

UTILITÀ O INUTILITÀ DEL CNEL E SUA SOPPRESSIONE (*RECTIUS*, SOSPENSIONE) A MEZZO LEGGE ORDINARIA

Sommario: 1.- La natura giuridica del CNEL. 2.- Il CNEL: organo utile o inutile? – 3.- La soppressione del CNEL (rectius, sospensione) a mezzo legge ordinaria.

1. La natura giuridica del CNEL

I Padri Costituenti, all'articolo 99, hanno previsto il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) quale organo avente rilievo costituzionale in quanto non partecipa (*rectius*, artefice) della funzione di indirizzo politico per cui la sua esistenza è pleonastica rispetto all'esistenza dell'assetto costituzionale. Le sue funzioni sono infatti accessorie all'attività delle Camere e del Governo in campo economico e sociale, con lo scopo di assicurare uno stabile ed effettivo collegamento tra gli organi politici e la società¹. Si configura perciò come un organo servente inteso nel senso di un istituto che, pur godendo di un ampio margine di autonomia, è chiamato a svolgere attività strumentali preordinate all'esercizio di funzioni di governo, soprattutto nella loro accezione tecnica². Lo stesso organo, peraltro, ha visto anche

* Docente a contratto di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'università di Venezia.

¹ In generale, cfr.: M. RUINI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Commento dell'art. 99 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1950; A.M. RATTI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, Roma, Palombi, 1955; F. PIERANDREI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in AA.VV., *Studi in onore di G.M. De Francesco*, I, Milano, Giuffrè, 1957, 687 ss.; S. DE FINA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro* (voce), in «Noviss. Dig. it.», IV, Torino, Utet, 1959, 147 ss.; M. STRAMACCI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1959; G. CHIARELLI, *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (voce), in «Enc. dir.», IX, Milano, Giuffrè, 1961; C. GESSA, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nel sistema costituzionale italiano. Studi e ricerche*, Roma, Bardi, 1962; P. BILANCIA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)* (voce), in «Enc. giur.», Roma, IEL, 1988, 1 ss.; F. D'HARMANT FRANÇOIS, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro* (voce), in «Dig. disc. pubbl.», III, Torino, Utet, 1989, 445 ss.; L. VENTURA, *Art. 99* (voce), in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1994, 1-63; P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2002; CNEL, *La riforma del CNEL. Studi e documenti*, Roma, CNEL, 2008.

² Cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, cit., 30-31.

una sua riproduzione in ambito decentrato attraverso la creazione dei corrispondenti Consigli regionali dell'economia e del lavoro (CREL)³.

Pur discostandosi dall'ordinamento fascista e sussumendo ideologicamente a modello il Consiglio economico del III *Reich* previsto all'art. 165 della Cost. Weimar e rimasto sulla carta⁴, il Costituente ritenne necessaria la previsione, in ambito costituzionale, di un organismo preordinato a gestire la materia dell'economia e del lavoro, composto secondo criteri di rappresentanza settoriale al fine di contrastare sostanzialmente il risorgere del previo sistema corporativo fascista⁵. Erano queste le posizioni espresse da Ruini, fautore di un'organizzazione democratica, rappresentativa anche di interessi economici i quali avrebbero dovuto informare anche l'ambito amministrativo statale. Peraltro, nella primigenia intenzione costituente avrebbero dovuto istituirsi consigli ausiliari di primo grado presso amministrazioni, centrali singole o accorpate, composti da rappresentanti sindacali, associazioni professionali o parlamentari, con funzioni consultive, d'iniziativa legislativa o regolamentare. Il CNEL avrebbe avuto funzioni di organo di secondo grado consistenti in quelle già proprie dei precedenti ma pure ispettive e d'indagine, di arbitrato in materia di lavoro, di parere sui contratti di lavoro. Era prevista l'obbligatorietà del parere «per tutti i progetti diretti a disciplinare in modo unitario l'attività produttiva del paese», ma la definitiva formulazione dell'art. 99 ha previsto la remissione al legislatore ordinario delle concrete attribuzioni dell'organo⁶.

Di fatto il CNEL detiene funzioni di consulenza e d'iniziativa legislativa nelle materie relative a economia, finanza pubblica, lavoro e servizi pubblici. Più particolarmente gli sono stati affidati compiti solo apparentemente rilevanti e strategici ovvero: consulenza ed elaborazione di pareri su richiesta del Parlamento, del Governo e delle Regioni; predisposizione di testi con osservazioni e proposte sulle leggi che riguardano i maggiori temi della politica economica e sociale; certificazione della rappresentanza sindacale secondo l'importante accordo interconfederale del 2014; predisposizione di rapporti periodici, studi ed indagini sui temi dell'andamento della congiuntura economica, del mercato del lavoro, della contrattazione, dell'immigrazione e della lotta alla criminalità; contribuzione al dialogo sociale come previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Presso il Consiglio sono istituiti anche specifici organismi come l'ONC (Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche d'integrazione sociale degli stranieri) ed il Comitato CNEL-ISTAT che elabora gli indicatori di progresso e di benessere del Paese.

Sulla natura giuridica del CNEL ha avuto modo di pronunciarsi già da tempo la stessa giurisprudenza amministrativa per cui se gli organi costituzionali sono «quelli che, posti al vertice dell'ordinamento dello Stato, non hanno superiori, sono tra loro in posizione di parità, ed attendono alla cura dei superiori interessi dello Stato», gli organi di rilevanza costituzionale non sono indefettibili, né partecipano al processo decisionale proprio degli organi costitu-

³ Cfr. G. DALLA PRIA, *I Consigli regionali dell'economia e del lavoro nell'ordinamento giuridico*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 2009, 18, 1963-1982.

⁴ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1969, 551.

⁵ Cfr. G. PIERACCINI, *La presenza degli interessi nelle istituzioni*, in «Rassegna parlamentare», 1988, 2-3, 163.

⁶ Cfr. M. RUINI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, cit., *passim*.

zionali. Tuttavia, la previsione di una norma costituzionale «ha l'effetto di assumerli come elementi fondamentali dell'ordinamento dello Stato, e di rendere impossibile la loro soppressione [...] con mezzi diversi da quelli di revisione costituzionale»⁷. Così, ancora, in più recenti pronunce, il Giudice amministrativo ha ritenuto ammissibile la richiesta di parere pervenuta dal CNEL, in quanto, quale organo di rilevanza costituzionale, esso «è un organo che ha una posizione di autonomia e indipendenza [...], espressione dello Stato ordinamento e non dello Stato apparato»⁸.

A loro volta le iniziali varieguate posizioni dottrinarie in ordine alla natura del CNEL si sono via via appianate. Negli anni si è cristallizzata l'opinione che la rilevanza costituzionale dell'organo dipenda dalla sua funzione di garante del pluralismo democratico, così restando superata la posizione di chi riteneva il CNEL un mero organo amministrativo⁹ ovvero sottoestimava la distinzione fra gli organi costituzionali e quelli di rilevanza costituzionale sul fatto che tutti svolgono funzioni eterogenee e risultano quindi poco comparabili¹⁰. Tra coloro che sostengono la rilevanza costituzionale, si è particolarmente evidenziato che il CNEL è un organo che, oltre ad essere nominato dalla fonte superiore, è anche organo di vertice; e chi, pur considerando poco rilevante l'efficacia del CNEL, ha individuato la particolare natura nel fatto che esso si esprime su interessi economici di rilievo per l'intera Nazione¹¹. D'altro canto, neppure s'è esclusa la tesi del CNEL quale organo costituzionale in quanto gode dell'iniziativa legislativa ed è perciò in grado d'influire, direttamente o indirettamente, sulla funzione legislativa e di governo¹².

Consentendo alle principali forze economiche e sociali del Paese la partecipazione alle dinamiche istituzionali, il CNEL si inserisce tra gli organi ausiliari, definiti quali «esterni alle determinazioni di volontà dello Stato, e quindi fuori dell'apparato autoritario [...] nei cui confronti quindi, si pongono come limiti o soggetti di garanzia»¹³. Vieppiù, il CNEL deve ritenersi qualificabile come organo di garanzia, «nel senso che è ad esso riconducibile la funzione di contribuire alla regolarità e al migliore andamento degli organi agenti»¹⁴, limitandone l'autoritarità. Inoltre, i suoi pareri – non più atti di natura tecnica, ma d'indirizzo generale politico¹⁵ – sono «in grado di favorire la democraticità del risultato finale»¹⁶.

⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 17 marzo 1962, n. 247.

⁸ Cons. Stato, Sez. II, 16 settembre 2011, n. 3461, che richiama: Cons. Stato, Sez. consultiva atti normativi, 7 maggio 2007, n. 1500; Sez. I, 1 aprile 2009, n. 954; Sez. I, 22 marzo 2010, n. 870.

⁹ Cfr. F. FRANCHINI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1958, 3, 674 e G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1972, 479.

¹⁰ Cfr. G. LONG, *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale* (voce), in «Enc. giur.», XXV, Roma, IEL, 1990, 1 ss.

¹¹ Cfr. E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilevanza costituzionali (appunti per una definizione)*, in «Archivio giuridico Filippo Serafini», 1965, 169, 82 ss.

¹² Cfr. P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1975, 97 ss.

¹³ In tema di organi ausiliari si rinvia a: G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956, *passim*; Id., *Organi ausiliari (d. cost.)* (voce), in «Enc. dir.», IV, Milano, Giuffrè, 1959, 323; V. CAIANIELLO, *L'attività consultiva nei confronti della funzione amministrativa*, Padova, Cedam, 1986, 141 ss.

¹⁴ G. FERRARI, *Organi ausiliari (d. cost.)* (voce), cit., 323.

¹⁵ Cfr. C. GESSA, *Il Cnel e gli organi consultivi delle amministrazioni economiche (appunti per una gerarchia delle funzioni consultive)*, in «Rassegna parlamentare», 1960, 10, 1752.

¹⁶ Cfr. P. BILANCIA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)* (voce), cit., 7.

Il CNEL appare perciò configurarsi quale organo di democrazia partecipativa, espressione dei corpi intermedi, che «risale a radici proprie ed ha quindi una collocazione propria, che non si connettono a quelle degli altri organi ausiliari»¹⁷, quale mezzo che assicura la partecipazione delle forze sociali alla legislazione economico-sociale¹⁸.

Il carattere ibrido e bivalente dell'organo, quale composto da rappresentanti degli interessi di categoria e da tecnici esperti nelle materie economico-sociali, ha peraltro posto diversi nodi, per cui volendo superare l'ambiguità della composizione dell'organo è stato suggerito, da un lato, di far prevalere l'anima tecnica del CNEL creando una tecno-struttura al servizio del sistema di governo¹⁹, e dall'altro lato, di mantenere i soli rappresentanti delle categorie produttive²⁰, per quanto siano essi stessi degli esperti stante la loro esperienza all'interno delle organizzazioni rappresentative delle ridette categorie²¹.

Infine, giova ricordare come la spinta alla riforma del CNEL a metà anni Ottanta sia venuta più dal dibattito suscitato dal diffondersi delle teorie neo-corporative²², che hanno riproposto in Italia ed in altri Paesi europei l'idea di un organo corporativo al quale affidare la composizione dei conflitti tra interessi, che dalla volontà politica della ridefinizione del ruolo e delle modalità di rappresentanza degli interessi nel contesto istituzionale²³. Infatti, le organizzazioni sindacali quali «pilastri dello Stato nazionale»²⁴ hanno intrapreso una cogestione dell'indirizzo politico-economico accettando anche soluzioni compromissorie sgradite alla base²⁵, mantenendo diffidenza verso una sede istituzionale unitaria per lo sviluppo dei rapporti con Parlamento e Governo. Del resto, la mancata attuazione dell'art. 39, secondo e terzo comma, Cost., ha ingenerato nel Sindacato un bisogno di "referenza" che ha trovato nel rapporto diretto con il Governo con cui negozia scelte ed atti d'indirizzo politico-economico-sociale. Conseguenzialmente, il CNEL ha dimostrato forte riluttanza sia ad assumere una posizione concorrenziale rispetto al Sindacato, che a basare tutta la sua attività sulle richieste di pareri da parte del Parlamento e del Governo, esprimendo piuttosto la tendenza a collocarsi in uno spazio d'attività diverso da quanto previsto dal Costituente e dal legislatore, perché diverso è il principio da cui si parte, che non è più solo quella «rappresentanza», bensì, anche e soprattutto, quello della «rappresentazione»²⁶.

¹⁷ Cfr. G. AMATO, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1970, 1, 130; *contra* P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, cit., 25-26.

¹⁸ P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, cit., 61.

¹⁹ Cfr. G. ZANGARI, *Contributo monografico alla riforma del CNEL*, in AA.VV., *La riforma del CNEL. Studi e documenti*, Roma, Nuovo Rinascimento, 1983, 176.

²⁰ Cfr. G. MOTZO, E. DE MARCO, M. STRAMACCI, P. BILANCIA, *Linee per una riforma del CNEL*, in M. D'ANTONIO (cur.), *La Costituzione economica. Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, Milano, Il Sole-24 Ore, 1985, 364.

²¹ Cfr. G. CHIARELLI, *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (voce), cit., 67.

²² Cfr. G. PIRZIO AMMASSARI, *La rappresentanza degli interessi nella legge di riforma del CNEL*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 1989, 41, 29-47.

²³ Cfr. A. PAPA, *Il CNEL tra rappresentanza e rappresentazione degli interessi economici*, in «Il diritto del lavoro», 1990, 6, 443.

²⁴ Cfr. P. RESCIGNO, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, in Id., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Padova, Cedam, 1987, 105.

²⁵ Cfr. E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, Padova, Cedam, 1984, *passim*.

²⁶ *Ib.*, 444.

2. Il CNEL: organo utile o inutile?

Prescindendo dalle disquisizioni sulla natura giuridica del CNEL, corrisponde per certo al vero che in sessant'anni di vita il Consiglio ha partorito solo una decina di proposte di legge, e mai nessuna è stata approvata. Molto più numerose, invece, le iniziative per riformarlo ovvero sopprimerlo definitivamente, tra cui, da ultimo, la fallita riforma costituzionale Boschi-Renzi costituisce il culmine. Complessivamente, dalla prima seduta del 20 febbraio 1958 con la Presidenza Ruini, nel corso dei sessant'anni di attività il Consiglio ha elaborato 970 documenti, così raggruppati per tipologia: 96 Pareri; 350 Osservazioni e Proposte; 14 Disegni di legge; 270 Rapporti e Studi; 90 Relazioni; 130 Dossier che raccolgono gli atti di convegni ospitati al CNEL; 20 Protocolli e Collaborazioni istituzionali²⁷. Ad onta di qualche ricostruzione dai toni autocelebrativi²⁸, e nonostante l'impulso che ha connotato il periodo della Presidenza De Rita (1989-2000)²⁹, l'influenza del CNEL nell'ambito economico-sociale e del diritto del lavoro risulta ampiamente marginale, di fatto relegata ad un mero ufficio studi³⁰ e dunque sproporzionata a giustificare un organo di rilevanza costituzionale.

Ne consegue che l'iniziativa legislativa del CNEL è in uno stato di semi-quiescenza sin dalla sua concreta istituzione. Non a caso, nel presentare disegni di legge, il CNEL incontra una serie di forti limitazioni, materiali e procedurali³¹. Da un lato, la Costituzione stessa chiarisce in modo inequivocabile che l'organo in esame può solo avanzare proposte specializzate, aventi di mira la «legislazione economica e sociale» e dall'altro lato la legge istitutiva del Consiglio di fine anni Cinquanta aggiungeva che esso non poteva prendere l'iniziativa «per le leggi costituzionali né per le leggi tributarie, di bilancio, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali»³², così conglobando esclusioni diverse poste, da un lato, dall'art. 72 Cost. all'adozione del provvedimento legislativo per Commissioni in sede deliberante, e dall'altro, dall'art. 75 Cost., all'ammissibilità del *referendum* abrogativo³³. Limiti che peraltro sono venuti meno con il più recente ordinamento del CNEL varato nella seconda metà degli anni Ottanta che però, nonostante la fiducia iniziale quale viatico verso una rinnovata rappresentatività ed autorevolezza³⁴, non ha prodotto innovazioni concrete nel merito dell'attività effettivamente svolta dal Consiglio³⁵ privo di un ruolo effettivo ai fini di consulenza al Governo³⁶. Il tutto con evidente fallimento della stessa riform-

²⁷ Cfr. G. MACCIOTTA, *Il CNEL sia soppresso... a meno che...!*, in «Quaderni costituzionali», 2014, 2, 411.

²⁸ Cfr. P. BONI, *Il ruolo del CNEL nella sistemazione del diritto del lavoro degli anni '80*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 1987, 7-10, 459-472.

²⁹ Cfr. G. DE RITA, *Perché ho accettato di presiedere il Cnel*, in «Campus», 1989, 10.

³⁰ Cfr. P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1982, 101 e 229.

³¹ *Contra*, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 731 s.

³² Art. 10, secondo comma, legge 10 gennaio 1957, n. 33.

³³ Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo monografico alla riforma del CNEL*, in AA.VV., *La riforma del CNEL. Studi e documenti*, cit., 142.

³⁴ Cfr. P. BONI, *Il nuovo CNEL*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 1987, 1-2, 91.

³⁵ Legge 30 dicembre 1986, n. 936, il cui art. 26 abroga la legge n. 33/1957, in vigore dal 20 gennaio 1987.

³⁶ Cfr. G. DE RITA, *Riflessioni sul CNEL*, in «Il diritto del lavoro», 1993, 5, 391-396.

ma³⁷, faticosamente approvata solo a fine legislatura nel disinteresse generale³⁸ dopo un *iter* travagliato³⁹ e di cui fu relatore alla Camera l'attuale Capo dello Stato⁴⁰. Del resto, la filosofia ispiratrice di tale riforma muoveva dalla volontà d'utilizzare l'apporto del CNEL quale mero "supporto preferenziale" dell'azione governativa e cioè un eventuale strumento d'ausilio agli indirizzi dell'esecutivo in materia economico-sociale⁴¹, di fatto così degradando il potere consultivo dell'organo al livello di una mera petizione⁴².

Inoltre, affinché il Consiglio espliciti la propria iniziativa, occorre che esso abbia in precedenza deciso «la presa in considerazione» del disegno di legge⁴³; e limiti ulteriori possono discendere dalle fonti secondarie del Consiglio stesso a partire dal regolamento interno del 4 aprile 2012 (per quanto la disciplina vigente sia molto meno rigorosa, sul punto, di quella dettata dalla legge istitutiva e dal primigenio regolamento del 21 maggio 1958). Questo si spiega in vista del fine già perseguito dalla primigenia legge del CNEL di fine anni Cinquanta, ossia che le due principali componenti dell'organo, quella costituita dai rappresentanti dei lavoratori e quella rappresentativa degli imprenditori, siano in larga misura concordi nella formulazione e nella presentazione delle proposte. Ma l'intento del legislatore si è rivelato del tutto velleitario poiché riesce quasi impossibile conciliare posizioni tanto diverse in sede di elaborazione di specifici progetti da sottoporre alle Camere: i Sindacati tendono a non assumere impegni troppo precisi e dilazionati nel tempo, specialmente operando nell'ambito di un collegio sul tipo del CNEL, che i Sindacati stessi hanno sempre considerato insufficientemente rappresentativo dei lavoratori⁴⁴.

Del resto giova ricordare che per i membri del CNEL vigeva inizialmente il divieto di mandato imperativo – tipico degli organi di rappresentanza politica, contribuendo peraltro a rendere ambigua la natura dello stesso Consiglio⁴⁵ – per cui gli stessi non erano giuridicamente vincolati all'osservanza in seno al collegio delle direttive impartite dalle categorie produttive rappresentate; conseguentemente in caso di inottemperanza non incorrevano in alcuna responsabilità. Tuttavia, con la legge di riforma, a differenza di quanto accade nei collegi politico-assembleari, i rispettivi componenti possono essere revocati su richiesta delle istituzioni, enti o organizzazioni che li hanno designati⁴⁶. Tale potere di revoca, pur definito

³⁷ Cfr. R. BENEDETTI, *La riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)*, in «Previdenza sociale», 1987, 2, 343-361 e M. SICLARI, *C.N.E.L.: prime riflessioni sulla legge di riforma*, in «Quaderni costituzionali», 1988, 1, 193-204.

³⁸ Cfr. G. GIUGNI, *La riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in «Il Foro Italiano», 1986, 5, 48-49.

³⁹ IX legislatura, Atto Senato n. 342, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 24 novembre 1983.

⁴⁰ IX legislatura, Atto Camera n. 3566, relazione del 14 novembre 1986.

⁴¹ Cfr. G. NICOLAIS, M. VALITUTTI, *La riforma del CNEL: primo passo verso la soluzione della crisi*, in «Diritto del lavoro», 1986, 1, 114.

⁴² Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo monografico alla riforma del CNEL*, cit., 143.

⁴³ Art. 10, primo comma, lett. g), legge n. 936/1986.

⁴⁴ Cfr. G. MOTZO, E. DE MARCO, M. STRAMACCI, P. BILANCIA, *Linee per una riforma del CNEL*, cit., 358; G. VERGOTTINI, *Gli organi ausiliari*, in G. AMATO, A. BARBERA (cur.), *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, Il Mulino, 1997, 657.

⁴⁵ Cfr. B. CARAVITA, *Prime riflessioni sul ruolo del CNEL*, in «Ires materiali», 1984, 3, 53.

⁴⁶ Cfr. I. CACCIAVILLANI, L. MANZI, *La collegialità amministrativa*, Roma, IERI, 2000, 65-68.

quale fattore di vitalità del Consiglio⁴⁷, è idoneo ad escludere la forza precettiva del divieto di mandato imperativo, conferendo alle organizzazioni rappresentate il potere di condizionare in modo significativo l'attività dei componenti del collegio⁴⁸ ed appare financo di dubbia costituzionalità nonché di problematica applicazione in relazione agli esperti⁴⁹.

Inoltre, la stessa potestà consultiva del CNEL è stata da sempre connotata da scarsa incisività per la previsione di meri pareri facoltativi, quale interpretazione riduttiva dei poteri del Consiglio prevista sin dalla legge istitutiva del 1957 e confermata dalla riforma del 1986⁵⁰, nonché financo dalla stessa Corte costituzionale, la quale, scrutinando la legittimità di una norma tributaria varata dal Parlamento senza il previo parere, ha acclarato che «l'attribuzione al Consiglio di funzioni incidenti sul procedimento legislativo e sulle funzioni del Parlamento avrebbe richiesto una espressa previsione della Costituzione, in mancanza della quale ai suoi pareri non può attribuirsi altro carattere che facoltativo»⁵¹. Trattasi di posizione ampiamente criticabile laddove la previsione di pareri obbligatori del CNEL non appare certo in grado di creare una nuova categoria di legge rinforzata⁵², categoria tassativamente prevista per particolari materie dagli artt. 8, 132 e 133 Cost. Del resto, nella stessa sede dei lavori preparatori della legge istitutiva non mancarono voci a favore dell'obbligatorietà dei pareri dell'organo⁵³ e, pur dovendo escludere l'incostituzionalità della previsione di meri pareri facoltativi in forza della ridetta decisione della Consulta, l'art. 99 e la posizione costituzionale del CNEL consentirebbero di imporre l'obbligatorietà dei pareri⁵⁴ senza menomare la sovranità delle Camere interferendo nel procedimento legislativo⁵⁵.

Diversamente occorre intendere che le previsioni normative concernenti l'*iter* legislativo abbiano natura di *ius singulare* e costituiscano norme di stretta interpretazione, tale per cui la dottrina ha anche qualificato tali pareri come "liberi" nel senso che gli organi legislativi possono chiederli o meno⁵⁶.

Peraltro, giova rammentare che la tipologia dei pareri nel diritto costituzionale non risulta pienamente sovrapponibile a quella del diritto pubblico⁵⁷, laddove nel primo muta pro-

⁴⁷ Cfr. G. NICOLAIS, M. VALITUTTI, *La riforma del CNEL*, cit., 123.

⁴⁸ Cfr. G. PEPE, *La posizione di "primus inter pares del presidente" negli organi collegiali rappresentativi di interessi economici e professionali*, in «Amministrativamente», 2015, 5-6, 25-28.

⁴⁹ Cfr. P. BONI, *Il nuovo CNEL*, cit., 89-90.

⁵⁰ Cfr. S. DE FINA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro* (voce), cit., 158.

⁵¹ Corte cost.le, 23 maggio 1966, n. 44: punto 2. del *Considerato in diritto*: P. GASPARRI, *Sulla rilevanza giuridica dei pareri del C.N.E.L. alle Camere*, in «Massimario della giurisprudenza del lavoro», 1962, 3, 322-325.

⁵² Cfr. G. SANTANIELLO, *Il ruolo e le prospettive del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in «Rassegna parlamentare», 2010, 2, 411-412; *contra* P. GIOCOLI NACCI, *Leggi rinforzate o solo procedimento legislativo rinforzato? (Di una pretesa gerarchia delle fonti nell'ambito delle leggi ordinarie)*, in AA.VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauo nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, Giuffrè, 1968, 431 ss..

⁵³ Atti parlamentari Camera, interventi Rapelli e Simonini del 22 gennaio 1955, n. 16313 ed ordine del giorno d'iniziativa Pastore del 24 gennaio 1955.

⁵⁴ Cfr. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., 220 e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 687.

⁵⁵ Cfr. G. ZANGARI, *Contributo monografico alla riforma del CNEL*, cit., 180; A. RINELLA, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro: problematiche e linee di tendenza alla luce della recente legge di riforma*, in «Rassegna parlamentare», 1987, 1, 84-86.

⁵⁶ Cfr. A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1981, 195.

⁵⁷ Cfr. S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2000, 167 ss. e V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, 379.

fondamente la natura degli organi, emittente e ricevente, con effetti anche sulla natura dell'atto. Nel caso dei pareri costituzionali, gli stessi provengono da un soggetto e sono diretti ad un altro, ad esso esterno, con l'effetto che la particolare natura dell'organo consultivo determina che il parere non può essere considerato solo un semplice atto interno ad un procedimento principale, bensì che «concorra dall'interno e in vario modo alla formazione degli stessi, compatibilmente con il livello e con il grado di determinazione delle più ampie scelte politiche»⁵⁸. L'alternativa è che quell'apporto rimanga davvero esterno alla formazione degli atti d'indirizzo⁵⁹ o quantomeno configuri «presenze-“intervento” ai fini del miglior esercizio di quel potere da parte di chi ne rimane titolare esclusivo» in opposizione al fenomeno della presenza-“partecipazione” tipica delle Regioni abilitate a formulare proposte in vista di atti d'indirizzo⁶⁰. Tuttavia, la non comparabilità della posizione degli organi costituzionali con quella del Consiglio non rende agevole rinvenire i connotati tipici della funzione della consulenza e del parere. Il parere del CNEL si risolve in un semplice apporto conoscitivo che può essere anche limitato contenutisticamente e non coinvolge pertanto unitariamente l'atto legislativo in sé⁶¹. Del resto, la legge non si presta, e per la natura dell'atto e per la posizione dell'organo, a valutazioni tipiche degli atti dell'amministrazione.

Tuttavia, nel caso dei pareri del CNEL, i regolamenti parlamentari non appaiono avvalorare tale ipotesi. Il regolamento del Senato si limita a prevedere che, se una Commissione intende acquisire il parere del CNEL, il Presidente dell'Aula lo richiede indicando il termine entro cui dovrà pervenire⁶² mentre quello della Camera risulta ancora più succinto in materia⁶³. Per l'effetto, la stessa Giunta per il regolamento del Senato si è espressa nel senso che la richiesta del parere potrà incidere sul procedimento legislativo al pari di una questione sospensiva⁶⁴, il che comprova come «il collegamento tra le Camere ed il CNEL [...] appare del tutto vago»⁶⁵.

La prassi conferma quindi l'assoluta incapacità del parere del CNEL d'incidere sui meccanismi decisionali dell'esecutivo e delle Camere⁶⁶, risolvendosi in «un semplice apporto conoscitivo che può essere anche limitato contenutisticamente»⁶⁷, a fronte della «limitatezza delle sue funzioni, la povertà dei suoi poteri, la modestia della sua posizione, l'esiguità della sua autonomia»⁶⁸. A questo destino, peraltro, il CNEL ha sempre vanamente tentato di sottrarsi, elaborando la figura dei “pareri non richiesti”, sotto forma di osservazioni e proposte⁶⁹ mentre sono fallite le ulteriori preconizzate innovative linee d'azione dell'attività dell'organo e

⁵⁸ Cfr. F. TRIMARCHI, *Parere* (voce), in «Enc. giur.», XXII, Roma, IELI, 1988, 6.

⁵⁹ Cfr. G. GHETTI, *La consulenza amministrativa*, Padova, Cedam, 128.

⁶⁰ Cfr. G. AMATO, *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, cit., 116.

⁶¹ Cfr. S. DE FINA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro* (voce), cit., 158.

⁶² Artt. 48 e 98, Regolamento Senato.

⁶³ Artt. 146 e 147, Regolamento Camera.

⁶⁴ Parere della Giunta per il regolamento del Senato del 23 ottobre 2011.

⁶⁵ Cfr. T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORELLI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011, 29.

⁶⁶ Cfr. S. SEPE, *I pareri del Cnel: nota storico-critica*, in «astrid-online.it», 2009.

⁶⁷ Cfr. F. TRIMARCHI, *Parere* (voce), cit., 8.

⁶⁸ Cfr. G. CHIARELLI, *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (voce), cit., 64.

⁶⁹ Cfr. G. NICOLAIS, *Il CNEL: nuova legge e vecchi problemi*, in «Diritto del lavoro», 1987, 411.

cioè l'attività pre-negoziale nonché di organizzazione e manifestazione di nuovi interessi⁷⁰, per quanto questa possa essere una strada potenzialmente percorribile⁷¹.

Peraltro, la riforma del 2011 ha portato con sé anche la modifica della regola dell'unanimità per l'approvazione dei pareri, sostituendola con quella della maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea del CNEL⁷², con un ritorno all'antica previsione della legge istitutiva⁷³. Tale regola, in realtà, era stata poi abbandonata per evitare esiti casuali e salvaguardare la missione dell'organo di rappresentanza d'interessi⁷⁴. La novella, priva di alcun dibattito su identità e futuro del CNEL⁷⁵, non ha avuto effetti concreti a fronte della pressoché fattuale inattività dell'organo ed alcuna nuova stagione del CNEL si è aperta, fuggendo così anche i ventilati timori di pareri non integralmente rappresentativi della posizione di tutte le forze economico-sociali che lo compongono.

Tuttavia, l'efficienza del CNEL è stata messa in discussione anche considerando il numero complessivo dei consiglieri – oltre al Presidente – che ha conosciuto negli anni varie fluttuazioni in aumento, sintomo della difficoltà a trovare una chiara identità dell'organo⁷⁶ (79 dal 1957 al 1986; 111 dal 1986 al 2000 con aumento dei rappresentanti delle categorie produttive rispetto agli esperti; 121 dal 2000 al 2012 con incremento dei rappresentanti del mondo *no profit*), poi tutti drasticamente ridotti, prima a 74 con la “manovra” dell'estate 2011⁷⁷ ed infine a 64 con la *spending review* montiana⁷⁸, con valutazioni dottrinarie contrastanti circa la bontà delle scelte di riforma⁷⁹.

Sicuramente sino al 2012 i costi di gestione erano faraonici e del tutto ingiustificati. I 121 consiglieri della cosiddetta «terza camera dello Stato», nel triennio 2008-2010 sono costati ben 18 milioni l'anno⁸⁰, peraltro a fronte di un diffuso assenteismo tra i componenti che percepivano il gettone di presenza anche grazie a pochi minuti di presenza all'assemblea mensile, e l'assenza, al massimo, portava ad un taglio del 15 per cento dell'indennità. Di questo, tanto “simpatico” quanto deprecabile, assegno mensile hanno goduto, dal 1948 al 2015, dai più noti ed ambiziosi sindacalisti ai rappresentanti delle associazioni industriali sino a quelli del nebuloso cd. terzo settore.

⁷⁰ Cfr. A. PAPA, *Il CNEL tra rappresentanza e rappresentazione degli interessi economici*, cit., 452-453.

⁷¹ Cfr. S. BIASCO, *Riflessioni sul futuro del CNEL*, in «Queste Istituzioni», 2009, 1, 20-28.

⁷² Art. 14, legge n. 936/186, modificato dall'art. 17, primo comma, lett. b), d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148.

⁷³ Art. 9, terzo comma, legge n. 33/1957.

⁷⁴ Cfr. G. NICOLAIS, M. VALITUTTI, *La riforma del CNEL*, cit., 121-122 e C. GESSA, *Il riordinamento del CNEL nel sistema delle funzioni pubbliche*, in «Il diritto dell'economia», 1988, 3, 59.

⁷⁵ Cfr. A. MANZELLA, *Il mini-CNEL in cerca d'identità*, in «la Repubblica», 31 ottobre 2011, 10.

⁷⁶ Cfr. A. RINELLA, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, cit., 89-93.

⁷⁷ Art. 2, primo comma, legge n. 936/1986, modificato dall'art. 17, primo comma, lett. a), d.l. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011.

⁷⁸ Art. 2, primo comma, legge n. 936/1986, modificato dall'art. 23, ottavo comma, lett. a), d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in l. 27 dicembre 2011, n. 214.

⁷⁹ Cfr. F. ONIDA, *CNEL: farlo diventare davvero utile*, in <http://www.lavoce.info>, 13 settembre 2011 (accesso 20 gennaio 2018); *contra*, G. CASADIO, *Quale riforma per il CNEL*, in <http://www.eguaglianzaeliberta.it>, 26 dicembre 2011 (accesso 20 gennaio 2018).

⁸⁰ Cfr. R. MANIA, *CNEL, l'ente dei pareri inutili finanziato per sopravvivere*, in «la Repubblica», 30 novembre 2009, 22.

Ancora, e finalmente, da inizio 2015, come ha deciso la Legge di stabilità, sono state cancellate tutte le indennità, i rimborsi spese ed i fondi per le varie attività⁸¹. Indi, fine delle consulenze, incarichi e studi affidati a terzi, per cui il lavoro dei 24 consiglieri rimasti (posto che via via nel corso del 2015 e 2016 sono – “casualmente” – intervenute le dimissioni di oltre la metà dei componenti in coincidenza dell’obbligata gratuità dell’incarico), è svolto per mero spirito di servizio, gratuitamente e senza far dispendio di risorse pubbliche. A spese dello Stato è di fatto rimasto solo il personale ed il costo della magnifica struttura demaniale, Villa Lubin (già Villa Italia o Palazzina internazionale dell’agricoltura, donata allo Stato dall’omonimo filantropo ebreo polacco) nel parco di Villa Borghese in Roma, che in caso di soppressione in forza della riforma Boschi-Renzi era in predicato di passare in uso al Consiglio Superiore della Magistratura.

Orbene, come sappiamo, l’eliminazione di questo organismo è rientrata tra le riforme costituzionali che sono state sottoposte al vaglio referendario del 4 dicembre 2016 con esito ampiamente favorevole al rigetto della relativa riforma e dunque anche al mantenimento dell’organo di rilevanza costituzionale in esame. Per l’effetto, la stampa scandalistica ha reiteratamente financo preconizzato debosciati festeggiamenti post-referendari, riportando di un inverosimile *party* a base di spumante e trenini tra attempati funzionari/e dal fascino improbabile mentre il rigetto della riforma non impediva alla co-fautrice del testo di ascendere al rango di Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio nel neonato esecutivo clone.

Ma per quanto quivi interessa, ci si chiede, anzitutto, se il CNEL è davvero un ente inutile e costoso? A leggere con attenzione i documenti e i dati pubblicati sul sito dell’organo tale domanda parrebbe avere esito non così pacificamente affermativo come a prima vista potrebbe ritenersi.

Orbene, se accesso civico e *open data* rappresentano il principale strumento per consentire ai cittadini di verificare l’effettivo rispetto dei principi di buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione, nel periodo fra la fine del 2014 ed il termine del 2015 sono stati censiti oltre 1 milione di visualizzazioni e più di 200 mila risultano gli utenti registrati⁸².

Ne consegue che il portale statistico della Pubblica Amministrazione, l’Organismo per l’immigrazione e tutti i documenti, le relazioni, le indagini ed i rapporti elaborati rappresentano un patrimonio che, con l’abolizione del CNEL, sarebbe molto probabilmente destinato a perdersi sia nella sua dimensione storica che per il futuro.

D’altro canto, la sua figura ambigua ed irrisolta nonché la sua natura anfibologica, presente fin dalle origini, non pare scalfita neppure dalle novelle che si sono succedute nell’ultimo ventennio⁸³ con attribuzioni relative all’immigrazione ed alla condizione dello straniero⁸⁴, all’attuazione dell’ordinamento comunitario⁸⁵, al riconoscimento delle qualifiche pro-

⁸¹ Art. 9, legge 936/1986, abrogato dall’art. 1, comma 290, lett. a), legge 23 dicembre 2014, n. 190.

⁸² Dati del *webmaster* del sito *web* del CNEL: <http://www.cnel.it> (accesso 20 gennaio 2018).

⁸³ Cfr. M. BONI, «*Madamina, il catalogo è questo*»: *il parere del Cnel sulle associazioni di professioni non regolamentate* in «Giornale di diritto amministrativo», 2012, 6, 667.

⁸⁴ Legge 6 marzo 1998, n. 40.

fessionali⁸⁶, ai processi di miglioramento dell'efficienza amministrativa con la raccolta e l'aggiornamento dell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, la relazione annuale al Parlamento e al Governo sulla qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni nonché la conferenza annuale sull'attività delle amministrazioni pubbliche per la discussione sull'andamento dei servizi ed i problemi emergenti⁸⁷. Così, valga ad esempio, il caso del parere sulle associazioni di professioni non regolamentate che è stato oggetto d'incertezze procedurali, culminate in ritardi e dubbie legittimità, particolarmente in punto di difetto di motivazione dei (limitati) pareri emessi, determinando di fatto la paralisi della procedura stabilita dalla norma primaria⁸⁸.

Peraltro, proprio tale ridefinizione delle competenze del CNEL con nuove funzioni, ha generato un ampliamento del suo ruolo dal piano costituzionale a quello amministrativo con l'effetto, da un lato, di attribuirgli compiti potenzialmente più incisivi, e dall'altro, di svalutarne la natura di organo a rilevanza costituzionale. Di fatto così il CNEL è stato reindirizzato alla collaborazione con gli organi amministrativi, e non già solo con quelli costituzionali, così qualificandolo alla stregua di un semplice organo amministrativo⁸⁹ laddove la previsione della richiesta di pareri obbligatori costituisce pratica comune al fine del migliore perseguimento dell'interesse pubblico⁹⁰ e per quanto isolata dottrina ritiene che il parere rilasciato dal CNEL possa vertere anche su atti amministrativi ferma restando la sua natura⁹¹.

Inoltre, in tema di contrattazione collettiva, sin dalla Costituente si è posto il problema circa il conferimento al CNEL di un potere di ratifica o approvazione dei contratti collettivi di lavoro; tuttavia, appare improbabile che un tale potere possa incontrare il favore dei soggetti contrattuali, e particolarmente dei Sindacati dei lavoratori, per il fatto che consentirebbe ad un organo, in cui essi sono rappresentati ma non in maniera esclusiva, di interferire in un campo nel quale le stesse parti contrattuali rivendicano piena autonomia e non sono disposte a rinunciare alle proprie prerogative⁹². Diversamente, per la proposta dell'adozione da parte del CNEL di pareri *ad hoc* sulle controversie collettive di lavoro previa richiesta del competente dicastero, che produrrebbe effetti benefici per la decantazione di molti conflitti, suscettibili di essere evitati ovvero risolti più rapidamente⁹³, per cui tale collaborazione CNEL-Ministero del Lavoro consentirebbe all'esecutivo di giungere al tavolo della mediazione sociale con proposte di soluzione più adeguate alle posizioni delle parti in conflitto⁹⁴, per quanto tale compito sia stato pure radicalmente escluso per il CNEL⁹⁵.

⁸⁵ Art. 10, primo comma, lett. b), legge n. 936/1986, introdotto dall'art. 7, secondo comma, legge 7 aprile 2011, n. 39.

⁸⁶ Art. 26, d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206.

⁸⁷ Art. 10 *bis*, legge n. 936/1986, introdotto dall'art. 9 della legge 4 marzo 2009, n. 15.

⁸⁸ Cfr. M. BONI, «*Madamina, il catalogo è questo*», cit., 670-674.

⁸⁹ *Ib.*, 670-671.

⁹⁰ Art. 17, legge 7 agosto 1990, n. 241.

⁹¹ Cfr. M. STRAMACCI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, cit., 94.

⁹² Cfr. G. MOTZO, E. DE MARCO, M. STRAMACCI, P. BILANCIA, *Linee per una riforma del CNEL*, cit., 364.

⁹³ Cfr. G. ZANGARI, *Contributo monografico alla riforma del CNEL*, cit., 195 s.

⁹⁴ Cfr. P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni*, in «Mondo Operaio», 1983, 1-2, 27-28.

⁹⁵ Cfr. F. PIERANDREI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Id.*, *Scritti di diritto costituzionale*, II, Torino, Giappichelli, 1964, 349.

Occorre tuttavia rammentare che la scelta di eliminare il CNEL anziché riformarlo (come suggerito dalle parti sociali anche in direzione del *Conseil économique social et environnemental* francese⁹⁶, peraltro non privo di critiche) non comporta neppure una reale riduzione di costi della spesa pubblica. Negli ultimi anni vi è stato il ridetto ridimensionamento dell'organizzazione del Consiglio e della relativa spesa per i consiglieri. Mentre il costo del personale non sarebbe ovviamente azzerato essendo necessario il passaggio dei circa cinquanta dipendenti ad altre amministrazioni pubbliche con il mantenimento della stessa spesa a carico del bilancio pubblico. Peraltro, la riforma Boschi-Renzi prevedeva il transito del personale presso gli uffici della Corte dei Conti per quanto invece potrebbe essere più strategico e produttivo, in un'ottica di razionalizzazione della pubblica amministrazione, il passaggio dei dipendenti del CNEL ad uffici pubblici che versano in cronica carenza organica a fronte di cospicui carichi di lavoro, ben maggiori rispetto alla giustizia contabile.

Inoltre sull'organizzazione ed il numero dei consiglieri si sarebbe potuto intervenire con mera legge ordinaria ed al riguardo un disegno di legge di "autoriforma" del Consiglio era già stato presentato il 19 ottobre 2011.

E quindi quale può essere la ragione di soppressione del CNEL su spinta del Governo? Sorge il fondato sospetto che un motivo possa risiedere nell'evitare di dover esaminare le relazioni ed i pareri critici all'attività dell'esecutivo o, peggio ancora, le richieste correttive delle "manovre" in atto.

Così, per esempio, con la relazione depositata il 7 novembre 2016, in occasione dell'audizione in Commissione congiunta Camera-Senato, contenente le osservazioni al disegno di legge del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019, il CNEL mette puntualmente in discussione la credibilità stessa degli effetti della "manovra" di politica economica proposta dal Governo che si basa sulla crescita dell'economia mondiale (al 3,3%) e dei mercati esteri rilevanti (2,6%) che dovrebbe portare un incremento del PIL in misura dello 0,4% sul totale del 39,1% invece previsto.

Ma se la crescita non si verifica o se sarà inferiore, quale copertura avranno le spese? Il CNEL suggerisce così al Governo di monitorare i cambiamenti sui mercati esteri e di mantenere un canale di comunicazione con la Commissione UE. Ma anche altri sono gli interrogativi che pesano nelle dieci pagine della relazione a partire dal fatto che la "manovra" di 27 miliardi è finanziata in *deficit* per più della metà dell'importo; in questo modo si spostano ancora sulle generazioni future i relativi oneri.

Si evita l'aumento dell'IVA inserendo tra le coperture le misure di contrasto all'evasione fiscale che dovrebbero, invece, essere contabilizzate *ex post*. Ci si chiede, leggendo il rapporto del CNEL, il motivo per cui l'esecutivo non considera affatto l'obiettivo di finanziare la fornitura di servizi alle famiglie, come suggerito nel rapporto CNEL, *La famiglia come motore del rilancio del Paese*, del 6 luglio 2016. Inoltre, e curiosamente, gli indici del progetto *Benessere Equo e Sostenibile* (BES), predisposto da CNEL ed ISTAT e concordato

⁹⁶ Cfr. S. RISTUCCIA, *E se invece del CNEL pensassimo al Consiglio Economico, Sociale e Ambientale?*, in «questeistituzioni.it», 23 aprile 2014.

con le parti sociali⁹⁷, sono stati inseriti per la prima volta nel Documento di Economia e Finanza (DEF) presentato ad aprile 2017, cosicché sembra un paradosso che il Governo raccolga le indicazioni del BES proprio mentre propone la soppressione del soggetto che ne è stato il promotore⁹⁸. Infatti, giova rammentare che se l'inserimento nella programmazione economica degli indicatori del BES, particolarmente significativi per la qualità della vita dei cittadini e della società nel suo complesso, è stato previsto dalla legge di riforma del bilancio dello Stato⁹⁹, previa selezione da parte del "Comitato per gli indicatori del benessere equo e sostenibile" costituito presso l'ISTAT, in attesa della piena operatività della misura il Governo ha scelto di anticipare in via sperimentale già dal DEF 2017 l'inserimento di un primo gruppo di indicatori nel processo di bilancio: il reddito medio disponibile, un indice di diseguaglianza, il tasso di mancata partecipazione al lavoro e le emissioni di CO² e di altri gas clima alteranti¹⁰⁰.

Gli indicatori BES, così come il sistema di indicatori ISTAT sulla qualità dei servizi pubblici, costituiscono esempi innovativi di funzioni svolte dal CNEL negli ultimi anni e proprio in questi termini le competenze del CNEL, ridefinite in termini di progettazione e di valutazione delle politiche pubbliche, sarebbero in grado di fronteggiare la carenza di definizione delle politiche pubbliche nel nostro Paese¹⁰¹.

In forza di ciò, pur a fronte di un CNEL che negli anni è assunto al ruolo di organo incompleto, con azione inefficace ed ondivaga e quindi di fatto estraneo al circuito della Costituzione materiale¹⁰², appare cristallizzarsi il dubbio che, attraverso la soppressione del CNEL, l'esecutivo sembra non già solo razionalizzare la spesa pubblica bensì, piuttosto, anche evitare la critica ragionata sui numeri, il dissenso e la verità dei dati economico-sociali del Paese, in un periodo storico recessivo connotato da plurime azioni di risanamento dei conti pubblici.

3. La soppressione del CNEL (rectius, sospensione) a mezzo legge ordinaria

Se il CNEL è organo di rilievo costituzionale in quanto formalmente previsto all'articolo 99 della Carta fondamentale, è indubbio che la sua integrale e definitiva soppres-

⁹⁷ Sul rapporto CNEL in tema di *welfare state* 2012-2013, cfr. V. SORCI, *L'evoluzione del sistema italiano di "welfare" alla luce del rapporto Cnel*, in «Diritto delle relazioni industriali», 2014, 4, 1146-1153.

⁹⁸ Cfr. S. RISTUCCIA, *Rifare Costituzioni: a proposito del CNEL*, in «www.questeistituzioni.it», 14 aprile 2014.

⁹⁹ Art. 1, sesto comma, legge 4 agosto 2016, n. 163, che modifica l'art. 10, legge 31 dicembre 2009, n. 196.

¹⁰⁰ Si vedano i rapporti BES del 14 dicembre 2016 e del 15 dicembre 2017 che dipingono un quadro non certo idilliaco dell'Italia: un Paese diviso, diseguale, in cui la ripresa economica ancora non coinvolge una vasta fascia della popolazione e 4 milioni e mezzo di persone vivono in condizioni di povertà assoluta ed una su dieci è in condizioni di grave deprivazione materiale: <http://www.istat.it/it/files/2016/12/BES-2016.pdf> (accesso 20 gennaio 2018); http://www.istat.it/it/files/2017/12/Bes_2017.pdf (accesso 20 gennaio 2018). Cfr. L. SEMPLICI, *Perché il BES può diventare la lingua ufficiale dell'economia dal basso*, in «questeistituzioni.it», 23 luglio 2014 e M.T. SALVEMINI, *Nuovi indicatori di benessere per orientare le politiche pubbliche*, in *ib.*, 26 giugno 2014.

¹⁰¹ Cfr. A. ZUCARO, *La "costituzione materiale" è logora ma il Consiglio serve*, in *ib.*, 14 aprile 2014.

¹⁰² Cfr. G. NICOLAIS, *Il CNEL: nuova legge e vecchi problemi*, cit., 413.

sione debba necessariamente seguire la via della modifica della medesima disposizione secondo la procedura di revisione costituzionale di cui all'articolo 138 Cost.

Infatti, con le leggi di revisione costituzionale si possono abrogare o sostituire od emendare gli articoli della Costituzione, immettendo nuovi disposti nel testo della Carta stessa, e così pure si possono inserirvi articoli aggiuntivi, a fronte di una competenza specializzata delle leggi costituzionali che può esercitarsi nelle sole ipotesi testualmente previste dalla Costituzione. Né sembra dato supporre che si tratti di una competenza comunque circoscritta alla materia costituzionale, al di fuori della quale sarebbe illegittimo servirsi degli atti legislativi in questione. Infatti, sia pure nel risolvere un altro genere di controversie, la Consulta ha infatti affermato che la materia costituzionale coincide con quella regolata dalla Costituzione o dalle apposite fonti menzionate nell'articolo 138 Cost.: cioè con «quelle norme alle quali il Parlamento, per finalità di carattere politico, intenda attribuire efficacia di legge costituzionale»¹⁰³. Il che comporta come alle leggi medesime spetti una competenza generale, liberamente esercitabile fin dove la Costituzione non frapponga specifici limiti, anche nel senso di costituzionalizzare normative che dapprima trovavano la loro fonte in leggi ordinarie.

Tuttavia, per quanto l'opera riformatrice del legislatore sul CNEL appaia ormai improcrastinabile risulta evidente che il legislatore, salvo qualche proposta soppressiva d'iniziativa parlamentare rimasta lettera morta sin da inizio anni Ottanta¹⁰⁴, ha intrapreso seriamente tale iniziativa in un unico caso concreto e cioè la richiamata fallita riforma costituzionale Boschi-Renzi del 2016 al cui interno la soppressione dell'organo costituiva un forte richiamo elettorale in chiave di taglio dei cd. enti inutili, per quanto si trattasse di un mero tassello dell'intero impianto riformatore e peraltro privo di alcuna strategia riformatrice in tema di organi ausiliari¹⁰⁵. Appare evidente che la soppressione del CNEL costituiva un discutibile esercizio di ricerca del consenso elettorale sfruttando tale riforma onde ottenere l'approvazione popolare di un più ampio – nonché tanto contorto quanto discutibile nelle finalità – progetto di riforma della Parte II della Costituzione con cui la maggioranza di governo, di fatto, intendeva addvenire a controllare più facilmente, per via regionale, la seconda Camera.

Al contrario, negli anni non si sono riscontrate serie iniziative legislative, salvo sparuti disegni di legge costituzionali rimasti nei cassetti delle Camere¹⁰⁶, tese a riformare l'organo attraverso la mera legislazione ordinaria anche al fine di assicurare – per mezzo di osmosi di personale – un correlato intervento in favore dell'attività della giustizia ordinaria, civile e penale, sempre più spesso in perduranti difficoltà organizzative a causa degli ingenti carichi di lavoro e della cronica carenza di personale.

¹⁰³ Corte cost.le, 23 dicembre 1963, n. 168: punto 2. del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁴ IX legislatura, Atto Senato n. 1511, d'iniziativa Pasquino ed altri, presentato il 2 ottobre 1985; VIII legislatura, Atto Camera n. 3650, d'iniziativa Mellini ed altri, presentato il 29 settembre 1982.

¹⁰⁵ Cfr.: B. LAPADULA, *Crisi della rappresentanza e soppressione del CNEL*, in «www.questeistituzioni.it», 4 luglio 2014; S. RISTUCCIA, *Quali senatori e quali organi ausiliari, ovvero quale riforma*, in *ib.*, 4 giugno 2014; E. SIRGIOVANNI, *Quale comunicazione per quale politica?*, in *ib.*, 13 aprile 2014.

¹⁰⁶ Cfr. A. ZUCARO, *Il disegno di legge del CNEL tra trasparenza, chiarezza e semplificazione*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2013, 4, 771-773.

Del resto, in questa fase storica di riduzione della spesa pubblica pleonastica – applicata ormai a tutti i settori della pubblica amministrazione – potrebbe non essere molto giustificabile mantenere in attività il CNEL, rappresentando lo stesso un potenziale dispendio di risorse pubbliche (il costo per l'anno 2015 è stato pari a circa 8 milioni di euro) e di unità lavorative, già sostenuto per troppi anni a fronte della limitata attività dell'organo di rilevanza costituzionale in esame, anche dal solo punto di vista dell'esercizio dell'iniziativa legislativa.

Infatti, e particolarmente dagli anni Settanta, si è registrato l'avvio di rapporti diretti Sindacati-Governo¹⁰⁷ con la presenza di rappresentanze delle parti sociali negli organi della programmazione nonché la loro consultazione in apposite proliferate riunioni ed udienze conoscitive, non già solo al livello centrale, presso la Presidenza del Consiglio onde rapportarsi direttamente con l'esecutivo, ma financo a livello locale e settoriale ed anche a costo di un sovraccarico di concertazioni e consultazioni¹⁰⁸.

Così, risulta del tutto irrealizzabile, al limite dell'utopia, la posizione pure vagheggiata ed auspicata in dottrina per cui gli organi istituzionali e le parti sociali scelgono il CNEL come lo strumento unico per l'attività di consultazione e di partecipazione all'elaborazione della legislazione economico-sociale¹⁰⁹ al fine di un dialogo permanente fra gli attori sociali¹¹⁰. E questo già solo per il fatto che in una Repubblica delle Autonomie, il CNEL – organo centralizzato – risulta tanto incapace quanto inadatto a regolare la partecipazione del sistema delle Autonomie regionali e locali ai processi di definizione delle politiche nazionali. Vieppiù, risulta del tutto e da sempre assente l'attribuzione di un ruolo del CNEL in relazione alle istituzioni internazionali e dell'Unione europea, a fronte delle rilevanti funzioni e titolarità loro attribuite in sede sovranazionale. Comparativamente, poi, non si ometterebbe che laddove sono nate le *hearings*, e cioè negli USA, non vi è necessità alcuna di detenere anche un Consiglio dell'economia¹¹¹.

Pertanto una logica e sensata azione riformatrice del CNEL renderebbe auspicabile, come già evocato, che le risorse umane destinate all'amministrazione dell'organo in esame fossero ben tramutate ai ruoli del Ministero della giustizia e, più in particolare, agli uffici giudiziari ordinari aventi sede in Roma (Giudice di pace, Tribunale, Corte d'appello, Corte suprema di cassazione, nonché relative Procure annesse), tutti oberati da un notevole carico di lavoro e da una cronica carenza di personale, cause principali del drammatico dilatamento dei tempi della giustizia civile e penale, laziale e nazionale.

A tale fine, deve ritenersi costituzionalmente corretto procedere a mezzo proposta di legge ordinaria con cui si mira alla sospensione del funzionamento del CNEL, al pari di come a suo tempo è stata sospesa la ferma di leva obbligatoria. Infatti, la sospensione dell'attività

¹⁰⁷ Cfr. G. NICOLAIS, *Il CNEL: nuova legge e vecchi problemi*, cit., 413.

¹⁰⁸ Cfr. A. SOLUSTRI, *La presenza degli interessi nelle istituzioni*, in «Rassegna parlamentare», 1988, 2-3, 154 e R. TERZI, *Il CNEL e le Camere di commercio in un pluralismo collaborativo*, in «Impresa & Stato», 1999, 51.

¹⁰⁹ Cfr. G. MACCIOTTA, *Il CNEL sia soppresso ... a meno che ...!*, cit., 411.

¹¹⁰ Cfr. G. SANTANIELLO, *Il ruolo e le prospettive del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, cit., 415-416.

¹¹¹ Cfr. A. PREDIERI, *Contributo monografico alla riforma del CNEL*, in AA.VV., *La riforma del CNEL. Studi e documenti*, cit., 148.

del CNEL segue un semplice parallelismo con quanto già avvenuto per il servizio militare e, similmente, la stessa via è stata preconizzata anche per la sospensione *sine die* degli organi della giustizia militare¹¹² pur previsti all'articolo 103, terzo comma, Cost. Trattasi infatti di uffici connotati da infimi carichi di lavoro a fronte di notevoli oneri di gestione¹¹³, frequenti arresti di merito smentiti dalla sede di legittimità¹¹⁴, generalizzato carente livello di preparazione con atti interni discutibili ovvero lesivi di diritti soggettivi come la *privacy* o l'accesso agli atti¹¹⁵, nonché un regime disciplinare corporativo dei magistrati militari in rapporto alla giurisdizione ordinaria¹¹⁶. Peraltro, la soppressione degli uffici giudiziari militari per via costituzionale neppure era stata inserita nella naufragata riforma Boschi-Renzi, presumibilmente per la forte spinta autoconservatrice esercitata sull'esecutivo dalla *lobby* della magistratura militare¹¹⁷ e ad onta dei numerosi ordini del giorno di razionalizzazione approvati dal Governo nel

¹¹² Cfr. D. BRUNELLI, *Tribunali militari e spending review: il tempo delle scelte (note critiche sul d.d.l. governativo n. 2679-undecies, stralciato dalla legge di stabilità 2014)*, in «federalismi.it», 2015, 3, 17.

¹¹³ Si rinvia alle statistiche pubblicate in occasione dell'inaugurazione degli anni giudiziari militari 2014, 2015, 2016 e 2017, reperibili nel portale *web* della giustizia militare (<http://portalegiustiziamilitare.difesa.it>), da cui emerge un numero di procedimenti infinitesimale rispetto ai corrispondenti della giurisdizione ordinaria nonché via via sempre più decrescente. Se infatti al 31 dicembre 2013 vi erano 200 procedimenti pendenti nei tre Tribunali militari di Napoli, Roma e Verona e 84 alla Corte militare d'appello; al 31 dicembre 2014 vi erano 195 procedimenti in primo grado e 65 in appello; al 31 dicembre 2015 vi erano 219 procedimenti in primo grado e 61 in appello. Da ultimo, alla data del 31 dicembre 2016, erano pendenti in totale 203 procedimenti penali militari in primo grado e soli 47 in appello.

¹¹⁴ Si vedano le statistiche giudiziarie militari richiamate nella nota precedente, da cui emerge che nel 2013 su un totale di 65 ricorsi decisi dalla Corte di cassazione avverso altrettante sentenze della Corte militare d'appello 13 sono state oggetto d'annullamento (di cui 10 con rinvio e 3 senza), pari al 20%. Nel 2014 su 116 ricorsi decisi risultano 29 annullamenti (di cui 18 con rinvio ed 11 senza), pari al 25%; nel 2015 su 60 ricorsi decisi risultano 14 annullamenti (di cui 7 con rinvio ed altrettanti senza), pari al 23%; nel 2016 su 68 ricorsi decisi risultano 10 annullamenti (di cui 3 con rinvio e 7 senza), pari al 15%. In tema sia consentito rinviare a F. RATTO TRABUCCO, *Il perimetro della libertà di espressione: differenze e similitudini fra lavoratori civili e militari*, in «Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni», 2015, 5, 772-784.

¹¹⁵ Si rammenta il caso della discutibile circolare della Procura militare di Verona del 17 ottobre 2013, laddove s'imponesse ai singoli comandi di comunicare alla medesima autorità requirente ogni «assenza dal servizio, ancorché giustificata da certificazioni mediche, della durata superiore ai trenta giorni. A fronte delle polemiche generate, l'atto è stato oggetto di precisazione con nota dell'11 novembre 2013 e in tema si veda l'interrogazione parlamentare a risposta scritta alla Camera del 15 novembre 2013, n. 4-02546, da cui risposta del Ministro della Difesa del 7 aprile 2014, mentre per plurime gravi vicende discriminatorie e di trattamento illecito dei dati personali di dipendente civile da parte dei vertici del Tribunale militare di Verona con molteplici provvedimenti adottati dal Garante *privacy* e dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, si rinvia alle ulteriori interrogazioni del 9 luglio 2014, n. 4-05466 e 4-05467, 15 luglio 2014, n. 4-05528, 7 agosto 2014, n. 5-03469, 17 dicembre 2015, n. 5-07239, 22 marzo 2017, n. 5-10907 e del 26 luglio 2017, n. 5-11986. I ridetti provvedimenti accertativi d'illeciti trattamenti dei dati personali ed illegittimi dinieghi d'accesso a documenti amministrativi, sono reperibili in: <http://independent.academia.edu/ProvvedimentiGarantePrivacyTribunalemilitarediVerona> (accesso 20 gennaio 2018).

¹¹⁶ Sia consentito rinviare a F. RATTO TRABUCCO, *La responsabilità magistratuale: l'esperienza disciplinare del Consiglio della magistratura militare*, in «Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni», 2012, 6, 1181-1203, nonché G. DE VERGOTTINI, *Giurisdizione militare: la crisi della specialità*, in «Quaderni costituzionali», 2007, 2, pp. 364-367.

Così, per esempio, in ordine ai profili disciplinari per le reiterate violazioni in materia di *privacy* ed accesso agli atti presso il Tribunale militare di Verona richiamate nella nota precedente, il Consiglio della magistratura militare con deliberazione del 20 giugno 2017, n. 6097, ha discutibilmente disposto archiviazione *de plano* constatando «la correttezza e la diligenza posta in essere dal magistrato in quanto capo dell'ufficio».

¹¹⁷ Cfr. D. TISCI, E. TAVERNA, *La strategia dei magistrati militari per estendere le loro competenze*, in <http://www.ficiesse.it>, 2010 (accesso 20 gennaio 2018) e G. BOTTACCHIARI, *Codice dell'ordinamento militare, rappresentanza militare, nuovi reati militari: riforme o involuzioni democratiche?*, in *ib.*, 2010 (accesso 15 gennaio

corso della XVII legislatura¹¹⁸, interrogazioni parlamentari dapprima concluse con impegno dell'esecutivo al taglio degli uffici e successivamente rimaste prive di risposta¹¹⁹ nonché, infine, proposte di legge che mai hanno iniziato l'esame¹²⁰.

Basti infatti ricordare che se il CNEL è contemplato all'articolo 99 della Costituzione, parimenti la ferma di leva è prevista come obbligatoria dalla Carta fondamentale all'articolo 52, secondo comma, ma nulla ha impedito di prevedere un esercito professionale, attraverso la via della legge ordinaria senza modificare la Costituzione¹²¹.

Così, non appare certo una forzatura leggere il disposto dell'articolo 99 della Costituzione nei termini di una garanzia di esistenza del CNEL in quanto organo di consulenza delle Camere e del Governo. Ma tale garanzia non può certo trasformarsi in una vera e propria «riserva» ed è valida solo se e in quanto l'organo garantito sia effettivamente funzionante.

Del resto, al confronto, l'articolo 52, secondo comma, della Costituzione è molto più esplicito nel prevedere il dovere della ferma di leva, ma in quella sede è stato agevole notare che l'obbligo sussiste in capo ai cittadini sempre che lo Stato ne esiga in concreto la prestazione; così è evidente che la stessa proposizione dell'articolo 99, ancorché letta nella maniera più «tradizionale», possa valere solo se il CNEL sia posto in grado di funzionare.

Proprio da tali lineari presupposti discende quindi la possibilità di disporre per via legislativa ordinaria, da un lato, la sospensione dell'attività del CNEL a decorrere da data certa e, dall'altro lato, il contestuale citato trasferimento del relativo personale del CNEL ad altri uffici pubblici.

2018), mentre, in evidente conflitto d'interessi, difende lo *status quo* in quanto appartenente alla giurisdizione militare, P. RIVELLO, *Spunti di riflessione sul tema della giustizia militare*, in «La giustizia penale», 2015, 3, 184-192.

¹¹⁸ Si rinvia ai cinque ordini del giorno accolti dal Governo nel corso della XIII legislatura al fine della razionalizzazione degli uffici giudiziari militari con la cd. *reductio ad unum* delle tre attuali sedi dei Tribunali militari (Napoli, Roma, Verona) nonché la soppressione del Tribunale e dell'Ufficio militare di Sorveglianza: al Senato in data 9 ottobre 2013 e 17 marzo 2015, nn. 9/01015/002 e 0/1577/21/01, nonché alla Camera in data 24 ottobre 2013, 31 luglio 2014 e 19 dicembre 2015, nn. 9/01682-A/028, 9/02486-AR/121 e 9/03444-A/179.

¹¹⁹ Si vedano le interrogazioni, con relative risposte in senso affermativo da parte del Ministro della Difesa circa l'avvio dell'opera di taglio, del 3 ottobre 2013, n. 5/01121 e del 30 aprile 2014, n. 4/04687, mentre successivi sindacati del 24 febbraio 2016, n. 4/05342, 17 marzo 2016, n. 4/12562, 23 giugno 2016, n. 3/02950 e 27 luglio 2016, n. 2/01442, non hanno avuto alcuna risposta. Inoltre, i sindacati ispettivi senza risposta dell'8 ottobre 2014, n. 5-03747 e del 31 marzo 2015, n. 5-05206, sono relativi ai costi di gestione degli uffici giudiziari militari ripartiti in sezioni pur in assenza di reali esigenze per la gestione dei limitati carichi di lavoro, mentre sul mantenimento del diritto all'alloggio di servizio per i dipendenti della giustizia militare si rinvia all'interrogazione del 26 marzo 2014, n. 4-04189, con relativa risposta che conferma tale ingiustificato diritto che trascende in privilegio e correlativamente comunica che il diritto all'alloggio è stato invece discutibilmente revocato ad una categoria di dipendenti disabili del Ministero della Difesa quali i centralinisti non vedenti. I ridetti sindacati ispettivi collazionati sono reperibili in: <http://independent.academia.edu/InterrogazioniGiustiziaMilitare> (accesso 20 gennaio 2018).

¹²⁰ Nel corso della XIII legislatura sono stati inoltre depositati, senza alcun inizio d'esame, l'Atto Camera n. 2679-*undecies*, derivato dallo stralcio del disegno di legge di stabilità 2015, per la riduzione degli uffici giudiziari militari (mentre è d'iniziativa parlamentare l'identico Atto Camera n. 796), nonché i disegni di legge costituzionale d'iniziativa parlamentare Atto Camera nn. 1519 e 2657 ed Atto Senato nn. 317, 608 e 766, per la soppressione della giurisdizione penale militare attraverso la modifica dell'art. 103 Cost., su cui si veda M. COLAMUSSI, *De iure condendo*, in «Processo penale e giustizia», 2015, 1, 12-13.

¹²¹ Legge 14 novembre 2000, n. 331, attuata con il d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215, modificato dalla legge 23 agosto 2004, n. 226, con efficacia dal 1° gennaio 2005, trasfusi nel Codice dell'ordinamento militare di cui al d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

Se il *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 ha avuto il pregio di riconoscere il ruolo del CNEL come valore aggiunto della democrazia, già sottovalutato da una parte della politica e dell'informazione, i cittadini hanno però ben compreso che non si tratta del problema di fondo del Paese. Del resto, se il CNEL è già stato eloquentemente definito quale «*monstrum* costituzionale da modificare»¹²² ovvero più brutalmente quale «vecchia baracca corporativa buona solo ad assicurare liquidazioni a sindacalisti e pensionati»¹²³, è stato lo stesso legislatore di attuazione a segnare la sorte di ente inutile attraverso le richiamate cautele all'iniziativa legislativa del CNEL onde non sminuire la capacità del Parlamento come centro d'imputazione degli interessi generali e politici dello Stato¹²⁴, impedendo che il CNEL stesso potesse diventare uno degli elementi modificativi del sistema parlamentare tradizionale¹²⁵ ovvero nel timore che l'attesa dei pareri consiliari potesse ritardare l'andamento dei lavori parlamentari¹²⁶. La stessa difficoltà a restituire al CNEL il ruolo che gli spetta è stata anche inquadrata come «la spia della crisi profondissima in cui versa tutto intero lo Stato italiano»¹²⁷ mentre un CNEL latitante ed assente, «condannato alla marginalità dalla sua ambiguità istituzionale», non è apparso neppure malacetto in dottrina¹²⁸.

Infatti, al CNEL è stata riconosciuta la mera rappresentanza d'interessi settoriali quali connessi al mondo dell'economia e del lavoro e, in un sistema Parlamento-centrico quale quello italiano, appare veramente improbo per qualsiasi organo ergersi ad entità di consulenza obbligatoria delle Camere. Per l'effetto, la partecipazione degli interessi espressi dal CNEL nel procedimento di adozione dell'atto da parte del Governo o del Parlamento non può mai emergere ad elemento costitutivo o necessario, e così la dottrina è pressoché unanime nell'escludere che il parere del CNEL possa entrare nel procedimento legislativo. Ne consegue che all'interno del solco costituzionale il CNEL ha un compito quasi impossibile e cioè, in concreto, influenzare dei soggetti che non sono tenuti a considerare i suoi pareri¹²⁹ né risulta disciplinata l'attività di *lobbying* facendo del CNEL un canale privilegiato per rappresentare gli interessi di cui sono latori i suoi componenti¹³⁰.

Ne consegue che, a maggior ragione, risulta tanto costituzionalmente corretta, quanto sensata e dovuta, un'opera riformatrice del legislatore a mezzo legge ordinaria onde sospendere l'attività del CNEL e quindi di fatto porlo in *stand by sine die*, per l'effetto trasferendo il relativo integrale personale agli uffici giudiziari ordinari della Capitale. Quindi una sostanziale cancellazione dell'organo – l'ente inutile per eccellenza nella vulgata giornalistica – senza necessariamente passare per la via della revisione costituzionale, sfruttando un per-

¹²² Cfr. N. VALENTINO, *Il C.N.E.L. a caccia di un ruolo*, in «Nuovi studi politici», 1992, 2, 105.

¹²³ Cfr. A. NEGRI, *Variazioni sul tema CNEL*, in «Critica del diritto», 1976, 9, 14.

¹²⁴ Cfr. G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, Il Mulino, 1997, 657.

¹²⁵ Cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in «Jus», 1958, 2, 187.

¹²⁶ Cfr. P. BILANCIA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)* (voce), cit., 7.

¹²⁷ Cfr. L. PALADIN, *Ostacoli e prospettive nei rapporti fra regioni e CNEL*, in «Le Regioni», 1978, 56.

¹²⁸ Cfr. M. D'ANTONA, *La revisione della normativa sul rapporto di lavoro: le proposte del CNEL*, in «Lavoro e diritto», 1987, 1, 11.

¹²⁹ Cfr. M. STRAMACCI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, cit., 93 e G. CHIARELLI, *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (voce), cit., 46 s.

¹³⁰ Cfr. M. SICLARI, *C.N.E.L.: prime riflessioni sulla legge di riforma*, cit., 202.

corso costituzionalmente legittimo che la dottrina si è solo limitata a preconizzare vagamente¹³¹, mentre il legislatore mai ad oggi ha inteso intraprendere, considerando sempre unicamente la strada della riforma costituzionale e vieppiù pervenendo a sfruttare la tematica onde sciorinare all'elettorato un'azione di contenimento dei costi delle istituzioni come pacificamente avvenuto nell'ambito della fallita riforma del 2016.

¹³¹ Cfr. M. BONI, «*Madamina, il catalogo è questo*», cit., 675.