



Associazione per il Dialogo Sociale

dei già Consiglieri CNEL

**Articolo
Novantanove**

A cura e con l'introduzione di Paolo Bagnoli

MEUCCIO RUINI

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Scritti e discorsi (1947-1959)

**Coi saggi di M. RUINI: *Per un movimento radicale e socialista (1906) e
Il Consiglio Nazionale del Lavoro (1920)***

E-book pubblicato per l'occasione del 60° anniversario del CNEL.

Interventi del Presidente del Senato Sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati

e del Presidente del CNEL Prof. Tiziano Treu

Stampa dell'e-book scaricabile all'indirizzo www.articolo99.it

ARTICOLO NOVANTANOVE

© 2019 *Articolo Novantanove*
Viale David Lubin, 2 - 00196 Roma
www.articolo99.it

ISBN: 978-88-94-439809

A cura e con l'introduzione di Paolo Bagnoli

MEUCCIO RUINI

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Scritti e discorsi (1947-1959)

**Coi saggi di M. RUINI: *Per un movimento radicale e socialista (1906) e
Il Consiglio Nazionale del Lavoro (1920)***

INDICE

Presentazione <i>di Elio Ciaccia</i>	6
--	---

PARTE PRIMA

Celebrazione del 60° anniversario del CNEL (1958-2018)

Intervento del Presidente del Senato, Sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati	9
Intervento del Presidente del CNEL, Prof. Tiziano Treu	13

PARTE SECONDA

Meuccio Ruini

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Al lettore	21
Prefazione <i>di Silvano Veronese</i>	22
Introduzione <i>di Paolo Bagnoli</i>	26
Nota bibliografica	52

Scritti e discorsi (1947 -1959)

<i>Sul progetto di Costituzione della Repubblica</i>	55
<i>Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro</i>	58

<i>Sul disegno di legge: ordinamento e attribuzioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro</i>	85
<i>Discorso di insediamento della Prima Consiliatura del CNEL</i>	91
<i>Che cos'è il CNEL</i>	100
<i>Il CNEL e la funzione legislativa</i>	108

Saggi

<i>Per un movimento Radicale-Socialista (1960)</i>	117
<i>Il Consiglio Nazionale del Lavoro (1920)</i>	148

PARTE TERZA

Atti della presentazione della ricerca

<i>Elio Ciaccia (Presidente Articolo Novantanove)</i>	211
<i>Silvano Veronese (Past President Articolo Novantanove)</i>	212
<i>Paolo Bagnoli (Articolo Novantanove, curatore del volume)</i>	215
<i>Giuseppe De Rita (Presidente Censis, già Presidente Cnel)</i>	217
<i>Antonio Marzano (Presidente Cnel, già Ministro delle Attività Produttive)</i>	220
<i>Tiziano Treu (Consigliere Cnel, già Ministro del Lavoro)</i>	227
<i>Massimo Luciani (Costituzionalista)</i>	232
<i>Costanzo Jannotti Pecci (Consigliere Cnel, Capo delegazione Confindustria)</i> .	236

Beniamino Lapadula (<i>Consigliere Cnel, Capo delegazione CGIL</i>)	238
Andrea Manzella (<i>Costituzionalista</i>)	241
Gianpaolo Gualaccini (<i>Consigliere Cnel, Capo delegazione Terzo Settore</i>)	244
Armando Zingales (<i>Consigliere Cnel, Professioni Ordinistiche</i>)	248
Antonio Zucaro (<i>Consigliere Cnel, CIDA</i>)	250

PARTE QUARTA

Memoria È futuro

L'Associazione Articolo Novantanove	254
Costituzione italiana, diritti sociali, Primo maggio: legame inscindibile <i>Lectio magistralis del Prof. Tiziano Treu</i>	256
Il futuro dell'Europa: problemi e prospettive <i>Lectio magistralis del Prof. Romano Prodi</i>	274

Presentazione

Il 12 marzo 2019 è stato celebrato il sessantesimo anniversario del CNEL.

Una pluralità di iniziative, culminate nella seduta solenne dell'Assemblea del Consiglio, hanno caratterizzato la giornata e molteplici sono stati i riferimenti alla Costituente ed a Meuccio Ruini che del CNEL "può essere considerato il padre".

Articolo Novantanove – Associazione per il Dialogo sociale dei già Consiglieri CNEL - per il 60° ha deciso di editare in formato e-book la ricerca dell'autunno 2012 "Meuccio Ruini, Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Scritti e Discorsi (1947 – 1959)" (*Parte II*) e gli "Atti della presentazione" (*Parte III*). Li precedono (*Parte I*) gli interventi tenuti dal Presidente del Senato, Sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati e dal Presidente del CNEL, Prof. Tiziano Treu.

Riproporre all'attenzione Meuccio Ruini non vuole essere esercizio pur doveroso per farne memoria, ma acquisire - per la ricchezza e la profondità delle sue analisi e del suo pensiero - penetranti strumenti per interpretare la realtà del presente ed avere "occhi nuovi" per guardare al futuro dell'Italia e dell'Europa.

Come Associazione per questo abbiamo scelto di porre in chiusura della pubblicazione (*Parte IV*) le *Lectio magistralis* del Prof. Tiziano Treu "Costituzione italiana, diritti sociali e Primo maggio: un legame inscindibile" e del Prof. Romano Prodi "Il futuro dell'Europa: problemi e prospettive".

Ciò detto, funzione essenziale di questo e-book è l'essere mezzo per la più ampia diffusione dei perché e dei come i Padri costituenti affrontarono un tema centrale della democrazia: la pluralità di forme e strumenti attraverso i quali le formazioni sociali potessero contribuire ad una meditata elaborazione di scelte politico-legislative.

Considerata la centralità dell'economia e del lavoro per il progresso della condizione delle persone e del Paese lo individuarono nella peculiarità e nell'efficacia del dialogo fra interessi legittimi di ogni parte sociale. Gli dettero dignità istituzionale e prevedero il CNEL, quale ambito costituzionale proprio per ricercare convergenze e formulare unitariamente proposte a Parlamento e Governo, e lo rafforzarono anche con il potere di iniziativa legislativa.

Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, intervenendo a Modena lo scorso 18 marzo al XVII Convegno Internazionale in ricordo di Marco Biagi, ha affermato:

"...Vorrei sottolineare la grande importanza del ruolo delle rappresentanze sociali e dei corpi intermedi, che supera la pur fondamentale dimensione delle relazioni del lavoro, perché riguarda in realtà anche la salute del tessuto democratico del nostro Paese.

Rappresentanze sociali e corpi intermedi sono realtà in cui i cittadini si riconoscono; la loro emarginazione, la loro attenuazione di ruolo rende più fragile la società ed espone maggiormente i cittadini ad essere vulnerabili rispetto alle incertezze, alle insicurezze e alle paure che inducono alla chiusura in se stessi."

A questo è vocato il CNEL!

Elio Ciaccia
Presidente dell'Associazione

Roma, aprile 2019

PARTE PRIMA

**Celebrazione
del 60° anniversario
del CNEL (1958 - 2018)**

Intervento del Presidente del Senato Sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati alla Giornata celebrativa per il 60° anniversario del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Presidente Treu,

Autorità, Signore e Signori,

Ho accolto con sincero piacere l'invito a portare il saluto mio personale e del Senato, in occasione della seduta solenne dell'Assemblea del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, nel sessantesimo anniversario dalla sua istituzione.

Gli atti dell'Assemblea costituente documentano come la genesi del CNEL abbia rappresentato un importante momento di convergenza tra le forze politiche, capace di coniugare esigenze diversificate e in parte contrapposte.

Da un lato, la volontà di garantire una rappresentanza istituzionale degli interessi delle categorie produttive, cercando di lasciarsi alle spalle l'esperienza corporativistica.

Dall'altro la necessità di fugare il timore che il costituendo Parlamento repubblicano perdesse la sua centralità e di assicurare - allo stesso tempo - la più ampia libertà di azione al Governo nell'ambito delle politiche economiche e del lavoro.

Un compromesso, forse, che tuttavia ha portato all'elaborazione di una delle disposizioni più innovative del dettato costituzionale.

L'articolo 99 della costituzione disegna, infatti, un organo collegiale rafforzato dalla presenza di una significativa componente tecnica che - nella lungimirante visione dei padri costituenti - avrebbe consentito al CNEL non solo di integrarsi

con autorevolezza nel nostro ordinamento, ma soprattutto di qualificarsi come un “consigliere” altamente specializzato a supporto delle attività del Parlamento, del Governo e delle Regioni.

Ciò nonostante, è un dato ormai ampiamente condiviso che né la legge istitutiva del 1957, né la successiva legge di riforma del 1986, abbiano posto il CNEL nella condizione giuridica di svolgere pienamente il proprio ruolo istituzionale.

Una difficoltà alimentata anche da un quadro storico, politico, sociale ed economico che, negli anni, si è rivelato particolarmente avaro di stimoli e di occasioni per valorizzare adeguatamente l’Ente e le sue potenzialità.

E’ altamente probabile - come è stato sostenuto - che la mancanza della obbligatorietà dei pareri del CNEL sui provvedimenti legislativi o governativi in materie specifiche come quelle economiche o del lavoro abbia costituito un ostacolo alla piena affermazione della sua preminente funzione consultiva.

Così come è indubbio che i regimi di *prorogatio* delle consiliature e i diversi interventi normativi che ne hanno modificato e ridotto la composizione abbiano creato non poche difficoltà all’Ente nel suo tentativo di trovare una dimensione che gli consentisse di affermare il proprio ruolo nello scenario politico nazionale.

In tale prospettiva, si potrebbe dire che l’esigenza di rivedere, ripensare, riformare il CNEL sia nata insieme alla istituzione dell’Ente stesso.

Un’esigenza che, in tempi più recenti, ha portato - come è noto - a ragionare sulla opportunità di una sua soppressione.

Ipotesi, peraltro, prospettata nel disegno di legge costituzionale approvato dalle Camere nella scorsa Legislatura e bloccato dagli esiti della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016.

Ritengo quindi doveroso riconoscere al Presidente Treu e a tutti i componenti dell'attuale Consiliatura il merito di essersi fatti promotori di un significativo processo di autoriforma, teso a creare i presupposti perchè il CNEL possa trovare una nuova collocazione all'interno dell'ordinamento.

Un processo che ha come punti qualificanti, alcune significative proposte:

- sull'analisi e sul riordino della contrattazione collettiva;
- sulla certificazione della rappresentatività sindacale e delle associazioni datoriali;
- sulla predisposizione di strumenti digitali per raccogliere i dati relativi ai percorsi educativi e professionali di ogni singolo lavoratore, al fine di offrire un quadro aggregato di informazioni su cui elaborare efficaci piani di sviluppo economico;
- in materia di competitività e di crescita sostenibile anche nell'ambito degli obiettivi di politica economica e sociale fissati dall'Agenda 2030 approvata dalle Nazioni Unite.

-
Progetti che consentirebbero inoltre al CNEL di occupare quella "posizione intermedia" fra i tre principali momenti in cui si articola l'attività dello Stato - lo studio, la proposta e la decisione - che aveva intelligentemente prospettato Meuccio Ruini, che di questo consiglio fu il primo Presidente.

Idee che sono destinate a dare nuova linfa al dibattito sul futuro dell'Ente che, mi auguro, possa essere affrontato in un'ottica propositiva e costruttiva.

Perchè il CNEL non è soltanto una sede istituzionalizzata per favorire il confronto tra le parti sociali e i rappresentanti delle categorie produttive: è un patrimonio di conoscenze e di

competenze, come ci testimoniano i tanti documenti predisposti nel corso della sua attività, tra pareri, osservazioni, proposte, rapporti, relazioni, studi, ricerche e disegni di legge.

E come tutti i patrimoni richiede di essere amministrato con oculatezza, valutando con prudenza e attenzione come gestirne al meglio le potenzialità.

Un compito - da affrontare con grande senso di responsabilità istituzionale - che richiama tutte le forze politiche alla necessità di un dialogo libero da preclusioni o preconcetti e aperto all'ascolto delle parti sociali e di tutti i soggetti coinvolti.

Un dibattito che possa essere fonte di interventi capaci di produrre risultati concreti in una prospettiva di lungo periodo e di garantire a tutte le istituzioni e gli enti che saranno coinvolti la possibilità di preservare e di valorizzare le ricchezze, le competenze e le risorse di cui sono portatori.

Grazie ancora e buon lavoro a tutti.

Intervento del Presidente Prof. Tiziano Treu alla Giornata celebrativa per il 60° anniversario del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

L'incontro di oggi si tiene nel sessantesimo anniversario di vita del CNEL. Siamo qui non solo per ricordare la storia di questo Consiglio, nato dalla Costituente, e che ha accompagnato le vicende principali, istituzionali e sociali della Repubblica come si vede nel volume appena pubblicato sui nostri sessanta anni.

Qui vogliamo riflettere insieme ancora una volta sul senso della nostra presenza in queste vicende e trarne motivo di riflessione per il futuro. Per questo abbiamo chiesto e ottenuto la partecipazione, ai massimi livelli rappresentativi, delle organizzazioni sindacali, imprenditoriali e del terzo settore su cui si fonda il CNEL e da cui trae la propria legittimazione e autorevolezza.

Abbiamo il grande onore di avere qui il presidente del Senato Alberti Casellati per sentire la sua autorevole opinione e di un illustre costituzionalista Massimo Luciani per aiutarci ad allargare lo sguardo alle implicazioni anche istituzionali del nostro lavoro.

Al dibattito di questa mattina ho posto ai rappresentanti delle maggiori organizzazioni sociali presenti nel CNEL, due quesiti fra loro collegati che mi sembra ci aiutano a riflettere:

Il ruolo e il senso della missione del CNEL nell'attuale contesto storico, e la sua collocazione nel quadro delle generali questioni della rappresentanza e degli enti intermedi in rapporto alla democrazia sociale.

Il contributo di questi autorevoli rappresentanti e la fiducia da loro espressa nella perdurante funzione del Cnel sono stati un prezioso aiuto e forniranno sicuramente motivi per sostenere e migliorare la nostra azione futura.

In realtà, come testimonia anche il volume storico qui presentato, il ruolo del CNEL, pur sostenuto dal consenso unanime dei costituenti, è stato più volte messo in discussione e contestato: già all'indomani della approvazione della Carta e poi ancora in occasione della riforma del 1986 che ha definito i tratti principali del CNEL tuttora in vigore.

Il presidente Sergio Mattarella, relatore alla legge del 1986, riprendendo le indicazioni del costituente, attribuiva al CNEL la funzione fondamentale di operare come “Struttura di razionalizzazione dei rapporti fra le forze sociali e il potere politico” e come luogo di Confronto incontro sui grandi temi economici e sociali del paese ,un luogo istituzionalmente garantito e arricchito dalla presenza delle maggiori organizzazioni rappresentative della società civile e da esperti scelti per la loro competenza.

Questo è il senso e il nucleo principale della nostra missione. È una indicazione autorevole ancora attuale; anzi oggi più che mai, dato il momento di difficoltà manifestato da tutte le organizzazioni di rappresentanza sociale e politica e di crisi di fiducia dei cittadini nelle istituzioni che li rappresentano.

Si tratta, crediamo, di difficoltà oggettive originate dalle grandi trasformazioni economiche e sociali che hanno alterato le basi tradizionali della rappresentanza, trasformazioni cui non si sono ancora date risposte adeguate e che ci impegnano tutti ad ascoltare e a rispondere.

Tali difficoltà oggettive sono peraltro enfatizzare e alimentate da chi rifiuta o svaluta il ruolo delle nostre organizzazioni e degli enti intermedi, assolutizzando visioni individualistiche pericolose per la convivenza civile, ma anche da chi prospetta forme di democrazia diretta alternative o sostitutive della democrazia rappresentativa e della democrazia sociale.

Siamo convinti invece che il riconoscimento di canali di partecipazione dei cittadini alla vita sociale tramite le loro organizzazioni e il pluralismo di queste è essenziale per configurare quella democrazia compiuta voluta dal Costituente e iscritta nei suoi principi fondamentali: anzitutto nell'art.2, che prospetta una società plurale non di individui isolati, ma di persone che vivono in diverse comunità, dove possono sviluppare la loro personalità e contribuire al bene comune. È questo un principio guida che viene poi declinato in altri campi, dall' art 46 sulla partecipazione dei lavoratori alla vita dell'impresa, all'art 99 costitutivo del CNEL.

Siamo convinti che oggi più che mai la nostra società disorientata e liquida ha bisogno di un collante fatto della partecipazione attiva delle persone e delle organizzazioni. Per le stesse ragioni, la complessità sociale in cui siamo immersi richiede mediazioni sostenute da analisi intelligenti e inclusive, non semplicismi e scorciatoie 'verticali'. Ne abbiamo bisogno per tenerci insieme. Da una parte per vincere le solitudini e le paure e per contrastare le diseguaglianze, dall'altra per vincere le tentazioni populiste e autoritarie.

Queste convinzioni sono condivise dalle organizzazioni presenti al CNEL e sono state autorevolmente espresse questa mattina dai loro rappresentanti. Essi hanno confermato l'appello approvato dalla assemblea del CNEL qualche tempo fa e lanciato a tutte le organizzazioni sociali e politiche per chiamarle a condividere i nostri valori, chiedendo non approvazioni o critiche aprioristiche, ma stimoli e contributi per interpretare meglio la nostra missione.

Ora la sfida è di adeguare strategie e strumenti per svolgere efficacemente il nostro ruolo in un contesto così diverso da quello delle origini. È una sfida non solo per il CNEL, ma per tutte le rappresentanze sociali, civili e politiche che hanno a cuore i principi costituzionali e che vogliono operare per renderli vivi nel

nostro tempo.

Il nuovo Cnel è stato riattivato dopo il referendum del dicembre 2016 per iniziativa dei presidenti Mattarella e Gentiloni, non solo per rispetto dell'esito referendario, ma per la loro profonda convinzione della perdurante attualità della missione affidatagli dalla costituzione.

Il Cnel è e vuole essere non solo un organo di alta consulenza del governo e del parlamento, ma anche e anzitutto una espressione istituzionale della società organizzata; un luogo istituzionale dove le parti sociali e le associazioni civili possono dare liberamente il loro contributo alla vita democratica del paese.

Siamo convinti che questo contributo è prezioso e insostituibile. È prezioso perché si avvale, oltre che di alte competenze tecniche, anche di una expertise sociale, come la chiamava De Rita, che è essenziale per affrontare con competenza e saggezza, senza improvvisazioni e facilonerie, le maggiori questioni sociali del paese.

Per questa sua composizione e per le competenze accumulate, il CNEL può promuovere quella coesione sociale e quella cooperazione fra forze e idee diverse che è necessaria per fare progredire la società e la stessa economia.

La coesione e la collaborazione sociale sono beni pubblici necessari per dare fiducia alle persone e per mobilitare le energie migliori della nostra popolazione.

La nuova Consiliatura, insediatasi formalmente da meno di un anno, è consapevole delle sfide che la attendono; si interroga sui motivi di criticità che dobbiamo affrontare anche superando ritardi e inadeguatezze del passato. Ma soprattutto è impegnata nel ripensare il senso della nostra missione e nel rilanciarla con attività e proposte nuove, anche di autoriforma.

Abbiamo messo in cantiere molti nuovi progetti e registriamo grandi aspettative nella nostra attività, con molte

e diverse richieste di collaborazione e di interlocuzione.

Ci fa piacere e ci inorgoglisce ricevere queste richieste su temi importanti dal Parlamento e da molte regioni. Anzitutto interveniamo nelle occasioni in cui la legge ci impone di farlo, con pareri e osservazioni in primis nelle sessioni di bilancio.

Abbiamo dato prova anche in passato di fornirli con precisione e competenza, come testimoniano i nostri dati e il volume di storia qui presentato.

Ma abbiamo molte altre preziose occasioni, anche recenti, di dare i nostri avvisi, nelle audizioni parlamentari e nei confronti su temi di interesse regionale con le relative amministrazioni.

Non mi dilungo nell' elencare i diversi ambiti di attività in cui siamo impegnati, che sono ben esposti e commentati nelle nostre delibere assembleari e di commissione; da ultimo nel programma per il 2019 e 2020 di recente approvato.

Voglio però richiamare le nostre aree prioritarie di impegno.

Abbiamo attivato iniziative per allargare la partecipazione e il coinvolgimento nelle attività del CNEL di nuovi soggetti e organizzazioni, a cominciare dalle diverse forme di lavori autonomi e professionali. Anzitutto con la costituzione di una apposita consulta che ha già cominciato a operare.

Abbiamo lanciato, approvando un apposito regolamento, forme consultazione pubblica nei confronti di cittadini e organizzazioni. La prima di queste, organizzata secondo le indicazioni del CESE, riguarda i temi dell'Europa e le aspettative nei suoi confronti specie dei giovani. In meno di due mesi abbiamo ricevuto oltre 12000 risposte al questionario, a testimonianza dell'interesse verso il futuro della Unione europea.

Abbiamo potenziato le ricerche sui temi principali del mercato del lavoro, con particolare riguardo alle implicazioni delle nuove tecnologie sul futuro del lavoro. Inoltre si è proposto in collaborazione con la Università Roma Tre, e con la approvazione della commissione lavoro del Senato, di sperimentare in tre regioni le applicazioni delle nuove tecnologie Blockchain per migliorare il matching fra domanda e offerta sul mercato del lavoro.

Si sta perfezionando l'opera, da tempo avviata dagli uffici del Cnel, di censimento e catalogazione dei contratti collettivi nazionali, proponendo criteri per la selezione e per la certificazione dei contratti più rappresentativi, anche in funzione antidumping contro i cd. Contratti pirata.

All'archivio dei contratti nazionali, che rappresenta un patrimonio unico nel paese, si è aggiunta una banca dati sulla contrattazione di secondo livello, costruita in collaborazione con il Ministero del lavoro, Anpal, Inapp, nonché ora con le banche dati delle maggiori organizzazioni sindacali e datoriali.

È in atto una intensa attività di consultazione con tutte le parti sociali per definire criteri certi, oggettivi e condivisi per la rappresentatività delle organizzazioni sia sindacali sia datoriali.

Le commissioni del CNEL lavorano per analizzare e fare proposte su due temi centrali della nostra società: la promozione della innovazione produttiva e sociale, e d'altra parte il contrasto alla povertà e alle diseguaglianze. Sono due temi diversi, ma complementari, da affrontare insieme, perché sono entrambi essenziali per garantire un futuro di benessere e di sviluppo sostenibile.

L'obiettivo dello sviluppo sostenibile, secondo i parametri delle Nazioni Unite per il 2030, è la prospettiva unificante delle nostre analisi sui BES e dei nostri rapporti annualmente presentati al parlamento sulle politiche pubbliche e sul loro impatto in ordine al benessere individuale e sociale. Le attività e le competenze accumulate in queste direzioni ci qualificano come un centro autorevole di ricerca e proposta su entrambi i versanti, sociale ed economico. La loro presenza ci ha indotto a proporci come sede del Comitato nazionale per la competitività, che l'Unione Europea chiede a tutti i paesi di costituire, e che ci auguriamo sia attivato anche in Italia.

Infine abbiamo intensificato i rapporti istituzionali con la Unione

Europea, anzitutto con contributi finalizzati a migliorare la nostra partecipazione alla fase ascendente delle politiche dell'Unione, in particolare per rafforzare la loro dimensione sociale.

Analogamente stiamo rafforzando la collaborazione con il CESE e con gli altri CNEL europei, che inviteremo tutti a Roma il prossimo 13-14 giugno, per una riunione comune sul tema 'Pilastro dei diritti sociali e sviluppo sostenibile', cui presenzierà il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

Con questi obiettivi e programmi vogliamo essere all'altezza della nostra missione storica e delle sfide attuali. Per questo vi chiediamo sostegno e aiuto.

Ringrazio tutti: i due vice presidenti e la segreteria generale con cui lavoriamo insieme con unità di intenti, i consiglieri e le commissioni che sono stati di grande aiuto in questa fase impegnativa ma appassionante, i dirigenti e il personale del CNEL che hanno attraversato momenti difficili e che ora sono impegnati con noi per rilanciare il nuovo CNEL.

Auguri e buon anniversario.

PARTE SECONDA

Meuccio Ruini
Il Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro
Scritti e discorsi (1947-1959)

Al lettore

Per iniziativa dell' "Associazione Articolo Novantanove" che raccoglie coloro che sono stati consiglieri del CNEL è stato promosso questo volume in ricordo di Meuccio Ruini che del CNEL può considerarsi un po' il padre e di cui fu, pure, il primo presidente. Il libro si articola in due parti: nella prima vengono riportati discorsi e scritti di Ruini sul CNEL; nella seconda sono ripubblicati due saggi, assai lontani nel tempo tra loro, essendo il primo del 1906 e il secondo del 1920, che costituiscono, nell'ambito della ricchissima bibliografia ruiniana, i testi che ci dicono come l'idea di dotare il Paese di un organismo quale il CNEL, costituzionalizzato poi nell'art.99 della nostra Carta, abbia in Ruini radici lontane, motivate e ben salde in tutto il corso della propria esistenza.

Nel congedare queste pagine al curatore corre l'obbligo di ringraziare, per gli aiuti ricevuti, in primo luogo l'"Associazione Articolo Novantanove" per la fattiva collaborazione ricevuta e la disponibilità il suo segretario, Elio Ciaccia; il dott. Lauro Rossi, vice-direttore della Biblioteca di Storia Moderna e Contemporanea di Roma nonché il personale della Biblioteca del CNEL, della Biblioteca del Senato e della Biblioteca Panizzi di Reggio Emilia che custodisce l'Archivio di Meuccio Ruini.

Un caro grazie anche al dott. Lapo Bagnoli, al dott. Mirco Bianchi e alla dott.ssa Tatiana Naldi.

Infine, ci sia consentito di formulare l'augurio che queste pagine non rappresentino solo un omaggio a Meuccio Ruini, la cui figura appartiene oramai alla vita culturale, politica e istituzionale del nostro Paese, ma anche l'occasione per germogliare una riflessione più ampia di natura civile e istituzionale dati gli spunti e i motivi che gli scritti presentano per la sorprendente consonanza con temi e problemi del nostro presente.

Paolo Bagnoli

Prefazione

Il pensiero e l'opera di una personalità poliedrica di grande spessore culturale e politico, un "padre" della Repubblica e statista illuminato come Meuccio Ruini sono stati trattati in una ricchissima bibliografia. E non potrebbe essere diversamente considerato il Suo alto contributo ed il Suo lungo impegno al servizio del Paese.

Meuccio Ruini è stato, tra i tanti prestigiosi incarichi pubblici ricoperti prima e dopo il ventennio fascista e nell'Italia repubblicana, il primo Presidente del CNEL voluto nel 1958 dal Governo Zoli, anche perché – quale Presidente della Commissione redigente la Costituzione (detta dei "75") – fu il "padre" della norma (l'art.99) che istituì il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

L'Associazione dei già Consiglieri del CNEL ha voluto, in questo periodo straordinariamente impegnativo per la democrazia e la coesione sociale del nostro Paese, rendergli un doveroso omaggio ripercorrendo le ragioni istituzionali, economiche e sociali che su suo determinante impulso ispirarono la scelta di dotare la Repubblica italiana di questa Istituzione.

Paolo Bagnoli nel breve, ma puntuale ed approfondito saggio, ci inoltra nel complicato percorso istituzionale, ma anche nella analisi del pensiero e della sensibilità politica e sociale del Presidente Ruini che ispirarono la scelta di introdurre nella Costituzione alcuni Organi definiti "ausiliari" tra cui il CNEL. Parliamo di percorso complicato poichè non pochi erano i contrari o i diffidenti in quanto vedevano erroneamente in questo nuovo organismo la continuazione della decaduta e fascista Camera delle Corporazioni.

Ma poi Paolo Bagnoli lascia "parlare" l'illustre personaggio con i suoi scritti e interventi parlamentari sull'argomento, lascia spazio al "ragionare" di Meuccio Ruini - che data dagli albori del secolo scorso, quindi ben prima dell'avvento del fascismo - sulla "democrazia integrale" (che oggi chiameremmo una democrazia compiuta) quale opportuno allargamento della democrazia politica al campo della rappresentanza organizzata degli interessi economico-produttivi e sociali.

La discussione, la definizione e l'approvazione dell'art. 99 fu uno dei

passaggi "caldi" affrontati nei lavori della Costituente, prima nella Commissione redigente "dei 75" e successivamente nel dibattito in Assemblea.

La saggezza e la sensibilità politica e istituzionale del Presidente Ruini permise di giungere ad una mediazione equilibrata tra le relazioni e le proposte (spesso molto divergenti tra di loro) di eminenti costituenti quali erano Mortati, Fanfani, Clerici, Di Vittorio, Paratore, Lussu, Casati, Morandi, Terracini, Parri e altri ancora.

La soluzione – per certi versi obbligatoriamente di linee generali – lasciava alla successiva legge istitutiva il compito di esplicitare e puntualizzare al meglio in una visione dinamica delle trasformazioni dell'economia e del lavoro funzioni e poteri del CNEL.

La prima legge di attuazione dell'art.99 procurò in Ruini non poche delusioni e preoccupazioni circa il futuro dell'Organo (come dargli torto viste le vicende degli anni a seguire che hanno investito il CNEL ?).

Il dibattito in Parlamento fu sostanzialmente dominato da indirizzi non favorevoli al nuovo organismo, erano mutate rispetto al clima della Costituente le condizioni politiche, culturali e sociali e le spinte "tecnicistiche" erano più accentuate rispetto alle istanze "partecipazionistiche" tanto che molti parlarono "di svuotamento, deviazione e burocratizzazione" della norma costituzionale.

Ma c'è anche nel pensiero del Presidente Ruini (si leggano attentamente il discorso di insediamento della prima consiliatura e i due scritti sul "cos'è" il CNEL) una attualissima indicazione per affrontare questioni che ricorrono negli odierni problemi.

Colpisce l'attualità dei suggerimenti e moniti su vari aspetti istituzionali: sulla deriva "partitocratica", sulla crisi della rappresentanza, sul decentramento e sul federalismo, sulla necessità della coesione sociale e, quindi, sul valore – in questo contesto – del ruolo e della funzione di un organo quale il CNEL.

Al riguardo, con la moderazione ed il buon senso proprio del suo particolare "riformismo" democratico Ruini ammette, nel contempo, che la Costituzione non è perfetta perché segnata dal momento storico in cui è stata partorita. Da ciò discende per Ruini che la Carta non è intangibile ed immodificabile, ma che se occorre porvi mano occorre farlo con la sensibilità, con lo spirito, con la cognizione di merito, con il rispetto dei valori universali con cui la definirono i Padri fondatori della Repubblica.

E tutto questo – aggiungiamo noi – vale anche per il CNEL.

Fin dal 1906, Meuccio Ruini diede il suo contributo di studioso e di uomo politico per la nascita di un organismo simile, nel quadro di un riordinamento più moderno dello Stato di allora per “favorirne l'evoluzione anche in relazione alle mutate condizioni sociali” per dirla con le parole del Presidente del Consiglio dell'epoca Zanardelli, ma – secondo Ruini – anche per dare alle forze vive del lavoro e dell'economia la possibilità di partecipare all'attività delle Istituzioni.

Dal 1902 esisteva un Consiglio superiore del Lavoro che si era aggiunto ad un preesistente Consiglio dell'Industria e del Commercio, ma secondo alcuni uomini politici (Abbate, Beneduce, Labriola e lo stesso Ruini) detti organismi erano inadeguati a raggiungere gli scopi sopra ricordati. Nel maggio del 1919, in qualità di Sottosegretario al Lavoro del Governo Nitti, Meuccio Ruini – nel solco di suoi precedenti saggi – si attivò affinché si creasse un Organo che – attraverso la rappresentanza organica degli interessi – potesse allargare gli spazi di partecipazione democratica fino ad ipotizzare che tale organismo potesse sostituire (quale 2^a Camera) il Senato, allora di esclusiva nomina regia.

Meuccio Ruini si sentiva riformista-prampoliniano, ma non si iscrisse mai al Partito socialista perché non ne condivideva le posizioni delle correnti massimaliste ed estremiste che propugnavano la lotta di classe.

Era convinto che le battaglie di avanzamento sociale dovevano essere rapportate all'interesse generale o bene comune e in forme democratiche (oggi si direbbe attraverso le politiche di concertazione). Guardava ad un nuovo corso economico e sociale nel quale il proletariato operaio si faceva “Stato”, si accordava o cooperava con la piccola e media borghesia produttiva per una “nuova e moderna idea dell'Italia”.

La cooperazione tra i ceti produttivi e i lavoratori atta all'accrescimento della produzione e del benessere nazionale era per Ruini condizione inevitabile per il miglioramento delle condizioni di vita del proletariato in concorso con quello delle condizioni economiche generali del Paese attraverso l'instaurarsi di una vera “democrazia del lavoro”.

La guerra e il fascismo subito dopo travolsero tutto.

Meuccio Ruini riprese, dopo la caduta della dittatura, con queste sue idee l'attività politica al servizio delle nuove Istituzioni democratiche.

Era naturale che si pensasse a Lui per la presidenza della Commissione redigente la carta fondamentale dell'Italia repubblicana e democratica.

Era naturale che venisse da Lui, dalle sue idee la proposta costituzionale per una sede autorevole dove le categorie produttive (la società civile organizzata) potessero congiuntamente – pur nell'autonomia della difesa dei propri interessi – portare un arricchimento alle decisioni della “politica”, agevolare il lavoro del Parlamento e del Governo attraverso un apporto “non tecnico” alla determinazione degli attori legislativi e di governo.

Una funzione non fine a se stessa, ma volta a favorire soluzioni politiche il più possibile condivise dal Paese reale. Da questo punto di vista, il Presidente Ruini spiegò chiaramente (lo leggiamo nelle pagine dedicate ai suoi interventi) che la prefigurazione - prevista per il CNEL - di organo ausiliario di consulenza, non tanto “tecnica”, ma politica, e la facoltà di iniziativa legislativa e di collaborazione alla legislazione economica e lavoristica si inserisce in quella sequenza di fasi in cui si articola l'attività delle Istituzioni di governo dello Stato: lo studio; la proposta e la decisione o determinazione.

Per il CNEL, Ruini propose una funzione intermedia, né la prima perché non poteva essere una “accademia” o centro di studi statale, né la terza perché non poteva essere la terza Camera o la controcamera in quanto la sovranità popolare legittima solo il Parlamento a decidere, ma il CNEL poteva (e doveva) essere – per l'affermarsi di una democrazia compiuta (la democrazia integrale) – quella sede autorevole, casa delle rappresentanze sociali e della coesione sociale di cui si diceva prima.

E se, per Ruini, la coesione e la cooperazione sociale – anche a livello delle Istituzioni – erano fattori importantissimi in quella fase di ricostruzione di un Paese uscito distrutto dalla guerra, non lo sono forse ancora oggi per ricostruire una prospettiva di sviluppo per una economia debilitata dalla grave crisi finanziaria che ci ha investito negli ultimi anni?

Da qui bisogna ripartire, da questi insegnamenti ancora validi ed attuali, per una riflessione meditata sul “come” vogliamo riorganizzare le Istituzioni, per una “idea del Paese” fondata sul lavoro, sulla attività produttiva, sulla coesione sociale e non sulle rendite, sulle speculazioni finanziarie e sui privilegi.

Silvano Veronese
Presidente Articolo Novantanove

Introduzione

Meuccio Ruini (1877-1970) è una di quelle personalità politiche che, benché abbiano ricoperto ruoli di grande rilievo nella vita nazionale, risulta ancora un po' appartata nello scenario politico complessivo della storia politica italiana¹. Eppure Ruini, nella sua lunga vita fu, al contempo, testimone e protagonista di grandi cambiamenti che, chiusasi anche la stagione lunga del post-Risorgimento, si verificano nel passaggio dal vecchio secolo al Novecento e dei travagli, altrettanto lunghi e drammatici che lo caratterizzano con la crisi dello Stato liberale, la grande guerra – cui partecipa da volontario, pur essendo deputato, meritandosi una medaglia d'argento al V.M. -, lo scontro civile e sociale che ne segue e che favorisce, con la complicità di una monarchia pavida e solo attenta all'egoistico interesse dinastico, l'affermarsi del fascismo.

Il Paese è per ben vent'anni sotto un tallone oppressivo e trascinato nell'ignominia delle leggi razziali, dall'alleanza con i nazionalsocialisti in una guerra che è in Italia, per venti mesi, anche guerra civile. Grazie allo sforzo e all'impegno delle forze politiche antifasciste che si conquistano un "mandato politico" reale legittimato dall'attività clandestina e dall'impegno combattente dei Volontari della Libertà, il popolo sceglie la Repubblica e, con essa, la democrazia politica secondo i dettami di una Costituzione che ancora oggi, nonostante i talora un po' troppo improvvisati interventi su di essa, costituisce una delle Carte più alte nell'ambito dei panorami costituzionali sia per il messaggio solidaristico e sociale che contiene, sia perché è l'unica Costituzione al mondo che ripudia la guerra quale mezzo di risoluzione delle controversie internazionali.

Meuccio Ruini è dentro, spesso in posizioni di protagonista di primo piano, come quando viene chiamato a presiedere la Commissione redigente della Carta Costituzionale, la cosiddetta "Commissione del 75", quale senatore di diritto nella prima legislatura repubblicana tra il 1948 e il 1953, Presidente del Senato della Repubblica nel frangente

tumultuoso dovuto alla “legge truffa” nel 1953² e quando è nominato Presidente, nel 1958, dell'appena costituito Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; infine, nel 1963, diviene senatore a vita per nomina del Presidente della Repubblica Antonio Segni³ insieme a Ferruccio Parri e Cesare Merzagora⁴.

Come si vede Ruini, che pur militando in formazioni dal non grande seguito elettorale e, quindi, essendo un politico dalla tipologia diversa rispetto a quella di coloro che facevano politica in formazioni organizzate, è, fin dal ruolo delicato e cruciale che gli conferisce l'Assemblea Costituente con la presidenza della richiamata Commissione del 75, considerato una specie di *réserve de la publique*, ossia una personalità di alto livello, assoluta fedeltà agli interessi dello Stato e pure competenza nel suo merito specifico. Un uomo sul quale, data la sostanziale indipendenza intellettuale e politica, la Repubblica può contare per l'autorevolezza legata alla persona e l'onestà intellettuale che la caratterizza nonché il senso vivo dello Stato e delle esigenze collettive che a esso si legano o dovrebbero legarsi.

Ecco perché si ricorre a lui quando Giuseppe Paratore, Presidente del Senato, non regge allo scontro violentissimo sulla “legge truffa” e quando si tratta di attivare il CNEL, previsto nell'articolo 99 della Costituzione, tra gli organi ausiliari dello Stato insieme al Consiglio di Stato e alla Corte dei Conti, ma con evidenza separata dagli altri due⁵. Il laticlavio a vita è il riconoscimento al suo impegno costante per la crescita dell'Italia, il suo riscatto sociale, la sua libertà e una democrazia nella quale il “lavoro” venisse riconosciuto come motivo centrale; ragione morale prima ancora che politica o economica.

Politicamente Ruini nasce di idee democratico-radicali, molto vicino al partito socialista – fino al 1910 collabora regolarmente all'“Avanti!” e a “Critica Sociale” – deputato radicale dal 1913, Sottosegretario all'Industria nel 1919 nel governo Orlando⁶ e nel primo governo Nitti⁷, Ministro alle Colonie con quest'ultimo l'anno successivo, nel 1922, entrando nella redazione de “Il Mondo”, inizia a collaborare con Giovanni Amendola⁸ e, l'8 novembre 1924, è tra i fondatori del partito amendoliano,

l'Unione nazionale delle forze liberali e democratiche cui ritroviamo nomi importanti della storia della democrazia italiana⁹.

Laureato in filosofia del diritto con il massimo dei voti e lode a Bologna nel 1899 con Icilio Vanni¹⁰ con una tesi su *La distinzione tra società e Stato e la teoria dello stato di diritto*¹¹, funzionario presso il Ministero dei Lavori Pubblici nel 1910, nominato Consigliere di Stato quattro anni dopo, ne viene allontanato per il suo antifascismo nel 1927 rientrandovi solo nel dicembre 1945 per presiederlo fino al dicembre 1947. Dopo la parentesi cui è costretto dal fascismo, durante la quale si dedica essenzialmente a coltivare le sue passioni storiografiche, alla caduta della dittatura, nel 1943, è pronto alla chiamata per la lotta democratica. Con Ivanoe Bonomi¹² si fa promotore del comitato delle forze antifasciste e, per conto del partito fondato proprio con quest'ultimo, la Democrazia del lavoro – dal giugno 1944, Partito democratico del lavoro – entra quale suo rappresentante nel Comitato di Liberazione Nazionale – ed è Ministro, tra il '44 e '45 – nei due governi presieduti da Ivanoe Bonomi, nel primo senza portafoglio e, successivamente, ai Lavori Pubblici e in quello presieduto da Ferruccio Parri alla Ricostruzione. Da qui parte poi il percorso successivo nella democrazia italiana di cui abbiamo già detto.

Nell'arco della sua lunga vita, Ruini vede avvicinarsi Italia diverse e, con ognuna di esse, speranze e problemi che egli vive e condivide avendo per riferimento costante a se stesso due questioni di fondo: la prima riguarda la fragilità dello Stato e la necessità di integrare la sua vita con quella delle masse lavoratrici e, l'altra, che è un po' conseguenza e pure presupposto della prima, che il lavoro divenga il fattore che cimenta l'unità sociale del Paese. A suo avviso, infatti, se ciò non avviene, allora lo scontro tra le parti può degenerare, come era avvenuto nel biennio che segue il primo conflitto mondiale e, in un Paese strutturalmente fragile – una questione questa che ebbero ben presente uomini politici che possono definirsi veramente come "statisti", *in primis* Alcide De Gasperi¹³ – la tentazione antidemocratica finisce per prendere corpo fino

all'affermarsi della dittatura che cancellando la libertà bandisce, naturalmente, la democrazia.

Ora, se fin dagli anni degli studi universitari e della prima militanza politica, Ruini si era convinto che la varie componenti del lavoro, senza rinunciare alla propria specificità, autonomia e rappresentanza e di interessi dovessero configurare una convergente idea dell'Italia, quanto succede nel primo dopoguerra lo convincono ancora di più che uno scontro sociale¹⁴ che si configura, di fatto, come una guerra civile, sia disgregatore per lo Stato, per la libertà di tutti e impedente una armonica crescita sociale che non risolve il problema della giustizia e della produttività una volta per tutte, ma, fondandosi sul dialogo, preconcerta – possiamo dire adottando un concetto successivo a Ruini - i temi sociali che la politica deve affrontare e ai quali essa deve dare risposta in un contesto di reciproco rispetto tra le parti, tutte legittimate nel concorrere a costruire un'idea convergente del Paese. Da qui la proposta di costituzionalizzare un organismo, il CNEL appunto, quale luogo del dialogo repubblicano tra le parti sociali.

Meuccio Ruini è ritenuto, a ragione, il padre del CNEL e, in queste pagine, riproponiamo una serie di materiali nei quali egli ragiona sul CNEL; ma essi, a leggerli oltre il tempo e nel contesto dell'attuale momento della nostra storia, assumono un carattere di documento che non è del passato. Essi, infatti, entrano nell'attualità irrisolta di una questione che, attraverso il CNEL, investe una questione centrale del nostro essere quale comunità nazionale¹⁵ in un frangente nel quale, per motivi più vari, e che non è il caso in questa sede di affrontare, cambiano talora senza che se ne riconosca la motivazione finendo per riguardare, per motivi di politica contingente, anche la realtà del CNEL che si vuole, da alcune parti, sacrificato a una prevalente ragione economica, laddove le sue radici costituzionali, proprio in una fase di acuta crisi nazionale, ci dicono come quest'organismo, invece di aver perso motivo istituzionale, può rappresentare uno strumento utile alla ricostruzione di un Paese nel quale si registrano seri motivi di

decoazione politica, giuridica e costituzionale.

Non si tratta, quindi, di rivendicare, nei soliti termini della retorica, l'attualità del CNEL, bensì riconoscere come la storia abbia finito per dare ragione a Ruini. Pur in un contesto nemmeno paragonabile a quello coevo a Ruini, l'organismo da lui pensato e voluto, insieme ad altri, in Costituzione, non ha perso niente della sua validità intrinseca; vale a dire che Ruini aveva visto giusto e, se pur nel corso degli ultimi anni il CNEL ha visto intaccata talora la propria autorevolezza, e con ciò il riconoscimento del proprio ruolo, ciò non significa che l'istituzione abbia perso ragione; anzi, la crisi acuta e aspra in cui il Paese è caduto ci dice quanto esso può assolvere a un fondamentale ruolo positivo se pur riformato e come, il suo cancellamento, altro non significherebbe che l'ulteriore demolizione formale di quell'Italia che la Costituzione prefigura lasciando, come si deve, alla libera lotta politica, il suo affermarsi.

Dai documenti qui riproposti si articolano i percorsi del pensiero di Ruini in relazione ai parametri della democrazia, del lavoro e del confronto sociale; di tali parametri il CNEL, ben oltre ogni sua dimensione operativa tecnica o di compromesso politico, rappresenta un po' l'idea dell'Italia che egli aveva e, in nome della quale, oltre a essere un uomo politico, aveva maturato la dimensione di un vero e proprio uomo di Stato.

Come già accennato gli interessi di Ruini per il mondo del lavoro, e per quanto a esso si connettesse, vengono da lontano; praticamente fin dal periodo universitario; essi sono comprovati dalla sua vicinanza al socialismo italiano, ma, ritenendo che la questione del lavoro non sia tema esclusivo di classe, non aderisce mai al Psi ponendosi su un altro versante, vicino, ma diverso senza, con ciò, ripudiare i motivi di giustizia che lo avevano avvicinato al riformismo turatiano. Il radicalismo, però, non vincolato da una connotazione esclusiva di classe finisce per porre sullo stesso piano le varie classi; con ciò punta a un'operazione di grande rilevanza poiché si riconosce alla classe operaia, tramite le sue organizzazioni di rappresentanza, di "essere Stato" alla pari di coloro che, essendo i proprietari dei mezzi di produzione, sono l'unica

borghesia manifatturiera presente e, quindi, Stato *in re*.

L'articolo 99 della Costituzione è il punto di approdo di un pensiero lungo iniziato nel 1906. In quell'anno, dopo che nel 1904 ha aderito al partito radicale, Ruini riflette sul problema delle forme sociali di cui l'Italia abbisogna cercando di delineare una via oltre la dimensione classista e quella borghese. La ricerca di questa nuova via risiede nelle linee contraddittorie del partito socialista che, scrive, "fino a qualche tempo fa è stato sconvolto ed agitato da divergenze interne di *metodo* e di tattica, e si è polarizzato in due tendenze, a seconda dell'efficacia attribuita alle riforme. Oggi il dissidio si manifesta più sostanziale, si arriva a porre in discussione la *natura* stessa del partito; è la non conformità tra gli intellettuali e gli operai dei sindacati che viene a scoppiare in contrasto.

[...]

Ed il sindacalismo, nella veste teorica che ha assunto, è la deificazione del rigido concetto di classe. La contrapposizione inconciliabile tra il principio democratico e quello della lotta di classe, che noi radicali socialisti crediamo invece conciliabilissimi teoricamente perché coesistono nel fatto e nella vita.

La collaborazione di classe – il nostro fulcro – ripudiata ogni forma di azione che possa richiederla anche solo esternamente: quindi l'azione parlamentare che possa richiederla anche solo esternamente: quindi l'azione parlamentare sospettata e subordinata a quella diretta, culminante (ahimè!) nello sciopero politico. Le riforme – nostro compito – presentano *a priori* lacci borghesi: quelle utili strappate con la pressione esterna sopra la classe dominante¹⁶.

Si tratta di un brano rivelatore del pensiero Ruini, della strada che porterà poi al CNEL; ossia quell'odi conciliare la democrazia con il contrasto tra le classi.

Il ragionamento, con più compiutezza teorica e politico-dottrina, sarà ripreso nel dopoguerra nel saggio *Il Consiglio Nazionale del Lavoro*¹⁷ che Lucio D'Angelo ha

definito come, "per ciò che si riferisce alle questioni economiche, sociali e istituzionali, la proposta più rilevante e, per certi aspetti più originale"¹⁸. Infatti, osserva sempre D'Angelo, si suggerisce di "trasformare il Consiglio superiore del lavoro, un organismo consultivo creato nel 1903 in *Consiglio nazionale del lavoro*, vale a dire in un organo deliberativo in materia di lavoro formato da rappresentanze paritetiche dei lavoratori e dei datori di lavoro divise per rami di produzione"¹⁹.

In questo saggio Ruini dimostra di avere sul tema una grande capacità argomentativa poiché emerge una conoscenza reale del problema che si pone e di come, in primo luogo, esso sia stato affrontato negli ordinamenti esteri. Poi, per quanto concerne lo specifico italiano, disquisisce sulle varie posizioni in proposito avendo un'idea che non lo abbandonerà sostanzialmente mai di una riforma del Senato da "camera" di profilo dottrinariamente parlamentare con "un'Alta Camera d'interessi materiali e intellettuali"²⁰. Certo, se così fosse, scrive, "la questione del Consiglio nazionale del lavoro farebbe un gran passo, se tutte le correnti si mettessero temporalmente d'accordo nel costituire questo Consiglio, riservando ad un secondo momento l'altra questione della sua elevazione a secondo ramo del Parlamento, in luogo del Senato"²¹. Addentrandosi nel merito della questione: "Quanto al contenuto più vero e proprio delle funzioni del Consiglio nazionale del lavoro, esse si limitano, nei vecchi organismi preesistenti, a considerare i rapporti fra lavoratori e datori di lavoro, ed il miglioramento delle condizioni per le classi operaie. La tendenza, oggi, è a superare siffatti limiti: come isolare il fenomeno salario da quello produzione? Né, ormai, sotto la pressione dei nuovi tempi, si può fermare nel rapporto di salariato il movimento operaio, che giustamente aspira ad uscirne o almeno a modificarlo radicalmente, in una diretta partecipazione alla gestione economica. Sono convinto che il Consiglio nazionale del lavoro tenderà a diventare un Consiglio della produzione; e cercherà fors'anco di funzionare da pernio del governo economico, accanto a quello politico.

Se non si prende la formula troppo meccanicamente, e come una copiatura russa, vi può essere e vi è nella distinzione di funzioni economiche e di funzioni politiche più di un lato buono, nel senso appunto già accennato, di alleggerimento del Parlamento da compiti tecnici e particolari”²².

Insomma, fin dal 1920, si intravede bene quale sia il suo pensiero politico in relazione al rapporto tra *lavoro e democrazia*; come ha giustamente osservato Fulco Lanchester, “Ruini riconosce la limitatezza della democrazia politica e la necessità del suo allargamento al campo sociale ed economico, costituendo quella *democrazia integrale*, che in realtà viene ispirata dall’esigenza dell’equilibrio, e che per Ruini giustificava la posizione del lavoro e della sovranità popolare alla base dell’intera costruzione costituzionale”²³.

In un’Italia finalmente recuperata a una democrazia integrale il CNEL trovava la sua dignità costituzionale e a Ruini che l’ha incubato, e per il qual si è battuto in sede di Assemblea Costituente, l’onore di esserne il primo presidente. E, pur se si tratta di un presidenza breve e segnata da non poche delusioni, sul CNEL Ruini continua a riflettere anche tracciando la lunga linea storica che, attraverso le più diverse stagioni politiche dell’Italia, ne giustifica l’esigenza. Così, in un appunto, sintetizza i *Precedenti del CNEL*²⁴ a conferma della validità storica del proprio intendimento. Scrive, infatti “Al principio del secolo, nel 1902, fu istituito in Italia da Zanardelli²⁵ il Consiglio Superiore del lavoro.

Esistevano già, e si vennero svolgendo e modificando, consigli superiori presso vari Ministeri e rami della Pubblica Amministrazione (industria e commercio, agricoltura, trasporti; altri ancora).

Il Consiglio del lavoro sorgeva, come in altri paesi, per studiare ed occuparsi dei rapporti fra datori di lavoro e lavoratori.

Ma, per lo sviluppo del processo economico e sociale, specialmente dopo le guerre, si manifestò irresistibile la tendenza a che il Consiglio del lavoro diventasse un Consiglio generale dell’economia.

Così negli altri paesi ed anche in Italia”.

Nel 1919 un 'indagine promossa da chi fu il primo Sottosegretario al lavoro, Ruini, accertò che tutte le organizzazioni di lavoratori invocavano la revisione e l'ampliamento dei compiti del Consiglio del lavoro.

In questo senso vennero presentati due disegni di legge: dal Ministro Labriola²⁶ nel 1920 e dal Ministro Beneduce²⁷ nel 1922.

Ma il ciclone fascista travolse tutto e fu instaurato il corporativismo greve e macchinoso, che sopprimeva la libertà del lavoro.

E' con la liberazione che riprende e si compie il processo di convergenza dei problemi del lavoro con quelli dell'economia; è accolto e scritto nelle costituzioni: così nella francese del 1947²⁸ con l'istituzione del Consiglio economico, e nella nostra nel 1948, che abbina i due nomi: Consiglio dell'economia e del lavoro. Con inevitabili ma secondarie divergenze i partiti e le correnti politiche ed economiche furono concordi nel ritenere necessario che nascesse questo istituto. Basta leggere le relazioni Fanfani²⁹, Di Vittorio³⁰, Mortati³¹; e quella del Presidente dei 75, Ruini.

L'art.99 della costituzione sancì la nascita del CNEL

Ma purtroppo la disposizione costituzionale non ebbe rapida e facile attuazione.

Per vero fin dal 1949 De Gasperi (...) presentò un disegno di legge, steso dal Ministro Fanfani, che cercava di superare con equilibrate soluzioni le possibili difficoltà, e chiudendo, diceva: "è viva l'eco delle parole del senatore Ruini, che ha sottolineato tutta l'urgenza di dar vita a questo organismo prescritto dalla costituzione per collaborare con il governo e con il Parlamento per la politica economica e sociale; il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro può offrire un luogo d'incontro e di distensione fra le opposte forze economiche e politiche che ora scuotono violentemente il paese e rendono difficile la sua ricostruzione. Passarono dieci anni; e l'auspicio non ebbe corso; malgrado le faticose e pazienti elaborazioni che avvennero a più riprese alle due Camere, e diedero luogo alle relazioni Paratore³², Fascetti³³, Bucciarelli Ducci³⁴, De Luca³⁵.

La concordia dei tempi della Costituente era venuta meno; e due furono specialmente gli ostacoli che incontrò la legge nel suo

cammino.

Si era spezzata l'unità sindacale che esisteva ai tempi della Costituente; aprendosi così aggrovigliati contrasti per il riparto delle rappresentanze nel senso del CNEL.

Altre difficoltà ed ostacoli nella diffusa preoccupazione, ignota alla Costituente, che il funzionamento del CNEL potesse riuscire di ritardo e di intralcio alle funzioni del Parlamento e del governo. La legge istitutiva del CNEL è la n.33 del 5 gennaio 1957 e, nel corso degli anni, ha subito numerose modifiche³⁶.

La prima consiliatura del CNEL ha inizio il 20 febbraio 1958³⁷, solennemente presenziata dal Presidente del Consiglio Adone Zoli³⁸. Nel discorso di insediamento il Presidente Ruini non solo motiva le ragioni costituzionali dell'organismo, delle sue funzioni e del percorso compiuto per portarlo in porto, ma svolge una riflessione fondamentale sul ruolo del Consiglio; fondamentale nel senso che se ne viene smarrito il senso lo stesso Consiglio finisce per non essere compreso. Dice, infatti: "Vi sono per l'attività dello Stato tre momenti: lo studio, la proposta, la decisione. Il CNEL ha una funzione intermedia; non giunge alla decisione, che spetta nelle loro sfere ad altri organi; ma la sua funzione non è meramente di studio; è piuttosto di preparazione; è come un ponte fra i due momenti dell'esame e dell'azione.

Non è e non può essere un'accademia di studi o una terza camera, un doppione del Parlamento e del Governo. Non può essere un'anticamera e neppure una contro camera; deve avere compiti e fisionomia propria; deve essere – ha detto un giornalista – "sede autorevole in cui le categorie produttive possono arrecare un loro specifico contributo"; la sua funzione non è fine a se stessa e va considerata in relazione a quella del Parlamento e del Governo"³⁹.

Tale riflessione definisce il CNEL nel suo ruolo pratico secondo il dettato della Costituzione e l'intenzione del costituente.

Il ragionamento di Ruini è autorevole anche perché viene da lontano; addirittura dall'inizio del secolo scorso, quando, il 1° maggio 1919, primo Sottosegretario di Stato al lavoro, fa firmare al Presidente del Consiglio Nitti un questionario a

tutte le organizzazioni operaie e padronali per una riforma del Consiglio superiore del lavoro. Nel libro del 1920, qui ripubblicato, parla di ciò e di come, successivamente all'invio del questionario, egli predispose un disegno di legge che non ebbe fortuna. In Italia esistevano vari Consigli superiori: quello dell'industria, nato nel 1869 e divenuto dell'industria e commercio nel 1886 e, infine, Consiglio del Commercio nel 1919. Il Consiglio superiore del lavoro nasce nel 1902 per iniziativa di Giovanni Montemartini⁴⁰ con il quale Ruini promuove la costituzione, presso il Ministero dell'Industria e Commercio, la direzione generale del lavoro soprattutto per i rapporti con gli operai, mentre i problemi riguardanti l'agricoltura sono altrove allocati. Nel 1920, con la nascita del Consiglio superiore dell'economia e del lavoro, sembrò che tutti questi segmenti vengono unificati essendo esso diviso in quattro sezioni: agricoltura, industria, commercio e lavoro; la nascita del corporativismo però fa sì che tutto sia assorbito nel Consiglio Nazionale delle corporazioni.

Scrivendo Ruini in un appunto senza data, ma sicuramente post-Liberazione: "La direttiva che ho sempre sostenuto non è di far scomparire enti e consigli per i vari settori economici, ma di dare al Consiglio nazionale del lavoro un indispensabile compito di coordinamento con gli altri settori dal punto di vista generale dell'economia.

Non è facile armonizzare l'esigenza di un organo che serva quasi da cerniera in temi di competenze di altri organi che non si devono sopprimere: il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro dovrebbe essere un luogo d'incontro fra le varie questioni economiche, considerate da un punto di vista più generale, e le questioni dei rapporti di lavoro per la distribuzione del prodotto tra fattori e categorie produttive.

[...]

Quando lasciai il governo, per presiedere la Commissione dei 75 per la Costituzione, fu istituito il CEN (Consiglio Economico Nazionale) presieduto da Vanoni⁴¹ dove erano i rappresentanti della Commissioni legislative (fui chiamato anch'io come Presidente dei 75) e di tante organizzazioni ed enti

sindacali, cooperative, bancari, d'ogni genere esistenti. Ma il CEN non ebbe effettivamente vita"⁴².

La strada che porta al CNEL, quindi, parte da lontano e Ruini, come ci confermano anche i suoi stralci di appunti, l'ha percorsa tutta convinto della necessità di un tale organismo al fine di armonizzare lo Stato democratico con le istanze del mondo del lavoro. Un'armonizzazione da lui ritenuta necessaria non tanto o esclusivamente per fini di pace sociale, ma in quanto tale dialettica armonia rappresenta una fonte; lo Stato si socializza e il mondo del lavoro, nel suo complesso, si fa Stato. Per questo motivo, a Costituzione approvata, rileva una caratteristica peculiare del CNEL rispetto alla stessa Corte costituzionale; infatti, scrive, "Il CNEL è ad un livello inferiore (se pure in posizione in certo senso parallela e simmetrica) di fronte alla Corte Costituzionale. La quale ha un potere di primo grado, superiore per certo aspetto a quello del Parlamento; può annullare leggi che a suo giudizio non sono costituzionali; è una specie di potere più che legislativo. Ma la Corte Costituzionale può intervenire soltanto su ricorso di chi si ritiene leso dall'applicazione di un atto legislativo non conforme alla Costituzione. La Corte non ha iniziativa propria, come ha invece il CNEL; che è soltanto organo consultivo del Parlamento; ma, senza che gli sia fatta richiesta può a propria iniziativa pronunciarsi su disegni di legge, e leggi e problemi che sono di competenza del Parlamento; e può dichiararne, oltrechè la inopportunità di politica economica, ma anche la inconsistenza giuridica"⁴³. E chiarisce, tuttavia: "Il CNEL non sottrae compiti al Parlamento; e non ne indebolisce l'azione. Lo aiuta ('ausilio') rispettandone la competenza. Si può anzi dire che la rinforza; attestando al Parlamento, con suoi pareri, che tali disegni di legge hanno fondamento; non sono arbitrio di Governo. E nello stesso tempo, le mozioni e proposte del CNEL, servono al Governo come controllo e remora ad eccessive influenze dell'Amministrazione; come si dice, della burocrazia.

Il CNEL è una competenza priva di interessi eccessivi di alcune categorie"⁴⁴.

Nel quadro di una concezione virtuosa unitaria della

Costituzione e dei suoi processi democratici quello che, secondo Ruini, emblemizza tale relazione è proprio quella che deve instaurarsi tra il CNEL e il Parlamento nel quadro delle rispettive autonomie e prerogative.

Tracciando un profilo della vita del Consiglio dopo poco più di un anno dalla sua costituzione rileva come al CNEL sia stato riconosciuto "il posto che gli spetta, per la Costituzione; subito dopo il Capo dello Stato, i due rami del Parlamento e la Corte Costituzionale" quale "organo ausiliario e complementare; ma ha funzioni anche di iniziativa legislativa, che non spettano ad organi simili in altri Paesi"⁴⁵.

Pur tuttavia, se il contesto in cui si colloca il CNEL è chiaro, almeno sul piano teorico e dei suoi auspicabili risvolti pratici, non poche sono le difficoltà che Ruini incontra nella strutturazione di un organismo che, avendo valenza costituzionale, riveste una sua peculiarità concernente la propria autonomia soprattutto per quanto riguarda i controlli contabili visto che, osserva, l'Italia è "il solo paese nel quale la Corte dei Conti esercita un controllo totalitario preventivamente sulle più minuscole spese di dicasteri ed uffici amministrativi dello Stato"⁴⁶. La questione del controllo finanziario del Consiglio venne presa di petto da Ruini nella convinzione che "il CNEL – per adempiere in modo adeguato i compiti che gli conferisce la costituzione e che attengono necessariamente alla sua istituzione – non deve essere costretto ad ottenere il permesso contabile della corte prima di compiere un atto che possa richiedere una spesa"⁴⁷. Così, al fine di liberare il Consiglio dal controllo preventivo della Corte, Ruini tenta, in prima battuta, di far sì che il nuovo criterio venga adottato in un articolo della legge ordinaria di approvazione del bilancio dello Stato, ma la proposta viene respinta, dal Ministero delle Finanze e dalla Corte dei Conti. Predisporre, infine, un disegno di legge presentato da deputati di varie tendenze politiche, per sancire l'autonomia contabile del CNEL non in sede consuntiva, ma soltanto preventiva⁴⁸. Il disegno di legge è approvato dalla due Camere e Ruini rivendica la sua necessità per una più confacente e vantaggiosa "funzionalità dell'istituto".

Da tale legge rimane fuori il problema riguardante il trattamento del personale comandato cui si sarebbe provveduto con un altro provvedimento.

Con l'approvazione della legge sull'autonomia contabile del CNEL ritiene di aver assolto il suo compito e, quindi, decise di lasciare la presidenza.

Il 21 maggio 1959 tiene il suo ultimo discorso da presidente. E' un discorso tutto sommato amaro nel quale denuncia le difficoltà per poter entrare nella disponibilità dell'intero complesso di Villa Lubin, di come avrebbe voluto far costruire una nuova sede per il Consiglio alla Farnesina, denuncia i ritardi del Governo per la nomina del Segretario generale dopoché, quello prima indicato, ha continuato a occuparsi delle questioni del dicastero di appartenenza fino a riprendere ivi il servizio, più tutta una serie di ostacoli provenienti dalla legge istitutiva del CNEL che consente solo un comando provvisorio di personale distaccato da altre amministrazioni che devono dare il consenso e, molto spesso, lo negano come pure "difficoltà ed opposizioni degli organi di controllo per dare incarichi di collaborazione di studio a competenti che non appartengano alla Pubblica Amministrazione; senza ricorrere ai quali il CNEL non potrebbe adempiere il suo compito⁴⁹". E conclude: "Ci siamo assunti responsabilità, provvedendo ad indispensabili esigenze; ma – se non si ottiene un'autorizzazione di legge – le difficoltà continueranno. E' stata proposta al riguardo una nuova disposizione legislativa⁵⁰; d'iniziativa parlamentare; e sembra avere sollecito corso. Il CNEL ha in ogni modo lavorato; e possiamo renderne conto".

Lasciato il CNEL torna ai suoi studi e di lì a qualche anno diviene senatore a vita. Il CNEL, tuttavia, rimane un organo strettamente legato al suo nome.

Alla morte la famiglia consegna al Presidente del Senato, Amintore Fanfani, una lettera di Ruini che è rivelatrice del carattere dell'uomo e dello spirito di servizio con cui ha calcato per lungo tempo la scena pubblica. Fanfani ne dà lettura all'aula di Palazzo Madama il 10 marzo 1970. Scrive Ruini:

"Signor Presidente, mi sia permesso di esprimere il desiderio e la preghiera, per la mia ultima volontà, come si dice di fronte alla morte, che non vi sia per me alcuna commemorazione al Parlamento; e che la mia salma sia senza cerimonia trasportata subito dalla mia abitazione di Roma al camposanto di Canossa (Reggio Emilia) ove sarà sepolta. Devotamente, Meuccio Ruini⁵¹".

Così, con un gesto di grande umiltà, si chiude la presenza terrena di un uomo che, per tutta la vita, ha cercato di non risparmiarsi per rendere il suo Paese migliore, la sua democrazia più efficace e moderna e, soprattutto, fare assumere allo Stato il senso della dignità del lavoro quale asse portante per conseguire il bene comune.

Paolo Bagnoli

Note dell'Introduzione

¹ Su Ruini cfr.: L. D'Angelo, *Meuccio Ruini*, "Il Parlamento Italiano", 1861-1988, vol. XIV, 1946-1947, Milano, Nuova Cei, pp.401-407; Id., *Meuccio Ruini dal radicalsocialismo alla presidenza del Senato*, Saggio introduttivo a *Archivio Meuccio Ruini. Inventario*, Reggio Emilia, Biblioteca Panizzi, 1993, pp.29-30; Id., *Introduzione* a M. R., *Discorsi parlamentari*, presentazione di N. Mancino, Senato della Repubblica, 1997, pp.1-42; S.Campanozzi, *Il pensiero politico e giuridico di Meuccio Ruini*, Milano, Giuffrè Editore, 2002; AA.VV., *Meuccio Ruini: la presidenza breve*, Atti del convegno dal titolo omonimo organizzato dal Senato della Repubblica il 26 maggio 2003 a Roma, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004. (In esso interventi di: M. Pera, *Introduzione*; G. Andreotti, *Ruini: un soldato vero*; L. D'Angelo, *Il radicalismo sociale di Meuccio Ruini*; F. Lanchester, *Meuccio Ruini tra forma di stato e forma di governo*; U. De Siervo, *Ruini alla Costituente*; G. Quagliariello, *Ruini Presidente del Senato*); *Meuccio Ruini. Inventario analitico dell'archivio. Bibliografia degli scritti 1893-2010*, a cura di E. Camurani e R. Marcuccio, *Presentazioni* di G. Gasperini e M. Ruini, Istituto per i beni artistici culturali e naturali della Regione Emilia Romagna, Bologna, Editrice Compositori, 2012

² Nel discorso d'insediamento, il 25 marzo 1953, rivendica di essere l'uomo della Costituzione e colui che andò sul Carso "Con i capelli già grigi" lanciando un monito, che peraltro, dato il clima, ebbe solo gli applausi del centro e della destra, da uomo delle istituzioni. Dice: "Il pericolo oggi è in tutto ciò che può distruggere nel popolo la fede nel Parlamento e nella democrazia; è questa fede che dovrebbe farci trovare la via per risparmiare le lacerazioni civili; e vorrei che per un momento - domani mi tratterete come vorrete - ci unissimo tutti nell'invocazione della Patria nostra, l'Italia". (*Discorsi parlamentari*, op. cit., p.1138). Lascia la presidenza di Palazzo Madama il 24 maggio 1953 e, turbato per quanto successo proprio nell'aula di Palazzo Madama, non si presenta alle elezioni di quell'anno per non dare l'impressione che la candidatura gli sia dovuta a premio per aver fatto passare al Senato la legge maggioritaria, nota oramai come "legge truffa". Su quest'ultima esperienza cfr.: M. Ruini, *La mia presidenza del Senato* [Con una nota di G. Longo], "L'Osservatore Politico Letterario", a. XVI, n.8 agosto 1970, pp.15-33.

³ Antonio Segni (1891-1972), professore di diritto processuale civile, aderente al

partito popolare, nel 1942 è tra i fondatori della Democrazia cristiana, membro dell'Assemblea Costituente, successivamente deputato, più volte Ministro e Presidente del Consiglio dal 6 luglio 1955 al 15 maggio 1957, Presidente della Repubblica dal 1962 al 1964. E' anche magnifico rettore dell'Università di Sassari dal 1946 al 1951.

⁴ Si tratta di una terna dal netto profilo antifascista: Ferruccio Parri (1890-1981), insegnante, giornalista, antifascista abbandona il "Corriere della Sera" per solidarietà con Luigi Albertini; ufficiale di complemento nella prima guerra mondiale è più volte ferito e si conquista 3 medaglie d'argento al V.M. e la promozione a maggiore; è colui che redige le linee strategiche che permettono di sconfiggere l'esercito austriaco a Vittorio Veneto. Organizzatore con Rosselli e Pertini, nel 1926, della fuga di Filippo Turati in Francia al rientro in Italia viene condannato a 10 anni commutati, poi, in cinque anni di confino; dal 1931 alla Edison e attivamente impegnato nella cospirazione contro il fascismo nelle file di G.L.; è il capo della Resistenza italiana e primo Presidente del Consiglio dei ministri dell'Italia libera. Aderente al PdA, ne esce con Ugo La Malfa al Congresso di Roma del febbraio 1946 non condividendo la scelta socialista; Costituente, aderisce successivamente al PRI nelle cui file viene eletto senatore nel 1948, ma lascia il partito perché in disaccordo con l'appoggio repubblicano alla "legge truffa" e aderisce a Unità Popolare; nel 1958 è eletto al Senato nelle file del PSI. Nel 1967 promuove il raggruppamento della Sinistra Indipendente con il sostegno del PCI. Cesare Merzagora (1898-1991), banchiere e dirigente di grandi complessi industriali, volontario nella prima guerra mondiale decorato con la medaglia d'argento al V.M., partecipa attivamente alla Resistenza ed è Presidente della Commissione Economica Centrale del CLNAI. Consultore nazionale; Ministro del Commercio estero dal 1947 al 1949, dal 1948 senatore eletto come indipendente nelle liste DC, è Presidente del Senato dal 25 giugno 1953 al 7 novembre 1967.

⁵ Gli organi ausiliari sono contemplati nella Parte II della Costituzione, quella dedicata all' *Ordinamento della Repubblica* nel Titolo III che riguarda Il Governo. L'art.99 è quello dedicato esclusivamente al CNEL. Esso recita: "Il CNEL 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' un organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie ne

secondo le attribuzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge".

Nell'art.100 sono contemplati il Consiglio di Stato, quale "organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione" e la Corte dei Conti che "esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa nei casi e nelle forme stabilite dalla legge al controllo della gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito".

⁶ Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952), giurista e uomo politico liberale progressista; deputato dal 1897, più volte Ministro nei governi prefascisti, diviene Presidente del Consiglio nel 1917 durante la ritirata di Caporetto ricoprendo la carica fino al 1919. Sostenitore della riforma elettorale Acerbo è eletto deputato nel listone fascista, ma dopo il discorso di Mussolini del 3 gennaio 1925 passa all'opposizione dimettendosi nell'agosto di quello stesso anno. Nel 1931, per non giurare fedeltà al regime, si dimette da professore universitario. Dopo la seconda guerra mondiale torna sulla scena politica opponendosi al trattato di pace e fa parte dell'Assemblea Costituente.

⁷ Francesco Saverio Nitti (1868-1953), uomo politico, economista, giornalista, professore universitario, meridionalista, di idee liberal-riformaltrici, eletto deputato nel 1904, è più volte Ministro, Presidente del Consiglio per tre volte tra il gennaio 1919 e il giugno 1920; ai primi di giugno del 1924 lasciò l'Italia a causa degli attacchi fascisti, prima a Zurigo e poi in Francia ove svolge una intensa attività contro il fascismo. Arrestato dalle SS a Tolosa nel 1943 viene deportato nel Tirolo ove rimase fino a dopo la Liberazione dell'Italia. Rientrato in patria si attesta su posizioni liberal-conservatrici, è membro dell'Assemblea Costituente e, nel 1948, senatore di diritto. Nel 1947 ottiene da De Nicola l'incarico, fallito, di formare il governo e la sua ultima battaglia politica è nelle amministrative del 1952 per il comune di Roma.

⁸ Giovanni Amendola (1882-1926), scrittore, giornalista - nel 1922 fonda "Il Mondo" - e uomo politico; seguace di Nitti, deputato dal 1919,

Sottosegretario nel secondo governo Nitti e Ministro nei governi Bonomi e Facta, si oppone al fascismo su una linea liberal-costituzionale; nel 1923 fondò il Partito democratico italiano, oppositore tenace della legge Acerbo promosse la secessione aventiniana dopo l'assassinio di Giacomo Matteotti e con Croce il "Manifesto" degli intellettuali antifascisti nel 1925 e l'anno precedente, dà vita all'Unione democratica nazionale. Strenuo oppositore del fascismo, è costretto a sciogliere il partito l'anno seguente e viene più volte aggredito dagli squadristi; costretto a rifugiarsi in Francia muore a seguito delle bastonature inflittagli dagli squadristi toscani nei pressi di Montecatini Terme.

⁹ Tra gli aderenti al partito amendoliano troviamo: Roberto Bencivenga, Mario Berlinguer, Ivanoe Bonomi, Piero Calamandrei, Alberto Cianca, Cesare De Lollis, Guido De Ruggiero, Luigi Einaudi, Ugo La Malfa, Novello Papafava, Nello Rosselli, Ernesto Rossi, Luigi Salvatorelli, Carlo Sforza, Vito Volterra.

¹⁰ Icilio Vanni (1855-1903), di cultura positivista, sociologo e filosofo del diritto. Sulle componenti culturali di Vanni cfr.: G. D'Amato, *Positivismo, storicismo, materialismo storico*, "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", nn. 3-4 (1974-75), *Il socialismo giuridico. Ipotesi e letture*, Milano, Giuffrè, 1975, pp.431-455.

¹¹ Roma, Tipografia dell'Unione Cooperativa Editrice, 1905.

¹² Ivanoe Bonomi (1873-1951), giornalista, a favore dell'impresa libica venne espulso dal PSI nel 1912 insieme a Leonida Bissolati, volontario nella prima guerra mondiale, Ministro con Boselli, Orlando, Nitti e Giolitti, divenne Presidente del Consiglio dal giugno 1921 al febbraio 1922; candidato dell'opposizione non fu riletto nel 1924. Nel 1943 tornò sulla scena politica e nel periodo badogliano fu a capo del Comitato di Liberazione e, dopo la liberazione di Roma, Presidente del Consiglio fino al novembre, quando riebbe, in dicembre, la carica quale rappresentante del CLN, dimettendosi nel giugno 1945 dopo la liberazione del Nord; Costituente è stato il primo Presidente del Senato della Repubblica.

¹³ Alcide De Gasperi (1881-1954), giornalista, deputato al Parlamento austriaco nel 1911, politico popolare, deputato nel 1921 e segretario del PPI dopo Luigi Sturzo; antifascista, nel 1944 è segretario politico della DC; Costituente e

deputato, Presidente del Consiglio in otto successivi governi dal dicembre 1945 all'agosto 1953. Su De Gasperi esiste una vasta letteratura, ci limitiamo qui a segnalare: L.Valiani, *L'avvento di De Gasperi. Tre anni di politica italiana*, Torino, Silva, 1949.

¹⁴ Indicativo, al proposito, il volume di Eugenio Artom, *Lineamenti della crisi sociale*, Torino, Utet, 1921. Il libro viene recensito da Carlo Rosselli su "Critica Sociale" (1-15 dicembre 1921, p.384) e ora la si può leggere nel volume: C. Rosselli, *Socialismo liberale*, a cura di J. Rosselli, *Prefazione* di A. Garosci, Torino, Einaudi, 1973, pp.22.25. Per il carteggio tra i due che ne seguì cfr.: P. Bagnoli, *Lettere inedite di Eugenio Artom a Carlo Rosselli*, "Libro Aperto", vol.I, 2008, pp.57-72.

¹⁵ Cfr.: P. Bagnoli, *CNEL: l'istituzione del dialogo*, "Nuova Antologia", vol. I, 2008, pp.90-93

¹⁶ M. Ruini, *Per un movimento radicale-socialista*, Roma, Officina Tip. Bodoni di G. Bolognesi, 1906, pp.32-33

¹⁷ Bologna, Zanichelli, 1920

¹⁸ L. D'Angelo, *Introduzione a M. R., Discorsi parlamentari*, op. cit., p.19

¹⁹ *Ibidem*, p.20

²⁰ M. Ruini, *Il Consiglio Nazionale del Lavoro*, Bologna, Zanichelli, 1920, p.85

²¹ *Ibidem*, pp. 85-86

²² *Ibidem*, pp.91-92

²³ F.Lanchester, *Meuccio Ruini tra forma di stato e forma di governo*, cit., p.50.

²⁴ In *Archivio Meuccio Ruini*, "Scritti e appunti sul CNEL", 21/4

²⁵ Giuseppe Zanardelli (1826-1903), patriota, uomo politico, con Garibaldi nella seconda guerra d'indipendenza, rappresentante di spicco della Sinistra

costituzionale cui rimase sempre fedele. Ministro dei Lavori Pubblici nel governo Depretis (1876-77), nel 1880 è l'estensore della nuova legge elettorale che prepara l'allargamento del suffragio due anni dopo. Avversario del trasformismo di Depretis, è nuovamente al governo nel 1887 e come Ministro di Grazia e Giustizia è l'autore del codice che porta il suo nome (1890) rimasto in funzione fino alla pubblicazione, nel 1931, del codice Rocco. Presidente della Camera dal 1892 al 1894; nuovamente Ministro alla Giustizia con Di Rudinì nel 1897 nei due anni seguenti torna, nuovamente, a presiedere la Camera. Avversario di Pelloux nel 1901 viene chiamato da Vittorio Emanuele III alla Presidenza del Consiglio. Fermamente anticlericale è autore di un disegno di legge sul divorzio che non passa per le dimissioni di un Ministro a essa contrario. A causa delle cattive condizioni di salute si ritira l'anno stesso della morte.

²⁶ Arturo Labriola (1873-1959), economista e uomo politico, socialista, leader del sindacalismo rivoluzionario. deputato dal 1913, interventista e Ministro del Lavoro con Giolitti nel 1920-21. Privato dal fascismo della cattedra nel 1926 emigra prima in Francia e poi in Belgio; rientrando nel 1936 si astiene da ogni attività politica fino alla caduta del fascismo. E' consultore nazionale, deputato alla Costituente e senatore di diritto nella prima legislatura repubblicana.

²⁷ Alberto Beneduce (1877-1944), uomo di finanza, professore universitario e uomo politico, deputato dal 1919 al 1923 è Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale nel 1921-1922; inoltre presiede il Consorzio di credito delle opere pubbliche (1919-1940), dell'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (1924-1940), della Bastogi (1926) e dell'Iri dal 1933 al 1939.

²⁸ Ruini si riferisce alla Costituzione francese del 27 ottobre 1946 la quale contempla al Titolo III "Il Consiglio Economico", art.25. Esso recita: "Un consiglio economico, il cui statuto è regolato dalla legge, esamina per il parere, i disegni e le proposte di legge di sua competenza. Tali progetti gli sono sottoposti dall'Assemblea Nazionale prima che essa deliberi in merito.

Il Consiglio Economico può, anche, essere consultato dal Consiglio dei Ministri. Lo è obbligatoriamente quando si tratta di stabilire un piano economico nazionale avente per oggetto il pieno impiego degli uomini e l'utilizzazione razionale delle risorse materiali. "Per un quadro comparato cfr.: P. Bagnoli, *La Costituzione italiana nel quadro costituzionale europeo*, in AA.VV., *Valori etici e Costituzioni moderne*, Università degli Studi di Siena, Facoltà di Lettere e

Filosofia di Arezzo, 2007, pp.27-34.

²⁹ Amintore Fanfani (1908-1999), storico dell'economia e uomo politico, uno dei leader più rappresentativi della Democrazia Cristiana, deputato alla Costituente e nelle successive legislature, nel 1968 è nominato da Giuseppe Saragat, senatore a vita; più volte Ministro, segretario della Dc, Presidente del Consiglio e Presidente del Senato. All'inizio degli anni '60 è l'artefice dell'apertura democristiana a sinistra verso i socialisti.

³⁰ Giuseppe Di Vittorio (1892-1957), bracciante, socialista e sindacalista rivoluzionario, partecipa alla prima guerra mondiale e viene ferito. Eletto deputato nel 1921 mentre è carcerato a Lucera, aderisce al partito comunista nel 1924 e, dal 1928 al 1930 è in Russia presso l'Internazionale contadina. A Parigi nel 1930 quale segretario della Cgil clandestina, partecipa alla guerra di Spagna. Arrestato dai tedeschi a Parigi nel 1941 viene consegnato alle autorità fasciste e condannato al confino a Ventotene per cinque anni. Alla caduta del fascismo partecipa alla Resistenza nelle file dei garibaldini, riprende l'impegno di sindacalista e dal 1945 diviene segretario generale della Cgil; Deputato all'Assemblea Costituente e nelle successive legislature.

³¹ Costantino Mortati (1891-1985), professore universitario, costituzionalista, deputato democristiano alla Costituente e componente della commissione dei 75; dal 1960 al 1972 membro della Corte Costituzionale e, dal 1974, della Accademia dei Lincei.

³² Giuseppe Paratore (1877-1967), deputato dal 1909 al 1929, Ministro delle Poste nel secondo governo Nitti (1920) e del Tesoro nel secondo governo Facta (1922). Membro dell'Assemblea Costituente per l'Unione Democratica Nazionale, senatore di diritto nella prima legislatura, Presidente del Senato (1952-1953), senatore a vita dal novembre 1957; Presidente dell'Iri.

³³ Fascetti Aldo(1901-1960), avvocato, Presidente della Federazione Universitaria cattolica dal 1921 al 1923, aderente al Partito popolare e poi alla Democrazia cristiana. Partigiano, è deputato dal 1948 al 1958; Presidente dell'Iri .

³⁴ Brunetto Bucciarelli Ducci (1914-1994), magistrato e uomo politico democristiano; deputato dalla prima alla quinta legislatura e Presidente della

Camera dal 1963 al 1968; dal 1977 membro della Corte Costituzionale.

³⁵ Carlo De Luca (1888-1958), avvocato, senatore democristiano.

³⁶ Cfr, al proposito, i volumi rieditati in anastatica dal CNEL in occasione del 50.mo di attività nel 2008: *Leggi e atti parlamentari, Presentazione* di S. Brun, Roma, Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria e Agricoltura, MCMLVIII [n.e. con *Introduzione* di A. Marzano] e *La riforma del CNEL. Studi e documenti, Premessa* di N. Valentino, Roma, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, 1983. Attualmente il CNEL è regolato dalla legge n.214 del 22.12.2011.

³⁷ Questa la composizione del primo Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro costituitosi con decreto del Presidente della Repubblica del 27 dicembre 1957: "Presidente: Meuccio Ruini. Membri: Storti Bruno, Volontè Franco, Boni Piero, Sulotto Egidio, Capodaglio Elio, Viglianesi Italo, Landi Giuseppe, in rappresentanza dei lavoratori dell'industria; Parri Enrico, Simone Giovanni, Romagnoli Luciano, Montagnani Fernando, Sommovigo Amedeo, in rappresentanza dei lavoratori dell'agricoltura compresi i mezzadri; Canini Giovanni, in rappresentanza dei lavoratori del turismo; Trentin Bruno, Vanni Raffaele, in rappresentanza dei lavoratori del commercio; Coppo Dionigi, Antonizzi Guido, Renda Francesco, in rappresentanza dei lavoratori dei trasporti; Olivetti Ferruccio, Bastia Alberto, in rappresentanza dei lavoratori del credito; Cavezzali Paolo, in rappresentanza dei lavoratori delle assicurazioni; Macario Luigi, in rappresentanza dei lavoratori della pesca; Romani Mario, in rappresentanza dei lavoratori delle aziende municipalizzate; Bianchi Bruno, Bontadini Virginio, in rappresentanza dei dirigenti di azienda; Malcangi Vittorio, Saggini Mario, in rappresentanza dei professionisti; Bonato Corrado, Zito Francesco, Anchisi Luigi, Rossetti Vincenzo, Visocchi Vincenzo: in rappresentanza dei coltivatori diretti (compartecipanti, piccoli affittuari e piccoli proprietari); Germozzi Manlio, Quimerito Enrico, Micheletti Raimondo: in rappresentanza delle attività artigiane; Battistella Renzo, Grazia Verenin, Malfettani Livio: in rappresentanza delle cooperative di produzione e consumo; Prudenza Tommaso, Cicogna Furio, Toscani Rosario, Mattei Franco, in rappresentanza della piccola, della media e della grande industria; Gaetani Alfonso, Zappi Recordati Antonio, Pagani Fernando: in rappresentanza delle imprese agricole; Casaltoli Sergio, Aliotta Vincenzo: in rappresentanza delle

imprese commerciali; Costa Angelo, De Dominicis Giuseppe, Rizzo Giambattista: in rappresentanza delle imprese di trasposto; Siglienti Stefano: in rappresentanza degli istituti di credito ordinario; Dell'Amore Giordano: in rappresentanza delle Casse di risparmio e dei Monti di credito su pegno, Artom Eugenio: in rappresentanza delle imprese di assicurazione; Dalla Casapiccola Arrigo: in rappresentanza degli imprenditori della pesca; Della Casa Adelmo: in rappresentanza delle imprese turistiche; Giacchi Orio: in rappresentanza delle imprese municipalizzate; Fascetti Aldo: in rappresentanza dell'IRI; Corsi Angelo, Petrilli Giuseppe: in rappresentanza degli Enti pubblici a carattere nazionale operanti nel campo della previdenza; Arena Celestino: designato dal Consiglio superiore della pubblica istruzione; D'Addario Raffaele: designato dal Consiglio superiore di statistica; Mosti Giuseppe: designato dal Consiglio superiore della marina mercantile; Montanaroi Viscardo: designato dal Consiglio superiore dell'agricoltura; Medi Enrico: designato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici; Altarelli Angelo: designato dalla Commissione centrale per l'avviamento al lavoro e per l'assistenza ai disoccupati; Giordani Francesco: designato dal Consiglio nazionale delle ricerche; Vito Francesco: designato dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio; Brun Stefano: designato dalla Unione delle Camere di commercio, industria e agricoltura; Del Vecchio Gustavo, Papi Giuseppe Ugo, Livi Livio: designati dall'Unione accademica nazionale; Borasio Domenico, Bossi Rosita, Chieffi Francesco, D'Onofrio Antonio, Giannitelli Lamberto, Ravaioli Domenico, Santoro Passatelli Francesco, Tridente Nicola: nominati ai sensi del n.3 dell'art.2 della legge istitutiva del CNEL".

³⁸ Adone Zoli (1887-1960), avvocato, combattente nella prima guerra mondiale decorato con 2 croci al merito di guerra e 1 croce al V.M., membro del partito popolare prima e della Democrazia Cristiana poi, antifascista attivo nella Resistenza a Firenze. Arrestato con due figli è condannato a morte, viene salvato per l'intervento della Curia fiorentina. Nel 1944 è nuovamente ricercato per essere arrestato; vicesindaco di Firenze nella giunta di Liberazione. senatore dal 1948, vice-Presidente del Senato (1950-1951), Ministro della Giustizia, delle Finanze e del Bilancio e, dopo la morte di De Gasperi, il 24 aprile 1954, viene eletto Presidente del Consiglio Nazionale della Dc; carica in cui viene riconfermato nel 1956 e nel 1959. E' Presidente del Consiglio dei ministri dal 19 marzo 1957 al 1 luglio 1958.

³⁹ M. Ruini, *Discorso di insediamento della Prima Consiliatura del CNEL*, cit., pp.11-12

⁴⁰ Giovanni Montemartini (1867-1913), economista, redattore capo del "Giornale degli Economisti" e collaboratore della "Critica Sociale", teorizzatore del movimento delle municipalizzate e organizzatore dei servizi di riforma sociale. Direttore generale presso il Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, promuove la creazione di un Consiglio dei datori di lavoro e dei lavoratori.

⁴¹ Ezio Vanoni (1903-1956), economista e uomo politico, professore di scienza delle finanze e di diritto tributario; membro dell'Assemblea Costituente e senatore dal 1948 è Ministro del Commercio con l'estero, delle Finanze, del Bilancio e del Tesoro; nel 1951 vara la riforma tributaria che porta il suo nome.

⁴² *Archivio Ruini*, "Scritti e appunti sul CNEL", 21/4, cc.118-119.

⁴³ *Archivio Ruini*, "Scritti e appunti sul CNEL", 21/4, c.12

⁴⁴ *Ibidem*, c.10

⁴⁵ *Archivio Meuccio Ruini*, "Scritti e appunti sul CNEL", 21/4, c.2

⁴⁶ *Ibidem*, c.21

⁴⁷ *Ibidem*, cc.21-22

⁴⁸ Il riferimento è al disegno di legge presentato alla Camera, primo firmatario il deputato repubblicano Francesco De Vita (1913-1961) il 18 marzo 1959 divenuta legge, la n.593, il 25 luglio dello stesso anno.

⁴⁹ *Archivio Meuccio Ruini*, "Attività e problemi del CNEL", 38/2, p.4

⁵⁰ Ruini si riferisce alla legge sopra ricordata la quale, con articolo unico, sostituiva l'art.20 della legge istitutiva del CNEL, la n.33 del 1957. L'articolo recita: "L'assegnazione al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro per le spese del suo funzionamento è determinata in lire 400 milioni da iscriversi in

apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro. Nei limiti della assegnazione stabilita, il Consiglio nazionale provvede, secondo le esigenze del suo funzionamento, alla approvazione dello stato di previsione della spesa e alla gestione delle spese. Dello stato di previsione della spesa è data comunicazione al Parlamento.

Il rendiconto a chiusura di ogni esercizio è presentato direttamente dal Consiglio nazionale alla Corte dei conti”.

⁵¹ Seduta del Senato, martedì 10 marzo 1970. Rendiconto sommario, seduta 258, p.9

Nota Bibliografica

- *Sul progetto di Costituzione della Repubblica Italiana (a proposito del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro)*, Assemblea Costituente, 25 ottobre 1947; in M. RUINI, *Discorsi parlamentari, Presentazione N. Mancino, Introduzione L. D'Angelo*, Roma, Senato della Repubblica, 1997, pp.699-701.
- *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, commento all'art.99 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1950. Di tale saggio viene ripubblicata la prima parte, pp.3-27 tralasciando la lunga *Appendice* di natura documentaria. Un anteprima sintetica dello scritto di Ruini intitolata *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, venne anticipata nella "Rivista del lavoro" Milano, luglio-settembre 1950, a.1, fasc.3, pp.243-267.
- *Sul disegno di legge "Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro"*, Senato della Repubblica, 6 dicembre 1951; in M. RUINI, *Discorsi parlamentari*, op.cit., pp.1119-1124.
- *Discorso di insediamento della Prima Consiliatura del CNEL*, Roma, Tipografia O. Rossi, 1959.
- *Che cos'è il CNEL?*, in "L'Osservatore politico letterario", Milano, n.4, 1958, p.9
- *Il CNEL e la funzione legislativa*, in "Rassegna parlamentare", Milano, a.1, n.1 marzo 1959, pp.146-150.
- *Per un movimento radicale-socialista*, Roma, Officina Tipografica Bordoni, 1906, pp.36.
- *Il Consiglio Nazionale del Lavoro*, Bologna, Zanichelli, 1920, pp.110.

AVVERTENZA

Gli scritti, i discorsi e i saggi presentanti nel volume sono stati acquisiti da originali cartacei con tecnologia OCR.

Scritti e discorsi
(1947 - 1959)

Sul progetto di costituzione della Repubblica

(a proposito del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro)

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Ruini per esprimere il parere della Commissione.

RUINI, Presidente della Commissione per la Costituzione. L'Assemblea ricorda che nel progetto della Commissione era, all'articolo 92, contemplata l'istituzione di un Consiglio economico, come organo di consulenza del Parlamento e del Governo in materia economica, con le attribuzioni che la legge avrebbe stabilito. Quando arrivammo al Titolo dei "rapporti economici" nella prima parte della Costituzione, l'onorevole Di Vittorio ed altri colleghi proposero un articolo che riguardava i sindacati, riguardava il mondo del lavoro, e stabiliva che i sindacati avrebbero avuto il diritto di partecipare alla elaborazione della legislazione sociale nei modi che sarebbero stati regolati dalla legge. L'Assemblea accolse il concetto dell'articolo proposto e rinviò, per un coordinamento, la definizione di questa materia a quando si sarebbe trattato del Consiglio economico. Il momento è venuto. Temevo che non potesse realizzarsi per oggi un pieno accordo. Ma pei contatti presi, comunicando a vari colleghi una bozza di testo, credo di esservi riuscito. La proposta dell'onorevole Clerici¹ corrisponde, quasi in tutto, alle aspirazioni dell'onorevole Di Vittorio.

Si parte anzitutto dal concetto che non vi debbano essere due organi e due Consigli nazionali separati: quello economico e l'altro del lavoro. È indispensabile un coordinamento di tutta la vita economica e di tutte le questioni del lavoro. Vi potranno essere due sezioni, più sezioni; ma il Consiglio deve essere uno.

Quanto al nome, io personalmente non avrei alcuna difficoltà a chiamarlo "Consiglio economico del lavoro"; perché ciò corrisponde alle mie vedute sopra l'economia del

lavoro che oramai: sostituisce quella del capitalismo storico. L'espressione "Consiglio economico del lavoro" corrisponderebbe poi, e riprenderebbe i motivi fondamentali di repubblica fondata sul lavoro che aprono, come le prime note di una sinfonia, la nostra Costituzione. Ma io non farò mai battaglia per un nome; sono così poco nominalista io! Ciò che importa è la realtà e la concretezza. L'onorevole Clerici propone di aggiungere una "e": "Consiglio economico e del lavoro". Non faremo la battaglia dell'"e". L'onorevole Clerici può aver le sue ragioni; temendo che col mettere soltanto "del lavoro" sembrino esclusi i problemi del commercio, dell'industria e di altri settori (il che per verità non è dato il modo in cui va compresa la formulazione: "economia del lavoro"). A dirimere ogni dubbio si potrebbe adottare l'espressione: "Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro". Scegliete pure. Se volete, ve ne troverò degli altri. Per non decidere in fretta, potreste lasciare la scelta del nome al momento finale di revisione e di coordinamento del testo della Costituzione.

Un'altra differenza fra l'onorevole Clerici e l'onorevole Di Vittorio c'è; in quanto l'onorevole Di Vittorio ammette bensì che facciano parte del Consiglio anche periti o esperti (si potrebbe accettare quest'ultima espressione "esperti" di un altro emendamento), ma domanda che nel testo dell'articolo si indichi che per le rappresentanze delle categorie produttive si tenga conto della consistenza numerica. Il criterio di distinguere fra categoria e categoria di lavoratori, e fra categoria e categoria di imprenditori è evidentemente giusto; ma dà luogo a controversie e dubbi rilevanti, se si vuol trasportare alla proporzione reciproca, ramo per ramo, di lavoratori e di imprenditori; una grossa azienda in società anonima non può contare per uno, ed i suoi operai per centomila. Quando si discusse la formazione del Senato, i democristiani, sostenendo la rappresentanza organica, misero avanti il criterio quantitativo del numero, ma aggiunsero l'altro della qualità. Non è detto che non si potrebbe

raggiungere un accordo, combinando i due criteri; ma la formula che si otterrebbe sarebbe estremamente generica; e lascerebbe l'adito ad incertezze ed a dubbi; potrebbe spaventare e potrebbe essere innocua. Ciò che importa è di vedere le soluzioni concrete, le proporzioni effettive di rappresentanze; e sarebbe meglio non dir nulla nella Costituzione, e rimandare la questione alla legge istitutiva del Consiglio nazionale.

Ciò che importa è che oggi decidiamo, e mettiamo nella Costituzione, il principio del Consiglio economico del lavoro, che esiste in tanti altri paesi, e che sarà sinteticamente espresso, nell'articolo che adotteremo, in modo da poterlo configurare con un tipo nostro ed italiano. Si realizzerà così una delle tenaci aspirazioni, che ho manifestato nei miei libri e nella mia attività, dal 1906 in poi.

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

(commento all'art. 99 della Costituzione)

Sommario: 1. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro quale "organo ausiliario" — 2. La necessaria attuazione dell'art. 99 della Costituzione — 3. Precedenti e l'origine dell'art. 99 della Costituzione — 4. Nome, struttura e funzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro — 5. Il progetto d'attuazione Fanfani e gli emendamenti della Commissione senatoria — 6. La rappresentanza d'interessi: questione di fondo — 7. Conclusioni sulla configurazione giuridica del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

1. — L'art. 99, che istituisce il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, apre la sezione III "gli organi ausiliari" del titolo III "il Governo", compreso a sua volta nella parte seconda "ordinamento della Repubblica", nella nostra costituzione.

Organi ausiliari: figura non bene definita e non usuale nella dottrina e nella tecnica delle costituzioni ; ma è utile, e non scorretto, farne uso. "Ausiliari" vuol dire che non sono gli organi principali, essenziali, nei quali si esprimono e si incarnano i poteri dello Stato: il Parlamento, il Presidente della Repubblica, il Governo, la Magistratura. È l'ordine seguito dalla nostra costituzione, la quale ha evitato più che è possibile di parlare, di "poteri", per i pericoli di un'interpretazione troppo rigida e meccanica di quella "divisione" che è in realtà "distinzione e collaborazione di poteri". Ne ha parlato soltanto in due occasioni: per affermare l'indipendenza della magistratura da gli altri poteri dello Stato; e per dare alla Corte costituzionale competenza di giudicare nei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, Parlamento, Governo e Magistratura (nel suo Consiglio superiore) sono organi costituzionali, per così dire di primo grado, nei quali si impersonano i tre classici poteri. Sta a sé il Capo dello Stato che nella nostra costituzione, a differenza dello

Statuto albertino ed in genere delle carte ottocentesche, non “fa parte” degli altri poteri; è un potere a se stante, un superpotere o meglio un interpotere; un organo moderatore e di coordinamento (mi sia perdonato se nel delineare questa figura alla Costituente sono risalito, ma in senso più democratico, a Benjamin Costant).

L'essere indicati quali organi ausiliari, i tre di questa sezione — Consiglio nazionale dell'economia e lavoro, Consiglio di Stato, Corte dei Conti — non esclude senz'altro che abbiano carattere di organi costituzionali almeno di “secondo grado”. È una questione ancora dubbia, che sarà trattata a suo luogo. Certo è che non esercitano le funzioni vere e proprie di “potere” che spettano al Parlamento, al governo, alla magistratura, ma li fiancheggiano, li aiutano (organi “ausiliari”), ne sono complementari, con particolari compiti attribuiti dalla costituzione, che danno ad essi (vi furono accenni alla Costituente) rilevanza costituzionale, né è da escludersi che ricadano, pei conflitti d'attribuzione, nella competenza della Corte costituzionale (nella legge in corso d'approvazione sulla Corte si è tradotto, a mio avviso non ingiustificatamente, i conflitti fra poteri di cui parla l'art. 134 della costituzione in “conflitti di attribuzione fra organi costituzionali”; è in sede dell'art. 134 che si esaminerà il problema di tali organi).

Organi ausiliari non vuol dire organi “interni” di un potere dello Stato e di un solo potere. Nella relazione al progetto di costituzione scrivevo: “sono organi ausiliari più che del governo della Repubblica” (o meglio degli organi costituzionali di primo grado); ciò che mi premeva rilevare è “la loro indipendenza dal governo (che) va garantita con più diretto accordo con il Parlamento”.

Come è che gli organi ausiliari sono rimasti, nel testo definitivo, dentro il titolo del “governo”? La Corte dei Conti, richiamandosi appunto alla mia relazione, chiese che fossero, i tre organi ausiliari, messi in un titolo a sé. Anch'io vi avevo pensato; ma vi furono resistenze nel Comitato di

coordinamento per il timore che facendone un titolo in parallelo al Parlamento, al Governo, alla Magistratura, si desse a questi organi secondari un'importanza di primo grado che; non hanno. Mi accontentai dunque, e fu già qualche cosa, di farne una sezione a sé, indipendente dall'Amministrazione.

Certo è che i tre organi non hanno né funzioni legislative, e non sono parlamentini o paraparlamentini (l'iniziativa legislativa che spetta al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro promuove, non è, disse bene Giua, potere legislativo in senso proprio); né, pur avendo attribuzioni giurisdizionali in alcuni determinati settori, Consiglio di Stato e Corte dei Conti appartengono all'ordine ed al potere giudiziario propriamente inteso. Non hanno neppure funzioni direttamente esecutive ed attive, ma bisogna riconoscere (e ciò può giustificare la loro collocazione attuale nel titolo "il governo" che, se vi è sfera e momento al quale più specialmente si riferiscono i tre organi ausiliari è l'attività normale e continuativa di vita dello Stato, che si designa complessivamente come potere esecutivo. La costituzione ha usata la espressione "governo" che non è senza svantaggio, potendo per certi aspetti apparire più ristretta che "potere esecutivo", ma toglie l'impressione che la funzione sia soltanto di eseguire le leggi mentre è potere attivo che si svolge, nei bisogni dello Stato, nei limiti e non: soltanto nella mera esecuzione delle leggi. Potere attivo; ad "aiutarlo" ed a contribuire ad esso tendono sostanzialmente i tre organi ausiliari; anche se, avendo attribuzioni, proprie, e non dipendendo gerarchicamente dal governo come l'amministrazione, si spingono alle soglie del Parlamento con l'iniziativa legislativa, o sostituiscono in dati campi, con procedure speciali, l'autorità giudiziaria. Nel nucleo e nella maggior estensione dei loro compiti, i tre organi ausiliari svolgono attività di consulenza e di controllo, ossia di ausilio, del governo.

Ma non solo del governo: la costituzione dice che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è "organo di consulenza delle Camere e del governo"; ed è tradizionale che la Corte dei

Conti eserciti le sue funzioni basilari quasi per delegazione ed in ogni modo in servizio del Parlamento.

La posizione, diciamo così, bivalente del Consiglio dell'economia e del lavoro, nei riguardi del Parlamento e del governo ha dato luogo, nei dibattiti della Commissione per la relativa legge, a dubbiezze e questioni (deve essere improntato più propriamente ad organo dell'uno o dell'altro?), che sono eccessive: la soluzione è nella parola della costituzione: "di tutti è due".

Fra i tre organi ausiliari, a cui dà rilievo la costituzione, può apparire qualche differenza e non omogeneità. Due sono tradizionali: il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti entrano nella nostra costituzione con la fisionomia ed il fondo delle loro secolari attribuzioni. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è organo nuovo e non ancora definito. Se si tiene presente il pernio delle rispettive funzioni (alcune attribuzioni secondarie potranno col tempo essere spostate e ridotte) si ha una trilogia abbastanza ragionevole e soddisfacente; mentre i due organi tradizionali concernono, il Consiglio di Stato la regolarità giuridica-amministrativa e la giustizia nell'Amministrazione, e la Corte dei Conti, come è nel suo nome, principalmente "i conti" dello Stato, il Consiglio dell'economia e del lavoro tende al coordinamento e, direbbe Paratore, all'"equilibrio" della vita economica in uno Stato che, secondo l'art. 1, si deve fondare sul lavoro.

2. — Tutti i paesi del mondo hanno in funzione un Consiglio nazionale del lavoro o dell'economia o dell'uno e dell'altra insieme: l'Italia è forse la sola a non averlo ancora in atto, sebbene sia previsto nel testo costituzionale; che dovrebbe essere in vigore da due anni e mezzo. Anche qui, come in altri e non pochi punti della costituzione, si sta verificando un fenomeno di inosservanza e talora di inversione. A gennaio di quest'anno, nella Commissione che esaminava il disegno di legge studiato dal Ministro Fanfani e presentato dal Presidente nel marzo del 1949 per attuare l'art. 99, il senatore Grava² diceva: "tutti concordemente in passato abbiamo auspicato il Consiglio

nazionale dell'economia e del lavoro quasi fosse il rimedio d'ogni male; oggi che siamo per tradurre in pratica l'art. 99 ci troviamo di fronte a difficoltà, ed io sono quasi d'accordo con Lussu³ e Morandi⁴ che, se non fossimo legati da un articolo della costituzione probabilmente oggi del Consiglio non ne faremmo, più nulla". Per verità reagirono altri commissari, Parri, Giua⁵, Bitossi⁶, e ricordarono, come concludeva la relazione ministeriale che "il Senato aveva sollecitato il governo a presentare il disegno di legge per un istituto così rilevante e di primissimo piano. E' viva l'eco delle parole pronunciate nella discussione dei provvedimenti contro la disoccupazione dal senatore Ruini, il quale sottolineava tutta l'urgenza di dar vita a questo organo prescelto dalla costituzione per collaborare con il Governo e con il Parlamento per la politica economica e sociale, ed aggiungeva: "il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro può offrire un luogo d'incontro e distensione fra le opposte forze economiche e politiche che ora scuotono violentemente il Paese e rendono difficile la sua ricostruzione". Erano forse illusioni le aspirazioni mie e di Fanfani, che De Gasperi aveva fatto proprie? Non credo; Paratore, autorevole ed equilibratissimo Presidente e relatore della Commissione, che finì per decidere ad unanimità sul disegno di legge, nel chiederne l'approvazione, ricordò che era invocato come "un'altra Carta Costituzionale destinata a pesare sui destini del paese".

La relazione è di febbraio 1950, ma sono sorte nuove opposizioni, e si stende un'opaca resistenza, affinché si addivenga alla discussione in assemblea. È una manifestazione della tendenza al rinvio che si è fatta strada, specialmente in gruppi e strati sostanzialmente conservatori che cercano di rimanere allo *statu quo* e non si sentono di affrontare le riforme da loro stessi invocate nei giorni della Costituente. È piuttosto strano che si siano, per questo Consiglio, unite voci di opposta tendenza; smentite però dagli organizzatori operai.

La legge sul Consiglio dell'economia e del lavoro potrà essere incautamente ritardata, ma dovrà essere ad ogni modo varata.

3. — Giova ricostruire come è nato l'art. 99; e ciò non perché (lo ha osservato giustamente nella Commissione per questa legge Giardina⁷) i precedenti ed il modo con cui i costituenti hanno inteso un articolo siano "d'assoluto rigore interpretativo" per il legislatore ordinario. Nell'interpretazione delle norme agisce il processo evolutivo, ma, specialmente nella prima traduzione di una norma costituzionale in norme di legge, è necessario tener conto della "mens" di chi l'ha formulata; e ad ogni modo non si può cancellare di fatto (non sarebbe interpretazione, ma violazione) un articolo della costituzione. Sia permesso, almeno, rendersi conto dello spirito che lo ha informato accanto ai Consigli superiori dell'industria o del commercio che vi erano nell'ottocento (in Italia dal 1869) si sono fatti strada i Consigli superiori del lavoro alla fine di quel secolo (il nostro sorse nel 1902). E' avvenuto quasi dovunque, come ebbe ad osservare più tardi in una sua documentata relazione il BIT (Organizzazione Internazionale del lavoro), che dal settore dei problemi attinenti più propriamente al lavoro ed ai rapporti sociali i Consigli con queste norme hanno esteso la loro visuale ai rapporti economici e "sono diventati quasi Consigli dell'intera economia nazionale". Si riflettevano, nella prima fase di questi Consigli le aspirazioni ed i tentativi di rinnovamento non solo economico, ma sociale. Più viva la ricerca e l'anelito di trasformazione nella seconda fase, che susseguì alla guerra del 1914-18.

Anche noi abbiamo sentito tale momento in Italia. Il 1° maggio 1919 in una circolare questionario, che avevo steso come Sottosegretario al lavoro, il governo Nitti invitava le organizzazioni di imprenditori e di operai a collaborare per una modifica profonda di compiti e di struttura, un "*novus ordo*" nell'ordinamento dei Consiglio del lavoro. In un colpo d'occhio, che doveva servire di premessa alla riforma, avevo notato che, non tanto in altri paesi, come la Francia, che avevano in questo campo una struttura per alcuni lati più arcaica della italiana, "il problema si poneva dinamicamente, acutamente, per un assestamento di forze agitate nel dopoguerra"; così in Inghilterra, dove su proposta del

Whitley Committee erano in pieno sviluppo Consigli industriali permanenti "misti" di rappresentanti delle organizzazioni padronali ed operaie per affrontare con l'azione comune una serie di temi, indicati analiticamente, *more britannico*, per i rapporti fra capitale e lavoro e per lo sviluppo economico; e così in Germania, ove la allora nuovissima costituzione di Weimar tracciava, nelle sue linee, architettoniche, il piano di un grandioso edificio da costruire per la creazione di consigli d'azienda, di consigli distrettuali, e di un Consiglio economico di Stato, nei quali "gli operai ed impiegati dovevano essere chiamati, con eguali diritti insieme con gli imprenditori, al regolamento delle condizioni di paga e di lavoro, come pure a tutto lo sviluppo economico delle forze produttive". Compito dunque assai vasto (ed in rapporto con un processo parziale di socializzazioni già in corso); pel quale compito veniva al Consiglio nazionale assegnata una funzione consultiva, obbligatoria pel governo ed un diritto di iniziativa legislativa dei progetti di legge politici-sociali e politici-economici di importanza fondamentale.

Per vedere in che modo si sentivano e si impostavano i corrispondenti problemi in Italia vale la pena di accennare che cosa risposero al questionario del 1° maggio le maggiori organizzazioni. L'Unione del lavoro, di tendenza sindacalista estrema, chiese addirittura che si attribuissero al Consiglio poteri legislativi ed esecutivi. La Confederazione dei lavoratori cristiano-sociale domandò poteri regolamentari e deleghe legislative con osservanza di criteri generali stabiliti dal Parlamento. La Confederazione del lavoro, socialista, insisté perché "si creasse un organo nel quale le lotte delle classi si svolgessero liberamente" e finì con l'orientarsi nel senso che del Consiglio nazionale si facesse una seconda Camera, in sostituzione del Senato di nomina regia. L'orizzonte così si ampliava in profondità costituzionale; e si allacciava ad un'idea di rappresentanza organica di interessi — ramo economico accanto a quello politico del Parlamento—, che anch'io avevo vagheggiato in un programma del 1906. Era una tendenza espressa come "contemperamento della rappresentanza di

classe con quella dei partiti" (Duguit), e come "due tessuti della vita nazionale che debbano avere ciascuno speciale rappresentanza" (Hauriou); così che "la: stessa anima del paese sarebbe espressa in due aspetti ed atteggiamenti, sostanzialmente connessi fra loro, ma tali che servirebbero reciprocamente di controllo e di integrazione (Benoist). Non ho mai tacciata di atomismo e di mucchio di sabbia (come faceva più d'un teorico della rappresentanza d'interessi) la forma tradizionale di suffragio, che è indispensabile per la concezione — base della individualità e delle libertà personali; ma ho sempre ammesso che vi può e deve essere, distintamente ed accanto, qualcosa che non è da confondersi affatto col corporativismo, ma tien conto della esigenza che nella struttura politica ed amministrativa dello Stato si riflettano, nei loro raggruppamenti, quelle che Einaudi⁸ chiamò le "forze vive" del Paese, anche e specialmente sotto l'aspetto economico. Fatto sta che allora al concetto della seconda Camera su basi di rappresentanza di interessi aderivano Bonomi ed altri socialisti, e che Ruffini⁹, nel suo progetto di riforma del Senato, invitava i liberali, poco favorevoli alla rappresentanza degli interessi, a tener conto della "forza delle cose". Anch'io aspiravo più in là ad una riforma del Senato; ma insistevo come primo passo per la "renovatio" del Consiglio nazionale del lavoro; necessario se non altro come organo tecnico, ausiliario nell'elaborazione delle leggi; e proponevo che avesse facoltà di iniziativa legislativa (come nella carta di Weimar). Ad un mio schema iniziale susseguirono tre disegni di legge presentati al Parlamento da Abbiate¹⁰, da Labriola e da Benedice. A breve distanza l'uno dall'altro, estendevano le funzioni del Consiglio, che s'intitolava del solo lavoro, a materie economiche (ad esempio per l'intensificazione della produzione, i costi di produzione ecc. nel progetto Labriola); funzioni di studio e di collaborazione nel formulare disegni di legge e regolamenti; a carattere consultivo, su richiesta del governo (con qualche impreciso accenno nel progetto Beneduce ad una facoltà legislativa in date materie).

Erano progetti, dissi allora, "misuratamente orientati in

senso nuovo", ma non se né fece nulla; venne il fascismo che, lasciando intatto il Senato di nomina regia, trasformò la Camera dei deputati in Camera dei Fasci e delle Corporazioni, mentre d'altro lato istituiva il Consiglio nazionale delle corporazioni, che avrebbe dovuto essere l'organo regolatore della vita economica. Sembrava attuarsi il principio della rappresentanza degli interessi e delle forze economiche che entravano direttamente nell'organizzazione, dello Stato; in realtà, "la corporazione era un'incorporazione; e poiché la designazione elettiva dei rappresentanti veniva dall'alto, e tutti si muovevano in uno schema rigido, manovrati dal regime totalitario, erano deformate e venivano meno le aspirazioni anteriori verso i Consigli economici. Del sistema corporativo si ebbero esempi anche in altri paesi e nei loro Consigli economici (Portogallo, Irlanda, Brasile, ecc.).

Quasi dovunque, bisogna riconoscerlo, la realtà non corrispose alle grandi speranze ed attese della seconda fase. Ciò derivava — come si vide anche pel modello weimariano — dagli avvenimenti politici più ancora che dalle esperienze economiche, le quali non furono prive d'interesse.

Ed eccoci all'altra guerra, ed alla nuova fase, che le è succeduta, nella storia dei Consigli economici. Il corporativismo è spazzato via; riprendono "le spinte e la ricerca a riequilibri ed a rinnovati organismi nel campo economico-sociale" (Teitgen alla Costituente francese).

Quale era il panorama di questi Consigli quando si aprì la Costituente italiana? Furono raccolti dati comparativi; ma per vero le assemblee non ne tengono molto conto; e manca tuttora, in questa ed in tante altre materie, un profilo di "tipologia", in luogo di un coacervo di notizie. Nessuna pretesa, qui, di fissare i tipi; si fanno soltanto alcuni rilievi per inquadrare quella che fu la nostra soluzione.

Le fonti; in pochi casi la istituzione dei Consigli è stabilita dalla costituzione; più spesso da leggi ordinarie; talvolta da atti del potere esecutivo.

Le date d'origine; qualche Consiglio risale ancora al periodo avanti le guerre, ma per eccezione e non senza ritocchi; una

parte dei Consigli oggi in vita è del primo dopoguerra; l'altra parte è di questo dopoguerra, come il nostro Consiglio. (Si è parlato di una "stratificazione" di Consigli, ed il processo è ancora in movimento).

Per usare un'espressione di Max Weber sono "elementi per una classificazione, nome e oggetto, struttura, e composizione, attribuzioni e funzionamento". Anzitutto è da vedere e si è manifestata quella di cui molto si parla: "unificazione" nella competenza dei Consigli dei problemi dell'economia in generale con i problemi sociali e del lavoro, che ne sono un aspetto.

In quasi tutti i paesi (Inghilterra, U.S.A., Russia, Stati scandinavi e dell'Europa orientale) esistono organi, chiamati più spesso Consigli economici o dell'economia nazionale, o anche della produzione, che si occupano anche dei temi sociali e del lavoro. (L'unificazione risulta in Argentina dallo stesso titolo: Consiglio economico e sociale). In un minor numero d'altri paesi (Francia ed alcuni Stati del Commonwealth) il Consiglio economico, che è come dovunque di formazione recente, ha lasciato sussistere il Presidente del Consiglio superiore del lavoro. Ben pochi i paesi nei quali (Danimarca, Iran, Egitto) vi è soltanto il Consiglio del lavoro, con estensione di fatto, nota il BIT, anche a più complesse questioni economiche. Da notare, ed è un'altra cosa, che quasi dovunque coesistono e funzionano col Consiglio dell'economia i Consigli tecnici (dell'industria, del commercio, ecc.) presso i Ministeri e le amministrazioni dello Stato.

Sotto lo stesso titolo e con lo stesso campo d'azione vi possono essere figure e tipi diversi. Sta a sé il Consiglio economico nazionale della Russia che è organo di alta direzione e di gestione amministrativa di un'economia comunista. All'estremo opposto negli Stati d'America l'organo unitario, di politica economica si esprime nel "Comitato dei consiglieri economici del Presidente" che ha compito di mera consulenza, quasi personale, di chi è Capo dello Stato e del governo, e sceglie i suoi consiglieri fra esperti, senza criteri rappresentativi e di interessi. È da notare che dal 1946 esiste a Washington, secondo lo spirito della costituzione

statunitense, un Comitato parlamentare misto di membri delle due Camere per il controllo nella politica economica del governo, ossia del Presidente. Carattere di sola consulenza, non di deliberazione, alla dipendenza del primo Ministro o Capo del Governo ha anche il "Consiglio economico" d'Inghilterra; che è piuttosto come il nostro CIR un comitato di cinque ministri, i quali hanno a fianco 20 altri membri scelti dallo stesso governo. In Germania il Consiglio economico del Reich, di stile weimariano con le sue caratteristiche di rappresentanza economica della società, e coi suoi poteri d'iniziativa legislativa e di partecipazione con un suo delegato alle discussioni del Reichstag era divenuto nel 1931 un Consiglio economico consultivo istituito dal Presidente della Repubblica, per consigliare il governo sui problemi d'emergenza dell'economia e del lavoro.

Vi era stata senza dubbio, dopo l'effervescenza del primo dopoguerra a forme economico-politiche di rappresentanza, un arresto ed una tendenza ad organismi tecnici. In questo secondo dopoguerra si torna, direi più riflessivamente, a cercare una collaborazione diretta ed una compenetrazione delle forze vive e delle organizzazioni spontanee d'interesse nella politica economica del paese. Così in Francia dove a maggio 1946 fu dato assetto solenne al Consiglio nazionale del lavoro, per i problemi concernenti il lavoro e la politica sociale, tranne quelli alla sicurezza (ossia la previdenza) sociale. Organo ampio di 78 membri designati dalle organizzazioni economiche, ed in piccolo numero dal governo fra esperti, e dal Parlamento fra suoi membri.

La Costituzione francese, gemella della nostra, ha istituito un Consiglio economico (regolato con legge dell'ottobre 1946) di 150 membri, a base prevalentemente rappresentativa (o di elezione di secondo grado), a carattere consultivo, ma con diritto di far proposte, ed il governo ha obbligo di sentirne in qualche caso il parere. Anche il Belgio ha dato vita nel 1948 al Consiglio centrale dell'economia; con analoghi lineamenti di base rappresentativa e di pareri su richiesta o senza richiesta del governo.

Per quanto riguarda, dunque, la struttura dei

Consigli vi sono due tipi — ed uno intermedio — di dipendenza dall'Esecutivo (come un Comitato di studio che l'Esecutivo stesso si forma per trarne consiglio), e di indipendenza, con radici dirette nell'organizzazione economica del paese e con poteri propri (così che qualcuno vi scorge un abbozzo, o larva che sia, di terza Camera).

Il numero dei membri varia: dai 150 e dai 78 dei due consigli in Francia, e dai 50 del Belgio ai 25 del Canada, ai 10 della Danimarca ecc.

Per le attribuzioni si ha grande varietà di formule: i Consigli sono organi di studio, di ricerca (anche statistica), di collaborazione acchè siano applicate le leggi in materia economica e sociale (che sarebbe il momento più propriamente esecutivo) e di collaborazione nella preparazione ed elaborazione dei provvedimenti anche di leggi (consulta legislativa). Alcuni Consigli hanno espressamente il compito di dare pareri, sui piani economici. Il parere può essere dato anche d'iniziativa del Consiglio, in forma di proposta (che non è più qualificata nettamente, quale era a Weimar proposta di un disegno di legge, col carattere di iniziativa legislativa). Come lineamento normale il parere; richiesto dal governo; che è in facoltà ed in taluni casi in obbligo di sentirlo, non di seguire il parere e cioè non ha mai forza vincolante.

Tale era l'insieme delle norme sui Consigli economici, che si presentavano alla nostra Costituente, durante i suoi lavori. Caduto con la liberazione l'edificio del corporativismo, nulla restava in Italia di Consigli economici e del lavoro. Mentre la Costituente lavorava, fu istituito il CEN, consiglio economico nazionale di larga comprensione, e di nomina governativa, con numerosi esponenti dei raggruppamenti e degli organi economici. Doveva essere un'anticipazione del Consiglio vero e proprio di cui "si sentiva l'urgente bisogno" (De Gasperi), così che doveva funzionare, ad integrare consultivamente il CIR; qualcosa di temporaneo e transitorio; ma il CEN, per lunga assenza del suo Presidente Vanoni e perché coincise con questo periodo l'eclissi del CIR, non riuscì effettivamente a funzionare.

Di ciò che doveva diventare l'art. 99 si occuparono due delle

Sottocommissioni in cui si divideva la Commissione dei 75: la seconda dal punto di vista istituzionale dell'ordinamento della Repubblica, la terza, da quello dei rapporti economici e sociali.

La seconda Sottocommissione partì dall'esame di alcune proposte Mortati, che consideravano il tema con larghezza, anche nel suo profilo sociale. Basavano sull'istituzione di una rete di Consigli ausiliari presso amministrazioni o gruppi d'amministrazioni centrali (potevano venire da una trasformazione di precedenti Consigli superiori); composti di rappresentanti di sindacati, di associazioni professionali e di altri enti, ed anche di alcuni membri del Parlamento; con funzioni complesse: di dar parere (o predisporre) disegni di legge a richiesta del Parlamento o del governo o di propria iniziativa; di formulare regolamenti per incarico del Parlamento, ecc. Il Consiglio economico nazionale doveva essere un organo di secondo grado, formato dai consigli ausiliari delle varie amministrazioni, collegate con servizi di carattere economico; ed avrebbe avuto, oltre le funzioni dei consigli di primo grado, la facoltà di condurre inchieste, di giudicare per arbitrati consensuali in questioni del lavoro, di dare parere su contratti di lavoro "suscettibili di ripercuotersi con aumenti di prezzi sull'economia nazionale". Il parere del Consiglio era obbligatorio "per tutti i progetti diretti a disciplinare in modo unitario l'attività produttiva del paese". Io ero fondamentalmente d'accordo con la impostazione di Mortati; ritenevo — da tempo — opportuna la penetrazione dei rappresentanti d'interessi economici nella vita amministrativa dello Stato; ma mi sembrò che il Consiglio nazionale non doveva essere un semplice riassunto e riflesso dei Consigli di primo grado; e che la struttura degli organi delineati da Mortati era complessa e tale da offrire il fianco alle obiezioni.

Fu infatti così: Einaudi disse che non era chiaro il rapporto coi Consigli superiori esistenti; Terracini¹¹ dubitò che l'iniziativa legislativa (difesa invece da Tosato¹²) intaccasse le prerogative del Parlamento; lo stesso Terracini e Grieco¹³ si opposero acché la questione dell'arbitrato entrasse di straforo nella costituzione con un articolo del Consiglio. La Sottocommissione esclude che

si inserissero nel testo costituzionale disposizioni sui Consigli ausiliari o tecnici; sulla composizione del Consiglio nazionale; sulla iniziativa legislativa; sulle funzioni arbitrali nei conflitti di lavoro; sull'unificazione dei compiti dei Consigli economici e del lavoro. Fu votato un testo breve, generico di Terracini, che parlava soltanto di un Consiglio economico con funzioni di consulenza del Parlamento e del governo; si rinviava alla legge per altre eventuali attribuzioni e per l'ordinamento del Consiglio.

La terza Sottocommissione considerò i problemi del "controllo sociale dell'attività economica" nella relazione Fanfani che vagheggiava, appunto per il controllo delle singole imprese, sulla intesa economica nel momento della produzione e della distribuzione e consumo (non senza con riferimenti internazionali), un insieme di Commissioni regionali e di un organo 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. Era un orizzonte di rinnovazione, e di forti interventi; doveva essere in sostanza il consiglio dell'interventismo e del dirigismo. D'altra parte, nella relazione sull'ordinamento sindacale, Di Vittorio affermava il diritto delle organizzazioni sindacali di partecipare alla legislazione sociale ed al controllo della sua applicazione mediante un Consiglio nazionale del lavoro; del quale tuttavia non si parlò nelle conclusioni, che furono per "un Consiglio economico nazionale che con organi periferici attende al controllo dell'attività economica pubblica e privata e partecipa alla preparazione della legislazione relativa" .

Le conclusioni della seconda Sottocommissione sembravano preclusive per alcuni punti che mi stavano a cuore; ma molte cose, anche per la terza Sottocommissione, restavano indefinite e sospese.

Cercai che si riesaminasse il tema ex novo nell'assemblea plenaria; ed avendo pur qui, come in non pochi casi, quando non si concludeva neppure in Comitato di coordinamento, preso la via di accordi diretti con presentatori di emendamenti e

di formule nuove, rivendico, e condivido, contro le critiche ora sovraggiunte, la responsabilità della proposta Clerici, che fu adottata. Non si poté insistere sulla rappresentanza degli interessi economici nei Consigli tecnici ed amministrativi dei Ministeri, perché avrebbe trovate troppe resistenze, e sembrava meglio non pregiudicare la questione, che potrà sempre, anche adesso, risolversi in via di legge ordinaria. Occorreva invece riaffermare il principio per il Consiglio nazionale; riprendere l'unificazione delle materie economiche e del lavoro, l'iniziativa legislativa; e — con una formula più semplice di quella Mortati — far prevalere la concezione base d'un organo bensì tecnico, ma anche rappresentativo d'interessi. Vi furono obiezioni; Nitti, Bertone¹⁴ e Corbino¹⁵ volevano sopprimere l'intero articolo; Quintieri¹⁶, Condorelli¹⁷, Lucifero¹⁸, dare il nome di "Consiglio economico degli esperti" (con che si affievoliva la nota della rappresentanza d'interessi). Di Vittorio e Bitossi, abbandonando un primo emendamento che riaffacciava il Consiglio del lavoro, aderirono all'unificazione ed alla formula Clerici, suggerendo alcune modifiche secondarie sulla rappresentanza proporzionale all'importanza numerica e qualitativa delle categorie produttive. Difendendo il nuovo testo, proposi il nome di Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. E l'art. 99 finì con l'essere votato a quasi unanimità.

4. — L'articolo 99 nei suoi tre commi definisce il nome, la struttura e le funzioni del Consiglio (con l'ordine logico di una analisi a tipi di Max Weber). È avvenuto che quando il Ministro Fanfani studiò e il Presidente De Gasperi presentò il disegno di legge per attuare l'art. 99, la Commissione speciale del Senato sottopose ogni punto a revisione e critica; ma se non era perfetto (e nessun testo costituzionale può esserlo) l'insieme dell'articolo rimase in piedi, ed anche oggi, se si dovesse rifarlo, non riuscirebbe molto diverso. *Nome ed oggetto.* Non credo che si potrebbe mutare la formulazione di "Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro"; che è un po' diversa dal nome di questi Consigli negli altri paesi, ma sembra preferibile al semplice "Consiglio economico" che non mette subito in luce anche l'aspetto sociale; e d'altra parte invece di

“sociale” è preferibile “del lavoro” che indica più nettamente quel che si vuol dire. E cioè l’unificazione dei Consigli dell’economia e del lavoro. Sta di fatto che la tendenza prevalente e generale è in tal senso. E che l’unificazione risponde perfettamente allo spirito della costituzione di una Repubblica “fondata sul lavoro”, come è nell’art. 1. Il nome stesso del Consiglio s’imposta nel quadro della costituzione. Non vi è bisogno di insistere sulle orientazioni storiche in atto come “economia del lavoro”; anche Einaudi ha scritto che il capitalismo quale fase e forma di storia economica è tramontato; e lavoro va inteso — lo dissi alla Costituente per la Commissione e non ebbi contrasti — non in senso classista, che non avrebbe potuto essere accolto (ed anche i comunisti lo riconobbero) a base dell’attuale ordine Costituzionale — ma nel senso più ampio possibile, d’ogni genere di lavoro che può comprendere anche quello degli imprenditori quali “lavoratori qualificati”. È comunque certo che non sono divisibili i problemi del lavoro da quelli dell’economia quando si considerano concretamente, ad esempio nel sistema dell’occupazione piena. Come si potrebbero tracciare i confini di competenza fra i due tipi di Consiglio? Occorre bensì una certa differenziazione, interna; e la Commissione del Senato ha opportunamente previsto che vi siano due distinte sezioni; il che si potrebbe tener presente *ab initio* nella designazione dei membri del Consiglio; ed in possibili integrazioni del Consiglio stesso per compiti speciali d’intervento nei controlli e nei conflitti del lavoro.

Struttura del Consiglio. È composto, dice l’art. 99, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive. Confesso che avrei preferito mettere gli esperti dopo la rappresentanza di interessi, che è mio tenace pensiero; ma è una sfumatura e mi adattai alla tesi prevalente, che l’accento cadesse sulla competenza tecnica. Ad ogni modo la rappresentanza degli interessi c’è. Rinunciai anche a proporre che oltre alle categorie dei produttori fossero rappresentati i consumatori come avevo accennato in un intervento alla seconda Sottocommissione; si presentavano difficoltà pratiche, e la proposta sarebbe stata respinta. (Rappresentanti di consumatori potrebbero essere ammessi come esperti; la Commissione senatoria pensò per

un momento a delegati di grandi città, ma non si esprime dall'urbanesimo ogni rapporto col consumo, e in Italia mancano grandi leghe ed organizzazioni di consumatori). L'ultima parte del comma, con aggiunte Di Vittorio accolte dai democristiani, stabilisce che nella misura della rappresentanza si tenga conto della "importanza numerica e qualitativa" delle categorie. È una vecchia questione che nei loro incontri e nei loro consigli vi sia rappresentanza "paritetica" fra datori di lavoro ed operai o, come meglio si dice, fra imprenditori e lavoratori dipendenti. Fu allora conquista operaia di eguale dignità col ceto padronale; ora è piuttosto difesa degli imprenditori; ed è evidente l'inammissibilità del puro criterio numerico, che metterebbe un manipolo di amministratori e dirigenti della Fiat di fronte all'esercito delle maestranze. La formula della costituzione è elastica; la qualità tempera il numero (e penso che, anche con un certo paritarismo nelle imprese private, la rappresentanza degli addetti ad imprese statali e dei lavoratori indipendenti darebbe risalto all'elemento operaio). Inutile aggiungere che il criterio qualitativo, di cui l'articolo parla, va riferito non soltanto alla proporzione interna in un'impresa, ma all'importanza di una categoria rispetto alle altre (agricoltura, industria, commercio).

Funzioni. È "organo di consulenza delle Camere e del governo". La funzione bivalente ha dato luogo a dubbi; e si è espresso, in Commissione senatoria, il timore che il carattere di consulenza del governo prevalesse con un congegno di burocratizzazione sulla consulenza delle Camere; mentre d'altra parte, sembrò discutibile "che il Parlamento avesse bisogno di consigli". Non è, si osservò, nelle consuetudini che un Parlamento chieda pareri ad altri Corpi; ha davanti a sé il governo e può rivolgergli tutte le richieste che vuole.

Eppure l'esperienza suggerisce che al buon lavoro di un Parlamento ed alle sue funzioni di legislazione e controllo può essere utile valersi di un organo esterno (quale è per altri rispetti la Corte dei Conti). Qui, nell'"organo di consulenza" si fa avanti l'altro elemento di giustificazione del Consiglio economico oltre la rappresentanza di interessi, ed è la

collaborazione tecnica per il miglior espletamento del lavoro legislativo; al quale (tornerò sull'argomento) si aprono modalità a forme nuove. Quanto alla bipolarità di consulenza delle Camere e del governo, non vedo contraddizione; anche in riferimento al regime costituzionale che oggi permane da noi; ed è parlamentare e di gabinetto; con che se vi è controllo (e dipendenza) non v'è contrapposto fra Parlamento e governo. Se si facesse del Consiglio economico un semplice comitato in mano del governo, non avrebbe consistenza ed indipendenza, come è necessario e si ottiene con un organo in servizio anche del Parlamento.

L'ultimo comma dell'articolo accorda al Consiglio la facoltà di iniziativa legislativa e di collaborazione alla legislazione economica. È il punto che si spinge più avanti ed è più discusso. Lussu ha detto in Commissione del Senato che bisognava andare dal meno al più, e mettere la collaborazione prima dell'iniziativa; non mi sembra che si possa dosare il meno ed il più; né (come ancora vedremo) va data all'iniziativa di presenta proposte, di legge un'importanza "legislativa", che non ha. Il "contributo" (così si esprime l'articolo) alla elaborazione della legislazione resta indeterminato nel testo della costituzione; e potrà avere forme ed intensità diverse; secondo le norme della legge, alla quale si fa rinvio.

Tutto l'articolo, con la stessa cadenza alla fine di ogni comma, è un rinvio alla legge, secondo ciò che avviene, così frequentemente, nelle costituzioni d'oggi, che sono programmi e vie tracciate al legislatore ordinario: e fu deliberato proposito, pel Consiglio economico, nelle Sottocommissioni e nell'Assemblea.

5. — Il progetto Fanfani fu da taluno giudicato "uno svuotamento, una deviazione, una burocratizzazione" del testo costituzionale. In realtà la Commissione del Senato non vi apportò sostanziali modificazioni anche se lo rielaborò articolo per articolo, con un diligente lavoro di chiarificazione, di completamento, di

specificazione, che ha innegabile pregio, ma toglie la sobrietà di espressione, apprezzabile per la tecnica legislativa, cui il progetto si informava.

Ogni tema fu sviscerato, sotto la fine direzione di Paratore, pur tornando quasi sempre alla soluzione tracciata. Molto si discusse, quanto alla struttura del Consiglio, sul numero dei suoi componenti, che restò sulla sessantina, malgrado le pressioni di chi, come Parri, chiedeva che fosse maggiorato per esigenze — del resto non infondate — di congegnarlo in commissioni e comitati capaci di adattarlo alle complesse funzioni. Mandare al di là dei 60 sarebbe istituire un Parlamentino con inconvenienti che si verificano in Francia di inflazione e pesantezza.

Il disegno Fanfani dava una moderata prevalenza (e forse poteva essere un po' maggiore) alle rappresentanze di categorie sugli esperti. La Commissione non ha alterato in sostanza le proporzioni, pur sottolineando la opportunità che nei conflitti di natura classista gli esperti potessero spostare volta per volta la maggioranza. Ai nostri tempi, molti anni fa, quando facevamo dei libri e delle polemiche su questo tema, Boncour suggeriva di mettere "cuscinetti" fra le due grandi correnti. I cuscinetti vi sono anche nello sminuzzamento delle rappresentanze fra categorie, talora intermedie. Si parlava ai nostri tempi, del « tertium genus » che interveniva fra capitale e lavoro, con gli esperti, provenienti dal di fuori o dalla stessa amministrazione; ma in tutte le risposte al questionario del 1919 si insisté "niente funzionalismo"; i capi uffici ed i burocrati non facciano parte del Consiglio; e così è nel testo del Ministro e della Commissione. Sono invece messi fra gli esperti un membro di ciascuno degli organi consultivi o Consigli superiori che permangono presso i Ministeri. Otto persone — "particolarmente esperte in questioni economiche e sociali" diceva il progetto ministeriale ed io avrei conservata questa indicazione — sono scelte al di fuori d'ogni quadro. Vi era in Commissione una tendenza che voleva attribuire la designazione degli esperti alle categorie d'interessati ma sarebbe estendere con tale rappresentanza un altro elemento di cui deve comporsi il Consiglio; gli esperti

devono venire di fuori.

La Commissione precisò che, degli otto, quattro sono nominati dai Lincei o meglio dell'Unione Accademica Nazionale; con giusto senso della imparzialità e della competenza scientifica che portano nel Consiglio. Non appare invece necessario ed opportuno che, come ha aggiunto la Commissione, altri quattro esperti siano cooptati dallo stesso Consiglio dell'economia e del lavoro. Né trova giustificazione che — una volta stabilita l'incompatibilità fra membri del Parlamento e del Consiglio, per evitare che questo diventi un duplicato ed un estratto parlamentare— sia ammessa un'eccezione (con quali criteri?), oltrechè pel Presidente per quattro componenti del Consiglio.

Ho già notato che è opportuna la divisione del Consiglio in due sezioni, una per l'economia e l'altra pel lavoro. È da vedere se, in luogo di dar loro compiti di sola preparazione delle deliberazioni che debbono essere prese sempre in assemblea plenaria, sia il caso di ammettere che le sezioni funzionino in sede non referente, ma deliberante per materie di minore importanza. Non occorre, come qualcuno propose, istituire una terza sezione per i rapporti internazionali, che rientrano nelle altre due. Si poteva piuttosto pensare ad una Commissione o Comitato permanente, che riesce utile in siffatti Consigli.

Ed ecco le funzioni. In seno alla Commissione del Senato si sono manifestati due ordini di apprensioni: da un lato che il governo diminuisca e faccia "sabotaggio" per le attività del Consiglio; dall'altro che sia intralciata, ritardata, ostacolata, l'opera del Parlamento. Ambedue i rilievi sono di Lussu; più generale è la nota che non siano pregiudicati i compiti del Parlamento; la svolsero fra gli altri, Tosatti¹⁹, Morandi, Grava. La preoccupazione pesava su quasi tutti, sebbene Parri mostrasse che l'organo nuovo era creato per alleggerire e rendere più rapido con la sua collaborazione il lavoro parlamentare. La preoccupazione era giusta nel senso che non ne venisse invece lentezza e limitazione delle prerogative

parlamentari. Che cosa è avvenuto? Si è trovata la via giusta? Tornerò su tale punto; il progetto ministeriale disponeva che Camere e Governo potessero chiedere il parere del Consiglio, nell'ambito delle materie economiche e sociali, su disegni di legge e schemi di decreti, e su ogni altra questione credessero opportuna. Si accennava in modo particolare, ma sempre come facoltà di chiedere parere, alle proposte di legge d'iniziativa popolare secondo l'art. 71 della costituzione. Facoltà, insomma in ogni caso, e non obbligo. La Commissione introdusse al contrario l'obbligo, non solo per il governo, ma per le Camere, di sentire il parere del Consiglio sui "progetti di legge e di decreti che implicano direttive di politica economica e sociale, di carattere permanente, e su relativi regolamenti d'esecuzione". E' proprio qui che sorgono dubbi non ingiustificati. Un simile obbligo non esiste in nessun ordinamento straniero. Soltanto nella costituzione francese è posto l'obbligo di sentire il Consiglio economico per progetti di piani generali dell'economia nazionale. Un obbligo di chiedere parere può concepirsi pel governo sui provvedimenti di sua competenza; ma che un Parlamento sia obbligato a chiedere parere, sembra urtare col principio che la formazione delle leggi è di sua esclusiva competenza; la consulenza di un organo adatto può del resto servire al Parlamento e soprattutto alle sue Commissioni permanenti, per richiesta di informazioni, di dati, di giudizi, su certi punti e quesiti, o in una questione generale, anche senza la veste di pareri formali, del tipo tradizionale che emettono i Corpi consultivi presso i Ministeri. È comunque cosa da considerare in via di volontaria consultazione, non nella formula proposta che sottoporrebbe obbligatoriamente al Consiglio gran parte, forse la maggioranza dei disegni di legge davanti ai Parlamento. Altro è dell'iniziativa legislativa che il Consiglio ha per la costituzione, e la legge non può che rispettarla. La Commissione del Senato ha aggiunto ("il più sta nel meno" osservò Casati²⁰) che il Consiglio può assumere di sua iniziativa l'esame e indirizzare al governo osservazioni, suggerimenti, e proposte su qualunque questione che rientri, nella sua competenza. Ha pure aggiunto

che può essere affidata al Consiglio la redazione di regolamenti e testi unici nelle materie di sua competenza (redazione non deve essere intesa come trasferimento della potestà regolamentare dal governo al Consiglio; è un parere che avrà al più, ove sia così stabilito nelle singole leggi, forza vincolante pel governo. Altra aggiunta è che “il Consiglio assolverà. gli altri compiti che gli siano attribuiti in futuro con leggi speciali”, aggiunta non necessaria, perché si può con legge sempre dare nuovi compiti nel quadro della costituzione; ma è servito a rinviare la questione dell'intervento del Consiglio nelle questioni di conflitti del lavoro; per cui si proponeva un cenno di anticipazione, che sollevava difficoltà (“non è dato introdurre l'arbitrato con un articolo sul Consiglio economico”).

Il progetto di legge, emendato dalla Commissione senatoria, si occupa verso la fine degli organi ausiliari e Consigli superiori dei Ministeri. Si temeva che fossero duplicati ed intralci pel Consiglio nazionale; e si osservava che quelli di natura economica dovevano sopprimersi, conservando quelli propriamente tecnici e modificando altri di tipo intermedio. Giua fece presente che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro non può occuparsi di affari “spiccioli” e sostituirsi ai Consigli superiori. I quali più spesso hanno ragione e finalità tecniche e come tali sono insopprimibili, mentre d'altra parte non è escluso — anzi — che entri pure in essi, ad integrazione, qualche voce viva degli interessi del paese.

6. — Torniamo, per concludere, a questioni di fondo. Con la sua penetrante concisione Paratore avvertì nella relazione “la necessità di evitare che il nuovo istituto divenga un organo corporativo o una Camera di compensazione di singoli interessi contrastanti o un'accademia di studiosi o, soprattutto, una specie di Parlamento degli interessi economici”.

Paratore calca sulla nota del coordinamento dei vari settori economici (che anche altri, come Vito Reale²¹, aveva rilevato). Consentito, come mi avviene quasi sempre, col pensiero di Paratore. Il corporativismo non può risorgere; non vanno agevolate compensazioni ed intese di opposte categorie a danno del

consumatore; bisogna che il Consiglio non sia di studi astratti (e nemmeno il semplice "osservatore" di cui parlava Grava), ma un organo efficiente; è infine giusto che non arieggi un terzo ramo del Parlamento — sarebbe incostituzionale — con pretesa di essere la Camera economica.

Credo con ciò di non contraddirmi, e mantengo il fido delle mie vecchie idee. Partendo da posizioni metagiuridiche (come è inevitabile nella scienza del diritto costituzionale e tanto più in quella parte del diritto costituzionale che sono le costituzioni), partendo cioè dalla partecipazione e rappresentanza degli interessi e dei loro raggruppamenti nella vita amministrativa e politica dello Stato, cercherò di considerare giuridicamente il nuovo istituto. Intendiamoci bene; mai come oggi è necessario difendere (in un'età che tende ad essere di masse più che di popolo) i valori individuali ed i diritti spirituali della persona, ma è inevitabile che si dia adito e riconoscimento anche ai valori economici di gruppo, per incanalarne e renderne meno aspro il conflitto. Con questo riconoscimento potrà temperarsi, per quanto è possibile, il giuoco esclusivo dei partiti. Intendo rappresentanza d'interessi in un senso largo, anche di categorie e raggruppamenti di natura culturale e spirituale. E la intendo come l'intendevamo — Bonomi, io ed altri di vari paesi — prima del corporativismo fascista, che fu deformazione e soffocamento dei gruppi, perché lo era della libertà di movimento che è inderogabile base di quanto vi può essere di sano e di vitale nell'organizzazione degli interessi. Senza pretendere di fare della struttura costituzionale dello Stato per dirla con Mirabeau, "una carta geografica rappresentante il paese nelle sue alture, nei suoi corsi d'acqua, nelle sue configurazioni naturali", è bene che penetrino, con date forme e limiti, negli organi politici e amministrativi le einaudiane "forze vive", non solo a titolo individuale, ma di gruppo. "Dare qualche rappresentanza legale ai gruppi — diceva Bitossi in Commissione — è smussarne gli urti". 1) La penetrazione può aver luogo anche nel Parlamento, non nella prima Camera, che deve essere a suffragio ed a base assolutamente individuale, ma si può nella

seconda, far posto ad una rappresentanza d'interessi, quale proponevamo, democratici e socialisti, al principio del secolo; e non esitai a dichiararmi per tale idea, da temperare con altri criteri, nella composizione del Senato della Repubblica italiana; ma i democristiani, che avevano avanzato l'idea, non si batterono a fondo per essa (perché, mi confessò un loro capo, non avrebbero avuto la maggioranza nelle organizzazioni operaie). Oggi che la costituzione ha loggiato in altra guisa, più o meno bene, il Senato, non si può parlare di rappresentanza d'interessi nel Parlamento o in un suo ramo addetto o cripto-Camera. 2) Si può pensare soltanto ad un organo ausiliario. Parri ne ha accentuato l'importanza perché, a suo avviso, "una delle due Camere potrebbe anche non esservi, ma non si può fare a meno di un organo tecnico che collabori alla funzione legislativa". Viene in prima linea, nel Consiglio nazionale, il punto di vista del perfezionamento del lavoro legislativo, che è oggi all'ordine del giorno. E non contraddice alla posizione di partenza della rappresentanza d'interessi, che è un modo di raggiungere la meta della migliore tecnica nella legislazione e nel controllo parlamentare. 3) A completare il quadro della penetrazione e rappresentanza degli interessi, va accennato che può e deve avvenire anche nel tessuto ordinario della Pubblica Amministrazione; ed è una delle possibili leve della riforma burocratica. Gioverebbe, ad esempio, che nel Consiglio superiore dei lavori pubblici vi fossero, insieme ad esperti scelti liberamente fuori dell'Amministrazione, rappresentanti delle organizzazioni dei beneficatori, dei produttori di elettricità, degli appaltatori ed anche dei lavoratori. E che così fosse anche nei consigli d'amministrazione di quelle aziende autonome che è opportuno creare, per le attività tecniche ed economiche dello Stato, in luogo dei tipi tradizionali di burocrazia e degli enti irregolari e incontrollati, al cui esercito diede vita, fuori della struttura dello Stato, in disordine, ma con lineamenti corporativi, il fascismo.

7. — Stando al Consiglio nazionale dell'economia e del

lavoro, quale organo ausiliario dei maggiori organi costituzionali dello Stato, non si vedono difficoltà, insuperabili alla sua configurazione giuridica. Nulla vieta che sia contemporaneamente organo ausiliario del Parlamento e del governo. Funzionerà anzitutto, (non si è forse abbastanza notato) per la consulenza del governo, per l'esecuzione delle leggi economico-sociali e per le direttive e gli affari generali o di molta importanza d'ordinaria amministrazione. Basterebbe questo compito a legittimare il nuovo Consiglio, se non altro per le esigenze di coordinamento che vennero più volte ribadite. Andrei più cauto per la consulenza del Parlamento alla cui volontà dovrebbe essere rimesso il valersi o no dell'organo ausiliario; né sarebbero con ciò diminuite la dignità e le funzioni effettive del Consiglio.

Di tali funzioni Parri raccomandò l'elencazione e catalogazione; e sia pure, ma con una notevole elasticità, lasciando le porte aperte alla sperimentazione concreta. Funzioni tecniche e corpo "tecnico"; d'accordo con Paratore; ma non così da togliere la penetrazione ed il soffio economico che viene dalla stessa origine e struttura del Consiglio. Funzione e corpo "consultivo"; senza tuttavia impedire che domani possano introdursi, ad esempio con le leggi sindacali, compiti d'arbitrato. La consultività richiede attenzione; vi sono negli ordinamenti attuali forme di pareri, che il governo è obbligato a chiedere, salvo seguirli o no, ed altri che è vincolato a seguire. Quest'ultima forma può ammettersi, in alcuni ben determinati casi, pel governo, non pel Parlamento ed anzi, come ho detto, io non andrei neppure all'obbligo del Parlamento di chieder parere. (D'altra parte sarebbe anormale ed inammissibile un'idea, sfiorata da Parri, che il Consiglio nazionale possa chiedere pareri sopra disegni di leggi da esso studiati, o addirittura in materie di sua competenza, alle Camere ed alle loro Commissioni).

Spetta al Consiglio, e non mi fa paura, "l'iniziativa". Potrà mettere allo studio temi importanti nell'ambito delle questioni economico-sociali; anche senza il preventivo consenso del governo. Potrà fare, indagini ed inchieste; non avranno la portata ed i poteri delle inchieste parlamentari; ma non vedo

perché, come fu detto in Commissione, le inchieste possa farle solo il Parlamento. L'iniziativa potrà aver luogo con comunicazioni e relazioni al Parlamento (vedrei favorevolmente, ad esempio, una relazione annua, come quella della Corte dei Conti, sull'applicazione delle leggi economico-sociali e sulle eventuali esigenze di modificazione).

Questo Consiglio deve avere senza dubbio la facoltà di fare "proposte" (che spetta, per legge ordinaria, al Consiglio di Stato). Né io ho, per l'iniziativa legislativa, le preoccupazioni che ha perfino Parri. Pei modi: di rivolgere al Parlamento, vi è una serie di procedure, che va dalla petizione di ogni cittadino all'iniziativa legislativa; la quale spetta per costituzione, oltreché al governo e ad ogni singolo membro del Parlamento, agli enti ed organi designati dalla costituzione stessa, quali sono i Consigli regionali, e nel campo economico e del lavoro questo Consiglio nazionale. L'iniziativa legislativa non è potere e funzione legislativa; è un modo di provocarla, e se un Consiglio nazionale volesse eccedere ed intralciare l'attività del Parlamento e delle sue commissioni, il Parlamento troncherebbe il tentativo, non prendendo in considerazione le proposte di legge d'iniziativa del Consiglio. Ciò posto, non mi sembra inopportuno (e del resto non si discute, perché è testo costituzionale) che sia data al Consiglio, con tale iniziativa, un senso di dignità e d'indipendenza, che è necessario al nuovo istituto.

Se difficoltà vi saranno, si avrà modo di superarle con la prassi. Se si volesse evitare ogni difficoltà, bisognerebbe respingere ogni innovazione e restare inesorabilmente fermi, con le sue ben maggiori difficoltà statiche, al passato.

Concludendo, è mio avviso che - mentre non sarebbe da ammettere - obbligo in nessun caso pel Parlamento di ricorrere per parere al Consiglio - questo dovrà avere la possibilità di prendere ogni iniziativa di studi, di proposte, e di vera iniziativa di legge da sottoporre al Parlamento per promuoverne l'attività. Ove poi si stabilisca che nella preparazione dei disegni di legge, in quanto è atto di competenza del governo, questi sia obbligato a sentire il parere del Consiglio, l'intervento di questi si avrà

di fatto, nella maggior parte dei casi; salvo anche pel governo vedere se non sia troppo larga la formula proposta (disegni di legge che implicano direttive permanenti di politica - economica e sociale) e non sia il caso di limitarla, come obbligo, a categorie più determinate.

Come "tipo" da adottare io ritengo che non si possa ridurre a semplice comitato tecnico di studio alla dipendenza del potere esecutivo. La costituzione ha voluto farne qualcosa di più; e la stessa finalità di consulenza tecnica non esclude, ed anzi richiede la partecipazione delle forze vive e della rappresentanza d'interessi. Nessuna illusione che per le vie del Consiglio si possano eliminare contrasti che hanno profonde ed irriducibili radici; ma è dovere di tentare qualche distensione. La stessa Commissione del Senato esaminando il disegno di legge ha dimostrato che vi è qualche possibilità ed è andata, diceva Bitossi, alla "ricerca dell'unanimità". Non è ammissibile che un paese (l'Italia sarebbe il solo) possa restare senza un Consiglio superiore in materia di economia e di lavoro. Non possono prevalere le tendenze del "quæta non movere"; e forse miglior metodo sarebbe lasciare che si addensino le tempeste? La mancanza di precisazioni e di norme sicure è vantaggiosa alle forze del disordine. Mancano ancora le leggi sindacali (non si sa come si stipulano i contratti di lavoro validi *erga omnes* e se alcuni scioperi siano leciti o no); sarebbe stato savio che un Consiglio dell'economia e del lavoro avesse partecipato alla preparazione delle leggi sindacali (si sarebbe almeno fatto il punto e delineato i dissensi). Ed avesse condotto disamine ed inchieste necessarie, ad esempio sui costi di produzione. Tutto ciò a prescindere che una costituzione non può rimanere inattuata.

Sul disegno di legge: ordinamento e attribuzioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

RUINI. Come ho accennato in un mio scritto circa un anno e mezzo fa, appena la Commissione speciale aveva deliberato il testo del disegno di legge che ora discutiamo, ripeto ora che bisogna precisare i termini della questione.

Il Parlamento nel fare le leggi non può in nessun modo essere obbligato a chiedere il parere di nessun altro organo; è questo un elementare principio che dobbiamo rispettare; se no diminuiremmo la funzione e la prerogativa di far leggi che spetta esclusivamente al Parlamento.

Altro discorso deve farsi per Governo. Non esiste per il Governo una preclusione assoluta di ordine giuridico-costituzionale. Si può discutere di opportunità e di convenienza; ma nessun principio giuridico-costituzionale vieta che il Governo - cui spetta non fare ma preparare le leggi - sia in certi casi tenuto a sentire il parere di un organo tecnicamente competente. Sarà questione di valutare due esigenze; quella di assicurare la buona preparazione delle leggi e l'altra di non ritardare e complicare troppo In funzionalità prelegislativa del Governo.

Anche in Italia esistono casi, per verità eccezionali, in cui il Governo deve sentire il parere, ad esempio, del Consiglio di Stato quando si tratti di un disegno di legge che modifichi l'ordinamento di tale Consiglio. Molto più vasta è la sfera dei casi generale, per i disegni di legge, in cui, in Francia ed in altri paesi, il Governo è obbligato a sentire il Consiglio di Stato o altri organi. Nulla dunque da eccepire alla norma di obbligatorietà per il Governo di sentire il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; resta da vedere in quali casi si debba richiedere ciò: ed io non esito a dichiarare, come dissi nel mio studio (più volte citato cortesemente in quest'Aula) che la formula adottata dalla Commissione sarebbe troppo vaga ed indefinita; se fosse

approvata. La maggior parte dei disegni di legge che ora si trovano davanti al Senato dovrebbe passare per la trafila del Consiglio nazionale. È desiderabile, anche se non estremamente facile, trovare una formula diversa che consenta una meno imprecisa designazione dei casi e gruppi di casi, nei quali valga l'obbligo del Governo di sentire sui disegni di legge il parere del Consiglio.

Ritenendo che si potrebbe, con piena costituzionalità, togliere ogni caso di consulenza obbligatoria (non vincolante) o ammettere dati casi di obbligatorietà, io non sono in principio contrario a questa seconda via; nel senso non di sopprimere il quarto comma dell'articolo 8 ma di emendare il testo della Commissione. Resta ben inteso che con ciò non si verrebbe mai ad istituire la terza Camera, di cui si è con qualche leggerezza parlato. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, anche ove fosse conservata l'obbligatorietà di sentirne il parere per alcuni disegni di legge, non sarebbe mai una terza Camera; in una società come la nostra, così complicata, ove si renda più arduo e pesante il lavoro legislativo, la istituzione di un organo tecnicamente rappresentativo come quello che qui esaminiamo, non significa andar contro i diritti del Parlamento ed il sistema della bicameralità; significa rendere possibile che il Parlamento se ne valga, come organo ausiliario, per adempiere meglio le sue funzioni. Si è detto che con l'ammettere una certa obbligatorietà (si noti, pel governo non per il Parlamento) di sentire il Consiglio nazionale, si arriverebbe a far sì che fosse il Governo a far le leggi, e le due Camere a fare un semplice parere...

BOERI²². Ma chi ha detto questo?

RUINI. senatore Boeri, lei ha citato la Costituzione brasiliana di Getulio Vargas, dicendo che in essa avviene la temuta inversione, e le funzioni del Parlamento sono annullate...

BOERI. Ma io non ho sostenuto questo.

RUINI. Lei non desidera tale sistema; lo ha indicato quale pericolo...

BOERI. In Brasile ci sono tre Camere.

RUINI. Non ci sono tre Camere: ce ne è una sola, la nuova, che col metodo totalitario annulla le altre due. Altro è da noi; altro il sentire in certi casi il parere...

BOERI. Ma è la stessa cosa.

RUINI. È proprio il contrario; questo disegno, convenientemente emendato, rafforzerà il funzionamento delle due Camere. Lasciamo stare gli *slogans*, che sono antidemocratici, della terza Camera e del «giuoco dei tamburelli».

Vediamo ora gli emendamenti. Quello Bosco²³, al primo comma, che serve come prefazione ad altro articolo e si riferisce al parere facoltativo, mi sembra ben enunciato, e correttamente ricondotto alla impostazione della Costituzione, che parla di "materie"; e ad esse, a questioni e punti in tali materie, oltre e prima ancora che a disegni di legge già formulati ed articolati. Aggiungo che anche per i casi di parere obbligatorio, ove fossero ammessi, la dizione Bosco dovrebbe essere considerata, per consentire che il Governo possa promuovere il parere del Consiglio sulle materie, sul contenuto, e non su disegni formali di legge.

Ed eccoci al punto più controverso: se, dopo la proposizione generale del parere facoltativo, occorra mettere, per il Governo, alcuni casi di parere obbligatorio. Se si facesse ciò, si avrebbe il vantaggio di assicurare un fondamento di attività al Consiglio, rimettersi alla discrezione del Governo; argomenti contro sono invece (oltre la difficoltà di una precisazione dei casi da prescrivere ed i dubbi e le incertezze che potrebbero sorgere nell'applicazione concreta) eventuali intralci al lavoro prelegislativo. Come: emendamenti che stabiliscono casi di obbligarietà del parere, abbiamo quelli del senatore Zotta²⁴ e del senatore Marconcini²⁵. Il primo comprende tutti i disegni di legge che si riferiscono a materie indicate nel titolo terzo della

parte prima della istituzione e cioè i "Rapporti economici"; la dizione sembrerebbe troppo ampia perchè vi entrerebbero tutte le materie attenti alla economia ed al lavoro; basterebbe che vi fosse una limitazione del diritto di proprietà di cui parla un articolo del titolo. Preferisco l'emendamento Marconcini, che si limita alle modificazioni fondamentali nella struttura economica del Paese; non è una definizione rigorosamente precisa, ma è un'indicazione che si potrà meglio determinare nella prassi, fermato il concetto che c'è un principio di obbligatorietà; inoltre l'emendamento Marconcini consente che il parere obbligatorio non sia sentito su disegni già formulati ma nelle materie relative.

Io credo che il parere debba essere chiesto innanzi tutto per piani di riforme e di interventi statali che implicano nuove direttive di politica economica e sociale: così ha fatto la Costituzione francese in relazione anche al piano Monnet. Non propongo altri emendamenti; dovevo chiarire che, secondo me, oltre ai piani generali, dovrebbero andare al parere del Consiglio i disegni di legge governativi per cui l'obbligo fosse stabilito da determinate leggi per alcune materie;

potrebbe apparire un inutile rinvio ma eviterebbe che un ingegno sottile come l'amico Rizzo²⁶ sostenesse che, non essendovene cenno in questa legge generale, non potrebbe un'altra legge stabilire l'obbligo di sentire, in certi casi, il Consiglio. No: resti ben fermo e sia consegnato agli atti del Senato che, se anche non si mettesse ora, in questa legge generale, obbligatorietà di parere per qualche materia, si potrà far ciò nelle leggi attinenti a date materie, per esempio nella legge sindacale.

Come pei i disegni di legge, l'obbligo dovrebbe valere per i regolamenti, decreti e provvedimenti generali nelle materie in cui vi sia l'obbligatorietà per i disegni di legge. Faccio riserve sul testo della Commissione che parla di "decreti"; non potrebbero essere decreti individuali; e sull'emendamento Boeri, che parla di regolamenti di qualunque genere, di natura economica, anche per materie in cui non è prescritto l'obbligo per i disegni di legge.

Concludendo, mi preme affermare: primo, nessun obbligo per

il Parlamento; secondo, non è vietato di stabilire obblighi per il Governo, al quale riguardo si può accogliere la proposta Marconcini; terzo, resti fermo che altre leggi su date materie potranno stabilire casi determinati di obbligatorietà di parere sui disegni di legge; quarto, che per i regolamenti occorrerà riferirsi agli stessi casi.

.....

RUINI. Se permette, signor Presidente, vorrei fare un'osservazione. Il senatore Bosco ha detto che si aprirà adito ad abbondanti controversie davanti alla Corte costituzionale per giudicare se le modifiche alla struttura economica del Paese siano "fondamentali" o no; ed il Ministro Rubinacci²⁷ è rimasto alquanto impressionato di questo argomento. Può essere tranquillo la Corte costituzionale si pronuncia soltanto su leggi che violano norme costituzionali; qui non si tratterebbe di leggi, ma di atti del Governo, né so concepire quali norme costituzionali sarebbero violate. Il timore è del tutto infondato. E allora, quali altre Magistrature potranno intervenire? Sembra da escludere che l'Autorità giudiziaria ordinaria ed il Consiglio di Stato abbiano competenza come sindacato di legittimità e di valutazione sul carattere o no fondamentale della modifica; valutazione rimessa al Governo ed, in via di controllo, al Parlamento. Non mi sembra che l'apprensione sia giustificata.

.....

RUINI. Osservo che il senatore Carmagnola²⁸ ha addotto un argomento controproducente, perché se si deve tener conto dei pareri tecnici discordanti, basta anche uno. Non mi pare infelice la dizione della Commissione: "deve essere fatta menzione motivata anche degli eventuali pareri discordanti della minoranza del Consiglio". Opportuna

è l'espressione "eventuale". Cosa avviene nei consessi tecnici? Lo sa chi vi ha preso parte. Nella discussione si avanzano pareri discordanti, ma non sempre vi si insiste, soltanto in alcuni casi gli obiettori ne fanno parere di minoranza. Non solo nelle assemblee politiche, ma perfino nei collegi giudiziari si ha maggioranza e minoranza. Ad ogni modo nel parere approvato, che sarà naturalmente di maggioranza, si indichino le obiezioni e le opinioni discordanti.

.....

RUINI. Quello che lei ha detto, signor Presidente, è esattissimo. Io osservo, comunque, al senatore De Luca, che la dizione non incerta, perché "redazione" non significa "approvazione" Avrei accettato questa dizione. Non ho, ad ogni modo, difficoltà ad accettare la dizione Zotta.

.....

RUINI. Desidero osservare che non è escluso che corpi tecnici possano partecipare alla formulazione di testi unici, come in molti casi è avvenuto; la formulazione definitiva, giuridica, la darà poi il Consiglio di Stato.

Discorso di insediamento della prima Consiliatura del CNEL

Dopo il saluto augurale del Sindaco di Roma, la città eterna che ci ha ospitato in questa storica aula, dopo il discorso del Capo del Governo, al quale per legge spettava promuovere ed insediare nelle sue funzioni il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, e lo ha fatto con fermezza e chiarezza di idee e di intenti che ci traccia la via, io debbo rivolgere il grato omaggio del Consiglio nazionale a chi ci onora della sua presenza; al Capo dello Stato, che impersona la Repubblica democratica fondata sul lavoro, come dice la Costituzione, ed è la divisa anche del nostro istituto; ai Presidenti del due rami del Parlamento, l'alto organo costituzionale in cui si specchia più direttamente la sovranità popolare, ed il nostro Consiglio gli è, come è al Governo, organo ausiliario; al Presidente della Corte che è garanzia e controllo della Carta Costituzionale; alle altre autorità che rappresentano nei suoi rami la struttura e la forza dello Stato, in cui oggi si inserisce anche il nostro istituto.

Questa non è una cerimonia formale di inaugurazione, nella sua solenne cornice; né la mia sarà un'orazione; io debbo ricordare a me stesso, a voi, colleghi del Consiglio nazionale, agli insigni presenti, ed a chi ascolta da lontano che cosa è il CNEL, quali sono i suoi compiti e come può e deve esercitarli.

Mi è sfuggita l'espressione CNEL; le iniziali, la sigla del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; noi viviamo ormai nel mondo delle sigle, dell'UNO, della NATO, dei cerchi concentrici, di formazioni inter e sovra nazionali, delle grandi organizzazioni economiche e sindacali; le sigle sono più vive dei lunghi nomi.

Che cosa è il CNEL? Lo ha detto con felice sintesi il Presidente Zoli. Il CNEL ai suoi primi vagiti sta curando due studi: sulla storia o meglio preistoria qui in Italia di un istituto che esiste ormai — e lo espone l'altro studio — sotto tutti i cieli, della maggior parte dei cento Stati indipendenti e sovrani sparsi nei continenti; l'Italia non poteva sottrarsi a questo fenomeno

storico, che è oggi un carattere generale di vita associata.

Organi similari — Laski avrebbe detto fratelli cugini — funzionano in Paesi a noi vicini tranne nella Germania di Bonn, che ha una Costituzione provvisoria fino all'unificazione con l'altra Germania, ma vi sono istituti come il nostro in due Lander, ed il Governo del Bund — incontrai Adenauer proprio qui in Campidoglio quando egli presiedeva l'Associazione tedesca-italiana ed io l'italiana-tedesca — ha fatto sapere che segue con interesse il nostro esperimento.

In altri Stati come in Italia, accanto ai Consigli che funzionano nei vari dicasteri o settori di amministrazione, sorsero i consigli del lavoro per i rapporti fra lavoratori e datori del lavoro; ed ovunque — lo ha sottolineato più volte il BIT, ufficio internazionale del lavoro — questi rapporti si sono collegati ed ampliati in quelli dell'economia in generale; economia del lavoro, è il nome del nostro istituto.

Sotto la stessa sigla CE — Consiglio economico, a cui si aggiunge talvolta un N (nazionale) ed un S (superiore) — esistono istituti che non sono identici fra loro. Senza farne una tipologia, basti indicare la Russia, e, con varia gradazione, altri Paesi comunisti, ove il Consiglio economico, sostituendo gestioni di dicasteri, ha piuttosto funzioni di amministrazione e di governo. D'altro lato — prescindendo da residui corporativi della penisola Iberica — stanno nei due paesi anglosassoni a regime presidenziale o di gabinetto organi di consulenza diretta del Capo dello Stato o del Capo del Governo.

In mezzo: una serie, una gamma di istituti, anche con lo stesso nome, che hanno tratti comuni, ed anche gradazioni e scale di profili. Il numero dei componenti, la loro origine e designazione, le funzioni che esercitano. L'ora scomparso Consiglio economico di Weimar era un Parlamento di più che 300 membri; il francese, che è vivo, ne ha più di 150, che pur eletti dalle categorie, sono funzionari e consiglieri di Stato per le materie economiche; ripartiti una volta in più di 20, ora in più di 10 sezioni; che tengono sedute pubbliche sempre quando è aperta l'Assemblea parlamentare. All'estremo opposto il Comitato dei consultori del Presidente

nordamericano; sono tre; anzi uno solo dei tre ha effettivi poteri; ma hanno un largo e scelto personale. In alcuni Paesi i consiglieri economici vengono nominati dal Governo, in altri da categorie e da enti. Due sono le fonti di provenienza, i criteri seguiti; ambedue o uno solo di essi: la rappresentanza di interessi e — come dicono regolamenti esteri — *l'expertise*, la conoscenza tecnica e culturale delle materie di competenza; queste sono piuttosto e più spesso ben vaste. In alcuni Stati è obbligatorio sentire il parere, che ha forma vincolante forse in un solo paese.

Ho abusato della vostra pazienza perché si veda cosa è il CNEL italiano; ha ottanta consiglieri; e vi sono voti perché siano di più; e ricorsi al Consiglio di Stato pel modo in cui è avvenuta la designazione. Le sedute sono sempre segrete, e ciò può contribuire al raccoglimento più sereno del nostro lavoro. Il campo di competenza è vastissimo; ma si sono con la legge introdotti limiti ed esclusioni.

Ciò che importa, lo ha detto il Presidente Zoli, è che con il mio intervento il CNEL fu definito organo ausiliario; non vi è obbligo di richiedere il suo parere; resta l'iniziativa legislativa, ma spetta anche ad un senatore e deputato o a cinquantamila cittadini.

Mentre si preparava la legge sul CNEL sorsero nubi di preoccupazione e di incertezze. Dieci anni fa, quando fu decisa la sua nascita, alla Costituente, vi era un'atmosfera di fiduciosa sicurezza. Tutti volevano che nascesse; erano sicuri del suo avvenire, sia pure con qualche inevitabile dissenso si intendeva — basta rileggere le relazioni Fanfani, Di Vittorio, Mortati — attribuirgli compiti più ampi di quelli che oggi ha. Sembrava riflettersi qui l'impeto — qualche critico ha detto l'enfasi — che travolgeva allora i costituenti. Ma è questo slancio comune, allo spirito concorde della liberazione e della ricostruzione, se l'Italia vive oggi in un quadro di liberi istituti.

La preoccupazione che si è addensata nel decennio è che il CNEL sia un organo inutile, ingombrante e pericoloso; perché potrebbe, se non svuotare, ostacolare e ritardare l'opera del Parlamento e del Governo.

E' una preoccupazione di cui è necessario tener conto,

ma per dissiparla. Guglielmo D'Orange diceva che una punta di pessimismo, purché non distrugga la fede nell'azione, serve di sprone a risultati positivi.

Vi sono voci che ci suggeriscono, se non di essere inerti e di chiuderci in un opaco immobilismo, di fare poco; meno di ciò che ci consente la parola della legge. Non dobbiamo pretendere di far troppo; non abbandonarci ad una vanitosa inflazione di propositi; ma possiamo e dobbiamo adempiere — è nostro diritto e dovere — la funzione che la Costituzione e la legge ci assegnano e ci ordinano di fare.

La nostra preoccupazione è quella di mostrare che possiamo e dobbiamo — ripeto ancora, congiunte, queste due espressioni — essere di "ausilio" — come dice la Costituzione — noi, organo anch'esso costituzionale, ma più modesto, di collaborazione coi due grandi organi del Parlamento e del Governo.

Vi sono per l'attività dello Stato tre momenti: lo studio, la proposta, la decisione. Il CNEL ha una funzione intermedia; non giunge alla decisione, che spetta nelle loro sfere ad altri organi; ma la sua funzione non è meramente di studio; è piuttosto di preparazione; è come un ponte fra i due momenti dell'esame e dell'azione.

Non è e non può essere un'accademia di studi o una terza camera, un doppione del Parlamento e del Governo. Non può essere un'anticamera e neppure una controcamera; deve avere compiti e fisionomia propria; deve essere — ha detto un giornale stamattina — "sede autorevole in cui le categorie produttive possono arrecare un loro specifico contributo"; ma la sua funzione non è fine a se stessa e va considerata in relazione a quella del Parlamento e del Governo.

Esaminare le questioni, sì; ma senza foggare i suoi servizi di statistica e di rilevazione; valersi piuttosto dei dati che enti ed uffici sono tenuti tutti a procurare e fornire al CNEL a sua richiesta; utilizzare, valorizzare questi dati; e non fermarsi a riflessioni generiche; non stendere decine massicce di volumi, che pochissimi leggono; attenersi piuttosto al tipo delle relazioni anglosassoni, sia pure con allegati, ma con poche decine di

pagine, che il pubblico possa conoscere e comprendere; le relazioni del CNEL devono essere conclusioni e proposte; occorrendo, anche disegni articolati di legge; e se non sarà da esagerare in questo metodo bisognerà sempre cercare di concretizzare e puntualizzare proposte, che non possano sfuggire all'attenzione ed alle decisioni del Parlamento e del Governo.

Il CNEL ha modo di non intralciare Parlamento e Governo, ma di offrire loro salde ed utili piattaforme di azione.

Il CNEL può dare utile contributo nel processo, che non sarà di crisi, ma è di movimento del sistema democratico parlamentare, che è per noi condizione di civiltà e dovremmo difendere con la nostra vita. Ferma rimanendo la sovranità popolare e l'esercizio delle attribuzioni che gli vengono per tale via trasmesse, il Parlamento deve adattarsi alla situazione storica che non è più come nel secolo scorso. I rapporti di vita associata si sono moltiplicati cosicché non può più bastare soltanto una diretta legislazione. Non è da arrivare al progetto Beneduce che ammetteva delegazioni ad un consiglio affine al nostro; ma il CNEL, così come è, offrirà in dati casi una base di riflessione e — ripeto — di preparazione, agevolando la funzione parlamentare.

A sua volta pur nei limiti della legge, e ferma restando l'investitura con la fiducia ed il controllo del Parlamento, il Governo non può limitarsi — lo riconoscono ormai tutti i regimi — ad essere potere esecutivo nel senso d'una meccanica applicazione di minuti precetti legislativi che prevedano tutto; deve essere, sempre nei limiti che ho accennato, potere attivo, ed anche qui può e deve essergli utile il CNEL.

Acchè ciò avvenga il CNEL deve dare particolare cura ai suoi primi passi. Si apre davanti a noi una fase che, con le elezioni e le vacanze estive, ci porterà ad autunno; è bene che sia per il CNEL una fase di operoso e silenzioso raccoglimento, direi di prova e di esperimento delle sue capacità e del suo avvenire. Dobbiamo evitare che una ressa ed una rissa di temi, suggeriti talvolta con intenti e colore di parte, impediscano un funzionamento saldo e normale. Il CNEL si occuperà di richieste di pareri che gli siano presentate, in questa fase; ma con-

verrà che cerchi, di accordo col Governo, di cominciare col concentrarsi in alcuni temi che gli diano modo di misurare le sue forze; e siano nel tempo stesso materie che, anche quando non sembrano di attualità e non danno occasione a dibattiti al Parlamento, hanno sostanziale importanza; e si corre il pericolo, trascurandole, di aggravare inconvenienti e mali in corso.

In un primo schema di regolamento interno che il CNEL prenderà oggi stesso in esame si è previsto un suo ordinamento definitivo, ma conviene che intanto, nella fase immediata e sperimentale, si trattino alcuni temi che l'incisivo discorso di Zoli e richieste anche scritte di Ministri e scambi di idee fra membri del CNEL mettono all'ordine del giorno.

Uno di essi è un rovelo ardente; l'attuazione degli articoli della Costituzione sui sindacati. Logicamente, per le loro rappresentanze, avrebbe dovuto essere la premessa o accompagnare la formazione del CNEL. Ai tempi della Costituente vi era l'unità sindacale; ora non più; vi sono dissensi; ma è esigenza, oltretutto giuridica, etico-sociale che il tema sia messo all'ordine del giorno; i rappresentanti di varie correnti, in colloqui con me, lo hanno riconosciuto.

Su altri temi non sarà facile ma non sarà neppure impossibile giungere a linee di convergenza. Vi saranno anche divergenze e potranno essere oggetto di rilievo di minoranza; ma sarà sempre una chiarificazione e si potrà e dovrà — congiungo sempre i due verbi — stabilire punti comuni di direttive e proposte per il bene del Paese.

Ecco tre temi. La previdenza ed assistenza sociale; che è imprescindibile compito; e l'Italia vi ha fatto notevoli passi; ma sussistono inconvenienti e squilibri. Mancano provvedimenti organici che con un'adeguata elasticità ed autonomia di congegni, coordinino la selva attuale di enti — vi sono decine di sigle — ed alcuni di essi sono benemeriti e fecondi; ma vi sono gestioni superflue e pesanti da sfrondare; e bisogna togliere di mezzo abusi; basta pensare al ramo malattie. La cifra che si spende per il complesso di enti previdenziali supera ormai i 1.500 miliardi all'anno; si accresce di centinaia con improvvisati ritocchi;

valica i 2.000 se si tien conto anche di altre forme di assistenza e delle pensioni di Stato. È più che il decimo del reddito nazionale, è più che la metà del bilancio dello Stato. E una rete di enti — un'entite — che ha decine di migliaia di impiegati; ed il loro costo elevato grava sull'esercizio della previdenza. Vi è chi propone senz'altro di abolire questo immane groviglio; e di provvedere direttamente, magari con una sola imposta di Stato su tutti i cittadini; ma come gravare così sul bilancio? E del resto, anche in Inghilterra, dopo il piano Beveridge, si ricorre ora ai contributi degli interessati. Non se ne può fare a meno; è un tema che va affrontato, con avvedimento ma con fermezza, da un punto di vista sistematico, che si adatti alla complessa realtà ed assicuri migliori risultati per gli assistiti. Il CNEL può preparare equilibrate soluzioni.

Altro tema: le case. Va considerata tutta l'edilizia in generale; ma si potrebbe nel suo quadro trattare più propriamente i problemi dell'edilizia popolare, che dà ora luogo anch'essa ad enti e sigle, da non confondere e rimescolare assieme; ma a coordinare; alcuni studiosi tracciano un programma di tre "esse": semplificare, specializzare, standardizzare. Vi sono pur qui inconvenienti, abusi, squilibri; le assegnazioni di alloggi avvengono in più casi a titolo di favore; ed i vari enti raccolgono la loro azione in alcune città (non parliamo di Roma!) e ne trascurano altre. Vi è poi l'esercito delle cooperative edilizie; ed è giusto ed opportuno che i ceti medi siano aiutati con esenzioni fiscali ed aree e crediti a buone condizioni; ma non si può consentire che ricchi e milionari approfittino di cooperative e pseudocooperative, con una forte sovvenzione statale, per avere appartamenti di lusso o farne oggetto di vendita e di speculazione. Anche se non aumentasse l'attuale spesa complessiva, lo Stato potrebbe, regolando meglio i suoi interventi e contributi, andare incontro più efficacemente ai bisogni dei senza tetto, dei non abbienti, che non potrebbero avere dalle imprese private sufficiente e conveniente asilo.

Il Presidente Zoli ha chiesto al CNEL, che ne prende atto, di occuparsi di un tema suggestivo e complesso, che viene

dall'art. 41 della Costituzione; ed egli lo ha impostato come determinazione dei criteri di politica economica per l'incontro e la coordinazione delle attività pubbliche e private. Alla Costituente si è a lungo trattato a tale riguardo dei problemi, come si disse, di orientazione, controllo, direttiva, programma, piano dell'economia nazionale. Si evitò nel testo l'espressione "piano" perché non si prestasse ad interpretazioni eccessive, ma si riconobbe che può essere intesa in senso equilibrato ed elastico; si osservò che, anche senza un vero contenuto economico, una norma di diritto ha qualcosa di piano. Ho avuto occasione di dire che lo spirito umano ha due esigenze perenni — la libertà personale e l'autorità sociale congiunte fra loro nell'ordinamento democratico — due esigenze perenni che trovano la loro coordinazione in forme che variano da tempo a tempo e da luogo a luogo. Oltre e più ancora che nelle linee generali in cui deve essere inquadrato, questo argomento va puntualizzato in dati e materie per soluzioni concrete. Il CNEL cercherà il lavorare così.

E trova che il tema indicato dal Presidente del Consiglio ha nessi con un altro in cui si sono incontrati suggerimenti di Ministri e propositi manifestati da membri del CNEL. Si tratta di riflessi che il Mercato Comune avrà sulla politica economica e sociale dell'Italia, rendendo necessari indirizzi appunto di armonizzazione fra attività privata e pubblica. Anche qui è un orizzonte di problemi e di provvedimenti fra i quali, anche a segnalazione di Ministri, si sono fatti innanzi quelli della qualificazione dell'addestramento professionale, necessario non solo per aumentare la produttività all'interno, ma per le esigenze della circolazione internazionale del lavoro. La qualificazione ed addestramento professionale non si limita al lavoro manuale ma si estende al lavoro anche di dirigenti ed intellettuali. Rappresentanti nel CNEL di prestatori e di datori di lavoro hanno insistito per questo tema; e non si tratta tanto di interventi poco redditizi, come i cantieri di lavoro che sono larvato sussidio a disoccupati e sottoccupati, e danno luogo pur essi ad abusi, quanto di una revisione e di un adattamento da questo punto di vista, della

istruzione. All'ordine del giorno del CNEL dunque, con la assistenza e con la casa, la scuola. Noi in Italia, fra i paesi civili, abbiamo più analfabeti e più laureati che altrove, e la nostra scuola ha uno scarso sviluppo della tecnica, indispensabile nell'età degli sputnik e degli explorers, e più ancora di una politica di pace rivolta ad una maggiore produzione e ad una equa distribuzione. Tema anche questo non semplice: fa qualificazione ed elevazione del lavoro; ma il CNEL, appunto per la sua difficoltà, chiede di potervi contribuire.

Ho finito. Il CNEL comincia oggi i suoi lavori che ho dovuto accettare di dirigere, ed è l'ultimo atto di mia vita. 20 febbraio, la data di oggi, la stessa in cui 40 anni fa, mentre combattevo nel sangue di una dura giornata sul Carso (Nitti lo ricordò alla Costituente) invocai la distensione degli spiriti fra i popoli e dentro i popoli. IL CNEL non è un campo di battaglia; io sono politicamente indipendente; e ciascuno di voi, colleghi, senza rinunciare alle proprie idee, che possono anche essere lievito fecondo di azione, non dimenticherà che vi sono ideali più alti ed interessi comuni della Patria; e che l'Italia può e deve dare buon esempio di sé in questa prova del CNEL.

Che cos'è il CNEL

Il CNEL ai suoi primi vagiti sta curando due studi: sulla storia o meglio preistoria qui in Italia di un istituto che esiste ormai — e lo espone l'altro studio — sotto tutti i cieli, nella maggior parte dei cento Stati indipendenti e sovrani sparsi nei continenti; l'Italia non poteva sottrarsi a questo fenomeno storico, che è oggi un carattere generale di vita associata.

Organi simili — Laski avrebbe detto fratelli cugini — funzionano in paesi a noi vicini tranne nella Germania di Bonn, che ha una Costituzione provvisoria fino all'unificazione con l'altra Germania, ma vi sono istituti come il nostro in due Lander, ed il governo del Bund — incontrai Adenauer anche qui in Campidoglio quando egli presiedeva l'associazione tedesca-italiana ed io l'italiana-tedesca — ha fatto sapere che segue con interesse il nostro esperimento.

Negli altri Stati come l'Italia, accanto ai Consigli che funzionano nei vari dicasteri o settori di amministrazione, sorsero i Consigli dei lavoro per i rapporti fra lavoratori e datori del lavoro; ed ovunque - lo ha sottolineato più volte il BIT, ufficio internazionale del lavoro - questi rapporti si sono collegati ed ampliati in quelli dell'economia in generale; economia e lavoro, è il nome del nostro Istituto.

Sotto la stessa sigla CE — Consiglio Economico, a cui si aggiunge talvolta un N (nazionale) od un S (superiore) — esistono istituti che non sono identici fra loro. Senza farne una tipologia, basti indicare la Russia, e, con varia gradazione, altri paesi comunisti ove il Consiglio economico, sostituendo gestioni di dicasteri, ha piuttosto funzioni di amministrazione e di governo. D'altro lato — prescindendo da residui corporativi della penisola iberica — stanno nei due paesi anglosassoni a regime presidenziale o di gabinetto organi di consulenza diretta del Capo dello Stato e del Capo del Governo.

In mezzo: una serie, una gamma di istituti anche con lo stesso nome, che hanno tratti comuni, ed anche gradazioni e scale di profili. Il numero dei componenti, la loro origine e designazione, le funzioni che esercitano. L'ora

scomparso Consiglio economico di Weimar era un Parlamento di più che 300 membri; il francese, che è attivo, ne ha più di 150, che pur eletti dalle categorie, sono funzionari e consiglieri di Stato per le materie economiche; ripartiti una volta in più di 20, ora in più di 10 sezioni; che tengono sedute pubbliche sempre quando è aperta l'Assemblea parlamentare. All'estremo opposto il Comitato dei Consultori del Presidente nord-americano; sono tre; anzi uno solo dei tre ha effettivi poteri; ma hanno un largo e scelto personale. In alcuni paesi i consiglieri economici vengono nominati dal Governo, in altri da categorie e da enti. Due sono le fonti di provenienza; i criteri seguiti, ambedue o uno solo di essi, la rappresentanza di interessi e — come dicono regolamenti esteri — l'expertise, la conoscenza tecnica e culturale delle materie di competenza, che sono piuttosto e più spesso ben vaste; ed in alcuni Stati il parere è obbligatorio; vincolativo forse in un solo paese.

Il Consiglio nazionale dell' economia e del lavoro italiano ha ottanta consiglieri; e vi sono lagnanze perché siano di più; e ricorsi al Consiglio di Stato pel modo in cui è avvenuta la designazione. Le sedute sono sempre segrete, e ciò può contribuire al raccoglimento più sereno del nostro lavoro. Il campo di competenza è vastissimo; ma si sono con la legge introdotti limiti ed esclusioni.

Ciò che importa è che — con il mio intervento — il CNEL fu definito organo ausiliario; non vi è obbligo di richiedere il suo parere; resta l'iniziativa legislativa, ma spetta anche ad un senatore e deputato o a cinquantamila cittadini.

Mentre si preparava la legge sul CNEL sorsero nubi di preoccupazioni e di incertezze. Dieci anni fa, quando fu decisa la sua nascita, alla Costituente, vi era un'atmosfera di fiduciosa sicurezza. Tutti volevano che nascesse; erano sicuri del suo avvenire, sia pure con qualche inevitabile dissenso si intendeva — basta rileggere le relazioni Fanfani, Di Vittorio, Mortati — attribuirgli compiti più ampi di quelli che oggi ha. Sembrava riflettersi qui l'impeto — qualche critico, ha detto l'enfasi — che travolgeva allora i costituenti. Ma è a questo slancio comune, allo spirito concorde della

liberazione e della ricostruzione se l'Italia vive oggi in un quadro di liberi istituti. La preoccupazione che si è addensata nel decennio è che il CNEL sia un organo inutile, ingombrante e pericoloso; perché potrebbe, se non svuotare, ostacolare e ritardare l'opera del Parlamento e del Governo. È una preoccupazione di cui è necessario tener conto, ma per dissiparla (Guglielmo D'Orange diceva che una punta di pessimismo, purché non distrugga la fede nell'azione, serve di sprone a risultati positivi). Vi sono voci che ci suggeriscono, se non di essere inerti e di chiuderci in un opaco immobilismo, di fare poco; meno di ciò che ci consente la parola della legge. Non dobbiamo pretendere di far troppo; non abbandonandoci ad una vanitosa inflazione di propositi; ma possiamo e dobbiamo adempiere — è nostro diritto e dovere — la funzione che la Costituzione e la legge ci assegnano e ci ordinano di fare. La nostra preoccupazione è quella di mostrare che possiamo e dobbiamo — ripeto ancora, congiunte, queste due espressioni — essere di "ausilio" — come dice la Costituzione — noi, organo anch'esso costituzionale ma più modesto di collaborazione coi due grandi organi del Parlamento e del Governo.

Vi sono per fattività dello Stato tre momenti: lo studio, la proposta, la decisione. Il CNEL ha una funzione intermedia; non giunge alla decisione, che spetta nelle loro sfere ad altri organi; ma la sua funzione non è meramente di studio; è piuttosto di preparazione; è come un ponte fra i due momenti dell'esame e dell'azione. Non è, non può essere un'accademia di studi o una terza Camera, un doppione del Parlamento e del Governo. Non può essere un'anticamera e neppure una controcamera; deve avere compiti e fisionomia propria; deve essere - ha detto un giornale - "sede autorevole in cui le categorie produttive possono arrecare un loro specifico contributo"; ma la sua funzione non è fine a se stessa e va considerata in relazione a quella del Parlamento e del Governo. Esaminare le questioni; sì, ma senza foggiate i suoi servizi di statistica e di rilevazione; valersi piuttosto dei dati che enti ed uffici sono tenuti tutti a procurare e fornire al CNEL a sua richiesta; utilizzare, valorizzare questi dati; e non

fermarsi a riflessioni generiche; non stendere decine massicce di volumi, che pochissimi leggono; attenersi piuttosto al tipo delle relazioni anglosassoni, sia pure con allegati, ma con poche decine di pagine; che il pubblico possa conoscere e comprendere; le relazioni del CNEL devono essere conclusioni e proposte; occorrendo, anche disegni articolati di legge; e se non sarà da esagerare in questo metodo bisognerà sempre cercare di concretizzare e puntualizzare proposte; che non possono sfuggire all'attenzione ed alle decisioni del Parlamento e del Governo. Il CNEL ha modo di non intralciare Parlamento e Governo, ma di offrire loro salde ed utili piattaforme di azione. Il CNEL può dare un modesto ma utile contributo nel processo, che non sarà di crisi, ma è di movimento nel sistema democratico parlamentare, che è per noi condizione di civiltà e dovremmo difendere con la nostra vita. Ferma rimanendo la sovranità popolare e l'esercizio delle attribuzioni che gli vengono per tale via trasmesse, il Parlamento deve adattarsi alla situazione storica che non è più come nel secolo scorso; i rapporti di vita associata si sono moltiplicati cosicché non può più bastare soltanto una diretta legislazione; non è da arrivare al progetto Beneduce che ammetteva delegazioni ad un Consiglio affine ai nostro; ma il CNEL così come è, offrirà in dati casi una base di riflessione, e — ripeto — di preparazione, agevolando la funzione parlamentare.

A sua volta pur nei limiti della legge, e ferma restando l'investitura con la fiducia ed il controllo del Parlamento, il Governo non può limitarsi — lo riconoscono ormai tutti i regimi — ad essere potere esecutivo nel senso d'una meccanica applicazione di minuti precetti legislativi che prevedano tutto; deve essere sempre, nei limiti che ho accennati, potere attivo, ed anche qui può e deve essergli utile il CNEL. Acché ciò avvenga il CNEL deve dare particolare cura ai suoi primi passi. Si apre davanti a noi una fase, che, con le elezioni e le vacanze estive, ci porterà ad autunno; è bene che sia per il CNEL una fase di operoso e silenzioso raccoglimento, direi di prova e di esperimento delle sue capacità e del suo avvenire. Dobbiamo evitare che una ressa ed una rissa di temi, suggeriti talvolta con intenti di parte, impedisca un funzionamento saldo e normale.

Il CNEL si occuperà di richieste di pareri che gli siano presentati, in questa fase, ma converrà che cerchi, d'accordo col Governo, di cominciare col concretarsi in alcuni temi che gli diano modo di misurare le sue forze; e siano nel tempo stesso materie che, anche quando non sembrano di attualità e non danno occasione di dibattiti al Parlamento, hanno sostanziale importanza e si corre il pericolo, trascurandole, di aggravare inconvenienti e mali in corso. In un primo schema di regolamento si è previsto un suo ordinamento definitivo, ma conviene che intanto, nella fase immediata e sperimentale, si trattino alcuni temi che l'incisivo discorso di Zoli e richieste anche scritte di Ministri, e scambi di idee fra membri del CNEL mettono all'ordine del giorno.

Uno di essi è un rovelo ardente: l'attuazione degli articoli della Costituzione sui sindacati. Logicamente, per le loro rappresentanze, avrebbe dovuto essere la premessa o accompagnare la formazione del CNEL. Ai tempi della Costituente vi era l'unità sindacale; ora non più; vi sono dissensi; ma è esigenza, oltreché giuridica etico-sociale, che il tema sia messo all'ordine del giorno: le varie correnti, in colloqui con me, lo hanno riconosciuto. Su altri temi, sui quali non sarà neppur facile ma pur possibile giungere a linee di convergenza, vi saranno anche divergenze e potranno essere oggetto di relazioni di minoranza, ma sarà sempre una chiarificazione e si potrà e dovrà — congiungo sempre i due verbi — stabilire punti comuni di direttive e proposte per il bene del Paese.

Ecco tre temi. La previdenza ed assistenza sociale, che è imprescindibile compito e l'Italia vi ha fatto notevoli passi ma sussistono inconvenienti e squilibri; mancano provvedimenti organici che, con un'adeguata elasticità ed autonomia di congegni, coordinino la selva attuale di enti — vi sono decine di sigle — ed alcuni di essi sono benemeriti e fecondi ma vi sono gestioni superflue e pesanti da sfrondare e bisogna togliere di mezzo abusi, basta pensare al ramo malattie. La cifra che si spende per il complesso di enti previdenziali supera ormai i 1.500 miliardi all'anno, si accresce di centinaia con improvvisati ritocchi, valica i 2.000 se si tien conto anche di altre forme di assistenza e delle

pensioni di Stato. È più che il decimo del reddito nazionale e più che la metà del bilancio dello Stato. È una rete di enti — un'entità — che ha decine di migliaia di impiegati; ed il suo costo elevato grava sull'esercizio della previdenza. Vi è chi propone senz'altro di abolire questo immane groviglio e di provvedere direttamente, magari con una sola imposta di Stato su tutti i cittadini; ma come gravare così sul bilancio e del resto, anche Inghilterra, dopo il piano Beveridge ricorre ora ai contributi degli interessati, non se ne può fare a meno; è un tema che va affrontato, con avvedimento ma con fermezza, da un punto di vista sistematico, che si adatti alla complessa realtà ed assicuri migliori risultati per gli assistiti. Il CNEL può preparare equilibrate soluzioni.

Altro tema: le case. Va considerata tutta l'edilizia in generale; ma si potrebbe nel suo quadro trattare più propriamente i problemi dell'edilizia popolare, che dà ora luogo anch'essa ad enti e sigle, da non confondere e rimescolare assieme ma da coordinare; alcuni studiosi tracciano un programma di tre "esse": semplificare, specializzare, standardizzare. Vi sono pur qui inconvenienti, abusi, squilibri; le assegnazioni di alloggi avvengono in più casi a titolo di favore ed i vari enti raccolgono la loro azione in alcune città (non parliamo di Roma!) e ne trascurano altre. Vi è poi l'esercito delle cooperative edilizie ed è giusto ed opportuno che i ceti medi siano aiutati con esenzioni fiscali ed aree e crediti a buone condizioni, ma non si può consentire che ricchi e milionari approfittino di cooperative e pseudocooperative, col concorso statale del 50% per avere appartamenti di lusso o farne oggetto di vendita e di speculazione. Anche se non aumentasse l'attuale spesa complessiva, lo Stato potrebbe, regolando meglio i suoi interventi e contributi, andare incontro più efficacemente ai bisogni dei senza tetto, dei non abbienti, che non potrebbero avere dalle imprese private sufficiente e conveniente asilo.

Il Presidente Zoli ha chiesto al CNEL, che ne prende atto, di occuparsi di un tema suggestivo e complesso, che viene dall'articolo 41 della Costituzione; ed egli lo ha impostato come determinazione dei criteri di politica economica per l'incontro e la coordinazione delle attività pubbliche e private.

Alla Costituente si è a lungo trattato a tale riguardo dei problemi, comesidisse, di orientazione, controllo, direttiva, programma, piano dell'economia nazionale. Si evitò nel testo l'espressione "piano" perché non si prestasse ad interpretazioni eccessive, ma si riconobbe che può essere intesa in senso equilibrato ed elastico; si osservò che, anche senza un vero contenuto economico, una norma di diritto ha qualcosa di piano. Ho avuto occasione di dire che lo spirito umano ha due esigenze perenni — la libertà personale e l'autorità sociale congiunte fra loro dall'ordinamento democratico — due esigenze perenni che trovano la loro coordinazione in forme che variano da tempo a tempo e da luogo a luogo. Più ancora che nelle linee generali in cui deve essere inquadrato, questo argomento va puntualizzato in dati e materie per soluzioni concrete. Il CNEL cercherà di lavorare così.

E trovo che il tema indicato dal Presidente del Consiglio ha nesso con un altro in cui si sono incontrati suggerimenti di ministri e propositi manifestati da membri del CNEL. Si tratta dei riflessi che il Mercato Comune avrà sulla politica economica e sociale dell'Italia, rendendo, necessari indirizzi appunto di armonizzazione fra attività privata e pubblica. Anche qui è un orizzonte di problemi e di provvedimenti, fra i quali, anche a segnalazione di ministri, si sono fatti innanzi quelli della qualificazione e dell'addestramento professionale, necessari non solo per aumentare la produttività all'interno, ma per le esigenze della circolazione internazionale del lavoro. La qualificazione ed addestramento professionale non si limita al lavoro manuale ma si estende al lavoro anche di dirigenti ed intellettuali. Rappresentanti nel CNEL di prestatori e di datori di lavoro hanno insistito per questo tema; e non si tratta tanto di interventi poco redditizi, come i cantieri di lavoro che sono larvato sussidio a disoccupati e sottoccupati, e danno luogo pur essi ad abusi, quanto di una revisione e di un adattamento da questo punto di vista, della istruzione. All'ordine del giorno il CNEL mette, assieme alla assistenza ed alla casa, la scuola. Noi in Italia, fra i paesi civili, abbiamo più analfabeti e più laureati che altrove, e la nostra scuola ha uno scarso svi-

luppo della tecnica, indispensabile nell'età degli sputnik e degli explorer, e più ancora di una politica di pace rivolta ad una maggiore produzione ed a una equa distribuzione. Tema anche questo non semplice, la qualificazione ed elevazione del lavoro; ma il CNEL, appunto per la sua difficoltà, chiede di potervi contribuire.

Il CNEL e la funzione legislativa

La "Rassegna parlamentare, rivista di studi costituzionali e di documentazione legislativa" apre una rubrica sull'attività del CNEL; che non è organo legislativo, ma ha funzioni consultive ed ausiliarie del Parlamento, come iniziativa e collaborazione legislativa.

La legislazione è funzione tipo del Parlamento, non con criteri rigidi; legge è un settore di norme, legislazione di normazione; ed a questo mondo di norme ve ne sono molte, e si spostano da tempo a tempo e da luogo a luogo i loro confini.

La legge non è, come contenuto, esclusiva assoluta del Parlamento; anche se al Parlamento, come più diretta espressione del popolo, spetta fissare le linee ed il quadro delle norme fondamentali. Vi sono teorici che sostengono, e non è eresia dogmatica, che la legge è forma piuttosto che contenuto.

Né del resto è — se pure la maggiore — l'unica funzione del Parlamento; il quale non è soltanto potere legislativo. Fra parentesi va riveduto, fra tanti concetti, anche quello di potere; parola che si può addire ad organo come a funzione; ed i poteri sono in sostanza più dei tre classici; e sono distribuiti e commisti fra loro in modi diversi che nella dottrina tradizionale. Il Parlamento, oltre al potere funzione di legiferare, ha quello di nominare o almeno di legittimare il Governo. Mi riferisco qui sempre al regime storico nel quale viviamo o, meglio, che noi viviamo.

Legiferare, formulare le norme fondamentali, è prerogativa del Parlamento; ed è compito che ha priorità sugli altri; deliberare e decidere per potere agire e prima di agire.

Anche l'atto legislativo è atto; ma la qualifica di attivo si adatta più propriamente al Governo; nel senso più ampio che comprende anche l'amministrazione; ed è chiamato potere esecutivo. Ma è meglio qualificarlo come potere attivo; perché non si rinserra nelle minute pieghe dell'esecuzione ed applicazione meccanica delle norme legislative. Ha sfere proprie di azione e di iniziativa. Né può ad ogni modo sfuggire: in sostanza ciò che più importa nella vita è

l'azione, anche se condizionata alla decisione, e questa alle norme.

Il Governo è investito dei suoi poteri dal voto e dalla fiducia del Parlamento; ma dà impulso ed indirizzo ai lavori parlamentari; è spiccatamente sua l'iniziativa legislativa (che in più Stati non è consentita ai membri del Parlamento); e, sia pure modificata e soggetta ai voti dell'Assemblea, la formulazione delle leggi è principalmente sua, del Governo; anche se la decisione appartiene al Parlamento.

L'atto legislativo — se si vuol chiamarlo così — è un complesso di atti che si incentrano nel Parlamento, e non hanno valore senza la sua approvazione; (il nostro regime è designato quale parlamentare, e non governativo). Ma l'intervento (decisivo) del Parlamento si può considerare intermedio tra una fase preliminare di predisposizione e preparazione della legge, ed una successiva di attuazione ed applicazione della legge stessa.

Nell'una e nell'altra fase — nell'ultima quasi per definizione — si svolge, con il controllo (indiretto e fiduciario) del Parlamento l'azione del Governo. Vi partecipano altresì, non allo stesso livello, — piuttosto per ausilio e collaborazione — altri organi dello Stato. Ed è qui che si presentano le funzioni del CNEL; che non vanno sopravvalutate ed inflatte, sino a volerne fare un doppione del Parlamento né del Governo; ma debbono essere riconosciute e svolte nello spirito e per la efficienza stessa del sistema democratico parlamentare.

I compiti del CNEL si possono per Costituzione ridurre a questi: dar parere a richiesta del Parlamento; a richiesta del Governo; presentare di sua iniziativa osservazioni e proposte ed anche schemi e disegni di legge in materie di economia e lavoro; condurre per proprio conto indagini e studi in tali materie.

La collaborazione quale organo consultivo del Parlamento si esercita di fatto non solamente quando è il Parlamento che domanda direttamente parere, ma quando il CNEL si pronuncia a richiesta del Governo o di sua iniziativa su proposte e disegni di legge presentati o da presentare poi al Parlamento. Gli studi e le indagini condotte di propria iniziativa (ma può esserne richiesto dal Parlamento) non sono per se stesse

inchieste ed atti parlamentari ma offrono e sono in grado di dare al Parlamento materiali e suggerimenti per lavoro legislativo.

Nella copiosa serie di qualificazioni che vengono nella dottrina attribuite al CNEL, si discute se sia non vero e proprio organo costituzionale, ma di primo o secondo grado, o di rilevanza costituzionale. Non è organo parlamentare; né paraparlamentare; non può pretendere, e non pretende, di essere un terzo ramo o un doppione o un sostituto del Parlamento; è organo ausiliario e consultivo, direttamente o indirettamente, anche del Parlamento.

Il compito di collaborazione legislativa si può, in base alla Costituzione, spingere sino all'iniziativa legislativa, con la presentazione al Parlamento, per tramite del Governo, di disegni articolati di legge. E' una facoltà, una caratteristica, che il CNEL quasi solo possiede fra i CE., Consigli economici e sociali e del lavoro che esistono e funzionano nella maggior parte degli Stati in questo momento storico. In pochissimi è, in via d'eccezione, stabilito l'obbligo di sentire in dati casi il parere dei CE In Italiano; la Costituzione l'avrebbe consentito; ma quando si fece la legge ordinaria per il funzionamento del CNEL prevalse la preoccupazione che l'attesa del parere obbligatorio poteva ritardare l'andamento dei lavori parlamentari. Resta fermo, e la legge conferma, che il Parlamento (anzi una Camera e perfino una sua Commissione) può chiedere direttamente parere al CNEL; ciò che non avviene in altri paesi, come in Francia, dove la Costituzione De Gaulle della 5° Repubblica non contempla ed anzi sembra vietare richieste che siano da parte del Governo. Resta pur fermo per il CNEL la facoltà di iniziativa; ed è, come si riconosce all'estero, qualcosa che pone l'Istituto italiano, fu scritto, "all'avanguardia degli altri sparsi nel mondo".

Il CNEL ha iniziato i suoi lavori con studi ed indagini su vasti temi — alcuni forse troppo vasti — che gli vennero impostati dal Governo nel momento stesso del suo insediamento. Continua in questa via per mezzo di Commissioni *ad hoc*. Ma non intende che il suo lavoro si riduca a ricerche ed inchieste e proposizioni generiche e teoretiche. Tende a mete concrete; per avviare a conclusione; pronunciandosi su proposte e disegni di legge da

presentare o già presentate alle Camere; o formulando per suo conto schemi di disegni di legge.

Ha già dato cinque pareri — ed altri sono in corso — su determinati disegni che gli vennero sottoposti dal Governo; e su due proposte di legge che erano già presentate da deputati alla Camera, la quale si è valsa e si sta valendo della collaborazione del CNEL.

Criterio costante cui il CNEL intende attenersi è di non apporre ritardi ai termini, spesso assai brevi, che gli sono fissati nella richiesta di parere; ma cerca sempre di inserire i casi ed i problemi particolari nel quadro organico delle norme per i settori base dell'economia e del lavoro. Ha avuto occasione di tracciare linee per un'esigenza di coordinamento fra provvedimenti e varie amministrazioni.

Sta esercitando la facoltà che gli spetta di esprimere senza richiesta pareri su disegni e proposte di legge che si trovano davanti alle Camere. E non esiterà nell'altra facoltà che gli spetta di formulare schemi di legge, d'iniziativa propria, per la revisione e la riforma di ammassi di norme, annidate e talora disordinate in numerose leggi, con centinaia e migliaia di articoli, per gruppi di materie che rientrano nella competenza — economia e lavoro — del CNEL.

Così fa per alcuni degli argomenti che gli vennero inizialmente indicati dal Governo: la previdenza ed assistenza sociale e l'edilizia popolare. Di sua iniziativa conduce studi ed indagini per un altro campo di attività e di norme, che ha bisogno di essere ripreso e regolato adeguatamente nei suoi vari rami; distinti e coordinati nella cooperazione integrale.

Per esigenze constatate in più occasioni, durante i suoi lavori il CNEL ha ritenuto di rivolgere invito agli altri Consigli economici e sociali e del lavoro — li abbiamo chiamati i nostri fratelli cugini — che esistono e funzionano nei paesi della piccola Europa. Il proposito non è di promuovere un ente sovrapposto che tolga o riduca l'autonomia dei Consigli nazionali; ma di agevolare intese e collaborazioni per l'esercizio, anche nei rapporti internazionali delle funzioni di consulenza del Governo e del Parlamento.

Quando si tenga presente ciò che già fanno organi simili in altri paesi, non si potrà dire che i lavori in corso ed il programma del CNEL siano troppo diffusi e vaghi. Criteri direttivi per ogni problema sono insieme il sistema e la concretezza: collocare ogni tema nell'inscindibile quadro generale, ma per giungere, se è possibile, ai provvedimenti ed all'azione.

Quali sono i principi, i metodi, le forme da adottare per gli schemi di norme e di disegni di legge cui attende, e deve attendere il CNEL?

Si è tenuto presente che di fatto, in Italia ed in altri paesi, ha applicazione un sistema che — anche senza il nome, che può sollevar dubbi, di legge quadro, di legge programma, o addirittura di delega legislativa — consiste in sostanza in questo: la congerie di leggi e leggine, i troppi articoli che, pur con efficiente elasticità, dovrebbero convergere nella tematica delle norme, vanno sottoposti a revisione e riforma; cercando di fissare i punti essenziali, i cardini di norme fondamentali — da formulare possibilmente in poche decine di articoli — nei limiti delle quali e per attuare le quali verranno poi emanate le norme complementari; non più con legge formale, ma con atto del Capo dello Stato, su proposta del Governo, sentito il CNEL ed una Commissione di senatori e di deputati designati dalle Assemblee. Non sarà una delega in bianco; vi saranno i binari e le bandiere della legge organica; e si potrà ammettere che, a richiesta di un quorum di membri delle Camere ed a maggioranza assoluta di voti, il Parlamento possa richiedere su dati punti la revisione delle norme fondamentali ed, ove occorra, procedervi direttamente.

Può sembrare una rivoluzione legislativa; e non lo è; sono già in atto, anche velatamente, procedimenti di tal genere. È in sostanza un'esigenza storica che si fa sentire; proprio per mantener salde le funzioni legislative ed essenziali del Parlamento; e per salvare da deformazioni ed insidie il regime democratico parlamentare che deve essere la caratteristica dello Stato moderno. Bisogna riconoscere che l'impressionante intensificazione e moltiplicazione dei rapporti di vita consociata, in confronto a ciò che avveniva

nei secoli scorsi, non consente più che tali rapporti siano tutti regolati da leggi formali emanate dal Parlamento. Continuando con vecchi metodi, si acuirebbero le difficoltà di provvedere prontamente ed adeguatamente, con la legislazione ordinaria, ai bisogni comuni della convivenza sociale. Si ha quello che fu detto un marasma di leggi; che lascia tuttavia, non essendo possibile preveder tutto in tal modo, estese lacune ed incertezze; e d'altra parte si costringono i poteri attivi dello Stato a ricorrere ad espedienti ed atti che, non legittimati da norme esplicite, non sono più quelli dello Stato di diritto; si apre il varco a situazioni che mettono in pericolo i regimi democratici e parlamentari. Per salvaguardare questi regimi, è indispensabile, fra l'altro, che il Parlamento concentri la sua legislazione ordinaria sulle linee essenziali; ed instauri nel tempo stesso un efficace controllo, che può giungere fino alla rimozione della fiducia, sulle norme complementari emanate dal Governo. Non è facile trovare le migliori soluzioni; ma — se si riuscirà a dar corso, con l'ausilio del CNEL, ad avveduti adattamenti della legislazione — sarà un servizio reso al Paese.

Note di "Scritti e discorsi (1947-1959)"

- ¹ Edoardo Clerici, Costituente e deputato I Legislatura; gruppo DC.
- ² Grava Carlo, senatore I Legislatura e successive; gruppo DC
- ³ Lussi Emilio Costituente gruppo Autonomista; senatore gruppo Democratico di Sinistra poi PSI
- ⁴ Morandi Rodolfo, Costituente e senatore gruppo PSI
- ⁵ Giua Michele, Costituente e senatore gruppo PSI
- ⁶ Bitossi Renato, Costituente e gruppo PCI
- ⁷ Giardina Camillo, senatore gruppo DC
- ⁸ Einaudi Luigi (1874-1961), liberale, economista, senatore del Regno dal 1919, dal 1945 al 1948 Governatore della Banca d'Italia. Costituente per l'Unione Democratica Nazionale, senatore, dal 1947 al 1948 Vice Presidente del Consiglio e Ministro del Bilancio; l'11 maggio 1948 è eletto primo Presidente della Repubblica.
- ⁹ Ruffini Francesco (1863-1934), nel 1931 fu uno dei pochi professori universitari che rifiutarono il giuramento al regime e per questo venne dimesso dalla cattedra. senatore dal 1914, Ministro della Pubblica Istruzione (1916/17) liberale
- ¹⁰ Abbiate Mario, senatore gruppo Misto.
- ¹¹ Terracini Umberto, già Presidente dell'Assemblea Costituente, senatore gruppo PCI
- ¹² Tosato Egidio, Costituente e deputato gruppo DC
- ¹³ Grieco Ruggero, Costituente e senatore gruppo PCI

¹⁴ Bertone Giovanni Battista, Costituente e senatore DC

¹⁵ Corbino Epicarpo, Costituente e deputato gruppo PLI

¹⁶ Quintieri Adolfo, Costituente e deputato gruppo DC

¹⁷ Condorelli Orazio, Costituente e senatore gruppo PNM

¹⁸ Lucifero d'Aprigliano Roberto, Costituente Blocco Nazionale della Libertà e senatore gruppo PLI e deputato PNM

¹⁹ Tosatti Quinto, senatore gruppo DC

²⁰ Casati Alessandro, senatore PLI

²¹ Reale Vito, Costituente gruppo Unione Democratica Nazionale e senatore gruppo Misto

²² Boeri Giovan Battista, senatore gruppo PRI

²³ Bosco Lucarelli Gianbattista, Costituente, senatore e deputato gruppo DC

²⁴ Zotta Mario, Costituente e senatore gruppo DC

²⁵ Marconcini Federico, senatore gruppo DC

²⁶ Rizzo Domenico, senatore gruppo PSI

²⁷ Rubinacci Leopoldo, senatore, Ministro del Lavoro

²⁸ Carmagnola Luigi, Costituente gruppo PSI e senatore Unità Socialista

Meuccio Ruini - Saggi

PER UN MOVIMENTO RADICALE-SOCIALISTA (1906)

L'orientazione radicale-socialista

La tendenza radicale-socialista risponde ad uno stato psicologico molto diffuso nel nostro ambiente.

Molti dei borghesi che militano nella fila socialiste si sentono a disagio. I più sinceri lo confessano. Bisogna che per guidare i proletari cerchino di farsi un'anima proletaria, cioè di spogliarsi dell'anima propria. Molti che stanno ancora nei partiti borghesi anelano a forme nuove. Ma quali? Non ne trovano una rispondente al loro stato; e restano al di là della barriera.

Attrazione reciproca: eguale disagio. I così detti ceti intellettuali (professionisti, insegnanti, impiegati, ecc.) sentono specialmente l'irrequieta necessità di una orientazione nuova. Si sono staccati dalle classi borghesi, non ne sono più i sostenitori stipendiati. Hanno anche sorpassato il generico intruglio democratico che nega in un ottimismo legalitario ogni attrito sociale. Ma non possono mescolarsi con le falangi socialiste, a meno di alterare il carattere genuino di queste. Gli interessi dei ceti medi non coincidono con quelli del proletariato; non trovano espressione nell'atteggiamento socialista.

La cultura poi, se ha acquisito irrevocabilmente alcuni punti del pensiero marxista, non può acquietarsi nella secca meccanicità d'un moto necessario ad una meta predestinata, e si divincola dai ceppi di un economicismo esclusivo.

Si sente il bisogno di una orientazione nuova. E' la radicale-socialista?

Questa può intendersi in vari modi. Come un accordo in terreno comune di due partiti distinti; i socialisti e i radicali fanno un po' di cammino assieme, salvo fermarsi i secondi ad una stazione più vicina. Il *Grenzland* dei due partiti. Il radicalesimo

come partito minimo del socialismo. Sembra che di questo genere sia l'Associazione radicale-socialista fondata testé a Milano.

E un criterio di contatto esterno, formale. Non scaturisce una unità nuova, in cui il bisogno psicologico (che ho accennato) si possa acquietare. Come pure non vien fuori una vivente unità dal criterio, che ricorre in bocca di molti, di adottare i principi *politici* del radicalismo e quelli *economici* del socialismo, quasi si trattasse di due linee staccate d'azione e di due segmenti diversi di vita, e non già, come dev'esser nel fatto, di una correlazione intima e di una continuità sostanziale.

Altra concezione è quella che si ha in Francia, e che corrisponde ad un partito solido, forse il più solido, della repubblica vicina. Cioè il partito delle classi piccolo-borghesi, della piccola proprietà, dei ceti medi.

Non è ancora questo il modo in cui io intendo la tendenza radicale-socialista. o, meglio, bisogna completare il punto di vista francese. Il radicale-socialista non può essere un partito di classe. Se no, sarebbe un'applicazione pura e semplice del metodo socialista ad una classe diversa dal proletariato.

Invece il pensiero radicale-socialista è autonomo, ha una ragione da sé.

Riconosce, è vero, il capo saldo dell'idea socialista, cioè la lotta di classe, come fatto osservato, innegabile, insopprimibile. E si differenzia pertanto dai partiti borghesi, genericamente democratici, o conservatori; che chiudono anche oggi l'occhio davanti al fatto e lo negano o combattono, o almeno non lo assumono come strumento d'azione.

Ma i radicali-socialisti *rivedono* la teorica della lotta di classe, quale è propria del socialismo. E danno speciale importanza a ciò: che accanto e insieme alla lotta, v'è qual cosa d'altro, già imperfettamente intraveduto dai socialisti riformisti col concetto di collaborazione di classe. Oltre l'antagonismo delle due grandi classi borghese e proletaria vi sono punti d'accordo e di compenetrazione. La teorica esclusiva della lotta di classe non basta a spiegare la storia. Rivive un elemento — il vitale — della vecchia concezione democratica, vale a dire la possibilità di

un'azione e di una giustizia superiore alle classi. Non in quanto ne prescinda, ma in quanto ne risulti. Salta dunque fuori, di nuovo, il feticcio (tanto deriso dai marxisti puri) dello Stato neutro, imparziale fra lo classi? dello Stato di diritto? Ebbene sì. Ma bisogna intendersi. Sotto il vecchio idealismo dello Stato di diritto, del socialismo di Stato, della democrazia generica che i partiti borghesi hanno contrapposto alla lotta di classe, v'era uno spirito di reazione, uno strumento di resistenza anti-proletaria. Qui tutt' altro. Bisogna (anche attenendosi ad un punto di vista puramente socialista) ammettere che, man mano che il socialismo diviene e conquista la società, l'opposizione d'interessi si attenua; e la lotta marxista di classe mira in definitiva ad annullare le classi nel futuro assetto sociale. Ed allora la concezione dello Stato imparziale, se formalmente può anche somigliare alla vecchia della borghesia, diventa nel suo contenuto sostanziale una cosa ben diversa. Tra una forma e l'altra è passato di mezzo un secolo di storia, ed in questo il socialismo.

“I radicali-socialisti si elevano al di sopra della pura teoria della lotta di classe, integrandola con quell'elemento vitale del principio democratico che è la giustizia per tutte le classi”.

Potrebbe dirsi che i radicali-socialisti *anticipino*, in questo senso, la società futura del socialismo. Quell'accordo che allora (dicono i socialisti) vi sarà per tutta la vita, i radicali-socialisti cercano attuarlo per quei punti nei quali è ora possibile.

E per far ciò escono dall'organizzazione della classe proletaria. Qui è il *punctum differentiae* coi socialisti riformisti; che vogliono riforme, accordi, conciliazione, ma intendono però sempre essere il partito del proletariato e rappresentarne unicamente gli interessi. Anche i più acuti spiriti dell'estrema destra, che han superato la chimera integralista, provano paura di *perder le masse* e non poter più come Anteo trar forze dal loro contatto. Quando arrivano a ventilar il distacco dagli altri atteggiamenti socialisti, pensano però di rimanere entro i cancelli della classe: partito di classe sempre. Come una cellula, in cui il processo di separazione riesca a far due nuclei entro una membrana sola; non due unità.

È questa posizione dei riformisti la meglio adatta ed è

sufficiente a promuovere le riforme?

Le esigenze di una ben intesa divisione di lavoro consentono ad un partito solo di far bene due mestieri: organizzare e rappresentare il proletariato e fare le riforme?

C'è una favoletta esopea del cane e di due lepri. I risultati dell'azione socialista non sono lieti in Italia. Mentre da una faccia il socialismo — Giano bifronte — è riuscito ad organizzare principalmente maestri, commessi di negozio, postali telegrafici (un po' di tutto tranne la gran massa dei proletari autentici ancora generalmente sommessi all'ignoranza clericalesca o all'antico sedimento dello spirito anarcoide) dall'altra faccia — quella delle riforme — ha spigolato una ben povera messe.

Intendiamoci: i socialisti sono stati piuttosto costretti, ed hanno fatto benissimo, ad accentuare la loro funzione riformatrice, visto che nessun altro partito se ne prendeva cura. La partecipazione del proletariato alle riforme è necessaria, non solo come determinante storica, ma come proposito cosciente ed attività diretta per educare e preparare la classe. Ma partecipare e collaborare alle riforme non vuol dire *farle*. Come non si può contare unicamente sull'effetto della pressione esterna esercitata sulla borghesia resistente, non si può contare neppure sulla sola opera riformatrice dei socialisti, esposti a tutte le ostilità diffidenti dei conservatori, e legati alla catena di ferro delle intemperanze sindacali pronte ai sospetti ed alle sconfessioni.

Bisogna andare più in là della posizione socialista riformista. Per far la vera collaborazione di classe, per conquistare la linea di conciliazione, storicamente possibile in qualche punto, tra borghesi e proletari, bisogna occupare anche una posizione al di fuori dei proletari.

“La funzione sociale di penetrazione ed accordo ha bisogno di organi — forze che non siano i contendenti”. Se la storia è il mercato delle classi, ci vogliono, oltre i contraenti, anche i mediatori.

Di qui la base di un'azione radico-socialista. Star fuori delle estreme classi contendenti, non significa poi essere

avulsi dalla vita concreta, essere un comitato d'affari, un ceto di *politicians*, una classe meramente politica. Io credo che la linea della penetrazione oggidì possibile coincida, come fatto sociale, con gli interessi di quegli strati medi, meglio imbevuti di intellettualità, di cui s'è parlato prima.

“L'orientazione radicale-socialista, senza essere un partito di classe trova naturalmente le sue basi spontanee e più diffuse in determinati ceti sociali (classi medie)”.

Noi professionisti, noi impiegati, noi studiosi abbiamo sempre avuto il compito di spiritualizzare, di dirigere, di governare la società. Vuol dire che cento anni fa eravamo i servitori, i rappresentanti, i portatori degli interessi delle classi dominanti che ci pagavano e tiravano per i fili. Ora, per fortuna, il moto socialista ci ha liberato dalla soggezione; tra le due grandi forze in contrasto abbiamo ripresa una nostra individualità; siamo noi; possiamo governare non più in servizio dei borghesi, ma per conto anche delle energie proletarie che vediamo con pienissima simpatia invadere lo Stato; e così facendo (per quanto è possibile) la penetrazione, tacciamo il nostro interesse e manteniamo la nostra nuova dignità di posizione.

Non si confonda tutto ciò con il “giusto mezzo” che torna nelle epoche di reazione larvata, e nell'angustia del suo spirito piccolo-borghese poggia sulla possidenza frazionata del fondo. La nuova orientazione radicale-socialista non può valersi, in primissimo luogo, che degli elementi più intellettuali, in ispecie dei professionisti. È una minoranza (la quale professa e vive della cultura) che assume non per conto di una classe sola, ma di tutte, il governo della società. Un neomandarismo? Nient'affatto, se mandarismo significa cristallizzazione e conservazione. Che anzi gli elementi cui il radical-socialismo si rivolge sono mobili e vivaci e rinnovatori della vita sociale. Una nuova aristocrazia? Sono ben note le “teorie delle aristocrazie” di Mosca e di Pareto: profondamente contrario al loro spirito borghese ho però sempre creduto che il maneggio del potere, il dominio politico spetti in ogni epoca storica ad elementi tecnicizzati, a *specialisti del governo*. E, nel

momento odierno, tra i due contendenti (borghesia e proletariato) i radicali-socialisti, che si trovano un po' a cavalcioni, possono, tagliandosi e fabbricandosi un corpo di aderenze nei ceti medi, assumere davvero la posizione prevalente.

Posizione che non è freno conservatore, come non è mera ripercussione socialista. Il punto di partenza del radico-socialismo è il bisogno di trasformazione. Non è proprio una critica razionalistica dell'assetto vigente, come nel sistema di Marx. L'epoca della critica nella filosofia e nella vita comincia a tramontare. È piuttosto una manifestazione elementare, spontanea, naturale di esistenza, la *Wille zur Macht* (aspirazione a poter agire), è l'azione come condizione di vita, - l'impulso sostituito alla critica -, che induce i radicali socialisti nella via della trasformazione. Comunque sia, il radico-socialismo coincide col socialismo nel voler *rinnovare la società*.

Dal socialismo dissente, in quanto che non crede legittimo prestabilire, fin da ora, alla trasformazione sociale una meta definita. La forma-mentis nostra repugna dalla teologia del marxismo, a ogni previsione fatalistica della storia. I proletari di cui il socialismo vero si compone, hanno bisogno della fede in un punto determinato d'arrivo; della certezza di un ideale raggiungibile. I radicali-socialisti hanno superato questo bisogno; possono benissimo permettersi il lusso di essere scettici e di considerare le fedi e le certezze come buone per gli altri.

Essi non formulano mai principi assoluti e tengono conto delle condizioni speciali di ogni ambiente e momento storico. In questo sono *radicali*. I radicali dovrebbero essere gli sperimentalisti della politica. Waldeck Rousseau ha detto che "il principio del radicalismo è la negazione di ogni principio assoluto e la schietta fedeltà al metodo positivo".

In realtà quello che oggi si chiama partito radicale non ha saputo assumere mai la sua funzione naturale. Si è perduto per anni ed anni nelle sfibranti discussioni pregiudizialiste sulle forme di governo, ed, ora che col fatto ha risolto il problema, non è riuscito ad acquistarsi un contenuto di azione economica e sociale. È rimasto una comoda formula politica di

confine; ma non comprende che, senza un atteggiamento di sostanziali riforme, la speciale posizione radicale di fronte alle forme politiche diventa uno spasimo logico ed una pratica impotenza. L'agnosticismo amonarchico, la pregiudiziale alla pregiudiziale repubblicana si può giustificare solo in quanto è il mezzo migliore per attuare un programma di riforme positive. Senza questo, diventa una posizione degna del somaro di Buridano; o del Marchese Colombi che tra il si ed il no era di parere contrario. Quando invece si provasse a camminare avanti in una graduale conquista di riforme economiche, allora la posizione né carne né pesce dei radicali di rispetto alle istituzioni, la castrazione voluta del pensiero che rimanda il giudizio su un fatto esistente, la astensione che sembra indecisione, tutto ciò perderebbe il lato antipatico e sospetto; e se ne potrebbe benissimo illuminare la legittimità teorica e la benefica influenza pratica.

“L'amonarchismo radicale si può spiegare soltanto perché è una condizione speciale e privilegiata per agire nel campo sociale”.

Ho detto (e nessuno potrà contraddirmi) che il partito radicale d'oggi in siffatto campo non è entrato affatto; almeno come partito, a prescindere da lodevoli eccezioni personali.

Anche però se avesse assunta la sua funzione naturale di propugnatore e sperimentatore di riforme economico-sociali, il radicalismo lascerebbe tuttavia il posto, e farebbe ugualmente sentire il bisogno di una speciale orientazione radicale-socialista.

Poiché il radicalismo è un metodo piuttosto che un partito. Vi coesistono e possono coesistere individualisti e socialisti, liberisti ed interventzionisti, borghesi e proletari, purché concordino nel proposito immediato che il partito, momento per momento, si propone. È il partito del caso per caso, ed unisce gente che si dividerà alla prima svolta. È da ricordare che qualche anno fa, quando vollero affacciarsi con nerbo di pensiero alla ribalta dei partiti, i radicali incaricarono Sacchi di formulare il programma politico e Pantaleoni quello economico del partito radicale, come se fossero pezzi da comprare in botteghe separate e poi incollare insieme.

Ecco ciò che, secondo me, costituisce la insufficienza

del mero radicalismo. La sperimentality del caso per caso non conduce a risultati sensibili ed efficaci. I radicali socialisti in quanto si ispirano al relativismo delle condizioni ambientali come norma d'azione, e si muovono senza alcun preconetto finalistico, possono pur essi chiamarsi sperimentali. Mi sanno anche che non si può sperimentare alla cieca, che occorrono dei criteri direttivi di sperimentazione, che metodo deve essere una via chiara e dritta, non un viluppo dedalico di vicoletti sperduti.

La formula "sperimentare" è forse per essi troppo fredda e razionalistica. Non stanno fermi a subire i fatti, non vi si adattano come molti dei buoni fratelli radicali; ma si muovono, provocano i fatti, cercano dominarli, li fabbricano essi. Hanno squisito il senso dell'aspettazione, purificato da ogni previsione assoluta. Non ammettono una *meta fissa*, ma vogliono e seguono e creano una tendenza.

Ciò li accosta ai socialisti. Come questi, riconoscono che tutta la vita moderna è percorsa ed animata da un senso di crescente socializzazione; dall'intensificarsi del principio di socialità nell'ordine economico, giuridico, politico. Riconoscono pure che carattere saliente del nostro momento storico è l'ascensione delle classi proletarie nel dominio della società. Ma da questi fatti non traggono argomento (come i socialisti) per postulare una meta finale, per infondere la fede in un fatal destino. Ne cavano soltanto un criterio di applicazione nei tentativi gradualisti, un indirizzo di sperimentazione, una vera bussola d'azione.

Si valgono di una parte - la positiva - delle constatazioni acquisite dal pensiero socialista come di un senso di orientamento, non come di principi assodati. Tra la mentalità di un socialista e quella di un radicale-socialista la differenza è notevole: presso a poco come tra la cultura di quaranta anni fa e quella d'oggi : il socialista ha bisogno di credere, di sentirsi *autorizzato* da un sistema ideologico, di dover fare per necessità storica quello che fa; il radicale-socialista non dà ai sistemi un valore intrinseco; sa che siamo noi a trovarli ed inventarli per utilità pratica, per servircene come strumento d'azione, e sa che la riprova della bontà dei principi è soltanto

nei risultati della loro applicazione. Il radicale-socialista ripudia il sistema, cerca solo dei *punti di presa* sulla realtà.

Nel senso appunto di servirsene, senza giurare in loro, i radicali-socialisti sovrappongono criteri socialisti alla metodica radicale. Né vulnerano, con questo, o annullano tale metodica; altro è respingere ogni apriorismo ed altro accettare un indirizzo; diverso è il concetto di metà e quello di tendenza. Anzi, a mio avviso, l'orientazione radico-socialista rende efficace la posizione ed il metodo puramente radicale, che per la sua genericità accomodante e per la sua azione casuale ed a zig-zag è condannato a non ottenere grandi frutti nel terreno economico-sociale. Il caso per caso può essere piattaforma per una campagna, ma non si presta per un forte partito. Ciò spiega quanto osservai più sopra: che cioè i radicali non sono riusciti a farsi valere come attività riformatrice nella società, e sono rimasti tuttora nel limbo incolore della democrazia borghese; mentre la funzione riformatrice han dovuto assumerla, senza che fosse lor specifico compito, gli stessi socialisti.

Un atteggiamento esplicito in senso radicale-socialista potrebbe ridare agli altri due partiti la loro fisionomia naturale, e completarne l'efficacia.

“I radicali-socialisti si differenziano dai radicali, perché al vecchio concetto democratico sostituiscono quello moderno di una collaborazione di classe, che germina dal tronco stesso della lotta di classe; e vogliono rivendicare più particolarmente a se il compito delle riforme sociali rese necessarie e possibili con le conquiste del socialismo. Si differenziano dai socialisti, perché, mentre non ammettono la lotta di classe come mezzo esclusivo né la proprietà collettiva come meta predeterminata della loro azione, escono dai cancelli della classe proletaria e non rappresentano esclusivamente gli interessi di questa”.

Le brevi linee tracciate non bastano certamente a prospettare la figura viva d'un nuovo partito. Forse mi sono troppo preoccupato di trovare la posizione geografica della corrente nuova, ed i suoi confini con le altre già inquadrare nelle vecchie categorie politiche. Mentre l'orientazione mentale che io propugno negli ordini sociali come in quelli dottrinali è di pieno e completo disirrigidimento

delle categorie consuete. Alla nozione dominante di partito come insieme di principi, programma razionale, adesione ad una verità ritenuta, si sostituisce per me la coscienza che programmi e sistemi sono mezzi di attività, validi e veri solo in quanto efficaci. Aspettazione sperimentale in luogo di credenza, indirizzo in luogo di meta.

Questo atteggiamento mentale, che può essere soltanto di una minoranza dirigente, è uno dei due cardini fondamentali dell'orientazione radicale-socialista. L'altro cardine è l'interesse dei ceti medi intellettuali a funzionare da organo di compenetrazione graduale e progressiva degli elementi estremi in contrasto.

La coincidenza, anzi la unicità sostanziale, di queste due note — la spirituale e la materiale — in dati elementi della società è la giustificazione vivente del radico-socialismo.

Ma sarà questo un vero partito? Io per primo non lo so ancora. Occorreranno molti sforzi. *Per ora* mi basta che l'orientazione ch'io vagheggio risponda ad un bisogno sentito; sia l'esponente di uno stato d'animo ch'io vedo, come in me, in molti; e possa riuscir utile, anche se da principio costretta a rimanere un fermento di idee ed una incitazione in grembo ad altri partiti.

Chi parla è personalmente iscritto al partito radicale; nel primo congresso di tre anni fa agitò la concezione radicale-socialista e raccolse una schiera di combattenti. Si pensò anche di individuare la tendenza formando parte da noi stessi; ma non si crede giunto il momento, e rimanemmo nell'orbita formale del vecchio radicalismo, Né il germe, allora per la prima volta lanciato, è stato disperso dal vento: lo prova la neo-associazione di Milano, anche se non del tutto adeguata al suo nome. Altri compagni d'avanguardia militano nelle file socialiste, nei gruppi autonomi del riformismo. E che perciò? Quello che importa è che abbiamo tutti un certo modo eguale di vedere le cose, un consentimento nella direttiva da seguire, che abbiamo la mente e l'impulso radicale-socialista.

Il resto: l'organizzazione verrà dopo. Cominciamo per ora a diffondere il nostro criterio; a farne propaganda nel campo del

pensiero; a chiarire a molti l'anima radicale-socialista che è già in essi, e la sentono, ma non sanno ancora darvi precisa espressione. Battaglia d'idea: questa *per ora* occorre: E questa faremo.

Il programma radicale socialista

Un programma di partito?

I radicali-socialisti dovrebbero guardarsi da alcuni eccessi correnti a proposito di programmi. Spogliarsi definitivamente di tutti i brandelli di quell'abito razionalista della vecchia democrazia, che credeva quasi alla virtù intrinseca delle dichiarazioni dei diritti. Qualche brandello c'è ancora in certi programmi popolareschi o repubblicani. Bisogna invece accentuare il carattere relativo e meramente sperimentale di qualunque programma d'idee, che può valer soltanto se adatto a leva d'azione.

Non pretender poi, col programma, di descriver fondo all'universo. Il programma d'un partito non è la professione obbligata di fede ed il catechismo a risposte su tutti i casi assegnabili e pensabili, non si deve pronunciare su tutti gli articoli degli altri credi dei partiti politici. Il progresso non consiste nel rispondere *si* o *no* o ma ai problemi già posti, ma nel cercar di tramutarli e porre problemi nuovi.

I programmi di alcuni partiti (in ispecie il radicale) hanno l'aria di campionari per tutti i gusti. In realtà per l'azione politica — come in genere per ogni altra forma d'azione — non importa tanto formulare un bel quadro di proposizioni o una graduatoria lontana di scopi, quanto assumere un dato atteggiamento, *spingersi in una direttiva*. L'aderire ad un programma di partito non significa a stretto rigore appartenere al partito; può essere anche coincidenza fortuita tra chi previene da diverse sponde; in ogni modo non serve di base (come vorrebbero i radicali) ad una solida attività. La vita è così complessa che offre di continuo combinazioni impreviste, *fuori programma*, al di là dei casi preordinati o pattuiti; od allora, se il partito è una eterogeneità tenuta insieme solo dal legame formale del

programma, si frange impotente. Per poter operare efficacemente come partito, più dei bandieroni, occorre tra gli aderenti *l'idem sentire*, il consenso di spirito, la stessa orientazione.

Quando questo c'è, si può far a meno dei soliti programmi, con le loro cento ed una riforme allineate. Basta invece, al contatto con le condizioni del momento, scegliere una *piattaforma* precisa, ossia un programma ristretto, a due o tre punti, commisurato ad effetti immediati. Omogeneità di vedute fondamentali e concentrazione di sforzi: occorrono per un partito. I programmi massimi o minimi, le serie scalari di scopi nell'avvenire sono piuttosto letteratura.

Chiarite queste premesse, i radicali-socialisti non debbono però sottrarsi a quell'obbligo di *dar l'esame sul loro programma*, che si è soliti chiedere ad ogni nuova tendenza nel suo primo affacciarsi alla vita politica.

Vi sono, oggi, alcune funzioni necessarie in parte trascurate, al cui compimento forse nessun altro partito sarebbe in grado di contribuire meglio di un forte nucleo radico-socialista. Anzitutto una funzione, ch'io chiamerei di *cultura* nel senso ampio e tedesco della parola. Stimolare e dirigere gli elementi psichici ed etici della vita in comune. Da quando, col movimento dell'ultimo secolo, le questioni operaie, dapprima trascurate, hanno assunto così grande importanza da improntare materialisticamente l'ambiente politico, molti altri problemi di cultura sono caduti nello sfondo e nell'ombra. Ma non hanno perduto valore. Il dispregio grossolano di certi epigoni marxisti contro ogni argomento extra economico passa di moda: c'è stato un grande sforzo, nel seno del socialismo, per integrarlo con *note* idealistiche, col "ritorniamo a Kant", persino col vecchio diritto naturale. Della concezione materialistica della storia rimane (oltre l'idea della lotta di classe come metodo d'azione) anche il criterio prezioso dell'interpretazione economica dei fatti sociali, ma senza quell'esclusivismo assoluto, che ne fece per qualche tempo un vero dogma dei socialisti e non già un principio euristico più o meno efficace degli altri. In corrispondenza con l'abbandono della rigidità materialista, il socialismo, nella sua azione politica, si è venuto interessando di

questioni di civiltà, di educazione, di arte, ecc.

É però sempre portato, per sua natura, a subordinare le questioni spirituali a quelle materiali, ed a trattarle dal punto di vista unilaterale dell'interesse di classe. Ora la subordinazione non è sempre esatta: che il popolo sappia di più ed acquisti maggior fibra di carattere non importa solo come condizione di conquiste economiche, ma vale anche di per sé, come elevazione e maggior capacità vitale dell'uomo. Oltre la povertà economica e fisiologica, c'è nelle classi umili anche quella sentimentale ed intellettuale; né è detto da quale parte bisogna sempre cominciare per rialzare il tenore complessivo di vita. La *cultura* è poi fenomeno tale, che mal si soffoca nell'angolo visuale di un interesse esclusivo di classe; ha bisogno di aria libera.

E nessun altro gruppo, più di coloro che vivono della cultura come professione, è in grado di eccitarne e guidarne (per quanto è possibile) lo sviluppo. Ecco dunque un bel campo d'azione per i radicali-socialisti.

I problemi della cultura possono concretamente presentarsi in mille modi. Aderiscono quasi ad ogni altra questione: la emigrazione, il traffico, l'occupazione, ad esempio, richiedono cognizioni e buona fede, che fanno capo all'istruzione ed educazione popolare. Un disastro, come quello recente del Vesuvio, mette in luce disorganizzazioni profonde nell'animo delle masse; e si invocano in prima linea provvedimenti per la loro elevazione spirituale.

C'è l'enorme ed antico problema della riforma della scuola che attende di esser risolto: sotto la pressione degli interessati s'è ottenuto qualche miglioramento nello stato degli insegnanti; ma tutto ciò che riguarda il rinnovarsi degli istituti didattici dal più alto al più basso, il togliere le sopravvivenze dannose d'altri tempi, l'adattarli ai bisogni d'oggi, tutto ciò è stato rimandato. A quando? Le leghe, extrapolitiche, che sorgono tra gli intellettuali per promuovere la cultura (ad es. quella del prof. Torre) rivelano una esigenza, ma potrebbero esser meglio sostituite da un vigoroso indirizzo di partito. I radicali-socialisti dovrebbero agitare la questione scolastica, e cominciare chiedendo l'avocazione della scuola elementare allo

Stato.

Connessa a tutte le altre di cultura sorge poi la questione che non esiterei a chiamare principalissima tra quelle dell'ora presente. La questione dell'anticlericalismo.

L'anticlericalismo ha parecchie antipatie in spiriti eletti. È qualche volta inteso come mera dottrina negativa; un *pendant* dell'antisemitismo: dir di no, quando i preti dicono di si: e viceversa: allora sarebbe veramente una forma inferiore di mentalità. Anche: dell'anticlericalismo si vede troppo (pur in chi lo professa) un *modo*, un colorito ideologico, che è di tempipassati: l'anticlericalismo dell'enciclopedia e della rivoluzione, cioè della borghesia che cominciava a dominare. Oggi invece il contenuto è cambiato; e le masse proletarie, che trovano nella barriera clericale il più fido sostegno della resistenza capitalistica, fanno un anticlericalismo di ben altro genere.

I radicali-socialisti, tenuto conto del mutato carattere storico, potrebbero mettersi nella posizione più generale e combattere la lotta contro il clericalismo come lotta di *cultura*. C'è ancora da far molto per laicizzare lo Stato ed impedire le insidie clericali di continuo rinascenti.

Chi pensa in Italia alla questione ecclesiastica, se non con vuote frasi di comizi? La politica dei rapporti con la Chiesa è affidata ad organi rudimentali del Ministero di Grazia e Giustizia quasi con la missione di dormire e cedere sempre; mentre si dovrebbero applicar leggi vecchie, rinnovare consuetudini amministrative, preparare riforme nuove. Ampia materia, che dovrebbe essere alitata e percorsa dal concetto di liberare dal giogo della superstizione, fabbricare dei caratteri vigorosi, togliere di mano al clero la direzione spirituale di tante masse. I radicali-socialisti, per la loro composizione di ceti intellettuali e per la funzione sociale cui aspirano, si trovano in diretto contrasto col clero, e bisogna che ne scrollino il potere, per affermarsi ed agire.

Questa specifica funzione anticlericale può essere solo più imperfettamente compiuta da altri partiti o forze. La massoneria non basta a compiere l'opera anticlericale; a parte i sospetti e

le diffidenze, essa può servire soprattutto per gli elementi *non qualificati* dal lato politico, per quelle persone che, pur volendo combattere il pericolo nero, non sono attive in un determinato partito politico: quando invece cerca raccogliere e muovere ad un'azione comune elementi di partiti vari, trova molti impacci e dissensi. Occorre, oltre e distintamente dall'attività massonica, quella di un *partito* vero e proprio, che si atteggi come essenzialmente anticlericale.

Vi sono ancora molte altre manifestazioni di vita moderna, che si riferiscono alla *funzione di cultura*, propria dei radico-socialisti. Un altro esempio: il moto femminista d'oggi, l'affacciarsi delle *questioni di sesso* alla ribalta della politica. Trattare la materia del voto alle donne non col criterio del tornaconto elettorale e del computo di voto di ogni partito, ma con quello superiore del vantaggio sociale; e, prima ancora che il chiesto suffragio possa esser largito, andar incontro al movimento, coll'adottare quelle riforme che l'entrata delle donne nella vita pubblica porterà in piena luce (ad es. ricerca della paternità, ecc.) è compito per cui i radicali-socialisti potrebbero essere adatti, meglio dei conservatori che saranno sempre pavidi del nuovo e dei socialisti fermi al chiodo delle questioni di classe.

Con il *voto alle donne* si è già in parte usciti dalla funzione di cultura, ed entrati in quell'altro ordine di attività, che vorrei riservato come seconda funzione al partito radicale-socialista. È il *rinnovamento dell'organismo statale*. Il giusto concetto che le modificazioni degli organi importano ben poco, se non tramuta e s'innova la funzione, e che le questioni di forma politica non contano granché, ha portato a qualche eccesso o meglio dimenticanza. Ci si è scordati che va bene cominciare dal modificare l'azione, cercar di dare un contenuto nuovo e moderno ad una forma vecchia; ma che bisogno anche, al momento opportuno, trasformare la forma, senza aspettare l'influenza mistica e latente (il solito fatalismo e le solite superstrutture marxiste) dalle modificazioni spontanee. Tutto il lato *morfologico* delle rinnovazioni sociali è piuttosto trascurato.

Ora, per ciò che riguarda la struttura costituzionale, gli istituti parlamentari e *politici* (in senso stretto) dello Stato, è vero

che la stessa forma che valeva cento anni fa può valere per bisogni ed attività sociali completamente nuove. È probabile che anche il Parlamento del futuro, almeno prossimo, non sarà (a suffragio più o meno ampio, più o meno organizzato) molto differente da quello d'oggi, istituito sul continente dal costituzionalismo post-rivoluzionario. Occorreranno soltanto, per ora, le riforme dirette a togliere ogni privilegio di classe, e ad assicurare (indennità ai deputati, sistemi di convalidazione ecc.) l'effettivo intervento di ogni corrente della società.

Nel campo degli istituti amministrativi le cose sono diverse. Essi offrono una capacità infinitamente minore di adattarsi alle funzioni ed esigenze che rampollano dalla modernità; e per *adattarli* si sente in essi, ben più che negli organi politici, la necessità di innovazioni morfologiche. Occorre porre, anche in questo senso, e cioè nel senso più ampio e profondo, il problema della *riforma dell'amministrazione*. Non solo di metodi e sistemi, ma di *congegni*.

Non basta la *giustizia nell'amministrazione*, come fu imposta dagli stessi partiti conservatori quando parve loro conveniente tutelare lo stato giuridico esistente con più squisiti organi di protezione degli interessi dei *singoli* di fronte all'amministrazione. Ormai agiscono nella vita, più dei singoli, le classi. I socialisti procedono tumultuariamente (e com'è logico solo per ciò che tocca gli interessi operai) a far penetrare qualche voce viva nell'organismo amministrativo.

Si può e deve salire ad una visuale più alta e più complessa. Richiamando la tendenza dottrinale e pratica per l'auto-amministrazione, il *self-government*, la compenetrazione fra Società e Stato, e continuando gli sforzi della democrazia per rendere elettive, più che sia possibile, le cariche pubbliche, si può designare come compito del momento presente il far penetrare nel mondo della gestione amministrativa la diretta efficacia degli elementi e dei rapporti di vita amministrati. Organizzare negli istituti dell'amministrazione la rappresentanza degli interessi.

Sembra a me che la tendenza della vita d'oggi sia in questo senso: conservare al Parlamento il suo carattere di rappresentanza

generica ed inorganica del *popolo*, a base sempre più universale, e far invece agire il principio della rappresentanza di classe nei corpi amministrativi; mentre con movimento parallelo questi acquistano funzioni sempre maggiori, che vengono a superare il carattere meramente d'esecuzione della legge, ad acquistare un valore pressoché legislativo.

Vale a dire, lentamente, il Parlamento si spossa di alcuni suoi compiti che riguardano particolari segmenti di vita sociale; e se ne spossa a favore degli organi, finora di sola amministrazione, in cui quei segmenti stessi vengono direttamente rappresentati per via di designazioni da parte delle loro organizzazioni naturali. È, oggi un movimento appena iniziato; e non dovrà limitarsi ai consigli più direttamente connessi alla legislazione operaia, ma penetrare in quelli dell'industria, della previdenza, dell'agricoltura; in nuovi corpi che si costituiranno per determinati campi d'attività; negli istituti della beneficenza; e potrà pur presiedere, combinato con esigenze d'altro ordine, alla costituzione degli enti autarchici locali.

Tale movimento presenta vari vantaggi. Si oppone e salva da quella eccessiva concentrazione *statale*, ossia *parlamentare*, che è il cancro d'origine di certe forme del socialismo, o è il correttivo di cui si servono i conservatori per dare al socialismo un carattere borghese (socialismo di Stato). Il moto per la rappresentanza diretta di classe, per l'auto-amministrazione delle classi ed il loro diretto accordo, scalza l'accentratrice onnipotenza dello Stato futuro; e corrisponde a quell'anima di vero, a quell'obbiettivo impulso della società verso le organizzazioni dirette degli interessi, che i sindacalisti hanno voluto sussumere nelle loro costruzioni teoriche e portare a conclusioni unilaterali.

La riforma dello Stato nel senso accennato serve poi bene anche alle tendenze del tecnicismo, in materia di legislazione e di amministrazione; invece di non Parlamento *buono a far di tutto*, si hanno organi di miglior competenza, ed atti al loro mestiere, mentre al Parlamento restano le questioni più importanti e più generali.

Tutto ciò che ho detto deve valere naturalmente per

radicali-socialisti, fedeli alla loro posizione sperimentale e prammatica, non come previsione o meta, ma soltanto come criterio possibile da applicarsi nella riforma politica.

E si trovano essi — in quanto espressione dei ceti cui è affidata la funzione amministratrice, ed in quanto si ispirano alla collaborazione di classe — nelle condizioni migliori per dar impulso a quella modificazione delle istituzioni dello Stato che è richiesta dallo spirito moderno.

Ma una funzione di riforma *morfologica* non può bastare a denotazione di un partito vivo ed operoso; bisogna anche entrare nel cuore delle questioni più strettamente economiche; nel conflitto più ardente e continuo degli interessi sociali. Anche qui c'è molto da fare. Non tanto nel senso di *organizzare* le classi, ché ciò non tocca ai radicali-socialisti, quanto di assicurare e porre le condizioni esterne della maggior libertà di organizzazione. Nonostante le conquiste ottenute, l'infiltrazione conservatrice nel regolamento del diritto di associazione e di agitazione operaia è pur oggi continua ed efficace: il capitale dispone dei poteri pubblici che ha in mano; abili *deguisements* degli interessi del reddito in quelli generali del consumo ed in ragioni d'ordine pubblico forniscono pretesti per intervenire a danno dei lavoratori.

Bisogna ancora conquistare la linea di libertà piena. Libertà per tutti, anche per le forme di organizzazioni estreme e più unilaterali. Ma naturalmente i radicali-socialisti — nel cui concetto di democrazia (rinnovata al fuoco della collaborazione di classe) rientra come premessa che ogni classe si faccia valere per quello che può ed è, ed ottenga dallo Stato che è il rappresentante di tutte il riconoscimento e la soddisfazione possibile dei propri interessi — mentre vedono con simpatia piena il moto complessivo dell'associazionismo operaio, son portati a favorire le organizzazioni che non si oppongono sistematicamente e per partito preso alla compenetrazione degli interessi. Rimangono egualmente lontani dall'esclusivismo sindacalista antiparlamentare e dalla resistenza borghese, tuttora tenace verso il sindacato operaio, cui cerca sminuire e dissolvere suscitando contro — e sub — organizzazioni, (composte quasi sempre di elementi inferiori) larvate col pretesto teorico della

libertà e della concorrenza.

In sostanza i radico-socialisti, mentre vogliono garantire le condizioni esteriori di svolgimento ad ogni o qualsiasi forza organizzatrice, tentano per conto loro, di esercitare una funzione *selettiva* nel seno del movimento operaio, incanalandolo verso la loro idea-madre, che è la collaborazione delle classi sociali.

Come ciò si possa praticamente e singolarmente perseguire, è questione di fatto, da risolvere su basi sperimentali, non predeterminabili in norme fisse. La posizione *mediatrice* tra le classi, assunta in modo netto dai radicali-socialisti, consentirà ad essi, nei conflitti del lavoro, una elasticità maggiore di quella che possono avere i socialisti, legati al loro mestiere di rappresentanti di una classe sola; consentirà specialmente di accentuare e dar rilievo autonomo a quel criterio, che sbucca fuori e s'impone anche a socialisti nel più vivo ardore della lotta economica, il rispetto cioè alle condizioni ed alle esigenze della produzione. L'ottenimento di vantaggi operai con un miglior processo distributivo è condizionato e connesso alla necessità di non recidere le radici vive della produzione industriale; vi sono limiti ferrati contro cui gli scioperi e le rivendicazioni battono invano a meno di non diventare rivoluzione. I capi-sciopero riformisti sono portati, essi stessi, a valutare a ridurre le loro rivendicazioni nelle misure consentite dal rendimento dell'industria, a farsi (come dicono dispregiativamente i rivoluzionari) contabili e garanti del profitto capitalista. Non è una tale azione meglio consentanea alla linea di un gruppo extra-proletario?

I radicali-socialisti son convinti che sopra tutto in uno sforzo poderoso per aumentare la produzione nazionale (stimolato e fiancheggiato dall'incessante lotta per una miglior giustizia distributiva) è la via insieme del miglioramento proletario e di quello generale. E la loro direttiva è la risultante di una politica economica suscitatrice di ogni energia della nostra terra, e di una politica economica di schietta rivendicazione dei diritti operai ad un trattamento migliore. La miglior collaborazione si fa, lavorando tutti per produrre di più.

Qualcosa poi di quella direttiva si rispecchia oggi in alcuni tentativi e sforzi, ancora embrionali, delle organizzazioni

operaie: l'associazionismo proletario (superata, dopo la fase della mutualità idillica, anche quella della resistenza pura, che lo ha temprato e dotato di una ossatura vigorosa) s'è precipitato, immenso fiume rinnovatore, nelle forme tranquille e finora frammentarie della antica cooperazione, dando loro portata schiettamente operaia, coordinandole sistematicamente con tutto il movimento del lavoro, facendone dei veri organismi concorrenti con la produzione capitalistica. Le Camere del lavoro meglio evolute (ancora pochissime) non sono più il comitato d'agitazione e di sciopero delle leghe, ma tendono a diventare il centro regolatore d'una serie fitta di organismi che si dilatano quasi in ogni ramo di industrie, si sorreggono e completano l'un l'altro, e tutti con la gemella cooperazione del consumo, e tentano fino di bastare a sé per il credito con la cooperazione bancaria. E' una vera organizzazione industriale del movimento operaio, che osa ormai sentirsi matura per assumere direttamente alcune forme di produzione. E merita la simpatia e l'appoggio dei radicali socialisti che non temono, ed anzi cercano, di trasportare anche nel terreno della produzione le questioni proletarie, cui non è possibile racchiudere nella formula esclusiva di una miglior distribuzione.

Atteggiati così nel molteplice giuoco del moderno associazionismo, i radicali-socialisti sono poi in grado di meglio collaborare acché sieno acquisite al diritto le trasformazioni economiche di mano in mano ottenute. Non hanno il misoneismo giuridico delle classi dominanti, e non sono, come i socialisti, timorosi che — col fermare nella struttura del diritto i passi avanzati e col registrare giuridicamente le conquiste del progresso — si venga a costituire un ostacolo pel futuro ed una nuova barriera da buttar giù. Siffatto timore (spiegabile nei socialisti, anche perché lo Stato borghese è per essi il *Nemico*, ed in ogni regolamento dei rapporti operai è il sospetto d'un bavaglio) i radicali-socialisti lo superano col loro rinnovato e basilare concetto di democrazia. E credono che si accosti ormai il momento di escire dalle riformette e dai ritocchi leggeri della legislazione sociale, (affrontati finora

inorganicamente, e non sempre dai più tecnicamente adatti, sotto la mutevole spinta della opinione operaia), per assurgere alla trasformazione pur anche del diritto privato.

Non son passati più di cento anni dalla codificazione: ma i rapporti giuridici del mio e del tuo sono profondamente mutati. Vero è che, per processo di travestimento, quasi direi per *tattica innovatrice*, le linee degli istituti di diritto civile permangono pur oggi formalmente inalterate. L'onda nuova della vita si fa strada per mezzo di sovrapposizioni, di vincoli e limiti di diritto pubblico che senza mutar l'ossatura esterna degli istituti ne cambiano profondamente il senso e la portata. I diritti reali, d'obbligazione ecc., son tuttora disciplinati nel Codice come al momento della sua emanazione, ma una rete vittoriosa di disposizioni, incidentalmente disseminate nelle leggi amministrative, sociali ecc.. come regolamento di rapporti di diritto pubblico, vi alita ed infonde un'anima nuova. Ognuno vede i vantaggi di un sistema siffatto di innovamento legislativo, che tanto più è efficace quanto più inavvertito. Ma pur giunge il momento di portar sicuri colpi nell'arca santa del diritto privato, che è bensì piena di contenuto nuovo, ma, permanendo nel suo antico involucro, finisce per costituire un arresto ed un ostacolo al libero svolgimento delle nuove forze sociali. Opera difficile ed ardata, ma che deve sorridere ad un partito giovine che, per la sua posizione tra i conflitti di classe, vuol essere il registratore e codificatore imparziale delle esigenze affermantisi nella vita del dritto.

Così *un programma* è fatto.

O meglio si sono accennati alcuni punti, che potrebbero essere opportuni solchi d'azione. Quanto vi sia di personale a chi scrive, e quanto di connaturato all'indole interna del gruppo, non è facile vedere; ma ciò deriva sia dalla natura stessa dei programmi, che non possono essere editrici di marmo immutati, o vesti d'uniforme per ogni iscritto ad una parte; e sia dal fatto che è il programma di un partito... futuro.

Quanto alle funzioni, accennate più sopra come essenziali e suscettive d'un miglior svolgimento nel momento sociale moderno, i radicali-socialisti non pretendono di

farsene una *esclusiva o privativa*. Anzi l'irrigidirle in un solo organo, il farle compiere da un solo partito, potrebbe essere pericoloso, e contrario alle esigenze della vita, che richiedono mutevolezza di atteggiamenti, e per raggiungere uno scopo si valgono spesso di elementi dispersi e lontani. I radicali-socialisti vogliono solo accentuare, agitare, rendere imperiose le questioni che a quelle funzioni si connettono, e credono che la loro orientazione speciale li renda a ciò singolarmente adatti.

Dei punti tutti del programma, due, a mio avviso, potrebbero essere i capisaldi della piattaforma per un'azione immediata. La lotta anticlericale; la riforma della scuola.

Basterebbero queste due leve per agitare il mondo torpido della politica italiana, e determinare nella odierna nebulosa dei partiti condensazioni precise di forze coordinate e contrapposte.

La tattica radicale socialista

Le obiezioni? Possono essere infinite.

Specialmente di due ordini: sulla *possibilità* di costituire un gruppo di energie politiche attorno alla nostra orientazione, e sulla *utilità* che ne deriverebbe alla situazione odierna dei partiti.

Come potremo raccogliere una compagine quadrata e compatta ricorrendo a concetti sottili e di non facile comprensione, mentre per l'azione politica occorrono idee semplici e chiare? L'atteggiarsi sdegnoso di ogni *fede* o dottrina razionale non introdurrà nella grigia incertezza dei partiti italiani un nuovo elemento di ondeggiante mobilità, mentre sono indispensabili punti fermi di convergenza per le energie disperse? Perché fondare un partito nuovo, mentre uno dei malanni d'oggi è il frazionamento soverchio delle forze politiche?

Si può continuare. E si può anche rispondere, coerentemente alla nostra posizione mentale, che la possibilità di costituire un vero partito radicale-socialista ci preoccupa fino ad un corto punto. Ci basta, almeno per ora, suscitare un'intesa di spiriti ed una spinta di rinnovazione nel seno di partiti vecchi.

Quanto all'utilità, non è nel nostro temperamento far calcoli e pesare i per ed i contro per un'ipotesi avvenire: ci basta un semplice dato presente, che cioè un'orientazione radicale-socialista risponde ad un bisogno psicologico e sociale del nostro ambiente.

Ma c'è anche un'altra risposta, indiretta ed efficace: dare una occhiata ai partiti d'oggi.

Non esiste un partito conservatore con coerenza e continuità di azione: esiste solo la massa degli interessi conservatori della borghesia che ad intervalli, nei momenti di urto e di assalto della corrente proletaria, si fonde, *precipita*, forma blocco. Ciò è avvenuto e avviene più spesso nel paese, sul terreno elettorale, ma avviene anche alla Camera quando in quell'aria chiusa giunge qualche grido dalla piazza. E sono quei momenti, fuori e dentro la Camera, preziosi per la loro virtù *rivelatrice*. Giacché ognuno può impostarsi politicamente ed iscriversi al partito che vuole; vi sono, in perfetta buona fede, dei conservatori che portano la medaglietta di Marx, o dei costituzionali sovversivi; ma capita la prova del fuoco, e la coscienza interna, finallora nascosta, si illumina per chi è politicamente spostato e per gli altri. Quante credute evoluzioni e apostasie, dopo le intemperanze socialiste di qualche anno fa, non sono che ritorni al solco naturale!

Fuori dei *momenti di classe*, il partito costituzionale italiano si frange ed opera al seguito di qualche persona (di non grande statura politica) che si ruba e copia a vicenda un gesto di altalena liberale. Nel Parlamento italiano non esistono neppure *gruppi*, tanto tramuta la loro composizione ed è effimera la durata: vi sono due o tre *persone*, e, con la fortuna, si formano intorno ad esse le maggioranze.

Le gradazioni e combinazioni di spirito liberale e di spirito conservatore tra i costituzionali sono senza fine, ma non danno luogo a zone un po' nette di colore; né v'è un passaggio progressivo e continuo da un colore all'altro. Destra, centro, sinistra non differiscono per una diversa dosatura di indirizzo laico o tendenza riformatrice. Per denotare i vari raggruppamenti, si ricorre piuttosto alle qualità personali che predominano negli individui rispettivamente assisi in ciascun settore; e, siccome

anche nel sedersi accanto opera non po' l'affinità elettiva, così capita che un settore è più o meno affarista, più o meno serio e competente di un altro. La sostituzione di criteri di tal genere alla differenziazione di idee politiche, il governo fatto amministrazione, i programmi di gabinetto imbastiti per giustificare le coalizioni, sono indici della disorganizzazione profonda della vita parlamentare italiana. Mentre da un lato, per gli aggruppamenti transitori e personali, cadiamo in piena Spagna, tendiamo d'altra parte, per la prevalenza che prende il criterio amministrativo sulle grandi questioni politiche, al regime semi-burocratico della Germania e dell'Austria. Prendiamo i difetti da tutti le parti.

Si credeva che l'intervento dei cattolici nelle lotte elettorali, ormai denudato di qualunque velo, determinasse un più chiaro atteggiarsi di partiti. Non è stato così. E se l'influenza dei preti ha fatto nel paese da cemento per tener insieme il blocco elettorale conservatore, i cattolici entrati alla Camera si sono confusi nei seguiti personali di questo o di quel capo, senza inalberare la bandiera del proprio drappello. Il clericalismo trova il suo tornaconto ad agire in questo modo: una posizione netta determinerebbe reazioni vivaci e limiterebbe quell'influenza che invece permane molto notevole, quando i voti preteschi sono il completamento indispensabile delle piattaforme elettorali. Il Vaticano si piace di essere il sostenitore occulto e discreto della conservazione borghese: non giova né ad esso né allo Stato di classe l'acutizzare un contrasto, che scemerebbe le forze. Così la politica laica è, nel Parlamento e nella vita italiana, sotterrata.

Di fronte ai vecchi partiti liberali e conservatori, confusi ormai e commisti nel personalismo caotico d'ogni giorno e nel blocco dei momenti di paura, la democrazia radicale avrebbe avuto un magnifico campo d'azione. Non volle, non fece. Si lasciò sfuggire ogni buona occasione; non ha trovato ancora la sua via. Fino a qualche anno fa il radicalismo rimase nella triplice dei partiti popolari. Entro il Parlamento si limitava ad opera di difesa e di critica: fuori, atteggiandosi quasi a comitato esecutivo dell'alleanza, si giovava di alcune sue attitudini mimetiche per dar la scalata alle amministrazioni locali. Ma la triplice tramontò; cessati i motivi immediati di un accordo per la difesa di

elementari libertà politiche, i radicali furono presi a disdegno dagli alleati, ed in parte ne ebbero — essi — paura. Sentirono come un oscuro istinto che li spingeva ad uscire dalla funzione negativa, fin'allora propria dell'estrema per diventar elemento attivo di riforma e di governo. E fecero un passo. Ma non presero le misure giuste. Invece di acquistare e conservare una fisionomia autonoma, di valersi di tutti i vantaggi della loro posizione politicamente e socialmente sperimentale, si immersero, — a manipoli più che a schiere piene, inconsciamente più che di deliberato proposito — nella miscela del costituzionalismo pseudo liberale. Furono di nuovo assorbiti. Da un equivoco all'altro. In luogo di fare i chierichetti del popolarismo, tennero la coda ai capi-parte conservatori.

L'esperimento radicale di governo può dirsi mancato, prima di essere tentato a pieno. Giacché (finora) se qualcuno del gruppo va al potere, non va come radicale ed autorizzato dal partito, ma sotto la responsabilità propria, come ingrediente e contorno di una qualunque combinazione personale; domani poi, quando il partito accoda consciamente al governo, c'è il pericolo che di radicale sia rimasto solo il nome, e che il gruppo non si distingua più da qualche *coterie* liberalesca o demo-costituzionale (detrito di sinistra storica) con la quale per oggi mantiene fratellevoli e non ben definiti rapporti.

Mentre tutto ciò avviene dentro Montecitorio, non può dirsi che sia molto solida la compagine e la struttura del partito nel paese. La maggior parte dei deputati radicali sono stati eletti non *perché* radicali, ma *malgrado* che si dicessero radicali. Il maggio di Roma vide, per due anni successivi, piovere a congresso un variopinto pellegrinaggio: ci si guardava in faccia un po' stupiti "toh! anche costui radicale!" Coesistevano e coesistono insieme le più diverse confluente: alcuni si credono radicali perché hanno un glorioso cencio di camicia rossa nell'armadio, qualche ultraindividualista va a braccetto con interventzionisti ferventi; vi è chi politicamente, col vecchio bagaglio della sovranità popolare e del suffragio universale, si spinge fino ad un quasi repubblicanesimo, ma sul terreno economico è un perfetto codino; per i più il patto di Roma

rappresenta le colonne d'Ercole dello svolgimento teorico e pratico del partito.

Eppure, nonostante la povertà d'energia dei capi (nulla è rimasto della *frenetica* anima di Felice Cavallotti) e l'ossatura ancor rachitica delle associazioni di partito, un risveglio diffuso e latente, un'ondata di sangue radicale *si sente* nel nostro paese. Nelle regioni ad economia arretrata, ove un moto socialista non sarebbe possibile, gli elementi nuovi pretendono l'animo ad una direttiva radicale; dove il socialismo è già forte, la violenza ed il blocco conservatore lasciano molti in disagio scontento. Perché questo stato diffuso si organizzi e consolidi, occorre un atteggiamento più deciso, occorre fare molte amputazioni (non è paradosso dire che i radicali sono oggi *pochi* perché sono *troppi*, giacché l'eterogeneità equivoca dei capi insospetta ed impedisce l'adesione delle masse); occorre determinare una selezione tra chi è attratto nella nebulosa ortodossa e chi avanza verso nuove forme sociali. A questo processo di selezione potrà contribuire il *fermento* delle nostre idee radicali-socialiste, per spingere le forze più giovani e vive del partito radicale verso le esigenze legittime del movimento operaio.

Su questo terreno i radicali potranno trovarsi in buon vicinato coi vecchi compagni — i repubblicani — dai quali germinarono, ma vennero via deviando, per mezzo di progressivi attenuamenti, verso il costituzionalismo incondizionato. I repubblicani lasciano ormai l'assolutismo della loro pregiudiziale; hanno fatto di essa una meta; si mettono senza riserve alla vita politica e parlamentare; ed il mutamento di governo è per loro solo *lo* scopo più importante, e fors'anco *uno* degli scopi importanti da raggiungere, senza trascurare intanto altre riforme politiche e sociali. In fondo la differenza, su questo punto, dei repubblicani dai socialisti è piuttosto di graduatoria e d'importanza tra gli scopi: la forma repubblicana è pei socialisti uno scopo secondario e derivato, pei repubblicani prevalente o essenziale. I radicali veri, per conto loro, non si propongono neppure uno scopo siffatto; camminano o dovrebbero camminare avanti per una via di riforme senza preoccuparsi di aderire

sistematicamente all'ordine costituito: vi entrano di fatto; se occorre partecipano anche al governo; ma senza giudizi definitivi o mete predeterminate, che eccederebbero la loro base sperimentale.

Ora avviene che, nella linea concreta di azione riformatrice, i repubblicani non hanno ragione di staccarsi da una buona politica radicale. I recenti congressi del partito repubblicano sono indici di questo. Nei programmi economici che il partito tonta di proporre a se stesso domina sempre la elevazione del proletariato e la cooperazione dei diversi elementi sociali verso una maggiore giustizia. Le formule, invece che essere imbevute di economicismo più o meno tedesco, e di essere viste attraverso il prisma delle classi, saranno derivazioni mazziniane o a tipo francese: ma il nerbo del concetto é lo stesso: la parte vitale del vecchio principio democratico che rifiorisce. Gli strati sociali, da cui la parte repubblicana recluta i suoi aderenti, sono specialmente gli artigiani, i piccoli commercianti, i professionisti ecc., cioè elementi di quei ceti medi, che danno pure sostrato al radicalismo.

Vi dovrebbe dunque essere coincidenza di riforme sociali-economiche con la posizione radicale. Di fatto però, nell'uno e nell'altro campo, un cosciente e continuo sforzo di pratiche riforme è mancato; siamo ancora ai tentativi verbali di programma; ed ai repubblicani sarà più disagiata uscirne che ai radicali. Giacché in Italia i repubblicani formano come delle oasi a base specialmente etnica, in cui sembra attardarsi lo spirito delle rivoluzioni politiche di cinquanta anni fa; piccoli mondi antichi, ove la forza della *tradizione* è maggiore che in altre frazioni meno avanzate. La questione predominante della forma di governo sembra portar con sé detriti ed idoli superati della vecchia democrazia borghese: la preoccupazione repubblicana, invece che stimolo, è *impaccio* ad una azione socialmente rinnovatrice. Per ciò noi preferiamo il genuino agnosticismo radicale.

E ci serviamo di esso per andare dritti verso il movimento socialista. Il partito socialista fino a qualche tempo fa è stato sconvolto ed agitato da divergenze interne di *metodo* e di tattica, e si è polarizzato in due tendenze, a seconda dell'efficacia attribuita alle riforme. Oggi il dissidio si manifesta più

sostanziale, si arriva a porre in discussione la *natura* stessa del partito; è la non conformità tra gli intellettuali o gli operai dei sindacati che viene a scoppiare in contrasto. Ormai si nega il diritto degli intellettuali a formare ed improntare l'azione socialista. "Nei borghesi vi possono essere dei simpatizzanti, non mai dei socialisti veri" dice un giornale sindacalista.

Ed il sindacalismo, nella veste teorica che ha assunto, è la deificazione del rigido concetto di classe. La contrapposizione inconciliabile tra il principio democratico e quello della lotta di classe, che noi radicali socialisti crediamo invece conciliabilissimi teoricamente perché coesistono nel fatto e nella vita. La collaborazione di classe — il nostro fulcro — ripudiata in ogni forma d'azione che possa richiederla anche solo esternamente: quindi l'azione parlamentare sospettata e subordinata a quella diretta, culminante (ahimè!) nello sciopero politico. Le riforme — nostro compito — presunte *a priori* lacci borghesi: quelle utili strappate con la pressione esterna sopra la classe dominante.

Cosa sia più precisamente quella mistura di rivoluzionarismo e di teoria delle classi che è la *dottrina*, cosa potrà essere domani il *fatto*, ove il sindacalismo (di presentimento rumoroso come è, ed in cui per ora gli operai entrano poco) si traduca in realtà, non è qui il luogo di vedere. Le classi proletarie organizzate, davvero e tutte, in sindacati seguiranno una linea di stretta intransigenza o non sentiranno piuttosto il bisogno di adattamenti gradualisti, compenetrazioni, e perfino *possibilismi*, come qualche esperienza si è avuta nei centri italiani ove è maggior intensità organizzatrice (Genova, Reggio Emilia)?

Certo si è che, oggi, il sindacalismo sta determinando la scissione socialista. Anche le anime buone che si struggevano di conciliare riforme e rivoluzione, gli impenitenti teologi dell'unità del partito vedono dissipate dal vento delle imperversanti violenze sindacanti il loro mistico sogno. E se esitanze vi sono ancora, tra gli intellettuali, davanti alle imposizioni incomposte della azione diretta; e se ancora qualche illusione integralista si attarda; e chi ha riconosciuto ormai impossibile "riunire due anime e due cuori nell'organismo unitario d'un partito" pur vagheggia la federazione di due

socialismi diversi, — un mostro come i fratelli siamesi —, la separazione è imposta inesorabilmente dalla differenza profonda di criteri e di atti.

I sindacalisti sono gettati con naturale impulso verso quelle prime manifestazioni di una tendenza anarchica-socialista che già si sono affacciate, in Italia: tendenza che ha di fronte al sindacalismo molti punti teorici comuni e la più consequenziale condanna di ogni riforma e di ogni azione parlamentare. La convergenza tra gli anarchici-socialisti (che in fondo sono dei socialisti antiparlamentari veramente logici) ed i sindacalisti d'oggi si rivela ad ogni agitazione e sciopero generale. La loro tattica è, se non assolutamente identica di grande ed intima affinità; ben più che tra i sindacalisti ed i socialisti-riformisti. Il distacco tra questi ultimi s'impone.

E' appunto in questo momento che un'iniziativa radicale-socialista può trovar buon terreno, e riescire efficace. I riformisti resteranno entro i confini del proletariato, vorranno costituire un partito del lavoro, a base di classe. E ciò potrà anche esser vantaggioso, perché il tempo in cui i borghesi intellettuali, che hanno fatto da introduttori al quarto stato, possano cedere la organizzazione e la direzione delle masse proletarie ad elementi maturi e coscienti espressi esclusivamente dal seno delle masse stesse è ancora lontano, e bisognerà per ora fronteggiare con coraggio l'opera anarchico-sindacalista entro le file lavoratrici, onde impedirne la disorganizzazione e, coi sussulti disordinati, l'arresto. Ma non vi potrà e dovrà essere, un accordo spontaneo tra l'azione pratica dei riformisti e quella dei radicali-socialisti, per la conquista delle riforme che è scopo comune? Ed i riformisti o socialisti *tout court* (se così si chiameranno) non troveranno vantaggio a dividere coi radicali socialisti il compito di *penetrazione* e di avanguardia nel congegno parlamentare ed amministrativo per strappare nuove leggi operaie, e per *attuare la compenetrazione graduale storicamente possibile*? Non converrà loro favorire, fiancheggiare, *mettere avanti* le iniziative radicali-socialiste; che sono in grado di ottenere miglior effetto, perché meno sospette e non impacciate dai ceppi dello esclusivismo di classe? E non potranno i riformisti,

abbandonando la *privativa* delle riforme, e non essendo più costretti a pensare da soli a questa funzione (e quindi a possibilizzarsi, a ministerializzarsi fin troppo, e perfino a cercar di far dimenticare di esser socialisti), non potranno attendere un po' più all'*organizzazione dei proletari veri*, per cui c'è ancora tanto da fare in Italia, e che ora deve essere intensificata con metodi di civile educazione contro la facile seduzione anarchico-sindacalista?

In sostanza noi crediamo che la *Estrema* debba risorgere, non come convegno transitorio o periodico di gruppetti (dilatati tra loro ed internamente) in qualche sala di Montecitorio, ma come intesa di forze vive nel paese. Tutti i partiti *rinnovatori*, pur conservando individualità di posizione, debbono confluire in una azione positiva di riforme radicali. Abbiamo visto che non v'è essenziale ragione di differenziarsi, su questo terreno, tra i tre vecchi alleati della triplice.

Di fronte al blocco liberale-conservatore, in cui verranno ricacciati gli elementi incerti dell'attuale radicalismo accomodante, dovrebbe formarsi il fascio della democrazia rinnovata dalle esigenze socialiste, e ferma nello staccare ogni sua responsabilità dalle correnti rivoluzionarie, in qualunque modo larvate. Un atteggiamento che, scevro di ogni anguillesca compromissione con le violenze anarchico-sindacali, attaccasse, con fiera intransigenza, la compagine caotica e periodicamente blocchista del costituzionalismo odierno, avrebbe nel paese e nell'ora nostra largo seguito di forze. E bisognerebbe cominciar subito dal disgregare il cemento latente dei blocchi elettorali della paura: cioè il clericalismo.

Noi crediamo che l'orientazione speciale nostra, il radico-socialismo, potrebbe contribuire alla delineazione del fascio democratico. Ripetiamo ancora una volta: esserne il *fermento*. La posizione radico-socialista si presta ad essere il comune-denominatore dei tre partiti, esprimendone quasi la *risultante d'azione*.

Che il radico-socialismo sia oggi in grado e debba anch'esso organizzarsi formalmente in un quarto partito, o

restare, almeno per ora, una agitazione di idee, è cosa (un'altra ripetizione!) che si vedrà per strada.

Importava, in queste brevi linee, far vedere che non vogliamo aggiungere un altro partito- pillola al *caos* della vita politica italiana, ma contribuire, anzi, ad una raccolta organica e poderosa di energie.

IL CONSIGLIO NAZIONALE DEL LAVORO (1920)

Capo I.

Gli ordinamenti esteri

Il 1° maggio 1919 una circolare del Governo diramata a tutte le organizzazioni operaie e padronali poneva la questione della riforma del Consiglio superiore del lavoro, insieme a quella dell'istituzione di Consigli locali.

Vecchia questione, sotto un certo aspetto: molte volte agitata e trattata avanti la guerra: ma già nella circolare è la sensazione dei tempi nuovi; e dal 1° maggio 1919 ad oggi la questione si è ancora slargata e si collega ad altre di più profondo rinnovamento.

Prima di entrare nel loro esame, giova con rapida rassegna vedere come sono attualmente costituiti, in altri paesi, i Consigli superiori e locali del lavoro.

Francia

Supremo organo consultivo in materia di lavoro, il Consiglio superiore ha in Francia una struttura, per alcuni lati, più arcaica di quella italiana. Le norme fondamentali sono sempre del 14 marzo 1909; ossia del periodo, in principio del nostro secolo, nel quale, dopo le affermazioni vittoriose del diritto di sciopero e delle organizzazioni operaie, parve grande ardimento ammettere a funzioni consultive in tema di lavoro le rappresentanze paritarie delle due classi, insieme ad altri elementi che, dice il Boncour, dovevano servire da "cuscinetto".

Costituzione del Consiglio. — E' presieduto dal Ministro del lavoro e composto di 72 membri di cui 29 nominati dagli imprenditori, 29 nominati dagli operai, 3 eletti dal Senato, 5

eletti dalla Camera dei deputati, 1 rappresentante della Camera di commercio di Parigi, 1 rappresentante delle Commissioni amministrative o consigli di amministrazione, delle Borse di lavoro, 1 rappresentante delle Associazioni operaie di produzione, che soddisfino alle condizioni che saranno stabilite per decreto ministeriale, 3 scienziati scelti dal Ministro fra i membri dell'Istituto e i professori della facoltà di legge dell'Università di Parigi.

I 29 delegati, eletti dagli imprenditori si dividono in tre categorie :

1^a) 19 delegati eletti dai membri delle camere di commercio e da quelli delle Camere consultive delle arti e manifatture;

2^a) 2 agricoltori — membri del Consiglio superiore dell'agricoltura — eletti da questo Consiglio;

3^a) 8 consiglieri dei Collegi di probiviri di parte padronale.

I 29 delegati eletti dagli operai si dividono in due categorie :

1^a) 21 delegati eletti dai sindacati operai ;

2^a) 8 consiglieri dei Collegi di probiviri di parte operaia.

I Collegi dei probiviri sono ripartiti per l'elezione del Consiglio superiore del lavoro in tre categorie comprendenti la prima le cinque sezioni del collegio dei probiviri di Parigi, la seconda quelli sedenti nelle città d'almeno 10.000 abitanti, la terza quelli delle altre città.

La prima categoria ha diritto a 4 posti: 2 probiviri di parte padronale e 2 di parte operaia; la 2^a e la 3^a categoria a 6 per categoria: 3 probiviri di parte padronale e 3 di parte operaia.

Per l'elezione dei 19 consiglieri industriali e dei 19 consiglieri operai, i gruppi professionali, le industrie, e i servizi sono così divisi: 1° gruppo: miniere, cave e saline; 2° gruppo: alimentazione, grande industria e grande commercio; 3° gruppo: alimentazione

industrie e piccolo commercio; 4° gruppo: industrie chimiche, ceramiche e vetrarie; 5° gruppo: industrie delle pelli e dei cuoi; 6° gruppo: industrie delle lane, del lino, della juta, succedanei ed affini; 7° gruppo: industrie del cotone, succedanei ed affini; 8° gruppo: industrie della seta, succedanei ed affini; 9° gruppo: lavorazione di stoffe, abiti, toilettes (dip. Senna); 10.° gruppo: lavorazione di stoffe, abiti, toilettes (per altri dipartimenti); 11° gruppo: industrie del legno; 12° gruppo: metallurgica e costruzione meccanica; 13° gruppo: lavori dei metalli comuni; 14.° gruppo: edilizia; 15° gruppo: trasporti per ferrovia; 16° gruppo: trasporti per terra e acque; 17° gruppo: industrie relative alle lettere, alle scienze, alle arti (industria del libro, delle fotografie, degli strumenti di precisione, della oreficeria, ecc.); 18° gruppo: (per la classe padronale) Banche e commerci oltre quelli dell'alimentazione (Dipartimento della Senna); (per la classe operaia) amministrazioni e Commerci oltre quelli della alimentazione (Dipartimento della Senna); 19° gruppo: (per la classe padronale) banche e commerci oltre quelli della alimentazione fuori del dipartimento della Senna; (per la classe operaia) amministrazioni e commerci oltre quelli della alimentazione fuori del dipartimento della Senna.

Quanto alle elezioni dei membri padronali, per essere eleggibile, occorre essere cittadino francese, avere almeno 25 anni di età ed il pieno godimento dei diritti civili e politici.

La candidatura delle donne è ammessa secondo le stesse condizioni di età e di nazionalità.

Nessuno può rappresentare un altro gruppo professionale diverso da quello a cui appartiene o ha appartenuto.

Il Ministro fa conoscere un mese almeno prima a ciascun Presidente della Camera di commercio o della Camera consultiva i termini di tempo entro cui deve aver luogo l'elezione e gli fa pervenire nello stesso tempo le schede destinate ai membri della Camera. Nel giorno fissato dal Presidente per l'elezione, ciascun membro della Camera gli rimette, riempita la sua scheda in busta chiusa. Il nome di ciascun candidato viene scritto su questa scheda di fronte al nome del gruppo al quale egli appartiene. Nel caso che più nomi siano portati per uno stesso gruppo, si terrà

conto del primo solo. I membri impediti di assistere alla seduta in cui ha luogo la votazione possono far pervenire al Presidente la busta chiusa contenente la loro scheda dentro un'altra busta firmata che sarà aperta nel corso della seduta.

Le buste contenenti le schede sono spedite, col processo verbale della seduta, al Ministero del Lavoro in un plico con l'indicazione: "Elezione del Consiglio superiore del lavoro". Il processo verbale indica la data dell'elezione, i nomi dei membri presenti alla seduta, il numero dei membri della Camera, il numero dei votanti, le proteste che siano state fatte e le osservazioni alle quali esse hanno dato luogo. Si procede ad una seconda votazione per i gruppi professionali di cui nessun candidato ha ottenuto al primo scrutinio la maggioranza dei voti. In questa seconda votazione l'elezione ha luogo a maggioranza relativa e a parità di voti resta eletto il più anziano di età.

Quanto alla elezione dei membri operai, i due rappresentanti dei gruppi 2 e 3 (industrie e commerci alimentari) sono eletti dall'insieme dei sindacati iscritti in questi due gruppi.

Lo stesso avviene: 1° per i due rappresentanti dei gruppi 6 e 7 (industrie della lana e industrie del cotone); 2° per i due rappresentanti dei gruppi 9 e 10 (lavorazione delle stoffe, industria del vestiario e della toeletta); 3° per i due rappresentanti dei gruppi 12 e 13 (metallurgica e lavorazione dei metalli); 4° per i due rappresentanti dei gruppi 18 e 19 (amministrazioni e commerci diversi da quelli per generi alimentari).

Per essere eleggibile bisogna essere cittadino francese, avere 25 anni compiuti e il pieno godimento dei propri diritti civili e politici. La candidatura delle donne è ammessa secondo le stesse condizioni di età e di nazionalità. Uno dei due rappresentanti dei gruppi 9 e 10 deve essere di sesso femminile; nessuno può rappresentare un altro gruppo professionale diverso da quello a cui appartiene o ha appartenuto. Sono elettori i sindacati operai regolarmente costituiti al 1° gennaio dell'anno in cui hanno luogo le elezioni. Ciascun sindacato dispone di un numero di voti proporzionale al numero dei membri alla data anzidetta in ragione di un voto per 25 membri e per frazione supplementare da 1 a 25. I sindacati aventi meno di 25 membri dispongono di un voto.

Il numero dei membri di ciascun sindacato e l'estensione dei suoi diritti elettorali sono valutati dal Ministro secondo le indicazioni fornite dai sindacati stessi. I sindacati che non hanno fornito indicazioni sufficienti per questa valutazione vedono, qualunque sia il numero dei loro membri, ridotto il loro diritto di suffragio ad un voto. La valutazione è fatta sulla scorta degli statuti del sindacato. Non è tenuto conto nella valutazione del numero dei membri in ritardo di più di sei mesi per il pagamento delle loro quote.

Si procede nel mese di maggio e nelle forme seguenti alla verifica del numero dei membri dichiarati dai sindacati.

Le liste elettorali provvisorie, redatte dal Ministero del Lavoro, contengono, per ciascun gruppo professionale, il nome di ciascun sindacato elettore e il numero dichiarato dei suoi membri.

Il prefetto fa depositare un esemplare delle liste elettorali al municipio di ciascuno dei capoluoghi del circondario dove esistono dei sindacati elettori menzionati nelle liste stesse. Nello stesso tempo esso porta a conoscenza del pubblico con affissi l'avvenuto deposito delle liste. Un esemplare delle liste provvisorie è comunicato alle borse del lavoro e ai collegi dei probiviri.

I reclami relativi alle diverse indicazioni contenute nelle liste elettorali provvisorie e alle classificazioni dei sindacati nei gruppi professionali si ricevono fino al 15 giugno e vengono fatti conoscere ai sindacati elettori con avvisi inviati alle borse di lavoro e ai consigli di probiviri. I reclami sono istruiti dal Precetto e giudicati dal Ministero. Sono solo ammessi i reclami prodotti dai sindacati elettori e dalle loro federazioni.

Le modifiche che siano apportate alle liste elettorali in seguito ai reclami riconosciuti fondati vengono scritte su un elenco di rettifica che viene allegato alle liste per cura del prefetto.

Quando le liste elettorali sono definitive Il Ministero del Lavoro fa pervenire a ciascun sindacato una scheda indicante il gruppo al quale appartiene e il numero dei voti di cui dispone.

Devono passare almeno dieci giorni fra la data di invio di queste schede ai sindacati e quella in cui essi devono inviarle al Ministero del Lavoro. Queste due date sono annunziate dal

“Journal Officiel”.

Ciascun sindacato indirizza nel termine suindicato la sua scheda in una busta chiusa con l'indicazione: *“Elezione del Consiglio Superiore del Lavoro”*.

L'elezione dei rappresentanti ha luogo a maggioranza assoluta dei suffragi. Nel caso in cui in uno qualunque dei gruppi nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta si procede entro un mese e nelle stesse forme ad un secondo scrutinio. Questa volta l'elezione ha luogo a maggioranza relativa. A parità di voto resta eletto il candidato più anziano di età.

Il Comitato permanente del Consiglio Superiore del Lavoro fa lo spoglio delle schede e verifica i voti delle Camere di Commercio, delle Camere consultive, dei sindacati operai, delle borse di lavoro e delle associazioni operaie di produzione. Esso procede alla verifica di tutte le operazioni elettorali. I risultati delle elezioni sono pubblicati nel *“Journal Officiel”*. I reclami relativi alle elezioni devono essere fatte nello spazio di quindici giorni successivi alla inserzione dei risultati nel *“Journal Officiel”*. Essi sono giudicati dal Ministro.

In caso di annullamento si procede ad una nuova elezione.

Funzioni del Consiglio e del Comitato permanente. — Il Consiglio si riunisce ciascun anno, il secondo lunedì di novembre. La sessione dura cinque giorni. Il Consiglio fissa da se stesso, in questi limiti, i giorni e le ore delle sedute. L'ordine del giorno della sessione, decretato dal Ministro, è comunicato ai membri 15 giorni prima dell'apertura di questa sessione.

Il Ministro può convocare il Consiglio in sessione straordinaria in ogni epoca dell'anno. Alle discussioni del Consiglio partecipano senza diritto di voto il Direttore del lavoro, il Direttore delle assicurazioni e della previdenza sociale e il Direttore dell'insegnamento tecnico.

Il Comitato permanente del Consiglio superiore del lavoro, ai lavori del quale prendono parte tali funzionari, comprende 7 padroni, 7 operai, 1 senatore, 1 deputato, tutti eletti dal Consiglio superiore del lavoro, e 3 membri di diritto, cioè : il rappresentante della Camera di commercio di Parigi, il

rappresentante della Camera consultiva delle associazioni operaie di produzione, il rappresentante delle Borse di lavoro.

Il Comitato permanente elegge i due presidenti, l'uno fra i membri di parte padronale l'altro fra i membri di parte operaia: essi presiedono alternativamente le sedute.

Il Comitato permanente studia, su proposta del Ministro, le condizioni di lavoro, le condizioni dei lavoratori, i rapporti fra i padroni e gli operai. Prende conoscenza dei documenti e delle statistiche che devono servire ai suoi lavori, chiede supplementi di inchiesta, provoca le testimonianze scritte ed orali di persone competenti ed espone in una relazione davanti al Consiglio superiore del lavoro i fatti osservati, gli abusi constatati e le riforme che l'inchiesta indica come efficaci. Per ciascuna questione da sottoporre al Consiglio superiore del lavoro il Comitato permanente può nominare un unico relatore o designarne due quando lo domandano i membri di parte padronale o quelli di parte operaia, l'uno per sostenere l'avviso della maggioranza, l'altro per sostenere le ragioni della minoranza.

Può il Consiglio, su richiesta del Ministro, dare il suo parere sulle cause e circostanze di uno sciopero o di una coalizione padronale.

In caso di urgenza, il Comitato permanente può, senza sottometerli al Consiglio superiore, dare quei pareri che gli siano chiesti dal Ministro. Di ciò si rende conto al Consiglio nella sua prima sessione.

Le relazioni delle inchieste del Comitato permanente sono inviate a ciascun membro del Consiglio superiore del lavoro, e devono loro pervenire quindici giorni prima almeno dell'apertura della sessione ove saranno discusse. Il Consiglio può, all'occorrenza, provocare delle nuove testimonianze e ricevere delle deposizioni. La discussione si chiude con una deliberazione in cui si enumerano gli inconvenienti e gli abusi rilevati coll'inchiesta e le riforme adeguate per ciascuno di essi. La deliberazione viene presa a maggioranza dei votanti.

Su domanda della metà dei membri di parte padronale o della metà dei membri operai presenti, la relazione deve contenere, oltre che i risultati dello scrutinio, il numero dei

membri padronali, il numero dei membri operai e il numero degli altri membri che compongono la maggioranza o la minoranza o che si sono astenuti.

In complesso, dall'esame delle norme del 1903, che in seguito vennero solo parzialmente modificate, risulta una grande analogia con la composizione e le funzioni del Consiglio Superiore in Italia.

Ed anche in Francia il problema della riforma è sul tappeto.

Belgio

Il Consiglio Superiore del Lavoro belga, regolato dai decreti 7 aprile 1919, 5 febbraio 1908, 3 dicembre 1913, oltre a non essere, come non è quello francese, una schietta emanazione dei sindacati professionali, non presenta neppure, per il modo come è costituito, quella tendenza ad avere un ordinamento democratico, che si rileva nella costituzione del nostro Consiglio del lavoro e che è data dalla facoltà riconosciuta alle organizzazioni operaie e padronali di designare se non di eleggere i propri rappresentanti.

Il Consiglio del lavoro è nel Belgio uno dei corpi consultivi del Ministero del Commercio e dell'Industria e provvede sia ad esprimere il proprio parere sulle questioni che gli vengono sottoposte dal Governo sia a redigere quei progetti di legge che gli possano essere demandati per lo studio e la compilazione.

È composto di 48 membri, tutti nominati dal Re, di cui 16 rappresentano gli industriali, 16 gli operai, mentre gli altri 16 sono scelti fra le persone versate nelle discipline economiche e sociali.

Nella prima costituzione del Consiglio le rappresentanze operaie e padronali risultarono così costituite: *Membri industriali*: 1 direttore di miniere di carbone, 1 direttore di cave, 1 direttore di società del ghiaccio, 1 direttore di ferrovie, 4 industriali, 1 filatore, 1 fabbricante armi, 1 fabbricante di parquet, 1 conciatore, 1 negoziante, 1 direttore di acquedotto, 1 direttore di società anonima. *Membri operai*: 1 lavoratore di cave, 1 vetraio, 1 modellatore, 2 tipografi, 1 scultore (ispettore del lavoro), operaio

di ferriera, 1 falegname, 1 fabbro, 3 capi operai (non specificati), 1 filatore, 1 sarto, 1 tessitore.

Tale composizione però può, volta per volta, mutare, restando fermo soltanto il numero complessivo dei rappresentanti di ciascuna delle tre categorie.

Spagna

Speciale attenzione merita, perché ha caratteristiche proprie, l'ordinamento adottato in Spagna. Lo studio dei problemi del lavoro e l'applicazione delle leggi relative sono affidate in Spagna all'Istituto di riforme sociali, che è stato recentemente trasformato e riordinato col Decreto Reale del 14 ottobre 1919.

L'Istituto per il disimpegno delle sue funzioni gode di una larga autonomia e di personalità giuridica per la gestione del proprio patrimonio.

Esso provvede allo studio, alla proposizione, alla esecuzione e diffusione delle disposizioni legali che si riferiscono ai problemi economici e sociali nella loro più ampia estensione e costituisce inoltre il Corpo consultivo del Governo per quanto riguarda la legislazione del lavoro e l'azione sociale.

Organi dell'Istituto sono: l'Assemblea generale, il Consiglio direttivo, il Presidente, il Segretario generale e le Direzioni generali dei servizi.

L'*Assemblea generale* vedrebbe, a corrispondere al nostro Consiglio superiore del lavoro, se il carattere autonomo dell'Istituto nonne alterasse la fisionomia rispetto al nostro massimo organo consultivo in materia di lavoro. È composta di 60 membri e provvede naturalmente a dare l'indirizzo generale all'azione dell'Istituto.

Dei componenti dell'Assemblea: 12 sono di libera elezione del Governo, 16 vengono nominati su proposta dell'Istituto in rappresentanza degli Enti che l'Istituto creda conveniente chiamare a collaborare alla sua opera, 16 sono rappresentanti delle classi padronali, e 16 rappresentanti delle classi operaie.

Spetta all'Istituto di formare la lista degli enti che, a suo credere, debbono essere rappresentati nell'Assemblea generale; in tale lista devono essere però compresi il Senato e la Camera dei deputati, con due membri per ciascuno; l'Istituto nazionale di previdenza e le Reali Accademie di medicina, di scienze morali e politiche e di giurisprudenza e legislazione.

Per le elezioni dei rappresentanti padronali ed operai verranno formati dei gruppi professionali delle industrie, dell'agricoltura e del commercio in rapporto alla loro importanza nazionale secondo le norme che saranno contenute nel regolamento esecutivo (non ancora emanato).

I rappresentanti padronali saranno eletti dalle loro rispettive Associazioni di classe in ragione di due rappresentanti, con i loro supplenti, per ciascuno dei gruppi che saranno fissati nel regolamento.

Ugual procedimento sarà seguito per la elezione dei rappresentanti effettivi e dei supplenti delle classi operaie.

Agli effetti della elezione si intende, per Associazione di classe, quella che è costituita esclusivamente fra datori di lavoro e lavoratori, per la difesa degli interessi della classe rispettiva, sempre che nella sua costituzione non si riscontri ingerenza di elementi estranei che possano deformare il suo carattere in rapporto alla emancipazione della classe.

Le donne saranno elettrici ed eleggibili a qualsiasi carica dell'Istituto.

L'Assemblea generale si riunirà in due sessioni annuali nei mesi di gennaio e di giugno per lo studio collegiale e la decisione dei progetti, elaborati dal Consiglio direttivo e dai servizi tecnici dell'Istituto, e per trattare le materie di maggiore importanza che richiedano la sua attenzione.

Ove occorra, ad iniziativa del Governo, del Presidente dell'Istituto o del Consiglio direttivo, l'Assemblea generale potrà riunirsi in sessione straordinaria in qualsiasi tempo.

Il *Consiglio direttivo* coopera col Presidente nelle funzioni proprie della amministrazione attiva dell'Istituto e per delegazione dell'Assemblea generale collabora nelle funzioni di carattere consultivo e di preparazione legislativa.

Esso è presieduto dal Presidente dell'Istituto, ed è composto di altri otto membri di cui uno è designato dai membri di nomina Governativa, uno dai rappresentanti del Parlamento e degli altri enti, tre dai rappresentanti padronali e tre dai rappresentanti operai.

Compete al Consiglio direttivo di: *a)* occuparsi del personale tecnico-amministrativo dell'Istituto, per quanto riguarda le nomine, gli avanzamenti, le punizioni ecc.; *b)* collaborare col Presidente nella ispezione dei servizi; *c)* provvedere all'amministrazione del patrimonio dell'Istituto; *d)* preparare i progetti per i lavori dell'Assemblea generale; *e)* proporre o accettare, secondo i casi, la mediazione nei conflitti del lavoro; *f)* mantenere con gli elementi sociali stranieri le relazioni normali che convengano; *g)* risolvere i ricorsi sull'applicazione delle leggi sociali; *h)* preparare le basi informative di interesse generale; *i)* accudire alle informazioni di interesse sociale, non sottoposte regolarmente all'Assemblea generale; *l)* redigere la relazione annuale che deve essere esaminata dall'Assemblea generale.

Il *Presidente* dell' Istituto nominato con Decreto Reale dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Interno ha la rappresentanza generale dell'Istituto e di conseguenza provvede a: *a)* convocare l'Assemblea generale e il Consiglio presiedendone le sezioni; *b)* distribuire i servizi tra le diverse Direzioni e Sezioni; *c)* eseguire le deliberazioni dell'Assemblea generale o del Consiglio direttivo; *d)* fissare l'ordine del giorno per i lavori del Consiglio direttivo; *e)* dar corso alle nomine, alle promozioni, ai trasferimenti, alle punizioni dei funzionari amministrativi; *f)* coordinare ed ispezionare i lavori del Segretariato generale e delle Direzioni; *g)* amministrare i fondi dell' Istituto, ordinarne i pagamenti e legalizzarne i conti; *h)* reclamare la cooperazione dei diversi servizi dipendenti dalla Pubblica Amministrazione, sempre che sia necessario; *i)* effettuare le altre funzioni che gli attribuiscono le disposizioni vigenti.

In sostanza l'ente autonomo creato in Spagna pei problemi del lavoro presenta un tipo medio fra un organo di studio, dotato di altissima dignità, ed istituti foggianti di recente

in Italia per l'espansione commerciale all'estero (Istituto italiano per il commercio internazionale) e per il movimento dei forestieri (Ente nazionale per le industrie turistiche). Ma da noi si tratta di finalità economiche le quali consigliano un andamento più rapido e snello, di tipo commerciale, e perciò hanno indotto ad una forma di ente semipubblico; che non si sa quanto convenga a problemi come quelli del lavoro che hanno così dirette attinenze, pel loro contenuto politico e sociale, con l'essenza stessa dello Stato e le sue funzioni di sovranità.

Inghilterra

Nelle soluzioni adottate in Inghilterra appare un grande sforzo di realizzare la collaborazione e l'accordo fra le classi produttive.

In Inghilterra sono sorti, in base alle proposte del Whitley Committee e già sono in pieno sviluppo i *Consigli industriali misti permanenti* (Joint Standig Industrial Councils) che dovrebbero nell'intento di chi li costituì essere strumento di pace sociale. Degno di nota è il carattere volontario della loro costituzione, non potendo essere formati nelle diverse industrie se non con l'assenso delle organizzazioni padronali ed operaie.

La loro importanza, oltre che dal vasto campo di azione che possono proporsi, è data dal fatto che il Governo con circolare del 20 ottobre 1917 ha già dichiarato di riconoscerli, se verranno costituiti in modo da essere la vera rappresentanza dell'industria, come Comitati consultivi permanenti ufficiali per tutte le questioni riguardanti l'industria da essi rappresentata e come i normali portavoce delle opinioni e delle esperienze dell'industria per tutti i problemi che la interessano.

Le funzioni come la costituzione dei Consigli sono indicati in uno statuto tipo, compilato dal Ministero del Lavoro e raccomandato per servire di base alla loro istituzione.

Le funzioni del *Joint Industrial Council* tendono ad assicurare la più larga misura possibile di azione comune tra industriali e operai per lo sviluppo dell'industria come parte della vita

nazionale e per il miglioramento delle condizioni di tutte le persone occupate nel ramo d'industria.

Tra gli scopi specifici, del Consiglio vengono indicati i seguenti :

1°) L'esame regolare dei salari, degli orari e delle condizioni di lavoro dell'industria nel suo complesso;

2°) l'esame delle misure per regolarizzare la produzione e l'occupazione delle maestranze;

3°) l'esame degli esistenti organismi per il componimento delle vertenze tra le diverse parti o sezioni nell'industria; e la creazione di un organismo per questo scopo, ove già non esista, al fine di assicurare il pronto componimento delle controversie;

4°) la raccolta di statistiche e di informazioni su materie attinenti all'industria;

5°) l'incoraggiamento allo studio di processi e disegni e alle ricerche scientifiche, al fine di perfezionare i prodotti dell'industria;

6°) i provvedimenti per la piena considerazione e utilizzazione delle invenzioni e di qualsiasi perfezionamento nelle macchine e nei metodi di lavoro, e per la adeguata salvaguardia dei diritti degli inventori di tali perfezionamenti, garantendo che tale perfezionamento nei metodi e nelle invenzioni deve dare a ciascuna parte una equa proporzione dei benefici finanziari e altri che ne conseguano;

7°) le richieste circa speciali problemi dell'industria, incluso lo studio comparato dell'organizzazione, e dei metodi dell'industria in patria e all'estero e, se desiderata, la pubblicazione di rapporti in merito;

8°) il miglioramento delle condizioni igieniche dell'industria e le misure per lo speciale trattamento degli operai

dell'industria, quando si ritenga necessario;

9°) il controllo circa l'ammissione all'industria e il tirocinio per la medesima e la cooperazione colle autorità scolastiche per organizzare l'istruzione in tutte le sue branche per l'industria;

10°) la trasmissione alla stampa di comunicati ufficiali su materie relative all'industria di generale interesse;

11°) la comunicazione dei bisogni e delle proposte dell'industria al Governo, ai dicasteri governativi e alle altre autorità;

12°) l'esame di qualsiasi altra questione che gli venga demandato dal Governo o da qualunque dipartimento governativo;

13°) l'esame delle proposte per la creazione dei "district councils" e degli "Works Committees" proposti dal Whitley Report, avuto riguardo in ciascun caso a qualsiasi organizzazione di tal genere già esistente.

Altre attribuzioni sono state pure incluse in qualche statuto provvisorio dei Councils già istituiti: 1°) l'esame delle misure dirette a garantire l'inclusione di tutti gli industriali e operai nelle loro rispettive associazioni; 2°) l'organizzazione di letture e di conferenze su temi di generale interesse per l'industria; 3°) la cooperazione coi Joint Industrial Councils di altre industrie per la trattazione di problemi di comune interesse.

La costituzione dei Joint Industrial Councils è paritaria. Il Council sarà costituito da membri, eletti per metà dalle associazioni degli industriali e per metà dalle organizzazioni operaie.

I rappresentanti delle associazioni e organizzazioni escono di carica ogni anno e possono essere rieletti dalle rispettive associazioni. Le eventuali vacanze possono essere coperte dall'associazione interessata, la quale nomina un membro per il resto dell'anno in corso.

Il Council può delegare speciali poteri a qualsiasi comitato che ritenga di dover istituire.

Il Council elegge un “comitato esecutivo” e può nominare gli altri comitati permanenti o speciali che ritiene necessari. Può anche nominare commissioni per scopi speciali. I rapporti di tutti i Comitati sono sottoposti all'approvazione del Consiglio, eccetto i casi in cui speciali poteri siano stati delegati a un dato comitato. Il Council ha facoltà di nominare a far parte dei comitati o di permettere ai comitati di aggregarsi persone di speciale competenza che non siano membri del Consiglio, semprechè, nella misura in cui ciò riguarda il Comitato esecutivo: *a)* le due parti del Consiglio siano egualmente rappresentate; *b)* e i membri aggregati abbiano soltanto voto consultivo.

Gli organi del Consiglio sono un presidente, un tesoriere e un segretario o più segretari.

Il Whitley Report suggerisce che la nomina del Presidente o dei presidenti sia lasciata al Consiglio, il quale deciderà se si dovrà nominare: *a)* un Presidente per parte; *b)* un Presidente e un vice Presidente scelti tra i membri del Consiglio (uno per ciascuna parte); *c)* un Presidente scelto dal Consiglio tra persone indipendenti estranee all'industria, o un Presidente eletto dalle persone o autorità determinate dal Consiglio o, in caso di dissenso, dal Governo.

Il Consiglio avrà facoltà di stipendiare un segretario o dei segretari e il personale dell'Ufficio che riterrà necessario. Tutti i membri onorari saranno eletti dal Consiglio per il periodo di un anno. Le adunanze ordinarie del Consiglio saranno tenute con la necessaria frequenza, e non meno di una volta al trimestre.

Quelle straordinarie saranno convocate a richiesta di una qualsiasi delle associazioni costituenti o del comitato esecutivo. Gli oggetti da discutersi nell'adunanza saranno indicati nell'avviso di convocazione. Le votazioni nel Consiglio e nel Comitato avranno luogo per alzata di mano o in altro modo da determinarsi dal Consiglio. Le proposte non si riterranno approvate se non quando abbiano raccolto il voto della maggioranza dei membri presenti di ciascuna parte del Consiglio.

Le spese del Consiglio saranno a carico delle Associazioni

e delle Trade Unions rappresentate.

È desiderabile, dice lo statuto tipo, che vi siano intimi e continui contatti tra gli industrial councils e i vari dipartimenti governativi interessati, non soltanto al fine di assicurare il pronto interessamento dei funzionari competenti, ma anche per ottenere informazioni circa l'opera di altri Consigli. A tal fine il Ministro del lavoro, su invito del Governo, ha istituito una sezione speciale che si occupa dei Consigli industriali.

Su richiesta di un Industrial Council, a un funzionario governativo specializzato verranno assegnate le funzioni di impiegato di collegamento presso il Ministero del Lavoro. Esso interverrà soltanto se e quando ne sia richiesto e con attribuzioni puramente consultive e potrà, dietro invito, presenziare alle sedute del Council. In tal modo, sarà possibile assicurare uniformità di metodi e continuità di direttive nei vari consigli industriali e l'esperienza e le proposte di ogni singolo Council saranno accessibili a tutti gli altri.

"District Councils" e *"Works Committees"* — Dopo la sua costituzione l'Industrial Council dovrà prendere in esame le opportune misure per la creazione di *"district councils"* e di *"works committee"* — di Consigli distrettuali e di comitati di officina — nel caso in cui le condizioni dell'industria siano tali da renderla necessaria. Dovranno essere prese in considerazione le condizioni locali e le organizzazioni locali già esistenti e la varietà di tali condizioni rende difficile di suggerire un qualsiasi schema di costituzione che serva generalmente. Il Ministero del Lavoro sarà lieto di trasmettere esempi di schemi già esistenti e altre informazioni a sua disposizione.

Germania

Negli ex imperi centrali la trasformazione dei corpi del lavoro ha una portata ben maggiore, in relazione al prevalere di nuove forme politiche e sociali.

Nella nuova costituzione dell'Impero all'art. 165 si trova tracciato, nelle sue linee architettoniche, il piano di un grandioso

edificio da costruire per la creazione di Consigli di azienda, di consigli distrettuali economici e di un Consiglio economico di Stato, ai quali spetterà lo studio e l'esame delle questioni sociali ed economiche riguardanti gli operai e gli impiegati.

Tale articolo dice testualmente così: "Gli operai ed impiegati sono chiamati a cooperare, con uguali diritti insieme agli imprenditori, al regolamento delle condizioni di paga e di lavoro, come pure a tutto lo sviluppo economico delle forze produttive. Le organizzazioni, da una parte e dall'altra, e i loro accordi, verranno riconosciuti.

Gli operai ed impiegati, a tutela dei loro interessi sociali ed economici, saranno legalmente rappresentati nei consigli di azienda, come pure nei consigli distrettuali economici, e nel Consiglio economico di Stato.

I consigli distrettuali ed il Consiglio di Stato si radunano con le rappresentanze degli imprenditori e di altri circoli altrimenti interessati per l'adempimento di tutti i compiti economici e per una cooperazione nell'esecuzione delle leggi di socializzazione, e devono essere composti in modo che vi siano rappresentati tutti i gruppi professionali corrispondentemente alla loro importanza economica e sociale.

I progetti di legge politico-sociali e politico-economici di importanza fondamentale devono, prima della loro presentazione, essere sottoposti dal governo al parere del Consiglio economico di Stato. Il Consiglio economico di Stato ha il diritto di prendere anche l'iniziativa di simili progetti di legge. Se il Governo non li approva, deve tuttavia presentare tali progetti al Reichstag, esponendo il proprio punto di vista. Il Consiglio economico di Stato può far sostenere da uno dei suoi membri il progetto innanzi al Reichstag.

Ai consigli di azienda economici possono essere deferite funzioni di controllo e di amministrazione nei territori di loro giurisdizione.

Spetta esclusivamente allo Stato di stabilire l'istituzione e i compiti dei consigli di azienda ed economici e di regolare i loro rapporti con le altre organizzazioni sociali autonome".

In realtà non si è andati al di là dello schema tracciato a

grandi linee.

Il governo ha presentato all'Assemblea nazionale il progetto di legge per la regolamentazione definitiva dei consigli di azienda, che erano stati in parte disciplinati dal decreto 23 dicembre 1918 del governo provvisorio. Del progetto ho dato notizia piuttosto ampia in un altro studio sulle commissioni di fabbrica.

È interessante notare che il progetto sui *Betriebsrate* vuol essere il primo gradino per arrivare ad una completa legislazione sui consigli distrettuali economici e sul Consiglio economico di Stato, che dovranno essere istituiti secondo la nuova costituzione e per la organizzazione dei quali i consigli di azienda debbono servire di base.

Così il problema è rimandato, perché, trattandosi non di una trasformazione, ma della istituzione di un organo sostanzialmente nuovo e con poteri economici amplissimi, è parso opportuno che trovi un quadro adatto di istituzioni di primo grado, e ne sia il coronamento.

Russia

Con la Russia entriamo in un regime sociale completamente diverso da quello degli altri Stati; e però il problema del Consiglio superiore del lavoro non trova esatta rispondenza, e non si può impostare analogamente al modo in cui è posto nei nostri paesi.

Conviene tuttavia tener conto delle linee fondamentali degli istituti del lavoro in Russia.

Dopo la rivoluzione dell'ottobre 1917 l'organizzazione politica russa poggia su una base tutta particolare e cioè sui consigli degli operai e dei contadini.

Secondo la costituzione del 10 luglio 1918 l'autorità suprema centrale della Repubblica federativa dei soviets è il *Congresso pan-russo dei Soviets*, che si compone dei rappresentanti dei soviety urbani, in ragione di un deputato per 25.000 elettori, e di rappresentanti dei Congressi dei Soviets del

Governo, in ragione di un deputato per ogni 125.000 abitanti.

Il congresso pan-russo dei soviety elegge un Comitato centrale esecutivo che si compone di un numero massimo di 200 membri ed ha, in sostanza, le funzioni del Parlamento nelle democrazie occidentali.

Il Comitato centrale esecutivo è l'organo supremo della legislazione, dell'amministrazione e del controllo della Repubblica.

Più particolarmente il Comitato centrale esecutivo unifica e coordina i lavori in materia di legislazione e di amministrazione; sorveglia l'applicazione della costituzione sovietista e delle ordinanze dei congressi panrussi e degli organi centrali del potere dei soviety; esamina e ratifica i progetti di decreti ed altre proposte sottomesse dal Consiglio dei commissari del popolo o dai diversi dipartimenti; emana esso stesso decreti e ordinanze in suo proprio nome.

Il congresso panrusso e il Comitato centrale esecutivo hanno nella loro attribuzione tutte le questioni di un interesse generale per lo Stato; e quindi ratifica, modificazioni e aggiunte alla costituzione; direzione generale della politica interna ed estera; conclusioni di prestiti, ratifica del bilancio, tasse ed imposte, organizzazione delle forze armate, nomina e destituzione dei Commissari del popolo, ecc.

Al Consiglio dei Commissari del popolo eletto dal Comitato centrale esecutivo spetta la direzione generale degli affari della Repubblica socialista. Emanando decreti, ordinanze, istruzioni, e prende in generale tutti i provvedimenti necessari per assicurare il corso regolare e rapido della vita dello Stato, dandone comunicazione al Comitato centrale, il quale ha diritto di abrogare e di sospendere ogni decisione dei soviety dei commissari.

L'organizzazione del potere locale è basata sui congressi di soviety, che sono: regionali, di governo, di distretto, del volost o associazione di villaggi.

I Congressi regionali sono composti dei rappresentanti dei soviety urbani e dei soviety di distretto, in ragione di un deputato per ogni 25.000 abitanti e per le città in ragione di un deputato per

ogni 5.000 elettori. In ogni caso in ciascuna regione non si avranno più di 500 deputati.

I Congressi di governo comprendono i rappresentanti dei soviety delle città e i congressi di volost, in ragione di un deputato per ogni 10 mila abitanti e per le città in ragione di un deputato per 2.000 elettori: al massimo 300 deputati.

I congressi di distretto comprendono i rappresentanti dei soviety di villaggio in ragione di un deputato per 1.000 abitanti con un massimo di 300 deputati per distretto.

I congressi di volost infine comprendono i rappresentanti di tutti i soviety dei villaggi del volost in ragione di un deputato per 10 membri del soviet.

I congressi dei soviety (regionali, di governo, di distretto, di volost) eleggono propri consigli esecutivi che costituiscono l'autorità suprema del territorio rispettivo di giurisdizione.

Gli organi di regione, di governo, di distretto e di volost del potere sovietista, come anche i soviety dei deputati, si occupano dell'applicazione di tutte le ordinanze emanate dagli organi superiori corrispondenti del governo sovietista; dell'adozione di tutte le misure atte a sviluppare la vita culturale ed economica del territorio; della soluzione delle questioni aventi un interesse puramente locale; dell'unificazione dell'attività dei soviety nei limiti del loro territorio.

I congressi dei soviety e i loro Comitati esecutivi hanno il diritto del controllo sull'attività dei soviety locali (i congressi regionali sui soviety della regione, i Congressi di governo sui soviety di governo ecc.).

Il governo dei soviety poggia dunque sulle organizzazioni della classe degli operai e dei contadini. Le associazioni di lavoratori, i comitati di fabbrica, i soviety locali degli operai e dei soldati, le organizzazioni dei soldati e dei marinai — tutti partecipano al governo della repubblica. Dall'autorità centrale dei soviety si scende, attraverso i soviety regionali, distrettuali, urbani, ecc., fino ai soviety delle singole fabbriche e cantieri.

Gli stessi soviety che costituiscono il nucleo del nuovo regime politico sono a base dell'amministrazione dell'economia nazionale, il cui organo centrale è il Consiglio superiore

dell'economia popolare, uno dei 18 ministeri della Russia Bolscevica. Esso si compone di rappresentanti dei dirigenti le organizzazioni di resistenza, dei Comitati di fabbrica, e di altre simili organizzazioni. Le organizzazioni di resistenza comprendono intere aziende, hanno in diverse città riparti e poggiano su masse organizzate dei lavoratori di fabbrica ecc. In ogni fabbrica esiste un comitato scelto dagli operai della fabbrica; questi comitati sono a loro volta collegati tra di loro, ed inviano loro rappresentanti al Consiglio superiore dell'economia che elabora piani economici e dirige la produzione.

L'organo centrale dell'amministrazione è dunque formato da rappresentanti degli operai e poggia sulle organizzazioni di massa della classe degli operai e dei contadini. Per ciò ogni lavoratore organizzato esercita la sua influenza sull'andamento della produzione. Egli non prende parte all'amministrazione soltanto per il fatto che sceglie una o due volte al mese i suoi rappresentanti di fiducia. Le organizzazioni di resistenza elaborano i piani di ordinamento delle aziende; questi piani vengono esaminati nei soviet interessati e nei soviet dell'economia popolare, e, se trovati buoni ottengono forza di legge non appena siano ratificati dal comitato esecutivo dei soviet.

Qualunque organizzazione di resistenza, qualunque fabbrica, in questa maniera, può partecipare al lavoro comune per la costituzione della nuova forma di vita economica.

Il documento fondamentale in questa materia è il decreto del Consiglio dei commissari del popolo sull'introduzione del controllo da parte dei lavoratori nell'industria.

Esso è del seguente tenore :

Nell'interesse di un ordinamento metodico della economia in tutte le imprese industriali, commerciali, bancarie, agricole, di trasporti ecc. che occupano operai remunerati, è introdotto il controllo dei lavoratori sulla produzione, la compera e la vendita dei prodotti e delle materie prime e loro conservazione, come anche il loro funzionamento finanziario. Il controllo è esercitato da tutti gli operai dell'impresa per mezzo delle istituzioni da loro scelte e cioè: comitato di fabbrica; comitato di anziani ecc.

ai cui debbono appartenere rappresentanti degli impiegati e del personale tecnico.

Per ogni grande città, ogni governo o distretto, viene formato un Consiglio locale del controllo dei lavoratori che funziona come un organo del consiglio dei deputati degli operai, soldati e contadini ed è composto da rappresentanti delle organizzazioni, dei comitati di fabbrica e di altri comitati operai, come anche delle cooperative di operai.

A Pietrogrado viene formato un congresso panrusso del contratto operaio.

Negli organi superiori del controllo dei lavoratori vengono formate commissioni composte di revisori (tecnici, contabili, ecc.) cui spetta l'esame dell'andamento tecnico e finanziario dell'azienda, su l'iniziativa di essi organi o su richiesta di organi inferiori.

Gli organi del controllo operaio hanno il diritto di sorvegliare la produzione, di determinare il minimo di produzione dell'impresa e di prendere disposizioni per stabilire il costo dei prodotti finiti.

Hanno anche il diritto di sorvegliare il carteggio dell'imprenditore che è obbligato, sotto pena di essere processato, a non nascondere nulla.

Il segreto commerciale è abolito.

Le deliberazioni degli organi del controllo operaio sono obbligatorie per l'imprenditore e possono essere annullate solo su giudizio di organi superiori del controllo operaio.

All'imprenditore è concesso un periodo di tre giorni per impugnare le deliberazioni di un organo del controllo operaio di fronte ad un organo superiore del controllo stesso.

In ogni impresa il proprietario e i rappresentanti dei lavoratori per l'esercizio del controllo sono tenuti a mantenere ordine, disciplina e difendere la proprietà.

I Consigli regionali del controllo operaio decidono sulle questioni e sui conflitti tra gli organi inferiori del controllo, come pure sulle lagnanze degli imprenditori, danno istruzioni nei limiti fissati dal Consiglio panrusso per il controllo operaio e sorvegliano l'attività degli organi inferiori del controllo operaio.

Il Consiglio panrusso del controllo operaio elabora piani generali di controllo e istruzioni, dà ordini obbligatori, regola le relazioni reciproche dei consigli regionali e funge, per tutti gli affari connessi al controllo operaio, come suprema istanza.

Il Consiglio panrusso si occupa anche di coordinare l'attività degli organi del controllo con quella di altri organi che si occupano dell'economia popolare.

Capo II.

Come si pone il problema in Italia

Visti così gli ordinamenti esteri, esaminiamo come si pone il problema in Italia.

Il questionario da me diramato con la circolare del 1° maggio conteneva questi gruppi principali di domande: 1°) quali aggiunte e modifiche si ritiene: conveniente apportare ai poteri ed alle attribuzioni del Consiglio superiore e del Comitato permanente del lavoro; 2°) quale deve esserne la composizione, quali gruppi vi debbono avere rappresentanza, e se il Consiglio va diviso in sezioni; 3°) se è opportuno istituire Commissioni miste e Consigli misti locali ed in che forma e con quali poteri; 4°) quale deve essere il sistema di designazione dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro nel Consiglio superiore ed in quelli locali.

Moltissime furono le risposte; ma per la maggior parte improntate ad alcuni tipi e schemi, deliberati dalle grandi confederazioni nazionali. Si ha così il modo di rilevare il pensiero preciso delle grandi forze economiche del paese.

Il primo gruppo di domande è il più importante; ed investe la stessa struttura istituzionale dello Stato.

Il *Segretariato agricolo nazionale*, la cui risposta si può assumere come tipica per il ceto degli agricoltori, propone che "in materia di produzione e lavoro, anche nelle loro espressioni di carattere sociale, sia riconosciuta al Consiglio Superiore la attribuzione di preparare i disegni di legge e le annesse relazioni, da presentarsi integralmente al Parlamento". Propone inoltre che "la creazione dei regolamenti da annettersi alle leggi sia di insindacabile competenza del Consiglio Superiore". "Si confermano le attuali attribuzioni del Comitato permanente". "I rapporti fra ufficio del lavoro e consiglio superiore devono essere rapporti di diretta dipendenza, in quanto che l'ufficio è puramente l'organo esecutivo del Consiglio".

Su quest'ultima minore questione della figura del Comitato permanente vi è, come vedremo, perfetta uniformità di vedute fra tutte le organizzazioni che risposero al questionario. E così pure, anche quando — è il caso del Segretariato agricolo nazionale — non si chiede pel Consiglio superiore alcun potere legislativo, ma il compito soltanto di preparare i disegni di legge e di fare i regolamenti, anche con questa tesi più attenuata, si dà al Consiglio superiore carattere deliberativo, e si sottrae al governo ciò che finora è stata la sua caratteristica di responsabilità e di potere esecutivo. In ogni caso dunque, anche col *minimum* di rivendicazioni — trasformare il Consiglio da organo consultivo in organo deliberativo — l'innovazione prospettata è notevole e assai significativa.

Pochi anni sono passati, ma come siamo lontani dal tempo nel quale sembrava ardita riforma chiedere pel Consiglio superiore il diritto di autoconvocazione e di iniziativa nel presentare proposte al Ministro!

La *Confederazione generale dell'industria* si spinge oltre le richieste delle consorelle di agricoltura.

Essa ritiene che sarebbe "opportuno estendere i poteri e le attribuzioni del Consiglio Superiore del lavoro in modo che abbia competenza a stabilire, mediante delega del Parlamento, le norme di legge o di regolamento nelle questioni relative ai rapporti tra industria e lavoro e alla legislazione sociale, che il Parlamento, anche su proposta dello stesso Consiglio del Lavoro, ritenga conveniente regolare coll'intervento dello Stato. Il Comitato permanente del Lavoro, presieduto dal Ministro, dovrebbe anche poter deliberare sulle questioni che si presentassero nell'esecuzione delle leggi e regolamenti di competenza del Consiglio Superiore del Lavoro. L'Ufficio del Lavoro dovrebbe essere l'organo esecutivo delle deliberazioni del Consiglio e del Comitato permanente sotto la vigilanza e il controllo di questo".

Con la risposta della Confederazione dell'industria entriamo nel concetto di delega, da parte del Parlamento, di funzioni anche legislative. Non è forse ben chiarito se si debba trattare di delega caso per caso, — fatta con singole leggi per determinate materie — o di delega generale e complessiva, che

avrebbe più profondo valore costituzionale; ma sembra, dal contesto, che il pensiero degli industriali si limiti al primo punto.

E, per quanto anche qui non sia ben chiaro, sembra che sia eguale la posizione della *Confederazione italiana dei lavoratori*, che raccoglie le organizzazioni aderenti ai principi della scuola cristiano-sociale.

Essa propone che: "siano dati al nuovo Consiglio Superiore del Lavoro poteri regolamentari per l'applicazione di tutte le leggi del lavoro e poteri anche legislativi in materia tecnica sulle direttive fissate dal Parlamento, salvo il controllo di questo. I poteri del Comitato Permanente sieno estesi in correlazione con quelli del Consiglio Superiore. L'Ufficio del Lavoro sia posto alla diretta dipendenza del Consiglio Superiore del Lavoro e del Comitato Permanente".

Il concetto fondamentale è sempre quello di *delega*, ma accentuando più ancora la figura di regolamento con delega legislativa e di legge limitata ai capisaldi ed alle direttive fondamentali, secondo la tendenza che era già affermata nella tecnica legislativa di altri paesi. Si richiama poi opportunamente dalla Confederazione italiana dei lavoratori il *controllo* che in ogni e qualunque soluzione deve permanere al Parlamento, espressione della sovranità nazionale.

Più spinte e radicali, dal punto di vista istituzionale, sono le risposte delle organizzazioni sindacaliste e socialiste.

L'*Unione italiana del lavoro* crede che "il Consiglio Superiore del lavoro, che è oggi un organo puramente consultivo, deve essere trasformato in un Consiglio Nazionale avente poteri legislativi ed esecutivi per tutte le questioni che interessano il lavoro come fattore principale e necessario della produzione". "Il Consiglio nazionale dovrebbe insomma essere investito di una parte dei poteri che ora sono attribuiti al Parlamento ed al Governo, seguendo il criterio di quel decentramento funzionale che, insieme al decentramento territoriale, ci sembra l'unito mezzo per rinnovare la vita pubblica italiana".

L'Unione italiana del lavoro non dà definizione più precisa e concreta al suo punto di vista, che è con maggiore ampiezza svolto dalla *Confederazione generale del lavoro*.

In un primo momento, nel maggio 1919, un convegno della Confederazione in via pregiudiziale affermò che "in attesa della riforma del sistema rappresentativo degli interessi professionali e generali della nazione urge trasformare da corpo consultivo in corpo deliberativo il Consiglio superiore del lavoro". A tal fine :

1°) Il Consiglio superiore deve avere pieni poteri sia per convocarsi sia per formare il proprio ordine del giorno;

2°) le sue deliberazioni debbono essere portate per la ratifica innanzi al Parlamento entro un termine da fissarsi per legge;

3°) trascorso tale termine senza che il Parlamento si sia pronunciato, la decisione del Consiglio del lavoro entra automaticamente in vigore;

4°) qualora il Parlamento si dichiari per modificare o per respingere le decisioni del Consiglio del lavoro, le decisioni stesse saranno di nuovo esaminate dal Consiglio; la seconda decisione del Consiglio diventa esecutiva ;

5°) i regolamenti per l'applicazione delle sue delibere legislative siano pure competenza del Consiglio del lavoro;

6°) il Ministro del lavoro è liberamente scelto dal Consiglio superiore del lavoro.

Posta tale premessa, il convegno decise di dare le seguenti risposte ai quesiti circa le attribuzioni del Consiglio superiore :

"Il Consiglio ha il potere di esaminare le questioni concernenti i rapporti tra padroni e dipendenti, di deliberare i provvedimenti generali da adottarsi per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori, di deliberare gli studi e le indagini da compiersi dall'Ufficio del lavoro".

"Il Comitato permanente ritrae i suoi poteri dal Consiglio Superiore e quindi le sue attribuzioni devono essere in relazione ai poteri del Consiglio stesso".

"L'Ufficio del lavoro deve diventare la vera segreteria tecnica, alla dipendenza del Consiglio superiore, del Comitato permanente coi funzionari nominati dal Comitato stesso".

In complesso, la Confederazione del lavoro, in questo primo momento, si sforzò di adattarsi al vigente regime

parlamentare, senza chiedere che il Consiglio superiore divenisse un vero organo del Parlamento. Ma da questo stesso sforzo derivò una costituzione anormale, un po' bizzarra, e che, forse più ancora di riforme più ardite, è in stridente contrasto con i criteri del nostro diritto pubblico. Il Parlamento, in sostanza, si limita ad *opinare*, a diventar esso un corpo consultivo, perché chi decide, in seconda istanza, è il Consiglio Superiore. Il Ministro del lavoro non deve avere la fiducia del Parlamento, ma soltanto del Consiglio. Tutto ciò urta, non solo contro i sistemi attuali, ma contro la logica e la tecnica giuridica, che vi dovrebbe essere in qualunque sistema.

Più decisa e diritta è l'espressione del pensiero della grande organizzazione operaia in una nota trasmessa nell'ottobre del 1919 al Ministero dell'Industria, Commercio e Lavoro; nota che è veramente un notevole documento per il movimento operaio.

La nota chiede fin da principio che “tutta la materia legislativa riguardante il lavoro venga affidata ad un organismo costituito con le rappresentanze delle classi o categorie professionali interessate; con l'intenzione di sottrarre completamente alla Camera Elettiva il suo diritto di interloquire nelle formazioni di legge che, pure interessando solamente — in apparenza — certe categorie, involgono tutta la politica finanziaria ed economica dello Stato”.

Dall' esame del modo in cui si è svolta finora la legislazione del lavoro, la Confederazione trae queste illazioni :

“1°) che non è assolutamente ammissibile si possa parlare di riforma di alcun valore sostanziale se non viene riconosciuto il diritto alle rappresentanze sindacali di decidere in merito a tutti i problemi che riguardano i lavoratori come tali, oltre che come cittadini;

2°) che una volta stabilito tale principio la riforma dovrebbe avvenire nella forma più ampia e più radicale che i tempi non solo consentono, ma che ardentemente richiedono;

3°) che l'istituzione di una rappresentanza nazionale per professioni non potrebbe che mettere ancor più in evidenza — qualora fosse lasciato in vita — la superfluità del Senato del

Regno, il quale si troverebbe in condizioni di assoluta inferiorità di fronte al Parlamento politico, quale quello che dovrà uscire dalle elezioni a scrutinio di lista e rappresentanza proporzionale, e ad un altro Parlamento professionale che non lascerebbe all'antico consesso nessun campo in cui svolgere efficacemente un'azione qualsiasi”.

In un'altra parte della nota è detto: “Se è vero che la guerra ha rivoluzionato il mondo accelerando il processo di evoluzione delle classi sociali; se è vero che il proletariato — sia per i sacrifici enormi sopportati, sia per la comprensione maggiore dello storico divenire del mondo: comprensione acquistata nei momenti di sacrificio con l'obbligo di rinuncia all'egoismo individuale e per il bene collettivo — è assunto rapidamente all'altezza di classe che non vuole più essere sottoposta all'arbitrio dei detentori dei mezzi di produzione e di scambio; se è vero che la lotta di interessi — interessi di classe ed interessi professionali — è uscita dalla cerchia ristretta in cui si svolgeva (datore di lavoro e suoi dipendenti) per prendere carattere nazionale (per categoria o per professione), è ovvio che la riforma di un organo, che dovrebbe avere quale importante compito la continua modifica dei rapporti intercorrenti fra capitale e lavoro, deve essere veramente corrispondente ai bisogni nuovi manifestatisi, e non appartenere alla serie di concessioni che, volendo, in apparenza, far mostra di seguire il movimento accelerato dell'ascensione delle classi lavoratrici, si riducono, in sostanza, ad essere correzioni inutili di inutilizzabili organismi”.

La nota rammenta che, senza attendere disposizioni legislative, subito dopo l'armistizio, si sono realizzate trasformazioni notevoli non solo per i compensi, ma per la disciplina delle fabbriche e la durata della giornaliera fatica, mediante accordi diretti fra i datori di lavoro ed i lavoratori. Tutto quanto riguarda il nuovo assetto di fabbrica ed i nuovi patti per la lavorazione della terra si può dire siano stati modificati rapidamente per “contratto privato” al di fuori ed al di sopra di tutti gli organi statali. È bastato “che le parti interessate, industriali ed operaie, si incontrassero nelle loro rappresentanze più perfette”. Si è avuta una “spontanea esclusione degli organi statali

dalle contrattazioni; e si è costituito, per così dire, uno Stato entro lo Stato". Tutto ciò designa "un nuovo bisogno vivamente sentito perché corrispondente alla realtà delle cose". La Confederazione vuol perciò tentare un vero e proprio rivoluzionamento del sistema di disciplinamento di rapporti fra capitale e lavoro, creando un organo che — rappresentando le parti interessate — possa a proprio libito decidere sulle questioni che si presentano da risolvere nel campo del lavoro.

"Perché — è lecito domandarsi — i maggiori interessati nella approvazione di certe leggi che più da vicino gli riguardano devono avere solo la possibilità di iniziativa come "proposta" per lasciare poi ad altri — i quali per essere uomini eminentemente politici possono essere tratti a decidere da motivi tutt'altro che ispirati dalla "competenza", forse mancante e nel caso di legge operaia assolutamente necessaria — la decisione definitiva?"

"Perché non creare — senza attendere che la creazione sia imposta col sorgere di una vera e propria legislazione extra, legale con nuovi e sempre più arditi concordati fra le parti — un nuovo organo nel quale la lotta fra le classi si svolga liberamente in quella precisa parte che riguarda i diritti del lavoro nei confronti del capitale? Perché — oltre all'arena delle lotte squisitamente politiche, quale è la Camera dei Deputati — non deve esservi a lato una rappresentanza nazionale che ecciti e temperi allo stesso tempo, mettendola a contatto della maggior forza operante in ogni paese, la lotta degli interessi di classe — e per interessi noi intendiamo non solo quelli economici, ma anche quelli morali strettamente legati alla professione — fra datori di lavoro e salariati?"

Richiamate forme precedenti di rappresentanza di classe ed affermata la sostanziale novità — ma necessità — della riforma proposta, la Confederazione generale conclude domandando che sia creato un vero e proprio Parlamento entro il quale si possano esercitare i diritti dei rappresentanti di interessi che non si vergognano di mostrarsi come tali non nascondendosi sotto il manto delle idealità. Grandi problemi si presentano, per il domani dell'industria e dell'agricoltura, problemi imposti dal nuovo assetto mondiale procurato dalla

guerra e che non ammette lunghe pause e dilazioni.

“Il controllo di fabbrica, la disciplina della produzione che sappia evitare inutili eccessi o stasi preordinate dall'interesse individuale, la creazione ed il miglioramento delle leggi atte a difendere il lavoratore in caso di malattia, in caso di infortunio, di disoccupazione, il diritto di pensione, l'obbligo di perfezionarsi nei metodi di produzione e di scambio in modo da poter fare tesoro di tutte le possibilità nazionali senza dover ricorrere a sistemi protettivi che urtano o danneggiano o — anche — non invitano la produzione internazionale, sono problemi che possono essere più facilmente vagliati, discussi, approvati o respinti da un consesso che rappresenti le forze vive ed operanti nel paese (gli interessi contrastanti) anziché da raggruppamenti di persone che rappresentano tendenze politiche soggette a facili cambiamenti, perché nele elezioni dei rappresentanti politici il fatto più prossimamente avvenuto può essere quello che sposta la composizione dell'aggruppamento dando la maggioranza agli uni od agli alti interessi non perciò corrispondenti a quelli di coloro che concessero il voto, ma perché tali interessi erano ricoperti di una vernice politica o sentimentale più attraente per l'influenza esercitata dall'ultimo avvenimento”.

Ho voluto citare alcuni brani del documento della Confederazione Generale del lavoro perché ne risalti il carattere realistico, recisamente ispirato alla rappresentanza di classe. La riforma, nelle proposte della Confederazione, assume l'aspetto più netto ed insieme più grave: *sostituire al Senato una rappresentanza di classe*. Il Consiglio superiore del lavoro diventerebbe, accanto alla Camera dei deputati, la Camera nazionale del lavoro.

Circa la seconda parte del questionario, che riguarda la composizione del Consiglio, è da ricordare che, giusta le proposte fatte dal Consiglio stesso per la sua riforma nella sessione del febbraio 1910, dovevano avere rappresentanza nel Consiglio i seguenti gruppi:

1. - Industrie metallurgiche, meccaniche ed affini.
2. - Edilizia, costruzioni e affini.
3. - Cartiere, industrie poligrafiche e affini.

4. - Tessili: *a)* seta; *b)* cotone, lana, juta ed altre fibre tessibili.

5. - Trasporti : *a)* per vie di terra ; *b)* per vie di mare - (servizi affini nei porti ecc.).

6. - Chimiche (acidi, tinture, ecc.).

7. - Vetro, ceramica, laterizi.

8. - Miniere, cave, saline.

9. - Legno e affini (mobili, segherie ecc.).

10. - Vestiario (industrie del cappello, dell'abbigliamento, ecc.).

11. - Alimentazione (mulini, panifici, pasticci, caseifici, ecc.).

12. - Industrie diverse.

13. - Commercio.

Gruppi in agricoltura :

Agricoltura a salariato.

Agricoltura a compartecipazione (mezzadria, terzeria, ecc.).

Nelle risposte al questionario la *Confederazione generale delle industrie* propone il raggruppamento seguente :

1. - Metallurgiche, meccaniche ed affini con 2 rappresentanti.

2. - Edilizia, costruzioni ed affini compresi i laterizi con 2 rappresentanti.

3. - Poligrafiche ed affini con un rappresentante.

4. - Tessili: *a)* Seta con un rappresentante; *b)* Lana con un rappresentante; *c)* Cotoni, lino, juta con un rappresentante.

5. - Cuoio con un rappresentante.

6. - Elettriche id.

7. - Chimiche e farmaceutiche id.

8. - Gomma e cavi id.

9. - Vetri e ceramiche id.

10. - Minerarie id.

11. - Vestiario id.

12. - Carta e affini id.

13. - Alimentazione id.
14. - Trasporti: *a)* per via di terra id. ; *b)* per via di mare id.
15. - Industrie diverse id.
16. - Commercio con 4 rappresentanti.

Il *Sindacato agricolo nazionale* osserva che nel primo gruppo di industrie devono essere menzionate le macchine agricole; nel gruppo delle chimiche l'industria dei concimi; e soppressi invece nelle industrie alimentari i caseifici, che sono vere industrie agricole. Il Sindacato propone il seguente elenco di categorie nell'agricoltura: 1.°) proprietari puri; 2.°) proprietari ed affittuari datori di lavoro; 3.°) colonato in tutte le sue forme; 4.°) operai della terra; 5.°) agricoltura in genere; 6.°) industrie agricole.

Propone inoltre il Sindacato che debbano essere rappresentati nel Consiglio tutti i gruppi delle industrie agricole proprie e di quelle che all'agricoltura direttamente si collegano, poiché — riguardando soprattutto l'incremento, la utilizzazione, e la trasformazione dei prodotti, animali e vegetali — costituiscono, più che una industria, un necessario complemento di una agricoltura che si evolve con maggiore complessità tecnica.

Tali gruppi sono: Zootecnica (allevamento bovino, ovino, suino, ippico, animali da cortile); Piscicoltura; Bachicoltura; Enologia; Caseifici; Fecolerie e amidifici; Zuccherifici; Pilature; Conserve alimentari; Pomodoro; Utilizzazione degli agrumi; Olivicoltura; Oleifici ed affini; Distillerie; Silvicoltura, ed industrie dipendenti.

La *Confederazione italiana dei lavoratori* è favorevole al raggruppamento seguente:

1. - Metallurgiche, siderurgiche, meccaniche ed affini.
2. - Elettriche.
3. - Edilizia, Costruzioni ed affini.
4. - Cartiere, industrie poligrafiche ed affini.
5. - Tessili (seta, cotone, lana, juta ed altre fibre tessili).
6. - Trasporti per le vie di terra e per le vie di acqua.
7. - Chimiche (acidi, tinture, ecc.).
8. - Vetro, ceramica, laterizi.
9. - Miniere, cave, saline.

- 10. - Legno e affini (mobili, segherie ecc.).
- 11. - Vestiario (industrie del cappello, dell'abbigliamento ecc.).
- 12. - Alimentazione (molini, pastifici, panifici, caseifici ecc.).
- 13. - Industria della pesca.
- 14. - Industria alberghiera.
- 15. - Industrie varie.

La Confederazione dei lavoratori osserva che di fianco alla grande industria e al salariato nelle industrie aventi un notevole contingente artigiano (piccole industrie a domicilio) anche l'artigianato deve avere la sua proporzionale rappresentanza nel Consiglio.

Quanto al commercio distingue quello all'ingrosso dal commercio al minuto che dovrebbe avere i suoi rappresentanti insieme con quelli dell'impiego privato.

Nel suo convegno di maggio 1919 la Confederazione generale del lavoro suggerì queste delimitazioni professionali :

- 1. - Metallurgiche : *a)* siderurgica ; *b)* meccanica ; *c)* meccanica di precisione.
- 2. - Edilizia, costruzioni e affini, laterizi.
- 3. - Cartiere e fibre industriali.
- 4. - Industrie poligrafiche e affini.
- 5. - Tessili *a)* seta (filatura e tessitura); *b)* cotone, juta e altre fibre tessili; *c)* lana.
- 6. - Trasporti *a)* per vie di terra (a trazione meccanica e a trazione animale; *b)* per vie acquee (mare, porti).
- 7. - Comunicazioni: addetti ai servizi postali e telegrafici.
- 8. - Chimiche, tabacchi.
- 9. - Vetro e ceramica.
- 10. - Miniere, cave e saline.
- 11. - Legno e affini.
- 12. - Vestiario e abbigliamento.
- 13. - Alimentazione: *a)* conserve, caseifici, zuccherifici; pasticcerie, molitura; *b)* panifici, pastifici, *c)* albergo e mensa.
- 14. - Servizi domestici e pubblici. Assistenza sanitaria.

15. - Commercio e impiego privato e pubblico.
16. - Insegnanti.
17. - Pubblici spettacoli.
18. - Idroelettricità e gazometri.
19. - Pelle.
20. - Diverse.

Agricoltura :

1. - Salarati: *a)* avventizi; *b)* fissi.
2. - Conduzione familiare: *a)* mezzadria; *b)* piccoli affittuari a conduzione diretta.

La classificazione tecnica delle industrie e dei commerci è difficile e complicata. Il Benoist, occupandosi dell'argomento, noverò centinaia di gruppi e metodi diversi di raggruppamento. In ogni proposta, oltre a variazioni di criteri tecnici, può anche essere l'interesse dell'organizzazione proponente a distribuire le rappresentanze secondo le sue forze maggiori; ma in ogni modo non è su questo che sarà impossibile ottenere il consenso delle varie correnti sociali e politiche.

Le quali sono tutte favorevole alla divisione del Consiglio Superiore in due sezioni: industriale ed agricola. Della distinzione tace soltanto la Confederazione generale del lavoro; mentre quella italiana dei lavoratori vorrebbe tre sezioni: agricoltura, industria e commercio, comprendendo nell'ultimo anche l'impiego privato. Il Sindacato agrario nazionale ha cura di osservare che nelle adunanze a sezioni riunite l'influenza deliberativa di ciascuna sezione sia proporzionale all'entità della ricchezza. capitalizzata rappresentata dalla sezione stessa.

Il motivo fondamentale delle discussioni, quando venne studiata nel 1910 la riforma del Consiglio, fu la eliminazione del funzionario, e l'adozione di criteri rigidamente ed esclusivamente paritari in seno al Consiglio stesso. Che non vi debbano nel futuro Consiglio essere funzionari è acquisito a tutte le risposte, e forma ormai un principio fuori discussione.

Oltre però le rappresentanze tipiche delle due parti —

datori di lavoro e lavoratori — si mantengono alcune altre minori rappresentanze di organismi economici che non sono di resistenza; ma appartengono alla cooperazione e alla mutualità. Si raccomanda la Confederazione italiana dei lavoratori che i loro rappresentanti siano ammessi “come elementi tecnici in modo da non spostare la preponderanza e l'equilibrio delle rappresentanze sindacali”. Ed analoga preoccupazione di “evitare ogni sovrapposizione e raddoppiamento di rappresentanza” induce il Sindacato agricolo nazionale a dare parere contrario a che siano rappresentate nel consiglio le mutue.

La Confederazione generale dell'industria suggerisce di introdurre nel Consiglio altri cuscinetti, per dirla alla Boncour, ma senza funzionario. In complesso propone che la composizione generale del Consiglio superiore del lavoro comprenda: “1.°) una rappresentanza di industriali; 2.°) una rappresentanza in numero pari di operai; 3.°) una rappresentanza di proprietari di fondi; 4.°) una rappresentanza in numero pari di contadini e braccianti; 5.°) un determinato numero di cultori di scienze sociali o tecniche eletti per metà dagli industriali e per metà dagli operai; 6.°) una rappresentanza delle Camere di commercio; 7.°) una rappresentanza in numero pari delle cooperative di produzione e di lavoro e delle società di mutuo soccorso e previdenza; 8.°) una rappresentanza dei comizi agrari; 9.°) una rappresentanza in numero eguale delle affittanze collettive; oltre alle rappresentanze dei due rami del Parlamento in modo però che le rappresentanze non di classe non superino il quarto del numero totale dei membri del Consiglio. Le Camere di commercio dovrebbero conseguentemente essere rappresentate nel Consiglio come tali, cioè come elemento corrispondente nel campo industriale a quello che nel campo operaio è dato dalla mutualità e dalla cooperazione”.

Il Sindacato agrario nazionale propone che, quando saranno istituite le Camere di agricoltura, vengano coordinate alla rappresentanza del lavoro. La Confederazione generale del lavoro nel convegno di maggio intendeva che fossero chiamati a far parte del Consiglio superiore del lavoro, oltre ai rappresentanti sindacali :

- 1°) un dato numero di cultori di scienze sociali o tecniche, eletto dagli eletti di parte operaia;
- 2°) un egual numero di essi, eletti dagli eletti di parte padronale;
- 3°) una rappresentanza del Parlamento;
- 4°) una rappresentanza delle cooperative di produzione e lavoro ;
- 5°) una rappresentanza delle affittanze collettive;
- 6°) una rappresentanza dei Comuni;
- 7°) una rappresentanza delle associazioni di piccoli proprietari;
- 8°) una rappresentanza delle Società di mutuo soccorso e previdenza.

Tali rappresentanze non dovranno superare per numero, un quarto degli altri componenti il Consiglio.

Nella sua successiva nota la Confederazione tralascia (perché elementi extraeconomici) i rappresentanti del Parlamento e dei Comuni. Va rilevata, sia in questa, sia nella risposta degli industriali, la tendenza a fare del Consiglio superiore del lavoro un Consiglio nazionale economico “che abbracci tutte le forze economicamente operose nel paese”. Il criterio paritario — tanti rappresentanti ai datori di lavoro quanto ai lavoratori — è presupposto a tutte le risposte al questionario. Anche la Confederazione generale del lavoro non aderisce ad altro criterio di dittatura o di prevalenza del proletariato. Meriterà tuttavia di essere approfondita l'indicazione del suo convegno di maggio che “la parte operaia avrà diritto ad un rappresentante come minimo e ad uno in più ogni frazione di 100.00, oltre i primi 100.000; e la parte padronale avrà diritto ad un rappresentante come minimo e ad uno in più ogni frazione di 5000 oltre i primi 5000”. Il sistema, che è abbandonato nella successiva nota, potrebbe nella sua applicazione intaccare l'equilibrio paritario.

Per quanto concerne i Consigli o commissioni locali del lavoro, la Confederazione generale del lavoro non si pronuncia e non prende a cuore la loro istituzione. Anche quella dell'industria ritiene che “consigli e commissioni miste locali, composte in

egual numero di datori di lavoro e lavoratori, potrebbero istituirsi facoltativamente *rebus ipsis dictantibus* e non essere imposti, in modo assoluto e generale, poiché non tutti gli ambienti sono preparati alla formazione di tali organi; e sarebbe quindi necessario un primo graduale esperimento, per non svalorizzarne la possibile utilità. In ogni modo i consigli dovrebbero per ora essere soltanto regionali". Il Sindacato agrario nazionale li vuole invece provinciali, e autonomi tanto per l'industria quanto per l'agricoltura, sotto la presidenza di un magistrato.

La Confederazione italiana dei lavoratori è nettamente favorevole alle organizzazioni locali del lavoro, e desidera che siano istituite commissioni o consigli regionali, "con opportuni decentramenti di categoria, per provincia e per sezione, specialmente in materia agricola".

Sostenitrice accesa del decentramento nelle rappresentanze del lavoro è l'Unione italiana del lavoro, la quale vuole che "il Consiglio nazionale non sia un organo centralizzato, ma bensì la risultante di organi analoghi regionali, meglio ancora interregionali — investiti essi pure di poteri legislativi ed esecutivi per le zone di loro spettanza. Le regioni storiche italiane dovrebbero essere raggruppate in tre o quattro gruppi (settentrionale, centrale, meridionale ed insulare) rispondenti al diverso grado di sviluppo della produzione. Ogni gruppo dovrebbe avere il suo Consiglio interregionale, cui fossero attribuiti poteri legislativi ed esecutivi per tutto quanto riguarda i problemi del lavoro e della produzione nel territorio assegnato al gruppo stesso. Un consiglio nazionale centralizzato che pretendesse di dettare norme uniformi per la Lombardia e per la Sicilia ripeterebbe inevitabilmente gli errori ed i danni del governo centralizzato".

Di fronte a questa tesi estrema, le altre confederazioni nazionali si fermano ad attribuzioni, nei Consigli locali, di informazione ed esecuzione; e quella generale dell'industria propone che i poteri e le attribuzioni dei consigli locali siano i seguenti: *a)* esaminare, nell'ambito della loro competenza territoriale, le questioni concernenti i rapporti fra datori e prenditori di lavoro; *b)* seguire l'andamento delle singole

industrie, nei rapporti del loro sviluppo, della loro efficienza, delle condizioni di lavoro e della disoccupazione; c) sottoporre al Comitato permanente del lavoro argomenti e proposte che rientrino nella competenza di questo o del Consiglio superiore del lavoro.

Analoghe proposte fa la Confederazione italiana dei lavoratori, secondo la quale i Consigli del lavoro locali dovrebbero avere attribuzioni di informazione, di esecuzione, di ispezione, di regolamentazione locale, di conciliazione di vertenze collettive, di codificazione dei patti coloniali, di coordinamento dell'opera degli uffici del lavoro e delle organizzazioni professionali.

Il Sindacato agrario nazionale, in conformità alla sua tendenza di uscire, pei consigli del lavoro, dal mero campo dei rapporti di lavoro, vorrebbe che quelli locali si interessassero di ogni questione di carattere economico attinente all'agricoltura; formulassero pareri e studi su progetti di legge e provvedimenti riguardanti gli interessi agricoli; trattassero o dirimessero con carattere obbligatorio le questioni tutte attinenti al lavoro agricolo ed ai contratti non codificati.

La questione dei sistemi elettivi dà luogo a diverse soluzioni. Il potere elettorale, in regime di rappresentanza di classe, deve essere dato alle organizzazioni già costituite — ed in tal caso a quelle di primo grado e a quelle nazionali — o dato invece ai singoli raggruppamenti in liste elettorali secondo la delimitazione professionale?

Si viene a toccare, adottando la prima soluzione, l'altro tema del riconoscimento delle organizzazioni professionali, che anche di recente è stato oggetto di esame nel seno del Comitato permanente del lavoro.

La Confederazione generale dell'industria è favorevole alla elezione da parte delle organizzazioni già formate e riconosciute. Quella italiana dei lavoratori ed il sindacato agricolo nazionale sono favorevoli alla designazione a suffragio diretto, finché non abbia avuto luogo una stabile configurazione giuridica delle organizzazioni di classe. Incondizionatamente favorevole alla elezione diretta, purché si tratti di enti professionali, era, nel suo convegno di maggio, la Confederazione

generale del lavoro, che però nella posteriore nota si riserva di riesaminare la questione.

Una soluzione intermedia è quella dell'Unione italiana del lavoro, che dà il suffragio diretto ma solo ai lavoratori organizzati.

Ecco, più precisamente, i concetti svolti nelle risposte.

Dice la Confederazione generale dell'industria che “le nomine dei rappresentanti degli esercenti di aziende agrarie, industriali e commerciali e dei rappresentanti di lavoratori coloni e impiegati privati nel Consiglio Superiore del Lavoro e nelle Commissioni e Consigli locali dovrebbero essere fatte nelle organizzazioni professionali rispettivamente dell'una e dell'altra classe (padronale ed operaia)”.

“Non si ritiene opportuno di seguire il sistema stabilito per le elezioni dei collegi dei probiviri, poiché il modo con cui queste elezioni avvengono — quando avvengono — dimostra, con lo scarsissimo numero di elettori, come questa forma di elezioni non sia né conveniente né possibile per un corpo di così grande importanza come il Consiglio superiore del lavoro. Vi è poi da tenere presente l'impossibilità pratica di seguire tale sistema, derivante dal fatto che per ogni industria si dovrebbe avere un collegio estendentesi a tutta l'Italia.

a) Alla votazione dei membri del Consiglio Superiore del Lavoro dovrebbero essere ammesse le Federazioni o Associazioni nazionali e ciascuna Federazione o Associazione dovrebbe avere un numero di voti proporzionale al numero degli operai controllati per le organizzazioni industriali, o al numero dei soci iscritti ed effettivamente paganti per le organizzazioni operaie.

b) Dovrebbero essere registrate ed ammesse a votare le organizzazioni;

1°) che esistano da almeno un anno;

2°) che abbiano depositato presso il Ministero dell'Industria, Commercio e Lavoro lo statuto e il bilancio o permettano la verifica del numero dei soci per parte dei funzionari dello Stato;

3°) che siano composte di soli industriali o di soli operai;

4°) che siano riconosciute dalla corrispondente

organizzazione dell'altra parte.

c) Le domande delle organizzazioni dovrebbero essere esaminate dal Comitato Permanente del Lavoro, al quale dovrebbe spettare di provvedere alla loro registrazione.

d) In mancanza di organizzazioni, e qualora le organizzazioni esistenti si astengano dalla nomina del rappresentante, dovrebbe ad essa provvedersi dal Consiglio Superiore del Lavoro per la designazione".

È noto che la Confederazione Italiana dei lavoratori vagheggia che "siano riconosciute tutte le organizzazioni sindacali che nell'ambito di una classe liberamente si costituiscono, si federano o si confederano, dietro presentazione al tribunale stesso del loro statuto, dal quale non risulti nulla contro le leggi dello Stato e contro l'ordine pubblico".

"Finché però non siano giuridicamente riconosciute le classi sociali, le elezioni del Consiglio Superiore del Lavoro devono avvenire per suffragio personale diretto, e sempre col metodo della rappresentanza proporzionale e del suffragio maschile e femminile nelle varie categorie, formando collegi elettorali normalmente regionali. Una rappresentanza sussidiaria sia data ai grandi organismi sindacali confederali e agli enti locali. Gli elettori e le categorie che si astengono dalla votazione rimangono senza rappresentanza".

Il Sindacato agrario nazionale ritiene che "l'elezione a mezzo delle organizzazioni sia attuabile solo stabilendo l'obbligatorietà dell'organizzazione del capitale e del lavoro, poiché — diversamente — dato lo stato di fatto attuale, sarebbe impossibile o ingiusto adottare un'unica soluzione per zone che si trovano, sotto l'aspetto dell'organizzazione, in condizione di grande diversità. Se non si adotta il sistema dell'obbligatorietà dell'organizzazione, si ritiene che soltanto l'elezione per liste, come ad es. è stabilito per i collegi dei probiviri, possa rispondere allo scopo di formare una reale e completa rappresentanza di tutte le classi che debbono partecipare alla costituzione del Consiglio".

"Procedendo così col sistema delle liste elettorali dovrebbe adottarsi il metodo della elezione *diretta* a voto obbligatorio,

integrata dalla possibilità di inviare la scheda della elezione al seggio elettorale, colla garanzia della vidimazione ed autenticazione della firma dell'elettore, attergata alla busta includente la scheda. Nel caso (solo supponibile qualora non si adottasse la obbligatorietà del voto) che tutti gli elettori, in tutti gli uffici elettorali, si astenessero dal presentarsi alle urne, si dovrebbe *provvedere alla riconferma degli eletti nella precedente elezione*, e, quando si tratti di diserzione dalla prima elezione, con nomina di ufficio *da parte della competente Sezione del Consiglio superiore*. Si considerino come unici collegi elettorali i Collegi delle Commissioni o Consigli misti locali".

Nell'ordine del giorno votato dalla Confederazione generale del lavoro nel convegno di maggio 1919 è detto che "si debbono costituire liste elettorali per ciascuna classe e per ciascun gruppo o sottogruppo, attribuendo alla parte padronale, tanti voti a ciascun elettore, quanti sono gli operai da essa occupati o la facoltà produttiva di ciascuno".

Insiste, per tutti i momenti ed organi della costituzione di una rappresentanza di classe, sul sistema rigoroso della proporzionale, — e ne fa motivo *sine qua* non di una adesione alla riforma — la Confederazione italiana dei lavoratori.

La Unione Italiana del lavoro vuol pur essa la proporzionale ed il suffragio universale; ma "alla votazione dovrebbero essere ammessi soltanto i soci delle organizzazioni locali". "Non si può ammettere che abbiano da votare i disorganizzati, i quali, per questo solo fatto, mostrano di non aver coscienza sufficiente delle funzioni che debbono compiere. Né è prudente affidare alle organizzazioni come tali la scelta dei rappresentanti perché ciò servirebbe a dar forza ad oligarchie già costituite. Voto diretto sì, ma solo agli organizzati".

Tale il quadro delle risposte date al questionario.

Per completarne la rassegna, va ricordato che si propone di mutare il nome del Consiglio superiore del lavoro. Le organizzazioni operaie vogliono che si chiami Consiglio nazionale del lavoro. Ed il Sindacato agricolo nazionale, vorrebbe aggiungere: "e della produzione".

Capo III.

Le possibili soluzioni

Esaminata come si pone in Italia, vediamo come si può risolvere la questione del Consiglio superiore o “nazionale” del lavoro.

Va respinta anzitutto una pregiudiziale di rinvio, quale si affermò in Germania. Per costituire il nuovo Consiglio nazionale non è necessario attendere, con le commissioni di fabbrica o altre forme di riorganizzazione, le nuove basi di una struttura locale. Il Consiglio nazionale, può benissimo prescindere dalle organizzazioni di primo grado, ricorrendo alle elezioni, dirette; o fondersi sulle organizzazioni già esistenti conferendo ad esse il potere elettorale.

La riforma del Consiglio superiore del lavoro è nell'opinione pubblica pienamente matura e non può più essere rimandata in Italia, per ovvie considerazioni di opportunità politica e sociale.

Certamente involge problemi formidabili che toccano la stessa base costituzionale dello Stato; e bisogna pesarne esattamente la portata, nel momento di affrontarla.

Vuole la Confederazione generale del lavoro che il Consiglio nazionale del lavoro diventi il secondo ramo del Parlamento, accanto alla Camera dei Deputati. La questione viene così a collegarsi con l'altra della trasformazione o abolizione del Senato. E la tesi della Confederazione generale si riconduce ad una grande corrente di idee sulla rappresentanza di classe, che ha ormai quasi cento anni di vita.

Il concetto di sostituire al suffragio inorganico, atomistico, “*mucchio di sabbia*”, un suffragio organico a base di classi, servì nei primi tempi dello Stato costituzionale e rappresentativo come sforzo di conservare più che era possibile il passato, o di reagire o ritornare ad esso da parte di chi ricordava nostalgicamente le classi e gli ordini medioevali. È un momento tipico che si può osservare specialmente negli scrittori come il Krause, il Liebe, il Levita nella

Germania della prima metà del secolo, ancora piena di detriti dei Parlamenti del medioevo. Ma vi furono costituzionalisti temperati — il Mohl per primo — che pensarono alla rappresentanza di classe e di interessi come ad un miglioramento e perfezionamento tecnico del sistema rappresentativo. E oltre al contributo dei giuristi, venne alla teoria quello di sociologi che, specialmente nelle tendenze *organiciste*, tipo Schafhe, diedero argomenti e sostegno alla rappresentanza di classe. A queste fonti attingono tutte le teorie e sottoteorie che a centinaia, nel diritto pubblico, cercarono (dare alla rappresentanza di classe carattere scientifico all'infuori delle questioni di tendenze politiche e sociali).

Fra le tendenze politiche e sociali, quella cristiana, anche negli atteggiamenti più democratici e socialisteggianti, diede le sue costanti simpatie ad un ordinamento che riconoscesse giuridicamente le classi e sopra esse edificasse i corpi rappresentativi. Vi è una letteratura tradizionale, assai notevole, in tal senso.

Uno dei giovani *leaders* del partito popolare, il Boggiano, ha scritto un libro su questo argomento.

Le tendenze liberali si opposero più spesso alla rappresentanza di classe, se non altro “per la pratica difficoltà o impossibilità di congegnarla” (Orlando). Molte obiezioni, soprattutto psicologico-sociali, oppose il Chimienti. È interessante il più recente atteggiamento, espresso dal Ruffini in un suo discorso al Senato. “I partiti estremi, egli disse, alla rappresentanza basata sulla sovranità popolare e sul suffragio universale vogliono sostituire quella basata sul lavoro e sulle confederazioni sindacali, al collegio determinato in base alla popolazione quello determinato in base alla professione; vogliono per questa via, parlamentarizzando i sindacati e le professioni, riescire a dare al vuoto suffragio universale un contenuto organico. Orbene la richiesta è grave e sarebbe tale da gravemente impensierirci, se essa fosse contenuta nella sua formulazione più piena ed esclusiva, e cioè di una radicale sostituzione della rappresentanza professionale e sindacale alla rappresentanza politica; meno grave invece e meno inquietante, se messa innanzi nella forma conciliativa di un sistema collaterale e quasi complementare della

rappresentanza politica proporzionale: in tale forma la hanno prospettata e propugnata nei loro disegni di legge i rappresentanti del partito socialista e anche del partito popolare, e gli stessi nazionalisti. A questo sistema, diremo così eclettico e conciliativo, ha dato grande rilievo il fatto, che esso era stato adottato dal più nobile dei socialisti tedeschi, Kurt Eisner, nel suo disegno di costituzione per la Repubblica bavarese. Egli scriveva invero nel suo programma di Governo: che, accanto al Parlamento centrale e al Consiglio esecutivo rappresentato dal Governo, tutte le corporazioni e i sindacati di mestiere del popolo debbano discutere pubblicamente: noi vogliamo, diceva, parlamentarizzare la organizzazione operaia. La nuova formula di costituzione politica si riduce a questo: non il parlamentarismo che governa, il quale è designato come vieto e superato metodo occidentale, ma la parlamentarizzazione del Governo, che sarebbe il metodo nuovo tedesco, il metodo nordico”.

Ed il Ruffini, in sostanza, esortava i liberali ad accogliere, con avvedute, cautele, l'inevitabile cammino della rappresentanza degli interessi, che dovrà col tempo sboccare in un sistema bicamerale di camera dei deputati e di camera degli interessi sociali.

Quanto ai socialisti, se nelle vecchie scuole è frequente l'idea di rifacimento dello Stato e del Parlamento sulle basi degli interessi, divenne questa idea secondaria ed estranea di fronte all'altra che ha per meta di abolire Stato e Parlamento, mentre sul terreno pratico i partiti socialisti mirarono ad ampliare l'attuale suffragio inorganico per le loro conquiste. Tuttavia vi furono momenti, ad esempio in Belgio dopo il 1880, nei quali la rappresentanza degli interessi fu piattaforma di gruppi socialisti; e non pochi scrittori socialisti aderirono a quello che il Duguit chiama “contemperamento della rappresentanza di classe con quella dei partiti” e divenne come la nota media e dominante in questa materia.

È appunto la tesi della Confederazione generale del lavoro, già accennata. Da un lato la Camera nazionale dei Deputati rispecchiante i raggruppamenti politici del paese; dall'altra la Camera nazionale del lavoro, sulla base della distinzione del-

le classi economiche. Ramo politico e ramo economico del Parlamento nazionale. "La stessa anima del paese sarebbe espressa in due aspetti ed atteggiamenti, sostanzialmente connessi fra loro, ma tali che servirebbero reciprocamente di controllo ed integrazione" (Benoist). "Due tessuti della vita nazionale, nello stesso modo importanti, debbono avere ciascuno speciale rappresentanza" (Hauriou).

Si tratterebbe di sostituire, insomma, al Senato il Consiglio nazionale del lavoro. Il Senato stesso, in Italia, sente la necessità della sua trasformazione; e le menti salde e vive che gli appartengono e senza dubbio costituiscono *un'élite* intellettuale del paese hanno preso la iniziativa di studiare la riforma, perché desiderano rinvigorire il valore politico della Camera Alta.

Oggidì un corpo politico non può valere se non risulta dall'elezione; e per evitare i duplicati, si presenta naturale l'idea di far capo alla rappresentanza non dei partiti ma delle classi. Resta soltanto da vedere se "classe" va intesa nel senso che alla parola ha dato il socialismo, ossia classe economica, di lavoratori contro i datori di lavoro, o in più ampio senso di circolo di vita e di categoria o gruppo in base ad interessi non solo economici, ma anche culturali e di vita locale come diceva il vecchio Mohl. Nella seconda Camera dovrebbero essere rappresentate, secondo alcuni, non solo le opposte organizzazioni dei lavoratori e dei capitalisti, ma le altre formazioni economiche non rientranti nell'esclusivo punto di vista della lotta di classe; ad esempio le camere di commercio, le banche, i consorzi agrari ed idraulici, le federazioni tecnico-professionali. Non dovrebbe mancare la rappresentanza della cultura, degli Atenei, delle varie tendenze e scuole. Ed accanto ai gruppi di interesse professionale, sarebbero, come espressione di interessi locali aventi legittimo diritto ad una loro voce come tali, rappresentati anche i Comuni, le Province, le Amministrazioni autarchiche. Così che, secondo questa concezione, il rinnovato Senato o seconda Camera non dovrebbe essere un Consiglio del lavoro più ampio; un organo paritetico di incontro e di trattazione delle due classi dei datori di lavoro e dei lavoratori; ma bensì, per dirla alla Mirabeau, "una carta geografica rappresentante il paese nelle sue

alture, nei suoi corsi d'acqua, nelle sue configurazioni naturali", nei raggruppamenti ordinari in cui gli uomini vivono secondo i loro interessi accanto e all'infuori dei raggruppamenti "più artificiali" in cui si raccolgono per le lotte e le elezioni politiche.

Questa corrente di idee è adottata principalmente dal partito popolare, che, giusta le tradizioni della scuola cristiano-sociale, tende al riconoscimento giuridico ideale classi, e le vorrebbe rappresentare nel Senato, insieme ai comuni, province, organismi culturali, ecc., mediante designazione da parte delle organizzazioni e dei corpi stessi, senza ricorrere al suffragio diretto e personale, come per l'altra Camera.

I socialisti, come partito, hanno parlato più spesso per il passato dell'abolizione del Senato *sic et simpliciter*, allacciandosi al vecchio postulato democratico della Camera unica; ma ora la Confederazione generale del lavoro porta avanti una tesi, che corrisponde alle tendenze realizzatrici del movimento socialista operaio; e che rimanendo nel terreno della rappresentanza paritetica, senza entrare nel regime di Consigli di lavoratori e di soviety, merita certamente, sotto questo punto di vista, l'assenso delle classi padronali.

Il problema è di momento, e di metodo di attuazione. Consentono le attuali condizioni politiche di incertezza e di disagio postbellico che si ponga mano ad una così essenziale sostituzione del Senato, senza turbare e mettere in discussione tutti gli altri organi della costituzione? E non giova forse di più, per giungere alla meta, formare intanto l'organo — Consiglio nazionale del lavoro — al quale, quando si sia messo in movimento ed in vita, possa affidarsi la più ampia funzione legislativa come ramo del Parlamento?

Nessuna esitazione, teorica o tradizionale, può o deve ritardare quello che anche per il Ruffini è inevitabile cammino della storia. *"Fata trahunt"*. Vi sono processi, a cui nessuna forza può contrastare. Operare bisogna. Non lagnarsi, appartarsi, impuntarsi, discutere a perdifiato e fare gli schizzinosi in materia di teoria e di ordinamenti costituiti. Bisogna uniformarsi a quell'insegnamento che non mai come in questo tempo è apparso più calzante, all'insegnamento che ci viene

dall'insuperato maestro di ogni scienza politica veramente realista, da Nicolò Machiavelli, il quale diceva che, nei momenti di rivolgimento e torbidi, è meglio fare e poi magari pentirsi, che non fare e poi pentirsi”.

Tutto sta nella valutazione della via migliore per fare.

Nessuna esitazione, dunque, *ove sia necessario e possibile*, a metter mano subito alla trasformazione del Senato, ed alla sua sostituzione con un'Alta Camera d'interessi materiali ed intellettuali.

Ma certo è che la questione del Consiglio nazionale del lavoro farebbe un gran passo, se tutte le correnti si mettessero temporaneamente d'accordo nel costituire questo Consiglio, riservando ad un secondo momento l'altra questione della sua elevazione a secondo ramo del Parlamento, in luogo del Senato.

Non per questo rinvio sarebbe rimpicciolita e resa insignificante l'attuale riforma. Tutt'altro! Anche senza arrivare alla tesi della Confederazione generale del lavoro per l'abolizione del Senato, quella comune a tutte le altre organizzazioni, di fare cioè del Consiglio nazionale un corpo deliberativo in materia di lavoro, ha una portata profondamente rinnovatrice ed investe pur essa il problema della funzione legislativa oltre a quello dell'ordinamento amministrativo oggidì basato sulla responsabilità ministeriale.

È stato giustamente osservato che il Parlamento, così come stanno ora le cose, non è sempre in grado di adempiere al suo compito di legislatore. Per ragioni tecniche è impossibile che esso compia rapidamente e normalmente l'immane lavoro di formatore o almeno di approvazione di tutte le leggi rese oggi mai necessarie dalla vita sempre più complessa dello Stato. Quando lo Stato si limitava a poco più che a tenere l'ordine, ed i servizi pubblici avevano poca estensione, tutte le espressioni generali di volontà dello Stato potevano avvenire attraverso il Parlamento. Ma, dacché le attribuzioni statali si sono così gigantesca-mente accresciute, ne viene che per sole ragioni tecniche, indipendentemente dalle altre che pur vi sono, il Parlamento non può bastare come macchina legislativa dello Stato. Nel fatto, anche prima della guerra, abbondavano i decreti-legge; e si

ampliava sempre più la portata dei regolamenti, che qualche costituzionalista si lagnò "invadere ormai senza maschera il campo della legge". Durante la guerra il sistema delle delegazioni e dei pieni poteri consolidò la abitudine legislatrice nel potere esecutivo; e adesso che la guerra è finita non sarà facile abbandonare questa via; anche perché le competizioni e le agitazioni non agevolano ai Parlamenti, in periodo di crisi sociale, un lavoro tranquillo e fecondo di elaborazione di leggi normali. Come riparare gli inconvenienti e gli abusi della funzione legislativa affidata alla burocrazia, giacché in definitiva a ciò si riduce la delega all'esecutivo? Si possono pensare vari mezzi. Ad esempio, organizzare nel seno del Parlamento stesso commissioni permanenti che lavorino con maggiore continuità e le cui conclusioni possano essere comunicate, messe all'ordine del giorno della Camera e ritenute approvate ove nessuno chieda la discussione. Si può ricorrere più largamente al metodo al quale inclinavano legislazioni straniere, di far votare al Parlamento leggi sobrie con dichiarazioni di principi e di criteri essenziali, lasciando largo compito alla podestà regolamentare.

E può pensarsi ad una delegazione anche più vasta di minori compiti da parte del Parlamento, non tanto al potere esecutivo ossia alla burocrazia quanto a corpi speciali che, con la rappresentanza degli interessati e con la collaborazione dei competenti, siano meglio in grado di dettare le norme per particolari segmenti della vita sociale. In questo senso decimata e sfrondata la congerie di consigli, commissioni e corpi consultivi che ingombrano l'amministrazione italiana, se ne possono irrobustire alcuni pochi, e farli diventare gli organi di attribuzioni speciali delegate per alcuni campi di attività del Parlamento. Al Parlamento sarebbero sempre riservate le questioni implicanti spese ed indirizzo politico generale; ed in ogni caso spetterebbe, per la sua immanente sovranità, il controllo, la facoltà di annullare le conclusioni dei consigli e di avocare a se la trattazione di argomenti che pur rientrano nella competenza ad essi delegata.

Nel 1906, in un mio opuscolo "Per un movimento radicale socialista" scrivevo: "Sembra a me che la tendenza della vita

d'oggi sia in questo senso: conservare al Parlamento il suo carattere di rappresentanza generica ed inorganica del popolo, a base sempre più universale, e far invece agire il principio della rappresentanza di classe nei corpi amministrativi ; mentre con movimento parallelo questi acquistano funzioni sempre maggiori, che vengono a superare il carattere meramente d'esecuzione della legge, ad acquistare un valore pressoché legislativo. Vale a dire, lentamente, il Parlamento si spossa di alcuni suoi compiti che riguardano particolarmente segmenti di vita sociale; e se ne spossa a favore degli organi, finora di sola amministrazione, in cui questi segmenti stessi vengono direttamente rappresentati per via di designazioni da parte delle loro organizzazioni naturali. È, oggi, un movimento appena iniziato; e non dovrà limitarsi ai consigli più direttamente connessi alla legislazione operaia, ma penetrare in quelli dell'industria, della previdenza, dell'agricoltura; in nuovi corpi che si costituiranno per determinati campi di attività; negli istituti della beneficenza; e potrà pur presiedere, combinato con esigenze d'altro ordine, alla costituzione degli enti autarchici locali. Tale movimento presenta vari vantaggi. Si oppone e salva da quella eccessiva concentrazione statale, ossia parlamentare, che è il cancro d'origine di certe forme del socialismo, o è il correttivo di cui si servono i conservatori per dare al socialismo un carattere borghese (socialismo di Stato). Il moto per la rappresentanza diretta di classe, per l'autoamministrazione delle classi ed il loro diretto accordo, scalza l'accentratrice onnipotenza dello Stato futuro; e corrisponde a quell'anima di vero, a quell'obbiettivo impulso della Società verso le organizzazioni dirette degli interessi, che i sindacalisti hanno voluto assumere nelle loro costruzioni teoriche e portare a conclusioni unilaterali. La riforma dello Stato nel senso accennato serve poi bene anche alle tendenze del tecnicismo, in materia di legislazione e di amministrazione; invece di un Parlamento buono a far di tutto, si hanno organi di miglior competenza, ed atti al loro mestiere, mentre al Parlamento restano le questioni più importanti e più generali".

Quindici anni, e la guerra in mezzo, hanno accentuato, in

un senso più deciso di delegazione legislativa, il concetto di allora.

E la responsabilità ministeriale, ed il regime di gabinetto, che è come la chiave di volta dell'odierno regime amministrativo e costituzionale? È inteso che i Consigli nazionali non possono avere funzioni esecutive e di gestione nè sostituirsi ai ministri ed agli organi di ciò responsabili. La tendenza che culminò teste nei soviet di dare alle assemblee poteri esecutivi non ha fatto buona prova, ed urta contro insormontabili difficoltà. Anche ridotte a determinazione di norme e di criteri generali, le conclusioni dei Consigli non possono annullare la responsabilità del governo; e pare giusto che, perché entrino in vigore, intervenga un atto governativo che loro conferisca l'esecutività. Ma non si deve concedere al governo di ricusare tale atto, senza sottoporre la questione al Parlamento, giudice naturale e supremo di ogni divergenza fra i minori organi della costituzione.

Sono criteri nuovi, che si dovranno adattare al quadro precedente del regime costituzionale. Ma lo innovano, non lo spezzano. Si potrebbe, come attribuzioni del Consiglio, ricorrere a concetti più tradizionali, e ad esempio deferirgli di preparare i disegni di leggi; formulare i regolamenti; formulare atti di valore legislativo, in base a delega del Parlamento. Ma sembra opportuno non ricorrere alle categorie tradizionali di legge e di regolamento, che hanno ormai valore formale e limiti imprecisi; e adottare invece soluzioni e formule che si possono prestare allo svolgimento ulteriore di funzioni legislative nel Consiglio. Ciò si ottiene, definendo i rapporti fra Parlamento, governo e Consiglio nazionale, in via di massima, e lasciando alla pratica gli adattamenti, ed ai giuristi la costruzione di nuove teorie più appropriate.

Quanto al contenuto più vero e proprio delle funzioni del Consiglio nazionale del lavoro, esse si limitano, nei vecchi organi preesistenti, a considerare i rapporti fra lavoratori e datori di lavoro, ed il miglioramento delle condizioni per le classi operaie. La tendenza, oggi, è a superare siffatti limiti. Come isolare il fenomeno salario da quello produzione? Nè, ormai, sotto la pressione dei nuovi tempi, si può fermare nel rapporto di salariato il movimento operaio, che giustamente aspira ad uscirne o

almeno a modificarlo radicalmente, in una diretta partecipazione alla gestione economica. Sono convinto che il Consiglio nazionale del lavoro tenderà a diventare un Consiglio della produzione; e cercherà fors'anco di funzionare da pernio del governo economico, accanto a quello politico. Se non si prende la formula troppo meccanicamente, e come una copiatura russa, vi può essere e vi è nella distinzione di funzioni economiche e di funzioni politiche più di un lato buono, nel senso appunto, già accennato, di alleggerimento del Parlamento da compiti tecnici e particolari.

Ma un Consiglio nazionale del lavoro non potrebbe bastare da solo, come organo unico ed *omnibus*, al compito immane. Occorrono, come vedremo appresso, più adatte specializzazioni. E vi è poi, anche qui, la consueta pregiudiziale della gradualità e della opportunità. Come non ci rifiutiamo, in principio, a far del Consiglio del lavoro un vero ramo del Parlamento, non ricusiamo neppure di dargli competenza per tutta la produzione. Lo stesso interesse del proletariato ed il desiderio che l'esperienza riesca suggeriscono, per ora, di costituire il Consiglio, sul solco tradizionale, per i problemi più strettamente intesi del lavoro, e, per il momento, della distribuzione.

Pronti pertanto ad accettare anche più profondo innovamento, crediamo che intanto si potrebbero adottare le seguenti direttive :

“È costituito il Consiglio Nazionale del lavoro per esaminare le questioni concernenti i rapporti fra lavoratori e datori di lavoro e per deliberare intorno alle norme ed ai provvedimenti generali da adottarsi pel miglioramento delle condizioni dei lavoratori e degli impiegati privati, per la disciplina del “contratto di lavoro e di impiego” e per la “conciliazione e definizione delle controversie dei conflitti del lavoro””.

Le deliberazioni del Consiglio nazionale del lavoro saranno rese esecutive con decreto Reale su proposta del Ministro del lavoro, sentito il Consiglio dei Ministri.

Quando una deliberazione del Consiglio nazionale del lavoro, a giudizio del Consiglio dei Ministri, interessi il bilancio dello Stato

e la politica generale del Paese, sarà sottoposta al Parlamento.

Sarà pure sottoposta al Parlamento ogni deliberazione del Consiglio nazionale del lavoro, alla quale il Consiglio dei Ministri ritenga di non dare esecuzione e di apportare modificazioni.

Il Parlamento può sempre avocare a sé materie di competenza del Consiglio nazionale del lavoro e revocarne le deliberazioni.

Il Ministro del lavoro presiede il Consiglio nazionale del lavoro, predispone gli elementi per le sue deliberazioni, e ne cura la esecuzione.

In tali compiti è assistito da un Comitato permanente, composto di otto membri nominati per metà dai rappresentanti dei lavoratori e per metà da quelli dei datori di lavoro nel Consiglio nazionale del lavoro.

È istituito il Ministero del Lavoro, nel quale sono riuniti i servizi del lavoro e delle assicurazioni sociali, della cooperazione e della mutualità agraria, del collocamento e della disoccupazione, dell'emigrazione.

I capi dei servizi fanno parte del Comitato permanente del lavoro.

Il modo con cui sarebbe congegnato il nuovo Consiglio e la necessità di iscriverlo e combinarlo con gli altri organi statali consigliano la istituzione di un Ministro del lavoro, che di fatto dovrebbe cumulare in se stesso la fiducia del Parlamento e quella del Consiglio Nazionale del lavoro. La sua veste di Presidente del Consiglio del lavoro e di membro del Consiglio dei Ministri consentirebbe di armonizzare funzioni delicate e risolvere problemi che soltanto la pratica costituzionale può superare.

È inevitabile che il Consiglio Nazionale, nella struttura adeguata alle sue funzioni, acquisti notevole ampiezza; ma è da desiderarsi che non superi limiti, oltre ai quali è difficile il normale e rapido funzionamento di organi che non debbono perdere i pregi di una loro specifica competenza.

Sembra opportuno distinguere il Consiglio in due sezioni o rami: quello dell'industria e quello dell'agricoltura. La prevalenza di carattere industriale nell'odierno Consiglio superiore è un non senso in un paese a tipo maggiormente agricolo quale è l'Italia. E d'altra parte non si possono lasciare vivere e funzionare organi

divisi e non coordinati fra loro per l'industria e per l'agricoltura, quando vi sono problemi essenzialmente unitari del lavoro; e non riassumere gli organi stessi in un solo Consiglio diminuirebbe lo spirito ed il valore della riforma.

È stato creato in Italia, durante la guerra, un Consiglio tecnico dell'agricoltura, che ha atteso appunto ai problemi tecnici agrari, analogamente a quanto faranno i tre Consigli superiore dell'industria, del commercio e del credito testè costituiti.

Dando vita, come ora si propone, al Consiglio Nazionale del lavoro ed alla sua sezione agraria, converrà armonizzarne la costituzione con la proposta presentata in questi giorni al Parlamento di formare un Consiglio Superiore dell'agricoltura composto principalmente di rappresentanti delle Camere agrarie regionali, ed incaricati di "studiare tutti i problemi agrari, di carattere generale e speciale, e prospettare la soluzione", salvo rivedere la composizione dei due organismi, per evitare duplicati. La soluzione può essere nel senso di deferire al Consiglio nazionale del lavoro, nel suo ramo agricolo, i problemi del lavoro ed al Comitato tecnico o consiglio superiore dell'agricoltura i problemi tecnici della produzione agraria.

Si affaccia qui un problema generale, che non può essere risolto *per incidens* in queste semplici note, e meriterà una trattazione a parte: il problema dei grandi Consigli tecnici nazionali in rapporto a quello del lavoro, ed in genere agli organismi politico-sociali dello Stato ed al loro funzionamento. La tecnica non è una virtù misteriosa avulsa dalla vita quotidiana, dalla vita collettiva, dalle lotte della vita. Come tendenza, bisogna senza esitazione camminare verso la fusione dell'elemento competenza con l'elemento interesse. E gioverà, subito, coordinare e subordinare al Consiglio del lavoro i Consigli nazionali, che oggidì sono, almeno sulla carta, creati per le varie branche economiche (industria, commercio, credito ecc.); e non debbono essere composti esclusivamente di capitani dell'industria e dell'agricoltura, ossia di soli datori di lavoro, giacche si rafforzerebbe sproporzionalmente, ove ciò fosse, il loro peso in raffronto a quello operaio. Deve essere

riveduto e completata la rete di Consigli specializzati per ogni grande ramo di amministrazione, in modo che, resi pur essi elettivi, con funzioni delegate, raccordati e controllati dal Consiglio centrale del lavoro, diventino la leva più efficace della riforma amministrativa da tanto tempo invocata. Rimandando questo vasto tema ad altro scritto, giova intanto costituire nel Consiglio nazionale del lavoro l'organo centrale, *l'ubi consistam*, senza cui sarebbe vano l'ulteriore processo di rinnovamento istituzionale dello Stato.

Per quanto riguarda tale Consiglio, alcuni sostengono la necessità di formarvi, accanto a quella dell'industria e dell'agricoltura, una terza sezione, con eguale importanza ed eguali dimensioni, per il commercio. Ciò non si ravvisa necessario, perché il commercio non presenta quei problemi operai e quelle masse dei lavoratori, che presentano l'agricoltura e l'industria. Come gli interessi commerciali ed industriali hanno oggi un'organizzazione di rappresentanza comune nelle camere di commercio e di industria, possono averla in un solo ramo del Consiglio nazionale del lavoro. Si deve però prendere in considerazione, per il profilo che presenta, l'impiego privato. Sebbene vi sia in questo momento una tendenza degli impiegati e dei tecnici privati ad accomunare il loro carattere e la loro fortuna a quella degli operai salariati, sussistono ancora problemi speciali dell'impiego privato, che meritano di essere trattati a se, con una apposita sezione che, senza avere l'importanza delle due altre, consenta un esame appropriato dei problemi stessi.

Il carattere del Consiglio va rigorosamente fissato con caratteri paritetici. I datori di lavoro hanno il massimo vantaggio da questo punto di vista, e si uniscono ai lavoratori "perché sia eliminato il funzionalismo" e si rinunci alla teoria dei cuscinetti. Ciò non toglie però che accanto ai diretti rappresentanti delle classi interessate non si possano ammettere altri elementi; e datori di lavoro e lavoratori sono concordi nel chiedere che ogni parte, nel Consiglio stesso, possa designare un piccolo numero eguale di studiosi in materie speciali, per integrare in certo modo, col

contributo degli esperti e degli uomini di cultura, in base ad una competenza più obbiettiva, il concetto fondamentale della rappresentanza di classe. È inutile stabilire che gli altri rappresentanti, quelli che ripetono la loro diretta designazione dalla propria classe, appartengano propria ad essa. Saranno, se non lavoratori organizzati. Questo forse potrebbe stabilirsi e non avrei alcuna difficoltà ad ammetterlo, che anche i rappresentanti dei datori di lavoro siano, in largo senso, lavoratori; abbiano cioè, partecipazione personale, di intelletto, direzione, gestione nell'azienda industriale e culturale; e non siano dei *routiers* o proprietari, inerti ed assenteisti dal travaglio faticoso della produzione. La massima paolina, or ripetuta da Lenin, sulla necessità di lavorare per mangiare, può essere perfettamente accolta anche da una coscienza borghesia, che ricordi le sue origini. Dante, per votare, dovè iscriversi all'arte degli speciali. E, in un'altra grande rivoluzione, la francese, uno spirito acutissimo, il Rivarol, ammonì che gli istituti e le classi si difendono nel modo stesso in cui si formano. Ricordi la borghesia che essa è nata con il lavoro, e con l'organizzazione della produzione, contro il privilegio delle rendite e degli ozi altrui. La struttura della produzione industriale e di quella agricola conduce ad una diversa formazione della loro rappresentanza. Infatti nelle industrie vi sono raggruppamenti nazionali di interessi e problemi comuni a tutto il paese, per ogni categoria, mentre ciò avviene in minor grado nell'agricoltura, e giova, per essa far capo a raggruppamenti regionale Il numero e la classifica delle categorie industriali è quello già adottato pel Consiglio superiore delle industrie; ne nelle varie proposte presentate durante l'inchiesta per la riforma del Consiglio del lavoro vi sono sostanziali discordanze. Le regioni sono quelle tradizionali, con la sola riunione del Molise alla Campania anziché agli Abruzzi, e con la aggiunta delle terre irredente e delle Colonie. Una rappresentanza speciale, per le due sezioni del Consiglio, sembra opportuna: la rappresentanza degli italiani all'estero.

Camera di commercio e Cooperative possono trovare posto, coi loro rappresentanti, nel Consiglio Nazionale del Lavoro; e, mediante una eguale assegnazione di posti, danno

modo di conservare l'equilibrio paritetico dell'intero Consiglio.

In base agli indicati criteri si possono adottare le seguenti soluzioni :

“Il Consiglio nazionale del lavoro si divide nelle due sezioni:

a) dell'industria e commercio; b) dell'agricoltura.

Comprende inoltre la speciale sezione dell'impiego privato.

La sezione dell'industria e commercio è composta di:

1°) Un rappresentante dei lavoratori ed un rappresentante dei datori di lavoro per ciascun gruppo di industrie; 2°) cinque rappresentanti delle camere di commercio e cinque rappresentanti delle cooperative di produzione lavoro e commercio; 3°) dieci cultori di scienze sociali e tecniche designate per metà dai rappresentanti dei lavoratori e per metà da quelli dei lavoratori nella sezione.

La sezione dell'agricoltura è composta di :

1°) un rappresentante per ogni regione delle categorie:
a) dei grandi e medi proprietari ed affittuari; b) dei piccoli proprietari ed affittuari e dei coloni; c) dei salariati fissi ed avventizi;

2°) cinque rappresentanti dei comizi e consorzi agrari e cinque rappresentanti delle affittanze collettive e cooperative dei lavoratori della terra;

3°) tre cultori di scienze sociali e agrarie designate dai rappresentanti di ciascuna delle categorie del n. 1.

La sezione speciale dell'impiego privato è composta di otto rappresentanti degli impiegati privati, e di otto rappresentanti delle Camere di commercio.

Il Consiglio Nazionale del lavoro si riunisce in assemblea plenaria, quando si tratta di problemi generali del lavoro, secondo le norme da stabilire col regolamento del Consiglio.

Le sezioni saranno convocate ogni trimestre, ed in via straordinaria sempre che il Ministro del Lavoro lo ritenga opportuno o ne facciano richiesta quindici membri della prima

sezione.

Agli effetti della formazione del consiglio nazionale del lavoro, le industrie sono così raggruppate: 1°) industrie minerarie; 2°) metallurgiche; 3°) meccaniche; 4°) elettriche; 5°) edilizie e di lavori pubblici; 6°) ceramiche e vetrerie; 7°) chimiche e fisico-chimiche; 8°) della lana; 9°) della seta; 10°) del cotone ed affini; 11°) del legno ed affini; 12°) dell'alimentazione; 13°) della carta e suoi lavori; 14°) della tipografia; 15°) del cuoio; 16°) dell'abbigliamento; 17°) dei trasporti per via di terra ;18.°) dei trasporti per via di acqua; 19°) degli alberghi; 20°) industrie diverse.

Agli effetti della costituzione del Consiglio Nazionale del lavoro sono considerate come regioni le seguenti: 1°) Piemonte; 2°) Liguria; 3°) Lombardia; 4°) Veneto; 5°) Emilia; 6°) Toscana; 7°) Marche; 8°) Umbria; 9°) Lazio; 10°) Abruzzi; 11°) Campania e Molise; 12°) Basilicata; 13°) Calabria; 14°) Puglia; 15°) Sicilia; 16°) Sardegna; 17°) Istria; 18°) Trentino; 19°) Colonie.

Nelle due sezioni del Consiglio nazionale del lavoro saranno rappresentati anche gli italiani all'estero.

Finchè non siano con nuove norme determinate il numero e l'elezione dei loro rappresentanti, questi saranno in numero di quattro per la sezione dell'industria e commercio, e quattro per la sezione dell'agricoltura, e verranno designati proporzionalmente dai lavoratori e i dai datori di lavoro.

In base alle accennate soluzioni, la sezione dell'industria e commercio sarebbe composta di 64 membri, di 80 quella dell'agricoltura, e di 16 la sezione speciale dell'impiego privato. In tutto 160 membri del Consiglio superiore”.

Ma sorge una gravissima difficoltà. Vi sono partiti e tendenze politiche, che reclamano irriducibilmente la rappresentanza proporzionale, che dia alle minoranze adito e voce nei consigli del lavoro. Ed allora bisognerebbe aumentare notevolmente il numero dei membri del Consiglio.

Non si può infatti intaccare il criterio paritetico. E le inclinazioni e le volontà delle masse lavoratrici, di qualunque colore sia l'organizzazione alla quale appartengono, sono per una grande differenziazione di categorie. I metallurgici non si

accontenterebbero di essere rappresentati da un meccanico; ne i tessili del cotone da un setaiolo. L'opinione comune reclama poi la distinzione regionale almeno nell'agricoltura. Non va dimenticato ciò che l'Hennessy ha fatto piattaforma di agitazione in Francia: "la rappresentanza di interessi e quella di regione sono accomunate dal destino e debbono trionfare o perire insieme".

Vanno rispettati, dunque, i raggruppamenti per categoria e regione. Per le esigenze della rappresentanza proporzionale, ciascuna parte dovrebbe avere, per categoria o regione, almeno tre delegati; a fine di poter dare alle minoranze un delegato, sempre che, ben inteso, raggiungano tale consistenza da aver diritto, proporzionalmente, ad un quoziente.

Mantenendo fermo il numero dei rappresentanti delle speciali categorie delle camere di commercio, delle cooperative, e degli italiani all'estero, si avrebbero: 144 membri della sezione dell'industria e commercio, e 194 in quella dell'agricoltura. Si potrebbe aumentare a 50 il numero dei componenti la sezione speciale dell'impiego privato, con una maggiore differenziazione di categorie e regioni.

Un Parlamento, insomma. Ora tutto sta a valutare, di fronte al vantaggio della proporzionale, l'inconveniente delle maggiori dimensioni del Consiglio. I criteri della rappresentanza di classe porterebbero, senza dubbio, ad una designazione elettiva da parte di organi già costituiti nel paese e corrispondenti a naturali configurazioni di interessi. Bisogna mettersi sulla via del riconoscimento delle organizzazioni; ed è infatti il tema ora in discussione al Comitato permanente del lavoro, e, purché si tratti di registrazione giuridico-amministrativa e non di controllo e sindacato politico, tutte le tendenze, anche la socialista, sono disposte ad accoglierne il principio. Non si può, in ogni modo, arrivare d'un tratto, con un semplice atto legislativo, alla formale costituzione delle classi o almeno di organismi tali da offrire base logica e sufficiente per le elezioni nel Consiglio del lavoro. Anche ciò è ammesso da tutti; e gli stessi cristiano-sociali, tenaci assertori del riconoscimento giuridico delle classi, convengono nella necessità di ricorrere, intanto, per la formazione del Consiglio del lavoro, al suffragio personale.

In sostanza, mentre, per la Camera dei Deputati, gli elettori si raccolgono in collegi di *spazio*, per le diverse località, si raccoglieranno invece per collegi di *categoria o di interesse*, allo scopo di formare il Consiglio nazionale del lavoro.

Le norme per le elezioni potrebbero essere queste:

“Le elezioni hanno luogo ogni due anni, a suffragio personale, per gruppi o per categorie di interessi.

Sono compresi nelle liste elettorali, da formarsi in ogni Comune, uomini e donne, superiori ai 18 anni, purché appartenenti ad un gruppo o categoria indicata nella presente legge.

Per le industrie e i commerci si formano in ogni gruppo liste distinte per lavoratori e datori di lavoro. Ciascun lavoratore dispone di un *voto*. Pei datori di lavoro si applica il voto plurinominale in ragione del numero degli operai occupati e dell'importanza dell'azienda, secondo le norme che saranno stabilite col regolamento.

Sempre per le industrie e i commerci gli iscritti nelle liste di ciascun gruppo eleggono un delegato regionale. I delegati regionali riuniti eleggono a loro volta il rappresentante di gruppo nel Consiglio nazionale. A tale effetto ciascun delegato regionale dispone di tanti voti quanti sono gli iscritti nelle liste industriali e commerciali della regione”.

Occorrerà, per l'agricoltura, il coordinamento con le camere regionali, che saranno naturalmente gli organi locali del Consiglio nazionale del lavoro, per la sua sezione agraria.

Non ravvisandosi la possibilità di eque applicazioni del voto plurimo, gli iscritti nelle liste di categoria, in agricoltura, debbono avere ciascuno un voto. I membri del Consiglio nazionale del lavoro possono venire designati delle Camere regionali d'agricoltura.

Vi è chi vorrebbe senz'altro istituire, per ogni regione, ancheiConsigli mistieparitetici dellavoro industriale e commerciale. Ad essi non si potrebbe però dare nome analogo a quello delle Camere di agricoltura perché già esistono, con attribuzioni diverse, le Camere di industria e commercio.

Una creazione automatica ed obbligatoria di siffatti

consigli non potrebbe avere reale efficacia in molte parti d'Italia, dove non esistono le industrie; o almeno conviene che ogni Consiglio locale possa avere una certa libertà di configurazione, tenendo conto delle categorie industriali che vivono di fatto nel suo territorio. Sembra opportuno seguire l'avviso della Confederazione generale dell'industria e lasciare che questi Consigli locali si formino "rebus ipsis dictantibus".

"Qualora il Consiglio nazionale lo ravvisi opportuno, saranno istituiti consigli misti del lavoro industriale per date regioni nonché di rappresentanze delle camere di commercio e delle cooperative e di cultori di scienze sociali e tecniche, in analogia alla composizione del Consiglio nazionale.

I Consigli regionali sono chiamati ad esaminare i problemi del lavoro nella regione, ad esercitare azione di conciliazione e definizione delle controversie e dei conflitti del lavoro, a raccogliere e trasmettere elementi e proposte al Consiglio nazionale, e ad esercitare le attribuzioni che sieno loro delegate con decreto Reale, in seguito a deliberazione del Consiglio nazionale". A completare le sommarie indicazioni di queste note, gioverà accennare ad altri punti che concernono da un lato il coordinamento del Consiglio Nazionale del lavoro con altri consigli, che si occupano pur essi di lavoro, e che dovranno ormai gravitare nella sua orbita ed essere come organi consultivi; e, dall'altro concernono il funzionamento di corti supreme a coronare quegli istituti di arbitrato che si rendono oggimai necessari!

"In seguito a deliberazione del Consiglio nazionale del lavoro, verranno riordinati il Consiglio superiore della Previdenza e delle assicurazioni, il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza e la Commissione centrale per la cooperazione, in modo che funzionino come organi consultivi coordinati col Consiglio Nazionale del lavoro.

Il Consiglio Nazionale del lavoro eleggerà una Corte arbitrale del lavoro, composta di dieci membri designati per metà dai rappresentanti dei lavoratori e per metà da quella dei datori di lavoro, e presieduta dal Primo Presidente della Cassazione romana o da un suo delegato.

La Corte arbitrale eserciterà opera di conciliazione e definizione

delle controversie e conflitti del lavoro ed adempirà le attribuzioni che saranno stabilite su deliberazione del Consiglio nazionale del lavoro”.

Non tutto perfetto, come Minerva dal cervello di Giove, potrà escire da una legge l'organismo destinato a divenire col suo tempo il Parlamento del lavoro. È la vita che modifica e plasma questi organismi, e li adatta a compiti storici.

Ciò che importa è sentire i tempi, muoversi, iniziare il dovere di oggi che è “costruire”. Nel Consiglio nazionale del lavoro si possono porre subito i germi della ricostruzione sociale, dando la possibilità e l'organo di una azione positiva e fattiva che utilizzi le nuove forze che si affacciano alla storia, sottraendolo alle tendenze di un processo meramente distruttivo.

PARTE TERZA

**Atti della presentazione della ricerca
CNEL, 29 gennaio 2014**

ELIO CIACCIA (Presidente dell'Associazione già Consiglieri CNEL)

Signore e Signori, buon pomeriggio. A nome dell'Associazione dei già Consiglieri del CNEL, che ho l'onore di presiedere, vi ringrazio per aver voluto accogliere il nostro invito alla presentazione della pubblicazione "Meuccio Ruini, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, scritti e discorsi".

Un particolare saluto rivolgo a sua nipote, la professoressa Marieli Ruini, presente fra noi, così come saluto l'amico Raffaele Vanni che, come Consigliere del CNEL, conobbe Meuccio Ruini.

L'iniziativa cade in un momento della vita politica del nostro Paese nel quale si intrecciano - non sempre in coerenza fra loro - proposte di riforma della legge elettorale e proposte di riforma delle istituzioni nelle quali compare ormai sistematicamente il CNEL.

Il mantra, ci sembra, sia l'affermare ad ogni pie' sospinto esigenze di semplificazione dell'ordinamento, di riduzione dei costi delle istituzioni (cosa ben diversa dal taglio dei costi della politica!), di governabilità ed il risultato, non necessariamente voluto, è quello di far passare di fatto in secondo piano le ragioni di merito.

Quelle che i costituenti, e che pasta di costituenti verrebbe spontaneo dire, li indussero ad assumere l'esigenza che nella Repubblica fondata sul lavoro fosse data al lavoro, nelle sue multiformi espressioni, un luogo, una sede istituzionale di rappresentanza e di partecipazione al divenire economico e sociale del Paese.

La norma sulla quale non senza travaglio convenne la Commissione dei Settantacinque, presieduta da Ruini, fu l'articolo 99 che recita:

"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 secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Hal' iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della

legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge”.

Ragioni di merito, dicevamo, delle quali nel dibattito odierno si fatica, e molto, a trovare traccia, con il rischio che vada dispersa la ricchezza del tessuto partecipativo espresso, in forma istituzionale, da chi autenticamente rappresenta il lavoro dipendente, quello imprenditoriale, quello autonomo e delle professioni, quello non profit.

Per questo tornare alle origini, al pensiero di Ruini è a nostro avviso condizione necessaria per guardare al futuro, consapevoli - e di questo parliamo per esperienza vissuta - di una esigenza ineludibile di riforma ampia, profonda della legge di attuazione dell'articolo 99.

Il libro vuole essere, quindi, occasione per una ponderata riflessione.

L'agenda del nostro incontro è stata organizzata avendo questo proposito.

SILVANO VERONESE (Past President dell'Associazione già Consiglieri CNEL)

Buongiorno a tutti e grazie agli intervenuti. La pubblicazione dei discorsi e dei saggi di Meuccio Ruini, che è stata ordinata e commentata dall'amico Paolo Bagnoli per un'Associazione come la nostra, di ex Consiglieri, non è solo un atto dovuto al padre ed ideatore del CNEL, ma è anche un doveroso omaggio ad uno dei Padri della Repubblica. Meuccio Ruini è stato il primo Sottosegretario del Lavoro, quando non c'era ancora il Ministero, poi successivamente da sottosegretariato, verso gli anni Venti, venne trasformato in Ministero e affidato a Labriola. Fu un grande antifascista, con Giovanni Amendola partecipò alla fondazione dell'Unione Democratica, insieme con Rosselli, Rossi, Calamandrei, La Malfa, De Ruggiero ed altri. Fu alla Costituente presidente della Commissione redigente dei Settantacinque, Presidente del Senato e primo Presidente del CNEL, atto dovutogli perché fu da Lui pensato, promosso e voluto insistentemente nella Costituzione. Ma fu anche un

grande studioso riformista di architettura costituzionale. Fu anche un convinto federalista. Propose, nei primi anni del Novecento, l'abolizione del Senato, che allora era di nomina regia e non elettivo. Pensava proprio che dovesse diventare una camera degli interessi sociali organizzati, insieme con la rappresentanza dei territori, un po' com'è il Bundesrat tedesco, dove non c'è il CNEL, ma c'è questa funzione che svolge la seconda Camera tedesca.

L'invito che, con questa nostra pubblicazione, facciamo in particolare alle parti sociali, ma anche alla politica, è di leggere i discorsi e gli scritti di Meuccio Ruini, in particolare sull'argomento. Può servire, se il CNEL non sarà travolto dalla "rottamazione" istituzionale in atto, per ripensare, aggiornandolo, riformandolo, ammodernandolo, questo Istituto che Meuccio Ruini considerava insostituibile.

Questo nostro primo Presidente del CNEL, protagonista "principe" della Costituente diceva spesso che la Costituzione poteva essere aggiornata e modificata. "Essa non è immutabile", diceva Meuccio Ruini, però aggiungeva "fermi restando i valori fondativi della Repubblica che, se travolti o rimossi dalle modifiche, cambiano la natura e il carattere democratico della Repubblica stessa".

Debbo dire che, dalle operazioni in corso o dalle intenzioni della politica di cui sentiamo parlare sull'argomento, mi sembra che il pericolo possa esistere. L'idea, l'intuizione e i principi ispiratori di questa sua creatura – pensate – datano fin dal 1906. La rimeditò nello studio durante l'inattività politica nel ventennio fascista. Queste idee, queste intuizioni si ritrovano parzialmente, molto parzialmente, nel CNEL, come venne poi a formarsi e a svilupparsi, dieci anni dopo la Costituzione. Già nella Commissione dei Settantacinque e nel dibattito in plenaria alla Costituente, il dibattito fu molto sofferto. Egli operò una saggia mediazione, però non era "il suo CNEL", così come l'aveva intuito e pensato.

Il fatto poi che passassero ben dieci anni per promulgare, da parte del Parlamento, la legge istitutiva e regolante la dice lunga su una certa ostilità della politica, delle forti riserve e perplessità di molti esponenti, sia di destra, sia di centro, sia di sinistra, del

Parlamento verso il CNEL, perplessità e riserve che quindi non sono solo di oggi, hanno un'anzianità lontana. A quei tempi c'era chi parlava, anche fra esponenti di un certo rilievo, di un organo ingombrante, pericoloso e persino inutile. La discussione sulla legge istitutiva fu anch'essa difficile. Per Ruini fu fonte di delusione e di amarezza. Basta leggere il discorso di insediamento quale primo Presidente, ma soprattutto quello di commiato, quando lasciò la presidenza di questo organo.

L'idea forza, o almeno le idee forza, nell'ambito della quale muoveva il pensiero di Ruini sull'argomento, almeno quelle che io ho colto, si muove su tre binari. Il primo: egli guardava ad una democrazia nella quale il lavoro venisse riconosciuto come motivo centrale dell'azione legislativa e di governo. Il secondo: da vero riformista, pensava che le forze sociali, pur nella diversa tutela dei loro specifici interessi, maturassero e difendessero un'idea convergente di Paese. Di qui la proposta di costituire un organo come il CNEL, luogo del dialogo propositivo tra le parti sociali. Il terzo: riconoscendo la limitatezza della democrazia politica, vedeva la necessità di un suo allargamento al sociale, e la chiamava democrazia integrale e democrazia progressiva.

Certamente, il Presidente Ruini non voleva mettere in discussione la sovranità del Parlamento legittimato dal voto popolare. Pensava ad un'azione ausiliaria alla politica, al Parlamento, al Governo, di ausilio, per questo venne chiamato anche organo ausiliario, il CNEL assieme ad altri due.

Nell'attività dello Stato e delle Istituzioni per Ruini ci sono tre momenti: lo studio, la proposta e la decisione. Diceva Ruini, escludendo per il Cnel la prima e l'ultima, che il CNEL non doveva essere un centro studi, non doveva avere una funzione tecnica. Devo dire che forse ancora oggi troppe sono le ricerche fini a se stesse partorite dal CNEL. Per Ruini non doveva nemmeno essere un organo che potesse condizionare le prerogative del potere decisionale e sovrano del Parlamento.

Credo che queste funzioni e questi valori siano tuttora validi. Se si deve ripensare ad una funzione del CNEL, soprattutto per allargare – insisto su questo – quegli spazi di democrazia e di rappresentanza politica a quegli interessi sociali organizzati a

cui egli puntava per fare della coesione sociale e del dialogo fra le parti sociali un elemento importante di governabilità del Paese queste funzioni e valori vanno mantenuti e valorizzati.

Voglio concludere dicendo che purtroppo, però, le riforme di cui si parla si muovono nel segno contrario, perché la riforma della legge elettorale che oggi viene proposta, e che assomiglia molto alla fascistissima legge Acerbo del '24 regala un premio inaudito del 18 per cento ad una minoranza del 35 per cento, accompagnata ad una soglia di sbarramento per partiti che possono rappresentare dai 3,5 ai 4 milioni di elettori: altroché allargamento della democrazia alle forze sociali, qui andiamo ad un pericoloso restringimento, ad una alterazione, ad una violazione della rappresentatività e della rappresentanza della sovranità popolare!

Ed è per questo che penso che, in questo contesto, in questo clima di tolleranza verso queste gravi alterazioni della democrazia rappresentativa, non è scontato che allora non si pensi di chiudere un organismo come questo. Se mi è consentito, però, sorprendente è il giudizio di indifferenza, è il silenzio delle grandi forze sociali su questa pretesa inaudita.

PAOLO BAGNOLI (Associazione già Consiglieri CNEL, curatore del volume)

Grazie della presenza e grazie all'Associazione che si è voluta rivolgere a me per mettere insieme una storia dimenticata.

La figura di Meuccio Ruini coniuga bene problemi di lettura di un passato che si collega al presente, sia per la figura in sé e per sé, della sua personalità, della sua storia, sia per il ruolo che ha avuto nella nascita della Repubblica e della democrazia costituzionale, sia perché, appunto, senza Ruini, probabilmente il CNEL avrebbe già risolto un problema a chi lo vuole togliere di mezzo, poiché non ci sarebbe probabilmente stato.

In questo volumetto, abbiamo raccolto gli interventi di Ruini sul CNEL e i saggi che testimoniano delle radici del suo pensiero; di un pensiero che viene da lontano relativamente a come comporre un Paese difficile, fragile, diviso; e a quella che è la dignità del lavoro che è la rotta maestra di tutti i suoi ragionamenti;

sia quando è vicino al riformismo di Turati che quando rifiuta la visione classista della società, in nome del concetto maestro di "popolo".

A Meuccio Ruini, alla sua vicenda tutto sommato isolata, va riconosciuto il merito di congiungere passato e futuro di questo Paese.

Queste pagine vanno lette in quest'ottica. Per quanto riguarda il già ricordato problema dell'abolizione del CNEL, esso viene da lontano, ma prima si dovrebbe porre un interrogativo: può un Paese, al di là di come viene conformata la struttura dell'organismo, fare a meno di un luogo nel quale si cerca la convergenza tra interessi diversi relativamente ad una comune visione del Paese? Ciò non significa rinunciare alle proprie ragioni, alle propria rappresentanza, ma significa fare "preconcertazione" su come costruire, di volta in volta, su alcune cose, un'idea di un'Italia accettata da una parte e dall'altra. Se non lo fa il CNEL, questo lavoro, chi lo fa?

Le forze politiche non ci sono più, il Parlamento è in grande crisi di ruolo e la Repubblica più debole di un tempo; ma la democrazia si basa sul popolo e solo sul popolo, e non c'è nessuna – come amo ripetere – soluzione tecnica che surroggi la soluzione di problemi politici. E cos'è la "preconcertazione" se non un fattore politico tanto più necessario quanto più la crisi del Paese è grave? Se non c'è accettazione di reciprocità di una comune appartenenza per le rappresentanze di interessi diversi, chi ne risente è sempre la parte più debole. Essa, invece, dovrebbe essere aiutata dalle istituzioni della Repubblica ad andare avanti e a non rimanere perennemente indietro, raccattando e rimettendo a posto a caro prezzo i danni che fanno quelli che vanno troppo selvaggiamente avanti.

Se queste pagine vengono lette secondo quest'ottica, ci si rende conto della lezione di Ruini.

Noi pensiamo che per capire il presente bisogna ricorrere anche al passato e ogni lettura del passato è sempre fatta in funzione del presente per avere senso storico.

Non ho altro da aggiungere. Vi ringrazio ancora, ma vi lascio con un'ultima osservazione: in tante figure dimenticate

nella nostra storia nazionale troviamo un portato di spinta morale che ci permette di non immeschinarci, di prendere coraggio nel rimboccarsi le maniche e mettere, con senso morale vero, le mani laddove devono essere messe. Naturalmente, nessuno è perfetto; però, se l'intenzione è giusta, qualche risultato si ottiene; se l'infezione è sola furba i mali si aggravano.

GIUSEPPE DE RITA (Presidente Censis, già Presidente CNEL)

Nel corso del suo ultimo discorso come Presidente del Cnel, Ruini disse che, al momento dell'approvazione della Costituzione, cioè dieci anni prima, il Cnel era stato oggetto di grande entusiasmo, tutti pensavano di conferirgli grandi attribuzioni. Ricordò le spinte di Fanfani, di Mortati, di Di Vittorio: tre mondi diversi che concorrevano tutti a fare un grande Cnel. In quello stesso discorso, Ruini disse che nell'ultimo decennio si era invece diffusa la sensazione che il Cnel fosse un ente inutile, ingombrante, quasi pericoloso. Questo senso di inutilità, che ho avvertito anch'io negli anni in cui ho fatto il presidente, e che circonda da sempre il Cnel, non è un problema del presidente di turno, ma un fatto strutturale. Se il primo presidente, che fu anche l'inventore del Cnel, lo inserì nella Costituzione, fu perché per primo aveva avvertito i prodromi della crisi e dell'accusa di inutilità.

La storia personale di Ruini è la storia di chi ha seguito il mondo del lavoro passo per passo, di chi ha studiato i problemi delle rappresentanze del mondo del lavoro, di chi nel 1906 aveva già scritto a proposito del Consiglio Nazionale del Lavoro. Inoltre Ruini aveva capito due cose di cui dobbiamo essergli grati.

In primis, per lui la rappresentanza degli interessi sociali non era contraddittoria rispetto alla rappresentanza politica. Pur essendo un radicalsocialista, Ruini era un anticomunista *ante litteram*.

Non voleva che la rappresentanza politica e sociale diventasse rappresentanza di classe e si contrapponesse alla classe politica. Per lui la democrazia e la lotta sociale erano compenetrati e non dovevano essere alternativi. Questa è un'idea non indifferente di

democrazia economica.

Seconda questione: Ruini ha sempre sostenuto che l'apertura alla rappresentanza sociale come canale non alternativo alla rappresentanza politica era qualcosa che poteva essere istituzionalizzato. Non bisognava lasciare soltanto la libertà dialettica del sindacato e degli imprenditori a combattere tra di loro nel rapporto con lo Stato, ma la dialettica sociale doveva diventare istituzionale e stare dentro alle istituzioni.

Quando nella Commissione dei 75 si ritrovò a presiedere la congerie di proposte, Ruini portò avanti l'idea di trasformare il Consiglio Nazionale del Lavoro in Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, proprio perché per lui non era soltanto la rappresentanza istituzionale dei lavoratori, ma la rappresentanza, o la collocazione istituzionale, di tutte le forze che si trovavano all'interno della realtà dell'economia e del lavoro. Questi due aspetti, democrazia politica e democrazia economica non alternative, che devono stare insieme in una cornice istituzionale, li aveva ben chiari e li propose come base del Cnel, così come sono nella Costituzione.

Una critica che muovo a quel periodo riguarda la radice storica della rappresentanza degli interessi, che era una cultura sporcata da vent'anni di corporativismo. Il Cnel, infatti, veniva considerato una camera delle corporazioni. La camera delle corporazioni era una furbata mussoliniana per eliminare la camera elettiva e avere una camera più prona ai suoi voleri. Il sospetto dei costituenti era che attraverso il maquillage del corporativismo il fascismo avesse assunto tutti i poteri. Il Cnel era visto quindi come un ritorno alla cultura degli interessi, a una cultura di inveroamento della politica dentro gli interessi.

Santi Romano diceva che chi fa rappresentanza, fa rappresentanza sia di un'identità di interessi che di un'identità di classe. Il sindacato creava non solo una lotta per gli interessi ma creava classe operaia, cioè identità collettiva. Questa intuizione di Santi Romano fu alla base del sospetto nei confronti del Cnel, dove la rappresentanza poteva diventare, oltre che degli interessi, anche di un'identità di classe. Di fronte a questo pericolo, Ruini trovò la strada - quella che è stata fatale - della funzione consultiva,

della funzione a latere, della funzione ausiliare.

Nell'invito che avete ricevuto tutti è riportata una sua frase: "C'è il momento dello studio, il momento della proposta e il momento della decisione". Il Cnel non può essere decisione, però non vuole essere neppure mero ufficio studi, ambisce a stare dentro alla preparazione del processo che va dallo studio, alla proposta, alla decisione.

Poche volte il Cnel è riuscito a dare un contributo reale. In dieci anni di Cnel io non ho mai creduto al parere, neppure al parere con l'opinione dissenziente, che pure Ruini aveva cercato di proporre, perché non si entra nel processo decisionale se si è soltanto un organo ausiliare.

L'idea di collocare il Cnel dentro una logica ausiliare e consuntiva, preparatoria alla decisione, è stato deleterio. Il Cnel può funzionare nel momento in cui fa concertazione e rappresentanza. I due poli della rappresentanza e del consiglio sono due poli che vanno tenuti insieme ma l'acceleratore va tenuto sulla rappresentanza.

Nel 1906 Ruini diceva di fare attenzione perché, esaltando la lotta di classe, si mettono contro la logica istituzionale e la logica della rappresentanza, mentre bisogna fare in modo che le due cose possano convergere in un'unica istituzione, senza accentuare troppo la rappresentanza di interessi rispetto alla responsabilità politica. Nonostante questa sua convinzione, che in quegli anni era giusto che avesse, io credo che, dopo l'evirazione della rappresentanza fatta dal fascismo e, per imprudenza o vigliaccheria, dalla Costituente, dopo la parentesi infernale del fascismo e l'immediato post-fascismo con la negazione del corporativismo, il Cnel avrebbe dovuto fare più rappresentanza.

Tuttavia la rappresentanza possono farla soltanto quegli organi che sono titolari di grandi confederazioni. Perché andare al Cnel se si può andare direttamente in Sala Verde? L'errore di molte confederazioni è quello di avere gestito in prima persona la Sala Verde, di aver gestito direttamente una concertazione senza il desiderio, la voglia, il bisogno e l'imposizione di una sede istituzionale. La rappresentanza deve essere così forte e sicura di sé da andare anche nelle istituzioni. Invece, come diceva un

ministro democristiano, se si voleva chiacchierare si doveva andare al Cnel, ma se si volevano i soldi si doveva andare da lui. Quel passaggio segnava la fine della rappresentanza a cui oggi assistiamo. Se oggi abbiamo una crisi in Italia, è una crisi della dimensione intermedia e della dimensione intermedia della rappresentanza. Se non si ha dimensione intermedia chi si rappresenta?

Imiei ricordi personali sulle presidenze del Cnel cominciano con Campilli, una persona che non aveva nessuna voglia di fare il duce della rappresentanza, mentre aveva una gran voglia di fare iniziativa in proprio, di dare al Cnel qualcosa di nuovo, di fare qualcosa che permettesse di stare dentro al gioco. Si fece conferire il piano Giolitti-Pieraccini, realizzò il rapporto sulla congiuntura con Visco, fece il rapporto sul sociale col Censis. Per lui l'istituzione doveva essere ricca di proprio, se si voleva fare politica bisognava essere ricchi di proprio.

Se la rappresentanza si è slabbrata è stata colpa della politica che ha messo la rappresentanza su canali sbagliati di pura rivendicazione e quindi di potenziale accusa di corporativismo, ma è stata anche colpa delle corporazioni e delle associazioni che hanno tentato un disperato patriottismo. Ognuno di loro ha tentato d'imporsi, sia nel campo datoriale che nel campo sindacale, con un'immagine superiore. E' stata anche colpa del Cnel, un'istituzione che non è riuscita ad essere ricca di proprio per poter fare politica. Avevano ragione Santi Romano e Ruini, avevano ragione i grandi che hanno lavorato su questo argomento tra il 1890 e il 1920, che avevano capito che la dialettica sociale non doveva restare sotto l'etichetta di una corporazione, non doveva restare dentro una logica di classe e non doveva restare dentro una logica di autonomia di movimento di corporazioni e di classe, ma doveva, forzando se stessa, andare verso una dimensione istituzionale, assumendosene tutti i rischi.

ANTONIO MARZANO (Presidente CNEL, già Ministro delle Attività Produttive)

Un cordiale saluto a tutti voi che avete accolto l'invito. Un particolare ringraziamento ad Andrea Manzella e Massimo

Luciani, nonché all'Associazione già Consiglieri del CNEL che ha curato e proposto questa iniziativa.

Il mio intervento si articolerà su quattro punti.

1) Presente e futuro sono intimamente collegati alla Storia passata. Da questa non si può prescindere, specialmente se si vuole capire il senso di Istituzioni previste dalla Costituzione. Ma naturalmente non basta. Società ed economia non sono stazionari. Evolvono, e sarebbe grave l'errore di trascurare i necessari ammodernamenti e le conseguenti prospettazioni future.

Per quanto riguarda il passato, nel discorso di celebrazione tenuto alla presenza del Capo dello Stato, ricordavo come fossero trascorsi cinquanta anni dall'insediamento della prima consiliatura del CNEL. Il Consiglio, nella sua forma attuale, trae origine dal dibattito che si svolse nella Assemblea costituente. Vi parteciparono, tra gli altri, Mortati, Fanfani, via via fino a Clerici e Ruini (autore di importanti scritti sul CNEL raccolti in volume da Paolo Bagnoli, con prefazione del meritorio Silvano Veronese), i quali ultimi proposero la formulazione dell'attuale art. 99 della Costituzione. Seguirono vari disegni di legge attuativi. Fu solo l'inizio di un percorso durato dieci anni, giacché la legge istitutiva è del 3 gennaio 1957.

Questa prima legge venne poi riformata a seguito di un percorso ancora più lungo, avviato nel 1976 ed al quale contribuì lo stesso CNEL, in particolare con la presidenza di Bruno Storti, e che si concluse solo nel 1986 con la legge 936.

Lungo questo laborioso itinerario legislativo il CNEL aveva continuato ad affrontare problemi cruciali per il Paese. La materia trattata con le sue pronunce, costituisce un repertorio della storia economica dell'Italia.

Quale è stata ed è la missione, quale il metodo del CNEL? E' forse assimilabile, come qualcuno afferma, ad un Ufficio Studi? Certamente no.

2) La missione è sempre stata quella: ammonire, consigliare

e proporre il di più o il diverso richiesto da un mondo che cambia.

Quale il metodo? Tutti sappiamo che, nel tempo, le sedi della concertazione sono divenute anche altre, come nel 1962 lamentò Campilli in un importante epistolario con Fanfani, con riferimento ad iniziative che sottraevano compiti del CNEL, con una lettera che si concludeva con queste parole: *“Non posso non astenermi dal farLe presente che, in mancanza di un chiaro e sostanziale mutamento della situazione, sarei costretto a lasciare l’ufficio che assunsi con pieno senso di responsabilità, fidando nella validità delle funzioni attribuite per legge all’Istituto. Voglia accogliere, Onorevole Presidente, la espressione della mia viva cordialità. Pietro Campilli”*.

Al CNEL, tuttavia, competerebbe pur sempre l’istruttoria in base alla quale le parti sociali potrebbero svolgere, nei modi da esse prescelti, la propria politica. Con quale spirito costruire l’istruttoria? A caratterizzare in parte la missione e in parte il metodo del CNEL, vi è soprattutto, la ricerca dell'accordo. Pochi giorni or sono, il Presidente della Repubblica constatava l’alto grado di frammentazione esistente nel Paese. La fatica dell’intesa è propria del CNEL: certo non facile, talvolta non possibile, ma per lo più realizzata. E’ difficile negare l’importanza di questo impegno nella società odierna.

Ancora, in più occasioni la storia del CNEL dimostra una distinta sensibilità, che credo occorrerà irrobustire, verso la prospettiva di medio e lungo periodo della propria analisi e delle sue proposte; con la conseguenza, tra l’altro, della inclusione dei non votanti tra i soggetti cui volgere la propria attenzione, come i giovani e gli immigrati. Si tratta di un’importante integrazione dell’ottica di breve periodo, che una quasi unanime letteratura economica giudica prevalere nella classe politica di ogni paese. Anche in ciò, si manifesta il significativo contributo del CNEL alla costruzione della democrazia economica.

Questo contributo si è espresso finora in oltre 800 interventi, cioè 800 accordi tra le parti sociali. Si noti peraltro che spesso le pronunce costituiscono la base utilizzata dal Parlamento e dal Governo per la rispettiva iniziativa legislativa.

Questa la missione, questo il metodo. Da svolgere in

assoluta indipendenza: questa è la differenza fondamentale, densa di conseguenze, rispetto alla Camera delle Corporazioni del Regime.

Affinché il CNEL possa svolgere una più efficace attività ausiliare è anche necessaria una migliore organizzazione delle procedure attraverso le quali si esplica l'attività stessa.

A questo scopo, sarebbe opportuno che le proposte di iniziativa legislativa del CNEL, oltre ad essere assegnate alle Commissioni competenti come già accade, fossero iscritte obbligatoriamente entro termini prefissati nei calendari e nei programmi delle relative Assemblee.

E d'altronde, ritengo egualmente importante che, in occasione delle audizioni presso le commissioni di Camera e Senato, venga rivolta al CNEL, in quanto organo consultivo di rilevanza costituzionale, una particolare attenzione.

Va menzionata anche l'attività internazionale, che si esplica oltre che nella fase ascendente delle direttive comunitarie, nei rapporti con i Consigli economici e sociali e con il Consiglio economico e sociale europeo; va ricordata anche l'attività relativa all'attuazione del nuovo patto di Lisbona e al monitoraggio dei fondi comunitari. Inoltre, l'AICESIS (l'Associazione che riunisce tutti i "CNEL" del mondo, che sono oltre settanta) ha dimostrato la propria considerazione per l'Italia, attribuendo a chi vi parla la Presidenza del mandato.

3) L'attività del CNEL nella IX Consiliatura (2010-2015) non ha conosciuto soste pure a fronte di significative trasformazioni nell'assetto istituzionale introdotte con nuove disposizioni legislative alla fine del 2011 con l'obiettivo di ridurre significativamente la spesa (riduzione del numero dei Consiglieri da 121 a 64, restringimento delle modalità del Consiglio).

Rilevante, anzitutto, l'attività di iniziativa legislativa del Consiglio su temi di particolare rilievo:

- Disegno di legge su "I contenuti delle leggi di bilancio in attuazione dell'art. 81, comma sesto della Costituzione.

Politiche pubbliche di bilancio e amministrazione di risultato modifiche e integrazioni alla legge 24 dicembre 2012 n. 243) (approvato dall'Assemblea del CNEL il 20-06-2013 e trasmesso al Governo);

- Disegno di legge su “Delega legislativa al Governo per razionalizzare e codificare l’attuazione e l’accertamento dei tributi e per la revisione delle sanzioni amministrative e del processo tributario” (approvato dall'Assemblea del CNEL il 20-03-2013 e trasmesso al Governo); il resto è divenuto un emendamento della Commissione Finanze della Camera (art. 12 dell'AC 282 del 15-03-2013);
- Disegno di legge su “Disposizioni in materia di statistiche e politiche di genere” (approvato dall'Assemblea del CNEL il 29-10-2013 e trasmesso al Governo).

Desidero ricordare che l'OIV di recente istituzione ha osservato che il CNEL è “configurato tradizionalmente di rilevanza costituzionale; ma il suo potere di iniziativa legislativa, sancito in Costituzione, sembra avvicinarlo piuttosto alla figura di organo costituzionale”.

Inoltre il CNEL ha proseguito sia nell'assolvimento dei compiti attribuiti dalle leggi, che nella risposta alle richieste specifiche del Governo e del Parlamento. A fini esemplificativi, e non esaustivi, si riepilogano le seguenti principali iniziative:

- Redazione del Rapporto sugli indicatori per misurare la qualità della vita e il benessere equo e sostenibile (BES), in collaborazione con l'ISTAT; si tratta del primo elaborato istituzionale predisposto da un Paese europeo e dell'area OCSE su di un tema di impegno generale; il Rapporto è stato presentato l'11 marzo 2013 al Presidente della Repubblica, al Governo e al Parlamento;

- In attuazione dell'art. 9, comma 1, lettera a) e c) della legge 15/2009, il CNEL ha predisposto e presentato al Parlamento la *“Relazione annuale sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle PA centrali e locali alle imprese e ai cittadini”*;
- Il monitoraggio costante dei temi più significativi relativi alle reti immateriali;
- Il monitoraggio delle politiche energetiche;
- Il monitoraggio dei temi più attuali relativi all'ambiente e allo sviluppo sostenibile: OO.PP. su *“Il contributo alla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile a Rio de Janeiro 2012 (29-11-2011)”*; su *“Agenda delle priorità per la transizione a uno sviluppo equo e sostenibile (29-11-2011)”*; su *“Costituzione della Consulta Nazionale per lo sviluppo sostenibile (26-10-2011)”*;
- Il monitoraggio dei temi più attuali relativi alla criminalità economica;
- Contributo allo svolgimento di una ricerca in ambito OCSE dal titolo *“Job creation through social entrepreneurship and the social economy”*, avente a oggetto lo studio del fenomeno dell'imprenditorialità sociale in dieci paesi tra i quali l'Italia;
- Redazione e presentazione di Rapporti annuali su “Il mercato del lavoro”, e sulle previsioni ragionate per l'economia italiana;
- Rapporto sugli indici di integrazione degli immigrati in Italia. Attrattività e potenziale di integrazione dei territori italiani;

- OO.PP. in materia di politica economica e finanziaria: Decreto-legge n. 95/2012;
- Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro: progetto ARAN per il settore pubblico e con il Ministero del lavoro per quello privato, con particolare riferimento al 2° livello (aziendale e territoriale).

Il CNEL ha svolto la propria attività valendosi anche delle sinergie inter-istituzionali previste dalla legge (L. n. 241 del 1990), mediante accordi con l'ISTAT, l'ISFOL, il CNR, l'ENEA ed altre Istituzioni o Ministeri.

4) Sull'oggi, dobbiamo constatare che società ed economia sono in continuo cambiamento. Si sono da ultimo accentuate le spinte verso la frammentazione delle forme di coesione e di appartenenza collettiva. Ma non molti percepiscono la necessità di disporre di sedi ed Istituzioni capaci di rappresentare la composizione pluralistica della società.

Questa esigenza si avverte innanzitutto in sede politica. E' in questa chiave che occorre vedere, sia pure con spirito critico, l'iniziativa in corso per una nuova legge elettorale. Leggevo ieri, in un intervento di Mauro Magatti: "L'Italia è il Paese della creatività. Il risvolto negativo di tale virtù è il profilo anarchico che tendenzialmente ci caratterizza. Il faziosismo fa parte della nostra storia politica, ma richiede una soluzione".

Il Censis ha più volte additato la molecolarizzazione della società e dell'economia. Vi è un deficit di rappresentatività che conduce a manifestazioni di disaffezione e di astensionismo elettorale, e perfino a rischi di protesta di piazza. E' importante, quanto difficile, trovare l'equilibrio tra frammentazioni ed interesse generale. L'interesse generale che non è la somma di tutti gli interessi individuali.

D'altronde, gli interessi di parte esistono e configgono reciprocamente. E' la democrazia pluralista. Ma esistono anche esigenze di funzionalità, che rendono necessarie sedi di confronto, di mediazione, di accordo. Un'idea convergente del Paese.

Antiseri ha osservato che oggi il problema non è tanto chi debba comandare, ma come controllare chi comanda (“Ragioni della Razionalità”, 2004). I cittadini non si accontentano più di essere convocati, ogni “tot” anni al voto, Ma vogliono comprendere, partecipare, controllare, deliberare, farsi sentire.

Questo è in ultima analisi, il CNEL con la sua compagine rappresentativa dei corpi intermedi della società. Anche per una visione lunga del bene del Paese. Un CNEL ammodernato e riformato – ce ne stiamo occupando, e ringrazio Tiziano Treu – può farlo ancor meglio del tanto che fa: a dispetto dell’incomprensione di critici superficiali, inconsapevoli fautori di anarchie e tensioni sociali.

TIZIANO TREU (Consigliere CNEL, già Ministro del Lavoro)

Mi pare che questa iniziativa sia non solo molto utile, ma anche molto attuale, per le nostre riflessioni interne. Domani dobbiamo riprendere la discussione sul CNEL non solo per fare una ricostruzione storica, ma per orientarci nel presente.

Innanzitutto, vorrei partire da un punto che è già stato sottolineato – la lettura dei testi di Ruini è veramente attualissima, anche se piena di amarezza –. Alla base del CNEL e della concezione che di esso aveva Ruini, sta l’idea che la democrazia politica nelle nostre concezioni costituzionali è in sé limitata. Va integrata e allargata ad una democrazia sociale per diventare una democrazia integrale. Mi pare che questa formulazione di Ruini sia una sintesi molto felice. Lo sottolineo perché non lo si fa abbastanza; è un’idea coerente che sviluppa le norme costituzionali, quelle dell’articolo 2 e dell’articolo 3, le quali valorizzano i corpi intermedi, le autonomie sociali, sia per lo sviluppo della persona, sia per l’arricchimento della democrazia e per perseguire gli obiettivi di uguaglianza.

Questi richiami costituzionali si ritrovano con adattamenti nella Costituzione europea, che ha progressivamente rafforzato forme di rappresentanza sociale all’interno dei complicati procedimenti europei, mettendo organismi sociali rappresentativi,

diversi dai nostri ma con gli stessi intenti, nella filiera delle decisioni comunitarie, con compiti di istruttoria, di mediazione, di consulenza. L'Europa, con tutti i suoi difetti, corrisponde alle indicazioni della nostra Costituzione, sviluppate e coltivate da Ruini. Io credo che sia questa la base della nostra riflessione attuale.

Il Presidente De Rita ha fatto un intervento, come fa spesso, molto interessante, in sostanza dicendo che l'attuale forma del CNEL è una versione debole. Il difetto, secondo De Rita, è all'origine; cioè fin dall'inizio Ruini avrebbe declinate le funzioni del CNEL immaginando un organismo di tipo consulenziale, fornitore di pareri, che De Rita ritiene debole. Di qui, così ho capito, la scarsa incisività del CNEL e le difficoltà che tutti vediamo attualmente.

Ebbene, su questo tema vorrei fare un approfondimento. È vero che il raccordo tra le istituzioni politiche e la società civile con le sue rappresentanze nell'Italia del dopoguerra ha manifestato grandi difficoltà, maggiori di quelle che troviamo in altri paesi. Perché? Per diffidenza reciproca, o comunque per difficoltà di rapporti tra versante politico e versante sociale. All'inizio della storia del CNEL le forze della società civile, in particolare quelle sindacali erano viste con preoccupazione per il carattere conflittuale, quasi eversivo, con cui i rapporti improntati spesso alla lotta di classe.

Tale impostazione conflittuale dovrebbe essere superata nella prospettiva della partecipazione all'interno di una democrazia sociale. Non parlo di economia sociale di mercato, ma insomma la direzione è quella. D'altra parte le istituzioni politiche, come mostrano, sono state alquanto tormentate e divise, come mostrano vari fatti: convenzione *ad excludendum*, forme di governo precarie, parlamentarismo costretto dalle contingenze, eccetera. Questo dimostra che le difficoltà di questa integrazione fra società e istituzioni da attuare nell'idea originaria del Cnel sono molto radicate nella nostra storia.

Superato il primo periodo del nostro dopoguerra, quando le parti sociali, in particolare i sindacati, si sono affermati e sono diventati una forza autorevole, e con loro le organizzazioni degli

imprenditori, hanno affrontato i problemi economici e sociali del paese in prima persona attraverso varie forme di concertazione sociale. A questo punto l'idea, che prospetta anche De Rita, di una partecipazione diretta, e quindi di un innesto delle rappresentanze sociali nel sistema decisionale pubblico, non è stata più presa in considerazione, neppure nei momenti forti della concertazione sociale che si è svolta altrove. Questo per dire che nelle difficoltà del raccordo fra società e stato, una versione forte del Cnel, come quella che immagina De Rita, non è mai diventata praticabile né prima né dopo, cioè né quando la società era conflittuale e in parte marginalizzata, né quando si è affermata impetuosamente.

Dobbiamo tenere conto che nei momenti alti della concertazione, nel 1998 (io ero molto coinvolto in quel periodo), quando le parti sociali non solo stavano nella Sala Verde, ma facevano patti molto stringenti che dovevano essere "ratificati" dal Parlamento, ci fu un'ipotesi di procedura di raccordo diretto tra concertazione sociale e Parlamento, molto vicina – anch'io avevo qualche dubbio – a forme di corporativismo. Di solito quando si parla di concertazione sociale si parla di neocorporativismo, per dire che è svolta in modo libero, nell'autonomia delle parti, e non incapsulata nel sistema pubblico, e quindi, nel rispetto del Parlamento, che si assume la sua piena responsabilità.

Ma in quel periodo la concertazione era svolta direttamente dalle parti sociali, non all'interno del Cnel. Dovremmo chiederci come mai le vicende sono andate così, perché il disegno di Ruini è stato più ricco di delusioni che di successi, ed oggi stiamo assistendo a difficoltà simili. Innanzitutto, noto che questa versione non era debole, ma molto ricca, perché riguardava il potere di iniziativa del Cnel sui grandi problemi: dalla legge sindacale, alla previdenza, al sistema di sicurezza sociale. Quindi non erano compiti da poco. Inoltre, si parlava di pareri obbligatori del Cnel, ipotesi che stiamo cercando di riprendere, se vogliamo rinforzare le nostre funzioni.

Ebbene, queste funzioni, secondo De Rita non sono sufficienti, e non sono state esercitate come si pensava, per una serie di ragioni. Intanto, per le ragioni di contesto di cui si diceva

poc'anzi, e in parte perché l'Istituzione al suo interno non è stata all'altezza dei compiti. Istituzioni del genere traggono la loro autorevolezza e la loro legittimità, non dal voto, ma dall'*expertise*, dall'intensità e dall'utilità del lavoro e dalla credibilità che gli danno gli *stakeholder*. Viceversa, anche queste funzioni non minori secondo me, si sono sviluppate al di sotto delle potenzialità. Di qui le difficoltà in cui ci siamo progressivamente trovati. Eppure, come ha appena rilevato il Presidente Marzano, e come cerchiamo di dire tra di noi, nel momento attuale, la integrazione diretta del Cnel nel processo decisionale è irrealistica. Del resto non si riscontra neppure in altri paesi con ordinamento democratico, più vicini a concezioni organicistiche di quanto lo siamo noi, (vedasi la Germania). Una delle definizioni più belle, che Ruini riprende da De Gasperi, è che il Cnel è il luogo della coesione sociale, non solo della consulenza.

Oggi il conflitto di classe non è più presente, come nel primo dopo guerra; ma vi è invece la frammentazione, la disgregazione sociale, l'antipolitica. Allora la spinta dell'Italia fu la ricostruzione postbellica, adesso abbiamo la crisi e la stagnazione. Voglio dire che i motivi per rimboccarsi le maniche è darci una prospettiva come Cnel sono diversi, ma altrettanto validi di allora. Oggi il compito di un istituto come il nostro e in genere delle istituzioni rappresentative è di contribuire a una "ricostruzione" e non solo materiale ma sociale e morale del paese.

I motivi quindi ci sono. In questo contesto, funzioni come quelle che in parte sono scritte e che in parte vorremmo rafforzare non sono marginali né inutili. Sono importanti anche perché sono *soft: il nostro è un soft power*, per usare una formula inglese.

Molte democrazie; quasi tutte le democrazie europee, ma anche gli Stati Uniti, hanno dimostrato l'utilità di funzioni di questo genere, di funzioni di *expertise* sociale, di mediazione diffusa, di contributo alla trasparenza, di valutazione autorevole delle politiche. Questi sono i titoli che discuteremo nella prossima Assemblea del Cnel. Queste funzioni confermano che il Cnel non è l'ennesima *authority*, o agenzia tecnica, come qualcuno ogni tanto ipotizza. A noi si richiede la stessa autorevolezza, *expertise*, conoscenza, trasparenza, che hanno

le *authority*. Ma abbiamo in più un'autorevolezza sociale che è data dalla nostra rappresentanza. Tale autorevolezza non necessariamente si manifesta nella presenza in Sala Verde, dove oltretutto non si vota. Questo è l'insegnamento che viene anche dagli ordinamenti vicini, dove sono presenti esperienze e istituzioni simili alle nostre.

Poc'anzi citavo la Germania, che è un paese di forti tradizioni partecipative istituzionalizzate nell'impresa e nel mercato del lavoro. Quando in Germania si affrontano i grandi problemi dell'assetto sociale, non si è mai ritenuto di fare una concertazione istituzionalizzata; si sono avuti processi concertativi, ma molto informali, sostenuti da esperti. Io sono un sostenitore dell'informalità. La Gran Bretagna è un esempio che amo di meno, perché ha prestato minore attenzione ai processi di coesione sociale organizzata. Però anche lì, in molti periodi, specie con governi laburisti, le scelte sociali si sono compiute, attraverso l'interazione tra partito laburista e organizzazioni sociali.

Quindi credo che attualmente i motivi di validità del Cnel, ci siano, ma che siano ancora molto esigenti, più forse che in passato. Non credo che si possa supplire alle funzioni di un Cnel rinnovato con l'inserzione diretta delle rappresentanze sociali nel processo decisionale pubblico, che peraltro presenterebbe aggravati i problemi del '98. Credo che si debbano sviluppare – discutiamone – compiti tipici di un sistema sociale complesso, in cui la razionalità è più che mai necessaria, ma è poco coltivata; l'informazione e la trasparenza sono molto richieste e sarebbero importanti anche come antidoto all'attuale disordine e inerzia decisionale, che si nutre di annunci e smentite; e aiuterebbero a verificare l'utilità delle politiche pubbliche. Sono tutti elementi decisivi in questo momento. La crisi della rappresentanza, di cui parlava De Rita, è sociale e insieme sia politica, perché, le due crisi sono speculari. Queste crisi non si risolvono né con un CNEL nella Sala Verde, né con le funzioni che stiamo cercando di individuare. Ma un rafforzamento di tali funzioni può contribuire non poco, perché un motivo delle difficoltà delle rappresentanze sociali e politiche è la mancanza di regole, di trasparenza, di razionalità.

Concludo dicendo che credo a una ipotesi di riforma del

Cnel, a condizione che noi siamo credibili, che le parti sociali nelle loro espressioni massime, tutte, mondo del lavoro, dell'impresa, del terzo settore, ci credano, perché l'indifferenza (se c'è) è come l'ironia: non si può combattere.

MASSIMO LUCIANI (Costituzionalista)

Ringrazio molto l'Associazione per l'invito a partecipare a questa iniziativa: quando si parla dei giganti (e Ruini lo era) fa sempre piacere.

1. - Prenderei le mosse da un passaggio dell'interessante introduzione di Bagnoli, laddove si osserva che le pagine del prezioso volume da lui curato mettono a nostra disposizione degli elementi di riflessione che, per quanto risalenti, toccano temi di stringente attualità, investendo, attraverso lo studio del CNEL, una questione centrale per la coesione della nostra comunità nazionale. Mi sembra che tale questione (come mi è capitato più volte di dire) sia questa: le democrazie pluralistiche hanno un problema di temperatura di funzionamento, perché non possono funzionare a temperatura troppo elevata, altrimenti rischiano di esplodere, né possono funzionare a temperatura troppo bassa, altrimenti rischiano di implodere.

Il destino delle democrazie pluralistiche contemporanee, a me sembra, è di funzionare a temperatura media, ovviamente non costante, ma tendenzialmente media. Questo vuol dire che non sono interamente convincenti due impostazioni dottrinali che oggi vanno per la maggiore: non la teoria del conflitto (che vorrebbe spiegare la logica di funzionamento di quelle democrazie proprio nei termini del conflitto sociale); non quella della fine della storia e della raggiunta pacificazione (che pretende di presentare un quadro irenico degli attuali rapporti politico-sociali, immaginando che si sia raggiunto lo stadio più avanzato dello sviluppo del costituzionalismo e che tutti i problemi del potere e dei diritti delle persone siano risolvibili attraverso il dialogo fra le Corti, attraversando i confini fra ordinamento nazionale, sovranazionale e internazionale).

Soprattutto la seconda impostazione presenta rischi consistenti. Essa, che ha molto successo proprio fra i costituzionalisti, finisce infatti per accreditare l'idea che lo spazio di manovra a disposizione della politica e dei soggetti sociali si sia ormai consumato, cancellando qualunque margine di progettazione del futuro. Non credo, invece, che sia così, per ragioni di fondo che - ovviamente - non si possono nemmeno accennare in questa sede. In ogni caso, sia l'una che l'altra mettono fatalmente in ombra due funzioni essenziali per il buon rendimento della democrazia pluralistica e sulle quali vorrei richiamare l'attenzione: si tratta della mediazione e della moderazione del conflitto sociale, essenziali, ripeto, proprio per la temperatura (media) alla quale le nostre democrazie sono destinate a funzionare.

Ebbene: a mio avviso, mentre la mediazione del conflitto sociale è tutta attratta nell'ambito del conflitto tra le parti sociali (e della mediazione politica che altri soggetti del pluralismo sono in grado di apprestare), la funzione di moderazione può e deve essere assolta da soggetti istituzionali. Ha ragione Tiziano Treu, quando raccomanda di fare attenzione agli eccessi di istituzionalizzazione dei soggetti sociali e politici. Ma un conto è dire questo, altro è dire che alcune istituzioni devono farsi carico della funzione di moderazione, e cioè di rendere una prestazione che si risolve nella riduzione della temperatura dello scontro, quando questa sia eccessivamente elevata.

Si sarà già ben compreso, allora, che a mio parere una delle istituzioni che dovrebbero essere deputate ad abbassare la temperatura esercitando la funzione di moderazione sarebbe proprio il CNEL.

Se non ho inteso male, Bagnoli affermava che il CNEL è il luogo in cui si cercano convergenze sulla definizione di alcune questioni fondamentali del Paese. Questa è proprio la via della moderazione. Trovare un punto d'intesa sulle questioni fondamentali significa - evidentemente - sdrammatizzare le alternative fra gli interessi concreti che, di volta in volta, si pongono all'attenzione del confronto tra le parti e che debbono

esser composti attraverso la ben diversa opera della mediazione. Significa guardare al medio e lungo periodo, non alla contingenza.

Anche il Presidente Marzano - se ho bene inteso - si è detto a favore di un'azione di ricerca dell'intesa, non a quella di diretta concertazione diretta, e, in effetti, non sembra quest'ultimo il compito del CNEL. Non si deve, però, ritenere che la moderazione del conflitto sociale sia una funzione meno utile: è, anzi, estremamente importante in una fase in cui la crisi in atto è innanzitutto finanziaria e ha penalizzato i produttori (tutte le classi, intendo, di produttori). Con la conseguenza che, a mio parere, dalla crisi si deve provare ad uscire ridando fiato all'economia reale, costruendo un "patto fra produttori" che si contrapponga alla logica della rendita finanziaria, che ha determinato la condizione nella quale ci troviamo.

2. - Da questo punto di vista, le pagine di Ruini che oggi ci vengono riproposte sono particolarmente interessanti. Nel commento all'articolo 99 della Costituzione, Ruini, in chiusura delle parti che sono state qui ripubblicate, scrive: "Nessuna illusione che per le vie del Consiglio si possano eliminare contrasti che hanno profonde ed irriducibili radici, ma è dovere di tentare qualche distensione". Secondo me, queste parole vanno esattamente nella direzione accennata in precedenza, che vota il CNEL all'esercizio della funzione di moderazione del conflitto sociale.

Richiamo l'attenzione sul fatto che la distinzione tra funzione di mediazione e funzione di moderazione ha avuto un certo successo presso la dottrina costituzionalistica più attenta ed è stata utilizzata anche per interpretare il ruolo della Corte costituzionale. E' ovvio, però, che il senso in cui delle due funzioni si parla a proposito di questa e del CNEL non può che essere, almeno per una parte significativa, diverso.

Entro questa cornice si iscrive la delicata questione delle funzioni di consulenza. De Rita, nel suo intervento, diceva che ridursi alla consulenza è fatale, ma occorre ricordare che, sempre nel commento prima citato, Ruini scriveva questo: "Se si

facesse del Consiglio economico un semplice comitato in mano del governo non avreste consistenza ed indipendenza, come è necessario e si ottiene con un organo a servizio anche del Parlamento". Personalmente, ho l'impressione che l'esercizio di funzioni di consulenza in raccordo con il Parlamento sia tuttora un aspetto molto importante di una fruttuosa attività del CNEL.

Il Presidente Marzano, ancora, parlava della questione del trattamento delle proposte di legge di iniziativa del CNEL. Il problema esiste e segnalò che la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati (l'8 gennaio, se non ricordo male) ha approvato un testo base sul quale lavorare per la riforma del regolamento, testo che è molto prezioso anche per verificare quali siano i margini per saldare un robusto raccordo tra Camere e Consiglio (un Consiglio che, come si evince bene dal passaggio ora ricordato, Ruini voleva autorevole e indipendente).

Concludo rapidamente con un'ultima osservazione, che mi è cara e che sovente ho modo di ribadire. Si è parlato molto, ormai da tempo, di crisi della rappresentanza. Non v'è dubbio che di vera crisi si tratti e che essa investa sia la rappresentanza politica che quella sociale.

Limitandosi, però, alla prima, tengo a far rilevare che la crisi della rappresentanza, se è senz'altro anche una crisi del rappresentante (della sua qualità; della sua capacità di interpretare la realtà) è anche e soprattutto una crisi del rappresentato. E' questo, anzi, il vero problema, un problema che nessuna invenzione istituzionale potrebbe da sola, risolvere.

Perché crisi del rappresentato? Perché, a me sembra, si sono indebolite le identità individuali e collettive, si sono allentati i legami e i rapporti sociali, si sono svigoriti quei soggetti intermedi che non solo la dottrina sociale cattolica, ma anche una parte significativa del pensiero socialista e liberale ha ritenuto essenziali per il buon funzionamento delle democrazie pluralistiche.

Tutti questi fenomeni hanno fatto sì che per il rappresentante sia divenuto pressoché impossibile capire chi sta rappresentando, con l'ulteriore conseguenza che in queste

condizioni è ben difficile sviluppare un'adeguata progettualità politica. Oggi si è molto attenti all'esigenza di decidere, e di decidere presto. Non è un aspetto da trascurare. Ma decidere presto serve solo a condizione che si decida bene. E riuscirci, per le ragioni cui ho accennato, è sempre più complesso.

COSTANZO JANNOTTI PECCI (Consigliere CNEL – Capo delegazione Confindustria)

Chi mi ha proceduto e probabilmente chi parlerà dopo di me è sicuramente più attrezzato del sottoscritto per parlare di temi alti che sono alla base di scelte fatte quando è stata scritta la Carta costituzionale. Cercherò, quindi, in maniera veramente sintetica, di dire qualcosa sul ruolo che le parti che noi rappresentiamo in questa sede hanno rispetto alle questioni di cui stiamo parlando oggi, ma di cui parliamo da molto tempo. Ritengo, infatti, abbiano delle grandi responsabilità e debbano recitare un *mea culpa*.

Se esiste una cosa della quale vi è consapevolezza comune è che la crisi del nostro Paese non è solo di natura economica, ma è anche di natura sociale, e che quando sarà superata sicuramente se ne sentiranno gli effetti per lungo tempo.

In questo contesto e con questa consapevolezza, credo che sia difficile non convenire che il ruolo dei corpi intermedi e la loro responsabilità nel contribuire al governo della crisi e al rilancio sarebbe fondamentale ed insostituibile. Ed uso il condizionale dicendo sarebbe perché la mia sensazione, la mia convinzione è che il grande assente - o comunque ove presente scarsamente ascoltato - nella definizione delle scelte di fondo che servono a questo Paese per uscire da questo tunnel è proprio il mondo dei corpi intermedi. Il dato che francamente mi preoccupa, anche in qualità di persona impegnata nella rappresentanza dell'impresa, è vedere che non funziona più neanche il simulacro della Sala Verde. La Sala Verde che - opinione personale della quale evidentemente mi assumo la responsabilità e che non coinvolge l'organizzazione che rappresento - era o almeno lo è stata ad un certo punto solo un simulacro, perché le scelte, come ha detto

De Rita con grande chiarezza, venivano fatte in altre stanze. Si andava in Sala Verde per cercare di mettere il bollino a scelte che erano state fatte con il sindacato o con i rappresentanti delle imprese in altri luoghi: non c'è più neanche questo! Il dramma, oserei dire, è proprio questo, che non c'è nemmeno questo simulacro.

Pertanto, è quasi normale dire che la crisi del CNEL va ben oltre il *refrain* dell'inutilità, di cui pure abbiamo sentito parlare, di cui si parla ormai da tanto tempo, ma la crisi del CNEL è proprio figlia della crisi della rappresentanza organizzata. E questa è una circostanza che come cittadini - ma è stato detto molto meglio di come io lo sto dicendo - avvertiamo essere di grande pericolosità. Proprio per questo oggi la rappresentanza nelle istituzioni dei corpi intermedi, forse molto di più di quando è stato pensato il CNEL, di quando si è insediato, sarebbe necessaria. Cioè se era necessaria nel '57 e ritenuta fondamentale per la vita democratica del Paese allora, oggi lo è ancora di più, perché allora c'erano quelle condizioni cui faceva riferimento il professor Luciani poc'anzi, che oggi purtroppo non ci sono o che sono estremamente annacquate.

Per questo dunque ho parlato di *mea culpa*, che peraltro fa trasparire in maniera chiara un certo pessimismo di fondo, perché se in questo non ci credono e se su questo tema non si impegnano coloro i quali sono i nostri "azionisti" - se mi consentite quest'espressione alquanto mercantile - coloro i quali noi rappresentiamo nel CNEL, allora veramente c'è poco da stare allegri. Nel mio piccolo, io ho cercato di farlo, non posso astenermi dal dirvi di un atteggiamento che non potrei neanche definire disinteresse, perché esso è già qualcosa, nel senso che il disinteresse è il non interessarsi di qualcosa che in qualche modo esiste. Invece noi constatiamo proprio un atteggiamento di indifferenza rispetto non tanto al CNEL, ma rispetto a ciò che le parti sociali dovrebbero o potrebbero fare in una logica di confronto, come diceva il professor Luciani, ma come hanno detto anche altri, in un luogo dove evidentemente è anche possibile stemperare tensioni e situazioni che altrove è più difficile stemperare.

Vorrei concludere dicendo una cosa agli amici del sindacato, più che alla controparte sindacale, ed ai colleghi tutti del CNEL: forse noi in questo nostro sforzo, del quale Tiziano Treu si sta facendo interprete e per il quale gli siamo molto grati, di cercare di fare una proposta che sia non solo credibile, ma che si possa sostenere anche all'interno delle nostre organizzazioni con una certa forza, dovremmo riuscire ad essere un po' innovativi, immaginare anche qualche elemento di rottura. Salvaguardare i fondamentali ed essere dirompenti negli schemi attuativi per piegare una logica perversa di populismo e qualunquismo dominante, in base al quale sembra che tutto ciò che non è giovane è necessariamente da buttare: ebbene se in questo riuscissimo forse sarebbe anche più facile, da una parte, per noi trasferire questa esigenza all'interno delle nostre organizzazioni, ma forse ottenere che le nostre organizzazioni non abbiano paura o timore di andare controcorrente rispetto a questa logica populista, a questo fatto che bisogna distruggere tutto perché altrimenti non è possibile costruire il nuovo.

È questo l'invito che faccio ai miei colleghi del CNEL, ma che soprattutto trasferisco a Tiziano Treu, sapendo di trasferirgli un compito ancora più difficile di quello che si è assunto.

BENIAMINO LAPADULA (Consigliere CNEL – Capo delegazione CGIL)

Anch'io, come Treu, non trovo convincente il ragionamento di De Rita però sono profondamente d'accordo con una sottolineatura da lui fatta ricordando quanto non si stancava mai di ripetere Campilli: “per poter contare bisogna avere del proprio”.

È questo il disperato tentativo che sto cercando di portare avanti da molto tempo e, con particolare insistenza, in queste ultime settimane: il CNEL deve “avere del proprio” per poter dimostrare la sua utilità. Mi dispiace che il Presidente Marzano si sia dovuto assentare, ma glielo ripeto in modo ossessivo in ogni Assemblea e in ogni Consiglio di presidenza: per poter giocare un ruolo il CNEL deve “avere del proprio”, e questo “proprio” da troppi anni scarseggia all'interno di questa Istituzione per

responsabilità del suo vertice.

Questa è la prima considerazione che faccio con riferimento all'attualità. Vengo alla seconda: il cruccio di Ruini per le difficoltà incontrate dal CNEL sin dalla sua istituzione non può farci leggere la crisi del CNEL secondo una linea continua, nel senso che un conto erano le difficoltà derivanti dal fatto che troppo recente era il ventennio fascista per non temere la restaurazione di una camera delle corporazioni, e cosa diversa sono le difficoltà che ha attraversato nel corso degli anni successivi alla ripresa dell'unità sindacale e all'avvento dei primi governi di centro-sinistra. In quella fase il CNEL ha perso di ruolo perché è stato bypassato dal rapporto diretto delle forze sociali con il governo. Si è trattato di una lunga fase in cui è vero, come ha ricordato Treu non si sono istituzionalizzate forme corporative vere e proprie, anche se ci siamo andati molto vicini. Basti ricordare quando gli accordi governo-sindacati si traducevano immediatamente in decreti- legge da "prendere o lasciare" da parte del Parlamento. Anche in quella fase il CNEL, malgrado tutto, è riuscito a salvaguardare una sua dignità istituzionale.

Oggi, della concertazione è rimasto, come diceva il collega Jannotti Pecci, solo un pallido ricordo: non c'è più.

Sono un testimone diretto di questo cambiamento, personalmente ho avuto modo di partecipare ai grandi accordi degli anni Novanta e ai confronti dei primi anni Duemila quando sono diventati riti pressoché inutili. A dire il vero la svolta negativa si è determinata nel 1998 con il governo D'Alema, quando si decise di allargare la Sala Verde di Palazzo Chigi a tutti, trasformandola in un'arena affollata di soggetti di dubbia rappresentatività, così affollata che il capo del principale sindacato rimase in piedi.

Da un certo numero di anni si è aperto nuovamente uno spazio per il CNEL non per rimettere indietro le lancette della storia: il rapporto tra parti sociali e governo, per quanto meno forte del passato, non può essere imbrigliato nel CNEL, con una istituzionalizzazione burocratica, il CNEL potrebbe però istruire i confronti, rendendoli così più produttivi. Purtroppo questa fase ha, invece, coinciso con una reputazione sempre più

scadente del CNEL, fino a farne profilare l'abolizione in quanto ente sostanzialmente inutile.

Le cose non stanno così, c'è, come sosteniamo nel documento Treu di riforma del Consiglio, uno spazio per il CNEL nel quadro delle riforme istituzionali che il Paese si appresta a fare.

E, a proposito di riforme, per quanto riguarda la legge elettorale, ho un punto di vista diverso da quello che ho sentito in alcuni interventi che mi hanno preceduto: ci possono essere eccessi maggioritari nella legge elettorale che è stata proposta da Renzi, ma non dimentichiamo che partiamo da una situazione per cui questo Paese, nei fatti, non può più votare.

La frammentazione eccessiva è un male che va estirpato, tanto più quando, come in Italia, è una frammentazione pretestuosa. Parlo della mia parte politica, della sinistra, dove la frammentazione serve soprattutto ai gruppi dirigenti per continuare a farsi eleggere in Parlamento, non ha più radici culturali né rappresentanza di interessi. Non c'è un pluralismo politico effettivo dietro alla frammentazione: questo succedeva in passato, quando forze politiche anche piccole, basti pensare al Partito Liberale, al Partito Repubblicano, avevano uno spessore culturale, ma anche la capacità di rappresentare settori della società. Oggi non è più così.

Domani Tiziano Treu avanzerà in Assemblea le proposte di riforma del CNEL. Non voglio riproporre i contenuti di questo documento che condivido totalmente e che risponde a quanto sostenuto dall'intervento svolto dal professor Luciani.

Voglio soffermarmi soltanto su uno dei nuovi compiti che proponiamo per il CNEL, quello della valutazione delle politiche pubbliche. Ne abbiamo discusso anche in altre sedi: non pensiamo a un ruolo tecnico, perché è chiaro che questa Istituzione non potrà mai essere un'agenzia tecnica. Il CNEL però può aiutare il Paese ad evitare discussioni pretestuose ed inutili, non fondate su presupposti reali. Il CNEL può mettere a confronto valutazioni anche discordanti sulle politiche pubbliche, a patto che tali valutazioni siano dimostrate sulla base di elaborazioni e modelli validi. Nel nostro Paese, infatti,

anche a causa di una insufficiente professionalità della stampa, troppo spesso si dibatte su questioni non fondate, su analisi non dimostrate. Basti pensare a tutto il dibattito sul passaggio dalla lira all'euro, quando sicuramente ci furono errori di valutazione da parte dell'ISTAT, ma che fu affrontato dai *mass-media* in un modo inaccettabile dando spazio a istituti che spacciavano per scientifiche indagini prive di qualsiasi vero fondamento. Basti pensare alle politiche fiscali, nell'ambito delle quali un centro, per quanto lodevole, la CGIA di Mestre, fa testo sulla stampa, neanche fosse la Banca d'Italia.

IL CNEL, potrebbe, dunque, avere un ruolo di valutatore delle politiche pubbliche, non tanto per far convergere tutti quanti sulla medesima valutazione, ma per imporre valutazioni scientificamente dimostrate. Il CNEL potrebbe offrire in questo modo un importante contributo alla politica che vuole rinnovare se stessa e anche al rinnovamento delle parti sociali, dei corpi intermedi.

Questo vale, naturalmente, se non si pensa, a una democrazia senza corpi intermedi, fatta esclusivamente da un rapporto singoli cittadini-istituzioni, a un ritorno alle origini della democrazia, Non bisogna dimenticare che tra i primi atti dell'Assemblea della Rivoluzione Francese vi fu la Legge Le Chapelier che soppresse tutti i corpi intermedi.

La modernità ha poi smentito quella impostazione facendo crescere il ruolo delle istituzioni del pluralismo come pilastro della democrazia, tanto da far dire a uno studioso come Crouch che siamo alla post-democrazia, proprio perché si è indebolito quel tessuto di partecipazione intermedia capace di arricchire e di dare senso e linfa alla democrazia politica, che oggi, come ci ricordava il professor Luciani, è segnata da una crisi della rappresentanza, ma anche dalla crisi di chi deve essere rappresentato.

ANDREA MANZELLA (Costituzionalista)

Ringrazio, nello stesso spirito del collega Luciani, il

Presidente Ciaccia per questo invito esteso anche ad osservatori esterni. Ricordo, del resto, tratti di lavoro in comune in questa casa, all'epoca del Segretario Generale Valentino Valentini e del consigliere Mario Valitutti che rimpiango con grande affetto. Dal ricordo dei Padri costituenti, con Meuccio Ruini presidente della Commissione dei Settantacinque, siamo passati con gli interventi del Presidente Marzano e del senatore Treu ad una riflessione sul CNEL, com'è, come dovrebbe essere, senza tradirne l'origine al di là delle suggestioni accusatorie del presente. Una origine che Bagnoli ha sintetizzato bene: la dignità del lavoro.

In questa riflessione, mi aiutano molto le considerazioni di Tiziano Treu, e ho ben presente quel suo documento che circola anche fuori da queste mura, e che è fatto di realismo e anche di concrete visioni d'avvenire. Treu parte da un dato che è difficile negare e che ha vissuto in prima persona. E' il fatto che negli ultimi decenni l'evoluzione del sistema politico complessivo è stata segnata - sia per quanto riguarda il Governo, sia per quanto riguarda il Parlamento, da una presa diretta dei decisori con i protagonisti sociali. È divenuta comune e intensissima la pratica di incontri negoziali e di indagini conoscitive, che nella Camera sono iniziate addirittura nel 1971, con l'approvazione del nuovo Regolamento, con Pertini presidente.

Questa evoluzione ha inevitabilmente condotto ad un appannamento della funzione essenziale del CNEL. L'episodio Campilli-Fanfani appartiene alla preistoria di una storia che è subito cambiata. Da questa constatazione, Treu ritorna approfondendola alla formula di Beppe De Rita del CNEL quale consiglio di *expertise*. Se ho ben compreso, Treu pone in essere una tecnica di arretramento per consentire un rilancio più efficace. Questo consiste nell'assegnare al CNEL, innanzitutto, una specie di "consulenza delle consulenze", cioè la retrovia d'approvvigionamento della concertazione sociale, sia per quanto riguarda l'istruttoria, arricchita dalla autorevolezza istituzionale congiunta all'autorevolezza sociale. Sia per quanto riguarda la costruzione di una fase consultiva sulla base di un programma concordato con il Governo, fatta di pareri con obbligo di risposta motivata. Insomma pareri "vestiti" diciamo così. Infine l'offerta

di parametri e paradigmi desunti dalla storia della contrattazione collettiva, letta nella sua filigrana giuridica e sociale, fino alle ultime propaggini locali e regionali. Sia anche – e soprattutto, come è stato giustamente detto – per quella valutazione delle politiche pubbliche essenziale nelle democrazie moderne ed addirittura costituzionalizzata in Francia: il CNEL con l'esperienza del BES ha già dimostrato le sue capacità.

Concordo, quindi, punto per punto su questa tipologia di interventi funzionali. Mi permetto, però, di aggiungere due riflessioni.

La prima: se è vero che vi è una funzione di integrazione della rappresentanza, da rafforzare (come dice De Rita) la novità nelle funzioni del CNEL dovrebbe essere quella di andare a cercare, intercettare ed esprimere la voce e gli interessi dei soggetti sociali che, nell'attuale circuito istituzionale, non hanno rappresentanza. Il collega Luciani poc'anzi parlava di crisi del rappresentato. Ed è la crisi più grave nel rapporto di rappresentanza. Perché la crisi del rappresentante è una crisi di responsabilità, la crisi del rappresentato è una crisi di impotenza. Pensiamo al deficit di rappresentanza dei lavoratori isolati di massa che, nel silenzio della propria casa, di fronte al *computer* cercano di sbarcare il lunario. Chi li difende dalle forme contrattuali di precarietà, ammesso che un contratto ci sia? E di chi si fa carico degli interessi delle reti di impresa, la cui rappresentanza richiede un ascolto dal territorio, che le stesse autonomie istituzionali faticano a fare? E degli interessi di “associazioni di associazioni”: corpi intermedi che si coagulano in dimensioni nuove, apolitiche?

Tutto ciò naturalmente implica una modificazione dell'assetto del CNEL. Accanto a “rappresentanti” di organizzazioni ci dovrebbero essere esperti delegati all'ascolto e alla ricerca del nuovo che c'è nella società, raddomanti. I rappresentanti di categoria arrivano solo fino ad un certo punto nel profondo della società, ... direbbe chi ricorda un po' di filosofia scolastica.

La seconda riflessione è la seguente. Il sistema istituzionale non è un meccanismo. Il sistema istituzionale è un organismo, il

che significa che quando si tocca una parte di questo organismo si deve tenere conto dell'assetto globale, dell'equilibrio di sistema. Ed appunto in una visione sistemica, credo che una riforma del CNEL debba collocarsi nell'ambito delle complessive modificazioni previste a cominciare dal sistema parlamentare. Non so come e quando il Senato sarà riformato. Si intuisce però che vi sarà un rafforzamento dei suoi di indagine e di controllo. Nel sistema parlamentare, vi è già la creazione di un nuovo istituto di rilevanza costituzionale, quale l'Ufficio parlamentare di Bilancio. E' la confessione che il sistema parlamentare da solo non ce la fa e allora ha bisogno di una gamba finanziaria.

Credo che il CNEL debba proporsi come la "gamba sociale" su cui deve marciare il nostro sistema parlamentare. Proporsi cioè come l'istituto che, accanto alla dimensione finanziaria, consenta al nostro Parlamento di lavorare su dati certi di conoscenza della dinamica sociale. Per l'uno e l'altro istituto vale la quali dell'ausiliarità.

Questo doppio equilibrio tra dimensione finanziaria e dimensione sociale è ciò che, in questo momento, ci chiede il contesto europeo. La crisi europea è esplosa quando la sovranità finanziaria degli Stati membri si è scissa dalla sovranità sociale provocando il deperimento generale delle condizioni strutturali della democrazia. A questo si deve rimediare.

GIANPAOLO GUALACCINI (Consigliere CNEL - Capo delegazione Terzo settore-Non Profit)

In primo luogo vi ringrazio, perché questa è un'occasione importante per fare una riflessione comune non solo sul passato, ma anche sul futuro del CNEL. In secondo luogo vi chiedo scusa in anticipo, perché non credo che quanto sto per dire piacerà a tutto l'uditorio.

Credo che il CNEL – alcuni l'hanno detto in maniera sfumata –, allo stato attuale sia su un binario morto, sia su un letto di morte. Quando si è sul letto di morte, è il momento della vita in

cui si è sinceri, in cui si dice la verità. A mio avviso, noi siamo sul letto di morte, anche istituzionalmente, perché non ci sono solo le dichiarazioni di politici o ministri autorevoli che hanno espresso il loro parere sulla soppressione del CNEL, ma vi è anche la Commissione dei quaranta saggi, la Commissione per le riforme costituzionali che, nella sua relazione finale, a proposito del CNEL ha scritto testualmente: “Con riguardo a quest'ultimo, la Commissione ha condiviso una valutazione negativa della sua attuale configurazione. Per alcuni il CNEL dovrebbe essere oggetto di un'ampia riforma, per altri dovrebbe essere invece soppresso”. Scritto dalla Commissione per le riforme costituzionali, presieduta dal Ministro per le riforme istituzionali, mi sembra che non sia un buon viatico.

Io credo che il CNEL stia pagando le colpe o le scelte, se preferite, delle parti sociali che lo compongono. Tanto per capirci, riprendendo una battuta che ha fatto De Rita, alla domanda del ministro innominato: “se volete chiacchierare andate al CNEL, se volete decidere – cioè se volete i soldi – venite da me”, come ha spiegato dopo De Rita, non è che le parti sociali non hanno risposto; le parti sociali hanno risposto, hanno detto: “veniamo da lei”, e sono andate alla Sala Verde di Palazzo Chigi, Hanno scelto, quindi. Ed il CNEL paga questa scelta o questa colpa, paga la crisi della rappresentanza.

Ora, non voglio rispondere alla domanda su come le rappresentanze sociali hanno gestito la loro rappresentanza o come i corpi sociali intermedi, in questi anni, hanno gestito la loro rappresentanza. Io non rispondo a questa domanda, ciascuno risponda per se stesso, però io rispondo alla domanda su come l'hanno gestita al CNEL, questo sì, mi sia consentito. E preannuncio – ho chiesto scusa all'inizio – che l'hanno gestita male, molto male. È vero, infatti, che il CNEL ha fatto tante cose utili, alcune cose sono state indovinate, ma è anche vero che ci sono dei dati incontrovertibili. Vi faccio qualche esempio, vi parlo in semplicità. Noi siamo 64 Consiglieri; sapete qual è la media di presenze nelle assemblee mensili, cioè nell'unico momento pubblico, una volta al mese, che il CNEL chiede ad un Consigliere per poter ricevere

l'indennità? Nel 2012 la media di presenze mensili è stata di 45 su 64 Consiglieri. Nel 2013 è scesa a 40, il che vuol dire che nel 2013, su 64 Consiglieri, 24, mediamente, e sono quasi sempre gli stessi, non sono venuti neanche all'assemblea mensile, per non parlare del lavoro delle Commissioni.

È questo il modo di dare autorevolezza ad un organo costituzionale? Io dico di no. Che senso ha che i numeri uno delle parti sociali di natura sindacale e delle associazioni datoriali siano tutt'oggi membri del CNEL, senza che ci vengano mai? Tale circostanza non dà autorevolezza a quest'organo, l'abbiamo detto mille volte.

Io penso che all'offensiva dell'antipolitica, alla demagogia dell'antipolitica bisogna avere il coraggio di rispondere subito, possibilmente prima che la frittata sia fatta. Quando abbiamo proposto che in Assemblea CNEL ci fosse la doppia firma all'entrata e anche all'uscita, per impedire quel giochino – praticato – che un Consigliere viene, firma e se ne va, questa proposta approvata per ben due volte dalla Giunta per il Regolamento, cionondimeno si è fermata lì: qualche manina zelante ha detto “lasciamola lì, non approviamola in Assemblea”, mi spiego? Quando abbiamo proposto, anche questo approvato dalla Giunta per il Regolamento, che la decurtazione per ogni mancata presenza in Assemblea invece di essere il 15 per cento in meno rispetto ai 2136 euro lorde, che sono l'indennità mensile, venisse aumentata almeno al 50 per cento, anche questa proposta si è poi fermata in non so quale posto: questo non dà autorevolezza a questo organismo. Per non parlare poi di un'antistorica avversione del sindacato e delle parti datoriali nei confronti del non-profit che rappresento. Negli ultimi ricorsi le parti sociali principali hanno chiesto l'inammissibilità della presenza del terzo settore presso il CNEL, e hanno ricevuto risposte dal Tar del Lazio che se le avessi scritte io non avrei potuto scriverle meglio. Non ve le leggo. Ma ovviamente la richiesta di inammissibilità del Terzo Settore al Cnel è stata bocciata dal Tar.

Negli ultimi anni, infine, abbiamo assistito ad una guerra senza quartiere fra la parte politica e la parte amministrativa, cosa che non ho mai visto in alcuna azienda, né in alcun posto norma-

le, perché se ho un'impresa (o un'associazione) non faccio tutti i giorni la guerra al mio direttore amministrativo, perché se la faccio vuol dire che l'impresa non sta in piedi.

Questo dà autorevolezza? No, questo dipinge un quadro della situazione interna simile a quello di manzoniana memoria dei capponi di Renzo che si beccavano tra di loro mentre venivano portati tutti al macello.

Voglio essere chiaro: io difendo il valore dei corpi intermedi, assolutamente sì. Io credo che in un sistema politico dove la libertà sia espressa dal cittadino, e dove il voto del cittadino vale cinque anni, con niente in mezzo ci sia qualcosa che non vada bene. Io difendo il valore dei corpi sociali intermedi. Un amico mi ha fatto dare un'occhiata ai verbali dell'Assemblea costituente del gruppo di lavoro che ha scritto l'articolo 2 e l'articolo 3 della Costituzione, cioè quello sulle formazioni sociali e sulla libertà del sindacato e delle formazioni sociali. Questo gruppo di lavoro – se andate a guardare – era formato da tre giovani deputati dell'epoca, uno era Falcone Lucifero, ultimo ministro della casa reale, l'altro era un professore affermato, comunista riconosciuto, Concetto Marchesi, e il terzo era un giovane avvocato democristiano, di nome Aldo Moro. Se andate a leggere questi articoli, vi renderete conto che si tratta di qualcosa che è stato scritto allora e che regge ancora oggi, per dire che l'unità tra diversi ci può essere. Allora c'era, oggi non c'è più, io non la vedo. Ciononostante – lo ribadisco – difendo il valore della rappresentanza e dei corpi sociali intermedi. Tuttavia, anche il rilievo costituzionale del CNEL, tanto conclamato, non può essere lo scudo dietro al quale si cela l'ultima inutilità, l'ultima incapacità di funzionare. È un po' come in quei film dove si vedono quelle figure di nobili decaduti, dal cognome doppio, che, tanto più vantano i loro vecchi titoli nobiliari, tanto più non si accorgono di essere pateticamente fuori dalla storia presente.

Attenzione! Non facciamo questo errore. Un passato autorevole non genera automaticamente un diritto ad essere intoccabili dopo sessant'anni. Occorre essere capaci oggi, nel presente, di riunire i valori fondativi della Repubblica che ci vengono dal passato, sapendo che oggi spira un vento di antipolitica, un vento che vuole cancellare tutto ciò che è

passato, come ha detto e scritto De Rita: tutti ciò che è corpi sociali intermedi, tutto ciò che è rappresentanza è oggetto di rottamazione. Oggi conta solo il presente.

Avete visto i sondaggi che dicono che il 30 per cento degli italiani è disposto a rinunciare alla democrazia, pur di avere un paese che funziona? Siamo arrivati a questo punto. A questa antipolitica bisogna rispondere, bisogna rispondere avendo il coraggio del cambiamento.

Occorre che il CNEL attuale abbia il coraggio del cambiamento. Se vogliamo fare una proposta di autoriforma, facciamola. Ma ce l'abbiamo questo coraggio? In un contesto dove tutto cospira contro di noi, contro la rappresentanza sociale, perché non ce n'è più bisogno, perché gli ultimi vent'anni della politica sono stati caratterizzati dal fenomeno dell'uomo solo al comando, di un uomo che ha detto: "faccio tutto io". Anche i protagonisti attuali, un po' più in piccolo, tendono a riprodurre lo stesso schema. Infatti, non si era mai visto un segretario del maggiore partito italiano che uscisse dalla direzione che ha approvato la sua proposta di riforma elettorale dicendo: "Hai visto gli ho fatto il cucchiaino?". Ebbene, io credo che tutto sia contro di noi, ed è veramente difficile trovare uno spazio per una proposta, per un ruolo veramente utile.

In questo senso, la proposta di Tiziano Treu è un inizio, un inizio su cui però bisogna chiarire alcuni punti, perché non vi è alcun bisogno di 64 Consiglieri, e il problema è la qualità dei Consiglieri. E dobbiamo dircelo francamente, perché non è che, siccome sono rappresentanti al CNEL ci si può mandare chiunque. No, devono essere persone autorevoli e competenti e io credo che il nuovo CNEL o sarà diverso dall'attuale o non sarà; o abbiamo il coraggio di cambiare o siamo destinati a morire.

ARMANDO ZINGALES (Consigliere CNEL - Professioni Ordinarie)

A me pare che molte delle cose che sono state dette - anche con qualche nota di pessimismo e/o ottimismo della volontà - servono ad inquadrare la situazione attuale e per darci uno stimolo per l'opera che già da domani dovremo intraprendere.

Qual'è il ruolo del CNEL? Che cosa ci stanno a fare le professioni? Dove stiamo andando?

È chiaro che, sulla base di quanto è stato finora detto, in questo Paese vi è un eccesso di frammentazione o, meglio, di molecolarizzazione della società. Per un chimico come me governare la molecolarizzazione potrebbe essere anche divertente, ma, al di là delle battute, questa molecolarizzazione della società come viene governata attualmente? Viene governata con “i duci della rappresentanza”, per usare le parole che sono state dette questa sera. Cioè, a fronte del frazionamento degli interessi, e quindi della necessità di reali rappresentanti di questi portatori di interessi frammentati e disomogenei, si propongono questi “duci della rappresentanza” che forzano una sintesi preconcepita, e fittizia. E' questi personaggi, a questo punto, appartengono a tutte le parti politiche. Con questa logica distorta, però, si può anche dire: “non abbiamo bisogno della democrazia”, per riprendere il discorso che faceva un attimo fa l'amico Gualaccini. Ed è questo il pericolo di cui dobbiamo tenere conto, perché in un Paese governato dalla televisione o dai videogiochi o dalle *slot-machine* – decidete voi qual è peggio –, è chiaro che le “ondate di società” si fanno condurre per mano o per udito dove “qualcuno” vuole portarle.

È chiaro invece che un luogo come il CNEL, in cui vi è partecipazione e confronto tra tutte le parti sociali, si può parlare non dei diritti, ma del diritto; non degli interessi, ma dell'interesse, cioè del bene comune come, sulla base di quegli articoli della Costituzione che - in diversi - sono riusciti a redigere raggiungendo una sorprendente e mirabile unità. Ecco quindi che anche sulle professioni lo scontro che vi è stato in maniera fittizia e surrettizia tra le professioni ordinate – gli ordini professionali – e le professioni emergenti è stato creato e voluto, non tanto perché vi era chi difendeva in maniera corporativa delle rendite di posizione, che sono davvero molto poche nell'ambito del sistema delle ventisette professioni regolamentate, ma perché vi era qualcuno che voleva raggiungere delle posizioni in qualche modo garantite. Ed ecco che si cominciavano a scrivere sulle carte intestate “professione che è stata registrata al CNEL” per trovare un

riconoscimento: il che è male tanto quanto quello che fa sì che alcune professioni regolamentate cerchino di bloccare all'ingresso i giovani che vogliono accedere.

Pertanto, la riforma delle professioni regolamentate era necessaria, è stata fatta, e sta portando dei risultati buoni, nel senso che attualmente l'accesso è più facile e la tutela di chi è soggetto ad asimmetrie informative, cioè il cliente, è più concreta. Dopodiché, vi sono anche gli inutili eccessi di zelo come imporre il POS (per i pagamenti con il Bancomat) anche ad un professionista che ha solo clienti che pagano con bonifico. Io, che non ho mai avuto un cliente privato che venisse a pagarmi in contanti, perché mai dovrei dotarmi di un terminale POS?. Però la norma mi obbliga! E quindi debbo pagare le commissioni alle banche per qualcosa che non utilizzerò mai. Sono queste le demagogie dei "duci della rappresentanza". A questo punto, dunque, ben venga il ricordo di Meuccio Ruini, che coniugava il sapere e l'azione, cioè era un professionista: lavoratore della conoscenza.

ANTONIO ZUCARO (Consigliere CNEL - CIDA)

Trovo il libro qui presentato assai apprezzabile, perché mette in luce una figura, quella di Meuccio Ruini, poco presente nella storiografia dell'Italia post bellica, nonché la sua concezione del CNEL come Assemblea rappresentativa delle forze sociali da affiancare alla rappresentanza politica espressa dal Parlamento per realizzare una democrazia compiuta, la "democrazia del lavoro". Concezione recepita nella Carta costituzionale che all'art. 1 individua nel lavoro il fondamento della Repubblica ed all'art. 99 affida al CNEL la funzione di rappresentanza delle forze produttive.

Interventi precedenti hanno trattato del ruolo del CNEL, delle sue definizioni legislative e dei tentativi di riforma. Per comprendere quale ruolo possa avere oggi può essere utile considerare alcuni mutamenti di fondo che sono avvenuti dagli anni '50 ad oggi. Il primo è la crescente debolezza del sistema politico italiano nella progettazione e nella realizzazione delle politiche pubbliche.

Nel nostro Paese, come rileva il prof. Cassese nella sua "Lectio magistralis" sul metodo del governare, la definizione delle politiche pubbliche da parte della politica è assolutamente inadeguata, molto al di sotto del livello raggiunto dagli altri Paesi sviluppati, anche per la sostanziale assenza di metodi e procedure di coinvolgimento organico dei corpi sociali intermedi nei processi di progettazione delle politiche stesse. Tutte le scelte sono adottate a livello di Governo, col Parlamento che al più ratifica; soprattutto, si collocano in un'ottica di breve periodo, in base alle esigenze del momento, senza alcuna valutazione degli effetti a lungo termine. Un esempio per tutti, emerso nei giorni scorsi per la crisi della Electrolux: molti autorevoli commentatori hanno rilevato l'assenza di una politica industriale, in Italia, da almeno quarant'anni.

L'altro mutamento da considerare insieme al primo è la globalizzazione, ovvero l'apertura totale del sistema Italia al resto del mondo, dove altri paesi ed altre economie si sono sviluppati in modo straordinario. In assenza di politiche pubbliche ragionate, condivise ed efficaci, la globalizzazione e lo sviluppo altrui hanno messo progressivamente in crisi la nostra economia, fino alla crisi attuale, innescata dal collasso finanziario del 2009 ma che ancora dura (è la crisi più lunga nella storia dell'Italia unita), perché non reggiamo la concorrenza mondiale aggravati come siamo dal peso di arretratezze, privilegi, rendite di posizione. Dal canto suo, l'Unione Europea ci impone non solo i vincoli della sua politica finanziaria ma anche le sue politiche settoriali, perché non siamo in grado di confrontarci partendo dalle politiche nostre, relative ai singoli settori. Un esempio per tutti, la politica agricola.

Queste considerazioni inducono a rilanciare il ruolo del CNEL come sede di elaborazione condivisa delle politiche pubbliche nei settori dell'economia e del lavoro, ruolo che già viene parzialmente svolto; inoltre, e soprattutto, come sede di valutazione delle politiche pubbliche, o comunque delle scelte principali della politica nei settori suddetti, dei loro esiti, dell'impatto che hanno sulla società e sull'economia, nel quadro dei vincoli e delle direttive che arrivano dall'Europa. Diciamo soprattutto, perché questa funzione di valutazione non viene

attualmente svolta da alcuna istituzione della Repubblica.

In particolare, va sottolineata una potenzialità politica del CNEL come sede di un' alleanza dei ceti produttivi, nei confronti dello sforzo necessario per superare le arretratezze, i privilegi, le rendite di posizione che gravano sul nostro sistema produttivo, a partire dalla pubblica amministrazione e dal mondo della finanza.

Per realizzare queste potenzialità di rilancio occorre superare le criticità alla radice dell'attuale inadeguatezza del Consiglio. In primo luogo è necessario un maggior impegno delle organizzazioni di rappresentanza a sostegno del CNEL e dentro il CNEL, ovvero nella loro azione politica e nel livello qualitativo delle presenze dei consiglieri. Di tutte le organizzazioni, e non solo di quelle maggiori.

PARTE QUARTA

Memoria È futuro

ARTICOLO NOVANTANOVE

Associazione per il Dialogo Sociale

dei già Consiglieri CNEL

Articolo Novantanove - costituita nel novembre 2010 da un gruppo di già Consiglieri CNEL - nasce dal convincimento che nella Repubblica fondata sul lavoro sia determinante, per una democrazia partecipativa ed un autentico sviluppo equo e sostenibile, il ruolo delle formazioni sociali.

L'Associazione opera perché l'esperienza maturata dai suoi soci nel CNEL non venga dispersa e contribuisca ad una prospettiva dinamica del dialogo sociale.

Dal dialogo, infatti, traggono valore e forza la libertà di intrapresa e la dignità del lavoro ed il dialogo sociale è fonte primaria di consenso per le scelte di politica economica e sociale delle istituzioni della Repubblica e dell'Europa. Lo attestano le *Lectio magistralis* del Prof. Tiziano Treu e del Prof. Romano Prodi che a seguire vengono riportate.

L'Associazione si occupa di approfondire gli effetti e le relazioni che i fenomeni della libera iniziativa economica e del lavoro - nell'era della globalizzazione e dello sviluppo sostenibile - hanno con l'innovazione, la partecipazione ed il consenso, la coesione sociale.

Nell'autonomo perseguimento dei propri fini svolge ogni attività di carattere socio-culturale al fine di sollecitare lo studio, la ricerca, il dibattito, le iniziative editoriali, la formazione e l'aggiornamento culturale su detti temi, anche istituendo

collaborazioni e stipulando convenzioni con istituti universitari e di ricerca, culturali, italiani ed esteri, nonché con Enti e Istituzioni aventi similari finalità.

Costituzione italiana, diritti sociali, Primo maggio: legame inscindibile

*Lectio magistralis del Presidente del Cnel al Convegno di Studi
del 30 aprile 2018 "Primo Maggio: Festa del Lavoro" organizzato dalla
Fondazione Bruno Buozzi presso l'Istituto Italiano di cultura di New York*

Tiziano Treu

1. Il Primo maggio: movimento operaio e diffusione dei diritti sociali

La storia e il significato del primo maggio si legano indissolubilmente al movimento dei lavoratori, alle sue manifestazioni di lotta e agli obiettivi da esso perseguiti fin dal secolo scorso.

La scelta della data ricorda gli scioperi organizzati a Chicago nel 1886 per la giornata lavorativa di 8 ore, ed è stata adottata ufficialmente in Europa a partire dal 1889. Ha assunto poi il valore di momento di festa di tutti i lavoratori, di lotta per affermare i propri diritti individuali e collettivi e di volontà di migliorare le proprie condizioni di lavoro e di vita.

La storia ultrasecolare di questa ricorrenza e delle sue celebrazioni riflette le vicende delle organizzazioni dei Lavoratori nei loro contrastati e travagliati rapporti con i sistemi politici e sociali dei vari paesi. Esprime la evoluzione degli obiettivi perseguiti nel tempo dai lavoratori e dalle loro organizzazioni: dalla lotta per le 8 ore a quella per il suffragio universale, fino ai programmi di riforma e di costruzione del welfare state promossi nel secolo scorso e che hanno contribuito alla crescita economica e al progresso sociale dei nostri Paesi.

Lo sviluppo delle riforme sociali che ha caratterizzato il '900 si è accompagnato con il riconoscimento dei diritti fondamentali dei lavoratori sanciti all'inizio del secolo scorso

dalle prime convenzioni internazionali di Berna nel 1908 e poi dal Trattato di Versailles che ha istituito l' OIL, Organizzazione Internazionale del Lavoro, come istituzione tripartita promotrice dei diritti e degli standard fondamentali del lavoro.

Da allora il linguaggio dei diritti sociali, e più latamente dei diritti umani si è diffuso nelle legislazioni e nelle costituzioni di tutti i paesi avanzati.

Il riconoscimento e la pratica di tali diritti non sono stati lineari nella storia del '900. Hanno avuto applicazioni diverse secondo i modelli sociali e politici dei singoli paesi.

Hanno incontrato sovente resistenze e ostacoli nelle politiche dei governi fino alla loro negazione da parte delle dittature fasciste e naziste. Nonostante queste difficoltà la diffusione dei diritti fondamentali dei lavoratori e dei cittadini non si è arrestata. Ha trovato sostegno e alimento nelle organizzazioni nelle lotte dei sindacati e dei partiti con essi solidali.

A livello internazionale l'OIL, con la partecipazione delle parti sociali e degli Stati che ne sono i costituenti, ha contribuito a diffondere e arricchire il contenuto dei Diritti Sociali attraverso le proprie convenzioni e raccomandazioni. Si contano (al 2014): 189 convenzioni e 202 raccomandazioni rivolt e ai 185 Stati membri aderenti all'organizzazione. Nel 1998 l'OIL ha adottato uno strumento nuovo, di rango per così dire costituzionale: la dichiarazione dei principi fondamentali e dei diritti del lavoro che codifica i fondamentali diritti umani contenuti nella sua Costituzione .

La terminologia "diritti umani" è stata adottata negli ultimi anni, perché ritenuta più comprensiva di quella diritti sociali e più espressiva del valore universale di tali diritti. Nel corso degli anni l'OIL ha elaborato altre sì, con la partecipazione delle parti costituenti e di esperti delle varie discipline, un'ampia serie di standard riguardanti le condizioni principali del lavoro che danno contenuto concreto ai principi stabiliti nelle convenzioni e nelle raccomandazioni e che costituiscono i caratteri fondamentali di quello che sarà chiamato, nella Carta del 2010, il lavoro dignitoso (*decent work*).

La ricerca degli standard essenziali che rendono umanamente

dignitoso il lavoro è un'opera di grande difficoltà, ma essenziale, per adattare tali standard alle condizioni economiche e sociali così diverse nei vari Stati membri e per adeguarle ai cambiamenti che si sono succeduti nel corso degli anni.

2. La costituzionalizzazione dei diritti dei lavoratori in Europa

Nel secondo dopoguerra i fondamentali diritti dei Lavoratori hanno trovato riconoscimento nelle Carte costituzionali di molti Paesi, europei in particolare, ma anche di altri continenti. L'Unione Europea ha elaborato una normativa comune in materia di lavoro ispirata ai principi fondamentali riconosciuti a livello internazionale e confermati da varie Carte costituzionali. Questa normativa europea è stata prevista con l'obiettivo di armonizzare "nel progresso" i sistemi giuridici e sociali dei vari Paesi. Nel tempo ha dato sostanza a un "*acquis communautaire*" su vari aspetti della regolazione del lavoro e delle relazioni industriali che costituisce espressione di un modello sociale comune. Anche nell'ordinamento europeo l'importanza attribuita ai diritti del lavoro ha portato a un loro riconoscimento a livello costituzionale, cioè fra i principi fondamentali dell'Unione.

Una prima Carta sociale dei diritti fondamentali è stata approvata dal Consiglio d'Europa nel 1961 e una seguente, più propriamente comunitaria, è stata adottata dal Consiglio Europeo di Strasburgo nel dicembre 1989. Tali documenti riproducono in sintesi i principali diritti riconosciuti nei vari sistemi nazionali.

Gli articoli della Costituzione sui diritti sociali sono stati fondamentali perché hanno tenuto insieme oltre che le istituzioni dello Stato anche la coesione nazionale. Noi studiosi di queste materie riteniamo che in particolare nella seconda metà del secolo scorso i diritti sociali hanno fondato gli istituti dello stato sociale. E hanno contribuito a costruire una comunità nazionale coesa, che ha resistito nonostante la difficoltà dei tempi e per le resistenze manifestate da vari stati non hanno visto riconosciuto il carattere universale sul piano giuridico. Hanno tuttavia acquisito rilievo in sede

interpretativa del diritto comunitario anche nell'ambito degli ordinamenti nazionali.

Un salto di qualità è avvenuto in tempi più recenti con l'approvazione, al Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, della cd. Carta di Nizza che riprende tutti i diritti fondamentali, non solo quelli a fruizione individuale ma anche quelli collettivi: dal diritto di associazione e riunione, a quello alla contrattazione e all'azione collettiva compreso lo sciopero, ai diritti di informazione e di consultazione non riconosciuti in molti paesi, e infine i diritti cosiddetti di quarta generazione di contrasto all'esclusione sociale e di promozione della inclusione sociale.

E' questa una scelta che va oltre il minimo comune denominatore degli ordinamenti nazionali. Una novità ancora più importante è stata introdotta dal Trattato di Lisbona entrato in vigore nel dicembre 2009 che riconosce (all'articolo 6) ai diritti della Carta di Nizza lo stesso valore giuridico dei trattati, superando le resistenze che l'avevano per lungo tempo disconosciuto.

La sanzione giuridica dei diritti sociali è inserita in un quadro più ampio definito da due norme generali: la prima è l'articolo 2 che impegna l'Unione alla lotta contro l'esclusione sociale e le discriminazioni, alla promozione della giustizia e delle protezioni sociali, della parità fra i sessi, della solidarietà fra generazioni e della tutela dei diritti dei minori (art. 2 TFUE). La seconda è l'art. 9 TFUE secondo cui l'Unione deve tener conto nella definizione e nella attuazione e delle sue politiche delle esigenze connesse con la promozione degli obiettivi sopraindicati: garanzia di adeguata protezione sociale, livello elevato di occupazione e di istruzione.

Si tratta di una dichiarazione estremamente impegnativa che rafforza il valore politico dei diritti come ispiratore di tutte le politiche economiche e sociali del continente e della ulteriore concretezza al proprio modello sociale.

Gli eventi europei successivi hanno messo a dura prova la capacità dell'Unione e dei vari paesi di corrispondere all'ambizione di questo orizzonte che spinge in avanti la dimensione sociale europea. Tali indicazioni normative hanno dovuto fare i conti sia con un contesto economico non favorevole, aggravato dalla

crisi economica, sia con le incertezze e le divisioni politiche fra gli Stati. Da ultimo le politiche economiche restrittive adottate dalle autorità comunitarie hanno reso difficile il perseguimento degli obiettivi di progresso sociale ed economico solennemente annunciati e hanno aggravato le condizioni economiche e occupazionali di molti lavoratori e cittadini europei.

Queste sfasature tra dichiarazione dei diritti e politiche concrete si è ripresentata più volte nella nostra storia. Superarla nei fatti, costituisce una sfida essenziale per i policy makers dei nostri Paesi. Tale sfida è ora resa più difficile anche dopo la crisi, dalle grandi trasformazioni sociali ed economiche che hanno cambiato in profondità il mondo del lavoro e le basi materiali su cui si sono costruite le politiche sociali del '900.

3. Il lavoro nella Costituzione Italiana

La Costituzione italiana del 1948 presenta alcune peculiarità di rilievo per il tema del lavoro sua discontinuità anche rispetto ad altre Carte sociali. Il suo carattere sociale, oltre che la sua discontinuità rispetto al passato risulta chiaro anzitutto dal preambolo sui principi fondamentali: a cominciare dalla solenne proclamazione dell' art. 1 che assume il lavoro a valore base dell'ordinamento repubblicano, dall'art. 4, 1° co, che riconosce a ogni cittadino il diritto al lavoro, all'art. 3.2 che sancisce il principio di eguaglianza sostanziale.

Come si esprimeva Costantino Mortati all'indomani dell'approvazione della Carta, il suo segnale centrale di discontinuità col passato e di indicazione per il futuro, sta nell'aver indentificato nei valori inerenti al lavoro il criterio ispiratore largamente condiviso del disegno costituzionale. Tale scelta contiene in sé la prospettiva delle legislazioni sociali classiche, espressione di un diritto alla protezione dello Stato di fronte ai rischi tipici e a una parte più equa nella distribuzione del reddito. Ma va oltre, implicando la valorizzazione del lavoro come criterio generale ordinatore dei rapporti fra Stato e società e come fondamento di una maggiore partecipazione delle forze del lavoro nella gestione degli assetti produttivi e

sociali.

Il fatto che questi principi costituzionali non costituiscano diritti di per sè azionabili dai singoli ma obiettivi da perseguire da parte della Repubblica nella sua complessa articolazione, a cominciare dal Parlamento, non toglie che essi mantengano una rilevanza non solo interpretativa, ma di criteri valutativi delle attività di governo in termini non solo di congruità politica ma anche di legittimità costituzionale. In particolare ciò vale per l' art. 3, co 2, dove si avverte un'eco del pensiero socialista, e che giocherà un ruolo fondamentale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, specie in materia sindacale, e per gli artt. 43 e 46 sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.

In questo quadro di principi si collega la parte I del Tit. III dedicata a rapporti economici. Una norma cardine è l'art. 39 su cui si sono incentrati dibattiti pluridecennali, senza esito specifico per quanto riguarda il complicato meccanismo di attribuzione *erga omnes* ai contratti collettivi; mentre l'art. 40 sul riconoscimento del diritto di sciopero ha avuto un'applicazione giurisprudenziale che ne ha definito titolarità e limiti, ma valorizzando il valore dello sciopero come diritto delle persone.

Una influenza rilevante nelle vicende del mondo del lavoro fino ai giorni nostri ha avuto la regolamentazione costituzionale del rapporto di lavoro individuale, che ne stabilisce alcuni contenuti innovativi, coerenti con i principi internazionali sopra ricordati del *decent work*: il principio generale posto dall'art. 35, che sancisce la tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni; l'art. 36 sul diritto dei lavoratori a una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del proprio lavoro e in ogni caso sufficiente (e il riposo settimanale e a ferie retribuite); l'art. 37 sulla parità e sul divieto di discriminazione fra i sessi e sulla tutela della donna lavoratrice e dei minori; l'art. 38 sui principali diritti dei lavoratori in tema di assistenza e previdenza sociale sia statale sia privata.

La sanzione a livello costituzionale dei fondamentali diritti del lavoro sta a significare la posizione di vertice e la preminenza che tali diritti rivestono nei sistemi democratici, anche nei confronti di altri diritti. I contenuti di tali diritti si sono

evoluti in molti paesi, fra cui il nostro, fino a riguardare tutti i fondamentali aspetti della posizione del lavoratore, dal diritto all'accesso al lavoro, alla giusta retribuzione, alla formazione professionale, alla parità di trattamento, alla protezione e sicurezza sociale alle libertà sindacali. L'ampiezza dei diritti fondamentali conferma, con la solennità della fonte costitutiva, che il lavoro non è una merce e neppure solo un mezzo per ottenere un reddito, ma costituisce un'espressione centrale della persona umana ed una via per la realizzazione della identità dell'uomo sia come singolo sia nei rapporti con gli altri.

4. La sfida delle trasformazioni economiche e sociali all'attuale sistema dei diritti

L'importanza della costituzionalizzazione dei diritti sociali, in Italia come in Europa, non ci esime da considerare le criticità che la prospettiva dei diritti presenta per diventare operativa nella pratica. Le difficoltà della esperienza italiana non sono minori di quelle che abbiamo visto per l'ordinamento europeo. Semmai sono state aggravate da alcuni caratteri storici del nostro contesto nazionale: il ritardo e la precarietà della nostra economia, non adeguatamente sostenuta da efficaci azioni politiche e amministrative; la forte conflittualità politica e ideologica delle nostre vicende sociali, a cominciare dalle divisioni sindacali.

Non è possibile qui fare un bilancio neppure parziale della intensa produzione legislativa e contrattuale e delle molteplici riforme sociali che hanno caratterizzato i decenni del dopo costituzione.

Lo svolgersi delle nostre politiche sociali non è stato lineare per i motivi appena ricordati.

Le diverse fasi economiche, con l'alternarsi degli assetti politici, hanno influito sulla continuità delle scelte anche se alcune linee di queste si sono sviluppate, pure con oscillazioni, in direzione coerente con le direttive europee: da ultimo le politiche del mercato del lavoro e della flexicurity, le riforme degli ammortizzatori sociali e del sistema pensionistico.

Le ricerche in materia indicano che l'Unione Europea,

compresa l'Italia, è caratterizzata nel quadro comparato da un alto standard di protezione sociale e da forme di regolazione dei rapporti di lavoro in linea con i principi dell'OIL e con le migliori prassi internazionali.

La ricchezza di quello che viene definito il modello sociale europeo non lo ha peraltro sottratto alle pressioni delle crisi economiche e alle sfide provenienti dalle grandi trasformazioni sociali e produttive indotte dalla globalizzazione e accelerate dalle innovazioni tecnologiche. Tali fattori di cambiamento hanno inciso profondamente sia sulle forme e tipi di lavori sia sulle strutture delle imprese, mettendo in discussione molti postulati su cui si sono basate le regole e le politiche sociali finora prevalenti.

5. Disoccupazione e disuguaglianze: il ruolo delle politiche pubbliche

La gravità dell'impatto di queste trasformazioni sui lavoratori e sulle loro organizzazioni è sotto gli occhi di tutti. Le testimonianze più drammatiche sono costituite dalla crescita della disoccupazione giovanile (milioni di disoccupati) denunciata dall'OIL, che ha colpito anche i paesi più ricchi, e in generale dall'aumento delle disuguaglianze di reddito e di opportunità registrate negli ultimi anni fra aree territoriali e gruppi diversi di persone (ivi compresi gli stessi lavoratori occupati (i cosiddetti *Working Poor*)).

L'Italia ha visto crescere il cosiddetto indice di Gini, che misura tali disuguaglianze, a livelli mai registrati nella nostra storia e simili a quelli riscontrati negli USA. Disoccupazione e disuguaglianze sono oggi le minacce più gravi al nostro modello sociale, che rischiano di vanificare i fondamentali diritti sociali e del lavoro e di pregiudicare le stesse potenzialità di sviluppo dei nostri Paesi.

Rispondere a questa sfida con politiche innovative è un compito che va affrontato con impegno congiunto delle istituzioni pubbliche e delle parti sociali a livello sia nazionale sia internazionale. Qui mi limito ad indicare alcuni obiettivi e piste di riforma delle politiche sociali, in parte già affrontati, e che sono

ritenuti prioritari nel dibattito italiano ed europeo. Una prima area di interventi va oltre l'ambito delle politiche e dei diritti sociali, coinvolge l'insieme delle politiche pubbliche che devono essere finalizzate all'obiettivo di promuovere una crescita sostenibile e inclusiva. E' quanto indica la cosiddetta clausola sociale del TFUE già ricordata. Ma non è stato sempre così nelle prassi dell'Europa, perché le decisioni più recenti hanno dato priorità a misure finalizzate alla stabilità e all'austerità finanziaria a scapito di politiche economiche utili a sostenere la crescita, provocando effetti depressivi sulle economie di molti Paesi, specie di quelli più colpiti dalla crisi.

Le reazioni delle opinioni pubbliche si sono manifestate in una crescente disaffezione verso l'Europa e hanno contribuito al diffondersi di movimenti politici antieuropei e populistici. Tali reazioni hanno indotto la Commissione Europea ad annunciare un cambio delle proprie priorità economiche verso politiche di sostegno alla crescita e a varare un impegnativo documento (European Pillars of Social Rights) di rilancio della dimensione sociale dell' Europa.

6. Le sfide al diritto del lavoro: non deregolazione ma migliore regolazione e flexicurity

Un secondo aspetto riguarda le politiche e le regole con cui rendere operativi i diritti dei lavoratori nei rapporti con le aziende. Le regole di tutela sviluppate negli anni sono state accusate di essere eccessivamente rigide e di ostacolare la efficienza delle imprese.

Ma se è vero che eccessi di regolazione possono essere controproducenti, d'altra parte una risposta nel senso della deregolazione lascerebbe il lavoratore senza protezione di fronte ai rischi e alle pressioni del mercato. Anche organismi internazionali, come l'OCSE e la Banca Mondiale, hanno riconosciuto che occorre bilanciare le esigenze di tutela dei lavoratori con la necessità delle aziende di adattarsi ai cambiamenti del contesto economico per restare competitive e hanno concluso che la strada giusta non è la deregolazione ma la

ricerca di una regolazione adatta ai tempi.

Servono regole più semplici e più flessibili che riducano le inutili pesantezze burocratiche, ma che salvaguardino le principali tutele necessarie a garantire i diritti e la stessa umanità del lavoro.

In tal senso si sono orientate alcune riforme recenti, non solo italiane, approvate fra non poche incertezze, perché si tratta di scelte delicate e per molti aspetti controverse. Molti paesi europei hanno introdotto vari tipi di flessibilità nella regolazione del lavoro: sulle forme di contratto, sulle modalità di entrata e di uscita dal mercato del lavoro, sulla mobilità e sugli orari di lavoro.

Le soluzioni più equilibrate suggerite dall'Europa hanno previsto che tali flessibilità, proprio per i rischi cui possono esporre i lavoratori, siano circoscritte e regolate. Anche in Italia la legge ha delegato alla contrattazione collettiva il compito di definire e controllare le varie forme di flessibilità, perché la contrattazione può meglio conoscerne il funzionamento e le implicazioni per le condizioni dei lavoratori. Inoltre le guidelines europee sulla cd. *flexicurity*, seguite da diverse legislazioni nazionali, fra cui la nostra, hanno stabilito che i possibili effetti negativi della flessibilità, specie quella numerica riguardante assunzioni e licenziamenti dei lavoratori, siano compensati con la introduzione di misure dirette ad assistere i lavoratori in caso di crisi aziendali e di licenziamenti. Tali misure comprendono sia sostegni monetari (le indennità di disoccupazione e le varie integrazioni salariali o istituti simili) sia politiche attive del lavoro (aiuto alla ricerca di impiego e qualificazione professionale) finalizzate a favorire la ricollocazione dei lavoratori in altri posti di lavoro. Le varie misure messe in atto hanno avuto efficacia diseguale nel proteggere i lavoratori non sul singolo posto di lavoro che può essere impossibile, ma nelle transizioni fra impieghi diversi che sono sempre più frequenti nell'attuale economia.

La crisi economica degli ultimi anni ha acuito la difficoltà di governare queste transizioni garantendo sicurezze ai lavoratori. La difficoltà è stata minore in quei paesi, specie del Centro - Nord Europa, attrezzati da tempo con politiche attive del lavoro

efficienti e con strumenti di welfare; mentre in altri paesi, fra cui l'Italia, la flessibilità introdotta dalle recenti leggi non è stata sempre compensata dalle garanzie nel mercato del lavoro.

La storica debolezza delle politiche attive italiane, specie in alcune parti del Paese, resta ancora uno dei punti deboli del nostro sistema che non dà sufficiente sostegno ai lavoratori colpiti dalle crisi aziendali.

L'impatto della rivoluzione digitale sul futuro del lavoro, a cominciare dalla quantità dell'occupazione, è incerto. Le valutazioni secondo cui le nuove tecnologie implicherebbero la scomparsa quasi immediata di milioni di posti di lavoro sono troppo drastiche; quelle dell'OCSE sono più prudenti. Ma è certo che la diffusione di queste tecnologie presenterà rischi crescenti per l'occupazione.

Quindi è urgente la ricerca di politiche economiche e sociali in grado di fronteggiare questi rischi, in particolare con investimenti in settori *labor intensive*, dalla *green economy*, alle attività di cura della persona e dell'ambiente.

Per altro verso è significativo che la rivoluzione 4.0 abbia riattivato in Europa il dibattito sulla riduzione dell'orario di lavoro. Il part time si sta diffondendo, anche se non sempre volontario, e sta diventando un modo comune di redistribuire il lavoro, spesso all'interno della famiglia. Il recente contratto collettivo dei metalmeccanici tedeschi ha sancito il diritto dei lavoratori di ridurre per un certo tempo (due anni) l'orario settimanale di lavoro a 28 ore, con parziale compensazione salariale, offrendo in cambio ai datori di lavoro maggiore flessibilità nell'organizzazione degli orari.

Un'altra innovazione contrattuale utile in questa direzione è il riconoscimento del diritto dei lavoratori di dedicare alla formazione continua un certo numero di ore lavorative. Questa esigenza è sempre più sentita per tutti i dipendenti in quanto è essenziale per arricchire e mantenere il loro patrimonio professionale a fronte delle trasformazioni tecnologiche.

7. Le sfide al diritto del lavoro: non deregolazione ma migliore regolazione e flexicurity

Se l'impatto della rivoluzione digitale sulla quantità del lavoro è incerto, è sicuro invece il suo impatto sulle forme e sull'organizzazione del lavoro che stanno allontanandosi sempre più dalle forme storiche del secolo scorso. Tale trasformazione rende inadeguate le tutele e le stesse categorie tradizionali di valutazione del lavoro. Essa sfida le parti sociali e i *policy makers* a trovare regole e tutele adatte a rispondere ai nuovi bisogni dei lavoratori. E' una ricerca tuttora aperta che deve impegnare tutti in uno sforzo condiviso, perché richiede una grande capacità di innovazione anche culturale nell'approccio alla mutevole realtà del lavoro.

I nuovi tipi di lavoro, dai lavoratori parasubordinati o economicamente dipendenti, al lavoro a distanza, lo *smart work* di recente disciplinato anche in Italia, ai lavori cd. su piattaforma (come i drivers di Uber), che si stanno moltiplicando in tutto il mondo, nella Cig economy, segnalano la profondità e la varietà dei cambiamenti. Sfumano i confini tra tempi di lavoro e di vita, e fra i luoghi dove si presta l'attività. La stessa distinzione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo diventa incerta. La tendenza nelle aree più avanzate del mondo è di passare dal lavoro e da categorie definite, al lavoro *any time any where*, e dalle prestazioni individuate (*jobs*) alle competenze e compiti (*tasks*).

Tali trasformazioni hanno le potenzialità per migliorare le condizioni di lavoro e per le possibilità di conciliare vita e lavoro, ma presentano anche rischi per la privacy e per la stessa salute dei lavoratori.

Le risposte dei vari paesi a simili sfide sono diverse, ma presentano alcune tendenze comuni.

Un primo orientamento, sostenuto dai legislatori e dalla giurisprudenza di vari paesi, è di estendere alcune tutele di base proprie del diritto del lavoro storico anche a lavori cd. atipici, che non hanno più tutti i caratteri propri del lavoro subordinato storico, ma spesso tratti misti di autonomia e di subordinazione: minimi salariali, protezione contro gli infortuni, formazione continua e diritti sindacali.

Inoltre alcune norme di legge e di contratti collettivi hanno introdotte regole nuove, con controlli pubblici e sindacali,

per proteggere i lavoratori dall'uso di strumenti informatici che sono potenzialmente invasivi della loro privacy; e per altro verso hanno previsto procedure e sistemi protettivi atti a fronteggiare i nuovi rischi indotti da questi lavori (stress, rapida obsolescenza professionale).

In risposta a tali nuovi bisogni la contrattazione collettiva di vari paesi, fra cui l'Italia, sta prevedendo, con il sostegno fiscale dello Stato, forme di welfare integrativo, specie a livello di azienda, dirette conciliare tempi di vita e tempi di lavoro e a promuovere il benessere dei lavoratori sui luoghi di lavoro (orari flessibili, servizi di cura per bambini e anziani, pensioni e sanità integrativa).

8. Un nuovo welfare come social investment

In realtà le grandi trasformazioni indotte dalla globalizzazione e dalle tecnologie digitali impongono di rinnovare non solo le regole del rapporto e del mercato del lavoro, ma anche gran parte dei sistemi di welfare costruiti con i patti sociali del secolo scorso, che hanno sostenuto finora il benessere e la qualità della vita dei lavoratori.

Anche questo è un cantiere aperto, con alcune buone pratiche presenti in vari paesi e promosse dall'Unione Europea.

Le pratiche migliori segnalano l'opportunità di rafforzare gli aspatti attivi del welfare state, non solo per ridurre i costi ma per valorizzare la capacità delle persone che lo utilizzano, promuovendo il loro sviluppo umano e non solo semplicemente offrendo assistenza. In tale prospettiva le misure di welfare devono essere viste non come costi che pesano sulla economia, ma come "*social investments*", che possono essere funzionali a uno sviluppo durevole. Una sfida ai nostri sistemi di welfare proviene dalla crescita delle diseguaglianze e delle povertà anche nei nostri paesi relativamente ricchi e anche fra i lavoratori occupati, i cd. *working poors*. Quasi tutti i paesi europei, fra cui di recente l'Italia, hanno introdotto misure specifiche di lotta alla povertà. Si tratta non solo di aiuti economici ai lavoratori e ai cittadini poveri e alle loro famiglie, ma di servizi di assistenza

e di formazione finalizzati ad aiutare i lavoratori a uscire dalla trappola della povertà.

Le proposte discusse in sede teorica di adottare misure di reddito di cittadinanza o di *basic income* sono state ritenute impraticabili sia per i loro costi sia anche (e soprattutto) perchè rischierebbero di oscurare il valore del lavoro, non solo quale strumento di acquisizione di reddito ma quale espressione di identità e dignità personale. Inoltre tali misure potrebbero comportare un minore impegno pubblico - se non la rinuncia - alla ricerca degli investimenti e degli strumenti necessari.

9. Le criticità delle Relazioni Industriali. Politiche di sostegno e rinnovamento sindacale: contrattazione collettiva e partecipazione dei lavoratori

I fattori di trasformazione globale più volte ricordati, hanno non solo messo in discussione le tradizionali regole di tutela del lavoro, ma hanno influito negativamente sul sistema delle Relazioni Industriali nelle sue varie componenti; l'attività sindacale, la contrattazione e la partecipazione, che sono stati finora essenziali per la difesa dei diritti dei lavoratori. I rapporti di forza fra le parti sociali sono stati alterati a scapito delle organizzazioni dei lavoratori e della loro capacità di contrattare le condizioni di lavoro con i datori di lavoro e con le loro organizzazioni.

Lo segnalano tutti gli indicatori significativi delle Relazioni Industriali: declino del tasso di sindacalizzazione, riduzione ancora più marcata degli scioperi che sono largamente confinati nel Pubblico Impiego, difficoltà della contrattazione collettiva. Ma è anche vero che la capacità di risposta dei vari strumenti di relazioni Industriali alle difficoltà del contesto economico e spesso politico, è stata diversa nei paesi europei.

Pur in presenza di queste difficoltà e del generale declino, la densità sindacale è rimasta alta in paesi come quelli nordici e in Belgio; e anche in Italia si è stabilizzata. Queste diverse reazioni confermano la importanza delle scelte poste in essere dagli Stati nazionali e delle strategie adottate dalle parti sociali.

I legislatori dei vari paesi sono intervenuti con provvedimenti diversi in materia di rapporti sindacali. Alcuni Stati hanno adottato politiche non ostili ma di sostegno all'attività sindacale: ad es. provvedimenti di rafforzamento dell'efficacia dei contratti collettivi nazionali, che hanno contribuito a estendere e a mantenere alta la loro efficacia giuridica anche a fronte del declino sindacale e delle stesse organizzazioni dei datori di lavoro; fissazione di salari legali minimi, utili a sostenere le retribuzioni specie dei lavoratori precari e a scarsa professionalità; infine riconoscimento dei diritti dei lavoratori di essere informati e consultati sulle principali decisioni del datore di lavoro rilevanti per l'occupazione, sia di partecipare direttamente alle scelte aziendali, specie di carattere organizzativo.

In questo senso sono significativi i provvedimenti italiani delle leggi finanziarie 2016 e 2017 che hanno favorito con incentivi fiscali la contrattazione di forme di welfare aziendale e la partecipazione diretta dei lavoratori all'organizzazione del lavoro. Questi diritti di partecipazione dei lavoratori, riconosciuti anche da una direttiva comunitaria, sono diventati un tratto caratteristico del modello sociale europeo.

Anche la tendenza comune a tutti i paesi al decentramento della contrattazione collettiva verso i luoghi di lavoro è stata variamente regolata. Talora il decentramento è stato favorito fino a mettere in crisi la funzione regolatrice del contratto nazionale. Altre volte la legge ha lasciato alle parti sociali il compito di regolare i rapporti fra contratto nazionale e contratti decentrati, così da controllare l'equilibrio del sistema contrattuale.

Il sostegno pubblico alle varie forme di attività sindacale è importante oggi più che mai per promuoverne lo svolgimento nel presente contesto economico non favorevole; esso corrisponde alla sostanza se non alle modalità delle direttive costituzionali degli artt. 39 e 46, che riconoscono non solo la libertà sindacale cma la funzione fondamentale della contrattazione collettiva e della partecipazione dei lavoratori per la regolazione dei rapporti del lavoro e per i destini delle persone che lavorano. Tali diritti collettivi sono riconosciuti dalla nostra Costituzione in quanto strumenti fondamentali per dare voce ai lavoratori non

solo nelle periodiche elezioni politiche, ma anche sulle questioni che riguardano la loro vita di lavoro, così da dare concretezza a una democrazia sociale oltre politica e rappresentativa.

L'importanza del sostegno pubblico ai diritti dei lavoratori non toglie che il futuro delle relazioni industriali nei luoghi di lavoro e fuori dipende in primo luogo dalla capacità dei lavoratori e delle loro organizzazioni di dare vita a tali diritti, con la loro azione nei confronti dei datori di lavoro. Alle imprese che vogliono essere socialmente responsabili spetta di concordare con i rappresentanti dei lavoratori condizioni di lavoro decorose, a cominciare dal rispetto dei diritti fondamentali.

Entrambe le parti sociali sono sfidate a trovare strumenti e strategie più adatte per rispondere ai bisogni di lavoratori e ai rischi della vita attuale, che sono diversi e più differenziati di quelli del passato.

I sindacati in particolare devono trovare strategie nuove per dare risposte ai lavoratori che sono distanti dal tipo storico di quegli operai dell'industria che hanno dato avvio alle lotte e alle speranze del 1° maggio: ai lavoratori precari e occasionali come a quelli altamente professionalizzati.

Ci sono molti motivi per ritenere che entrambi questi tipi di lavoratori possono trarre beneficio dalla solidarietà collettiva.

Ma occorre che i sindacati sappiano ascoltarli nel loro vissuto. Inoltre le organizzazioni sindacali devono aprirsi alle altre organizzazioni sociali e civili in cui questi lavoratori si identificano; sapendo mostrare i pericoli dell'isolamento individualistico, con proposte concrete sul piano della formazione, della difesa dei beni essenziali propri di tutti i lavoratori e con offerte di servizi nelle varie contingenze della vita.

Per parlare a questi nuovi soggetti, come ai problemi attuali di tutti i lavoratori si richiede una reinterpretazione non dei valori cui si è ispirato il movimento operaio dalle sue origini, ma certo delle modalità con cui tradurli nella vita concreta delle persone.

10. La dimensione internazionale dei diritti sociali

Il senso odierno del 1° maggio è anzitutto questo: trarre ispirazione dai valori e dai principi fondamentali propri del suo messaggio, per rivitalizzarli con una riflessione e azione comune nella realtà dei diversi gruppi sociali e delle diverse nazionalità.

Il messaggio del 1° maggio ha sempre avuto una ispirazione sovranazionale e universale. Anche per questo aspetto il senso del 1° maggio è più che mai attuale, perché siamo in un momento in cui i problemi del lavoro e delle imprese hanno assunto sempre più una dimensione sovranazionale.

Questa costituisce un'ulteriore sfida alle nostre istituzioni politiche e sociali che sono state costruite entro i confini nazionali, alle organizzazioni sindacali che sono ancora troppo rinchiusi negli stessi confini e allo stesso nostro modo di pensare.

Per affrontare tale sfida occorre vincere le chiusure nazionalistiche che si stanno diffondendo in molti paesi, alimentate da paure reali, ma enfatizzate da movimenti politici che le cavalcano irresponsabilmente.

Per sostenere la proiezione dei diritti dei lavoratori a livello transnazionale si sono sviluppate nuove forme di regolazione: dalle convenzioni e raccomandazioni dell'OIL, ai codici di condotta delle aziende multinazionali, agli accordi collettivi transnazionali, alle clausole sociali inserite in molti accordi commerciali. Si tratta di una rete di regole ancora debole, ma che si sta estendendo. In mancanza di una autorità democratica sovranazionale, il loro rafforzamento dipende largamente dalla iniziativa degli Stati nazionali e dagli attori che operano al loro interno. Imprese e organizzazioni sindacali e sociali.

L'Europa con le sue istituzioni comunitarie che già si sono cimentate nella definizione di standard sociali comuni, può giocare un ruolo attivo anche per promuovere la internazionalizzazione dei diritti sociali. Procedere in questa

direzione è necessario se si vuol dare concretezza all'obiettivo della universalità del diritto e della giustizia sociale, proclamato fin dal primo 1° maggio.

Il futuro dell'Europa: problemi e prospettive

*Lectio magistralis tenuta dal Presidente Romano Prodi
il 9 aprile 2019 in occasione della presentazione al CNEL
dei risultati della "Consultazione pubblica sul futuro dell'Europa"*

Romano Prodi

Mi fa molto piacere essere qui con voi, soprattutto per la presenza dei giovani, a ragionare sui risultati estremamente interessanti emersi dalla "Consultazione pubblica sul futuro dell'Europa" predisposta dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

La prima riflessione è che l'Europa ha garantito la pace per oltre 70 anni.

Un fatto che oggi è dato per scontato ma che resta assolutamente un inedito dalla caduta dell'Impero Romano. Quando ricordo questa incontrovertibile verità storica, i ragazzi mi guardano come un dinosauro. Ed è comprensibile perché io appartengo ad un'altra generazione, quella che la guerra l'ha vista! Fortunatamente, per la maggior parte di voi, e soprattutto per i più giovani, la pace è invece lo stato naturale delle cose. Ma se guardiamo a cosa è accaduto appena fuori dai confini europei capiamo bene che non è stato così per tutti: abbiamo avuto guerre sanguinose e persecuzioni etniche nella vicina ex Jugoslavia e in Ucraina. E lo stesso accade nelle nazioni da cui provengono i migranti che approdano sulle nostre coste. Lo dico soprattutto ai più giovani: le guerre fanno parte della Storia e possono insorgere all'improvviso.

Quando Adenauer, De Gasperi e Schuman cominciarono a lavorare per costruire la nostra Unione, la volontà politica era quella di chiudere per sempre con le tragedie dei due conflitti mondiali e mettere le condizioni per una pace duratura, condizioni che erano invece risultate impossibili dopo la Prima Guerra Mondiale per le tensioni e le difficoltà tra le nazioni che la

guerra non aveva affatto risolto. Unirsi per dare stabilità all'Europa: questo era il loro obiettivo. Un obiettivo che è stato assolutamente raggiunto. Però questa, che è la prima e vera ragione che ha portato all'Unione europea, è stata nel corso degli anni sottovalutata e oggi quasi dimenticata.

Noi ci siamo uniti per il desiderio di vivere in pace, in uno spazio libero e democratico, dove crescere cooperando.

De Gasperi, Adenauer e Schuman, che avevano ben vivo il ricordo della guerra, volevano l'Europa unita per scongiurare altre guerre e assicurare un futuro migliore alle nuove generazioni. Non fu solo calcolo economico e non fu azione di burocrati: i padri fondatori non erano nemmeno degli economisti! C'è una parte di casualità nella storia dell'Europa: i tre padri fondatori si trovarono a condividere valori profondamente radicati. Erano, ad esempio, tutti e tre cattolici e tutti e tre parlavano tedesco. Non si dimentichi infatti che De Gasperi era stato parlamentare nel Parlamento austriaco mentre Schuman era bilingue poiché proveniva dalla parte francese dell'Alsazia. Il processo di costruzione dell'Europa è stato lungo, articolato e faticoso, ed è ancora in corso.

Nel 1954 si avviarono gli accordi di collaborazione economica che portarono alla formazione della CECA, la Comunità del carbone e dell'acciaio. Essendo fallito il primo tentativo di un esercito in comune, con la bocciatura da parte del Parlamento francese, e non riuscendo ad affrontare gli elementi costitutivi dello Stato moderno, si procedette con questioni meno politiche ma che segnarono l'avvio di un lavoro comune.

Oggi fa sorridere pensare al carbone e all'acciaio, non c'è quasi più una miniera di carbone in tutta l'Europa! Ma durante la seconda guerra mondiale carbone e acciaio erano state le risorse più preziose per la produzione di armamenti. L'averne posto sotto un controllo sovranazionale le industrie produsse i primi grandi cambiamenti, i primi risultati.

Improvvisamente un continente devastato cominciava a camminare insieme e via via a fare anche progressi: denominatore comune restava la volontà di impedire che l'Europa si riarmasse.

Dopo molti anni dalla CECA, a partire dalle disposizioni del Trattato di Maastricht del 1992 si cominciò a pensare alla

moneta unica. Fu un processo fondamentale per l'Europa, ma non privo di difficoltà. Ricordo quando gli industriali e i banchieri tedeschi fecero una dichiarazione correttiva contro l'euro. Allora ero in politica e chiesi al Cancelliere tedesco Helmut Kohl come mai, di fronte a tutto l'establishment della Germania che non voleva l'Euro, lui si pronunciasse invece a favore della moneta unica. Ricordo con chiarezza la risposta che mi diede d'istinto: "Io voglio l'Euro perché mio fratello è morto in guerra". Non mi ha fatto il discorso dei banchieri, dei tassi di interesse o delle questioni economiche. Il Cancelliere tedesco era consapevole che se la Germania non avesse adottato l'Euro nessun paese lo avrebbe fatto e comprendeva bene che la moneta, come l'esercito, è uno dei fondamenti dello Stato moderno. La sua risposta ci fa capire che allora era chiarissimo ciò che oggi sembra sfuggirci: le nazioni unite da una stessa moneta non sarebbero più entrate in guerra tra loro. Si è andato così costituendo un mercato che pian piano si allargava a nuovi paesi. In origine c'erano Italia, Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo. Poi si aggiunsero tanti altri: prima 9, poi 12, fino ad arrivare agli attuali 28 Paesi membri dell'Unione.

Un altro successivo passaggio ha segnato la storia dell'Europa: l'allargamento ad Est.

Oggi quel processo è avvertito come un problema e certo ha cambiato radicalmente la natura e l'identità dell'Unione Europea. È chiaro infatti che più l'Europa si allarga, meno è garantita l'omogeneità nell'ambito dell'Unione stessa e molti hanno criticato l'allargamento giudicandolo eccessivo. Si deve però tenere conto che, dopo tanti anni in cui l'Europa era stata divisa in due parti, tra paesi che orbitavano nell'area dell'Unione Sovietica e gli altri collocati in quella dell'Europa occidentale, ossia in quell'area Atlantica di tradizione liberal democratica, i paesi dell'Est, dopo la caduta del Muro di Berlino, erano allo sbando. Allora mi chiedo e propongo a voi una riflessione: se non ci fosse stato l'allargamento, se la Polonia o l'Ungheria fossero oggi nelle stesse condizioni dell'Ucraina, quali sarebbero i vantaggi per l'Europa? La lezione che io ne ricavo è che quando passa "il treno della Storia", e solitamente passa una sola

volta, bisogna avere il coraggio di afferrarlo, anche quando ci sono elementi di incertezza. In quel momento cruciale in cui si doveva fare una scelta, dal momento che ero presidente della Commissione europea, incarico che ho ricoperto dal 1999 al 2005, concorsi alla decisione dell'allargamento. Sono stato, e tutt'ora sono, fortemente accusato di averlo voluto. Ma più ripenso al passato e lo analizzo, più ritengo che l'Europa frammentata in due oggi sarebbe in una situazione disastrosa sotto tutti i punti di vista. Tutto sommato le diversità riescono a stare insieme, non abbiamo scontri e l'allargamento è stato realizzato grazie ad un senso comune di appartenenza all'Europa. Un sentire comune che le successive politiche sbagliate hanno di molto ridimensionato, ma non cancellato. A proposito dell'importanza di stare insieme, ricordo quando si iniziò a discutere dell'ingresso della Romania. Paese che aveva tanti rapporti con con l'Italia, innanzitutto per l'immigrazione. Nel corso della discussione in Parlamento un omone alto e grosso si alzò chiedendo la parola e definendosi "membro della minoranza non ungherese del parlamento rumeno". Il suo intervento era molto appassionato e favorevole all'ingresso della Romania nella UE. Alla mia domanda sulle ragioni di tanto coinvolgimento rispose: "Mio nonno è stato ucciso perché membro della minoranza; mio padre è stato mandato in esilio perché membro della minoranza; io voglio entrare in Europa perché L'Europa è un'unione di minoranze". E questa resta è la più bella definizione che abbia mai sentito dell'Europa. Era ed è effettivamente così. Attraverso l'Europa ognuno poteva avere una voce, avere un ruolo, seppur minore, nelle scelte del Continente, essere rappresentato in Parlamento, poter esprimere un Commissario.

L'idea suggerita dalla definizione "unione di minoranze" e l'aspetto sovranazionale, a garanzia di tutti gli Stati membri, sono state quelle che più di altre hanno portato alla costruzione dell'Europa. Come dicevo prima la creazione del mercato comune e tante azioni portate avanti assieme nel campo della scienza, della politica sociale, dell'energia, dell'ecologia... hanno consentito di fare progressi nella direzione dell'Europa unita. Fondamentale era la proposta della Costituzione europea

che avrebbe in qualche modo consolidato la struttura Europea. Invece nel 2005 la Costituzione venne bocciata dall'Assemblea nazionale francese. Tuttavia se analizziamo quel voto troviamo che l'Europa c'entrava ben poco. La posizione francese era l'espressione di una ribellione interna alla politica nazionale del presidente Chirac. E così un piccolo gioco di politica interna ha fermato la più grande novità istituzionale della storia contemporanea. E la prova di questo fatto, che forse le persone più anziane ricorderanno, è che tutta la campagna elettorale in Francia fu fatta con un manifesto del cosiddetto "idraulico polacco" che mirava a dimostrare come l'immigrazione da altri paesi europei avrebbe sottratto altri posti di lavoro ai francesi. Qualche tempo dopo, grazie ad un'inchiesta giornalistica, si scoprì che non esisteva un solo idraulico polacco in tutta la Repubblica francese!!! Ma oramai i danni erano fatti.

La bocciatura della Costituzione europea ha portato all'immobilismo politico dell'Unione. Sono cambiate la natura e la distribuzione del potere che è passato sempre più dalla Commissione, organo sovranazionale, al Consiglio che non è l'insieme dei commissari che giurano fedeltà alla Europa, ma è l'Assemblea dei capi di Stato e di governo dei diversi Paesi europei. L'Europa ha cessato così di essere un'unione di minoranze: quando sono gli Stati a dover decidere è lo Stato più forte a prevalere. Così sono cominciate le tensioni, divenute via via sempre più acute e aggravate dalla crisi economica. Crisi economica che, con la complicità delle nuove dinamiche interne di potere, ha sacrificato e indebolito le conquiste raggiunte e l'intero sistema europeo. Basti pensare alla storia dell'Euro. Se rileggiamo le cronache dei giornali al tempo della sua introduzione ci possiamo rendere conto dell'entusiasmo con cui fu accolta la moneta unica. Fu davvero un trionfo e per qualche anno tutto è andato avanti bene. Con la crisi economica è iniziato il processo di frammentazione causato dalle nuove dinamiche finanziarie. La paura del deficit ha impedito di affrontare la crisi che arrivava dagli Stati Uniti e che richiedeva subito, come fece Obama, un'immissione corposa di liquidità. L'Europa, invece, non è stata in grado di decidere velocemente. Si è aperta una battaglia

senza campo tra gli Stati, tra quelli più forti e quelli con economie meno solide. Poiché, come si è detto, il potere decisionale dalla Commissione era passato al Consiglio, la linea dell'austerità, ossia quella espressa dalla Germania, lo Stato più forte, ha prevalso sulla necessità di esprimere una leadership, saldamente nelle mani della virtuosa Germania che nessuno avrebbe mai potuto contestarle, capace di un maggior senso di solidarietà. Mentre tutte le responsabilità delle difficoltà che la crisi ha portato con sé sono state attribuite, dall'opinione pubblica, all'Euro!

Contemporaneamente è scoppiato il caso della Grecia, un Paese che tutti certamente amiamo anche se non va dimenticato che ha nascosto all'Europa i veri dati del suo bilancio. Però era un caso che ha assunto dimensioni molto più grandi di quelle reali: il deficit di 30 miliardi era gestibilissimo dall'Europa, un continente con 500 milioni di abitanti, mentre l'export della Grecia corrisponde circa a quello della Provincia di Vicenza! Trenta miliardi sono una somma non trascurabile, ma modesta rispetto al bilancio europeo. Si svolgevano però nello stesso periodo le elezioni in Nordreno-Westfalia e la Cancelliera tedesca non voleva prendere decisioni che potessero risultare, per i suoi elettori, come un favore concesso ai paesi del Mediterraneo! La Germania, e con essa l'Europa, ha così rinviato la decisione, presa solo dopo l'esito della consultazione elettorale. E ricordo che l'esito fu fortemente negativo per il partito della Cancelliera! Intanto i 30 miliardi di debito greco erano diventati 300 a causa della speculazione che intervenne mentre in Europa si attendeva la decisione tedesca. La più forte tensione politica che abbiamo dovuto affrontare non è stata decisa quindi tra Bruxelles e Atene, ma fra Berlino e Atene. Sono questi gli esempi più evidenti del cambiamento che negli ultimi anni si è realizzato e che ha provocato il senso di disaffezione all'Europa in larga parte dell'opinione pubblica.

L'Unione europea ha un grande destino ed è indispensabile per le nostre necessità future. Attenzione però, deve ritornare a essere l'Europa 'unione delle minoranze'. In questi anni le crisi economiche avrebbero certamente provocato un disastro colossale se non fosse intervenuta la BCE,

la Banca Centrale Europea, guidata dal nostro Mario Draghi che – cosa molto interessante – è riuscita a fare, anche se in tempi più lunghi, quello che aveva fatto Obama in un colpo solo, cioè inserire liquidità nel sistema ed evitare che l'economia precipitasse tragicamente. Nella grande crisi di questi anni è dunque l'Europa che ci ha salvato! Ma comprendete che se il rimedio alla grande crisi è arrivato da un organo per definizione non democratico, qual è la Banca Centrale Europea, vuol dire che le istituzioni democratiche sono fortemente in crisi. E ciò che occorre ora è recuperare la dimensione democratica per recuperare il crescente distacco fra i cittadini e le istituzioni europee.

Allo stesso tempo l'Europa è diventata sempre più necessaria perché nel mondo i due giganti (USA e CINA) sono cresciuti immensamente e il rapporto tra le due potenze è cambiato totalmente. A scuola quando avete studiato il Rinascimento, non vi sarà sfuggito che gli Stati italiani di allora erano dominanti in tutto il mondo. Non è retorica, è un dato storico che ripeto soprattutto quando sono all'estero. Venezia e Genova, Firenze e Napoli, avevano il primato nell'arte della guerra, nella finanza, nella contabilità, nella filosofia, nell'ottica, nella tecnologia, nelle arti... All'arrivo della prima grande globalizzazione, ossia la scoperta dell'America, erano però tutti divisi, incapaci di esprimere una politica unitaria, a differenza dei Regni di Spagna, Inghilterra, Francia.

Oggi siamo nella stessa situazione con i paesi europei: Germania, Francia, Italia e tutte le nazioni europee di fronte agli Stati Uniti e alla Cina sono come gli Stati italiani alle prese con la prima globalizzazione. O saremo capaci di esprimere una politica unitaria, una politica comune, o spariremo dalla carta geografica come, per quattro secoli, sono spariti gli Stati italiani del Rinascimento. A tal proposito voglio solo ricordare che al mondo ci sono 22 cinesi e 6 americani ogni italiano. I conti sono molto semplici e intuitive sono le riflessioni che ne discendono. Preciso però che, dal punto di vista economico, noi europei siamo ancora dei giganti: siamo il numero uno nella produzione industriale, anche se non con un grande scarto dal secondo posto, e numero uno nell'export, ancora per poco perché la Cina

intanto cresce ma, quantomeno, resteremo il numero due a poca distanza dall'Impero Celeste. Non abbiamo invece completato il nostro ciclo politico, senza il quale non è assolutamente possibile sviluppare ed esprimere scelte in campo sociale, economico e in nessun altro settore. Questa Europa, privata del suo ruolo politico, è come un pane mezzo cotto e mezzo crudo. Così com'è non piace e il nostro dovere è cuocerlo del tutto e non buttarlo via perché è indispensabile per la nostra vita di oggi e per il nostro futuro. Pensiamo, oltre che a Cina e USA, anche alla Russia: il più grande Paese al mondo per superficie ha un reddito pro capite come l'Italia, ma ha un ruolo politico importantissimo, nonostante la sua debolezza economica. Vi fornisco ancora solo un dato che suscita una certa impressione. Nel 2018 la Cina è cresciuta del 6-6,5%, un dato elevato per lo standard europeo e che corrisponde a tutto il prodotto nazionale lordo russo. In sostanza la Cina 'cresce di una Russia all'anno'. Ci sono anche altri indicatori che possono essere presi in considerazione, ma tutti ci dicono la stessa cosa: nessuna nazione europea, per quanto potente sia, potrà nulla sul piano economico e sul piano politico nella sfida che è già in corso con le grandi potenze, Russia compresa. O ci uniamo davvero, o faremo la fine degli Stati italiani del Rinascimento.

Nei mesi più recenti c'è stato un risveglio del sentimento europeo, avvenuto per due fatti che di per sé sono negativi: la Brexit e l'atteggiamento ostile di Trump nei confronti dell'Europa. È sotto gli occhi di tutti come la politica inglese non sia in grado di gestire l'uscita da un sistema economico e politico che aveva permesso alla Gran Bretagna di fare grandissimi progressi. La Brexit si è rivelata un tale dramma per la Gran Bretagna che oggi nessun paese intende più uscire dall'Europa e rinunciare all'Euro. Quanto al sentimento americano nei confronti dell'Europa, di cui il presidente Trump è l'interprete, possiamo dire che è profondamente cambiato rispetto alle precedenti amministrazioni. La famiglia Bush era molto filo europea e così anche il Presidente Clinton che aveva studiato a Oxford dove si era appassionato all'Europa. Per Obama invece l'Europa era un punto qualsiasi del mondo ma aveva un grande rispetto per la nostra storia. Sono convinto che

l'Alleanza Atlantica sia ancora fondamentale e che non solo ci abbia salvato in passato, ma sia tutt'ora una garanzia per la stabilità internazionale, tuttavia per Trump l'Europa rappresenta un concorrente, un avversario.

Questi due elementi aiutano gli europei a capire che è sempre più necessario stare assieme. La dimensione nello scenario internazionale conta e conterà sempre di più. Restare isolati, senza più poterci appoggiare a nessuno, sarebbe catastrofico per i paesi europei. C'è poi un altro elemento che sta svegliando la coscienza di molti europei. Tra le grandi società che stanno riscrivendo la storia del mondo attraverso l'interconnessione non ce n'è nemmeno una europea: le prime grandi aziende della rivoluzione digitale, Google, Apple, Amazon e Facebook da una parte e Alibaba, Baidu e Tencent dall'altra sono americane o cinesi. Gli Stati Uniti da una parte e la Cina dall'altra stanno accumulando ricchezza, a differenza dell'Europa che nella storia ha favorito la ricchezza di tutti.

Queste organizzazioni e i paesi dove esse risiedono stanno accumulando sempre più ricchezza e sempre più potere. L'Europa, se non saprà reagire, ne subirà sempre di più le conseguenze. La prima, che stiamo già sperimentando sulla nostra pelle, è l'aumento del divario tra i ceti più ricchi e quelli più poveri. Occorre che l'Europa metta in campo soluzioni politiche perché se questa differenza continua crescere si potrebbe arrivare ad un livello non più recuperabile. In questo senso i nuovi equilibri che si stanno determinando sono un problema enorme. Proprio qui a Roma, in questi giorni, ho incontrato un mio collega dell'Università di Berkeley, dove abbiamo studiato insieme. Era interessato a sapere cosa stiamo facendo per riequilibrare i rapporti nella società e mi ha riferito che lui, ma così anche tanti economisti e politici, hanno apprezzato l'attività di politica economica dell'Europa e le azioni messe in campo per arginare il potere delle corporation americane. Si riferiva al provvedimento approvato a livello europeo che, con la protezione dei diritti d'autore, frena lo strapotere delle multinazionali dell'informazione. Nessun paese da solo i sarebbe stato in grado di prendere una decisione e di opporsi allo

strapotere di un'azienda come quelle citate prima. È cambiato infatti tutto un sistema economico per cui è davvero difficile che uno Stato, da solo, possa contare qualcosa a livello internazionale. Un continente unito, invece, può farlo. Ma resta ancora tanta strada da fare.

Il non completamento dell'Unione ha determinato anche il non coordinamento della politica economica. Dobbiamo assolutamente progredire in questa direzione se non vogliamo perdere tutto ciò che è stato fatto, con fatica, fino ad oggi. Le questioni fiscali ad esempio sono prioritarie. E' noto che le grandi aziende spostano le loro sedi dove sono esenti da imposte. Sostanzialmente l'Irlanda è il Paese che attira più imprese multinazionali perché ha una fiscalità molto bassa, praticamente nulla. La Commissione Europea ha finalmente obbligato Apple a pagare l'imposta dovuta all'Irlanda. Si tratta di circa 13 miliardi di Euro che corrispondono ad appena il 6% della liquidità di Apple. La prima reazione, ovviamente, da parte dell'azienda era stata quella di non voler pagare. Il paradosso era che nemmeno l'Irlanda voleva ricevere quella somma perché per Dublino era assai più conveniente assicurarsi la presenza della grande multinazionale che costringerla a pagare quanto doveva. L'Europa però, imponendo a Dublino di richiedere le tasse non pagate e gli arretrati, ha ripristinato un principio di equità nei confronti dei contribuenti, delle compagnie concorrenti e delle altre nazioni europee. Chi avrebbe potuto farlo se non l'Europa?

E' indispensabile per i Paesi membri rafforzare e, laddove necessario, ricostruire l'Unione, andando avanti nel processo europeo. È complicato farlo ma è urgente perché il mondo è cambiato. Anche le importantissime elezioni europee che ci attendono tra pochi giorni non sono ancora espressione della nostra unità. L'Europa unita e forte ci potrà essere solo quando il popolo sarà chiamato a votare scegliendo fra un socialista francese o spagnolo, tra un democristiano tedesco o italiano. Il voto nei collegi nazionali non trasmette il senso di una campagna elettorale unica in tutto il continente. Queste elezioni però sono ugualmente fondamentali per preservare e per conservare l'Europa che resta la nostra sola possibilità di futuro.



Ruini, Meuccio (propr. Bartolomeo). - Uomo politico (Reggio nell'Emilia 1877 - Roma 1970); entrato nell'amministrazione dei Lavori pubblici, fu nominato consigliere di stato nel 1913. Nello stesso anno, candidato radicale, fu eletto deputato. Vicino a Nitti, condivideva con questi l'impegno

per il superamento della questione meridionale, nel quadro di un progetto politico volto a promuovere l'espansione produttiva dell'intero paese. Favorevole alla guerra a fianco delle potenze dell'Intesa, durante il conflitto fu sottosegretario al ministero del Lavoro (1917-19) e fu poi ministro delle Colonie (1920). Negli anni seguenti svolse un'intensa attività pubblicistica, sforzandosi di dare una base dottrinale al radicalismo. Contrario al fascismo, partecipò alla secessione dell'Aventino (1924); messo a riposo come consigliere di stato (1926), si ritirò a vita privata, dedicandosi agli studi storici. Dopo il 1942 riprese l'attività politica e partecipò alla lotta clandestina contro il regime. Esponente del Partito democratico del lavoro, fu ministro senza portafoglio (giugno-dic. 1944), dei Lavori pubblici (dic. 1944 - giugno 1945) e poi presidente del Consiglio di stato (1945 - 48).

Nel 1947 Ruini presiedette la Commissione dei 75 incaricata di redigere la costituzione della Repubblica. Senatore di diritto (1948-53), presidente del Senato (marzo-giugno 1953), fu presidente del CNEL (1958-59) e dal 1963 senatore a vita.

fonte: www.treccani.it/enciclopedia/meuccio-ruini

