

# EL CONSEJO NACIONAL DE LA ECONOMIA Y DEL TRABAJO, NOVISIMO ORGANO CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA ITALIANA

## SUMARIO :

- I. *Descripción del nuevo órgano*: A) Su creación : a) El art. 99 de la Constitución. b) Los antecedentes. c) El proyecto de ley De Gasperi. d) Aprobación de la ley 5 de enero de 1957 y actuación del 1 de enero de 1958. B) Su organización : a) Composición. b) Capacidad e incompatibilidades. c) Nombramiento. d) Funcionamiento. C) Funciones : a) Consultiva. b) Iniciativa legislativa ; sus limitaciones. c) Investigaciones técnicas.—II. *Interpretación de su significado*: A) El C. N. E. L., órgano constitucional : a) Establecido en la Constitución. b) Su independencia. c) Su rango funcional. B) El C. N. E. L., órgano técnico : a) Intensidad de este carácter en la presente ley. b) Técnica y política. C) El C. N. E. L., órgano representativo : a) Órgano "a composizione rappresentativa". b) Un nuevo sentido de la representación.—*Conclusión*: La Constitución de la «República fundada sobre el trabajo», marco del C. N. E. L.

## I

### DESCRIPCION DEL NUEVO ORGANO CREADO

#### A) SU CREACIÓN

a) El artículo 99 de la Constitución republicana, que el primer día de 1958 ha cumplido los diez años de vigencia, dió la existencia jurídica, constitucional, al «Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro» (C. N. E. L.). El artículo está situado en una sección (3.<sup>a</sup> de los órganos auxiliares) del título III («del Gobierno»), de la parte segunda («Ordenamiento de la República»). Dice así :

«Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappre-

sentanti dece categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa. E' organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla *elaborazione* della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.»

El artículo es fruto de largas y laboriosas discusiones en dos subcomisiones de la Asamblea constituyente. Es síntesis fecunda de tendencias. Sus tres párrafos están llenos de precisión y medida. Claramente se prevé una necesaria discrecional regulación legislativa posterior; en buena parte diferida, como tregua entre las diversas tendencias favorables.

b) *Antecedentes*.—En la mente de todos los que han impulsado la creación de este nuevo órgano, han estado los antecedentes italianos y extranjeros. Durante los últimos ochenta años, consejos económicos y sociales ha habido en todos los sistemas administrativos de todos los países; su existencia ha llegado a alcanzar, en algunos, relevancia constitucional. El C. N. E. L. quiere olvidar los precedentes «corporativos» (que inevitablemente existen), y adelanta su comunidad de origen a los proyectos que de 1920 a 1922 (es decir, inmediatamente anteriores al corporativismo) se presentaron al Parlamento con los nombres de Abbiate, Labriola y Beneduce, como consecuencia de un estudio iniciado por Ruini (nombrado ahora primer presidente del C. N. E. L.) ante los organismos sindicales y entes económicos durante 1919 y 1920. Ya he advertido que existían antes otros consejos superiores, en la materia de economía y de trabajo; así, desde el Real Decreto de cinco de agosto de 1869, con el nombre de «Consiglio dell'Industria», en 1886 se añade «e del Comercio»; es modificado en 1903, 1910, 1911 y se escinde en 1913. Especializado en las cuestiones laborales es el «Consiglio superiore del Lavoro» nacido en 1902. Todos fueron siempre órganos de la Administración, si bien a base representativa de obreros y patronos, siendo su continuo y vital problema el de la proporción entre unos y otros.

Los proyectos Abbiate, Labriola, Beneduce, presentados como consecuencia del estudio Ruini, 1919, tienen de común un nuevo significado. El ministro Beneduce, en su defensa del proyecto, hablaba de «essere como altra carta costituzionale destinata a pesare sui destini del Paese». Intimamente ligado con este momento aparece el artículo 99 de la Constitución republicana. Su espíritu es de unificación entre economía y trabajo, rango constitucional del órgano, representación de elementos económicos *activos* y técnicos.

c) Pronto, después de un estudio de A. Fanfani, fué presentado al Senado, por el Presidente del Consejo de Ministros De Gasperi, una proyecto de ley para actuación del artículo 99 de la Constitución. Proyecto breve, meditado, no definitivo, como aguardando la gestación de la complicadísima ley sindical. La oscuridad política y sindical de aquellas «kalendas» no permitía la confianza de desarrollar legislativamente la amplitud ambiciosa de los primeros planeadores del C. N. E. L., entre los que, por cierto, estaba el mismo Fanfani y otros democristianos. El proyecto fué entonces estudiado por la comisión Paratore y aprobado en el Senado el 6 de diciembre de 1951. Cuando la comisión Storchi, de la otra Cámara, estaba discutiéndolo, encontró la interrupción producida por el fin de la primera legislatura, con el consiguiente término de las sesiones parlamentarias, para verificarse nuevas elecciones.

d) Otro Gobierno, presidido por el democristiano Pella, vuelve a presentar el proyecto De Gasperi, respetando las enmiendas ya aprobadas en la primera legislatura. Con retoques superficiales, sobre todo en el artículo correspondiente a la composición del Consejo; cuestión ya discutida y ahora resuelta en las comisiones Bucciarelli-Ducci y De Luca. Por fin, la ley fué aprobada el 5 de enero de 1957 y publicada en la *Gazzetta* de 9 de marzo del mismo año.

En enero de este año se dió el último paso a la creación del C. N. E. L. con el nombramiento de los miembros, según el procedimiento previsto en la ley. La presidencia ha sido otorgada al *Onorevole* Ruini, presidente que fué de la comisión de los «Setenta y cinco», en la redacción de la Constitución, y autor, en 1919, del primer impulso serio hacia una institucionalización de la vida económicosocial. A partir de 1958, el C. N. E. L. comienza sus funciones.

Después hablaré de las críticas partidistas hechas a la actuación del C. N. E. L., sobre todo a su dependencia gubernativa y a su burocratización. Alguien ha hablado de «parto prematuro». Mas las opiniones responsables dicen «esperanza», «posibilidad», «futuro»...

## B) ORGANIZACIÓN

Ha querido darse al C. N. E. L. una flexibilidad y una ligereza de organización, pero de manera que no resulte en perjuicio con su esencial función representativa.

a) La *composición responde* a un criterio mixto, ya establecido en el artículo 99 de la carta constitucional: «*esperti e rappresentanti delle categorie produttive*», «*expertos*» y «*representantes*». Las categorías productivas mandarán sus representantes adecuados, en la manera establecida en la ley, esto es, «*teniendo en cuenta su importancia numérica y cualitativa*». Los expertos procederán normalmente de la Administración pública y no de la voluntad de las organizaciones sindicales, como De Vittorio había propuesto. Aparte de estos ochenta consejeros, un presidente nombrado por el Jefe del Estado a propuesta del Gobierno.

El problema de la composición es el que todavía ha aparecido como el más importante en las discusiones parlamentarias de la ley sobre el C. N. E. L. Quedó resuelto así:

59 consejeros representantes de las categorías productivas (25, de los trabajadores subordinados; 13, de los autónomos y profesionales; 17, de los empresarios, y 4, de los entes económicos públicos).

13 expertos, procedentes de los consejos superiores administrativos de la Pública instrucción, de la Estadística, de la Marina, de Agricultura, del Ministerio de Trabajos Públicos y de los comités interministeriales de Colocación y de Crédito público; también la Unión de las Cámaras de Comercio de Industria y de Agricultura y la Unión Académica nacional tienen

derecho a nombrar sus expertos para el C. N. E. L. Ocho expertos y el presidente son de designación del «Capo dello Stato», a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros.

Me queda por apuntar, respecto a la más numerosa representación de los trabajadores, el fundamento constitucional de su privilegio. El presidente Pella, en el prólogo de la segunda presentación del proyecto de ley, fundamentaba: «La preeminencia de los representantes de las categorías trabajadoras corresponde a la prevalencia que el orden constitucional da al *trabajo* en relación al *capital*».

b) *Capacidad e incompatibilidades*.—El artículo 5.º, párrafo 1.º de la ley, ha exigido, como condición previa de la validez del nombramiento, la posesión de los derechos civiles y políticos. El legislador ordinario no ha querido un requisito especial de capacidad para formar parte del Consejo. Cuando fué presentado, por segunda vez, el proyecto a la Cámara de los diputados, fué omitida, deliberadamente, la exigencia de la edad de treinta años, incluida en el primitivo proyecto De Gasperi, y respetada en la primera discusión del Senado. No preocupa así que el Consejo pueda perder un poco de serenidad, de madurez, de senatorial, para devenir más representativo, más ágil. El hecho es significativo. La comisión Bucciarelli había introducido la palabra «capacità» al referirse a los derechos civiles y políticos. La última revisión del Senado (comisión De Luca) retornó al término «godimento» de los derechos civiles y políticos, con el fin de recalcar que todos los ciudadanos tienen la misma capacidad civil y política, en la *República democrática fundada sobre el trabajo*. Esta idea de igualdad no convenía ser oscurecida cuando se trataba de conceder, a través del nuevo Consejo, una nueva función y responsabilidad política a los ciudadanos, en cuanto participantes del trabajo, en su noblemente amplia acepción. Quizá, a la Cámara baja, pareció un poco burguesa la expresión «godimento» (goce), pero el Senado, con gran perspicacia, hizo retornar el párrafo primero del artículo 5.º a su primitiva y meditada redacción, que así ha pasado a la «*Gazetta Ufficiale*».

Respecto a la incompatibilidad de los cargos de consejero y de senador o de diputado, también ha habido controversias en las

diversas comisiones del proyecto. Con arreglo al criterio de que el puesto de consejero no es absorbente de toda la actividad del ocupante del mismo, el cargo es gratuito; desde este punto de vista podría haberse permitido la coincidencia de dos funciones en una misma persona. Mas, desde el primitivo proyecto, se han tenido en cuenta dos razones. Una es: alejar, cuanto sea posible, las labores del más alto organismo económicosocial del país de las incomprensiones políticas de los partidos; y otra es: que resultaría ilógica tal coincidencia, considerando que el Parlamento es órgano deliberante y el C. N. E. L. de consulta, auxiliar; por ello el Senado consintió en la reforma aprobada ya en la otra Cámara (para permitir que, al menos pudieran seis miembros del C. N. E. L. compatibilizar sus funciones con las de parlamentario; seis miembros a dividir entre las categorías de empresarios y de trabajadores). Quería llevarse, con esta participación de parlamentarios, el aliento político al C. N. E. L. No cabe duda que también resulta un poco ilógico, pensando que precisamente el C. N. E. L. quiere ser una nueva y más eficaz vía de representación política, despegada, en cuanto sea posible, de los peligrosos moldes de la «partitocracia».

Solamente queda libre de la incompatibilidad el presidente del C. N. E. L., mas no como privilegio concedido al Parlamento de tener un diputado o un senador al frente del C. N. E. L., sino «por razones de prestigio del ente a constituir», dice la relación De Luca; para no imposibilitar totalmente que el nuevo organismo pudiese llevar su voz al Parlamento de una manera personal, aparte de la amplia facultad de iniciativa, consejo y advertencia, de que goza el Consejo en sus relaciones de comunicación con el Parlamento. Deseando completar el argumento, en algunos países, el Consejo económico puede mandar representantes al Parlamento para explicar y defender sus dictámenes; en otros, el Legislativo puede pedir la intervención personal de los consejeros; normalmente, y es el caso del C. N. E. L., parlamentarios pueden intervenir en las discusiones del Consejo. Así quedan remediados los posibles defectos que la incompatibilidad antedicha pueda engendrar.

c) *Nombramiento*.—Dos cuestiones cabe diferenciar, siguiendo

el método de los administrativistas, «nombramiento» y «designación».

El art. 3.º de la ley afirma corresponder la emisión del acto de nombramiento al «Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación de este mismo Consejo».

Antes de llegar al acto formal del nombramiento, debe haberse realizado la designación. Esto es lo importante prácticamente. Tener la competencia en la designación es decisivo. La ley creadora del C. N. E. L. no establece un sistema definitivo de designación de los consejeros, sobre todo, en cuanto a la elección de los representantes de las categorías productivas.

«Hasta la entrada en vigor de la ley para la actuación del art. 39 de la Constitución, la designación de los miembros de los apartados *a, b, c, d*, del art. 2.º, es requerida, para cada una de las categorías allí indicadas, a las organizaciones sindicales, en medida que tenga cuenta su importancia» (art. 3.º, párr. 2.º).

Apart. 1.º o *a* del art. 2.º: consejeros representantes de los trabajadores: subordinados, 25.

Núm.	<i>Actividad económica</i>
7	industria.
5	agricultura.
3	comercio.
3	transportes.
2	crédito.
1	seguros.
1	pesca.
1	servicios municipalizados.
2	dirigentes de haciendas.

Apart. *b*: trabajadores «no subordinados», 13.

2	profesionales libres.
5	cultivadores directos.
3	artesanos.
3	cooperativas de producción y consumo.

## CRÓNICAS

Apart. c: consejeros representantes de los empresarios, 17.

4	...	industria.
3	...	agricultura.
2	...	comercio.
3	...	transporte.
1	...	crédito.
1	...	ahorro.
1	...	seguro.
1	...	pesca.
1	...	turismo.

Apart. d: un representante de las empresas municipalizadas, 1.

La provisionalidad del procedimiento de designación es debida, como señala la ley, a la ausencia de una ley sindical que dé aplicación a los principios del art. 39 de la Constitución.

Los principios, contenidos en este artículo del texto constitucional, darán, indudablemente, lugar a una transformación tanto de la regulación de los convenios colectivos como de la representación sindical, y tiende hacia un *despartidización* de los sindicatos, que serían encargados de crecientes funciones públicas, o al menos «sociales». Así, pues, la ley de constitución del C. N. E. L. anda precavida y deja el campo libre a la ley sindical; ley que incluso podrá afectar a la situación del Consejo, caso de que el clima político llegue a consentir la solución «institucional» de la gran crisis de la vida «social», de la vida de las relaciones entre los diversos elementos que participan en la producción, cada vez con más semejanza de preocupaciones, de intereses, de esfuerzos y de éxitos comunes. La ley sindical sigue retardándose en Italia y no se vislumbra, en los preparativos electorales de la tercera Legislatura, su posibilidad.

El procedimiento actual de designación comprende los momentos siguientes:

1.º El ministro de Trabajo y de la Previsión social requiere a las organizaciones sindicales que logren un acuerdo para distribuirse los representantes.

2.º Cuando no llegan a un acuerdo espontáneo, son convocadas por el Presidente del Consejo de Ministros para intentar una *composición*.

3.º Si el acuerdo aún no es conseguido, el Gobierno «designará» los «representantes» de manera proporcional a la importancia de cada organización sindical. La importancia es calculada en relación, principalmente, del número de inscritos, mas también pueden influir otros criterios no cuantitativos, no numéricos. Chiarelli cita los siguientes: extensión territorial de la Asociación; actividad sindical y asistencial en la organización de la producción; participación en la actividad pública. El mismo autor advierte que la no aplicación de los criterios de proporcionalidad da lugar a recurso por «ilegitimidad» bajo el reflejo de «violación de ley» o de «exceso de poder» [sobre este problema ya ha tenido ocasión de manifestarse el «Consiglio di Stato», cuando algunas leyes y reglamentos han exigido el «carácter mayormente representativo» de las asociaciones sindicales, para realizar ciertas funciones de interés común a toda la categoría (principalmente en las decisiones de 11 de julio y 21 de noviembre de 1956)].

Interesante también, respecto al procedimiento de «designación», es la intervención del Presidente del Consejo de Ministros. Con ello, el tono político del problema es acentuado todavía. La *subrogación* gubernativa, en la designación de los consejeros representantes de las categorías productivas, es, tal vez, demasiado «drástica»; el desacuerdo entre las organizaciones sindicales existentes, acerca de la distribución del número de puestos representativos, produce, no sólo la pérdida de la facultad de repartirse autónomamente la función representativa, sino, incluso, la facultad de designar las personas de los consejeros. Así es aumentado, es forzado, el interés en ponerse de acuerdo las diversas organizaciones, para no perder todo discutiendo por «un puesto más para ti o para mí». Todos los sindicatos tendrán un interés común en el acuerdo a toda costa.

Respecto a los profesionales de actividades liberales, el acuerdo de designación se realiza a través del Ministerio de Justicia y los «Ordini»

profesionales, que son nuestros «Colegios oficiales» de las diversas profesiones liberales. El Ministro coordinará, a base de un sistema *rotativo*, el derecho de estas asociaciones, a las que, por cierto, la ley sólo ha reservado *dos* puestos en el C. N. E. L.

Como resumen de la cuestión es de advertir la extraordinaria participación gubernativa (más que administrativa). El Gobierno propulsa el procedimiento de designación desde su comienzo, invitando a las asociaciones a iniciar la designación, controlando la designación misma (ya que antes de presentarla al Jefe del Estado, puede y debe vigilar la «legitimidad», no el «mérito» u oportunidad). Aparte de la posibilidad, ya anotada, de subrogarse, cuando no hay acuerdo, o cuando los entes sindicales requeridos no responden a los treinta días de la «*richiesta*» gubernativa. Por fin, queda reservada íntegramente al Ejecutivo la designación de los ocho expertos de nombramiento presidencial. El Gobierno puede así realizar toda una labor de moderación y de eficacia a favor de una adecuada composición del C. N. E. L.

d) *Funcionamiento*.—Una preocupación, añadida al cúmulo de problemas en torno al número de componentes del Consejo, fué la de hacer flexible al nuevo órgano consultivo. Evitar que el nuevo auxiliar del Parlamento fuese poseído de los defectos que a la acción parlamentaria causa el número masivo de los componentes de las Cámaras. No obstante, enmiendas de las comisiones parlamentarias hicieron subir el primitivo número de 40 a 81, diciendo que así era factible el formar secciones y comités de estudios dentro del Consejo.

El funcionamiento es regulado, por lo demás, como en el sistema ordinario de los órganos colegiales.

Las convocatorias pueden ser requeridas por el Parlamento, por el Gobierno, por el presidente del C. N. E. L. o por un escrito firmado por el 25 por 100 de los miembros del mismo. La convocatoria es gestionada siempre a través del presidente del C. N. E. L.

El presidente es elegido por el Jefe del Estado, a propuesta del Gobierno. El Consejo elige dos vicepresidentes entre sus miembros. El reglamento interno es competencia del C. N. E. L. con sujeción a la firma del «*Capo dello Stato*». El Poder Ejecutivo puede dictar un reglamento de aplicación de la ley creadora del Consejo y controlar el procedimiento de emanación del reglamento autoprescrito,

interno, antes de proponerlo a la firma del Presidente de la República.

Las sesiones no son públicas, pero puede arbitrarse cualquier método para hacer llegar al público sus opiniones, discusiones, etc. Los presidentes de las comisiones parlamentarias y los ministros pueden intervenir, sin voto, en las discusiones. El C. N. E. L. tiene un auxilio burocrático directo a las órdenes de su secretario general (prácticamente nombrado por el Gobierno); puede reclamar de la Administración pública cualquier género de ayuda informativa, técnica, estadística, etc. El Parlamento fija el financiamiento del Consejo en la rúbrica del Ministerio del Tesoro; el presidente del C. N. E. L. lleva el control fiscal de los gastos consiliares.

El Consejo se renueva cada tres años; posibilidad de reelección (artículo 7.º), con el fin de permitir la permanencia en el cargo de expertos útiles y de representantes de confianza especial, a la vez de conseguir una labor continuada.

### C) FUNCIONES

La Constitución hace una gran remisión al legislador ordinario, en cuanto a la determinación de funciones. La primitiva propuesta Fanfani de hacer del C. N. E. L. «el centro coordinador de toda la función pública en el campo económico social», el proyecto Mortati, «de gran amplitud social» y otros deseos y tendencias, existentes en la subcomisión correspondiente de la Constituyente, tuvieron que sacrificarse a una reducción de su relevancia y articulación en la Ley Fundamental de la República; había llegado la hora de elegir, después de mucha discusión, entre conformarse con enunciar el principio estructural, funcional y significativo del C. N. E. L. o nada. Los primeros proyectos, predeterminados, exactos y desarrollados, no encontraban la suficiente aceptación para ocupar todo un apartado del texto constitucional. Aprovechando, sin embargo, la aceptación, por una buena mayoría, del principio de la utilidad de una mayor o menor «institucionalización» del mundo económico (sin aparecer forzosamente nada del lenguaje «corporativo»), el art. 99 llegó a com-

prender la exigua regulación constitucional, dejando una gran discrecionalidad a las leyes ordinarias. En efecto, los tres párrafos hacen expreso reenvío a la ley. De ellos, los dos últimos párrafos se refieren a las funciones, para advertir la propiedad de las consultivas y legislativas (iniciativa) y dejando, expresamente, a la ley ordinaria, que *"atribuya" funciones, establezca principios, programas y límites* a su actividad.

La ley de 5 de enero de 1957 es el primer paso del C. N. E. L. y, por tanto, la primera demarcación de sus funciones, que podrá ejercitar a partir de 1958. El momento político sólo possibilitaba dar actuación al artículo 99 con un desarrollo todavía no ambicioso. Así los críticos han aprovechado la ocasión para manifestar su disconformidad lógica con la ley aprobada sobre el proyecto Pella. No será una ley definitiva, ni sus autores lo han pretendido. Se ha hablado de «burocratizzazione», de un «svuotamento», de una «deviazione», del texto constitucional. Evidentemente que el último calificativo es ya exagerado. Es una ley que marca el origen «o» de una tendencia. «En la elaboración del proyecto han sido tenidos en la más atenta consideración los trabajos preparatorios de la Constitución y las propuestas y los votos sucesivamente formulados» (de la exposición de motivos). Téngase en cuenta, además, que el Parlamento no ha aumentado, sino disminuído, las funciones que el proyecto de ley De Gasperi, estudiado y preparado por el ministro Fanfani, proponía, por ejemplo, rãtificación de los convenios colectivos que pudieran influir sobre el nivel general de los precios, el arbitraje laboral, la obligatoriedad para el Parlamento de consultar previamente al C. N. E. L. en sus proyectos de ley económicos y sociales. Todas estas notas han quedado ocultas en la definitiva redacción, afirmándose más cautelosamente los límites de las actuales precarias funciones.

El presidente de la comisión correspondiente del Senado y relator del proyecto ante el pleno *Onorevole* Paratore, respecto a la función del arbitraje, ha hablado de «non poter proporre in questo campo nessuna soluzione, fino a quando la disciplina dei sindacati non sarà portata all'esame del Parlamento. Tuttavia con l'articolo proposto essa ha voluto affermare che *il silenzio sull'argomento non indica l'intenzione di non attribuire al C. N. E. L. alcuna competenza*

*in tale materia*». Así aparece claro que no se podrá legítimamente tener una buena idea del C. N. E. L., limitándose a considerar las funciones actuales; mejor dicho, las atribuciones actuales. Estas atribuciones podrán y deberán ser progresivamente aumentadas. Incluso el futuro, sin traba constitucional, puede añadir funciones más allá de lo previsto del artículo 99 de la Constitución; según Pergolesi, siempre que quede respetado el principio de la especialidad de materia y de la competencia funcional de los demás órganos constitucionales; sin reforma de la Ley Constitucional de la República, no podría convertirse al C. N. E. L. en *centro administrativo activo* (tipo *soviético*) de la economía pública y menos de la privada. Claro que mucho es posible discutir sobre la cuestión hasta llegar a definir los límites; no olvidemos que el constituyente Fanfani hablaba, en la subcomisión correspondiente de la Asamblea, del C. N. E. L. como «centro coordinador de toda la acción pública en el campo económico estatal, paraestatal y de las empresas privadas»; el horizonte de la coordinación permite algo más de una postura funcional *pasiva*.

Ahora me ceñiré a exponer las funciones que actualmente ha empezado a tener el C. N. E. L.

a) *Consultiva*.—El articulado, de la ley de 5 de enero de 1957, referente a las funciones del Consejo, comienza refiriéndose a la consultiva en los artículos 8.º y 9.º Es muy significativo que las primeras palabras del artículo 8.º sean: «Las Cámaras y el Gobierno pueden pedir el parecer...»

El artículo 9.º es la preocupación por el término en que deben llegar los dictámenes al Gobierno; no sin advertir que el C. N. E. L. es incompetente para aconsejar en materias de *reforma constitucional* y *previsiones presupuestarias*.

Esta misión de consulta es la más fácil de atribuir al Consejo. «La fuerza de las cosas», como dijo Ruffini a los liberales, impone la necesidad técnica de un órgano auxiliar especializado; mas hasta esto se puso en «tela de juicio». Algún miembro del Parlamento llegó a interrogar, en la Comisión, si era «lícito afirmar que el Parlamento necesitase consejo de alguien». La legislación económica y social no

es una tarea a abandonar al arbitrio de cualquier *profesional* del Parlamento o mejor del «parlamentarismo». La legislación económico-social y su aplicación está plenamente condicionada a muchísimas circunstancias de hecho que absorben la atención entera de personas con especial preocupación por la materia. La conveniencia de una asistencia especializada al legislador, es evidente en el campo de la producción y de las relaciones y condiciones de trabajo. Fuera de este motivo técnico, existe toda una serie de razones a favor de la apertura de una vía para hacer llegar a la máxima responsabilidad organizativa la representación de las «fuerzas vivas», que protagonizan el drama del trabajo.

Las Cámaras y el Gobierno *pueden* «reclamar» al C. N. E. L. pareceres y dictámenes sobre materias que importen direcciones de política económica, financiera y social, como también sobre toda cuestión que entre en el ámbito de la economía y del trabajo. El Consejo puede contribuir a la elaboración de la legislación sobre aquellas materias, haciendo llegar a las Cámaras y al Gobierno las observaciones y las propuestas que estime oportunas. Los dictámenes expresados por el Consejo sobre los proyectos de ley de iniciativa del Gobierno son comunicados a las Cámaras en el acto de presentación de los mismos proyectos. De esta manera, gira la labor consultiva del C. N. E. L. en torno al Gobierno y al Parlamento, en doble dirección, para concurrir las actividades de estos tres órganos constitucionales en la elaboración de los proyectos legislativos económicosociales. La verdadera creación de la ley corresponde al Parlamento; de todas las maneras es útil observar que no sólo es excluido el C. N. E. L. de este momento cumbre, sino también el Gobierno en cuanto tal.

La ley amplía la esfera consultiva del C. N. E. L. más allá del ámbito estatal; el art. 13 extiende el auxilio del Consejo a las Regiones. Se da el caso que la Región de Sicilia tiene un órgano similiar de representación de intereses, en la elaboración de la legislación económico-social (art. 12 del Estatuto regional).

Respecto a la exclusión de las reformas constitucionales de la competencia consultiva del C. N. E. L., la relación de la Comisión parlamentaria la justifica basándose en el tono político de los citados

proyectos. Sin embargo, Colitto y Chiarelli han observado la no conveniencia de tal limitación por dos motivos: el *primero*, que habiéndose convertido en materia constitucional tantos problemas de las relaciones económico-sociales sería utilísimo el *parecer técnico* en las posibles reformas de la amplia regulación de la Constitución en la materia. «La posibilidad de dictamen racionalizaría el procedimiento de aprobación parlamentaria de la Ley constitucional y podría servir para *iluminar la opinión pública* en la eventualidad de un «referéndum». Y ese es el segundo motivo.

b) *Iniciativa legislativa y contribución* a la elaboración de la legislación económico-social. La Constitución había abierto, en su artículo 71, la actividad del Parlamento a las iniciativas de los órganos y entes a los que sea atribuida la facultad de iniciativa en norma constitucional. El mismo artículo reconoció expresamente al *Pueblo* la facultad de proponer al Parlamento «disegni di legge». Con el artículo 99, también el C. N. E. L. goza de esta facultad, enunciada anchamente como «iniciativa y contribución a la elaboración de la legislación económica y social según los principios y dentro de los límites establecidos en la ley ordinaria» (art. 99. párr. 3.º).

La ley vigente, a pesar de los primeros deseos expresados a favor de cierta obligatoriedad de colaboración para el Parlamento, ha rodeado de limitaciones la escasa competencia atribuida, en esta función, al C. N. E. L. Por una parte, son substraídas materias importantes, dentro de su peculiar materia de la economía y del trabajo; así, las leyes constitucionales (y ya sabemos la intensidad del tono económico social de la Constitución de la *República fundada sobre el trabajo*), las leyes tributarias (importantísimas para realizar cualquier plan de mejora social, aparte de la complicación técnica de las mismas), las ratificaciones de convenios internacionales (pese a la progresiva importancia que, en el mundo del trabajo, han ido adquiriendo los tratados internacionales basados en las labores de la O. I. T., y pese a la reciente entrada en vigor de los tratados de Roma y toda la complicación que el Mercado Europeo va a traer con la regulación *standard* de las condiciones de trabajo y de la producción). Por otra parte, es concretamente limitada la facultad de iniciativa legis-

lativa con numerosas cautelas que hoy no existen para la iniciativa popular o regional; así sucede con el *procedimiento*:

- 1.º Proposición por un consejero (a iniciativa propia o por indicación de su categoría, sindicato, etc.).
- 2.º Toma en consideración por la mayoría absoluta del Consejo.
- 3.º Deliberación a presencia de los dos tercios de los componentes.
- 4.º Aprobación por la mayoría.
- 5.º Presentación al Parlamento a través del Gobierno.

Toda esta rigidez formalística del C. N. E. L. ha sido justificada en la discusión parlamentaria como intento de «conferir prestigio y la necesaria seriedad a la iniciativa legislativa del Consejo». Podemos creer que no es verdad.

Por fin, un límite ocasionado por la concurrencia de actuaciones: «La iniciativa legislativa del C. N. E. L. no puede ser ejercitada sobre un objeto de que una Cámara o el Gobierno hayan ya pedido el parecer al Consejo o el Gobierno haya presentado al Parlamento un proyecto de ley. La suspensión de la iniciativa dura hasta seis meses después de la publicación de la relativa ley o después del rechazo por el Parlamento.»

El temor por una probable intromisión del C. N. E. L., en las tareas legislativas, es constante en los redactores (parlamentarios) de la ley de 5 de enero de 1957. Se llega a mermar de tal manera la competencia constitucional del C. N. E. L. en cuanto a la «iniciativa» y «contribución» a la legislación económico-social que el art. 10 de la ley, al hablar de la facultad del Consejo de proponer al Parlamento proyectos de ley, añade «redatti in articoli», no sea que, con el tiempo, la reducción de la competencia sea acelerada con una interpretación sofisticada de la palabra «disegni di legge», entendida como vagas propuestas de mejora legislativa...

c) *Investigaciones*.—La ley afirma que el Consejo puede realizar «indagine» sobre cuestiones y problemas referentes a la economía y al trabajo, bien a iniciativa propia, bien a instancia del Go-

bierno o del Parlamento. El funcionamiento en comisiones especializadas y el auxilio de la Administración pública facilitará esta misión exclusivamente técnica del C. N. E. L.

## II

## INTERPRETACION DE SU SIGNIFICADO

## A) EL C. N. E. L., ÓRGANO CONSTITUCIONAL

No creo útil hacer distinciones y subdistinciones sobre qué sea un órgano constitucional. No interesa afanarse en sacar brillo a los conceptos y a sus límites. Lo importante es observar las perspectivas que ofrece el órgano en cuanto a su posición en el sistema de los órganos de más alto grado o rango.

a) El C. N. E. L. es un órgano dado a la luz del mundo jurídico por la propia Constitución, como al principio señalé, en el trabajadísimo art. 99. El hecho es harto significativo. Responde al deseo, triunfante en las discusiones de las subcomisiones preparatorias de la Constituyente, de dar el relieve de primer plano, es decir, constitucional, al Consejo en cuestión y a lo que representa. En efecto, diversas fuerzas políticas han querido intensificar, lo más posible, la expresión de una idea de nueva organización social, de nuevas estructuras y soluciones. Es de recordar que renunciaron a un articulado más amplio para asegurar, al menos, el que en la Constitución quedase esculpido este impulso renovador, como puerta para posterior desarrollo, a través de la legislación ordinaria. El primitivo proyecto Mortati era de «gran amplitud social», mas hubo de ser reducido a la estrechez de un artículo. De todas las maneras, con el art. 99 se consiguió, efectivamente, dar un indiscutible colorido constitucional al nuevo Consejo económico social de la República.

b) Otra perspectiva, que ofrece la consideración del carácter constitucional del órgano estudiado, es su *independencia* de toda jerarquía. Esta autonomía no es disfrutada por los Consejos superiores de la Administración pública; éstos entran dentro del campo jurí-

dico administrativo con la consecuencia jerárquica administrativa. El C. N. E. L. es un órgano apoyado no sobre otros superiores, sino sobre la base misma de la Constitución. Su existencia le viene asegurada en la Ley Fundamental. El Parlamento sólo puede suprimirlo no como tal Parlamento, esto es, como órgano legislativo ordinario, sino como Poder Constituyente en tanto en cuanto utiliza el procedimiento de reforma de la Constitución. Mas, justo es notar, en esta fachada de independencia del C. N. E. L., las sombras de cierta subordinación:

1.º El art. 99 está situado en la sección reguladora de los órganos auxiliares. El C. N. E. L. es un órgano auxiliar, no sólo del Gobierno (como se podría pensar, dada su colocación dentro del capítulo del Gobierno), sino también del Parlamento y de las Regiones.

2.º Más oscurece la autonomía del C. N. E. L. la mediación gubernativa, en su vida y funcionamiento. Esta mediación existe en cuanto al funcionamiento, como ocurre también para la Corte constitucional, para la Jefatura del Estado, para el Poder Judicial, etc. Sucede la intervención gubernativa en la designación de los ocho expertos, a través de la Presidencia del Gobierno; más aún, ese es el modo de nombrar al mismo presidente del C. N. E. L. Sin olvidar que los demás expertos proceden de organismos más o menos de la pública Administración. Tampoco que el Gobierno puede dictar un reglamento de ejecución de la ley actuadora del C. N. E. L. y controlar al reglamento autónomo e interno, antes de ponerlo a la firma del Presidente de la República. La Administración suministrará al Consejo la misma organización burocrática precisa.

c) Interesante perspectiva para observar el rango constitucional del órgano estudiado, es la consideración de la *altura de sus funciones* y de la creciente proyección de las mismas, con el tiempo. Es un Consejo que auxilia simultáneamente a varios órganos evidentemente constitucionales, como son el Parlamento y el Gobierno; que alcanza incluso a los sectores más descentralizados, desde un punto de vista

ya administrativo, ya político (las Regiones); y que tiene una vocación hacia la disciplina probable de entes no estatales, como son los sindicatos, los consejos laborales de empresas nacionalizadas o no, las cooperativas, los consorcios, etc. La facultad de iniciativa legislativa y de contribución a la elaboración de la legislación económica y social, hasta que no se llegue a su plena actuación, continuará en situación asaz precaria. Con todo, las funciones del C. N. E. L. resultan vecinas en grado a las de los típicos órganos constitucionales; desde ahora, no se tratará de cuestión de cualidad, sino de cantidad. Ya advertí cómo, en una de las comisiones parlamentarias, el relator apuntó que el silencio de la ley no iba a significar una negación definitiva de muchas funciones venideras, tan deseables al C. N. E. L., como medio de solución estructural de los problemas sociales.

#### B) EL C. N. E. L. COMO ÓRGANO «TÉCNICO»

a) Según la ley de 5 de enero de 1957, el C. N. E. L. está hecho principalmente para aportar una colaboración técnica a los órganos legislativos y gubernativos estatales. Esta misión la desenvuelve a través de las consultas de esos órganos y de las propuestas y relaciones que, dentro de la materia, realice el C. N. E. L.; por otra parte, los presidentes de las comisiones parlamentarias y los miembros del Gobierno pueden acudir a las sesiones del Consejo. Al transmitir sus dictámenes, adjuntará la opinión de la minoría disidente, siempre motivando las opiniones y añadiendo la documentación y material oportunos. Por fin, la labor investigadora sustituirá en buena parte a aquella que venía desarrollando, hasta ahora, alguna que otra comisión parlamentaria de encuesta (sobre la «miseria», sobre la «desocupación» y «vía diciendo...»). El Consejo, para conseguir una mayor eficacia técnica, dispone de una buena representación de expertos como miembros-consejeros y puede reclamar, de los singulares consejos administrativos, instrumentos valiosos de todo género (datos, estadísticas, expedientes, registros, etc.). Los representantes sindicales siempre resultarán «expertos» en su materia. La complejidad técnica de las cuestiones de economía y de trabajo hará que el reglamento in-

terno establezca secciones especializadas y comisiones de estudio y discusión. Precisamente esta fué la razón alegada por el comunista Parri en favor del aumento del número de los componentes del Consejo. Circula la propuesta de una sección para la economía y otra para el trabajo. Esto no va contra la concepción unitaria y sintética de los problemas de la economía y del trabajo. (Idea tan bien defendida por Paratore al decir: «los problemas del trabajo lo son, a la vez, de la economía y no hay problema económico que no lo sea del trabajo»). La perspectiva técnica del C. N. E. L. es la más acusada, en su actual existencia, y la más segura de continuidad indiscutible. «La complessità' attuale della vita economica e sociale giustifica l'esistenza di un simile istituto» (Paratore). Esa complejidad reclama un órgano técnico.

El ex parlamentario (liberal) Alpino, ha discutido el éxito del logro del carácter técnico del C. N. E. L.; éste «no podrá ser un órgano de verdadero carácter técnico y menos desapasionado...», «su inspiración será, en gran parte, sindical y las cuestiones y materias a examinar tienen también profundos reflejos políticos y sociales, a los que serán sensibles e interesados demasiados miembros del C. N. E. L....», «peligro de politización del interior mismo del C. N. E. L....», «el número de expertos es escaso, y, además, mediatizado por el Gobierno...» Para este crítico, la preponderancia numérica de los representantes de los trabajadores acentuará intensamente el peligro político para la actividad del Consejo, pues, «hoy por hoy, ese número será muy bien aprovechado por el C. G. I. L. (comunista) con su demagogia de costumbre». Tampoco gusta a Alpino la demasiada desatomización de la representación empresarial; cita la mala proporción entre los cuatro representantes de la «industria general» y uno para la «pesca» y otro para el «turismo». Esta crítica deja varias veces entrever su adversión liberal profunda al más alto y último significado representativo del C. N. E. L., más que a su eficacia o ineficacia técnica (la crítica de Alpino ocurrió en su relación al «Convegno Nazionale della Confederazione di Professionisti e Artisti», celebrada en Turín poco después de la aprobación de la ley del C. N. E. L.).

Olivetti (el gran industrial italiano y alentador del «Movimiento di Comunità») también muestra su disensión con la actual configura-

ción del C. N. E. L., pero desde otro punto de vista más optimista. Quiere más «tecnificación» y más «representación» orgánica. De ahí su propuesta de desarrollo del C. N. E. L. hacia una reforma del Senado, que lo convierta en una Cámara de colaboración técnica en la obra legislativa; así evitar toda concurrencia y choque entre C. N. E. L. y los demás órganos, advirtiendo «es necesario a la vez huir de los elementos corporativísticos y del *guild socialism*, sin llegar nunca a dejar degenerar al Consejo en una mera academia». Propone insertar el C. N. E. L. en el Senado, constituyendo tres comités técnicos: el primero, en Economía social (industria, agricultura, comercio, turismo y productividad); el segundo, Trabajo (relaciones en la empresa, pleno empleo, cooperación y emigración), y el tercero, Seguridad social (previsión, asistencia, sanidad, etc.).

En todo caso, la ley de 1957 no ha podido conseguir otra cosa. La situación parlamentaria sólo ha posibilitado un diseño de C. N. E. L. Diseño que satisface ya las exigencias técnicas del Consejo tal como ha querido la Constitución. El extender, más allá de este órgano consultivo, la responsabilidad política de los técnicos, es cuestión que va más lejos de lo que permite el horizonte de la actual problemática italiana. En efecto, probablemente antes de un mes será aprobada la reforma del Senado mediante una ley constitucional; pues bien, en esta reforma del Senado, nada se tratará de «tecnificarlo», ni de variar la actual forma de representación; sólo han entrado en consideración problemas de «números» (el de componentes y el de años de cada período) en esta «piccola riforma», que es como viene llamándose en el lenguaje parlamentario.

b) *Técnica y política*.—La aparición del elemento técnico, en cuanto tal (los «expertos» integrando un órgano con funciones jurídico-públicas —C. N. E. L.—), ha causado la discusión entre técnica y política, o mejor dicho, entre técnicos y políticos.

Para algunos es esencial la separación entre estos dos elementos. Solamente deben ocupar los puestos de gobierno los representantes, esto es, los políticos en cuanto que son elegidos no en cuanto son expertos. Esta es la opinión de Massaccesi (*Mondo economico*, febrero, 1955). «Existe el peligro de que los técnicos lleguen a desplazar a los políticos en el gobierno del País». Los técnicos aspiran a

ese desplazamiento, considerando que toda cuestión política también puede ser por ellos resuelta. No cabe duda que la amplísima actividad económica del «Estado 1958» exige una colaboración técnica, no sólo para desarrollar los planes económicosociales, sino también para planear y legislar.

El mismo Massaccesi ha señalado un «puente» necesario entre técnica y política: cierta tecnificación de los órganos políticos y cierta politización de los órganos técnicos. La manera de conseguir la armonía entre ambos elementos es un gran problema del «político».

El C. N. E. L. es una solución en este sentido. El elemento puramente técnico vendrá designado, casi totalmente, a través de la pública Administración. El elemento representativo (político), con su experiencia sindical, también posee una cierta técnica especializada, quizá mayor que muchos de los llamados «expertos» en la ley de 5 de enero de 1957.

### C) EL C. N. E. L. COMO ÓRGANO REPRESENTATIVO

a) Órgano «a composizione rappresentativa», dice Chiarelli (*Rivista di Diritto del Lavoro*, 1957). El C. N. E. L. tiene una composición, al menos parcialmente, representativa. La ley determina que el número de los consejeros en representación de las categorías productivas será de 59. El resto de los consejeros forma una parte directamente no representativa. Mas en el funcionamiento del Consejo desarrollarán con su presencia una preciosa labor de equilibrio, en favor del carácter representativo del órgano; evitarán cualquier género de antítesis irremediable entre las diversas fuerzas sociales representadas, y harán más efectivas las propuestas de los consejeros-representantes, al añadir su experiencia técnica indispensable. Ha querido encontrarse en los expertos la representación de los consumidores; la opinión es forzada. El Consejo es de composición no totalmente representativa, mas conviene que así sea, si lo importante es la eficacia y no la simetría. Es de observar que casi todos los consejos económicosociales existentes tienen una composición más o menos representativa. Es la causa, la utilidad de la colaboración de las orga-

nizaciones profesionales en la acción estatal, en el campo económico y social (colaboración estudiada en la XXXI Conferencia de la O. I. T., que es la primera organización internacional que utilizó esta colaboración); sin embargo, el «Council of economic advisers to the President» de los Estados Unidos no tiene esta composición representativa, y es que dista mucho de la naturaleza común de los consejos de otros países. Como su nombre indica, es un consejo personal del Presidente; la institución del mismo fué debida a la Employment Act de 1946 (durante la crisis económica de 1929 fué elaborado un proyecto para la creación de un organismo «National economic Council», que sí era de composición representativa); mas no es conveniente emplear analogías en materia de representación con el sistema americano, distinto en problemas y en soluciones.

Es útil notar el carácter heterogéneo de la composición representativa del C. N. E. L. Contra lo que sucede en la representación típica parlamentaria, los representantes aquí tienen marcada una diversidad social de procedencia, unas reglas de proporción, unos criterios discriminatorios. «Representación organizada». Representantes de las diversas categorías profesionales y, dentro de cada una de éstas, una nueva distinción según las actividades económicas. Desde luego que no se trata de conseguir, como decía Mirabeau, «un mapa social del País»; mas bueno es ser realistas y aprovechar el perfil de la sociedad, con miras a un más eficaz funcionamiento y, a fin de cuentas, teniendo a una más auténtica representación. Pero es difícil encontrar los criterios para llevar al plano organizativo esta diversidad. No todo puede resolverse con arreglo al número. El C. N. E. L. distribuye sus puestos representativos, entre las categorías profesionales, entre las actividades económicas, de acuerdo con un criterio «cuantitativo y cualitativo», a determinar por el legislador ordinario; ya he explicado con qué motivos de oportunidad la ley de enero de 1957 dictó el artículo 2.º relativo a la composición del C. N. E. L. La composición es heterogénea, no para llevar al Consejo la «lucha de clases» (razón aludida por los partidos social-comunistas durante la discusión del proyecto de ley), sino, todo lo contrario, para conseguir una síntesis fecunda, sin dejar de aprovechar la natural «tensión social», cuya fuerza puede y debe canalizarse *constructivamente*.

Los representantes de las categorías llegan al C. N. E. L. a través de las organizaciones sindicales, mas sólo se trata de un procedimiento de designación. La representación es de las categorías, no de los sindicatos. La ley expresamente indica que los consejeros no quedan ligados a «mandato imperativo de género alguno» (art. 6.º). La aprobación de la ley sindical, en aplicación del artículo 39 de la Constitución puede traer modificaciones en cuanto a la relación entre los representantes de las categorías productivas en el C. N. E. L. y las organizaciones sindicales. El párrafo 2.º del artículo 3.º de la ley establece la provisionalidad del actual sistema de designación de los representantes.

Ya quedó apuntada arriba la posibilidad para el Gobierno de sustituir a los sindicatos, en su facultad de designación, cuando las organizaciones interesadas no llegan a un acuerdo para repartirse los puestos. No cabe duda que el Gobierno, en tal caso, debe elegir representantes dentro de las categorías respectivas, aunque no estén inscritos a ningún sindicato los consejeros a designar.

b) *Organo de situación representativa.*—El C. N. E. L. ha sido creado más que para presentar al Estado los intereses de las categorías productivas, para colaborar en la acción económica-social de los entes públicos de cualquier clase. El Consejo es llamado «Nacional» por la Constitución. Funciones de derecho público. Mecanismo de correspondencia de las actividades legislativas y de gobierno a los «vivos intereses» de la nación y de la sociedad.

Claro que todos los poderes son representativos, máxime el Parlamento y el Gobierno, pero por diversas tendencias intelectuales y políticas ha sido defendida la necesidad de un nuevo y directo reforzamiento de la representación. Reforzamiento orgánico de la representación, bien como moderación a las desviaciones no democráticas de los medios ordinarios de representación, por la exagerada intervención de los partidos políticos; bien como suavización de la lucha intensa de ciertos intereses acusados; bien como medio de conseguir una mayor eficacia de la acción política y económica en riesgo de «burocratización».

El «Onorevole» Ruini escribe: «Nunca como hoy es necesario defender (en una edad que tiende a ser más de masas que de pue-

blos), los valores individuales y los derechos espirituales de la persona; pero es inevitable que se dé entrada y reconocimiento también a los valores económicos de grupo, para encaminar y hacer menos áspero el conflicto; con ello, podrá moderarse, en cuanto es posible, el juego exclusivo de los partidos; entiendo representación de intereses en un sentido amplio, también de categorías y agrupamientos de naturaleza cultural y espiritual, y la entiendo como antes del «corporativismo fascista...» El texto citado del «Onorevole» Ruini es plenamente de acuerdo con la idea madre del C. N. E. L. en la Constituyente. Idea que ya había sido fraguada por los teóricos de la representación. El C. N. E. L. es representativo en un nuevo sentido de la representación. No es el artículo 99 una mera reforma burocrática, es una innovación constitucional. Así decía Beneduce cuando presentó su proyecto al Parlamento, como otra carta constitucional «destinada a pesar sobre los destinos del país».

Citemos a Duguit cuando habla de la «conveniencia de una simultaneidad, interdependencia y moderación recíproca de la representación de clase con la de partidos». Y a Hauriou cuando dice: «Dos tejidos de la vida nacional, que deben tener cada uno especial representación». Y a Benoist, al referirse a «la misma alma del País sería expresada en dos aspectos, conexos entre sí, de tal manera que servirían recíprocamente de control y de integración».

Vemos que no se trata añadir un Consejo más de graves funcionarios; es todo un indicio de una nueva idea representativa «Indicio...» No sólo la composición, sino la misma esencia del C. N. E. L., es en función de ese concepto de representación. El C. N. E. L. es en base a la tendencia de hacer el camino más corto a las «fuerzas vivas del País» (Einaudi) hacia la responsabilidad política.

El nuevo camino presupone, evidentemente, la etapa en que tanto se ha *estatificado*. Ahora el Estado necesita llamar a las «fuerzas sociales», para tratar de compensar el desequilibrio causado por su intervención. Hacer más funcional, más espontánea, más democrática, la actividad del Estado en el campo económico y social.

Una nueva idea de representación se añade a la clásica liberal. Representación que jamás es clasista. Cuando Sieyès invocó al «tercer Estado», no quería atribuir el poder a una parte de la comunidad,

sino al todo de la sociedad, pero bajo un signo nuevo: la representación de los individuos, de los ciudadanos. Así también, la nueva idea de la representación económica no significa nada de privilegio. La misma sociedad, que viene gobernándose conforme a los viejos cánones de la representación individualista, ha visto necesaria una nueva perspectiva total, panorámica, de participación en los asuntos públicos: la representación de la sociedad, en cuanto conglomerado de trabajo, de producción, de actividad económica. Claro que de todo esto en el C. N. E. L. sólo hay un indicio, una tendencia. El 4 de diciembre de 1901, cuando Di Scalea presentaba al Parlamento el proyecto de Consejo de Trabajo, ya hablaba de que la nueva ley de entonces podía representar «la sorgente di tutta una modificazione dei nostri meccanismi politici, (i quali sono resi ora inservibili, sia dalla loro costituzione, poco vitale, sia del mal uso che se ne fatto)», y añadía que la nueva institución podía ser «regolatrice di quei meccanismi di associazione operaie che dovranno indubbiamente sorgere, dato lo spirito al quale deve essere informata tutta la ventura legislazione sociale italiana». Estas palabras están citadas por Del Giudice, en el *Trattato di Diritto Corporativo*, dirigido por Chiarelli en 1940 (páginas 623 y sigs.); mas en la discusión de la actuación del art. 99 de la Constitución republicana, se ha querido hacer radical olvido de todo lo que suene a «corporativismo». Palabra hoy totalmente condenada en la política italiana, pero en la que pusieron todo su coraje los juristas y sociólogos que intentaron aprovechar la oportunidad facista para realizar la nueva forma de síntesis representativa, que de años ya venía ideando. Este mismo afán jurídico y social, importando poco abandonar la terminología usada en la época del fascismo, llena las nuevas tendencias mejoradoras de la representación y del gobierno.

#### CONCLUSIÓN

El C. N. E. L. concuerda perfectamente con todo el sistema constitucional italiano. Sistema tendido hacia el futuro con largueza de miras...

La *Repubblica Fondata sul Lavoro*; la «solidarietà politica, eco-

nomica e sociale»; la «elevazione economica e sociale del lavoro» y la colaboración de todos en la gestión de las empresas; la función social de la propiedad; la protección de la persona en sus situaciones aisladas y en los grupos, donde se desenvuelve su personalidad; el sistema entero significa espontaneidad de las personas y adaptación a las circunstancias. Requiere un gran esfuerzo para actuarse, para conseguirse. Necesita de nuevas y más eficaces formas de participación de los componentes de la *sociedad activa*. El C. N. E. L. es una nueva forma. Pronto vendrá una legislación de sindicatos y es de esperar, con simpatía, una adaptación del régimen de las empresas privadas a estos principios. Contra el antiguo abandono de los problemas económico-sociales a «ciertas» iniciativas privadas, no se llega a hora a la dimisión de las fuerzas espontáneas de la sociedad y a la absorción total por una actividad homogénea del Estado. El sistema odia el estatismo mecánico. Es plenamente abierto. Si en las relaciones con los demás Estados da la mano a una esperanza de colaboración internacional generosa, por el lado interno desea «funcionalizar» los grupos, las actividades, es decir, todas las formaciones naturalmente espontáneas y libres en orden al mayor y fácil desenvolvimiento de la *persona humana*. Ella es el fin de todo el *artificio político* y a ella va también encargada, dentro del máximo posible, su gestión diversísima.

JOSÉ A. SANZ SÁEZ