

ISTITUTO DI ECONOMIA E FINANZA



DIPARTIMENTO DI STUDI GIURIDICI  
FILOSOFICI ED ECONOMICI

**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

# **PUBLIC FINANCE RESEARCH PAPERS**

IL CNEL: COMA FARMACOLOGICO O COMA IRREVERSIBILE?

ANTONELLO CINCOTTA

E-PFRP N. 34

2018

Antonello Cincotta

Sapienza Università di Roma

antonello.cincotta@uniroma1.it

Please cite as follows:

Antonello Cincotta (2018), "**Il CNEL: coma farmacologico o coma irreversibile?**", *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e Finanza, DIGEF. Sapienza University of Rome, n. 34 (<http://www.digef.uniroma1.it/pubblicazioni>).

E-PFRP N. 34

2018

## ***Il CNEL: coma farmacologico o coma irreversibile?***

***Antonello Cincotta***

### **Sommario**

1. Il lavoro e l'economia: un binomio indissolubile? – 2. Il CNEL e la Costituzione, ieri, oggi. 3. ... e domani? 4. Conclusioni.

### **Abstract**

In Italy, the outcome of the referendum that decided do not delete the CNEL, the legislator cannot take in consideration the problem of its “survival” problem that cannot be approached only on “spending review” but, better, on the basis of its “functional” that has to be calibrated by considering the difficulties of the present time, a time characterized by deep changes, in the economic and working field. Indeed, a reform of the CNEL could be the occasion for an afterthought, for a recalibration of the labour policies, starting from the constitutionally recognized role to labour. The A. proposes hypotheses but the conclusion is disenchanted.

All'indomani dell'esito dello scrutinio referendario che ha sancito, tra l'altro, la mancata abolizione del CNEL, il legislatore non potrà sottrarsi dall'affrontare il problema della sua “forzata” sopravvivenza, problema che non potrà essere esaminato esclusivamente su un mero piano di *spending review*, bensì, più correttamente, su quello di una sua *funzionalità* pensata in considerazione delle sfide che il momento corrente, caratterizzato com'è da significative se non epocali trasformazioni, lancia nel campo dell'Economia e del Lavoro. Anzi, proprio a quest'ultimo riguardo una riforma del CNEL potrebbe essere l'occasione per un ripensamento, per una ricalibratura delle politiche del lavoro, ripartendo dal ruolo *fondativo* costituzionalmente riconosciuto a quest'ultimo. L'A. formula delle ipotesi ma la conclusione è disincantata.

**JEL Classification:** A1, J01, J5.

**Keywords:** economia, lavoro, CNEL.

### ***1. Il lavoro e l'economia: un binomio indissolubile?***

Il *lavoro* nel nostro Paese è e continua a rappresentare un argomento dalle perspicue criticità, che riflettono i loro effetti tanto sul versante strettamente *occupazionale*, tanto su quello *ideologico-politico* per le implicazioni con il

problema della piena occupazione<sup>1</sup>. Il mutamento delle condizioni storiche, economiche, può dar luogo a modificazioni dei modelli economici e sociali, generando conseguentemente ricadute sul *lavoro* e sul suo *assetto*, come, ad esempio, è accaduto agli operai nelle fabbriche a seguito della rivoluzione industriale. Nei periodi di crisi, come quello che il nostro Paese sta attraversando dal 2008, le conseguenze non si fanno attendere, producendo nel campo del lavoro esiti di preoccupante difficoltà in termini di vulnerabilità tanto individuale quanto sociale. Tutto ciò non può non produrre effetti sulla stessa *disciplina normativa* del lavoro come dimostra una ricognizione delle trasformazioni che nel tempo hanno interessato il *diritto* del lavoro. Infatti, come efficacemente evidenziato, *la storia del diritto del lavoro è una storia di dogmatizzazione di 'topoi' prodotti dai rapporti sociali*<sup>2</sup>, regolando di questi, in specie, i rapporti economici fra impresa e lavoro. Nel nostro Paese il decennio 1960-70 “*fu estremamente nutrito di interventi legislativi a favore dei lavoratori*”; seguì la riforma del processo del lavoro, l'introduzione della sezione lavoro presso la Corte di cassazione per giungere oggi alla *crisi* del processo del lavoro che, purtroppo, si allinea e si uniforma a quella del processo ordinario di cognizione paralizzato da una enorme mole di contenzioso<sup>3</sup>. Ma, come plasticamente messo in risalto, “*nei tribunali – quando va bene – si riparano i cocci, non si fabbricano i vasi*”<sup>4</sup>. Sotto quest'ultimo aspetto, quello della *fabbrica dei vasi*, il nostro sistema riconosce al *lavoro* un ruolo di assoluta e primaria rilevanza. Infatti, “*la Costituzione pone il lavoro a fondamento, come principio di ciò che segue e ne*

<sup>1</sup> Per una ricostruzione cfr. P. Zanchetta, *In difesa della Costituzione*, in *Questione giustizia*, 1995, 73 e ss.

<sup>2</sup> V. Bavaro, *Appunti su scienza e politica sul diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2016, p. 710.

<sup>3</sup> A. Proto Pisani, *Vita, morte (o resurrezione?) del processo del lavoro*, in *Foro it.*, 2016, V, pp. 131 e ss.; per una ricostruzione del percorso degli studi giuslavoristici a far data dall'ultimo decennio del '800, ancorché sotto la lente del pensiero scientifico di Carnelutti cfr. G. Santoro-Passarelli, *Il diritto del lavoro di Francesco Carnelutti*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2016, 1009 e ss.

<sup>4</sup> L'espressione era di P. Zanchetta, *In difesa della Costituzione*, cit., 77.

*dipende: dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche, l'economia". Tuttavia, non si può fare a meno di osservare che "oggi, assistiamo a un mondo che, rispetto a questa sequenza, è rovesciato: dall'economia dipendono le politiche economiche; da queste i diritti e i doveri del lavoro. Dicendo "dipendere" non s'intenda necessariamente determinare, ma condizionare, almeno, questo sì. Ora, il senso del condizionamento o, come si dice, delle compatibilità è certamente rovesciato. Il lavoro è il risultato passivo di fattori diversi, con i quali deve risultare compatibile. (...) Il lavoro, da "principale", è diventato "conseguenziale".* La citazione mette in risalto il fitto intreccio che, con connotazioni variabili nel tempo, in generale esiste tra *lavoro* ed *economia*. Però, un tale intreccio, in costanza del vigente assetto costituzionale, non può essere alieno dal *risentire* della rilevanza *fondante* riservata al lavoro, sebbene in un momento come quello odierno – e siamo all'attualità – sembrerebbe essersi fatto strada a livello tanto europeo che nazionale un modello di cd. *flexicurity*, modello che, presupponendo

---

<sup>5</sup> G. ZAGREBELSKY, "Fondata sul lavoro" la solitudine dell'articolo 1, intervista in <http://www.repubblica.it/>; sul perché della scelta dei costituenti cfr. la ricostruzione di M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della costituzione repubblicana*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/Relazione-Luciani.Html>, in part. sub § 5; P. Zanchetta, *In difesa della costituzione*, cit., 73 e ss. A. Proto Pisani, *Note sulla tutela del lavoro e della persona*, in *Foro it.*, 2018, V, 157 e ss., mette in risalto il fatto che secondo qualcuno il lavoro ha il carattere della doverosità e quindi non potrebbe avere un carattere «fondante». Ma, osserva l'A., una tale osservazione è forse il frutto di una svista: "ai sensi degli art. 2 e 3, 2° comma, il lavoro è certamente doveroso, ma esso è funzionale allo scopo della realizzazione della personalità dell'uomo e come tale è «fondante» di quei valori sostanziali a torto o a ragione posti dalla Costituzione del '48 come «principi fondamentali»".

<sup>6</sup> Detto modello starebbe ad indicare la tendenza allo spostamento di tutele dal rapporto di lavoro al mercato: "le rigidità insite nella regolazione delle relazioni lavorative devono essere smussate, mentre il sostegno va irrobustito all'esterno delle imprese, rendendo più generoso e generalizzato il sostegno economico al reddito di chi viene espulso dal sistema produttivo e potenziando le politiche attive del lavoro e i servizi per l'impiego", in tal senso M. Corti, *Job Act e Costituzione: i molti interrogativi di un rapporto difficile*, in *Quaderni cost.*, 2016, p. 99; V. Speciale, *La trasformazione del diritto del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, 2016, pp. 719 e ss., è critico con chi individua nel diritto del lavoro un vero e proprio strumento di politica del lavoro: "quel che mi pare evidente è che al diritto del lavoro è attribuita la capacità di incidere direttamente su fattori macroeconomici di grande importanza, con una piena equiparazione ad altri strumenti di politica economica (ad es. quelli di bilancio, fiscali ecc.); per rilievi critici cfr. p. 722: "mi sembra (...) che, alla luce del pensiero economico dominante, il diritto del lavoro sia chiamato a garantire la competitività dell'impresa e dei sistemi economici, con un vero e proprio rovesciamento di prospettiva ed in un contesto in cui le esigenze di protezione del lavoratore, pur se ancora esistenti, sono totalmente subordinate ad altri obiettivi"; sulle connessioni tra economia e diritto, segnatamente, diritto del lavoro V. Bavaro, *Appunti su*

un mercato del lavoro diverso, molto più ricettivo di quello reale, sembra essere in controtendenza rispetto al passato, riconoscendo il lavoro ed il diritto del lavoro come veri e propri strumenti di politica economica”<sup>7</sup>. Cosicché, nel solco tracciato dal legislatore procede la giurisprudenza della Suprema Corte – Sez. lavoro – n. 25201/2016 a proposito del concetto di giustificato motivo oggettivo di licenziamento<sup>8</sup>, alimentando un serrato dibattito tra giuslavoristi *pro* e contro, gli uni, lo hanno ritenuto un incentivo alla rimessa in moto del mercato del lavoro e ad una maggiore capacità di mantenere competitività sul mercato, gli altri hanno preconizzato comportamenti scorretti da parte datoriale. Viene a riproporsi così, ancora una volta, la tensione dialettica tra *lavoro e impresa*, tra *diritto del lavoro e ragione aziendale*<sup>9</sup> e tra i relativi valori ad essi sottesi, valori che, per quanto si possa enfatizzare l’ineliminabile ruolo del giurista nel processo

---

*scienza e politica sul diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, cit., p. 710; T. Treu, *Flexicurity e oltre*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”. INT – 135/2017, in [http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-INT/20170523-111145\\_Treu\\_n135-2017intpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-INT/20170523-111145_Treu_n135-2017intpdf.pdf).

<sup>7</sup> R. Cabazzi, *Il diritto del lavoro nell’ordinamento europeo: tra concorrenza sovranazionale e tramonto dei suoi paradigmi costituzionali*, in <http://www.federalismi.it>, 1, 2018, 3.

<sup>8</sup> Leggibile su *SentenzeWeb* in [http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/servizi\\_online.page](http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/servizi_online.page); in argomento cfr. G. Canzio, *Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2016*, in <http://www.cortedicassazione.it>, 109-110; sull’ “allargamento” delle maglie dell’esercizio dei poteri del datore di lavoro cfr. A. Sitzia, *La (in)certezza del diritto nel “Job Act” all’italiana: mansioni e volontà individuale assistita*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2016, pp. 845 e ss.; in tal modo oggi più che mai è auspicabile un dialogo continuo tra l’economia ed il diritto del lavoro “per un equilibrato temperamento tra i valori dell’uomo e le esigenze di efficienza del sistema produttivo che genera le risorse necessarie per soddisfare quei valori”: così R. Pessi, *Economia e diritto del lavoro*, in Aa.Vv. (a cura di D. M. Cananzi e R. Righi.), *Ontologia e analisi del diritto. Scritti per Gaetano Carcaterra*, Milano, 2012, II, p. 996; per quanto il rapporto si complica in caso di incentivi statali a termine per l’assunzione in aziende che operano in settori particolari quali quelli degli appalti, ove il ribasso estremo non può non incidere a favore di un *turn-over* della mano d’opera, incentivata o meno, a più basso prezzo!

<sup>9</sup> V. Bavaro, *Appunti su scienza e politica sul diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, cit., pp. 711 e ss.; secondo l’A i termini del problema: “*ebbene, secondo D’Antona, il punto di vista giuridico dovrebbe collocarci «all’interno dell’ordinamento più generale, che riflette valori e principi comuni all’intera collettività, che andrebbe tentata la ricomposizione in base a valutazioni etiche suscettibili di essere generalmente condivise, dell’immagine dell’individuo». Ammesso e non concesso che la ricomposizione sia possibile all’interno di un sistema dato, certo la ricomposizione è una pretesa che presuppone «valori condivisi». E allora il punto di vista giuridico di Mattia Persiani, presuppone che nella fase post-costituzionale abbia prevalso il valore «lavoro» sul valore «impresa», mentre il recupero di autorità del punto di vista giuridico implicherebbe un riequilibrio, un temperamento, cioè una rivincita dell’impresa sul lavoro perché così sarebbe dato in Costituzione. Ecco un altro dispositivo tecnico formale da comprendere nel suo rapporto con i rapporti economico-sociali: contemperare ‘à la’ Persiani, significa – nell’età neo-liberale – il primato della ragione aziendale”.*

E-PFRP N. 34

di interpretazione *slatentizzante* del *vero* volto costituzionale del lavoro (laddove non bastasse la sua collocazione apicale, appunto al primo articolo) e della sua conseguente capacità *orientativa*, entrano inevitabilmente in *competizione*. In tal senso non possono non tenersi nel debito conto le tendenze (egemoniche?) del pensiero economico<sup>10</sup> e più in generale di politiche economiche appropriate<sup>11</sup>,

<sup>10</sup> V. Speciale, *La trasformazione del diritto del lavoro*, cit., p. 727, ritiene che per quanto la difesa dei diritti fondamentali, considerata la specificità assiologica del diritto del lavoro, sia irrinunciabile, non ha tuttavia impedito l'economizzazione del rapporto, costituendo pur sempre "un argine contro una logica "totalizzante", che vede il contratto di lavoro solo in una dimensione di efficienza e di costi".

<sup>11</sup> Si pensi, ad esempio, a ciò che si potrebbe ricavare dalla valorizzazione della cultura, considerando l'attuale rapporto tra il patrimonio Unesco esistente ed il corrispondente basso coefficiente di occupati nella cultura: "nonostante un patrimonio artistico, culturale e naturalistico sterminato i lavoratori impegnati nel settore della 'cultura' sono solo il 3,4% del totale" in tal senso v. quanto apparso sugli organi di stampa: [http://www.repubblica.it/economia/2018/02/20/news/italia\\_cultura\\_lavoro\\_eurostat\\_unesco-189338188/?ref=RHPPBT-BH-I0-C4-P1-S1.4-T1](http://www.repubblica.it/economia/2018/02/20/news/italia_cultura_lavoro_eurostat_unesco-189338188/?ref=RHPPBT-BH-I0-C4-P1-S1.4-T1); per un approfondimento sul problema con richiami alla legislazione sul turismo (D. Lg.vo 23 maggio 2011 - *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*) cfr. con ampi richiami bibliografici S. Sergio, *La valorizzazione dei beni culturali mediante il turismo*, in <http://www.federalismi.it>, 6, 2018, sub § 6; in realtà il *paesaggio*, concetto da intendersi in senso ampio come luogo nel quale si coniugano elementi "naturali" e relazioni umane, sociali, politiche, ambientali, potrebbe rappresentare un importante volano dell'economia: in termini A. Salustri, *Crisi economica e resilienza culturale. Paesaggio, benessere equo e sostenibile, partecipazione*, in [http://www.societastudigeografici.it/pdf/Memorie\\_Geografiche2014.pdf](http://www.societastudigeografici.it/pdf/Memorie_Geografiche2014.pdf), 41 e ss.; G. Sciuolo, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 3, 2017; sul problema del "governo del paesaggio": A. Clementi, *Ridisegnare il governo del paesaggio italiano*, in *Parolechiave*, 2016, 69 e ss.; l'A. dopo aver sottolineato varie aree di problematicità conclusivamente auspica "una nuova filosofia d'intervento ambivalente anziché oppositiva, capace di temperare tutela e progettualità, valori culturali e valori di territorialità, poteri centrali e poteri locali"; a margine sia consentita qualche breve cenno sul concetto di paesaggio: in generale v. P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 2004, 405 e ss.; la norma vigente, art. 131, D. Lg.vo 2004/42, è stata adeguata, rispetto alla norma originaria del Codice Urbani, ispirandosi alla Convenzione di Firenze del 2000; in proposito M. B. Mirri, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Viterbo, 2017, 112, sottolinea che la Convenzione europea designa come paesaggio una parte di territorio, "così come è percepita dalle popolazioni"; la definizione è certamente evocativa, collocandosi nel solco di una innegabile continuità, della sapiente intuizione del Cardinal Pacca contenuta nel *Regolamento per le commissioni ausiliarie delle belle arti istituite nelle legazioni e delegazioni dello Stato Pontificio* del 1821 adottato dallo stesso, allorché riconosce lo stretto legame tra le popolari tradizioni e monumenti; letteralmente: "che come in Roma dalle singole Antichità si reca sommo splendore alla Metropoli dell'Universo, così nelle altre Città, o Paesi si debbono avere in considerazione quelle locali celebrità, ancorché mediocri, quando ne facciano in questo genere l'unico pregio ed ornamento. Le memorie stampate, e manoscritte che girano per le mani de' colti viaggiatori, rammentano queste cose, e non si permetta in conto alcuno che desse siano disperse, o distrutte, anzi nel caso che la circostanza esigesse che in altro sito fossero le Antichità trasportate, sarà bene che al luogo sia con lapide indicato il cangiamento a perpetua mammemoranza (...). Non sarà fuor di proposito avvertire in questo luogo, che circa le antiche memorie si debbono anche valutare le **popolari tradizioni, ancorché alle volte fallaci**. Poiché distruggendo quelle memorie, si può spesso incorrere nella taccia di aver distrutto un monumento interessante, e che pur se tale non era, richiamava alla mente qualche punto di storia patria: ed in ciò si abbia riguardo specialmente, se il monumento è stato pubblicato con le stampe". Peraltro V. Curzi, *Patrimonio culturale e territorio negli anni dell'editto Pacca*, in <http://municipalia.sns.it/assets/files/contributi/09%20gennaio%20curzi.pdf>, trattando dell'Editto Pacca (1820), mette in risalto come con quest'ultimo la questione della "conservazione di Antichità e

come pure l'andamento del mercato che ha assunto una dimensione vieppiù globale o di certo sempre meno nazionale, per assumere una dimensione almeno europea, influenzando in maniera determinante le predette politiche. Basti pensare in tal senso all'effetto determinato dall'introduzione dell'euro che ha trasferito alla BCE la responsabilità per la politica monetaria, sottraendo ai governi nazionali quest'ultima, come strumento di supplenza rispetto a non adeguate politiche fiscali.

Già da queste prime riflessioni emerge il quadro all'interno del quale il legislatore, all'indomani della consultazione referendaria che ha bocciato, tra l'altro, l'abolizione del CNEL, dovrà intervenire qualora volesse seriamente ripensarne ruolo e competenze<sup>12</sup>. Per quanto sul punto specifico l'esito dello scrutinio referendario non sia stato certamente salutato in maniera favorevole da chi - forse i più - ne auspicava l'abolizione *secca* in nome della revisione della spesa generale, sarebbe auspicabile, questo vorrebbe essere il senso delle presenti brevi riflessioni, *trasformare* il pronunciamento popolare in una *occasione propizia* per rendere il CNEL, organo per l'appunto *ancora esistente* in Costituzione, una istituzione di rilevanza *veramente* strategica per il paese, nello

---

*Belle Arti diviene una questione sociale, avvertita come un'occasione di riscoperta della memoria collettiva, così da far crescere, per la prima volta, il grado di attenzione nei confronti dei territori dello Stato Pontificio, rimasti fino ad allora in ombra, al di fuori delle città più attrezzate culturalmente".*

<sup>12</sup> A. Scalone, *Il CNEL fra tentativi di abolizione e proposte di autoriforma*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 915 e ss.; G. Macciotta, *Il CNEL: sia soppresso... a meno che...!*, Ivi, 2014, p. 411, afferma senza mezzi termini: "salvare il CNEL, dunque, così come esso è oggi? Assolutamente no! Il CNEL attuale indifendibile e inutilizzabile senza un preventivo ripensamento delle competenze e delle modalità di funzionamento"; cfr. *ivi* per una ricognizione sulle vicende del CNEL; verdetto senza appello anche quello di G.U. Rescigno, *Corso di Diritto pubblico*, Bologna, 1979, 344: "organo talmente inutile e insignificante nella concreta esperienza italiana, così povero di prestigio e di autorità, che se (...) venisse abolito nessuno se ne accorgerebbe"; per un quadro sulle funzioni attualmente svolte dal CNEL cfr. *incipit* del Ddl d'iniziativa del CNEL dal titolo "Riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro", in particolare § 2, pag. 2-3, leggibile in <http://www.cnel.it/home>; in S. Panizza, R. Romboli, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso) Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Foro it.* 2016, V, 253 e ss., in particolare gli Aa. evidenziano (sub § 9) come "l'esigenza, anche simbolica, di cancellare in maniera rapida un organo che si ritiene evidentemente, abbia mal figurato, conseguendo i relativi risparmi di spesa, appare ulteriormente rafforzata dall'ultimo articolo del testo di legge costituzionale di riforma (art. 41), che include quella parte dell'art. 40 tra le disposizioni di immediata applicazione".

snodo “bidirezionale” lavoro-economia.

In un paese nel quale è operazione difficile portare a compimento riforme istituzionali di ampio respiro<sup>13</sup> come ha dimostrato il naufragato *iter* di riforma costituzionale – seppure non è possibile nasconderne luci ed ombre<sup>14</sup> –, sarebbe auspicabile curare almeno la *manutenzione* se non la migliore *valorizzazione* (espressione quest’ultima non utilizzata a caso per la sua portata evocativa<sup>15</sup>) possibile del *patrimonio istituzionale* esistente.

Infatti, per un verso, potrebbe costituire l’occasione per una rimodulazione se non addirittura un radicale cambio di rotta nella prospettiva di una *effettiva* realizzazione della Costituzione in quella parte che riconosce al lavoro, ex art 1 Cost., un ruolo *fondativo*, ruolo che fino ad oggi sembra ancora stentare ad essere tradotto in dinamiche attuative *positive*, permanendo piuttosto cristallizzato sulla Carta, quantunque *costituzionale*. *Ripensamento in chiave attuativa* che non può non implicare, in un quadro sistematico, anche le altre disposizioni costituzionali orbitanti intorno alla materia lavoristica e che sarebbero parimenti inattuate o parzialmente attuate e, come è noto, esse sono molteplici. Esemplicativamente,

<sup>13</sup> Peculiare è stata l’esperienza referendaria che, come sottolineato da L. Verzichelli, *Il sistema bicamerale alla fine della XVII legislatura repubblicana: cosa è diventato il nostro Parlamento?* in <http://www.federalismi.it>, 1, 2018, ha portato all’ “azzeramento di un intero pacchetto di riforme che erano diventate la proposta organica della maggioranza di governo”; la campagna referendaria ha fatto registrare toni anche estremamente aspri; ad es. ecco come si esprime G. U. Rescigno, *Intorno alle Costituzioni, all’economia ed altre questioni collegate*, in [http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo\\_201701\\_605.pdf](http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201701_605.pdf): “il testo della tentata riforma costituzionale era e rimane un vero schifo, al di là di ogni immaginazione (mi tolgo qui la soddisfazione di dire senza infingimenti e eufemismi che, se vi sono stati costituzionalisti che hanno scritto o contribuito a scrivere quel testo, questi andrebbero cacciati via dalla professione con ignominia)”; sul tema generale delle riforme sia consentito rinviare a A. Cincotta, *Liberare risorse tra recessione e riforme. Un sasso nello stagno*, in <https://www.giustamm.it>, 8, 2014.

<sup>14</sup> A destare perplessità era già lo stesso tenore delle disposizioni era inusuale per la sua ampiezza con quello che dovrebbe essere un testo costituzionale: “i 47 articoli interessati dalla riforma Renzi-Boschi svilupperanno 42.534 caratteri (spazi inclusi), rispetto ai 29.312 attuali, con un incremento del quarantacinque per cento. È la semplificazione, bellezza!”: così S. Panizza, R. Romboli, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso) Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., (sub § 12).

<sup>15</sup> La valorizzazione, infatti, è un concetto *tecnico* specificamente definito dal codice dei beni culturali (Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell’articolo 10 Legge 6 luglio 2002, n. 137 e successive modificazioni), art. 6, come assicurazione delle migliori condizioni di *utilizzazione e fruizione* dei beni, appunto.

sotto il primo profilo basti solo pensare al problema della stabilità del lavoro, in quanto *senza un lavoro stabile la possibilità di crescita individuale diventa un miraggio*<sup>16</sup>, a quello del costo del lavoro e del cuneo fiscale, come quota del costo-lavoro prelevata dal fisco sotto forma di imposte e contributi sociali<sup>17</sup>. Sotto il secondo profilo, si pensi agli artt. 39, 40 o allo stesso articolo 46<sup>18</sup> ed in particolare, con riguardo a quest'ultima norma, si pensi all'influenza ed agli effetti che, se attuata, avrebbe potuto svolgere, ad esempio, nell'*affaire* Alitalia. Dall'altro, però non si può non considerare la dimensione che il lavoro assume all'interno di un contesto che non è più solo nazionale, bensì sovranazionale, contesto quest'ultimo improntato vieppiù a logiche di mercato competitive ed efficientistiche<sup>19</sup>, delle quali si è già in precedenza fatto cenno, e che fanno del

<sup>16</sup> A. Focillo, *Democrazia Economia Sindacato*, Ariccia, 2016, p. 117.

<sup>17</sup> M. R. Marino, A. Staderini, *Il cuneo fiscale sul lavoro: rassegna della letteratura e analisi del caso italiano*, in *Politica economica*, 2010, p. 203.

<sup>18</sup> A proposito della mancata attuazione dell'art. 46 Cost. ne ricorda un tentativo non andato a buon fine G. Benvenuto, *Il WCM e i nuovi modelli organizzativi: effetti sul lavoro e sulle relazioni sindacali. Dialogo tra "Economia & Lavoro" e Giorgio Benvenuto, Alberto Cipriani e Roberto Bennati*, in *Economia & Lavoro*, 2015, p. 143: "ci fu, è vero, un tentativo per attuare l'art. 46: il disegno di legge presentato dal segretario del PSI, Morandi. Ma non ebbe risultati. Erano, per diversi motivi, ostili gli imprenditori, i sindacati (in particolare per opposti motivi la CGIL e la CISL), i partiti"; a proposito di un "coinvolgimento maggiore e intelligente dei lavoratori nella gestione dell'azienda" dopo una carrellata di esempi a livello internazionale l'A. conclude (p. 144) affermando che "nell'era della globalizzazione è utile richiedere ai lavoratori una condivisione che, però, deve essere innalzata fino a soglie decisionali, anche con lo scopo di ridurre le insicurezze di fondo che questo scenario tende a riprodurre"; cfr. altresì *ivi* per ricognizione di esperienze di compartecipazione.

<sup>19</sup> Più ampiamente cfr. R. Cabazzi, *Il diritto del lavoro nell'ordinamento europeo: tra concorrenza sovranazionale e tramonto dei suoi paradigmi costituzionali*, cit., 2; in particolare l'A. sottolinea come "le istituzioni europee hanno spinto gli Stati membri all'adozione di un modello di legislazione lavoristica "plasmato" secondo i canoni dell'efficienza economica e, pertanto, di una "struttura giuridica" servente rispetto alle logiche di un mercato competitivo interstatale"; anche sotto un altro aspetto, sottolinea G. Orlandini, *I diritti fondamentali dei lavoratori nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in [http://www.europeanrights.eu/public/comments/Commento\\_Orlandini.pdf](http://www.europeanrights.eu/public/comments/Commento_Orlandini.pdf), 2014, 2, il quadro non è roseo, infatti, "la crisi economico-finanziaria" afferma l'A. "ha innescato un processo di diffuso e progressivo disconoscimento dei diritti fondamentali dei lavoratori affermati dalle più alte fonti del diritto euro-unitario, ma l'organo giurisdizionale deputato a garantirli appare impotente ed incapace di esprimersi a riguardo"; l'A. mette in risalto (p. 11) l'asimmetria dell'ordinamento UE tra dimensione economica e dimensione sociale: "se i diritti fondamentali dei lavoratori nell'ordinamento dell'UE trovano piena tutela solo indirettamente, cioè attraverso il diritto antidiscriminatorio, le libertà economiche beneficiano invece di uno statuto giuridico che le garantisce al massimo grado. La loro natura di "libertà fondamentali" non deriva dalla Carta dei diritti (che pur riconosce la libertà d'impresa all'art.16) ma dalle norme del TFUE che sovrintendono al funzionamento del mercato interno. Il diverso fondamento giuridico delle libertà di mercato rispetto ai diritti sociali e del lavoro spiega come mai, alla "formale" equiparazione tra diritti operata dalla Carta non corrisponda un loro identità di statuto giuridico nell'ordinamento dell'UE".

lavoro un fattore di produzione e costo, sottraendolo così fatalmente alle dinamiche della politica democratica, in costanza di un vistoso *deficit* rappresentativo che va dall'assenza un sindacato sovranazionale capace di farsi portatore a quel livello delle istanze dei lavoratori europei<sup>20</sup>, oltre quello, già peraltro noto, della carenza all'interno del sistema delle istituzioni europee di un meccanismo realmente democratico<sup>21</sup>. Si manifesta allora una manifesta dissonanza, per così dire, *sistemica*, se non un vero e proprio "controlimiti" – limite oltre il quale un ordinamento nazionale non potrebbe cedere la propria sovranità<sup>22</sup> – e che nello specifico è rappresentato dalla concezione del lavoro per come emergerebbe dalla Costituzione italiana rispetto alla concezione del lavoro dell'Unione Europea.

<sup>20</sup> Ancora R. Cabazzi, *Il diritto del lavoro nell'ordinamento europeo: tra concorrenza sovranazionale e tramonto dei suoi paradigmi costituzionali*, cit., 6 e ss.

<sup>21</sup> Sulle ripercussioni dell'integrazione europea sull'unità nazionale cfr. M. Pivetti, *Le strategie dell'integrazione europea e il loro impatto sull'Italia*, in Aa.Vv., *Un'altra Italia in un'altra Europa. Mercato e interesse nazionale*, a cura di L. Paggi, Roma, 2011, 45 e ss.

<sup>22</sup> In questi termini, S. Romboli, *La nuova stagione dei controlimiti: il caso Taricco all'esame della Corte costituzionale*, in <http://www.giurcost.org/studi/rombolis.pdf>, 1 e ss.; M. Luciani, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in <http://www.rivistaaic.it/il-brusco-risveglio-i-controlimiti-e-la-fine-mancata-della-storia-costituzionale.html>; sulla vicenda Taricco la letteratura è ampissima per una recente ricognizione cfr. S. Manacorda, *Prescrizione e controlimiti: prove di un dialogo 'costruens' negli sviluppi del caso 'Taricco'*, in Atti del Convegno "la materia penale tra diritto nazionale e diritto europeo", Modena, 1 aprile 2017, dattiloscritto; in attesa del deposito delle motivazioni corre l'obbligo di dar conto del Comunicato stampa della Corte costituzionale del 10 aprile 2018, leggibile nel sito istituzionale <https://www.cortecostituzionale.it>, intitolato "Inapplicabile la "regola Taricco" sulla prescrizione", che sembra porre un punto fermo alla questione; data l'importanza della questione sia consentito il richiamo testuale del Comunicato: "i giudici non sono tenuti ad applicare la "regola Taricco" sul calcolo della prescrizione, stabilita dalla Corte di Giustizia Ue con la sentenza dell'8 settembre 2015 per i reati in materia di Iva. Pertanto, anche per questi reati, rimangono applicabili gli articoli 160, ultimo comma, e 161 del Codice penale. La Corte costituzionale, riunita oggi in camera di consiglio, ha infatti dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Lisbona (n. 130/2008), là dove dà esecuzione all'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Ue (TFUE) come interpretato dalla Corte di Giustizia con la "sentenza Taricco". Le questioni erano state sollevate dalla Cassazione e dalla Corte d'appello di Milano sul presupposto che la "regola Taricco" fosse senz'altro applicabile nei giudizi in corso, in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, in particolare con il principio di legalità in materia penale (articolo 25 della Costituzione). Secondo i giudici costituzionali, però, questo presupposto è caduto con la sentenza "Taricco bis" del 5 dicembre 2017, in base alla quale l'articolo 325 TFUE (come interpretato dalla Corte di Giustizia nel 2015) non è applicabile né ai fatti anteriori all'8 settembre 2015 (e dunque nei giudizi 'a quibus') né quando il giudice nazionale ravvisi un contrasto con il principio di legalità in materia penale"; critico sui "controlimiti", espressione di una *mentalità costituzionale* che avrebbe fatto il suo tempo, A. Ruggeri, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in <http://www.federalismi.it>, 11, 2016, 5.

È questo il quadro complesso e denso di implicazioni nel quale dovrebbero inquadarsi ruoli e funzioni di un *nuovo* CNEL.

## **2. Il CNEL e la Costituzione, ieri, oggi.**

Secondo Mortati alla base della scelta del Costituente di prevedere all'interno della Carta fondamentale il CNEL era quella di creare un organo ausiliario *ad hoc* (art. 99 Cost.)<sup>23</sup>, che ricoprisse una posizione non meramente tecnica "*ma anche di collaborazione (sia pure senza poteri di decisione) alla formazione dell'indirizzo politico*" in quel settore<sup>24</sup> (art. 99, II e III co., Cost.). Dopo tutto già a livello nominalistico – come dimostra la stessa denominazione – era indicativa della funzione di *cerniera* che avrebbe dovuto svolgere tra l'economia ed il lavoro e, viceversa, nonostante storicamente – ed in tal senso la scelta del Costituente appariva viepiù coraggiosa –, l'esperienza degli immediati precursori non avesse fatto registrare esiti convincenti<sup>25</sup>. Precisava l'autorevole Autore, che "*organi di questo tipo*" volevano rappresentare "*un tentativo di fare corrispondere ai nuovi compiti assunti dallo stato nel campo economico congegni meglio idonei ad assolverli e più aderenti ai gruppi sociali direttamente interessati al loro assolvimento*"<sup>26</sup>. Ma, entrata a regime la Costituzione, come è noto, il CNEL, grazie a leggi attuative rivelatesi non adeguate<sup>27</sup> e più recentemente a riforme

<sup>23</sup> M. Boni, *Madamina, il catalogo è questo: il parere del Cnel sulle associazioni di professioni non regolamentate*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 668, sulla natura giuridica dell'organo.

<sup>24</sup> C. Mortati, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova, 1975, I, p. 586.

<sup>25</sup> Sul punto più ampiamente cfr. C. Mortati, *Istituzioni di Diritto pubblico*, cit., p. 586.

<sup>26</sup> C. Mortati, *Istituzioni di Diritto pubblico*, cit., p. 586.

<sup>27</sup> R. Foglia, *La riforma del CNEL. Il Commento*, in *Il Corriere giuridico*, 1987, 131, a margine della riforma del 1986 (LEGGE 30 dicembre 1986, n. 936, *Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*), evidenziava ad esempio che "*alcune delle cause della scarsa vitalità del CNEL nei suoi primi trent'anni di vita sono da rinvenire nella stessa legge istitutiva, poco duttile e, quindi, inidonea a conformarsi alle nuove realtà associative via via emergenti per effetto delle trasformazioni strutturali della società, nonché troppo esposta al pericolo di contestazioni e di contenzioso per quanto riguarda, in particolare, la procedura di designazione "equivoca e potenzialmente conflittuale" (così, la*

necessitate da ragioni di bilancio generale, è di fatto *imploso*, generando già dal 2011<sup>28</sup> un diffuso e condiviso consenso sulla sua abolizione via via enfatizzato da argomenti di sicura presa comunicativa come il binomio *inutilità/onerosità* segnatamente in un momento nel quale la *spending review* sembrava rappresentasse la parola d'ordine di una politica effettivamente ed efficacemente orientata alla razionalizzazione della spesa<sup>29</sup>.

Dunque, alla luce dell'esperienza fatta e della pronuncia referendaria nel frattempo intervenuta, allorquando non si volesse di nuovo ed in tempi brevi procedere nella direzione di una legge costituzionale di abolizione *secca*, è stringente riconsiderare la funzione del CNEL all'interno della delineata cornice di *legalità* costituzionale, magari attualizzandola e orientandola per affrontare al meglio le sfide lanciate dalla globalizzazione, dalla delocalizzazione, ma anche della rivoluzione in atto attivata dall'uso delle tecnologie digitali<sup>30</sup>, dal problema della sicurezza del lavoro, dal ruolo dell'Europa nelle politiche connesse<sup>31</sup>. In altri termini si tratta di riallineare diacronicamente ai nodi della *pos-modernità*, per dirla con Grossi, i "*compiti assunti dallo stato nel campo economico*" con "*congegni meglio idonei ad assolverli e più aderenti ai gruppi sociali direttamente interessati al loro assolvimento*"<sup>32</sup>, secondo la già citata intuizione di Mortati.

Considerata, è bene ribadirlo, la gerarchia di valori in Costituzione ed il ruolo di

---

*Relazione Saporito all'Atto n. 342/S*"; per ulteriori profili critici E. De Marco, *Consiglio Nazionale dell'Economia e del lavoro (voce)*, in *Enc. dir., Agg.*, 1999, III, pp. 442 e ss.

<sup>28</sup> M. Boni, *Madamina, il catalogo è questo: il parere del Cnel sulle associazioni di professioni non regolamentate*, cit., 675; per ripercorrere le linee di riforma che hanno interessato il CNEL cfr. anche E. De Marco, *Consiglio Nazionale dell'Economia e del lavoro (voce)*, cit., *passim*.

<sup>29</sup> LEGGE 14 settembre 2011, n. 148, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*.

<sup>30</sup> Sulla cd. quarta rivoluzione industriale e sulle sue molteplici implicazioni cfr. F. Butera, *Lavoro e organizzazione nella quarta rivoluzione industriale: la nuova progettazione socio-tecnica*, in *L'industria*, 2017, 292.

<sup>31</sup> Su questi temi cfr. A. Focillo, *Democrazia Economia Sindacato*, cit., p. 61 e ss.

<sup>32</sup> Cfr. precedente nota n. 26.

assoluto primo piano che ricopre il lavoro tale da poter costituire un *controlimite*, un buon legislatore dovrebbe *normalizzare* i valori di riferimento (*in primis* l'art. 1 e poi gli artt. 4, 35 e 36 Cost.) all'interno di *buone norme* che in questa prospettiva rendano al CNEL un ruolo *moderno e strategico*, ruoli entrambi che certamente fino ad ora non ha *mai* rivestito.

### **3. ... e domani?**

Senza dubbio è da superare ciò che fino ad ora ha contribuito all'insuccesso dell'istituzione, quali le letture riduttive del dettato costituzionale riguardanti il Consiglio<sup>33</sup>, la prospettiva della *mera partecipazione* o rappresentanza delle varie componenti sociali ed imprenditoriali (come le Confederazioni economico-datoriali o le componenti sindacali)<sup>34</sup> – o quanto meno non deve essere esclusivamente assorbente –, le paludose secche dell'obbligatorietà o meno dei *pareri* consultivi del CNEL<sup>35</sup>, a favore, in particolare e diversamente da quanto avvenuto in passato<sup>36</sup>, dell'effettivo e quindi non *apparente* svolgimento di quel compito di consulenza costituzionalmente previsto (art. 99, II comma, Cost.). Allo scopo sarà necessario promuovere l'espansione delle attuali attribuzioni e *funzioni*, esaltandone la natura più appropriata di organo costituzionale *tecnico* e non politico. Non politico, evidentemente, altrimenti si porrebbe in palese contrasto con la sua stessa natura *ausiliaria* e così già solo per questo in conflitto con la *legalità costituzionale*, oltre che in *conflitto* con il potere titolare dell'indirizzo politico o di quello del potere legislativo del Parlamento.

---

<sup>33</sup> E. De Marco, *ibidem*, cit., p. 444.

<sup>34</sup> E. De Marco, *ibidem*, p. 456.

<sup>35</sup> E. De Marco, *ibidem*, p. 450 e ss.

<sup>36</sup> E. De Marco, *ibidem*, p. 450.

Dunque, il suo profilo operativo caratterizzato dal rispetto degli equilibri tra i poteri statali, dovrà essere in funzione di assoluta imparzialità, indipendenza, caratterizzato da una composizione *di alto profilo*, composto da esponenti di indiscussa competenza, di provenienza trasversale tra le varie componenti del mondo produttivo, lavorativo e sindacale, accademico ed istituzionale con funzioni di *studio, monitoraggio, coordinamento e raccordo* con quanti, enti e istituzioni, sono protagonisti a vario titolo del processo economico inteso in senso ampio e del *fenomeno-lavoro*, considerato l'inscindibile intreccio tra queste due componenti. *Interlocutori* naturali dell'organo *reformando* potranno essere non solo quelle istituzioni politico-amministrative dello Stato in materia di lavoro e di economia e viceversa (Governo, Ministeri, quali quello, ad esempio, del Lavoro, dell'Economia e Finanza, dello Sviluppo Economico, delle Infrastrutture), le Regioni ma anche le altre istituzioni di primissimo piano per lo sviluppo (es. Banca d'Italia) o le stesse *Authorities* che operano nel campo dell'economia, ANAC compresa, considerando che la *regolarità amministrativa*<sup>37</sup> affidata alla cura di quest'ultima Autorità certamente costituisce, per il tramite della garanzia costituzionale della *imparzialità* (art. 97 Cost.), un volano economico non indifferente per il Paese. In tale alveo, di certo, può ricomprendersi il recente accordo *interistituzionale* tra il CNEL e l'ISTAT<sup>38</sup>. Ma il taglio, per così dire,

---

<sup>37</sup> R. Cantone, *Intervento al Convegno 'Autorità indipendenti e anticorruzione'*, tenuto presso l'Auditorium Consob, Roma, 4 aprile 2017, leggibile in <http://www.anticorruzione.it>: "il compito dell'ANAC non è quello di prevenire la corruzione penale e tantomeno reprimerla ma far sì che vengano messe in atto azioni che assicurino la regolarità amministrativa e la sua massima trasparenza".

<sup>38</sup> Nel comunicato stampa del 12 dicembre 2017 si legge che l'accordo si sviluppa secondo tre direttrici (<https://www.cnel.it/Comunicazione/Primo-Piano/ArtMID/694/ArticleID/131/CNEL-ed-ISTAT-sottoscrivono-un-accordo-interistituzionale-per-misurare-Italia>): "La prima riguarda un approfondimento dell'evoluzione del sistema degli indicatori di **benessere equo e sostenibile (BES)** nel contesto del nuovo ciclo di politiche pubbliche, come previsto dalla recente legge di riforma della legge di bilancio. L'ISTAT curerà insieme al CNEL la costruzione di un quadro informativo che supporterà il CNEL nell'analisi dell'andamento degli indicatori BES nel ciclo delle politiche economiche, a partire dalla relazione che il Ministro dell'Economia presenterà al Parlamento (febbraio 2018) e in vista della presentazione del successivo DEF 2018. Un secondo asse di

*strutturale* che il CNEL dovrebbe avere sarebbe proprio quello di favorire e sviluppare, *all'interno*, il ruolo di *osservatorio* privilegiato per lo studio inerente il costo del lavoro e la sua incidenza sulla pressione fiscale generale per sostenere interventi di *welfare*, vagliarne l'efficacia ed efficienza della relativa spesa<sup>39</sup>, nonché le sue ricadute sulla nuova occupazione, la *tenuta* dei conti del Paese, anche in riferimento all'operato in sede di controllo della Magistratura contabile<sup>40</sup>, nonché, *all'esterno*, il monitoraggio delle politiche europee delle Istituzioni europee, dell'OCSE, della stessa BCE, o del FMI, nell'ambito della più ampia cornice di *governance economica europea*, vieppiù all'indomani dell'obblighi conseguenti al *fiscal-compact* ed alla conseguente introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio (artt. 81, 97, 117, lett. e) e

---

*collaborazione fra CNEL e ISTAT riguarda l'analisi delle dimensioni della produttività e della competitività del "sistema Italia", da monitorare all'interno del costituendo 'board' nazionale previsto dalla recente normativa europea. La terza linea di lavoro congiunto concerne lo sviluppo e l'analisi di basi di dati sulla contrattazione collettiva di lavoro, con particolare riferimento a quella di secondo livello del settore privato".*

<sup>39</sup> Per lo studio di indicatori di *effectiveness and efficiency of social public expenditure* che guardino a tutti i settori della *protezione sociale* (family, health, labour market elderly, disabled, unemployment, inequality) cfr. M. A. Antonelli, V. De Bonis, *Welfare State and Social Spending: Assessing the Effectiveness and the Efficiency of European Social Policies in 22 EU countries*, in *Public Finance Research Papers* <http://www.digef.uniroma1.it/sites/default/files/pubblicazioni/economia/e-pfrp32.pdf>; a proposito di *welfare* sempre maggiore interesse riveste il cd. *welfare* aziendale, espressione di *benessere organizzativo* ma anche di pronunciata importanza "utilitaristica" i cui oneri sono direttamente a carico di risorse private e solo indirettamente pubbliche, nella specie attraverso misure fiscali; invero "a fronte di una divaricazione tra il reddito percepito e quello reale disponibile, il lavoratore, attraverso l'accesso ai servizi offerti dal datore di lavoro, ottiene, calcoli alla mano, un valore netto da spendere superiore a qualsiasi prestazione in danaro": così D. Comandè, *Il nuovo 'welfare' contrattuale nei negoziati collettivi nazionali: stato dell'arte e criticità*, in *Riv. Diritto della Sicurezza Sociale*, 4, 2017, 840. Ben altra cosa è invece il cd. *Baratto amministrativo*, previsto dall'art. 190, D. Lg.vo 18 aprile 2016, n. 50 (cd. Codice degli appalti pubblici), come strumento di partenariato sociale; in argomento A. Crismani, *sub art. 190*, in *Aa.Vv.* (a cura di L. R. Perfetti), *Codice dei contratti pubblici Commentato*, 2017, Milano, 1546 e ss.; chiarisce F. Di Nola, *Le attività lavorative prestate nell'ambito del c.d. baratto amministrativo: natura giuridica, disciplina e concorrenza con APU e LSU*, *ibidem*, 844, "il legislatore, nell'ottica della valorizzazione della "sussidiarietà orizzontale" di cui all'art. 118, IV co., Cost., mediante tale istituto consente agli enti territoriali (...) di stipulare con i cittadini - singoli e associati - contratti di partenariato sociali, aventi ad oggetto attività di pubblica utilità in favore della comunità, a fronte delle quali concedere riduzioni ed esenzioni di tributi di propria competenza"; resta aperto, sottolinea l'A., il problema di una estensione che potrebbe aver luogo attraverso l'art. 35, I co., Cost., delle garanzie e degli istituti del lavoro subordinato (malattia, infortunio gravidanza etc.).

<sup>40</sup> A titolo assolutamente esemplificativo cfr. il cd. *Referto sul sistema universitario, novembre 2017*, redatto dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti sezione di controllo, leggibile in [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni\\_r\\_iunite\\_in\\_sede\\_di\\_controllo/2017/referto\\_universita\\_delibera.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2017/referto_universita_delibera.pdf).

E-PFRP N. 34

119 Cost.)<sup>41</sup>. E, sempre con lo sguardo rivolto allo scacchiere internazionale, è di sicuro momento ricordare come l'Italia sia la sede di Istituzioni internazionali di primissimo rilievo in materia di sicurezza alimentare, di sviluppo delle aree rurali e cooperazione internazionale (FAO, IFAD<sup>42</sup>, WFP<sup>43</sup>), tutte importanti occasioni per gli interessi di programmazione e di sviluppo economico oltre che politico ed umano del Paese, sia nella sua individualità sia nella veste di *membership* di organizzazioni internazionali.

Pertanto, nel complesso dipanarsi di competenze – così come sommariamente descritto – al fine di *rivalutare* l'attività di consulenza del Consiglio quest'ultima dovrebbe svolgersi direttamente *all'interno del Parlamento o del Governo*, prevedendo, nel primo caso, la partecipazione *tecnica* di diritto di componenti del CNEL all'interno delle Commissioni parlamentari competenti - evidentemente senza diritto di voto - nelle materie di rilevanza economica ricadenti all'interno dell'ampia area economia-lavoro (e viceversa), o, nel secondo caso, come supporto sempre tecnico-consultivo direttamente all'interno nella compagine Governativa, a supporto dei singoli dicasteri. Così, trattandosi di consulenti per così dire *in house*, si supererebbero o comunque limiterebbero anche in una

---

<sup>41</sup> Per un quadro aggiornato del problema dei vincoli di bilancio cfr. le osservazioni di A. Guazzarotti, *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o resistere?*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2018, 59 e ss.

<sup>42</sup> Sul ruolo del fondo cfr. [http://www.rapponuroma.esteri.it/rapp\\_onu\\_roma/it/italia\\_polo\\_agroalimentare\\_onu/polo\\_agroalimentare/ifad-international-fund-for-agricultural](http://www.rapponuroma.esteri.it/rapp_onu_roma/it/italia_polo_agroalimentare_onu/polo_agroalimentare/ifad-international-fund-for-agricultural): "il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD – International Fund For Agricultural Development) è un'istituzione finanziaria internazionale, istituita a Roma nel 1977 a seguito della decisione della Conferenza Mondiale sull'Alimentazione del 1974 di dare vita a un'agenzia specializzata delle NU con il mandato, unico tra le istituzioni finanziarie internazionali, di eliminare la povertà e la fame nelle aree rurali dei paesi in via di sviluppo mobilizzando e distribuendo risorse finanziarie a condizioni agevolate per le popolazioni vulnerabili".

<sup>43</sup> Anzi è esplicitamente detto, <http://it1.wfp.org/il-wfp-e-italia> : "la presenza della sede centrale del WFP a Roma non è certamente casuale. E' stata l'Italia a volerla, nell'ambito della scelta strategica del governo italiano di ospitare sul proprio territorio le organizzazioni multilaterali che costituiscono il cosiddetto "Polo agroalimentare" delle Nazioni Unite. Oltre al WFP, infatti, hanno sede a Roma diverse organizzazioni del settore, fra cui la FAO (Food and Agriculture Organization) e l'IFAD (International Fund for Agricultural Development). Culla della civiltà alimentare, l'Italia è quindi collocata al centro delle grandi decisioni strategiche che riguardano il cibo e l'agricoltura e, grazie alla presenza del WFP, anche dell'assistenza e della solidarietà verso le popolazioni colpite da gravi emergenze".

ottica di contenimento della spesa, ciò che avrebbe determinato *“la progressiva perdita di importanza della attività di consulenza del CNEL”*, in quanto, come è stato evidenziato, *“ormai il Governo e il Parlamento”* dispone di *“una vastissima rete di riferimenti, di tecnocrati e di istituti e società di ricerca; disponendo cioè (soprattutto il Governo) di linee di acquisizione tecnica e di consulenza più agili, più libere, meno condizionate, con tagli operativi e tempi più vicini alla decisione di quanto non potesse essere costituito dal CNEL”*<sup>44</sup>.

Inoltre, ma non secondariamente, in tal modo il CNEL, facendo leva sulla sua innegabile posizione di forza in quanto organo *ausiliario di rilevanza costituzionale* nello svolgimento del proprio compito *consultivo*, potrebbe contribuire a garantire nel proprio ambito quella **prospettiva di medio lungo-termine** – per l'appunto, anche attraverso una adeguato studio e ponderazione delle politiche europee di settore,<sup>45</sup> delle nuove tendenze legate alla regolazione della concorrenza<sup>46</sup> o delle linee di sviluppo e di crescita del paese e delle sue

---

<sup>44</sup> E. De Marco, *ibidem*, p. 450.

<sup>45</sup> L. Tebano, *Diritto del lavoro e aiuti all'occupazione: verso una (parziale) convergenza valoriale*, in *Lavoro e diritto*, 2016, 350, mette in luce che *“il diritto del lavoro non si esaurisce, come noto, nel diritto nazionale, e non resta confinato all'interno dei più tradizionali strumenti di regolazione sociale. In tale parabola evolutiva si inserisce la tendenza del diritto del lavoro a trascinare anche nella disciplina in tema di aiuti di Stato”*.

<sup>46</sup> L. Tebano, *Diritto del lavoro e aiuti all'occupazione: verso una (parziale) convergenza valoriale*, cit., p. 351, sulla regolazione della concorrenza tra lavoratori ed imprese chiarisce: *“che la dinamica di regolazione della concorrenza non è più diretta ad impedire una competizione al ribasso tra lavoratori sulle condizioni contrattuali per accedere al mercato del lavoro, ma è funzionale per un verso a rendere concorrenziali ed appetibili soggetti che altrimenti avrebbero poche o nessuna ‘chance’ di integrazione sociale attraverso l’inserimento professionale, per altro verso a regolare la competizione tra tali fasce deboli allargandone o restringendone la cerchia. Sull'altra linea si interviene a disciplinare la concorrenza tra imprese in una prospettiva diversa da quella più tradizionale, orientata ad escludere che la competizione possa giocarsi sul costo del lavoro. Ciò che emerge è una funzione di regolazione della concorrenza tra imprese che si declina in maniera differente secondo che si abbia riguardo alla competizione tra le imprese che si fanno veicolo di realizzazione di valori sociali e le altre imprese (a) oppure alla concorrenza tra le sole imprese che interiorizzano valori sociali (b). Nel primo caso si intende assicurare agli operatori economici che introiettano l'esigenza di inclusione attiva dei lavoratori svantaggiati (o molto svantaggiati) che i costi – o meglio i sovraccosti – insiti nel processo di integrazione sociale non le danneggino nella competizione globale. Nel secondo caso il meccanismo di calcolo dell'organico aziendale – escludendo la possibilità, da parte del beneficiario, di computare qualsivoglia lavoratore e specialmente quei lavoratori assunti con contratti a vocazione formativa – mira ad impedire che il vantaggio competitivo delle imprese che fruiscono di agevolazioni statali agganciate ad un effetto incrementale dell'occupazione venga alterato dalla selezione delle forme contrattuali suscettibili di computo. Come*

infrastrutture, nel quadro delle coerenze delle leggi di stabilità/bilancio e delle capacità attuative delle singole amministrazioni dei compiti loro istituzionalmente affidati – prospettiva quest’ultima che per forza di cose, come le frequenti crisi di governo o i cambi di legislatura, **è fino adesso mancata del tutto**, in quanto gli orizzonti temporali della politica, della relativa azione legislativa e di governo *necessariamente* sono stati relegati al breve termine<sup>47</sup>. Ciò invece si rivela oggi una esigenza tanto più strategica giacché è la stessa appartenenza alla UE a vincolare sempre più i governi aderenti ad obiettivi di medio-termine. Non v’è chi non veda, ad esempio, quanto l’adesione al citato *fiscal compact*, vincolante per i paesi dell’Eurozona<sup>48</sup>, comporti *necessariamente* anche obiettivi di bilancio di *prospettiva*.

Ma, forse, quello del medio-lungo termine è il vero *punctum dolens* della politica del Paese. Il lavoro, in questo senso, può rappresentare una significativa riprova.

Infatti, nonostante l’importanza che la Carta costituzionale gli riconosce non

---

*dire che anche tra le imprese che fanno propri alcuni valori sociali si impone una forma di regolazione della concorrenza: si pensi ad esempio alla necessità di evitare che imprese agevolate in virtù della loro partecipazione al processo di inclusione attiva vengano in qualche misura pregiudicate nella dinamica competitiva da imprese che beneficiano del sostegno pubblico in vista di un aumento dell’occupazione; aumento che, in mancanza di regolazione, potrebbe essere dimostrato includendo i contratti a vocazione formativa e non già “al netto” degli stessi”.*

<sup>47</sup> A. Marzano, *Convegno “Ruolo e prospettive del CNEL”*, Roma 5 febbraio 2008, consultabile nel sito istituzionale dell’organo, <http://www.cnel.it>, 2 e ss.; in particolare tra gli obiettivi l’Assemblea del CNEL aveva individuato (p. 4) *la competitività, la coesione sociale, lo sviluppo*.

<sup>48</sup> G. Chirichiello, *Macroeconomia*, Torino, 2014, p. 171: *“il patto di stabilità e crescita è parte di un impegno complessivo dell’intera Unione Europea volto a garantire ‘solide finanze pubbliche’ ”*. Di grande interesse è quanto criticamente evidenziato da A. Guazzarotti, *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o resistere?*, cit., 57, a proposito del ruolo del giudice costituzionale con riferimento ai vincoli macroeconomici sovranazionali; infatti l’A. si chiede: *“qual è o quale può essere la posizione del giudice costituzionale dinanzi a vincoli macroeconomici concepiti a livello sovranazionale e aventi un impatto sperequato sulle economie degli stati dell’Eurozona, a seconda della loro condizione di stati creditori o debitori? È davvero possibile per un organo come la Corte costituzionale giocare un effettivo ruolo contromaggioritario senza uscire dal quadro economico di fondo deciso dal potere politico sotto il ricatto delle istituzioni sovranazionali pesantemente condizionate dagli stati più forti dell’Eurozona?”*; il dilemma è arduo, infatti l’A. conclude (p. 72) la sua analisi osservando: *“le Corti costituzionali nazionali si trovano (...) sul difficile crinale che corre tra il dovere di assecondare l’intensificarsi della cooperazione internazionale e/o dell’integrazione europea (stante la necessità di operare scelte sempre più coordinate per controbilanciare gli effetti disgreganti e mercificanti della globalizzazione economica) e il dovere di preservare i prerequisiti istituzionali per una vita autenticamente democratica della comunità nazionale”*.

dovrebbe essere infatti appannaggio esclusivo, se non vero e proprio *terreno di caccia*, di questa o quella corrente politica, mero strumento di chi vuole alimentare il proprio bacino elettorale grazie a *slogan* comunicativamente ben confezionati, di facile presa, aventi ad oggetto il numero di posti di lavoro creandi o creati. È, a parere di chi scrive, in tale delicato spazio che dovrebbe *insistere* – seconda l’accezione geometrica del termine – l’opera del CNEL qualora cambiasse “veste” secondo le linee orientative qui rapidamente tratteggiate.

Ma a questo punto è realistico chiedersi quale forza politica e, di conseguenza, quale Governo, possa essere disposto a rinunciare alla gestione “politica”, in assoluto *monopolio*, di uno strumento efficace, di pronta presa e di fatto *a costo zero* come quello rappresentato dalla *promessa* di lavoro e di posti di lavoro, promesse magari legate a più o meno fantasiose manovre economiche? Forse è proprio in ciò, *in nuce*, la vera causa di ambiguità e l’irrisolutezza attribuita<sup>49</sup> all’organo *de quo*. Il timore è che le ombre derivanti dalla dissimulazione dell’uso strumentale del lavoro – ma la cosa può essere allargata anche ad altri settori – come strumento di controllo sociale e di tornaconto elettorale inducano a prevenire *scomode invasioni di campo*, perpetuando così un CNEL in perenne crisi ed incombente *rischio estinzione*.

#### **4. Conclusioni.**

Dunque, nonostante che la scelta del Costituente di creare un organo *ad hoc* come il CNEL possa essere stata lungimirante<sup>50</sup> in concreto e tornare oggi ancor più utile

<sup>49</sup> Così M. Boni, *Madamina, il catalogo è questo: il parere del Cnel sulle associazioni di professioni non regolamentate*, cit., p. 667.

<sup>50</sup> Afferma G. Amato, *Convegno “Ruolo e prospettive del CNEL”, Roma 5 febbraio 2008*, cit., p. 35: “il E-PFRP N. 34

se non addirittura *davvero strategica*, alla luce delle delicatissime sfide del mercato globale, dell'appartenenza alla Unione Europea ed in generale alle sfide che il futuro sul filo dello sviluppo sostenibile (economico, ambientale, sociale<sup>51</sup>) o del riaccendersi di guerre doganali combattute a suon di dazi, *realisticamente* e ragionevolmente non appare difficile profetizzarne l'insuccesso.

La previsione, dunque, non sembra possa essere ottimistica e non appare azzardato aspettarsi che, per quanto possa essere interessato da riforme, il *nuovo* Consiglio rischi di ricalcare le medesime orme del "vecchio" CNEL, condividendo in questo il destino del *lavoro*, nonostante il solenne riconoscimento *sulla* Carta. Pertanto, attendersi un insuccesso non appare un pronostico affetto da malizioso pessimismo bensì una previsione improntata ad un disilluso realismo.

---

*costituente crea un organismo che rispecchia a) una nostra tradizione storica, b) una modalità di organizzazione degli interessi sociali che si ritiene appropriata per il futuro, ma in realtà, per caratteristiche che riguardano proprio la oggettività delle rappresentanze sociali italiani, rapidamente si trova spiazzato rispetto a ciò che accade. Io penso – prosegue l'A. – che un fenomeno del genere possa accadere ovunque vi sia questa traduzione in istituzione della rappresentanza sociale perché questa, via via che una democrazia matura e si articola, tende a farsi valere senza bisogno di diventare istituzione. Il problema del CNEL è stato storicamente questo: l'articolo 39 e l'articolo 99 sono due binari di una stessa rotta che è quella di vivere l'autonomia del privato e poi vivere l'autonomia del rapporto diretto con le istituzioni politiche. Queste sono le vicende che rendono rapidamente obsoleta l'aspettativa che era stata riposta nel CNEL dai costituenti. Mortati ne aveva teorizzato di più il ruolo; aveva Weimar alle spalle e pensava da una parte che per canalizzare gli interessi verso la vita istituzionale bisognasse farli diventare istituzione essi stessi e dall'altra che per educare gli interessi corporativo-categoriali all'interesse generale servisse organizzare questa piramide che porta dai consigli locali verso gli organismi nazionali nei quali si incontra maggiormente l'interesse generale. Le nostre rappresentanze degli interessi hanno seguito strade diverse; hanno raggiunto l'interesse generale attraverso la forma della confederazione sindacale".*

<sup>51</sup> Sui nuovi modelli di industria cfr. ancora F. Butera, *Lavoro e organizzazione nella quarta rivoluzione industriale: la nuova progettazione socio-tecnica*, cit., 308.

<http://www.digef.uniroma1.it/pubblicazioni>

Contact: [e-pfrp@uniroma1.it](mailto:e-pfrp@uniroma1.it)