzionale", Fasc. 1/2020, 7 gennaio 2020, che richiama l'intervento di Leopoldo Elia, discorso in Senato del 26 giugno 1991, sull'immodificabilità di opzioni ideologiche fondamentali della Costituzione, quali il principio di eguaglianza e quello democratico, cui si accompagna "quel minimo di strutture organizzative che siano con esse collegate da un necessario rapporto di strumentalità".

6) C. LAVAGNA, Istituzioni di diritto pubblico, 1985, pg. 199.

7) Peraltro, come rimarcato dalla giurisprudenza contabile, "Non appare inutile ricordare che, a differenza della qualificazione di Organo "ausiliario" direttamente attribuita dall'art. 99 Cost., quella di organo di rilievo costituzionale è stata prodotta in sede dottrina (rinvenendosi un'espressa menzione solo nella recente previsione di cui all'art. 1, comma 264, della Legge di Bilancio per il 2019)" (Corte dei conti, Sez. Riun., 2/SSRRCO/QMIG/19 del 26 febbraio 2019).

8) In tal senso, P. VIRGA, Diritto costituzionale, 1975, pg. 97 ss. per cui la natura di organo costituzionale del CNEL si ritrae dalla potestà d'iniziativa legislativa costituzionalmente prevista.

9) cfr. C. LAVAGNA, cit., pg. 199.

10) Si ritiene non ricorra il limite stabilito dalla richiamata giurisprudenza costituzionale per cui, ove sia coinvolto il potere legislativo, il conflitto di attribuzioni è, di regola, inammissibile quando sia percorribile l'impugnazione in via incidentale della legge. Infatti, i valori costituzionali presidiati dal CNEL risultano trasversali e intrinseci della funzione stessa e, in quanto rappresentativi di diritti sostanziali dell'organo,

trascendono gli interessi particolari sottostanti ad una impugnazione incidentale.

Volume consigliato

<https://www.diritto.it/sullindefettibilita-del-consiglio-nazionale-delleconomia-e-del-lavoro/>