

**Audizione del CNEL in indagine conoscitiva in materia di revisione della parte II della
Costituzione**

Commissione Affari Costituzionali – Senato della Repubblica

Martedì, 27 maggio 2014 – ore 9.30

1. Sintesi del quadro normativo di riferimento del CNEL¹

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro -CNEL - è previsto dall'articolo 99 della Costituzione della Repubblica Italiana:

"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.

È 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."

Il CNEL è stato istituito dalla legge n. 33 del 5 gennaio 1957. La composizione e le attribuzioni sono disciplinate dalla legge n. 936 del 30 dicembre 1986 e ss.mm.ii. La legge di riforma del 1986 conferma al CNEL l'autonomia di potestà normativa, così come indicato all'art. 20 della medesima legge, dedicato ai Regolamenti autonomi del CNEL, approvati, nel 1999, dalla Corte dei Conti.²

Il Consiglio, dopo il riordino intervenuto tra il 2011 e il 2012, è oggi composto da sessantaquattro consiglieri. È stato questo l'unico caso, con la riduzione del numero dei componenti DELL'Assemblea da 121 a 64, di "taglio dei costi della politica".

In dettaglio, il Consiglio è composto da:

- Dieci esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali otto nominati dal Presidente della Repubblica e due proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri;
- Quarantotto rappresentanti delle categorie produttive, dei quali ventidue in rappresentanza del lavoro dipendente, di cui tre in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati, nove in rappresentanza del lavoro autonomo e diciassette in rappresentanza delle imprese;
- Sei in rappresentanza delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del volontariato, dei quali, rispettivamente, tre designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e tre designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato.

I membri del Consiglio durano in carica 5 anni e possono essere riconfermati.

¹ Per una più ampia trattazione del quadro normativo di riferimento si rinvia all'allegato n. 1, tratto da *"Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro: attuale configurazioni e spunti di riflessione per una riforma"*, nota di analisi per l'Associazione Italiadecide a cura di Stefano Bruni, Piermassimo Chirulli e Filippo Cinoglossi, luglio 2013.

² 1. *L'attività del CNEL è disciplinata con regolamento approvato dall'assemblea con la maggioranza assoluta dei componenti in carica. La stessa maggioranza è richiesta per ogni modifica da apportare al regolamento.*

2. *Limitatamente alle materie contemplate dagli articoli 9, 13 e dal comma 2 dell'articolo 21 della presente legge, i relativi regolamenti, adottati con le modalità di cui al precedente comma 1, sono approvati, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*

2. Le funzioni

Il Consiglio svolge la sua attività di consulenza elaborando pareri, su richiesta del Parlamento, del Governo e delle Regioni e predisponendo, di propria iniziativa, testi di osservazioni e proposte sulla legislazione in itinere, sui maggiori temi della politica economica, del lavoro e delle politiche sociali, dell'ambiente, delle reti ed infrastrutture, delle politiche europee e internazionali; nonché predisponendo rapporti periodici, studi e indagini sui temi dell'andamento della congiuntura economica, del mercato del lavoro, della contrattazione, dell'immigrazione e della lotta alla criminalità.

Il Cnel implementa e gestisce l'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, curandone la conservazione e rendendo disponibile la libera consultazione dei testi contrattuali all'utenza esterna. L'Archivio raccoglie gli accordi di contrattazione collettiva, nazionale e integrativa, sia del settore privato che del settore pubblico, depositati a cura delle parti stipulanti, nonché gli accordi interconfederali del settore privato, gli accordi governo-parti sociali e i contratti collettivi nazionali quadro dei vari comparti pubblici.

Il Cnel cura inoltre la realizzazione di alcune importanti banche dati, quali la banca dati sull'immigrazione, la banca dati sul mercato del lavoro, la banca dati sulle statistiche territoriali, nonché la banca dati sulle professioni non regolamentate.

L'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro e la banca dati sul mercato del lavoro sono previsti dall'art. 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936.

Alcune disposizioni di legge hanno istituito specifici organi presso il Consiglio, come l'**Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri a livello locale**, la Consulta Nazionale per la Sicurezza Stradale.

Le funzioni e le attribuzioni del Cnel sono disciplinate da normative e da regolamenti, i cui estremi sono di seguito riportati.

Si evidenzia, in particolare,

Costituzione della Repubblica Italiana: art. 99

Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro Pubblicata nella Gazz. Uff. 5 gennaio 1987, n. 3.

Legge 30 Dicembre 1986, n. 936 - testo coordinato con le modifiche ed integrazioni apportate dalla legislazione.

Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero

Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 40; legge 30 dicembre 1986, n. 943, art. 2

Disciplina delle associazioni di promozione sociale

Legge 7 Dicembre 2000, n. 383

Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania

Decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206

Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea

Legge 24 dicembre 2012, n. 234

Regolamenti

Regolamento degli Organi del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Regolamento recante norme per la contabilità del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Emanato ai sensi dell'art. 73, comma 5 del Decreto legislativo 3 febbraio 1993, e approvato con. 29 D.P.R. 17 agosto 1999 n. 440

Regolamento concernente le indennità spettanti al Presidente, ai Vice Presidenti ed ai Consiglieri del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Deliberato dall'Assemblea nella seduta del 23 settembre 1998 ed approvato con D.P.R. 20 gennaio 1999

Regolamento concernente la designazione di componenti in organismi pubblici

Deliberato dall'Assemblea nella seduta del 25 luglio 1989, ed approvato con D.P.R. 25 settembre 1989

Regolamento recante ulteriori norme in materia di designazione di componenti in organismi pubblici

Deliberato dall'Assemblea nella seduta del 28 novembre 1989, in attuazione dell'art. 1, III comma, del Regolamento approvato con D.P.R. 25 settembre 1989

Regolamento per l'affidamento di incarichi di ricerca

di cui all'art. 19, comma 3, della legge 30 dicembre 1986, n. 936 approvato nella seduta d'Assemblea del 9 aprile 2008

Regolamento interno di organizzazione

Testo unificato redazionalmente sulla base della delibera approvata dall'Assemblea nella seduta del 22 febbraio 2006 a norma dell'Art. 20, 1° comma, della legge 30 dicembre 1986, n. 936

Norme dei regolamenti parlamentari concernenti i rapporti col CNEL

Norme dei regolamenti parlamentari concernenti i rapporti col CNEL

3. Verso la fine del Cnel ?

La prima crisi del CNEL ha inizio nel 1960, quando cioè Pietro Campilli (allora Presidente del CNEL) scrisse ad Amintore Fanfani (allora Presidente del Consiglio dei Ministri): *“i giornali hanno pubblicato la notizia che il Governo avrebbe in animo di convocare.....una Conferenza fra i rappresentanti del Governo, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro... ..Mi consenta di chiederLe se quanto pubblicato abbia o no fondamento, per il giudizio che in caso affermativo sarebbe legittimo trarne sulle funzioni del CNEL e sulla interpretazione del relativo disposto costituzionale...”*

1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, Matteo Renzi, ha più volte affermato che *“La concertazione è alla fine”* e che di eventuali contestazioni, da parte di imprese e sindacati, verso provvedimenti decisi dalla maggioranza, ci *“si farà una ragione”*.

2. Oggi, è dunque la stessa concertazione ad essere in discussione. Il CNEL vive così una seconda crisi. La fine della concertazione renderebbe di fatto superfluo l'art. 99 della Costituzione e, dunque, il CNEL. Del resto, già nel 1997 la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (Commissione bicamerale presieduta dall'On. Massimo D'Alema) propose la soppressione del CNEL allora presieduto da Giuseppe De Rita.

3. In realtà si possono distinguere due tipi di concertazione. Il primo implica un confronto diretto tra Governo e parti sociali in una vera e propria trattativa. Questo tipo di concertazione è entrata in crisi da tempo, seppur con alcune eccezioni.

La seconda si riferisce alla ricerca di un accordo tra le parti sociali su problemi considerati prioritari per la società civile. Si tratta della ricerca di maggiore coesione sociale o se si preferisce della realizzazione di una sorta di dialogo sociale³ nazionale bilaterale, con la rappresentazione al potere politico delle soluzioni condivise.

³ Il dialogo sociale indica le procedure di concertazione in cui sono implicate le parti sociali al fine di difendere gli interessi dei loro membri.

Esso contribuisce all'elaborazione della politica sociale europea. Le organizzazioni delle parti sociali sono infatti impegnate in discussioni, consultazioni, negoziati e azioni comuni condotti a livello europeo, a complemento delle azioni condotte a livello nazionale.

Il dialogo è stato avviato nel 1985 dalla Commissione europea ed è stato riconosciuto dall'Atto unico europeo. Il suo funzionamento è stato definito nell'ambito dell'accordo sociale allegato al trattato di Maastricht e ulteriormente integrato al trattato di Amsterdam. Il trattato di Lisbona riconosce l'importanza del ruolo delle parti sociali a livello europeo. L'Unione europea (UE) promuove il dialogo sociale nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali.

Il dialogo sociale europeo può essere di tipo:

4. Nel tentativo di restituire al CNEL il proprio ruolo istituzionale, nel 2005, Antonio Marzano ne assunse convintamente la presidenza. Le difficoltà oggettive di cui ai punti precedenti sono rimaste. In effetti, come ha di recente ricordato un Past President dello spessore di Giuseppe De Rita, *“il problema della inutilità del CNEL è un fatto strutturale, non un problema del Presidente di turno”*⁴. Ma comunque sarebbe improprio ritenere che i problemi richiamati abbiano impedito al CNEL di svolgere ugualmente un'importante attività.

Questa è stata rivolta, non tanto alla concertazione – che, come si diceva, implica il coinvolgimento del Governo in un confronto diretto o in una trattativa con le parti sociali – quanto alla ricerca di coesione tra le stesse sui principali problemi avvertiti dalla società civile: con la rappresentazione al potere politico delle soluzioni condivise. Si tratta del “superamento del metodo concertativo a vantaggio del cosiddetto dialogo sociale”⁵. Del resto, come ha recentemente affermato il Prof. Massimo Luciani *“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)”*⁶.

Insomma, se si può dire che la concertazione intesa come contrattazione tra parti sociali e Governo appare in crisi, lo stesso non si può dire del confronto costruttivo che può svilupparsi tra le medesime parti sociali e indirizzato al perseguimento della coesione sociale. In quest'ottica, con questo metodo, come si diceva, il CNEL ha lavorato in questi anni sui più importanti temi di attualità del nostro Paese, fornendo i propri pareri al Parlamento e al Governo.

5. Senza pretendere di farne una esposizione esaustiva, ed a titolo di meri esempi, si possono ricordare, tra le più recenti ed importanti iniziative del CNEL:

-
- trilaterale, condotto dalle parti sociali e dalle istituzioni europee. Le parti interessate si riuniscono in occasione del vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione;
 - bilaterale, condotto in particolare dalle organizzazioni padronali e sindacali.

Il dialogo sociale europeo può essere:

- interprofessionale; in tale contesto le parti si riuniscono al fine di affrontare le problematiche relative all'economia nel suo complesso, segnatamente nell'ambito del vertice sociale trilaterale e del comitato del dialogo sociale;
- settoriale; le parti sociali si riuniscono per settore di attività all'interno dei comitati di dialogo settoriale.

La Commissione promuove la consultazione delle parti sociali e facilita il loro dialogo. Essa le consulta su tutte le proposte legislative in materia di occupazione e di affari sociali (articolo 154 del trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE)). In seguito a tale consultazione, le parti possono negoziare accordi che esse attueranno in maniera autonoma e secondo la propria prassi nazionale, o richiedendo la loro attuazione attraverso una decisione del Consiglio (articolo 155 del TFUE).

⁴ Da “Atti della presentazione del libro: 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); *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro* (1920), a cura di Associazione articolo novantanove, 29 Gennaio 2014, p.6.

⁵ Libro Bianco sul Mercato del Lavoro in Italia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ottobre 2001

⁶ Da “Atti della presentazione del libro: 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); *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro* (1920), a cura di Associazione articolo novantanove, 29 Gennaio 2014, p. 15.

- il contributo alla formulazione degli indicatori della qualità della vita (cui si fa ampio ed esplicito riferimento nel Def), realizzato insieme all'Istat, e che rappresenta una svolta metodologica fondamentale per la politica economica: con la presentazione al Governo e al Parlamento, dei problemi prioritari avvertiti dalla società civile. Presenteremo il prossimo rapporto Bes (Benessere Equo e Sostenibile) il prossimo 26 giugno;
- le tre recenti proposte di legge del Cnel in materia di pari opportunità, riforma dei procedimenti tributari (recepita totalmente, per la prima volta nella storia istituzionale del Cnel, nella specifica legge delega)⁷ e riforma del bilancio dello Stato nella direzione del bilancio di cassa;
- il riconoscimento del ruolo internazionale del Cnel con l'assegnazione all'Italia della Presidenza, prima effettiva e poi onoraria, dell'Aicesis, associazione che riunisce tutti i CNEL del mondo. Tra questi il CESE (Comitato economico e sociale europeo) e i molti consigli di Paesi europei, sintomatici di un riconoscimento europeo, diverso da quello italiano, sul ruolo di questo tipo di organismi.

Senza dire:

- dell'analisi della politica industriale di recente inoltrata al Ministero dello Sviluppo Economico;
- del lavoro dei nostri Osservatori dedicati alla criminalità economica e alla integrazione degli immigrati, che hanno costituito base di importanti provvedimenti assunti in materia;
- delle analisi e proposte in materia di efficienza della Pubblica amministrazione;
- del contributo del Cnel, previsto dalla legge, in materia di riconoscimento delle nuove professioni: giacchè cambia il lavoro, cambia l'impresa, ma anche cambia il terziario;
- del riconoscimento della nostra attività di alta consulenza nelle molte leggi che ci hanno attribuito competenze in varie materie, dei numerosi accordi di collaborazione stipulati sia con i Ministeri (Lavoro, Affari Esteri, Gioventù, Giustizia, Interno, Infrastrutture e Trasporti) sia con istituzioni di grande rilevanza come la Corte dei Conti, ISTAT, CNR, Isfol, Aran, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, Università "La Sapienza" di Roma, Università "Cattolica del Sacro Cuore" di Milano);
- delle molteplici audizioni e documenti di osservazioni e proposte che il Cnel ha formulato (circa 1000) in occasione delle quali le posizioni espresse hanno ispirato leggi dello Stato o atti parlamentari: un dato questo pressoché sconosciuto;
- delle iniziative nel terzo settore, in particolare sulla Responsabilità sociale delle imprese.

Da ultimo, appare utile ricordare che di recente, proprio mentre il Parlamento è impegnato a discutere della possibile soppressione dell'art. 99 della Costituzione, la Commissione attività produttive della Camera dei Deputati ha richiesto un parere del CNEL in merito al tema della regolamentazione delle aperture degli esercizi commerciali; il Governo ha inserito nel Documento di Economia e finanza (DEF) di quest'anno alcuni dati relativi alla iniziativa congiunta CNEL – Istat sui cosiddetti "indicatori della qualità della Vita" (BES); mentre il recente decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese prevede, all'art 5, comma 1-ter, che *"Al fine di favorire la diffusione delle buone pratiche e il monitoraggio costante delle risorse impiegate, i contratti di solidarietà sottoscritti ai sensi della normativa vigente sono depositati presso l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, di cui all'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936"*⁸.

⁷ E' importante precisare, a questo proposito, che molte proposte di legge di iniziativa parlamentare o governativa hanno presso diretto spunto da documenti del CNEL che tecnicamente non erano annoverati tra le proposte di legge del Consiglio ma che di fatto lo sono divenuti. (ad esempio in materia di *"Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti infrastrutturale"*).

⁸ Legge sul CNEL

Questo assieme di attività si è svolta, peraltro, con grande attenzione nell'uso delle risorse finanziarie tanto che il Cnel ha messo a disposizione del MEF 8 milioni di Euro nel 2013 e ben 19 milioni di euro nel 2014⁹

4. Il bilancio del CNEL¹⁰

Il costo del Cnel comunque è dell'ordine dello 0,003% del bilancio dello Stato. Nel corso degli ultimi due anni abbiamo già restituito 8 milioni di euro e ora ne stiamo restituendo altri 19.

Quindi il quadriennio 2011/2014 vedrà una restituzione complessiva di 27 milioni di euro circa al Governo. Tale "autospending review" è l'unico esempio rinvenibile tra le istituzioni dello Stato. A fronte di questo però sono stati comunque prodotti i lavori qui riassunti.

Debbo anche rilevare con intima soddisfazione che in molti casi il Cnel ha proposto indirizzi di politica economica in anticipo rispetto ad altri. Mi limito qui a ricordare il monito più volte espresso circa l'errore di una priorità assegnata alla politica del rigore di bilancio quando invece andrebbe ad essa associata, a pari livello di priorità, una politica di riforme per la competitività e per la crescita. Si possono al riguardo esaminare i resoconti delle nostre audizioni, e la posizione del Cnel in occasione del dibattito organizzato proprio nella nostra sede sul documento OCSE "Italia 2013" che ha visto nell'occasione la partecipazione del Presidente del Consiglio allora entrante (Enrico Letta) e quella dell'uscente (Mario Monti).

Resta tuttavia la crisi della concertazione, e quindi del Cnel. Altri dovranno pur sempre svolgere quel dialogo sociale, quell'attività sin qui compiuta e che concerne i problemi prioritari della nostra società civile.

5. Proposte di riforma del CNEL: il documento "Treu"¹¹

L'estensione di uno schema legislativo nelle forme necessarie al procedimento parlamentare rappresenta un compito agevole nel caso in cui sia chiara la strategia parlamentare da seguire, e se è definita e condivisa la struttura logico-giuridica del disegno da porre all'esame.

5.1. Le proposte legislative e modalità

La presentazione delle proposte di riforma del Cnel deve tener conto del contesto. In particolare andranno considerate:

le proposte parlamentari in argomento, alcune già presentate, altre possibili;
le iniziative del governo, di recente annunciate;
una possibile proposta di autoriforma dell'Assemblea.

A seconda del tenore di queste iniziative, se orientate non alla cancellazione ma alla riforma del Cnel dovrà valutarsi come eventualmente presentare le proposte: come disegni di legge autonomi oppure come emendamenti a disegni altrui.

Sulle nostre scelte incideranno evidentemente le posizioni delle Parti rappresentate nel Consiglio, la possibilità e i modi con cui queste vorranno sostenere o integrare le nostre proposte.

Le posizioni delle parti sono tanto più decisive nel presente momento in cui si prospettano iniziative di riforma riguardanti aspetti fondamentali del nostro assetto costituzionale, compreso lo stesso Cnel.

⁹ Delibera assembleare del 22 maggio 2014.

¹⁰ Paragrafo a cura del segretariato generale del CNEL.

¹¹ Dibattito assembleare del 5 marzo 2014

Comunque è da escludersi che le proposte dell'Assemblea possano essere presentate con tecniche anonime e/o lobbistiche (tramite parlamentari "amici"). Ne uscirebbe gravemente condizionata l'autonomia e la serietà dell'Istituzione.

5.2. I tempi:

Preliminarmente è importante esaminare i possibili scenari temporali, ricordando che l'attuale legge di ordinamento speciale (Legge 30 dicembre 1986 n. 936) ebbe una gestazione parlamentare di circa 3 anni, mentre le più significative modifiche introdotte di recente sono state approvate con Decreti legge, reiterati con modifiche, nell'arco di 6 mesi (2011).

Inoltre, sempre nel caso di ipotesi di revisione costituzionale, si dovrà valutare se la modifica dell'art. 99 sia trattata con provvedimento *ad hoc* o nell'ambito di riforme più ampie (per esempio del Senato).

5.3. Struttura logico-giuridica dell'articolato:

Fatte queste precisazioni si può passare a definire uno schema logico, secondo ambiti omogenei per contenuto, che potrebbe guidare la materiale stesura di un eventuale testo legislativo.

Il Documento Treu agevola in parte questo compito.

Tale Documento, infatti, si focalizza su alcuni fondamentali profili che riguardano l'implementazione e l'aggiornamento delle funzioni del Cnel, anche sulla base delle esperienze di attività condotte negli ultimi vent'anni, attraverso numerose Consiliature e Presidenze, nonché con diversi Parlamenti e Governi. Lascia da parte la trattazione approfondita di altri aspetti fondamentali quali la composizione del Consiglio, la sua autonomia organizzativa e amministrativa, la stessa *governance*.

Tenendo conto di questi profili, sembrano necessari interventi di aggiornamento legislativo, alla luce delle esperienze trascorse, e di alcune incertezze introdotte dalle norme sulla finanza pubblica che sembrano coinvolgere per molti aspetti anche il Consiglio, nonché di distorsioni ordinali determinatesi nell'assetto del Segretariato rispetto alle sue funzioni proprie.

Alla luce delle considerazioni appena formulate si possono meglio delineare i capitoli tematici da considerare, seguendo la griglia qui precisata:

5.4. Rappresentanze e Composizione del Consiglio

Come è noto da tempo vi è un dibattito politico sul modello di rappresentanza costituito presso il Cnel. I critici di questo modello sono animati da idee spesso assai variegata e, altrettanto spesso, non sono in grado di indicare con chiarezza quali "altri" soggetti potrebbero essere chiamati ad essere presenti al Cnel. Il modello del CESE di Francia (cresciuto per implementazione progressiva, fino ad arrivare oggi a circa 230 Consiglieri) non sembra proponibile nel contesto italiano piuttosto proiettato verso il contenimento quantitativo della rappresentanza politica e sociale.

I problemi sono divenuti più acuti per effetto di ben 4 sentenze del TAR Lazio, relative a ricorsi di varie Categorie contro le modalità e i criteri di assegnazione di seggi nel Consiglio formulata dal Governo nel gennaio 2012. E' diffusa l'aspirazione ad entrare a farne parte.

L'Accordo sottoscritto nel gennaio 2014 fra le principali Forze del lavoro e dell'impresa costituisce ormai un punto fondamentale nelle modalità di misurazione della rappresentatività, peraltro solo per i soggetti sindacali. Nel quadro di una riforma del Cnel è in ogni caso necessario stabilire – ogni volta che termina la Consiliatura e si deve nominare la nuova - uno specifico procedimento per la misurazione della rappresentatività di tutte le Organizzazioni, come è stato fino al 2010, con una riduzione pressoché completa del contenzioso.

Occorre inoltre considerare come vi sia, nella società, una vasta area di soggetti associativi di qualche rappresentatività in diversi settori. Una vasta area che chiede di essere considerata e di cui il Cnel non può non tenere conto.

Il tema è aperto nel dibattito politico e sociale da molti anni, e riveste evidente delicatezza in quanto è decisivo per l'identità stessa del Cnel. Pertanto va approfondito non solo al nostro interno, ma sulla base di un confronto adeguato con tutte le principali Organizzazioni e categorie produttive che costituiscono espressione del pluralismo sociale su cui si fonda il Consiglio. L'impianto dell'art 99 resta fondamentale secondo le delibere della nostra Assemblea, ma deve essere aggiornato sulla base delle nuove conformazioni del mondo del lavoro e della produzione.

Una proposta discussa anche nella nostra Assemblea è di estendere e rafforzare la rappresentanza istituzionale ai vari soggetti rappresentativi del pluralismo sociale solo in parte ora presenti: al mondo delle professioni e del lavoro autonomo, alle realtà del terzo settore da considerare più attentamente, alle espressioni della cultura (ad esempio le Università).

In tale caso occorrerebbe ridefinire i criteri (quantitativi e qualitativi) di accertamento e di selezione delle diverse rappresentanze. Inoltre l'eventuale allargamento delle rappresentanze dovrà contemperarsi con la esigenza di contenere o di ridurre il numero dei rappresentanti presenti nel Consiglio.

Una ipotesi diversa, che non modifica l'attuale assetto quantitativo del Consiglio, è quella per cui altri soggetti del pluralismo sociale e categorie produttive meritevoli di considerazione siano chiamati a partecipare alle attività del Consiglio nelle modalità e nelle materie stabilite dai regolamenti dello stesso Consiglio anche dando luogo ad una sorta di turnazione.

Anche in questa ipotesi è necessario ridefinire i criteri di selezione dei soggetti chiamati a partecipare alle attività consiliari

5.5. Nuove funzioni del CNEL

Su questo punto, che è il cuore di una azione riformatrice tesa a rendere il Cnel più efficace, ben si sofferma il documento Treu. I punti essenziali possono essere così riepilogati:

- sviluppo delle capacità di lavoro istruttorio e preparatorio dei processi concertativi autonomi fra le Parti sociali e i Governi centrali e regionali (*costruzione di analisi condivise e di dati informativi comuni sui principali problemi da affrontare*);
- definizione tra Governo/Parlamento e Cnel di un programma annuale/pluriennale di priorità, al fine di **concentrare l'attività del Consiglio sui temi dell'agenda di Governo e/o delle Commissioni parlamentari**;
- **pareri obbligatori, ma non vincolanti, per le riforme più importanti nel campo economico e sociale** (come il CESE europeo), con obbligo di risposta motivata da parte dell'Istituzione competente;
- **potenziamento dell'iniziativa legislativa del Consiglio** non solo con ddl, ma anche con emendamenti qualificati a leggi esistenti e/o in formazione;
- **maggiore impegno del Cnel sui temi dell'Unione europea**, in collegamento con il CESE (Comitato economico e sociale europeo) con l'obiettivo di rafforzare il modello di *governance* partecipativa della stessa Unione;
- attribuzione di **compiti di valutazione (ex ante ed ex post) delle principali politiche pubbliche**, anche raccogliendo e valorizzando le analisi e le valutazioni realizzate da altri soggetti (Istituzioni, Centri di studio e di ricerca, Università), per offrire al Governo e al Parlamento un quadro ragionato di valutazioni e promuovere occasioni sistematiche di confronto;
- **potenziamento dell'Archivio della contrattazione collettiva**, a livello decentrato e nazionale;

svolgimento delle attività di certificazione della rappresentatività delle Parti sociali, in attuazione dell'Accordo del gennaio 2014.

5.6. Governance e valorizzazione della struttura professionale

Il Cnel, sempre secondo il già citato documento Treu, deve poter svolgere direttamente una parte più consistente della propria attività, con l'apporto dei Consiglieri, ma, soprattutto, con il contributo di una struttura professionale di supporto al Consiglio, meno orientata a compiti amministrativi e più idonea a funzioni di studio, elaborazione e valutazione.

Negli ultimi anni la normativa e la struttura interna ha accresciuto il suo profilo burocratico fino a determinare rigidità che talora rallentano o impediscono l'attività del Consiglio stesso.

In tale prospettiva, sempre scorrendo il documento Treu, andrebbe ripensata la scelta del Presidente e in particolare del vertice del Segretariato generale, cui andrebbe indirizzato un eventuale previo gradimento del Consiglio.

6. Conclusioni

L'abrogazione dell'art 99 della Costituzione, e la conseguente soppressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro da esso previsto, non sono scelte esenti da conseguenze.

Anzitutto, il ruolo svolto dal Cnel in questi anni come collettore nazionale delle istanze del dialogo sociale europeo ed internazionale, verrebbe meno, determinando un vulnus del pluralismo democratico del Paese. L'Italia sarebbe esclusa da una serie di tavoli di confronto, cui partecipa costantemente, sia in sede europea (tramite il Comitato Economico e Sociale Europeo) sia in sede internazionale (tramite l'Associazione Internazionale dei Consigli economici e sociali e organismi simili). La coesione sociale e il dialogo sociale risulterebbero menomati.

Non può altresì essere ignorato il fatto che, come sottolineato del Dossier n. 133 del Servizio studi del Senato della Repubblica, *“Potrebbe essere ritenuto opportuno valutare l'esigenza di un chiarimento circa l'applicazione di varie norme che, nell'ordinamento nazionale vigente, nonché nei singoli ordinamenti regionali, fanno riferimento al CNEL, in particolare delle norme che individuano, a determinati fini, le associazioni in quelle rappresentate nel CNEL (come l'art. 13, comma 2, della L. 23 febbraio 1999, n. 44, relativo alle associazioni che, in luogo e con il consenso dell'interessato, possono presentare domanda per le elargizioni alle vittime di richieste estorsive o per i mutui per le vittime di usura) e delle norme che demandano al CNEL il potere di designazione di alcuni membri di organi collegiali (come l'art. 19, comma 1, della citata L. n. 44 del 1999, e successive modificazioni, relativo alla composizione del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura).*

Il quadro normativo di riferimento del CNEL

1.1. La natura ausiliaria dell'Organo

La disciplina del CNEL è inserita nella Costituzione italiana¹². In particolare, se ne tratta nel Titolo III, dedicato al Governo, nella sezione III, intitolata Gli organi ausiliari, comprendente anche il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti. La funzione del CNEL, peraltro, non è del tutto assimilabile a quella tradizionalmente svolta dal Consiglio di Stato in sede consultiva, a cui è attribuito un compito, di squisita matrice tecnica, consistente nella consulenza giuridico-amministrativa.

Il CNEL, invece, fornendo il punto di vista delle diverse categorie in esso rappresentate, si colloca in una dimensione più propriamente politica, in quanto svolge nell'ambito degli organi consultivi il ruolo di «organismo di confronto tra la rappresentanza politica e quella degli interessi»¹³. Inoltre, al contrario della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato, al CNEL non è attribuita la funzione giurisdizionale¹⁴.

A conferma delle suddette differenze, nel testo costituzionale il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti sono inclusi nello stesso articolo (art. 100), mentre il CNEL è considerato separatamente. La particolare posizione attribuitagli nell'ambito degli organi ausiliari trova un ulteriore riscontro nella circostanza che si tratta di un organo ausiliario non solo del Governo, ma anche del Parlamento¹⁵.

In definitiva, ciò che caratterizza l'attività del CNEL, rispetto agli altri organi consultivi, è il suo carattere politico, espressione delle forze sociali che in esso sono rappresentate; mentre la Corte dei Conti e il Consiglio di Stato partecipano al processo decisionale, ponendosi come organi neutrali nel processo di formazione della decisione¹⁶, al CNEL è attribuito, nell'ambito dello stesso processo, il compito di fornire il punto di vista delle categorie produttive di cui rappresenta la sintesi.

L'inserimento del CNEL tra gli organi ausiliari pone il problema di circoscrivere e definire il concetto stesso di ausiliarità. Secondo la dottrina, attraverso il riferimento all'ausiliarità si indica una relazione stabile tra due organi, priva della reciprocità, in cui l'organo ausiliario svolge un'attività consultiva, di informazione, di supporto agli organi attivi, in una dimensione collaborativa¹⁷.

¹² L'art. 99 della Costituzione Italiana 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 e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa [Cost. 71] e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge".

¹³ Ferrara in sede di esame della legge di riforma del CNEL, nella seduta del 17 settembre 1986, in *Camera dei deputati, IX Legislatura, Bollettino delle commissioni*, 660, 13.

¹⁴ STRAMACCI, 1958, 78, sottolinea anche come il CNEL sia l'unico degli organi ausiliari destinato a rinnovarsi nella sua composizione. La differenza tra gli organi ausiliari indicati nella sezione III è delineata da GIOCOLINACCI, 2002, 10 ss., il quale peraltro giunge alla conclusione che l'unico organo ausiliario sia il CNEL in quanto gli sono attribuite funzioni di supporto e collaborazione, non partecipando mai alla manifestazione di volontà degli organi agenti (Parlamento e Governo), né potendosi sostituire ad essi nel caso di inerzia o di rifiuto.

¹⁵ DE VERGOTTINI, *Gli organi ausiliari*, in *Manuale di diritto pubblico*, II, 5ª ed., a cura di Amato, Barbera, Bologna, 1997, 269. La l. 936/1986 ha poi previsto la possibilità che anche le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possano chiedere i pareri al CNEL.

¹⁶ AMATO, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, 130.

¹⁷ FERRARI, 1959, 48 ss., in particolare, sottolinea il carattere di parità tra gli organi della relazione di ausilio, che esprime una forma di collaborazione.

L'elemento caratteristico della funzione ausiliaria, pur nella molteplicità dei significati ad essa attribuita dalla Costituzione¹⁸, sembra essere l'assenza di poteri deliberativi, o comunque, decisionali; l'attribuzione ad un ente delle qualifica di ausiliario dà luogo ad un «organico e stabile collegamento di una funzione non attiva (e quindi di solito di consulenza e di controllo) con una attiva, allo scopo di meglio assicurare il conseguimento dei fini di pubblico interesse cui quest'ultima è rivolta»¹⁹.

Poste tali premesse, si segnala come in dottrina non vi sia unanimità di consensi in ordine alla qualificazione del CNEL come organo ausiliario. Si sottolinea, ad esempio, come alcune delle funzioni ex art. 99 - in particolare il potere di iniziativa legislativa - fuoriescano dal paradigma dell'ausiliarietà²⁰.

L'iniziativa, infatti, è un atto volontario, espressione dell'autonoma determinazione del soggetto agente sia in ordine all'an che al quomodo, ed è, dunque, riconducibile ad una funzione attiva dell'organo che la esercita²¹.

In senso diverso, altra dottrina segnala come, da un lato, il potere di iniziativa legislativa attribuito al CNEL non incida sulla volontà di adottare la legge rimessa esclusivamente al Parlamento²²; dall'altro lato, come i compiti del CNEL siano di semplice ausilio e mai di realizzazione, nel senso che non può vincolare «i destinatari dei relativi atti, titolari del potere attivo di deliberazione»²³.

1.2. La composizione del CNEL

I tre commi dell'art. 99 rimettono alla legge l'individuazione della composizione, delle materie e delle funzioni da conferire al CNEL. Nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, infatti, si sottolineò come l'inserimento di un tale organo nella Costituzione implicasse il suo riconoscimento e rendesse necessaria la sua presenza; allo stesso tempo si ritenne opportuno rinviare ad una fase successiva, ed ad una fonte diversa, la specifica previsione delle sue attribuzioni. L'esame delle modalità di composizione e di funzionamento del CNEL, quindi, non può prescindere dal riferimento alle leggi che hanno dato concretezza alla previsione dell'art. 99 Cost.

Secondo la Costituzione, il CNEL deve essere composto da esperti e da rappresentanti delle categorie produttive in una misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa; si è disegnato, quindi, un organismo composito in cui alla rappresentanza degli interessi si affianca una visione tecnica dei problemi del mercato del lavoro e dell'economia, in grado di bilanciare la visione di merito dei soggetti più direttamente interessati.

La combinazione numerica delle due componenti del CNEL appare in grado di connotare il ruolo dell'organo ed il contenuto delle sue deliberazioni. La prima legge istitutiva del CNEL (1. 5 gennaio

¹⁸ GALEOTTI, 1980, 418, ritiene che non è possibile pervenire ad un concetto omogeneo di ausiliarietà data l'eterogeneità delle figure così definite dalla Costituzione.

¹⁹ MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 10^a ed., Padova, 1991, 601.

²⁰ FERRARI, 1956, 402 ss.; GESSA, *L'attività del C.N.E.L. (gennaio 1958-luglio 1959)*, in *Rass. parl.*, 1959, 138; BILANCIA, 1988, 8, in particolare, sottolinea come nel caso dell'iniziativa legislativa ci si trovi di fronte ad una funzione primaria che non si può considerare accessoria di quella svolta dall'organo agente: in quanto rappresenta il momento propulsivo del procedimento di formazione della legge. Inoltre, una volta presentato il disegno di legge, mentre il Parlamento è obbligato a pronunciarsi, il CNEL ne dispone potendolo ritirare.

²¹ Diversamente GIOCOLI NACCI, 2002, 19, sottolinea come se l'iniziativa pone a carico delle Camere l'obbligo di pronunciarsi, queste possono non accogliere la proposta, per cui anche l'iniziativa si configura come un'attività accessoria nel senso che esprime una «una volontaria collaborazione di un organo tecnico-professionale». Sull'accessorietà dell'iniziativa legislativa, SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli, 1958, 86, l'Autore evidenzia, poi, come l'iniziativa del CNEL integri la sua attività consultiva e serva a incentivare la collaborazione con le Camere.

²² GIOCOLI NACCI, 2002, 201

²³ GIOCOLI NACCI, 2002, 202. VENTURA, 1994, 9, afferma che la Costituzione attribuisce al CNEL in positivo il potere di iniziativa legislativa, negandogli, al contempo, alcun potere decisionale.

1957, n. 33, seguita dal regolamento interno, approvato con D.P.R. 21 maggio 1958²⁴) stabiliva che il CNEL era formato di 79 membri di cui 20 esperti. Con la legge di riforma (l. 30 dicembre 1986, n. 936), si è, invece, disposto di ampliare la presenza dei rappresentanti dei gruppi di interesse rispetto alla componente tecnica, riducendo il numero di esperti a 12 su 121.

Con il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138²⁵ prima e con il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201²⁶ poi sembra essersi nuovamente invertita la tendenza. Per effetto degli anzidetti provvedimenti, infatti, si è determinato un riordino del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro che ha generato una riduzione dei componenti del CNEL da 121 a 70 prima e da 70 a 64 poi.

Gli esperti nominati dal Presidente della Repubblica sono oggi dieci, alcuni (otto) direttamente scelti da quest'ultimo, altri (due) all'esito di un procedimento che prevede la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri²⁷.

La designazione dei rappresentanti delle categorie produttive si presenta più complessa, dal momento che presuppone anche l'individuazione delle stesse categorie produttive da includere²⁸. La l. 936/86 prevedeva 44 rappresentanti dei lavoratori dipendenti²⁹, 18 dei lavoratori autonomi³⁰, 37 delle imprese³¹.

La legge n. 936/1986 oggi vigente³² prevede, come si accennava:

dieci esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali otto nominati dal Presidente della Repubblica e due proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri; quarantotto rappresentanti delle categorie produttive, dei quali ventidue rappresentanti dei lavoratori dipendenti, di cui tre in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati, nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni e diciassette rappresentanti delle imprese; sei rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato, dei quali, rispettivamente, tre designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e tre designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato.

Nella legge del 1986 prima della riforma veniva rafforzata la presenza degli enti statali; accanto all'IRI furono inclusi anche l'ENI e l'EFIM e le aziende a carattere nazionale e gestione pubblica, che, anche se non rappresentate da associazioni sindacali, possono procedere comunque a delle designazioni nell'ambito delle rappresentanze delle imprese. Tali innovazioni si ricollegavano ad

²⁴ L'adozione di un regolamento interno era prevista dall'art. 17 della l. 33/1957 che sanciva: «il Consiglio redigerà il proprio regolamento interno, che sarà approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio».

²⁵ Convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148.

²⁶ Convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214.

²⁷ In base alla l. 33/1957, la designazione degli esperti era rimessa al Presidente della Repubblica, e a dieci corpi individuati per la loro preparazione tecnica quali Consiglio nazionale delle ricerche, l'Unione delle Camere di commercio, l'Unione accademica nazionale, i consigli superiori ed a altri organi dell'amministrazione. I rappresentanti delle categorie produttive, invece, avvenivano nominati attraverso un procedimento che cominciava con la richiesta che il ministro competente inoltrava alle organizzazioni ed agli enti indicati dalla legge; qualora le organizzazioni non avessero provveduto alle designazioni nel termine di trenta giorni, il Consiglio dei ministri, su proposta del suo Presidente, avrebbe provveduto alla designazione. Se la mancata designazione derivava da disaccordo tra le organizzazioni interessate, il Presidente del Consiglio, scaduti i trenta giorni, convocava le organizzazioni per comporre il dissenso; in caso in cui non si arrivava ad un accordo, la designazione era effettuata dal Consiglio dei ministri.

²⁸ La l. 33/57 aveva distinto i rappresentanti delle categorie produttive in: 25 rappresentanti dei lavoratori, secondo i vari rami della produzione, 2 rappresentanti dei professionisti, 5 dei coltivatori diretti, 3 delle attività artigiane, 3 delle cooperative di produzione e consumo, 17 rappresentanti di categorie di imprese e di istituti di credito, 1 rappresentante delle imprese municipalizzate, 1 dell'IRI, 2 degli enti pubblici previdenziali a carattere nazionale.

²⁹ La rappresentanza dei lavoratori dipendenti è composta in modo da garantire la presenza dei lavoratori dell'agricoltura e della pesca, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dei servizi con particolare riguardo ai settori del trasporto del credito e delle assicurazioni, nonché della pubblica amministrazione. Dei quarantaquattro membri, cinque rappresentano i dirigenti pubblici e privati e i quadri intermedi (art. 2).

³⁰ I lavoratori autonomi sono divisi in quattro categorie: 5 rappresentanti dei coltivatori diretti, 5 rappresentanti degli artigiani, 4 dei liberi professionisti, 4 delle cooperative di produzione e consumo (art. 2).

³¹ La rappresentanza delle imprese è composta da 5 rappresentanti dell'agricoltura e della pesca, 14 rappresentanti dell'industria, 7 del commercio e del turismo, 8 dei servizi, 1 dell'IRI, 1 dell'ENI, 1 dell'EFIM.

³² Dopo cioè l'intervento del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 e del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201.

uno dei principi ispiratori della legge del 1986 rappresentato dalla divisione delle categorie produttive in due diversi settori, pubblico e privato.

Si coglie, nella composizione del CNEL, l'impronta dell'intervento statale nell'economia, esemplificata dal ruolo attribuito ad enti all'epoca statali quali l'ENI e l'EFIM. Il mutamento del quadro normativo, a sua volta figlio di una diversa concezione dei rapporti tra Stato e mercato - dal quale è derivata, per un verso, la soppressione dell'EFIM (l. 17.2.1993, n. 33), per altro verso, la trasformazione dell'ENI e dell'IRI in società per azioni (l. 8.8.1992, n. 359) -, ha probabilmente inciso sulla composizione del CNEL nel senso che la presenza in esso dei due enti sopravvissuti è parsa al legislatore priva di giustificazione.

La legge 7 dicembre 2000, n. 383 relativa alla «Disciplina delle associazioni di promozione sociale», ha stabilito che l'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e quello nazionale per il volontariato designino ciascuno cinque componenti, ampliando la rappresentanza nel CNEL anche alle associazioni senza fini di lucro³³. Il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 e il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 sono intervenuti altresì sulle designazioni di competenza dei due Osservatori riducendo a sei il numero totale di rappresentanti del cd "Terzo settore".

Il procedimento di nomina degli esponenti delle categorie produttive, in base alla legge n. 936/1986 attualmente vigente, prevede tre fasi: la designazione è rimessa alle organizzazioni sindacali a carattere nazionale, che fanno pervenire le candidature alla Presidenza del Consiglio dei ministri; sentiti i ministri interessati, il Presidente del Consiglio stila l'elenco dei rappresentanti delle categorie produttive maggiormente rappresentative; nel termine di trenta giorni le organizzazioni sindacali possono proporre ricorso nei confronti della decisione del Governo. In tal caso, sono tenute a fornire tutti gli elementi da cui si può desumere la loro ampiezza e diffusione, a partire dalla consistenza numerica, per finire con la partecipazione alla stipulazione dei contratti collettivi.

La legge sembra formalizzare gli orientamenti che si erano affermati nella giurisprudenza amministrativa volti ad individuare la maggiore rappresentatività³⁴. Il ricorso delle associazioni sindacali è deciso con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, su deliberazione del Consiglio dei ministri. Successivamente si ha la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e la deliberazione del Consiglio dei ministri, vincolate alla designazione, ed, infine, il decreto di nomina del Presidente della Repubblica.

Se al Governo è attribuito il compito di individuare i sindacati maggiormente rappresentativi, questi ultimi sono i titolari effettivi del potere di designazione dei membri del CNEL; a ciò si aggiunga che, mentre la legge n. 33/1957 sanciva esplicitamente, all'art. 6, il divieto di mandato imperativo, la l. 936/1986 dispone che i membri del CNEL «possono essere revocati su richiesta delle istituzioni, enti o organizzazioni che li hanno designati». Il potere di nomina e quello di revoca sono, in sostanza, rimessi ai sindacati, in coerenza con la funzione da essi assunta in un particolare momento storico, segnato dalla c.d. politica della concertazione.

I componenti del CNEL durano in carica cinque anni, possono essere riconfermati e sono sottoposti ad un regime di incompatibilità che gli impedisce di essere membri del Parlamento nazionale ed europeo, del Governo, dei Consigli regionali. Il Presidente del CNEL è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione dello stesso Consiglio.

Al Presidente è affidata, in particolare, la convocazione del Consiglio e la indicazione dell'ordine del giorno, nonché il compito di assicurare il buon funzionamento dei lavori dell'organo, dirigendo e moderando la discussione, indicando le votazioni e comunicandone il risultato. La scelta del Presidente, anche alla luce dei delicati compiti che gli sono affidati, non è frutto della volontà della maggioranza dei componenti del collegio; egli piuttosto è collocato in una posizione imparziale

³³ GIOCOLI NACCI, 2002, 67 sospetta di illegittimità la norma dal momento che amplia la portata della disposizione costituzionale che fa riferimento alle categorie produttive, inserendovi anche il *no profit*.

³⁴ C. St., sez. IV, 238/1964 e 197/1975; NICOLAIS, *Nomina dei rappresentanti dei lavoratori in seno al CNEL e rappresentatività delle organizzazioni sindacali*, in *Dir. lavoro*, 1983, 214.

rispetto agli interessi espressi all'interno dell'organo. Ciò non di meno, la sua nomina riveste carattere squisitamente politico, e rientra tra le attribuzioni della maggioranza governativa.

1.3. Le funzioni del CNEL

Se in termini generali il CNEL è considerato organo ausiliario delle Camere e del Governo, le sue funzioni specifiche si traducono nella consulenza, per la materie e secondo le funzioni espressamente attribuite dalla legge, e nel potere di iniziativa legislativa e di collaborazione alla elaborazione della legislazione economica e sociale, sempre nei limiti stabiliti dalla legge.

L'ambito di applicazione e la concreta attuazione delle due prerogative dell'organo sono significativamente diverse. Cominciando dalla funzione consultiva, una prima notazione riguarda la circostanza che mentre l'iniziativa del CNEL, nel procedimento di formazione della legge, è circoscritta, in base all'art. 99 Cost., alla materia economica e sociale, tale limitazione non si rinvia allorché lo stesso art. 99, al 2° co., fa riferimento alla sua attività consultiva.

Nonostante la generica formulazione della disposizione, tuttavia, i regolamenti parlamentari hanno circoscritto la necessità dei pareri del CNEL ai disegni di legge che coinvolgono indirizzi di politica economica, finanziaria e sociale, o comunque rientranti nell'ambito dell'economia e del lavoro (artt. 49 e 98, reg. Senato, 146 reg. Camera)³⁵.

I pareri del CNEL sono configurati dalla legge come facoltativi, non condizionando o vincolando l'attività degli organi ai quali sono diretti, ma limitandosi a fornire elementi di giudizio utili alla decisione. Nell'attività di consulenza nei confronti delle Camere, la facoltatività dei pareri, come sottolineato dalla Corte Costituzionale, si spiega con l'esigenza di non aggravare il procedimento di formazione della legge, al di là di quanto prescritto dalla Costituzione³⁶.

Parimenti va ricordato che tutti i documenti del CNEL inviati al Parlamento sono da considerare "atti parlamentari" a tutti gli effetti. La consulenza nei confronti delle Camere, d'altronde, non è espressione di un vincolo procedurale, in grado di condizionare e rallentare l'attività legislativa, ma dell'ausilio da parte di un organo competente, capace di fornire elementi di giudizio e di facilitare e coadiuvare la fase istruttoria³⁷.

Anche il Governo, come ricordato, prima della presentazione di un disegno di legge alle Camere, oppure prima dell'emanazione di un decreto legge, può richiedere il parere del CNEL. Le stesse Camere potrebbero stabilire che l'adozione dei decreti legislativi sia subordinata alla previa consultazione del CNEL, inserendo tale intervento nei limiti ulteriori previsti dalla delega³⁸.

Un discorso diverso vale per l'iniziativa legislativa, tradizionalmente definita come l'attribuzione più importante, o più qualificante³⁹, del CNEL. Il potere di dare impulso al procedimento di formazione della legge è attribuito dall'art. 71 Cost., oltre che al Parlamento, al Governo ed al popolo, anche agli organi ed enti ai quali sia conferita l'iniziativa dalla Costituzione.

In quest'ultima ipotesi, però, la Costituzione circoscrive la possibilità di attivare il procedimento legislativo solo a determinate materie; se le Camere, il Governo ed il popolo non incontrano restrizioni di competenza, il CNEL, ha invece un sfera di intervento limitata dalla stessa Costituzione⁴⁰. L'iniziativa legislativa del CNEL nella materia economica e sociale, peraltro, non è

³⁵ La richiesta di parere può essere fatta dall'Assemblea e dalle Commissioni in sede legislativa prima che sia chiusa la discussione sulle linee generali, e dalle commissioni in sede referente prima che sia conferito il mandato della relazione per l'Assemblea (art. 146 reg. Camera). Nel Senato qualsiasi senatore, prima della chiusura della discussione generale, può proporre che venga richiesto il parere del CNEL (art. 98, reg. Senato).

³⁶ C. cost. 44/1966. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, 163, sottolinea come «i pareri del CNEL si pongono in posizione accessoria ed eventuale rispetto al procedimento e non ne cambiano la struttura».

³⁷ DELLA MORTE, *La garanzia della funzione consultiva*, Napoli, 2004, 11 ss., definisce la funzione consultiva come attività di ausilio alla decisione ed al suo cambiamento.

³⁸ GIOCOLI NACCI, 2002, 147 ss.

³⁹ CRISAFULLI, PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 625.

⁴⁰ SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa*, cit., 88, diversamente sostiene che il limite di materia sia sancito dalla Costituzione solo per l'elaborazione della legislazione e non per l'iniziativa.

esclusiva, non avendogli la Costituzione riservato la possibilità di attivare la funzione legislativa in questo settore; il potere di iniziativa del CNEL convive così con quello degli altri soggetti a cui è riconosciuto dalla Carta.

Il CNEL, invece, è l'unico organo competente ad intervenire, di propria iniziativa, nei confronti di un disegno di legge all'esame del Parlamento, presentando le osservazioni che ritiene opportune al fine di contribuire alla decisione delle Camere. La possibilità di dialogare direttamente con il Parlamento si ricollega alla previsione dell'art. 99, 3° co., in forza della quale il CNEL contribuisce alla elaborazione della legislazione economica e sociale, svolgendo considerazioni di carattere sia tecnico che politico, utili al fine di assistere il Parlamento.

La materia rimessa all'iniziativa del CNEL è definita, dalla Costituzione, economica e sociale⁴¹. La l. n. 33/1957 conteneva una serie di limitazioni procedurali e sostanziali che di fatto riducevano ulteriormente la possibilità di intervento del CNEL. Da un lato, era prevista la necessità che l'iniziativa legislativa, per essere esercitata, fosse preceduta da una deliberazione del CNEL con un voto favorevole della maggioranza assoluta dei suoi componenti, e successivamente deliberata a maggioranza e con la presenza di almeno due terzi dei componenti; dall'altro lato, venivano sanciti degli ulteriori limiti materiali, escludendo dall'iniziativa legislativa le leggi costituzionali, tributarie, di bilancio, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali. Tali prescrizioni, peraltro, non sono state riprese dalla l. 936/86 che ha così ampliato la possibilità di intervento del CNEL.

Nel quadro di un rafforzamento della posizione istituzionale del CNEL si iscrive la previsione contenuta nella l. 936/86, in forza della quale si attribuisce all'organo una particolare posizione nel confronto e nella concertazione tra parti sociali e potere politico; si attribuisce, ad esempio, al CNEL il potere di designare i rappresentanti delle categorie produttive in alcuni organismi pubblici a carattere nazionale.

La legge n. 936/1986 oggi, inoltre, potenzia il ruolo conoscitivo ed informativo del CNEL, chiamato ad "esaminare in apposite sessioni, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, che il Governo presenta alle Camere rispettivamente ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni", a valutare le politiche comunitarie e la loro attuazione, ad analizzare la congiuntura economica; inoltre, il CNEL svolge apposite sessioni in tema di mercato del lavoro e contrattazione collettiva.

Infine, si istituisce presso il CNEL un archivio dei contratti e degli accordi collettivi, valorizzandone il ruolo di centro di documentazione ed elaborazione sui temi dell'economia e del lavoro⁴².

1.4. I recenti interventi legislativi ed i "nuovi" compiti del CNEL

A partire dal 2007, la legge 936 del 1986 ha subito una serie di modifiche. Gli interventi normativi che si sono susseguiti in questi anni hanno modificato sia le funzioni che la composizione del CNEL. In alcuni casi, infatti, sono stati individuati nuovi compiti per il Consiglio, in altri casi sono state aggiornate alcune attribuzioni, in altri casi vi sono stati interventi di riordino relativamente alla consistenza numerica del CNEL.

In particolare, in attuazione della direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali, il decreto legislativo 9 novembre 2007 n. 206⁴³ ha affidato al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro il compito di esprimere un proprio parere (obbligatorio, ma non

⁴¹ GIOCOLI NACCI, 2002, 203 ss

⁴² GAETA, *Le nuove attribuzioni del CNEL in materia di raccolta di informazioni: rivitalizzazione o eutanasia dell'istituto?*, in *Lavoro* 80, 1988, 331.

⁴³ Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania

vincolante) sulla idoneità delle associazioni professionali che ne facciano richiesta a partecipare alla messa a punto di uno strumento europeo di riconoscimento preventivo di competenze professionali e profili formativi.

Il decreto, al fine di garantire la piena applicazione del diritto di stabilimento - ossia del diritto di ogni cittadino europeo di stabilirsi in qualunque Paese dell'Unione e di esercitarvi l'attività esercitata nel Paese d'origine - ha introdotto nell'ordinamento italiano lo strumento delle cosiddette "piattaforme comuni".

L'art. 26 del citato decreto prevede che nella definizione di tali piattaforme siano coinvolte, con diverse procedure, sia le professioni regolamentate (quelle per il cui esercizio è necessaria l'iscrizione ad albi), sia le associazioni rappresentative sul territorio nazionale delle professioni non regolamentate.

Il comma 3 dell'art. 26 indica in dettaglio i requisiti che le associazioni non regolamentate devono possedere al fine di essere individuate fra i soggetti da coinvolgere.

Il comma 4, infine, stabilisce che l'individuazione di tali associazioni avvenga formalmente con decreto del Ministero della Giustizia, di concerto con il Ministro per le Politiche europee e del Ministro competente per materia, previo parere del CNEL.

L'approvazione della legge n. 4 del 2013, recante "disciplina delle professioni non regolamentate", ha determinato di fatto il superamento dell'iter sopra richiamato.

La legge 4 marzo 2009, n. 15⁴⁴ ha disposto (con l'art. 9) l'introduzione dell'art. 10-bis nella legge n. 936 del 1986, che assegna al CNEL il compito di redigere una relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini; di raccogliere e aggiornare l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico, con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello, predisponendo una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale; di promuovere e organizzare lo svolgimento di una conferenza annuale sull'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche, con la partecipazione di rappresentanti delle categorie economiche e sociali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di studiosi qualificati e di organi di informazione, per la discussione e il confronto sull'andamento dei servizi delle pubbliche amministrazioni e sui problemi emergenti.

La legge 7 aprile 2011, n. 39⁴⁵ ha invece disposto (con l'art. 7, comma 2) la modifica dell'art. 10, comma 1, lettera b) della legge 936, assegnando al CNEL il compito di esaminare, in apposite sessioni, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza che il Governo presenta alle Camere rispettivamente ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni

Il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138⁴⁶, convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148⁴⁷, ha disposto, con l'art. 17, comma 1, lettera a), la modifica dell'art. 2, con l'art. 17, comma 1, lettera b), la modifica dell'art. 14; con l'art. 17, comma 2, l'abrogazione dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 15 della legge n.936 del 1986.

Le suddette variazioni e abrogazioni hanno interessato la composizione numerica del Consiglio (con una riduzione da 121 a 70 componenti), la composizione e le attribuzioni dell'Ufficio di Presidenza, le maggioranze richieste per l'approvazione delle pronunce del CNEL (eliminando la richiesta di unanimità per ogni deliberazione e sostituendola con una maggioranza assoluta dei componenti

⁴⁴ Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.

⁴⁵ Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

⁴⁶ Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

⁴⁷ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

l'Assemblea del Consiglio), il numero e la composizione delle singole Commissioni (ridotte a quattro).

Successivamente, il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201⁴⁸, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214⁴⁹, ha disposto (con l'art. 23, comma 8, lettera a), b) e c)) la modifica degli artt. 2, 3 e 3, comma 2, 4 e la soppressione dell'art. 4, comma 10, della anzidetta legge n. 936, determinando l'attuale composizione ed organizzazione interna del Consiglio. Ne è derivata, in particolare, una ulteriore riduzione del numero dei Consiglieri, scesi a 64.

Il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95⁵⁰, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135⁵¹ ha poi disposto (con l'art. 9, comma 7-ter) la modifica dell'art. 22, comma 2, della legge n. 936, stabilendo che per il Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro le attribuzioni che il decreto 165/2001 demanda agli organi di Governo sono di competenza del Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e le attribuzioni che il decreto 165/2001 demanda ai dirigenti preposti ad uffici dirigenziali di livello generale sono di competenza del Segretario Generale del Consiglio medesimo.

Infine, la legge 24 dicembre 2012, n. 234⁵², all'art 28, ha previsto che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei assicuri il più ampio coinvolgimento delle parti sociali e delle categorie produttive nella fase di formazione della posizione italiana su iniziative dell'Unione europea.

A questo scopo il Comitato tecnico di valutazione nonché le amministrazioni interessate possono svolgere, anche mediante il ricorso a strumenti telematici, consultazioni delle parti sociali e delle categorie produttive.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmette al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) i progetti e gli atti di cui all'articolo 6 della medesima legge n. 234, riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale, disponendo che il CNEL può far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni, ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 e che a tale fine il CNEL può istituire, secondo le norme del proprio ordinamento, uno o più comitati per l'esame degli atti dell'Unione europea.

Inoltre, al fine di assicurare un più ampio coinvolgimento delle parti sociali e delle categorie produttive, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei organizza, in collaborazione con il CNEL, apposite sessioni di studio ai cui lavori possono essere invitati anche le associazioni nazionali dei comuni, delle province e delle comunità montane e ogni altro soggetto interessato.

⁴⁸ Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici

⁴⁹ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici

⁵⁰ Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario)

⁵¹ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini

⁵² "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

Per la riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)

Schema di lavoro (aggiornato sulla base del dibattito assembleare del 5 marzo 2014)

L'estensione di uno schema legislativo nelle forme necessarie al procedimento parlamentare rappresenta un compito agevole nel caso in cui sia chiara la strategia parlamentare da seguire, e se è definita e condivisa la struttura logico-giuridica del disegno da porre all'esame.

1. Le proposte legislative e modalità

La presentazione delle proposte di riforma del Cnel deve tener conto del contesto. In particolare andranno considerate:

- le proposte parlamentari in argomento, alcune già presentate, altre possibili;
- le iniziative del governo, di recente annunciate;
- una possibile proposta di autoriforma dell'Assemblea.

A seconda del tenore di queste iniziative, se orientate non alla cancellazione ma alla riforma del Cnel dovrà valutarsi come eventualmente presentare le proposte: come disegni di legge autonomi oppure come emendamenti a disegni altrui.

Sulle nostre scelte incideranno evidentemente le posizioni delle Parti rappresentate nel Consiglio, la possibilità e i modi con cui queste vorranno sostenere o integrare le nostre proposte.

Le posizioni delle parti sono tanto più decisive nel presente momento in cui si prospettano iniziative di riforma riguardanti aspetti fondamentali del nostro assetto costituzionale, compreso lo stesso Cnel.

Comunque è da escludersi che le proposte dell'Assemblea possano essere presentate con tecniche anonime e/o lobbistiche (tramite parlamentari “amici”). Ne uscirebbe gravemente condizionata l'autonomia e la serietà dell'Istituzione.

2. I tempi:

Preliminarmente è importante esaminare i possibili scenari temporali, ricordando che l'attuale legge di ordinamento speciale (Legge 30 dicembre 1986 n. 936) ebbe una gestazione parlamentare di circa 3 anni, mentre le più significative modifiche introdotte di recente sono state approvate con Decreti legge, reiterati con modifiche, nell'arco di 6 mesi (2011).

Ove si accedesse a proposte di modifica costituzionale (revisione dell'art. 99) - come fu proposto nel 1997-1998 con la Commissione Bicamerale e come è intenzionato a fare l'attuale governo - i tempi difficilmente sarebbero inferiori a 2 anni e, in assenza di maggioranze di cui all'art. 138 della Costituzione, l'approvazione parlamentare sarebbe soggetta a referendum popolare confermativo.

Inoltre, sempre nel caso di ipotesi di revisione costituzionale, si dovrà valutare se la modifica dell'art. 99 sia trattata con provvedimento *ad hoc* o nell'ambito di riforme più ampie (per esempio del Senato).

3. Struttura logico-giuridica dell'articolato:

Fatte queste precisazioni si può passare a definire uno schema logico, secondo ambiti omogenei per contenuto, che potrebbe guidare la materiale stesura di un eventuale testo legislativo.

Il Documento discusso dall'Assemblea – su proposta del Cons. Treu – e approvato dal Consiglio di Presidenza a larghissima maggioranza, agevola solo in parte questo compito. Nè aiutano in tale direzione i pur apprezzabili sforzi di riflessione e proposta elaborati negli anni recenti in altre autorevoli sedi come Astrid, Italia Decide, o anche l'Associazione art. 99.

Tale Documento, infatti, si focalizza su alcuni fondamentali profili che riguardano l'implementazione e l'aggiornamento delle funzioni del Cnel, anche sulla base delle esperienze di attività condotte negli ultimi vent'anni, attraverso numerose Consiliature e Presidenze, nonché con diversi Parlamenti e Governi. Lascia da parte la trattazione approfondita di altri aspetti fondamentali quali la composizione del Consiglio, la sua autonomia organizzativa e amministrativa, la stessa *governance*.

Tenendo conto di questi profili, sembrano necessari interventi di aggiornamento legislativo, alla luce delle esperienze trascorse, e di alcune ambiguità introdotte dalle norme sulla finanza pubblica che sembrano coinvolgere per molti aspetti anche il Consiglio, nonché di distorsioni ordinamentali determinatesi nell'assetto del Segretariato rispetto alle sue funzioni proprie.

Alla luce delle considerazioni appena formulate si possono meglio delineare i capitoli tematici da considerare, seguendo la griglia qui precisata:

4. Rappresentanze e Composizione del Consiglio

Come è noto da tempo vi è un dibattito politico sul modello di rappresentanza costituito presso il Cnel. I critici di questo modello sono animati da idee spesso assai variegata e, altrettanto spesso, non sono in grado di indicare con chiarezza quali "altri" soggetti potrebbero essere chiamati ad essere presenti al Cnel. Il modello del CESE di Francia (cresciuto per implementazione progressiva, fino ad arrivare oggi a circa 230 Consiglieri) non sembra proponibile nel contesto italiano piuttosto proiettato verso il contenimento quantitativo della rappresentanza politica e sociale.

I problemi sono divenuti più acuti per effetto di ben 4 sentenze del TAR Lazio, relative a ricorsi di varie Categorie contro le modalità e i criteri di assegnazione di seggi nel Consiglio formulata dal Governo nel gennaio 2012.

L'Accordo sottoscritto nel gennaio 2014 fra le principali Forze del lavoro e dell'impresa costituisce ormai un punto fondamentale nelle modalità di misurazione della rappresentatività, peraltro solo per i soggetti sindacali. Nel quadro di una riforma del Cnel è in ogni caso necessario stabilire – ogni volta che termina la Consiliatura e si deve nominare la nuova - uno specifico procedimento per la misurazione della rappresentatività di tutte le Organizzazioni, come è stato fino al 2010, con una riduzione pressoché completa del contenzioso.

La drastica diminuzione del numero dei Consiglieri (da 120 a 64) operata alla fine del 2011, peraltro mal si concilia con il contemporaneo giusto richiamo al pluralismo della rappresentanza che è stato introdotto nella novella legislativa.

Occorre inoltre considerare come vi sia, nella società, una vasta area di soggetti associativi di qualche rappresentatività in diversi settori. Una vasta area che chiede di essere considerata e di cui il Cnel non può non tenere conto.

Il tema è aperto nel dibattito politico e sociale da molti anni, e riveste evidente delicatezza in quanto è decisivo per l'identità stessa del Cnel. Pertanto va approfondito non solo al nostro interno, ma

sulla base di un confronto adeguato con tutte le principali Organizzazioni e categorie produttive che costituiscono espressione del pluralismo sociale su cui si fonda il Consiglio. L'impianto dell'art 99 resta fondamentale secondo le delibere della nostra Assemblea, ma deve essere aggiornato sulla base delle nuove conformazioni del mondo del lavoro e della produzione.

Una proposta discussa anche nella nostra Assemblea è di estendere e rafforzare la rappresentanza istituzionale ai vari soggetti rappresentativi del pluralismo sociale solo in parte ora presenti: al mondo delle professioni e del lavoro autonomo, alle realtà del terzo settore da considerare più attentamente, alle espressioni della cultura (ad esempio le Università).

In tale caso occorrerebbe ridefinire i criteri (quantitativi e qualitativi) di accertamento e di selezione delle diverse rappresentanze. Inoltre l'eventuale allargamento delle rappresentanze dovrà contemperarsi con la esigenza di contenere o di ridurre il numero dei rappresentanti presenti nel Consiglio.

Una ipotesi diversa, che non modifica l'attuale assetto quantitativo del Consiglio, è quella per cui altri soggetti del pluralismo sociale e categorie produttive meritevoli di considerazione siano chiamati a partecipare alle attività del Consiglio nelle modalità e nelle materie stabilite dai regolamenti dello stesso Consiglio.

Anche in questa ipotesi è necessario ridefinire i criteri di selezione dei soggetti chiamati a partecipare alle attività consiliari

5. Presidenza

Il tema non è stato trattato nel precedente dibattito assembleare. In proposito sembrano mature le condizioni per una riflessione sulla natura della Presidenza, ovvero se debba trattarsi di un profilo nominato al di fuori dell'Assemblea, oppure – in analogia con il CESE europeo e tanti altri CES nel mondo – non vada piuttosto considerato il Presidente come il *Chairman* dell'Assemblea, e quindi come una figura che sia espressione della stessa Assemblea; che abbia il gradimento preventivo di una maggioranza qualificata della stessa Assemblea, seppure poi nominata con DPR.

Questa ipotesi è stata ampiamente sostenuta nelle nostre ultime discussioni e sembra anche più aderente allo stesso dettato costituzionale che fa principalmente del Cnel il luogo della rappresentanza delle Categorie produttive. In tal senso la centralità dell'Assemblea sarebbe ancora più evidente e legittimata.

6. Nuove funzioni del CNEL

Su questo punto, che è il cuore di una azione riformatrice tesa a rendere il Cnel più efficace, ben si sofferma il documento approvato dall'Assemblea e dal Consiglio di Presidenza. I punti essenziali possono essere così riepilogati:

- sviluppo delle capacità di lavoro istruttorio e preparatorio dei processi concertativi autonomi fra le Parti sociali e i Governi centrali e regionali (*costruzione di analisi condivise e di dati informativi comuni sui principali problemi da affrontare*);
- definizione tra Governo/Parlamento e Cnel di un programma annuale/pluriennale di priorità, al fine di concentrare l'attività del Consiglio sui temi dell'agenda di Governo e/o delle Commissioni parlamentari;
- pareri obbligatori, ma non vincolanti, per le riforme più importanti nel campo economico e sociale (come il CESE europeo), con obbligo di risposta motivata da parte dell'Istituzione competente;

- **potenziamento dell’iniziativa legislativa del Consiglio** non solo con ddl, ma anche con emendamenti qualificati a leggi esistenti e/o in formazione;
- **maggiore impegno del Cnel sui temi dell’Unione europea**, in collegamento con il CESE (Comitato economico e sociale europeo) con l’obiettivo di rafforzare il modello di *governance* partecipativa della stessa Unione;
- attribuzione di **compiti di valutazione (*ex ante ed ex post*) delle principali politiche pubbliche**, anche raccogliendo e valorizzando le analisi e le valutazioni realizzate da altri soggetti (Istituzioni, Centri di studio e di ricerca, Università), per offrire al Governo e al Parlamento un quadro ragionato di valutazioni e promuovere occasioni sistematiche di confronto;
- **potenziamento dell’Archivio della contrattazione collettiva**, a livello **decentrato e nazionale**;
- **svolgimento delle attività di certificazione della rappresentatività delle Parti sociali, in attuazione dell’Accordo del gennaio 2014.**

Tali punti andranno rafforzati e ridefiniti alla luce delle funzioni che saranno attribuite al nuovo Senato.

Qualora la riforma caratterizzasse - come sembra - il nuovo Senato, quale camera delle autonomie, risulterebbe confermato e anzi enfatizzato il carattere del Cnel come luogo della rappresentanze sociali. E le funzioni sopra indicate andrebbero di conseguenza riorientate, differenziando quelle esercitabili nei confronti della Camera dei deputati e delle sue attività legislative da quelle di interlocuzione e sostegno rispetto al Senato delle autonomie, da quelle di analisi, documentazione e valutazione delle politiche pubbliche che sono al servizio di tutta la realtà politica e sociale del Paese.

7. Autonomia organizzativa e autonomia amministrativa

Si tratta di aspetti non trattati nel documento di riforma approvato dall’Assemblea, ma comunque oggetto di numerosi confronti e discussioni del Consiglio. Anche su questi delicati temi sono necessari aggiustamenti normativi. Si ritiene che essi debbano andare nella direzione di rafforzare l’autonomia dell’Istituzione, ma limitati a punti specifici (Regolamenti interni aggiornati e più articolati, per coprire troppi vuoti lasciati alla prassi) oppure di carattere più ampio e rivolti a garantire il potere del Cnel di autodeterminare i tratti fondamentali della propria struttura e organizzazione interna. Inoltre appare urgente aggiornare e potenziare la capacità di comunicazione, di trasparenza e di autocontrollo del Cnel.

8. Ridefinizione del Segretariato generale e valorizzazione della struttura professionale

Anche in questo caso il documento approvato dall’Assemblea non offre indicazioni analitiche. Tuttavia è forte all’interno e all’esterno l’opinione che il Cnel debba poter svolgere direttamente una parte più consistente della propria attività, con l’apporto dei Consiglieri, ma, soprattutto, con il contributo di una struttura professionale di supporto al Consiglio, meno orientata a compiti amministrativi e più idonea a funzioni di studio, elaborazione e valutazione.

Negli ultimi anni la struttura interna ha accresciuto il suo profilo burocratico fino a determinare rigidità che talora rallentano o impediscono l’attività del Consiglio stesso.

In tale prospettiva anche la scelta del vertice del Segretariato generale dovrà essere ripensata, con profili da nominarsi con il gradimento del Consiglio, così come avviene in tutti gli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale. Così pure le funzioni dei Referendari (dirigenti)

dovrebbero essere restituite al loro alveo originario di esperti-coordinatori di processi di lavoro intellettuale operanti in supporto diretto alle iniziative del Consiglio.

L'AZIONE AMMINISTRATIVO-GESTIONALE DEL CNEL

(triennio 2011 / 2014)

I "NUMERI" IN ESTREMA SINTESI :

- a) a differenza di quanto accaduto fra il 1958 e il 2010, fra il 2011 e il 2014 vengono ***complessivamente restituiti all'Erario oltre 27 milioni di euro (a fronte dei 78 ricevuti, cioè il 35% circa)***, con motivazioni in parte già esplicitate dal Presidente del CNEL nelle sue note del 24 maggio 2012 (allegato 1) e del 20 gennaio 2014 (allegato 2);
- b) ***la spesa complessiva annua media si è ridotta da circa 18,2 Meuro nel triennio 2008/2010 a circa 12,7 Meuro nel triennio 2011/2013***, mentre la quantità di atti trasmessi dal CNEL al Governo e al Parlamento ("proposte di legge" ovvero "documenti di osservazioni e proposte") è rimasta sostanzialmente invariata (2 + 34 nel triennio 2008/2010; 3 + 30 nel triennio 2011/2013);
- c) ***gli uffici del Segretariato generale sono riusciti, dal 2011 in poi, a produrre "in house" tre diversi Notiziari telematici*** (uno relativo all' "***Archivio nazionale dei contratti***", un altro relativo al "***Mercato del lavoro***" ed un altro ancora relativo a "***Prospettive e congiuntura dell'economia italiana***"), editi a cadenza periodica (trimestrale/semestrale), inviati gratuitamente a 2.000 utenti iscritti ad una apposita *mailing-list* e pubblicati sul sito *web* istituzionale ("Notiziari" che hanno riscosso una vasta eco fra gli addetti ai lavori, con una media di oltre 600.000 accessi/anno, pari al 64% degli accessi complessivi al sito *web* istituzionale).

I 12 PRINCIPALI INTERVENTI REALIZZATI:

1. Gestione delle risorse umane e finanziarie del CNEL razionalizzata e standardizzata, riconducendola nell'ambito dei sistemi informativi relativi al bilancio dello Stato (SICOGE/SIRGS) e al personale della pubblica amministrazione centrale (NOIPA).
2. Sistemi automatizzati di controllo degli accessi e di rilevazione delle presenze implementati anche presso il CNEL.
3. Contratti molto innovativi per la gestione del servizio *automotive* (oltre alla riduzione quantitativa dell'autoparco da 5 a 2 automezzi) e per il servizio di telefonia fisso/mobile, *contratti che, qualora replicati nell'intera P.A., consentirebbero risparmi complessivi dell'ordine di miliardi di euro ogni anno.*
4. Eliminato completamente il supporto cartaceo nelle comunicazioni interne al Segretariato generale, sfruttando esclusivamente la posta elettronica istituzionale.
5. Accordo trilaterale con l'Agenzia del Demanio e con l'Agenzia ENEA per sviluppare e testare presso la sede del CNEL ("Villa Lubin") le più avanzate tecnologie di efficientamento energetico, successivamente replicabili su tutti i "Palazzi" istituzionali.
6. Sistema negoziale pienamente conforme al Codice dei contratti pubblici, soprattutto per quanto concerne le procedure acquisitive cc.dd. "sotto-soglia".
7. Recepita anche presso il CNEL la cultura degli "accordi inter-istituzionali", che consentono all'intera P.A. di conseguire le massime sinergie gestionali in termini di impiego delle risorse professionali e finanziarie (stipulati protocolli d'intesa con ISTAT, ISFOL, ARAN, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, CNR ed ENEA - *dal primo di essi, a mero titolo paradigmatico, è scaturito l'ormai famoso indice "BES", per misurare lo stato di salute del Paese oltre i consolidati indicatori econometrici.*
8. Accordo di collaborazione tecnico-informatica con la Corte dei conti, sotto l'egida dell'Agenzia per l'Italia Digitale, per la razionalizzazione e la condivisione dei rispettivi sistemi informativi, intervenendo anche sulle strutture di erogazione dei servizi (*si tratta del primo caso in Italia di "clouding pubblico" fra pubbliche amministrazioni centrali*).
9. Accordo di collaborazione tecnico-informatica con ARAN e Ministero del lavoro e delle politiche sociali per una gestione integrata dell'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, anche di secondo livello, in tutti i settori, pubblici e privati.
10. Intera attività amministrativo-gestionale del CNEL completamente adeguata alle disposizioni in materia di pubblicità e trasparenza (*la sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale del CNEL risulta fra le più analitiche in assoluto nel panorama nazionale*).
11. Sistemi di negoziazione telematica su piattaforma CONSIP adottati quale canale ordinario di acquisizione delle forniture e dei servizi, anche oltre le categorie merceologiche espressamente previste.
12. Avviata - d'intesa con l'Agenzia per l'Italia Digitale e con l'Istituto Poligrafico dello Stato - la realizzazione di una tessera personale di riconoscimento in versione elettronica (c.d. "mod. ATe") per tutto il personale del CNEL (4 funzioni in un documento digitale unico: carta d'identità elettronica, carta nazionale dei servizi, certificato di firma digitale e *badge* di accesso alla sede lavorativa).



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Il Presidente

CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA E LAVORO



0002934-6.2. -24/05/2012-CNEL-PR-P

Caro Presidente,

il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, che mi onoro di presiedere, gode di un bilancio autonomo, annualmente "alimentato" con uno stanziamento di spesa appostato sullo specifico capitolo del bilancio dello Stato (stato di previsione della spesa relativo al Ministero dell'economia e delle finanze).

Nel conto consuntivo relativo al 2011, si è determinato un avanzo di amministrazione in ragione di una nuova gestione amministrativo-contabile del Segretariato generale, che ha consentito di assicurare gli stessi livelli di servizio precedentemente erogati (in qualche caso anche migliori) con una cospicua razionalizzazione dei relativi contratti di servizi e forniture e della riduzione del numero dei Consiglieri del CNEL (da 121 a 64) a partire dallo scorso febbraio.

Tutto ciò premesso, con una sensibilità istituzionale a mio avviso rara, cosciente degli sforzi che il Paese sta compiendo per riparare alla difficile situazione economica, sono lieto di comunicarLe che l'Assemblea del CNEL, nella recente seduta del 17 maggio scorso, ha deliberato la restituzione al bilancio dello Stato dell'importo di Euro 3.500.00,00 (pari ad oltre il 12% del proprio bilancio complessivo), quale segno tangibile della partecipazione dell'Organo "rappresentativo degli interessi" alle vicende che in questi giorni stanno colpendo duramente le classi sociali meno abbienti.

Auspico vivamente, Sig. Presidente, che anche tale gesto emblematico possa contribuire allo sviluppo di una nuova coscienza civica nel Paese, magari innescando virtuosi percorsi di "auto spending review" presso tutte le Pubbliche Amministrazioni.

Con i migliori saluti, tuo

Antonio MARZANO
Antonio MARZANO

Sen. Prof. Mario MONTI
Presidente del Consiglio
Palazzo Chigi
ROMA



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Il Presidente

Consiglio Nazionale Economia e Lavoro



240-6.2-20/01/2014-CNEL-PR-P

Al Ministro dell'Economia e delle Finanze
Dott. Fabrizio Saccomanni
Via XX Settembre, 97
00187 Roma

Caro Ministro,

a partire dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, e ancor più dopo l'entrata in vigore del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (recante "disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento"), il CNEL ha rilevato, come più volte lo scrivente ha avuto modo di comunicare, una particolare complessità nello sviluppare iniziative coerenti con il proprio mandato costituzionale e con le nuove disposizioni legislative orientate alla razionalizzazione, riqualificazione e riduzione della spesa del complesso delle Pubbliche Amministrazioni (riduzione delle consulenze, degli affidamenti per studi e ricerche, e così via).

Il CNEL, comunque, malgrado le difficoltà già richiamate, ha proceduto all'adeguamento della propria struttura interna in coerenza con le nuove disposizioni normative, senza mai venir meno ai propri più essenziali compiti istituzionali.

Solo a titolo di esempio, ricordo che il CNEL ha di recente espresso alcuni pareri previsti *ex lege* ed ha altresì realizzato l'annuale Rapporto sul mercato del lavoro, la Relazione sullo stato dei servizi della PA, così come previsto dalla legge 15 del 2009 (cd Legge Brunetta), ha condotto, d'intesa con l'Istat, l'iniziativa sugli indicatori integrativi del Pil che ha portato alla presentazione del I Rapporto BES, oggi in corso di aggiornamento. Vi sono state poi le proposte in materia di pagamenti della PA, di riforma del codice tributario, di immigrazione, di possibili azioni di contrasto alla criminalità economica. A tutte queste rilevanti attività sono in procinto di aggiungersi una serie di ulteriori iniziative da sviluppare attraverso il nuovo canale delle intese interistituzionali con ISTAT, CNR, ISFOL, ENEA, Scuola Superiore Sant'Anna, Dipartimento per la Coesione territoriale, Ministero del Lavoro, solo per citarne alcuni.

Dopo una prima fase di raccordo normativo, dunque, che ha evidentemente ridotto i margini di attività del Consiglio, è presumibile che a partire dal nuovo anno si potranno cogliere gli effetti positivi del nuovo "*modus operandi*", colmando i ritardi accumulati e contribuendo ad un disegno riformatore che si rifletta utilmente sul superamento della crisi economica e sociale. In tale direzione vanno infatti alcuni obiettivi immediati, direttamente collegati ai suddetti accordi. Coerentemente con quanto richiamato, il Consiglio intende approfondire e fornire indicazioni in merito alla possibilità di certificare dinamicamente le rappresentanze degli attori sociali al fine di assicurare interlocutori certi nel dialogo fra Parlamento, Governo e Parti sociali; fluidificare l'accesso delle imprese a qualificate fonti per l'innovazione ed il riposizionamento sui mercati (incrocio tra il patrimonio di innovazione del CNR e la domanda delle imprese e dei territori); rendere fruibili le esperienze di relazioni industriali volte ad incrementare produttività e trattamenti salariali (banca dati della contrattazione decentrata).

Per effetto dei ricordati provvedimenti e dei conseguenti processi regolatori si è determinato, nel corso dell'esercizio 2012, un rilevante avanzo di amministrazione che, sulla base di una decisione del Consiglio, è stato reso esplicito e che viene restituito al bilancio dello Stato, confermando, ancora una volta, l'oculata e attenta politica di spesa da parte del CNEL.

Tenuto conto, peraltro, della *mission* istituzionale che la Carta costituzionale affida a questo Organo, sarebbe auspicabile, nonché particolarmente utile, che l'importo di euro 4.532.042,22 che viene restituito all'Erario venisse specificamente destinato al finanziamento di un progetto - nell'ambito ad esempio delle varie iniziative collegate al semestre di Presidenza italiana del Consiglio U.E. - che possa agevolare l'accesso dei giovani laureati al mondo del lavoro nella dimensione europea.

Con i miglioramenti,


Antonio Marzano

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

ANNI	RISORSE FINANZIARIE (dati espressi in milioni di euro)			RISORSE PROFESSIONALI		PRODOTTI		
	STANZIAMENTI RICEVUTI DAL BILANCIO DELLO STATO	TOTALE DELLE SPESE EFFETTUATE	RESTITUZIONI AL CONTO GENERALE DELL'ENTRATA	CONSIGLIERI	DIPENDENTI	DOCUMENTI DI OO.PP.	DISEGNI DI LEGGE	NOTIZIARI PERIODICI "IN HOUSE "
2008	18,2	18,2	-	121	93	13	2	-
2009	17,4	18,9	-	121	94	9	-	-
2010	18,2	17,5	-	121	96	12	-	-
2011	20,1	15,4	0,9	121	93	15	1	2
2012	19,3	10,1	3,5	65	92	8	-	2
2013	19,1	12,5	4,5 + 18,3	65	91	7	3	3
Totale				27,2				