

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3332

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Modifiche alla legge 30 dicembre 1986, n. 936

Presentata il 20 ottobre 2021

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) è stato oggetto di dibattiti politici circa la valutazione dell'attualità delle sue funzioni e dell'opportunità del suo mantenimento nell'assetto costituzionale del Paese, con ripercussioni sulla sua capacità operativa, finanziaria e organizzativa, conseguente all'applicazione di norme che, nelle more dell'attuazione dell'ipotesi soppressiva dell'organo, erano tese a congelare le attività del CNEL, comprimendole in un ambito asseritamente di « ordinaria amministrazione », concetto che, tuttavia, non trova riscontro nella giurisprudenza costituzionale per un organo di natura obbligatoria.

All'acquisizione del negativo esito referendario sull'ipotesi soppressiva del CNEL ha fatto seguito, attraverso un intenso processo di autoriforma, una decisa ripresa della sua attività, culminante nella formulazione di atti d'iniziativa legislativa e di

osservazioni sui temi economici e sociali attribuiti alla sua competenza.

Tale ripresa, tuttavia, non è stata sostenuta dall'integrale ripristino, sul piano della normazione primaria, degli strumenti operativi originariamente attribuiti al CNEL in coerenza con la posizione costituzionale dell'organo.

Ciò ha richiesto uno sforzo organizzativo da parte del CNEL, attraverso l'effettivo esercizio dell'autonomia regolamentare derivante dalla natura di organo ausiliario, affinché fosse ripristinata la piena capacità operativa per l'attuazione del suo programma e con ciò garantito il pieno assolvimento delle incomprimibili funzioni ad esso demandate dalla Costituzione, dalle leggi e dai regolamenti.

Al riguardo giova richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 3 febbraio 1987, secondo cui « Gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale

non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento ».

Detto percorso interpretativo trova solidi ancoraggi nelle considerazioni che seguono.

L'ausiliarità delle funzioni del CNEL a quelle proprie del Governo, con riferimento alla funzione consultiva obbligatoria, ancorché non vincolante, prevista dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, e del Parlamento, con riferimento soprattutto alla titolarità della funzione di iniziativa legislativa, ma anche consultiva (si confrontino gli articoli 49 e 98 del Regolamento del Senato della Repubblica e 146 del Regolamento della Camera dei deputati), connota la sua indipendenza dai medesimi organi e segnata dal Governo, secondo un percorso argomentativo che, originato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 1965 (che distingue gli « Organi dello Stato » dagli « uffici della Pubblica Amministrazione ») è stato via via sviluppato in vari ambiti, tra cui quello dell'assoggettabilità degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale al controllo esterno (« il controllo della Corte dei conti investe gli atti non in quanto amministrativi in senso sostanziale, ma per la loro provenienza dal Governo o da altri organi della Pubblica Amministrazione » (sentenza della Corte Costituzionale n. 143 del 1968).

Sotto il profilo funzionale, attinente cioè alle funzioni istituzionali dell'organo, l'indipendenza e la terzietà del Consiglio trovano conferma nel procedimento di nomina dei suoi componenti, che è rimessa al Capo dello Stato, in quanto titolare del supremo potere di garanzia, e che investe anche l'amministrazione del CNEL il cui vertice, il Segretario generale, è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il presidente del CNEL, al pari di ogni componente, in posizione autonoma dal vertice dell'organo.

Detti orientamenti hanno trovato, più di recente, specifiche applicazioni in alcune pronunce della Corte dei conti a Sezioni riunite.

La deliberazione n. 1 del 2018 delle sezioni riunite della Corte dei conti, in sede

consultiva, previo richiamo della consolidata giurisprudenza costituzionale, afferma che gli organi di rilevanza costituzionale « non sono inseriti nell'apparato costituzionale dello Stato-Governo, quindi non fanno capo allo Stato-amministrazione bensì direttamente allo Stato-comunità (o allo Stato-ordinamento), in posizione costituzionale di separatezza rispetto alle Amministrazioni dello Stato di talché in sede di disciplina legislativa dei rispettivi assetti sono stati da sempre loro riconosciuti ampi margini di autorganizzazione sconosciuti al plesso ordinario della Pubblica Amministrazione. La loro diretta previsione in Costituzione sottintende il pregio costituzionale delle funzioni agli stessi affidate. È soprattutto in ragione dell'interesse generale al corretto esercizio di tali funzioni che deve essere assicurata la distinzione dal Governo titolare della funzione di indirizzo politico di maggioranza ».

La deliberazione n. 2 del 26 febbraio 2019, resa dalle sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, per l'esame e la pronuncia su una questione di competenza e di massima di particolare rilevanza, con riferimento a tutti gli organi di rilevanza costituzionale, afferma emergere « una posizione differenziata rispetto alla generalità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 di tutti gli Organi; posizione differenziata da cui consegue, anche per il CNEL, l'obbligo di adeguare il proprio ordinamento ai (soli) principi di cui al titolo I del decreto legislativo n. 165/2001 e la non applicabilità del modello del controllo in termini di efficienza gestionale *ex* articolo 3, comma 4, della legge n. 20/1994, che ad esse fa diretto espresso riferimento ».

Corollario dell'affermata indipendenza e terzietà del CNEL è la strumentalità dei compiti che, a supporto delle funzioni, sono svolti dal personale amministrativo — dirigenziale e no — con carattere di maggiore o minore contiguità con quelle funzioni, ma sempre in rapporto di ausiliarità diretta. La Corte dei conti ha chiarito in modo ormai inequivoco come gli uffici del CNEL non siano compresi nell'ambito delle

pubbliche amministrazioni, a tutela dell'indipendenza da tutte le articolazioni che fanno riferimento direttamente o indirettamente al Governo e dunque alle maggioranze parlamentari che ne costituiscono il fondamento. In conseguenza di ciò il CNEL, come tutti gli altri organi di rilievo costituzionale, non è soggetto al controllo successivo di gestione ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, mentre è oggetto del controllo finanziario ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione. Tale speciale autonomia si estende poi all'autonoma gestione del bilancio, come specificamente espresso nel parere dell'Avvocatura dello Stato in data 6 maggio 2019. Il chiarimento delle citate prerogative implica tuttavia un impegno particolare da parte del Consiglio nel potenziare e far evolvere la qualità e la pregnanza dei controlli interni e della valutazione dei risultati conseguiti, che formeranno elemento qualificante degli obiettivi per l'anno in corso.

D'altro canto i principi che fondano l'orientamento testé esposto hanno trovato applicazione in pareri espressi dal Consiglio di Stato (sezione I, parere n. 937 del 4 marzo 2011) relativamente agli ambiti di applicazione del decreto legislativo n. 150 del 2009 al personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, dall'Autorità nazionale anticorruzione, relativamente all'applicazione delle norme sulla prevenzione della corruzione (« Prime Linee guida adottate in materia di modifiche apportate dal decreto legislativo n. 97 del 2016 ») e dall'Avvocatura generale dello Stato (parere n. 248027 del 6 maggio 2019) con riferimento all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione, confermandone la remissione alla piena disponibilità autonoma dell'organo. Anche questa favorevole pronuncia implica tuttavia una maggiore responsabilità nell'esecuzione del ciclo del bilancio, in termini di ampia e approfondita motivazione delle determinazioni assunte nei singoli capitoli; implica un monitoraggio continuo, almeno mensile, sull'andamento degli impegni e della spesa; implica altresì che elemento decisivo della valutazione della *performance* sia la capacità de-

gli uffici di impiegare appieno le risorse loro affidate.

Costituisce dunque coerente espressione di guarentigie costituzionali – delineate nella legge n. 936 del 1986 – la potestà regolamentare nelle materie dell'organizzazione e in quella finanziaria e contabile.

In particolare, l'articolo 20 della legge n. 936 del 1986 dispone che « l'attività del CNEL è disciplinata con regolamento approvato dall'assemblea con la maggioranza assoluta dei componenti in carica », mentre l'articolo 14 della citata legge attribuisce ampi margini nella scelta del numero dei suoi organi istruttori e degli organi di direzione.

L'autonomia finanziaria del CNEL resta sancita nelle norme deliberate e approvate dall'Assemblea del CNEL il 14 luglio 1999, ai sensi dell'articolo 73 del decreto legislativo n. 29 del 1993 (articolo 70 del decreto legislativo n. 165 del 2001) e non in forza della legge n. 400 del 1988 (regolamenti governativi caratterizzati da un *iter* di adozione svolto interamente all'interno dell'Esecutivo).

In base all'articolo 17, comma 1, del regolamento recante norme per l'organizzazione del bilancio e la contabilità del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 agosto 1999, n. 440, « Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro provvede autonomamente alla gestione delle risorse finanziarie necessarie ai propri fini istituzionali in base alle norme del presente regolamento ».

In tale prospettiva, nel perimetro dell'autonomia costituzionalmente demandata al CNEL, che implica l'autonomo recepimento dei principi che presidono all'organizzazione amministrativa dello Stato in ordine all'organizzazione e al funzionamento dei propri uffici amministrativi, la complessiva azione dell'amministrazione necessita di proprie funzioni regolamentari non soggette a procedure autorizzative o di vigilanza da parte dell'esecutivo, come già ampiamente attuato da organi in posizione consimile (si veda il seguente prospetto).

Istituzione	Legge	Regolamento
Corte dei conti	legge 14 gennaio 1994, n. 20, articolo 4	deliberazione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti n. 136 del 2-3 ottobre 2012 e provvedimento del Presidente della Corte dei conti 31 ottobre 2012
Consiglio di Stato	legge 27 aprile 1982, n. 186, articolo 53-bis	deliberazione del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa 21 giugno-5 luglio 2001
Consiglio superiore della magistratura	legge 24 marzo 1958, n. 195, articolo 9	deliberazione del 15 dicembre 2005
Ufficio parlamentare di bilancio	legge 24 dicembre 2012, n. 243, articolo 16, comma 4	
Autorità nazionale anticorruzione	decreto legislativo n. 50 del 2016, articolo 213	deliberazione n. 919 del 16 ottobre 2019
Autorità di regolazione dei trasporti	legge n. 481 del 1995	deliberazione del Consiglio n. 6/2013 del 12 dicembre 2013
Autorità di regolazione per energia reti e ambiente		deliberazione 28 giugno 2016, n. 343/2016/A
Autorità garante della concorrenza e del mercato		deliberazione n. 25690 del 28 ottobre 2015
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	legge 31 luglio 1997, n. 249, articolo 1, comma 9	deliberazione n. 17 del 16 giugno 1998

RELAZIONE TECNICA

(Articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

La presente iniziativa legislativa non determina modifiche delle disponibilità finanziarie attribuite annualmente al CNEL a valere sullo stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze né amplia la sfera di autonomia finanziaria come oggi riconosciuta dalla legge istitutiva.

Essa mira al riconoscimento al CNEL, quale organo di rilevanza costituzionale, del potere di adottare le norme regolamentari in materia finanziaria e contabile, derogando al vigente regime che prevede, per detto regolamento, oltre all'approvazione da parte dell'Assemblea, la deliberazione del Consiglio dei ministri e l'adozione con decreto del Presidente della Repubblica.

Si tratta quindi di interventi che agiscono sul perimetro della sfera di autonomia del CNEL e non determinano, direttamente o indirettamente, oneri a carico della finanza pubblica dei quali indicare adeguati mezzi di copertura finanziaria.

PROPOSTA DI LEGGE
D'INIZIATIVA DEL CNEL

Art. 1.

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

a) all'articolo 10-*bis*, comma 1, dopo la lettera c) è aggiunta la seguente:

«*c-bis*) redige una relazione annuale al Parlamento e al Governo sull'attività svolta in attuazione del programma approvato dall'assemblea con riferimento alle funzioni previste dall'articolo 10 e dal presente articolo, nonché a quelle demandate da leggi e regolamenti, integrata con valutazioni di impatto sociale e sulla regolazione nelle materie di propria competenza »;

b) all'articolo 20:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. L'attività del CNEL è disciplinata con regolamenti approvati dall'assemblea con la maggioranza assoluta dei componenti in carica e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*. La stessa maggioranza è richiesta per ogni modifica da apportare ai regolamenti »;

2) il comma 2 è abrogato;

c) l'articolo 21 è sostituito dal seguente:

« Art. 21. — (*Autonomia finanziaria*) — 1. L'assemblea del CNEL delibera con regolamento, ai sensi dell'articolo 20, comma 1, le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese.

2. A decorrere dall'anno 2022, il CNEL provvede all'autonoma gestione delle spese nei limiti del fondo iscritto in un unico capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze.

3. Il bilancio di previsione e il rendiconto della gestione finanziaria sono approvati ogni anno dall'assemblea, sono trasmessi entro dieci giorni ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* ».



18PDL0161800