



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 APRILE 2017

Riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

ONOREVOLI SENATORI. - Si illustra, di seguito, il presente disegno di legge.

1. Sintesi del quadro normativo di riferimento del CNEL

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) è previsto dall'articolo 99 della Costituzione:

«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 5 gennaio 1957, n. 33. La composizione e le attribuzioni sono disciplinate dalla legge 30 dicembre 1986, n. 936.

Il decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, ha modificato composizione e compiti del CNEL sia riducendo il numero dei suoi componenti, in funzione di una riduzione dei costi degli organi istituzionali, sia modificando le procedure di funzionamento.

Il CNEL è oggi composto da sessantaquattro consiglieri. È stato questo l'unico caso, con la riduzione del numero dei componenti del Consiglio da 121 a 64, di «taglio dei costi della politica» riferito a un organo

di rilevanza costituzionale. In dettaglio, il Consiglio è attualmente 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 cinque anni e possono essere riconfermati.

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 e 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 e la banca dati sul mercato del lavoro.

Alcune previsioni di legge assegnano al CNEL ruoli specifici. Ci si riferisce, ad esempio, all'ONC (organismo nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione degli immigrati, di cui all'articolo 42, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998), il cui lavoro costituisce da tempo un riferimento ineludibile per il settore e alla 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 prevista dalla legge n. 15 del 2009.

3. Situazione istituzionale

Già nel 1997 la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole Massimo D'Alema) propose la soppressione del CNEL allora presieduto dal professore Giuseppe De Rita.

Successivamente il Governo Letta ha istituito la Commissione per le riforme costituzionali presieduta dal Ministro per le riforme dell'epoca, senatore Gaetano Quagliariello. Nella relazione finale della Commissione presentata in bozza il 17 settembre 2013 si legge che sul «CNEL la Commissione ha condiviso una valutazione negativa della sua attuale configurazione. Per alcuni il CNEL dovrebbe essere oggetto di un'ampia

riforma, per altri dovrebbe invece essere soppresso».

Successivamente il Governo Renzi ha esplicitato la sua posizione in merito al CNEL.

Infatti il disegno di legge costituzionale che prevedeva la soppressione del CNEL è stato presentato dal Governo l'8 aprile 2014. Al termine di un *iter* piuttosto travagliato, il testo è stato approvato dal Senato della Repubblica, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta del 20 gennaio 2016; anche la Camera dei deputati lo ha approvato, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta del 12 aprile 2016.

Al termine dell'*iter*, quindi, la legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione» è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016.

A fine luglio 2015 si è conclusa la IX consiliatura e l'allora Presidente del CNEL, professore Antonio Marzano si è dimesso. A partire da questa data il CNEL è entrato in regime di *prorogatio*. Il Governo non ha avviato la procedura per la nomina del nuovo Consiglio, secondo l'articolo 4 della legge 30 dicembre 1986, n. 936.

Nel settembre 2015 il vicepresidente Salvatore Bosco ha assunto la presidenza del CNEL in veste di facente funzione. Per circa un anno il Presidente Bosco ha mantenuto la piena attività del Consiglio, convocando l'Assemblea con cadenza mensile. Molte sedute d'Assemblea, però, non hanno avuto luogo per mancanza del numero legale. Alla fine di luglio 2016, dopo le dimissioni del Presidente Bosco, ha assunto la presidenza del CNEL in veste di facente funzione il vicepresidente Delio Napoleone che ha continuato a riunire l'Assemblea con ca-

denza mensile fino a giungere alla data di celebrazione del *referendum* costituzionale confermativo.

Come noto, la celebrazione del *referendum* popolare, a larga maggioranza, ha avuto esito non confermativo.

Con questo evento è venuta, perciò, a cadere una condizione istituzionale di estrema provvisorietà. Il Presidente Napoleone perciò, pur operando in regime di *prorogatio*, e svolgendo la propria attività nei ragionevoli limiti abitualmente praticati in tutti i consimili casi (parere dell'Avvocato generale dello Stato del 31 luglio 2015), ha comunque riavviato il lavoro dell'organo e posto in essere le premesse per una sua piena ed efficiente attività.

L'attuale assetto giuridico-istituzionale del CNEL appare, tuttavia, limitato dal regime di *prorogatio*, intervenuto, come accennato, a seguito della fine naturale della IX consiliatura (fine luglio 2015).

Si deve tener conto, altresì, della persistenza dei vincoli di spesa introdotti dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, (legge di stabilità 2015) che con l'articolo 1, comma 289, ha previsto che: «L'espletamento (...) di qualsiasi attività istruttoria finalizzata alle deliberazioni del [CNEL] non può comportare oneri a carico della finanza pubblica ad alcun titolo» e con l'articolo 1, comma 290, ha abrogato l'articolo 9 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, che prevedeva l'indennità e i rimborsi delle spese del Presidente e dei consiglieri del CNEL.

A ciò è doveroso aggiungere che nel corso degli ultimi anni l'attività del CNEL si è svolta in un'ottica di rilevante contenimento dei costi. Il CNEL, infatti, ha restituito in conto entrate al bilancio dello Stato risorse finanziarie per 8 milioni di euro negli anni 2012/2013, per più di 19 milioni di euro nel 2014, per più di 4 milioni nel 2015 e per quasi 5 milioni nel 2016 per un ammontare totale negli ultimi 5 anni di circa 37 milioni di euro a fronte di uno stan-

ziamento per l'anno 2017 di poco superiore ai 7 milioni di euro.

Nel quadro attuale la condizione del CNEL ha, perciò, necessità di una significativa azione di rilancio coordinata con il Parlamento e il Governo, volta ad aggiornare la *governance*, la composizione e la *mission*.

Del resto, tutti i maggiori Paesi dell'Unione europea (ad eccezione della Germania ove vige un'economia sociale di mercato) sono provvisti di un «CNEL». La stessa Unione europea prevede il CESE (Comitato economico e sociale europeo), che rappresenta gli interessi variegati della società civile ed è chiamato a esprimere il proprio parere consultivo su tutti gli atti legislativi adottati dalle istituzioni dell'Unione nell'attuazione delle politiche che incidono su tali interessi e, parimenti, «dialoga» costantemente con i consigli nazionali.

È giunto, allora, il momento che il Governo e le istituzioni tutte, a seguito dell'esito del *referendum*, valorizzino il ruolo del CNEL che, lungi dall'essere, come purtroppo più volte apostrofato, un «ente inutile», è stato semplicemente un organo non pienamente utilizzato e il cui quadro normativo, non aggiornato da più di trenta anni, non è più in linea con la mutata cornice socio-economica post-globalizzazione, e richiede, quindi, un'urgente legge di riforma.

In tale prospettiva appare necessario, ora più che mai, portare avanti un processo di riforma organica dell'istituzione affinché il CNEL torni a ricoprire il suo ruolo di sede istituzionale di rappresentanza delle parti sociali, di contesto naturale in cui esprimere pareri e promuovere iniziative legislative per la riforma del Paese, adottando una nuova struttura, più efficace, più attiva, idonea ad incastonarlo nella dimensione della società attuale.

L'Italia ha bisogno, soprattutto in questo periodo di congiuntura economica negativa, di una sede istituzionale nella quale i grossi temi dell'economia, del lavoro e del *welfare* possano essere analizzati ed eventualmente

condivisi, in serenità e in tempi diversi dalle trattative contrattuali.

Tutto ciò nella piena consapevolezza che il CNEL non potrà mettere in atto una attività di concertazione o confronto diretto tra Governo e parti sociali in una vera e propria trattativa. Si candida, invece, a essere luogo della ricerca di una posizione condivisa 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 del dialogo sociale nazionale bilaterale, con la rappresentazione al potere politico delle soluzioni condivise.

Discende da tali esigenze la volontà, da parte dell'Assemblea del CNEL, di avanzare, con un'autonoma iniziativa legislativa - prevista dall'articolo 99 della Costituzione - una proposta di autoriforma volta a contribuire a una maggiore efficienza dell'organo, in un'ottica di rilancio dell'economia del Paese e al fine di meglio caratterizzare il ruolo del CNEL come fondamentale strumento delle parti sociali nel quadro istituzionale.

Le proposte di riforma contenute nel presente disegno di legge consentono, tra l'altro, di meglio inserire il CNEL nel nuovo processo di *governance* economica dell'Unione europea che, sin dal documento della Commissione europea del 12 gennaio 2011, ha auspicato che al processo di costruzione dei programmi nazionali partecipino i «soggetti politici (parlamenti nazionali, autorità regionali e locali), le parti sociali e altre parti interessate». Le proposte di modifica, quindi, puntano a introdurre alcune altre modificazioni che rendono più efficace il ruolo del CNEL.

* * *

Le modifiche proposte all'articolo 2 della legge n. 936 del 1986 sono tese a garantire il più ampio pluralismo nella composizione, includendo anche rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI e della Conferenza delle regioni e

delle provincie autonome, con conferma dell'attuale numero di consiglieri e la presenza di tutte le attuali rappresentanze.

La nuova procedura di nomina dei componenti e dei rappresentanti, prevista nei proposti articolo 3 e articolo 4, è in un'ottica di snellimento e celerità delle procedure nonché pienamente in linea con il quadro di riferimento europeo (CESE).

Si prevede poi la modifica dell'articolo 5, concernente la nomina del Presidente del CNEL, e la modifica dell'articolo 7 della vigente legge, pur confermando la durata in carica dei componenti il Consiglio in cinque anni.

Di grande rilevanza è la modifica delle attribuzioni di cui all'articolo 10 che vede aggiunti due importanti compiti assegnati al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Si prevede, infatti, che il CNEL svolga - con la più ampia valorizzazione delle risorse professionali interne - l'importante funzione di certificazione del grado di rappresentatività nazionale delle varie organizzazioni sindacali nel settore privato e che predisponga, a cadenza annuale, un rapporto in tema di misurazione del benessere equo e sostenibile (BES), in collaborazione con l'ISTAT.

Viene poi proposta l'introduzione di un articolo 11-*bis* concernente pareri preventivi obbligatori e non vincolanti che il CNEL emana sui maggiori atti di finanza pubblica: documento di economia e finanza, nota di aggiornamento e legge di bilancio.

Con l'introduzione dell'articolo 14-*bis*, inoltre, viene ampliata la più ampia partecipazione ai lavori del CNEL laddove è previsto che il Presidente del CNEL abbia la facoltà di costituire, senza oneri finanziari aggiuntivi, appositi gruppi di lavoro aperti a soggetti esterni qualificati per l'istruttoria di specifiche tematiche.

Un'ulteriore modifica, per il raccordo tra il Segretario generale e l'Ufficio di presidenza del CNEL, è prevista all'articolo 22.

RELAZIONE TECNICA

1. La proposta conferma il numero complessivo dei componenti il Consiglio così come modificato dal D.L. 13 agosto 2011 n. 138 e legge di conversione 14 settembre 2011 n. 148, nonché dal D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 nel testo integrato dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, con una diversa partizione delle rappresentanze presenti.
2. Stante il vigente quadro normativo, la proposta non comporta nuovi e maggiori oneri finanziari; per quanto riguarda l'articolazione interna del CNEL si conferma l'istituzione di un numero massimo di 4 commissioni ordinarie e la previsione di gruppi di lavoro istruttori senza oneri aggiuntivi.
3. Le modifiche proposte all'articolo 10 e l'introduzione dell'art. 14 bis prevedono una maggiore sinergia tra CNEL, altre Istituzioni ed enti privati, anche esse prive di effetti finanziari e oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, trattandosi di attività che verranno svolte con le risorse professionali interne.
4. Le altre proposte di modifica dell'attuale legislazione non comportano modifiche quantitative.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 2 è sostituito dal seguente:

«Art. 2. - (*Composizione del Consiglio*).
- 1. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto da esperti e da rappresentanti delle categorie produttive e da rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato, da rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) in numero di sessantaquattro, oltre al Presidente, secondo la seguente ripartizione:

a) dieci esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, nominati dal Presidente della Repubblica;

b) ventotto rappresentanti dei lavoratori dipendenti, compresa la rappresentanza di dirigenti e quadri pubblici e privati, dei lavoratori autonomi e delle libere professioni;

c) quindici rappresentanti delle imprese;

d) quattro rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e quattro delle organizzazioni di volontariato, sentite le organizzazioni di rappresentanza;

e) un rappresentante dell'ANCI, un rappresentante dell'UPI e un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

2. Ognuna delle rappresentanze di cui alle lettere b), c) e d) elegge al proprio interno un vicepresidente. I tre vicepresidenti, insieme al Presidente, costituiscono l'Ufficio di presidenza»;

b) l'articolo 3 è sostituito dal seguente:

«Art. 3. - (*Procedura di nomina dei componenti*). - 1. I membri del CNEL di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica.

2. I membri di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b), c) e d), sono nominati, garantendo criteri del più ampio pluralismo, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri sentite le organizzazioni di rappresentanza.

3. I membri di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa designazione da parte della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI»;

c) l'articolo 4 è sostituito dal seguente:

«Art. 4. - (*Procedura di nomina dei rappresentanti*). - 1. Due mesi prima della scadenza del mandato dei membri del Consiglio, la Presidenza del Consiglio dei ministri dà avviso di tale scadenza e dei termini di cui al presente articolo, con pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

2. Le organizzazioni di rappresentanza di carattere nazionale, entro trenta giorni dalla pubblicazione dell'avviso nella *Gazzetta Ufficiale*, fanno pervenire alla Presidenza del Consiglio dei ministri le proprie osservazioni per le designazioni di cui agli articoli 2 e 3»;

d) all'articolo 5, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Il Presidente del CNEL è nominato dal Presidente della Repubblica al di fuori dei componenti di cui all'articolo 2»;

e l'articolo 6 è abrogato;

f) l'articolo 7 è sostituito dal seguente:

«Art. 7. - (*Durata del Consiglio e sostituzione dei consiglieri*). - 1. I membri del

Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro durano in carica cinque anni e possono essere confermati.

2. In caso di decesso, dimissioni, decadenza o revoca di un membro del Consiglio, la nomina del successore è effettuata entro trenta giorni dalla comunicazione del presidente del CNEL all'organo che lo ha nominato, nelle stesse forme in cui il consigliere deceduto, dimissionario o decaduto è stato nominato.

3. La nomina del nuovo consigliere avviene per un tempo pari a quello per cui sarebbe rimasto in carica il consigliere sostituito»;

g) all'articolo 10, comma 1:

1) all'alinea sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con la più ampia valorizzazione delle risorse professionali interne»;

2) dopo la lettera l) sono aggiunte le seguenti:

«l-bis) ha funzione di certificazione del grado di rappresentatività nazionale delle varie organizzazioni sindacali nel settore privato;

l-ter) predisporre, in tema di misurazione del benessere equo e sostenibile (BES), un rapporto congiunto CNEL-ISTAT con cadenza annuale»;

h) dopo l'articolo 11 è inserito il seguente:

«Art. 11-bis. - (Pareri obbligatori non vincolanti). - 1. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro esprime pareri obbligatori preventivi e non vincolanti sul documento di economia e finanza e la relativa nota di aggiornamento e sulla legge di bilancio»;

i) dopo l'articolo 14 è inserito il seguente:

«Art. 14-bis. - (Il CNEL per il dialogo sociale). - 1. Il Presidente del CNEL ha facoltà di costituire, senza oneri finanziari aggiuntivi, appositi gruppi di lavoro aperti a

soggetti esterni qualificati per l'istruttoria di specifiche tematiche»;

l) all'articolo 22, comma 2, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonché quelle che gli sono attribuite dall'Ufficio di presidenza»;

m) l'articolo 25 è abrogato.