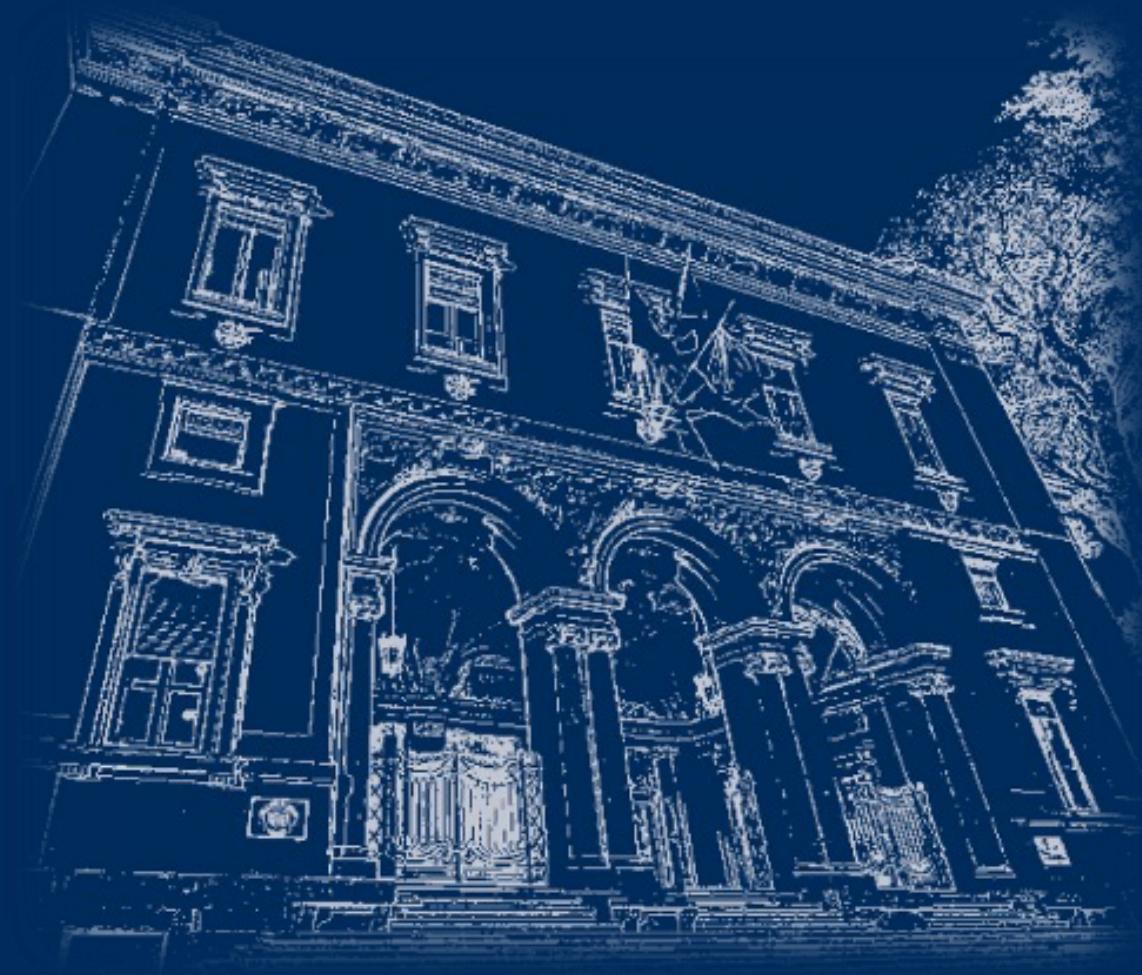




XI CONSILIATURA 2023 - 2028

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA DEL CNEL

NOTAZIONI EMPIRICHE (1958-2022)



CASI E MATERIALI DI DISCUSSIONE:
MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

N. 29 | 2025

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA DEL CNEL

NOTAZIONI EMPIRICHE (1958-2022)

di Matteo Milanesi – *Visiting fellow* presso il CNEL

Le opinioni espresse nel presente documento sono personali e non impegnano la responsabilità del CNEL.

Parte della ricerca si è svolta presso la Biblioteca della Camera dei Deputati “Nilde Iotti” e la Biblioteca del Senato della Repubblica “Giovanni Spadolini”, nonché presso la Biblioteca e l’Archivio del CNEL.

CASI E MATERIALI DI DISCUSSIONE:

MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

N. 29 | 2025

Febbraio 2025

ABSTRACT

Il tema dell'iniziativa legislativa del CNEL è raramente trattato dalla dottrina. Ciò si deve, probabilmente, allo scarso successo dei disegni di legge di matrice consiliare e, più in generale, al mancato riconoscimento dell'importanza costituzionale dell'organo da parte dei principali attori istituzionali. Da qui la scelta di condurre un'indagine, prima di tutto empirica, sul complesso dei disegni di legge prodotti dal Consiglio. Fermo un preliminare inquadramento teorico, il presente scritto analizza quindi le proposte di legge riferite all'arco temporale 1958-2022 con un doppio canone, quantitativo e qualitativo. Gli scopi della ricerca sono molteplici; si tratta invero di individuare: il preciso numero dei DDL proposti, gli atti parlamentari corrispondenti, il loro andamento diacronico, le fasi storiche in cui si registrano i picchi positivi e negativi, gli argomenti trattati dai medesimi, le ragioni del loro insuccesso e, nel caso dei DDL divenuti legge, del loro successo. Lo scritto si conclude con un esame prospettico, volto a comprendere quali possano essere gli sviluppi della funzione *de qua* nei prossimi anni.

INDICE

1. INTRODUZIONE ALLA RICERCA. SCOPO E METODO	6
2. RIFLESSIONI PRELIMINARI: INQUADRAMENTO TEORICO	8
2.1 <i>L'iniziativa legislativa del CNEL tra ratio e fonti</i>.....	8
2.2 <i>L'incerta estensione del potere. I limiti sostanziali tra legge e prassi</i>.....	12
2.3 <i>Notazioni procedurali</i>.....	15
3. SUGGESTIONI STATISTICHE: FREQUENZA E ANDAMENTO DELL'INIZIATIVA	21
3.1 <i>Distribuzione temporale dei DDL</i>	21
3.2 <i>Sede di presentazione dei DDL</i>	24
3.3 <i>Esito dei DDL</i>	26
3.4 <i>Commissioni di assegnazione</i>.....	27
4. SPIGOLANDO TRA GLI ARCHIVI DEL CONSIGLIO E DEL PARLAMENTO. MATERIE E ARGOMENTI DI INTERESSE LEGISLATIVO.....	30
4.1 <i>Tassonomia degli argomenti</i>	30
4.1.1 <i>Aree minori</i>	30
4.1.2 <i>L'area Territorio / Lavori pubblici / Trasporti</i>.....	32
4.1.3 <i>I DDL di autoriforma</i>.....	34
4.2 <i>Il primo DDL</i>	34
4.3 <i>Impatto dei DDL del CNEL</i>	37
4.3.1 <i>I DDL del CNEL nel dibattito pubblico</i>.....	37
4.3.2 <i>Le proposte divenute legge (e quella assorbita)</i>.....	38
4.3.3 <i>I suggerimenti confluiti in altri provvedimenti. Il caso del codice alfanumerico dei CCNL</i>.....	40
5. BILANCI E PROSPETTIVE. UNA CONCLUSIONE	42
BIBLIOGRAFIA.....	44
ALLEGATI.....	48
T1. <i>Tabella di corrispondenza</i>	49

<i>T1.1 Note alla tabella</i>	62
<i>T2. Tabella di normalizzazione delle Commissioni parlamentari.....</i>	63

1. INTRODUZIONE ALLA RICERCA. SCOPO E METODO

I contributi scientifici specificamente dedicati all'iniziativa legislativa del CNEL sono senz'altro rari¹. E questo nonostante la letteratura giuridica si sia largamente soffermata sui caratteri e sulle funzioni del Consiglio, specie nella seconda metà del secolo scorso². Pare dunque sussistere una lacuna nella trattazione di un tema che, sul profilo teorico, risulta tutt'altro che secondario.

Tutt'altro che secondario, poiché, anzitutto, la potestà d'iniziativa stessa è un *privilegium* parcamente concesso. La legittimazione a proporre progetti di legge non solo è circoscritta (attualmente) a cinque soggetti, ma la sua eventuale estensione è perimettrata dalla riserva

¹ L'unico contributo che delimita il perimetro d'indagine a tale questione pare essere A. PELAGGI, *L'iniziativa legislativa del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Responsabilità e dialogo*, n. 10-11/1970, pp. 33-39, pubblicato identico in *La previdenza sociale nell'agricoltura*, n. 5-6/1969, pp. 363-370. Vi sono, tuttavia, lavori che trattano del rapporto tra legge, Parlamento e CNEL in termini più ampi: P. COSTANZO, *La funzione legislativa del CNEL tra attuazione costituzionale e riforme istituzionali*, in *Annali della Facoltà di giurisprudenza di Genova*, n. 1988-1989, pp. 346-359; S. BENVENUTO, *Parlamento e CNEL*, in AAVV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura. Roma, Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978*, Milano, Giuffré, 1979, pp. 577-581; L. LINI, *Insostituibilità del CNEL. Per la realizzazione dell'attività parlamentare e il perfezionamento della produzione legislativa*, in *La discussione*, n. 33/1969, pp. 11-12; M. STRAMACCI, *Sui rapporti tra Parlamento e Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, vol. IV (Aspetti del sistema costituzionale), pp. 573-595; C. GESSA, *Per una definizione giuridica del contributo del CNEL all'elaborazione della legislazione economica e sociale*, in *Archivio di ricerche giuridiche*, n. 3-4/1962, pp. 30-34; L. ELIA, *Rapporti tra le Camere e il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1-2/1960, pp. 455-460; M. RUINI, *Il CNEL e la funzione legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1-3/1959, pp. 146-150.

² Per l'approfondimento dei profili essenziali di quest'organo possono essere consultate, anzitutto, le voci encyclopediche: G. CHIARELLI, *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del lavoro*, in *Encyclopædia del diritto*, Milano, Giuffré, 1951, vol. IX, pp. 249-261; S. DE FINA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, 1959, vol. IV, pp. 147-160; P. BILANCIA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel)*, in *Encyclopædia giuridica*, Roma, Istituto della Encyclopædia italiana, 1988, vol. VIII; E. DE MARCO, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Encyclopædia del diritto*, Milano, Giuffré, 1999, III agg., pp. 442-456.

Per trattazioni monografiche: M. STRAMACCI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, Milano, Giuffré, 1959; S. BENVENUTO, *La riforma del CNEL*, Roma, Bardi, 1971; P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, Milano, Giuffré, 2002.

Utili anche i commenti all'art. 99 della Costituzione: M. RUINI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Commento dell'art. 99 della Costituzione*, Milano, Giuffré, 1950; L. CAPPUCCIO, *Art. 99*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Costituzione commentata on line*, consultata in www.onelegale.wolterskluwer.it; L. VENTURA, *Art. 99*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1994, vol. Gli organi ausiliari: art. 99-100, pp. 1-63; D. MONEGO, *Art. 99*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 900-903; P. BONETTI, *Articolo 99*, in F. CLEMENTI et al., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II, pp. 243-246. Per un focus sui lavori preparatori, cfr. V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *Art. 99*, in IID. (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1980, pp. 311-315.

Sulle questioni storiche si consulti S. MURA, *Storia del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. 1946-2000*, Bologna, Il Mulino, 2023.

di legge costituzionale. Quindi, il fatto che un soggetto sia investito di tale funzione integra di per sé una circostanza meritevole d'attenzione.

In secondo luogo, perché il Consiglio si differenzia palesemente – per struttura, composizione e attribuzioni – dagli altri attori del sistema annoverati in questo ristretto gruppo. Se l'iniziativa di parlamentari, Governo, Consigli regionali e Popolo muove da presupposti e obiettivi *lato sensu* politici, per il CNEL la questione è più complessa. Il motivo di tale complessità è da ricercarsi nel carattere misto, tecnico-rappresentativo, dell'organo, che rende difficile qualificare seccamente l'esercizio del potere *ex art. 99, co. 3 Cost.* come «atto politico».

Tali profili sarebbero di per sé bastevoli a fondare l'esigenza di un approfondimento; tuttavia, ad essi se ne cumula un terzo. Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro è ormai da alcuni anni al centro di un'aspra polemica, che si colloca nel più ampio panorama del dibattito sulle riforme istituzionali. Al CNEL sono state variamente addebitate inefficienze e responsabilità. Un *refrain* ricorrente attiene proprio alla sostenuta improduttività dell'organo, che si desumerebbe con evidenza – tra l'altro – dagli scarsi successi dell'attività legislativa³.

In questo quadro, sembra quindi essere di estremo interesse articolare un'indagine di stampo, prima di tutto, empirico, volta a comprendere le dinamiche dell'iniziativa legislativa del CNEL. Nelle prossime pagine, premessi alcuni cenni teorici, si cercherà di far luce su numerosi problemi. Quanti sono i DDL del CNEL? Con quale frequenza vengono presentati? Qual è il loro andamento diacronico? In quali fasi storiche si registrano i picchi positivi e negativi? Di quali argomenti trattano? La risposta a questi primi quesiti potrà contribuire a comprendere se esista un metodo nella normazione del CNEL e, se del caso, a trarre le lezioni da esso. Altrettanto importante sarà la ricostruzione, sia pure frammentaria, dell'impatto dei DDL nel discorso pubblico.

Tanto premesso in termini di fisiologia, il contributo si focalizzerà poi sulla patologia. Segnatamente, attesa la bassa percentuale di approvazione di disegni di legge di matrice consiliare, si cercherà di individuare le ragioni dell'arenamento degli stessi, nonché il momento (o i momenti) in cui detto arenamento si verifica. Infine, si formuleranno alcune brevi considerazioni sulle prospettive future dell'iniziativa legislativa del CNEL, muovendo da alcuni atti di programmazione degli ultimi anni.

³ Basti, a tal riguardo, consultare gli articoli di stampa: M. PARIS, *Gli «insuccessi» del Cnel-legislatore: in 60 anni nessun Ddl al traguardo*, in *Il Sole 24 Ore (online)*, 28 maggio 2019.

2. RIFLESSIONI PRELIMINARI: INQUADRAMENTO TEORICO

Salvo restando l'impostazione metodologica appena descritta, volta a impostare uno studio «*data-driven*», è da ritenere che un proficuo esame del tema non possa prescindere dal preliminare approfondimento di alcuni aspetti teorici. Di conseguenza, nelle pagine che seguono, si tenterà di fornire le coordinate essenziali dell'argomento oggi in esame, anche ai fini di una migliore comprensione del contesto giuridico e «di sistema» nel quale l'attività dell'organo si svolge.

2.1 *L'iniziativa legislativa del CNEL tra ratio e fonti*

Volendo dunque partire dai concetti fondamentali, il problema che da primo si pone è quello definitorio; occorre, in questo senso, capire che cosa si intenda con la locuzione «iniziativa legislativa». Essa è stata autorevolmente descritta quale «una dichiarazione di volontà di avviare un procedimento legislativo»⁴; si tratta di un'asserzione stringata ma efficace. Così, sul piano sequenziale, l'iniziativa integra il primo tassello del procedimento legislativo⁵ – la sua «fase di impulso»⁶ – e ne costituisce condizione d'esistenza⁷.

La disposizione fondamentale in materia si rinviene, per l'ordinamento italiano, all'art. 71 Cost., che delinea gli aspetti soggettivi del potere. L'articolo, ai fini dell'individuazione dei titolari della funzione, impiega due tecniche normative diverse. Anzitutto, formula

⁴ R. DICKMANN, *L'esercizio dell'iniziativa legislativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1995, p. 3. In questi termini anche F. CUOCOLO: «essa [l'iniziativa legislativa] esprime la volontà dell'organo titolare del relativo potere che le Camere procedano all'esame del testo ad esse sottoposto, adottando certe misure in una certa materia» (*Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1971, vol. XXI, p. 621). La conseguenza, presto detta, è che «[l']atto di iniziativa [...] non è una semplice manifestazione optativa – come pur lo era stata, almeno formalmente, all'origine del parlamento inglese e come lo sono oggi, nel nostro ordinamento, le petizioni previste dall'art. 50 cost. –, ma una vera e propria manifestazione di volontà [...] e di opinione [...]» (*Ibid.*).

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai seguenti testi: E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli, Jovene, 1958; P. G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1968; F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, Giuffrè, 1971; B. LEONI, *Note sull'iniziativa delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/1963, pp. 1274-1293.

⁵ È stato tuttavia notato che talora la proposta di legge non mira a tale (apparentemente fisiologico) esito, limitandosi a svolgere una funzione propagandistica; così, il DDL ben può diventare, nella vita politica, un «mezzo con cui affermare un'idea politica, additare delle mete da raggiungere, concretizzare e specificare programmi di azione» (P. G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit., p. 14 e s.). In questi termini, diviene «del tutto secondario [...] il fatto che all'adozione dell'iniziativa legislativa abbia a seguire o meno l'attività legislativa, cui la proposta appare preordinata: quel che importa, è il risultato propagandistico che si ha di mira ed il successo si ottiene non tanto se la proposta si traduce in legge, quanto se la proposta suscita interesse e simpatie» (*ivi*, p. 15).

⁶ Così A. A. CERVATI, *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1989, vol. XVII, p. 2.

⁷ A. A. CERVATI tratta dell'iniziativa nei termini di «presupposto formale per l'avvio e l'ulteriore sviluppo del procedimento di esame ed approvazione dei progetti di legge» (*op. cit.*, p. 2).

un'elencazione parziale, statuendo che i singoli parlamentari, il Governo e il Popolo sono investiti del suddetto *munus*; in secondo luogo, però, enuncia un rinvio generale, prescrivendo che l'iniziativa appartiene altresì «agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale»⁸. Come si avrà modo di vedere a breve, nelle maglie di questa possibilità si incardina la potestà del CNEL.

Si è precisato che l'art. 71 dispone in ordine al soggetto, non anche con riferimento all'oggetto. Esso può essere formalmente identificato nell'articolato, nella relazione illustrativa e nelle ulteriori relazioni accompagnative (quando richieste)⁹. Di tutti questi elementi, il primo costituisce il *quid* indefettibile, anche in termini logici, non potendo il disegno di legge limitarsi ad una generica richiesta d'intervento parlamentare (a differenza delle petizioni), ma dovendo esso informarsi ad una progettazione completa della disciplina, che è – per l'appunto – *proposta* alle Camere.

Tornando sui binari della questione principale, è opportuno identificare il filo rosso che collega l'art. 71, co. 1 Cost. all'art. 99, co. 3 della stessa fonte. Se il primo articola, come detto, un rinvio ad altre eventuali fonti di rango costituzionale in ordine alla designazione degli ulteriori titolari dell'iniziativa legislativa, il secondo applica tale previsione, identificando nel CNEL uno di essi. Il fatto che sia la Carta stessa – sin dalla sua originaria versione – a disporre in ordine a tale attribuzione appare di significativo rilievo per due motivi. *In primis*, perché dimostra che la scelta di includere il CNEL nel quadro del procedimento legislativo è parte integrante del progetto costituente del 1946-48; *in secundis*, perché tale circostanza consente di interrogarsi sulla *ratio* della decisione, a partire proprio dall'esame dei lavori preparatori e, quindi, dagli atti dell'Assemblea costituente.

Lavori preparatori nei quali si colgono le diverse posizioni dei costituenti, non sempre così favorevoli (anzi!) all'iniziativa legislativa del CNEL. Interessante, a questo riguardo, la seduta del 28 gennaio 1947 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, nella quale si dibatte del sistema dei Consigli ausiliari in genere; qui vi è chi «non crede si possa concedere [...], alla leggera, così importanti facoltà»¹⁰, nemmeno sulla base dell'asserito apporto tecnico di tali organi¹¹, tra cui quello allora definito «Consiglio economico nazionale». Opinione contrastata dai favorevoli, che identificano in tale funzione una valorizzazione della sede rappresentativa dei settori produttivi nazionali¹². La contrarietà alla previsione prevale momentaneamente nella seduta del 30 gennaio 1947, in cui la medesima Sottocommissione rigetta, tra gli altri, il principio «che si debba inserire nel

⁸ Art. 71, co. 1 Cost.

⁹ Per questo schema, cfr. G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 292-3.

¹⁰ Così il verbale riassume le posizioni dell'On. Nobile. I dibattiti sono stati consultati all'indirizzo <https://www.nascitacostituzione.it/>.

¹¹ In questi termini Bozzi: «questi nuovi organismi [...] costituiscono delle rappresentanze di interessi e di categorie, e [...], pur collaborando in un campo che si dice essere tecnico, valuteranno in modo politico questi interessi tecnici, in quanto non vi è una linea di demarcazione netta fra tecnica e politica, tenuto conto soprattutto della facoltà di iniziativa in materie che si dicono tecniche. Se questo si vuole, si deve dirlo chiaramente.»

¹² Così Tosato.

testo della Costituzione una norma secondo la quale il Consiglio economico abbia diritto di iniziativa legislativa».

La questione viene però riaperta in Assemblea, allorché peraltro si dibatte della stessa possibilità di espungere il Consiglio economico dalla Costituzione *in fieri*¹³. In questo contesto risulta tuttavia vincente la posizione opposta e la disciplina dell'organo viene così ridefinita, a partire dalla denominazione dello stesso in «Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro» e dall'attribuzione al medesimo della iniziativa legislativa, in difformità rispetto a quanto deciso, a suo tempo, dalla seconda Sottocommissione dei Settantacinque.

L'Assemblea costituente, in esito all'ulteriore lavoro del Comitato di redazione, licenzia dunque la Costituzione come la si conosce, comprensiva di un articolo – il novantanovesimo – in cui si comprendano tutti i poteri del CNEL, compreso quello di iniziativa. Il dibattito, come riportato, non consente di identificare con precisione la ragione di detta attribuzione, che si informa anzi ad una pluralità di opinioni. Se, da un lato, si fa leva sulla dignità tecnica del Consiglio, dall'altro se ne evidenzia il carattere rappresentativo e così, rispettivamente, l'iniziativa legislativa è letta quale disinteressato suggerimento specialistico oppure come istanza di categoria, interessata per definizione.

A ben vedere, quindi, l'interpretazione della *ratio* dell'iniziativa legislativa si lega alla collocazione dogmatica del CNEL in termini generali, alla sua «posizione costituzionale»¹⁴. Questione, questa, che interessa la dottrina repubblicana sin dagli albori. Organo di categoria o organo tecnico? La varietà delle risposte fornite al quesito sembra lasciar prevalere chi ritiene che tutte le opinioni siano egualmente valide, stante la vaghezza della Carta a riguardo¹⁵.

La disputa dottrinale si riverbera altresì sulla identificazione della natura dell'attribuzione. Ausiliaria, secondo alcuni, essendo essa legata ad un ente espressamente definito tale¹⁶. Autonoma, secondo altri, in quanto non riconducibile alle funzioni coadiuvanti. La seconda opinione pare preferibile, essendo l'iniziativa legislativa promossa *motu proprio* dal CNEL, sulla base di valutazioni di opportunità sciolte da qualsiasi legame con Camere e Governo e talora in contrasto con essi¹⁷. In questi termini, pare dirimente il riferimento – *supra* operato – alla teoria generale dell'iniziativa, che postula una necessaria *voluntas* dell'organo promotore¹⁸.

¹³ Lo propongono gli On. Nitti e Corbino; il primo, non presenziando alla seduta, rinuncia tuttavia a svolgere il proprio emendamento.

¹⁴ Il riferimento è all'articolo di G. CHIARELLI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e la sua posizione costituzionale*, in *Rivista di diritto del lavoro*, n. 4/1952, pt. I, pp. 365-381.

¹⁵ Così, ad esempio, S. BENVENUTO, *Parlamento e CNEL*, cit., p. 578 e s. e, più ampiamente, ID., *La riforma del CNEL*, cit., p. 8 ss.

¹⁶ Così F. PIERANDREI, *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in AA.VV., *Studi in onore di G Giuseppe Menotti De Francesco*, Milano, Giuffré, 1957, vol. I, p. 715 ss.

¹⁷ Dirimente, in tal senso, la prassi, che ha spesso dimostrato insofferenza verso l'iniziativa del CNEL. Si abbia riguardo al caso del primo DDL, la cui proposizione viene sconsigliata dal Ministro del Lavoro (cfr. *infra* §4.2) o alle reazioni parlamentari ad alcune iniziative di autoriforma (cfr. *infra*, nt. 79).

¹⁸ Così si esprime anche G. FERRARI (*Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffré, 1956), che osserva: «poiché l'attività propulsiva è di per sé manifestazione di volontà e rivela un interesse particolare, il potere di iniziativa non va

Proseguendo oltre, è da rilevare che l'art. 99 Cost. non costituisce l'unica fonte regolatrice del CNEL e del suo potere di iniziativa. Già la *littera constitutionis* precisa invero che l'apporto consiliare alla legge debba svolgersi «secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge»¹⁹. È pur vero che detta prescrizione dà adito a dubbi, posto che la formulazione non rende ben chiaro se ciò si riferisca alla mera contribuzione alla legislazione economica e sociale – fattispecie diversa e autonoma – oppure anche all'iniziativa legislativa in sé, con la conseguenza della sua potenziale delimitazione legislativa²⁰.

La prima legge d'attuazione del Consiglio²¹ – frutto di una gestazione durata due Legislature²² – fa propria la prima tesi, articolando una serie di significative limitazioni al potere di iniziativa. Le *enclosures* entro cui viene perimetrata la funzione disvelano tutti i dubbi del legislatore circa l'allargamento del potere d'iniziativa, tanto più ad un organo che viene visto con un certo sospetto; se è vero che taluni autori trattano del CNEL nei termini di una «Terza Camera» repubblicana, pare che in questa fase si operi proprio per scongiurare tale ruolo. Di tutto ciò si tratterà tra poco; per ora basti sottolineare l'importante ruolo della legge istitutiva (di rango primario) nella definizione dei poteri del Consiglio. Legge che oggi, comunque, in esito alla riforma del 1986²³, non è più così stringente in relazione al potere di iniziativa.

Oltre alla legge ordinaria rileva il profilo regolamentare. Il quadro è composito, atteso che deve darsi conto tanto del *Regolamento degli organi* del CNEL²⁴ quanto dei *Regolamenti* di Camera e Senato. Quanto al primo, è da riscontrare che l'iniziativa legislativa risulta disciplinata all'art. 14, soprattutto in ordine ai caratteri procedurali, con un fattivo rinvio, per profili sostanziali, alle fonti sovraordinate. Altrettanto può dirsi per le fonti parlamentari, nella cui struttura regolatoria complessiva l'iniziativa del CNEL si incardina; sicché, non si rinvengono particolari prescrizioni in relazione all'iniziativa consiliare, con l'unica eccezione dell'art. 76-bis, co. 1 del *Regolamento* del Senato, che, in effetti, aggrava il procedimento, richiedendo che i DDL provenienti dal CNEL (così come dal Governo e dai Consigli regionali) siano corredati di idonea relazione tecnico-finanziaria ai fini della copertura dei costi.

A fronte di questa eterogeneità, prendendo in prestito un'espressione spesso impiegata nella descrizione delle fonti del diritto parlamentare, può dirsi che la regolazione

compreso fra le esplicazioni di attività ausiliaria, giacché trasforma l'istituto in organo agente» (pp. 404-405); nei medesimi termini ID., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro quale organo ausiliario*, Roma, Società edizioni giuridiche del lavoro, 1956, p. 5 ss. *Contra* P. GIOCOLI NACCI, che identifica comunque l'iniziativa quale una «forma di volontaria collaborazione di un organo tecnico-professionale che si aggiunge, pur se con diversa incidenza e importanza, a quella che esso può fornire in sede consultiva» (*Il C.N.E.L. quale organo ausiliario*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Milano, Giuffrè, 2002, vol. I, pp. 613-635, p. 623).

¹⁹ Art. 99, co. 3 Cost.

²⁰ Sul punto, cfr. *infra* §2.2.

²¹ L. 33/1957, *Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*.

²² Muove infatti, come detto, dall'A.S. 318 (I Legislatura), ma si perfeziona nel procedimento di cui all'A.C. 568-B (II Legislatura).

²³ L. 936/1986, *Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*.

²⁴ Più correttamente: *Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in G.U. 188/2019 e s.m.i.

dell'iniziativa legislativa del CNEL si concreti in un «sofisticato intarsio»²⁵, rinvenendosi le correlative disposizioni in modo diffuso nell'ordinamento e, peraltro, su più livelli della gerarchia normativa. Ad ogni modo, operata questa formale premessa, e tenuta quindi di debito conto la regolazione multipolare dell'iniziativa legislativa consiliare, può prendere avvio un'indagine organica, che muova dall'esame dei singoli profili sostanziali e procedurali della funzione.

2.2 *L'incerta estensione del potere. I limiti sostanziali tra legge e prassi*

A ben vedere, buona parte della disciplina dedicata alla questione chiama all'appello il concetto di «limite». Sul piano della teoria, è proprio nei crismi della delimitazione e della specialità dell'iniziativa consiliare che si colgono i maggiori temi e, in senso coincidente, i maggiori problemi. Tutto nasce, come precisato, dalla incerta formulazione dell'art. 99 Cost. e dalle correlative norme attuative, che proprio nell'alveo di tale vaghezza guadagnano terreno, spandendosi ben oltre rispetto al dettato costituzionale, non senza dubbi²⁶.

A tal riguardo, si è prima trattato, sia pure a livello meramente ricognitivo, del significativo ruolo della prima legge istitutiva nel quadro del ridimensionamento del potere in esame. Occorre ora delineare nel dettaglio il regime approntato da tale atto, identificando analiticamente i limiti apposti alla funzione, unitamente alle loro ragioni. Le norme di riferimento sono dunque gli articoli 10 e 11 della L. 33/1957, oggi abrogata.

Dal canto suo, l'art. 10, oltre a tratteggiare alcune regole procedurali, esprime con maggiore perentorietà un principio: «[i]l Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ha facoltà di proporre al Parlamento disegni di legge [...] in materia di economia e di lavoro [i]»²⁷. Pone inoltre – al comma secondo – una serie di ulteriori preclusioni, disponendo che «[l']iniziativa legislativa del Consiglio non può essere esercitata per le leggi costituzionali [ii] né per le leggi tributarie [iii], di bilancio [iv], di delegazione legislativa [v], di autorizzazione a ratificare trattati internazionali [vi]». Ulteriormente, l'art. 11, co. 1 della stessa legge prevede un istituto sospensivo per l'iniziativa consiliare, disponendo che essa non possa «essere esercitata sopra un oggetto sul quale una Camera o il Governo abbiano già chiesto il parere del Consiglio stesso [vii], oppure il Governo abbia presentato al Parlamento un disegno di legge [viii]»; la sospensione dura un semestre, decorrente dal rigetto della proposta da parte di uno dei due rami o dalla pubblicazione della legge (co. 2).

Otto limitazioni sono dunque previste dall'originaria legge istitutiva; limitazioni che, per la maggiore, ricalcano l'art. 72, co. 4 Cost. in materia di riserva d'Assemblea, ancorché senza particolari giustificazioni²⁸. Del resto, le stesse non sembrano riconducibili ad un'unica

²⁵ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 31.

²⁶ È pur vero che la dottrina maggioritaria riconosce la validità delle limitazioni legislative (L. LINI, *Insostituibilità del CNEL. Per la realizzazione dell'attività parlamentare e il perfezionamento della produzione legislativa*, cit., p. 11).

²⁷ Corsivo aggiunto.

²⁸ Così A. PELAGGI, *op. cit.*, p. 36.

matrice sostanziale (che invece sussiste per l'obbligo di procedura normale²⁹), ma piuttosto ad «una ingiustificata diffidenza»³⁰ del legislatore, motivato dalla volontà di sottrarre all'organo qualsiasi competenza circa «materie squisitamente politiche»³¹. Ad esse si aggiungono l'ulteriore vincolo della materia economica e lavoristica e la fattispecie sospensiva, che egualmente si spiegano, sul piano fattivo, in termini di circospezione e cautela. Il tutto contribuisce a rendere la potestà in esame, come ben è stato scritto, «un'arma spuntata»³², nell'ambito di una legge attuativa che pare essere una vera e propria «condanna all'irrilevanza»³³.

Come già accennato, la riforma del 1986 ripensa il regime, espungendo le suddette limitazioni di matrice legislativa e limitandosi a ribadire, sul piano della normazione primaria, la sussistenza del potere di impulso legislativo, senza peraltro riproporre la formulazione costituzionale. Prescrive infatti la legge che «il CNEL [...] ha l'iniziativa legislativa»³⁴, senza ulteriormente disporre. Un riferimento all'art. 99 Cost. è comunque presente, per effetto del rinvio generale posto all'inizio dell'art. 10, disciplinante le attribuzioni nel loro complesso, il quale appunto prevede che le stesse debbano svolgersi «[i]n conformità a quanto previsto dall'articolo 99, secondo e terzo comma, della Costituzione»³⁵.

L'arretramento della legge ordinaria comporta due conseguenze. Da un lato, rende meno rilevante – sul piano pratico – il dubbio circa l'ammissibilità delle limitazioni sotto-ordinate; dall'altro, valorizza con più intensità il dibattito riguardante l'estensione dell'iniziativa legislativa del CNEL ai sensi del (solo) art. 99, co. 3 Cost.; articolo da sé rilevante, a fronte della riforma del 1986 e della consequenziale non (più) mediata precettività del disposto costituzionale. Occorre quindi riprendere il tema, evidenziando con maggiore completezza il quadro delle opinioni formatesi in materia. Il punto controverso, già riportato, attiene, specificamente, all'oggetto dell'iniziativa. In altri termini, ci si domanda se l'attività di iniziativa debba riguardare solamente la legislazione economica e sociale oppure abbia carattere generale. La dottrina presenta opinioni non unilaterali in materia, abbracciando quindi posizioni ora più restrittive, ora più espansive.

²⁹ Si tratta invero di ambiti che richiedono la massima rappresentatività e perciò sono riservati all'Assemblea.

³⁰ A. PELAGGI, *op. cit.*, p. 36.

³¹ Così L. VENTURA, *Art. 99*, cit., p. 44.

³² S. MURA, *Storia del Consiglio...*, cit., p. 149.

³³ In questi termini un saggio di S. MURA, per l'appunto intitolato *La legge istitutiva del Cnel: una condanna all'irrilevanza?* (in *Amministrare*, n. 1/2018, pp. 309-337), che si conclude evidenziando la precisa volontà politica di ridimensionare i poteri dell'organo, «[e]vit[ando], consapevolmente, che il Cnel avesse una propria autonomia con uno spazio istituzionale ben definito e che potesse conquistare un ruolo importante di stimolo all'attività legislativa» (p. 337). Così anche G. ZANGARI, il quale ritiene che «il timore [...] di far di esso [del CNEL] una "Terza camera" o comunque un'assemblea corporativa o di tipo corporativo, rappresentativa in modo "organico" specifico degli interessi economici e professionali, ha determinato la conseguenza che il Consiglio nascesse con funzioni notevolmente mutilate in partenza» (*La Corte costituzionale, il CNEL e la funzione legislativa*, in *Enpas*, n. 5/1961, p. 662 e s.).

³⁴ Art. 10, co. 1, lett. i, L. 936/1986.

³⁵ Art. 10, co. 1, L. 936/1986.

Con riguardo alla prima impostazione, le analisi più complete³⁶ si fanno forti di quattro argomenti portanti: la collocazione topografica della disposizione attributiva del potere (i); la denominazione dell'organo (ii); la composizione specialistica del CNEL (iii); il dato letterale dell'art. 99 (iv). In altre parole, nel prescrivere – all'art. 99 Cost. e non già all'art. 71, riguardante l'iniziativa in generale (i) – che il Consiglio Nazionale dell'*Economia e del Lavoro* (ii), organo rappresentativo delle categorie produttive e della connessa *expertise* (iii), ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale (iv)³⁷, il costituente avrebbe inteso disciplinare uno specialissimo potere d'impulso, legato – per logica e coerenza sistematica – ai soli temi economici e sociali. Detti indici, sostiene la vagliata dottrina, «militano tutti in unica direzione»³⁸.

La struttura argomentativa proposta a sostegno di tale tesi è imponente, ma lascia inevasi due dubbi fondamentali. Anzitutto, non viene superata la laconicità tanto della norma costituzionale quanto della norma primaria (per come riformata nel 1986)³⁹; queste non sembrano francamente lasciar intendere in modo univoco e perentorio limitazioni di carattere formale agli argomenti che possono essere trattati in sede di iniziativa, prevedendo infatti meramente che il CNEL sia dotato di tale potere. Solo una certa analisi sistematica consente di ricostruire un complesso di vincoli impliciti, essendo invece flebile la voce della lettera. Persino l'argomento testuale in realtà non sembra essere appieno convincente, poiché la connessione tra iniziativa legislativa e affari socioeconomici si ottiene solo con lo spezzettamento dell'art. 99, co. 3 Cost., che pare legare gli aggettivi «economica e sociale» alla mera contribuzione, da parte dell'organo, alla legislazione che sia tale; fattispecie, questa, diversa dell'iniziativa, che rinvia alle funzioni latamente coadiuvanti del Consiglio⁴⁰.

³⁶ Ci si riferisce a P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, cit., p. 204 ss.; gli argomenti testuale e denominativo sono proposti anche da STRAMACCI (*Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, cit., p. 26). Non mancano analisi più brevi, che si limitano ad affermare, più o meno apoditticamente, che «il CNEL potrà esercitare il suo diritto di iniziativa con il solo limite (peraltro evanescente) di ordine sostanziale, che verta su materie di carattere economico e sociale» (E. DE MARCO, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, cit., p. 452), che «[l']iniziativa del CNEL è [...] limitata agli interessi di cui è portatore l'organo» (P. BILANCIA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro [Cnel]*, cit., p. 8), che «[l']a materia rimessa all'iniziativa del CNEL è [...] economica e sociale» (L. CAPPUCCIO, *Art. 99*, cit.).

³⁷ Le due fattispecie di cui alla frase sarebbero da leggersi unitariamente, in virtù della congiunzione «e». Così, quantomeno, ritiene sempre P. GIOCOLI NACCI (*op. ult. cit.*, p. 211), che rinvia anche a V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, ove invero si legge che l'interpretazione restrittiva «si desumerebbe dalla particella congiuntiva» (*La Costituzione della Repubblica italiana*, cit., p. 315).

³⁸ *Ibid.*

³⁹ La nuova formulazione del 1986, secondo G. AZZARITI, «ha esteso l'iniziativa legislativa del CNEL, rendendola generale» (pur permanendo i dubbi circa la legittimità di detta estensione; ID., *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 52).

⁴⁰ Almeno così è stata interpretata dalle leggi attuative (cfr. P. COSTANZO, *op. cit.*, p. 348 e s.). Certa dottrina differenzia la fattispecie della contribuzione da quella parieristico-consultiva in sé e per sé, in quanto – a differenza di quest'ultima – essa sarebbe da ricondursi ad una iniziativa propria del Consiglio (e non sarebbe dunque da attivarsi «su richiesta»), oltre ad essere soggetta a minori vincoli (M. STRAMACCI, *Sui rapporti tra Parlamento e Consiglio nazionale...*, cit., p. 592).

Il secondo dubbio attiene invece alla prassi. Come si vedrà nell'analisi qualitativa⁴¹, il CNEL ha espresso, nel tempo, atti di iniziativa in relazione ad un ampio caleidoscopio di argomenti, taluni dei quali difficilmente riconducibili al (pur ampio) concetto di «legislazione economica e sociale». Ad esempio, suscita forzature il collegamento a tale ambito dei DDL di autoriforma del CNEL, attinenti – *ratione materiae* – all'organizzazione costituzionale e amministrativa. Altrettanti dubbi suscitano le proposte di modifica al *Codice della Strada*, non sempre direttamente legate alle questioni lavoristiche. Si noti, peraltro, che in ordine a tali disegni di legge i Presidenti d'Assemblea non risultano aver opposto l'irricevibilità/inammissibilità⁴² – potere di controllo raramente esercitato, ma pur sempre loro riconosciuto – con un conseguente tacito avallo di un'attività consiliare condotta in termini più liberi.

Certo, la ricostruzione dottrinale in esame potrebbe essere salvata sulla base di una considerazione. E cioè che gli argomenti di cui sopra sono pur sempre legati alla questione «sociale» intesa in termini generalissimi. Senonché, ciò finisce con l'incrinarre il presupposto interpretativo su cui si fonda la tesi, che vuole evidenziare il legame forte tra gli interessi giuridici propri delle categorie produttive rappresentate in seno al CNEL e quelli espressi dagli atti di iniziativa promossi dall'organo medesimo. Se si muove da questo punto focale, allora pare difficile adottare una nozione larga del termine «sociale», dovendosi invece far coincidere il medesimo con il concetto di «legislazione sociale» per come inteso dalla dottrina giuridica; ossia, ragionevolmente, come quella materia inclusiva dell'assistenza sociale e della previdenza sociale⁴³.

2.3 Notazioni procedurali

La trattazione risulterebbe lacunosa se non si affrontassero, oltre ai profili di diritto sostanziale, le altrettanto importanti norme procedurali a cui si informa l'*iter d'iniziativa legislativa* in esame. Se è vero, come pure è stato sostenuto, che il diritto costituzionale

⁴¹ V. *infra* (§4.1).

⁴² Sull'istituto cfr. G. FAMIGLIETTI, *Presidente di assemblea "giudice" (della costituzionalità) o "arbitro" (della vita parlamentare)?* (nota a Corte cost. ord. n. 188 del 24 settembre 2021), in *Consulta online*, n. 1/2022, pp. 75-85.

⁴³ Il concetto ricalca la differenziazione classica, che usava distinguere tra «attività giuridica» e «attività sociale» dello Stato. Sulla base di questa differenziazione, si è inizialmente intesa la legislazione sociale quale insieme di «disposizioni legislative a favore degli operai» (F. MAGRI, *La legislazione sociale e il suo controllo*, Varese, Arti grafiche varesine, 1919, p. 1); in senso progressivamente ampliativo, la nozione è stata generalizzata, venendo a coincidere con un'idea di «tutela della classe lavoratrice» intesa nella sua interezza (L. R. LEVI SANDRI, *Istituzioni di legislazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 5). Più recentemente, si è letta la legislazione sociale quale branca del diritto volta a disciplinare, in termini ancor più estesi, «l'intervento attivo dello Stato sociale» (A. FOSSATI, *Lezioni di legislazione sociale*, Milano, Educatt, 2009, p. 9); ossia, di quello relativo alla realizzazione della c.d. eguaglianza sostanziale (*ibid.*, ove si rinvia anche ad A. MATTIONI, *Personalizzazione del diritto sociale*, in *Politiche sociali e servizi*, n. 1/2008, p. 10). Con il che, la legislazione sociale finisce con il coincidere con il concetto di «sicurezza sociale» e di «welfare state» (così A. CROCI, *La legislazione sociale e l'organizzazione dei servizi*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 4). Nonostante la materia sia andata incontro ad un crescente inglobamento di singole funzioni pubbliche, si può notare un legame costante con il concetto di «welfare» nelle sue progressioni storiche; risulterebbe quindi una forzatura considerare scisso tale filo in virtù di una mera riconsiderazione dell'accezione del termine «sociale» impiegato dall'art. 99 Cost.

risiede soprattutto nella disciplina dei procedimenti⁴⁴, allora un – per quanto possibile – veloce vaglio di tali questioni si impone.

Una premessa di stampo organizzativo si rende d'obbligo. Si è scritto che l'iniziativa legislativa spetta al CNEL. In realtà, è necessario precisare che siffatta attribuzione è esercitata dal *plenum* dell'organo, dalla sua massima composizione, ossia dall'Assemblea. Ciò si coglie sicuramente dalla disposizione del *Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure* (da qui in avanti: *Regolamento*)⁴⁵, che individua la stessa come «l'organo che esprime la volontà del Consiglio»⁴⁶, esplicitando quel che Costituzione e norme primarie lasciano sottointeso.

Più specifico l'art. 14, integralmente dedicato all'iniziativa legislativa, che pone l'Assemblea al centro del cerchio. Pur essendo vero che l'iniziativa interna muove dalle Commissioni e dagli organi del Consiglio, che presentano al Presidente la proposta (materialmente composta da articolo e relazione illustrativa)⁴⁷, è da osservare infatti che le fasi più rilevanti (e necessarie per dar vita all'*iter parlamentare*) si spiegano innanzi all'Assemblea. Alla quale, anzitutto, la proposta viene presentata dal Presidente o da un relatore all'uopo individuato⁴⁸. Ma che, soprattutto, *delibera* su detta proposta⁴⁹.

La deliberazione risulta peculiare. È invero prevista la c.d. *dissenting opinion*: le opinioni discordanti debbono essere riportate nella relazione illustrativa da rendere al Parlamento⁵⁰. Quanto alla maggioranza richiesta ai fini deliberativi, essa è assoluta⁵¹. Diversamente, peraltro, dal passato, allorché la legge prescriveva la mera «maggioranza» (presuntamente semplice), unitamente però ad un *quorum* costitutivo dei 2/3⁵². La scelta originaria è stata ascritta alla volontà del legislatore di assicurare un maggior prestigio alle proposte di provenienza consiliare; argomento di cui, in effetti, si trova traccia nei lavori preparatori⁵³. La previsione, tuttavia, disvela, in tendenza con quanto detto prima, un certo sfavore per l'esercizio del potere.

Sempre in quest'ottica si pone l'istituto, storicamente presente ma oggi eliminato, della presa in considerazione⁵⁴. Esso costituisce un residuato storico del diritto parlamentare liberale, volto a far sì che le Assemblee dotate di potere normativo «facciano propria» la

⁴⁴ Il riferimento è a G. SARTORI (*Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2013): «le costituzioni sono, prima di tutto e soprattutto, *procedure*» (p. 216).

⁴⁵ Il nome completo è *Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro*, pubbl. in G.U. n. 188 del 12/08/2019; una versione aggiornata con le modifiche e integrazioni è reperibile *online* sul sito del CNEL.

⁴⁶ Art. 2, co. 1 del *Regolamento*.

⁴⁷ Per tali questioni, cfr. l'art. 14, co. 1 del *Regolamento*.

⁴⁸ Co. 2 cit.

⁴⁹ Co. 3 cit.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Art. 10 della L. 33/1957.

⁵³ Cfr. la *Relazione* dell'On. Bucciarelli Ducci all'A.C. 568-A (II Legislatura), presentata alla Presidenza il 14 dicembre 1954, p. 8.

⁵⁴ Su cui: A. BOZZI, *L'iniziativa legislativa parlamentare e la presa in considerazione*, in AA.Vv., *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, Milano, Giuffrè, 1967, vol. III, pp. 173-185.

proposta prima di avviare l'istruttoria. Anche il primo *Regolamento* repubblicano della Camera recava tale disciplina, che sarebbe poi stata abbandonata con le riforme del 1971⁵⁵. Quanto al CNEL, la presa in considerazione ha avuto vita più lunga. Inizialmente prevista dalla legge istitutiva del 1957⁵⁶, essa è stata rivista sul piano primario con la riforma del 1986; la quale, in effetti, non reca più una precisa regolazione dell'istituto, limitandosi a presupporlo. Significativo, in tal senso, il fatto che a trattarne sia unicamente una norma che nemmeno riguarda l'iniziativa legislativa, ma un'altra competenza; è infatti l'art. 10, lett. g a prevedere che il CNEL possa «formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa [...] previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa».

Senza incidere in dettagli, la L. 936 rinvia quindi alle fonti subordinate, lasciando più spazio al piano regolamentare. A onor del vero, anche il *Regolamento* attualmente vigente risulta piuttosto laconico in materia; l'unico riferimento alla presa in considerazione si rinvie all'art. 16, allorché, trattando dei pareri resi dal Comitato economico e sociale europeo, è previsto che il CNEL possa valutare – per l'appunto – «la presa in considerazione di eventuali osservazioni e proposte correlate». Per il resto, né l'art. 14, né l'art. 15 (rubricato «Osservazioni e proposte, rapporti, relazioni, studi ed indagini») danno conto di obblighi in tal senso. Similmente operava il *Regolamento degli Organi del CNEL*⁵⁷ precedentemente vigente. L'ultimo riferimento regolamentare in tema sembra quindi essere quello contenuto nel *Regolamento degli Organi del CNEL*⁵⁸ del 2012, il quale prescriveva effettivamente che l'Assemblea «delibera[sse] la presa in considerazione con il voto favorevole di almeno un terzo dei Consiglieri in carica»⁵⁹. In conclusione, l'istituto può sicuramente dirsi abrogato, nonostante il disposto dell'art. 10, lett. g della L. 936, che – a questo punto – risulta però problematico: il rinvio al regolamento per la disciplina della presa in considerazione ammette che questo possa anche non prevederla?

Un ulteriore aspetto, di estremo interesse, riguarda la fase successiva al perfezionamento dei disegni di legge: la trasmissione dei medesimi alle Camere. Per effetto di tale attività, i disegni di legge prendono vita quali atti parlamentari, consentendo agli organi competenti il compimento degli atti necessari ai fini della correlativa istruttoria, quali – ad esempio – annuncio, assegnazione, calendarizzazione. Anche questa funzione può essere letta con le lenti dell'evoluzione storica, posto che numerosi cambiamenti sono occorsi nel tempo. Anzitutto, è da osservare che inizialmente la presentazione dei DDL alle Camere era soggetta ad una importante mediazione; disponeva infatti la L. 33/1957 che i disegni di legge fossero previamente trasmessi al Presidente del Consiglio, il quale – a sua volta – doveva

⁵⁵ Ne dà conto A. CASU, *L'iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971*, in AA.Vv., *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3/1986, pp. 167-168.

⁵⁶ Disponeva l'art. 10, co. 1 della L. 33/1957 che: «[i]l Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ha facoltà di proporre al Parlamento disegni di legge, redatti in articoli, in materia di economia e di lavoro, purché ne sia stata prima formalmente decisa la presa in considerazione dal Consiglio medesimo a maggioranza assoluta».

⁵⁷ In G.U. n. 183 del 08/08/2018.

⁵⁸ In G.U. n. 134 del 11/06/2012.

⁵⁹ Così l'art. 8, co. 7 di tale *Regolamento*.

provvedere al successivo invio, entro tre giorni, «ad uno dei due rami del Parlamento»⁶⁰. Questo passaggio ulteriore compare, per la prima volta, con l'emendazione del Senato dell'A.S. 318 (Legislatura I), primo tentativo di disciplinare l'attuazione del CNEL. Tale testo, nella sua originaria versione di matrice governativa, non prevedeva mediazione alcuna da parte dell'esecutivo, ma si limitava a disporre che: «[i] progetti di legge sono trasmessi ad una delle Camere dal Presidente del Consiglio nazionale»⁶¹. Durante l'istruttoria in Commissione nasce tuttavia un lungo dibattito⁶² circa l'opportunità di consentire al CNEL di decidere a quale ramo presentare i propri disegni di legge ed ai criteri con cui ciò deve essere stabilito; la soluzione viene inizialmente individuata nella simultanea trasmissione dei DDL ad entrambi i rami, salvo poi mutare in fase di votazione⁶³. Qui si osserva che con il sistema dell'intermediazione governativa – in luogo della doppia trasmissione – si eviterebbero sovrapposizioni e, con ciò, «inutili contrasti tra le due Camere»⁶⁴; si opta quindi per un preliminare invio al Governo, con la consequenziale attribuzione al medesimo di un potere discrezionale in ordine al ramo di presentazione. Come già osservato, questa struttura procedimentale confluisce poi nella legge istitutiva.

La scelta è tuttavia oggetto di critiche da parte di autorevole dottrina, che evidenzia come la stessa comporti la fattiva impossibilità, per il CNEL, «di tener conto dei motivi di opportunità che consigliano la presentazione del disegno di legge ad un determinato ramo del Parlamento e concorrono a realizzare il successo dell'“iter”»⁶⁵, oltre a spingersi al di fuori di quanto consentito dal disposto costituzionale⁶⁶. Opinione tuttavia non unanime, essendo presenti Autori che rilevano come l'attività governativa abbia «la sola funzione di dichiarazione di altri deliberati»⁶⁷, e – in tal senso – «non assum[a] mai una funzione di valutazione estesa al merito»⁶⁸, limitandosi a costituire la cinghia di trasmissione dei DDL, dal lato consiliare a quello parlamentare.

Il sistema, ad ogni modo, viene superato con la riforma del 1986, che fa tabula rasa delle previgenti disposizioni dedicate all'iniziativa legislativa, lasciando più spazio – come visto – alle norme regolamentari. Ciononostante, l'intermediazione non viene curiosamente espunta, rimanendo anzi viva sul piano secondario, in virtù quindi di una volontà ascrivibile allo stesso CNEL. I citati *Regolamenti* del 2012 e del 2018 ancora recano la previsione del passaggio governativo intermedio; la quale, invero, scompare solo nel 2019. Con la revisione operata in detto anno, viene rispolverato lo schema di trasmissione ad entrambi i rami parlamentari, infruttuosamente suggerito – a suo tempo – durante i lavori preparatori della prima legge istitutiva. Oggi, il *Regolamento* dispone dunque che: «[i]

⁶⁰ Così l'art. 10, co. 3 della L. 33/1957.

⁶¹ Art. 7, co. 1 dell'A.S. 318 (I Legislatura).

⁶² Si tratta della Riunione del 6 luglio 1949 della Commissione speciale appositamente istituita per la discussione di detto progetto di legge, poi riassunta per sommi capi all'inizio della Riunione del 13 luglio 1949.

⁶³ Si legga il verbale della Riunione del 25 gennaio 1950 della Commissione speciale.

⁶⁴ In questi termini il Sen. Giardina.

⁶⁵ E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., p. 92.

⁶⁶ Si tratterebbe quindi di disposizione incostituzionale; cfr. *ivi*, p. 91.

⁶⁷ P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, cit., p. 235.

⁶⁸ *Ibid.*

disegni di legge di iniziativa del CNEL sono trasmessi dal suo presidente al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Consiglio dei ministri per il seguito di competenza»⁶⁹. Sul profilo positivo, è quindi nella fisiologia procedimentale che il Presidente del CNEL trasmetta il DDL perfetto ad entrambe le Camere, nella persona dei loro Presidenti, nonché – presumibilmente a finalità informative⁷⁰ – anche al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Un ulteriore profilo meritevole di attenzione riguarda il «prodotto materiale» dell'iniziativa, con ciò intendendosi l'insieme di documenti in cui essa si estrinseca. Per affrontare il tema è necessario rovesciare la prospettiva, partendo da quel che richiedono i *Regolamenti* di Camera e Senato; è infatti in relazione a tali prescrizioni che si articola il procedimento pre-parlamentare⁷¹ del CNEL, che deve essere in grado di produrre tutta la documentazione richiesta ai fini della ricevibilità. In termini generalissimi, è noto che il denominatore comune a tutti gli atti di iniziativa è dato da articolato e relazione illustrativa.

Talora, a specifici soggetti vengono richiesti ulteriori adempimenti; tale onere qualifica soprattutto il Governo, che – anche in virtù della disciplina extraparlamentare – è tenuto a redigere un complesso di ulteriori relazioni accompagnative⁷². Dal punto di vista meramente parlamentare, anche al CNEL sono demandati sforzi ulteriori, non essendo sufficiente la trasmissione di articolato e relazione illustrativa, ma essendo anzi richiesta – ancorché solo al Senato e sebbene solo in caso di nuove e maggiori spese o minori entrate per effetto della disciplina proposta – adeguata relazione tecnica «sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture», salvo impossibilità di assegnazione del DDL alle competenti Commissioni⁷³. Il *Regolamento* del CNEL si limita a provvedere di conseguenza (non potendo del resto fare altrimenti), identificando dunque la necessità dei tre elementi appena descritti: articolato, relazione illustrativa e relazione tecnica⁷⁴.

Un ultimo argomento – chiaramente non tale per importanza – riguarda gli obblighi parlamentari nei confronti delle proposte del CNEL. Ebbene: essi sono totalmente assenti. Non sussiste infatti, allo stato, alcun onere di deliberazione per Camera e Senato, che liberamente dispongono del loro calendario e nulla devono ai promotori dell'iniziativa,

⁶⁹ Art. 14, co. 5 del *Regolamento*.

⁷⁰ Non sono ravvisabili altre finalità della trasmissione, posto che il Presidente del Consiglio non vanta più alcun potere sostanziale in tema.

⁷¹ Il termine è tratto da M. A. BARTOLI, secondo la quale «il procedimento legislativo può essere preceduto, in taluni casi, [...] da un procedimento di formazione dell'atto di iniziativa, cioè dal progetto. Così avviene per il procedimento di formazione [...] del progetto del CNEL o del progetto regionale. Si tratta di procedimenti *preparlamentari* e cioè antecedenti all'iniziativa legislativa e secondo talune opinioni, cui aderiamo, [...] prelegislativi.» (EAD., *La formazione del progetto di legge. Processi e procedimenti preparlamentari*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 138, corsivo aggiunto).

⁷² In argomento sia consentito un rapido rinvio a M. MILANESI, *La normazione governativa come funzione amministrativa. Qualificazione teorica e conseguenze organizzative*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 3/2024, pp. 1-22 e ai riferimenti *ivi* presenti.

⁷³ Così l'art. 76-bis, co. 1 R.S.

⁷⁴ Art. 14, co. 5 del *Regolamento*.

nemmeno quando essi siano esterni, come è il caso del Consiglio (ma anche del Popolo o dei Consigli regionali). Questo regime giuridico spiega perché, in termini formali, sia sempre stato possibile per il Parlamento evitare di deliberare, anche in senso reiettivo, sulle proposte consiliari. Si tratta di una pratica che – in manualistica – viene definita «insabbiamento»⁷⁵.

⁷⁵ Manualistica che, peraltro, la ritiene fisiologica, postulando che essa sia «il risultato del disinteresse che i gruppi parlamentari dimostrano nei confronti della proposta» (R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 371).

3. SUGGESTIONI STATISTICHE: FREQUENZA E ANDAMENTO DELL'INIZIATIVA

Tanto esposto in termini teorici, occorre focalizzare l'attenzione sul piano pratico dell'indagine. Per impostare adeguatamente la trattazione pare opportuno muovere da un esame di stampo quantitativo, riservando ad un secondo momento le osservazioni qualitative. L'esame dei dati nel loro complesso consente infatti di cogliere le linee di tendenza dell'attività di iniziativa, tratteggiandone così un quadro complessivo efficace.

Prima di procedere occorre però esporre una scelta metodologica, attinente alla limitazione dei dati analizzati, unitamente alla ragione che la fonda. Le tabelle che seguono indagano infatti l'attività del Consiglio sino al termine della XVIII Legislatura, occorsa in data 12 ottobre 2022. Si è ritenuto opportuno procedere in tal senso in quanto solo l'esame delle Legislature esaurite consente di ottenere dati certi in ordine ad un ampio novero di questioni. *In primis*, con riferimento all'esito dei DDL, che non può dirsi certo se non alla scadenza dei mandati delle Camere. L'estensione dell'esame alla Legislatura in corso avrebbe poi comportato il rischio di licenziare dati scorretti o, comunque, non aggiornati, stante anche la maggiore attività del CNEL sul profilo dell'iniziativa legislativa negli ultimi tempi. Per coerenza, la data-limite del 12 ottobre 2022 risulta applicata anche alle attività della X Consiliatura, cosicché, allorquando si farà riferimento alla medesima, si intenderà rinviare solo agli atti antecedenti a tale momento.

3.1 Distribuzione temporale dei DDL

Il primo fattore a cui informare il vaglio dei dati è quello temporale. La distribuzione diacronica dei DDL di iniziativa del CNEL, invero, risulta di estremo interesse poiché consente di cogliere l'andamento generale dell'esercizio della prerogativa.

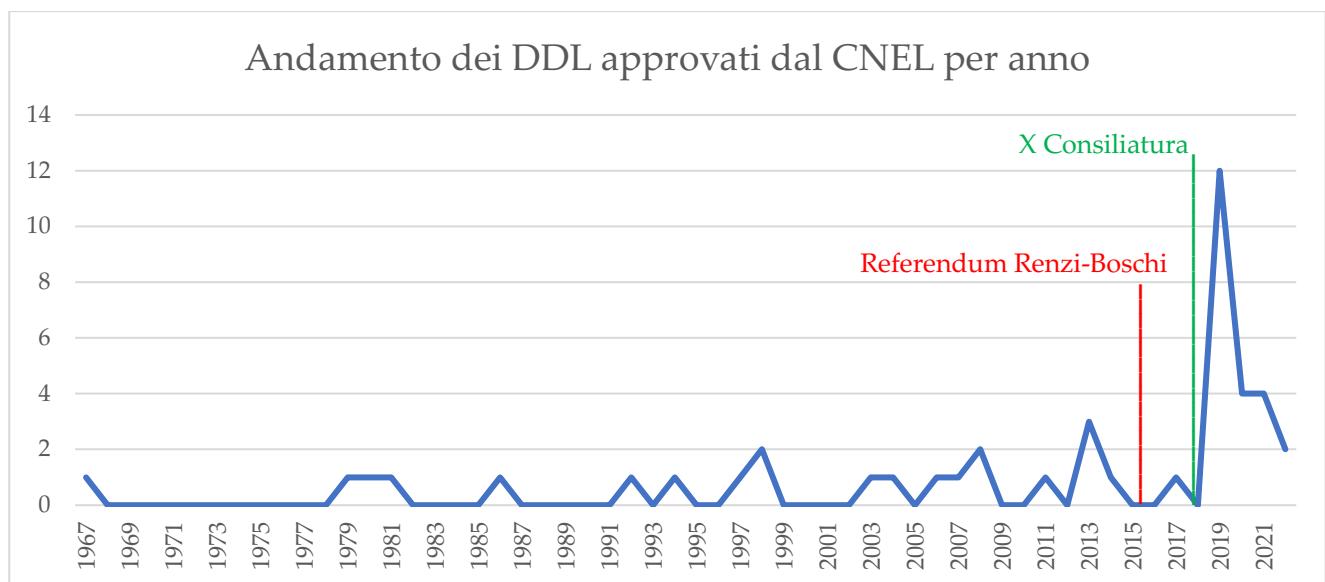


Grafico 1

Il primo grafico mostra lo sviluppo della iniziativa legislativa per anno solare. Come si può notare anche da una mera indagine sommaria, il *dataset* prende avvio nel 1967, anno della approvazione definitiva, in sede consiliare, del primo DDL, dedicato alla riforma dell'orario di lavoro, di cui poi si dirà⁷⁶. DDL che giunge a un ventennio dall'approvazione della Carta costituzionale e a (quasi) un decennio dalla entrata in funzione del Consiglio.

Sino all'anno 2019, l'esercizio dell'iniziativa resta piuttosto contenuto. Dopo il battesimo del 1967, infatti, il potere permane ibernato sino all'alba degli anni Ottanta. Da qui in poi ha luogo un momento di morigeratissimo incremento della funzione, che porta, dal 1979 al 2019 (escluso), al perfezionamento – nella fase di pre-iniziativa – di ulteriori ventuno articoli. Nemmeno la riforma del 1986, che pure era stata letta come un'opportunità per l'organo di «aprirsi al futuro»⁷⁷, sembra aver scosso la continenza dell'attività (pre)normativa, che vede infatti, negli anni a seguire, la prosecuzione di una politica di moderazione.

Moderazione, ma non totale assenza. Dopo una breve sospensione, dal 1987 al 1991, nel 1992 si ha la ripresa dell'attività del Consiglio, con l'adozione più decisa di una serie di DDL. Negli anni Novanta si approvano infatti cinque disegni di legge, eguagliando in appena dieci anni il numero ottenuto nel precedente trentennio.

Dal 2003 in poi, il CNEL opera con frequenza quasi annuale e, talora, votando più DDL nello stesso anno solare; circostanza, quest'ultima, che si era prima verificata solo nel 1998, con l'approvazione di due progetti. Nel 2008 si eguaglia il *record* e, nel 2013, lo si batte, con l'approvazione di tre articolati normativi.

Andamento dei DDL approvati dal CNEL per anno (focus 2015-2022)

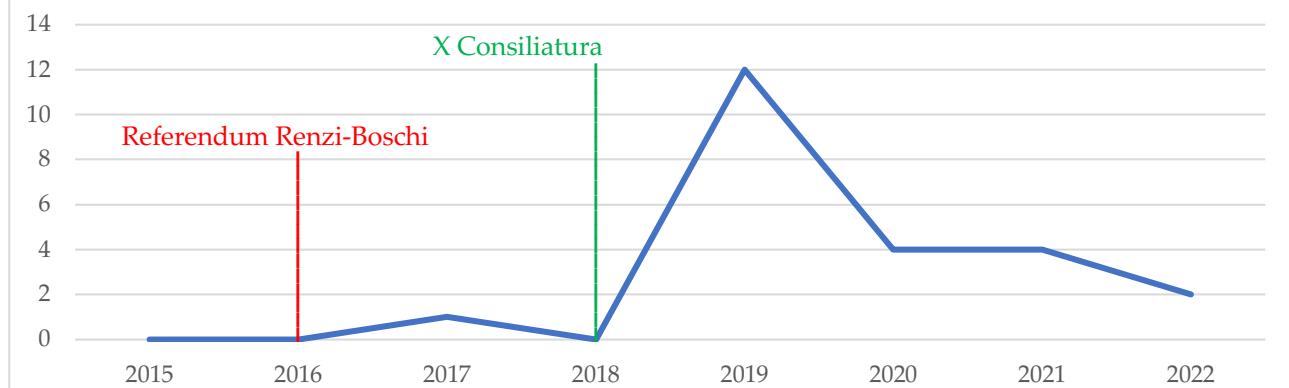


Grafico 2

⁷⁶ Cfr. *infra* (§4.2).

⁷⁷ R. BENEDETTI, *La riforma del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in *Previdenza sociale*, n. 2/1987, p. 345. In termini simili anche L. MENGONI, che riteneva che il processo di riforma potesse portare il CNEL a «riacquista[re] pienezza di senso e di valore» (*La riforma del CNEL*, in *Jus*, n. 1-2/1984, p. 92).

La vera rivoluzione, però, si ha negli anni seguenti (grafico n. 2). Un picco di produzione pre-legislativa senza precedenti si ha infatti nel 2019, allorché il Consiglio registra dodici atti di iniziativa. Prima di esaminare le ragioni di questa esplosione è però sensato fornire all'indagine in corso un ulteriore angolo visuale.

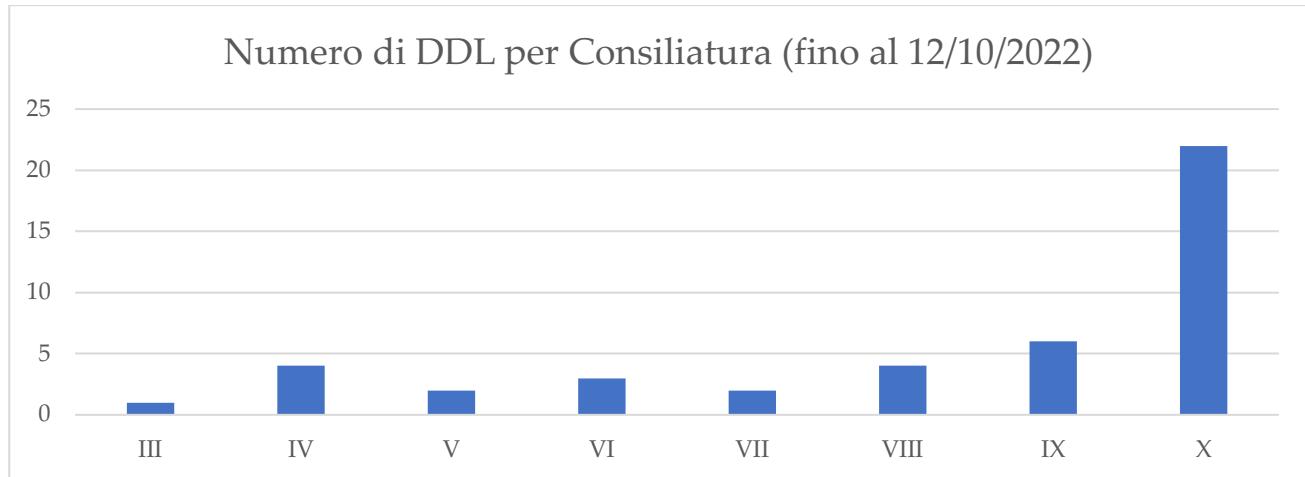


Grafico 3

Pare invero opportuno dar conto del rapporto che intercorre tra Consiliature del CNEL e numero dei DDL approvati (grafico n. 3). Questa diversa prospettiva consente di confermare l'approccio moderato all'esercizio diretto della prerogativa, utilizzato solo a partire dalla III Consiliatura e mantenuto al di sotto della soglia dei cinque DDL sino alla VIII⁷⁸. Il IX consesso regista il primo sforamento, atteso che si raggiungono in tal sede i sei disegni di legge. La vera frattura rispetto al passato si ha però con la X Consiliatura (nella quale si colloca il citato anno 2019); qui il numero di disegni di legge, se raffrontato al passato, appare esorbitante: ben ventidue atti, dodici dei quali approvati in un unico anno (il 2019, per l'appunto).

Può ora essere sondata la ragione dell'incremento significativo del numero di disegni di legge che si è avuto nel 2019 e, in generale, nel corso della X Consiliatura tutta. La risposta alla domanda richiede una necessaria «contaminazione» dell'indagine quantitativa in corso, con l'inclusione di elementi di stampo storico-politico e documentale.

Per la verità, il puntatore di colore rosso inserito nei grafici nn. 1 e 2 fornisce già il responso all'annosa questione. Non è un segreto che la tentata riforma costituzionale del 2016, con l'annesso *referendum*, abbia riportato il dibattito attorno all'utilità del CNEL sugli schermi. A tal riguardo, si è anticipato *supra* che la scarsità della produzione pre-legislativa, unitamente al suo ridotto successo, ha contribuito alla campagna abolizionista. In tal guisa, non sono mancate dichiarazioni critiche in sede politica. Dichiarazioni che hanno tuttavia trovato, talvolta, l'accordo di parte della dottrina. La quale, in effetti, non ha mancato di

⁷⁸ Con un massimo, quindi, di quattro DDL approvati, nelle Consiliature IV e VIII.

lamentare una «limitata attività dell’organo [...]», anche dal solo punto di vista dell’esercizio dell’iniziativa legislativa»⁷⁹.

A fronte di tutto ciò non può stupire che, nella fase *post-referendaria*, il redívivo Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro abbia operato più intensamente anche in ordine agli atti di iniziativa, per tentare di smarcarsi dall’accusa di scarsa produttività che gli era stata mossa. Un tentativo talora ricambiato con aridità dai titolari della funzione legislativa⁸⁰. Resta il fatto che, come è stato scritto, questa nuova interpretazione del potere di iniziativa riveste «primaria importanza per il rilancio complessivo del CNEL»⁸¹ ed è quindi nell’ottica del riscatto politico-mediatico dell’organo che possono leggersi gli incrementi nella produzione di cui sopra.

3.2 *Sede di presentazione dei DDL*

Un ulteriore aspetto meritevole d’esame quantitativo è quello inerente alla sede di presentazione dei disegni di legge. Nell’*excursus* teorico si è dato conto del dibattito dottrinale che, nei primi anni di vita del Consiglio, ha investito la legge istitutiva. Come detto, secondo alcuni, la mediazione governativa, determinando – tra le altre cose – anche il ramo parlamentare al quale presentare la proposta di legge, sarebbe risultata estremamente limitante per l’autonomia politica del CNEL⁸². L’organo sarebbe stato infatti impossibilitato a svolgere valutazioni di carattere strategico e, di conseguenza, a incardinare il disegno nel percorso con più prospettive di riuscita⁸³.

Il tema è intricato e non può certamente essere risolto con una mera analisi numerica. Tuttavia, può risultare interessante identificare, ai fini descrittivi, gli sbocchi degli atti pre-parlamentari. A tal riguardo, è da notare che la maggior parte dei DDL (considerati, come si è precisato, sino al termine della XVIII Legislatura) è stata oggetto di presentazione ad entrambe le Camere (grafico 4).

⁷⁹ F. RATTO TRABUCCO, *Utilità o inutilità del CNEL e sua soppressione (rectius, sospensione) a mezzo legge ordinaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 15.

⁸⁰ È il caso del dibattito parlamentare attorno all’A.S. 2778 (XVII Legislatura), corrispondente al DDL n. 22. Si tratta di un’iniziativa consiliare che segue il *referendum* Renzi-Boschi, in cui si compendiano alcune proposte di autoriforma. In Commissione Affari Costituzionali (seduta del 9 maggio 2017), in ordine a detta iniziativa, si registrano variamente giudizi di «stupore» (Sen. De Petris) o inopportunità (Sen De Petris, Sen. Bernini, Sen. Pagliari, Sen. Lo Moro), anche in considerazione della posizione delle diverse forze politiche, tendenzialmente favorevoli alla soppressione dell’organo (cfr. Sen. Calderoli).

⁸¹ R. STRABONE, *Il CNEL e la nuova fase di rilancio dell’attività consultiva: è ancora importante riflettere sul suo ruolo?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2022, p. 19.

⁸² Cfr. *supra*, §2.3.

⁸³ *Ibid.*

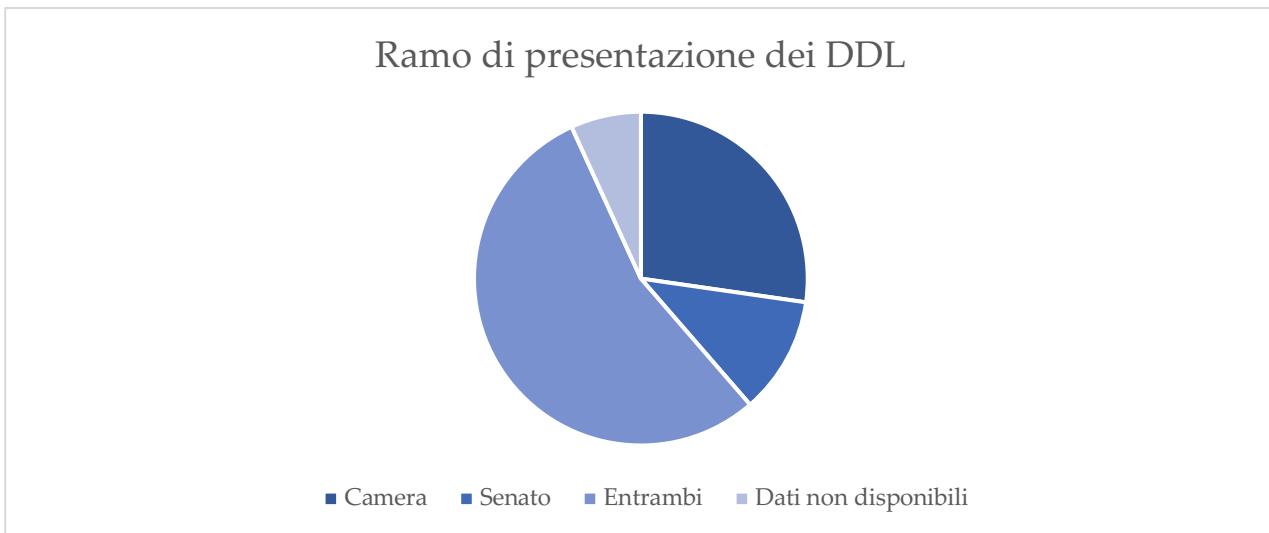


Grafico 4

La scelta è singolare per il sistema. Per capirlo, è sufficiente osservare la condotta degli altri attori istituzionali. Anzitutto, i parlamentari possono proporre disegni di legge alla sola Camera di appartenenza. Dal canto loro, Governo, Consigli regionali e Popolo – contitolari dell'iniziativa esterna insieme al CNEL – usano optare per un solo ramo parlamentare, ancorché non sempre⁸⁴.

La formale impossibilità della doppia presentazione sembra valere solo per il Popolo, atteso che dispone l'art. 48, co. 1 della L. 352/70 – attuativo dell'art. 71, co. 2 Cost. – che la proposta «deve essere presentata [...] al Presidente *di una delle due Camere*»⁸⁵. Più permissiva pare essere la disciplina governativa, che prevede che «[i]l Presidente del Consiglio dei ministri a nome del Governo [...] present[i] alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa»⁸⁶. Il dettato costituzionale non sembra porre vincoli di sorta nemmeno ai Consigli regionali, che possono «fare proposte di legge *alle Camere*»⁸⁷.

Quanto al Consiglio, la doppia presentazione è divenuta prassi sistematica. Divenuta, posto che non è sempre stato così. Sino al 2006, infatti, il CNEL presentava – previa intermediazione – i propri DDL o alla Camera o al Senato, sia pure con una prevalenza della prima sul secondo. La riforma del 1986 non pare peraltro aver inciso in modo significativo sull'opzione dell'Assemblea. Dal 2007 in poi, invece, l'instaurazione dei disegni di legge

⁸⁴ Si veda, da ultima, la doppia proposta della Regione Valle d'Aosta, *Disposizioni concernenti l'istituzione di zone produttive speciali e di zone franche montane nella Valle d'Aosta/Vallée d'Aost*, presentata tanto alla Camera (A.C. 1970) quanto al senato (A.S. 1195; entrambi gli atti si riferiscono alla XIX Legislatura).

⁸⁵ Corsivo aggiunto.

⁸⁶ Art. 5, co. 1, lett. e della L. 400/88. Analogamente dispone il *Regolamento interno del Consiglio dei Ministri* (art. 14, co. 1 del DPCM 10 novembre 1993, in G.U. 268/1993).

⁸⁷ Art. 121, co. 2 Cost.; corsivo aggiunto.

innanzi ad entrambe le Camere costituisce la regola (peraltro recentemente positivizzata⁸⁸) e, semmai, l'eccezione è data dalla instaurazione singola, che pure si è talora avuta⁸⁹.

Il motivo di una siffatta scelta è da ricercarsi, probabilmente, nella volontà di raddoppiare le possibilità di riuscita dei disegni di legge, a fronte dello storico insuccesso dell'iniziativa legislativa del CNEL. Perfezionato in sede pre-parlamentare il testo, il Consiglio – o, nella fase precedente al 2019, il Presidente del Consiglio dei Ministri – lo presenta quindi in ambedue le sedi, instaurando due autonomi procedimenti. In caso di riuscita, il procedimento più avanzato ingloba quello più arretrato all'esito della cosiddetta «navetta», mediante l'assorbimento⁹⁰, o, più semplicemente, il secondo resta su di un binario morto, senza conseguenze di sorta per l'altro⁹¹.

3.3 Esito dei DDL

Occorre ora affrontare un tema essenziale, forse quello principale: l'esito dei DDL del CNEL. Pur avendo già precisato che l'insuccesso dell'istituto è fattivo e acclarato, si tratta ora di comprendere la portata e l'estensione del problema. Come sempre, i dati vengono in soccorso.

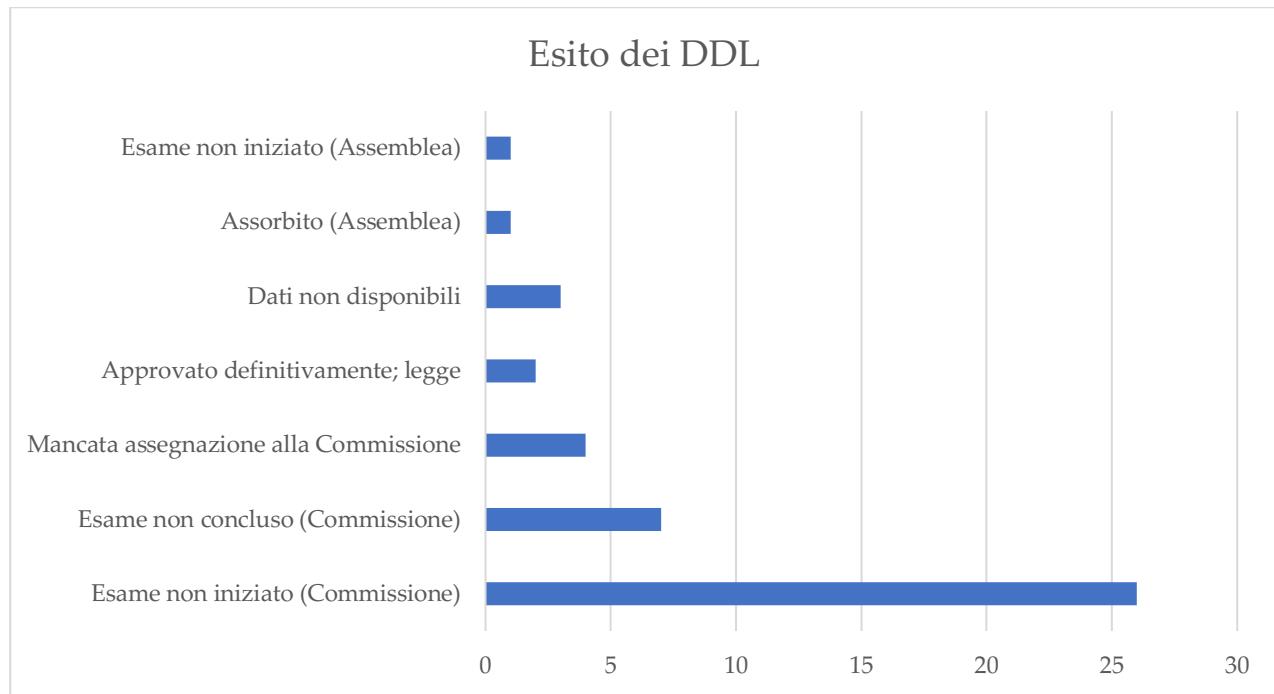


Grafico 5

⁸⁸ Cfr. *supra* (§2.3).

⁸⁹ È il caso dei DDL nn. 18, 20, 43 e 44.

⁹⁰ È accaduto con il DDL n. 26 in materia di contemporanea iscrizione a più corsi universitari (cfr. *infra*, §4.3.2).

⁹¹ È il caso del DDL n. 25 riguardante la modifica all'articolo 46 del *Codice delle pari opportunità* (cfr. *ibid.*).

Prima di procedere con l'analisi occorre formulare alcune puntualizzazioni metodologiche. Al netto dei casi in cui i dati non sono disponibili, si possono identificare sei stadi di avanzamento (o forse, più correttamente, di arresto) del DDL. Presentato in sede parlamentare, infatti, il medesimo può non essere assegnato alla Commissione; essere meramente assegnato, ma non vedere mai un principio d'esame; essere esaminato, senza conclusione; essere rimesso in Assemblea, senza vedere avvio; essere assorbito; essere approvato definitivamente. L'esame potrebbe altresì avere altri sbocchi, come, ad esempio, essere interrotto in Assemblea oppure vedere un'approvazione in un ramo a cui non faccia seguito alcuna attività nell'altro, dopo la trasmissione del testo approvato; tali ipotesi non risultano essersi verificate nella pratica per le annualità in esame. Ai fini della presente indagine, infine, per ovviare al problema della doppia presentazione, che rischierebbe di frammentare i dati con riferimento a DDL di fatto identici, si è scelto di considerare, in caso di esito differente tra i due atti parlamentari, quello più avanzato⁹².

Guardando ora ai dati, ciò che salta all'occhio, prima di tutto, è la modesta riuscita delle proposte di legge. Solo due successi dall'inizio dell'attività del Consiglio sino alla conclusione della XVIII Legislatura⁹³, con una netta prevalenza degli arresti. Trattasi del cosiddetto insabbiamento, già vagliato⁹⁴, ossia dell'abbandono dell'esame (o del suo mancato avvio) senza necessità di motivazione.

Quest'ultima casistica vede, dunque, diverse sfumature. In un solo caso si ha assorbimento, meritevole di autonoma indagine qualitativa⁹⁵. Per il resto, si nota una prevalenza del mancato avvio dell'esame in Commissione, che di fatto coincide con la mancata calendarizzazione dei DDL. Segue l'ipotesi dell'esame non concluso, ossia del suo mero avvio, che non giunga al perfezionamento. Rileva infine la mancata assegnazione alla Commissione competente; trattasi evidentemente dell'ipotesi più radicale, atteso che, fintanto che il progetto non viene assegnato, chiaramente il suo esame è precluso.

3.4 Commissioni di assegnazione

La questione dell'assegnazione solleva il tema delle Commissioni assegnatarie. Il vaglio delle sedi d'esame dei DDL si rivela estremamente utile ai fini di un'indagine degli argomenti trattati dai progetti di matrice consiliare. In un certo qual modo, una siffatta classificazione si pone in senso pregiudiziale rispetto al tracciamento di una *topografia*; aspetto, quest'ultimo, che scomoda valutazioni di stampo necessariamente qualitativo. Infatti, l'assegnazione alle Commissioni permanenti avviene, come noto, per materia⁹⁶; ciò aiuta chiaramente a stilare una prima macro-differenziazione.

⁹² Ad esempio, il DDL n. 42, *Riforma dell'ordinamento della giustizia tributaria e del contenzioso tributario*, presentato sia alla Camera che al Senato e risoltosi, rispettivamente, in esame non iniziato ed esame non concluso, è stato classificato come esame non concluso, essendo questo l'esito più avanzato.

⁹³ Verranno analizzati *infra* (§4.3.2).

⁹⁴ V. *supra* (§2.3).

⁹⁵ V. *infra* (§4.3.2).

⁹⁶ Dispone l'art. 72 R.C. che «[i]l Presidente della Camera assegna alle Commissioni competenti per materia»; analogamente, l'art. 34 R.S. dispone: «[i]l Presidente del Senato assegna alle Commissioni permanenti

Dal punto di vista metodologico, è da segnalare che, nelle tabelle che seguono, le Commissioni sono riportate in modo «normalizzato». Infatti, è da notare che tra le Commissioni di Camera e Senato sussistono talora differenziazioni dal punto di vista della denominazione. Aggiungasi che, nel corso del tempo, la denominazione di talune Commissioni è mutata in relazione alle modifiche dei *Regolamenti* parlamentari. Sicché, si è reso necessario operare alcune puntualizzazioni anche in relazione alla prospettiva diacronica. Per il criterio utilizzato si rinvia alla tabella n. 2 al termine del testo. Si dà conto, da subito, del necessario accorpamento, in una macroarea, delle Commissioni che trattano di territorio, lavori pubblici e trasporti, dato che, tra Camera e Senato, tali competenze vengono talora accorpate o scisse, con una sostanziale difficoltà d'analisi comparativa; sicché, si è ritenuto opportuno considerarle congiuntamente. Da ultimo, si espone che, nel presente esame, si dà conto di tutte le Commissioni interpellate; di conseguenza, il numero totale delle assegnazioni è superiore al numero dei DDL approvati dal CNEL, ora a causa della doppia presentazione, ora a causa della devoluzione dei progetti di legge a più Commissioni (eventualmente riunite).

Numero di assegnazioni per Commissione

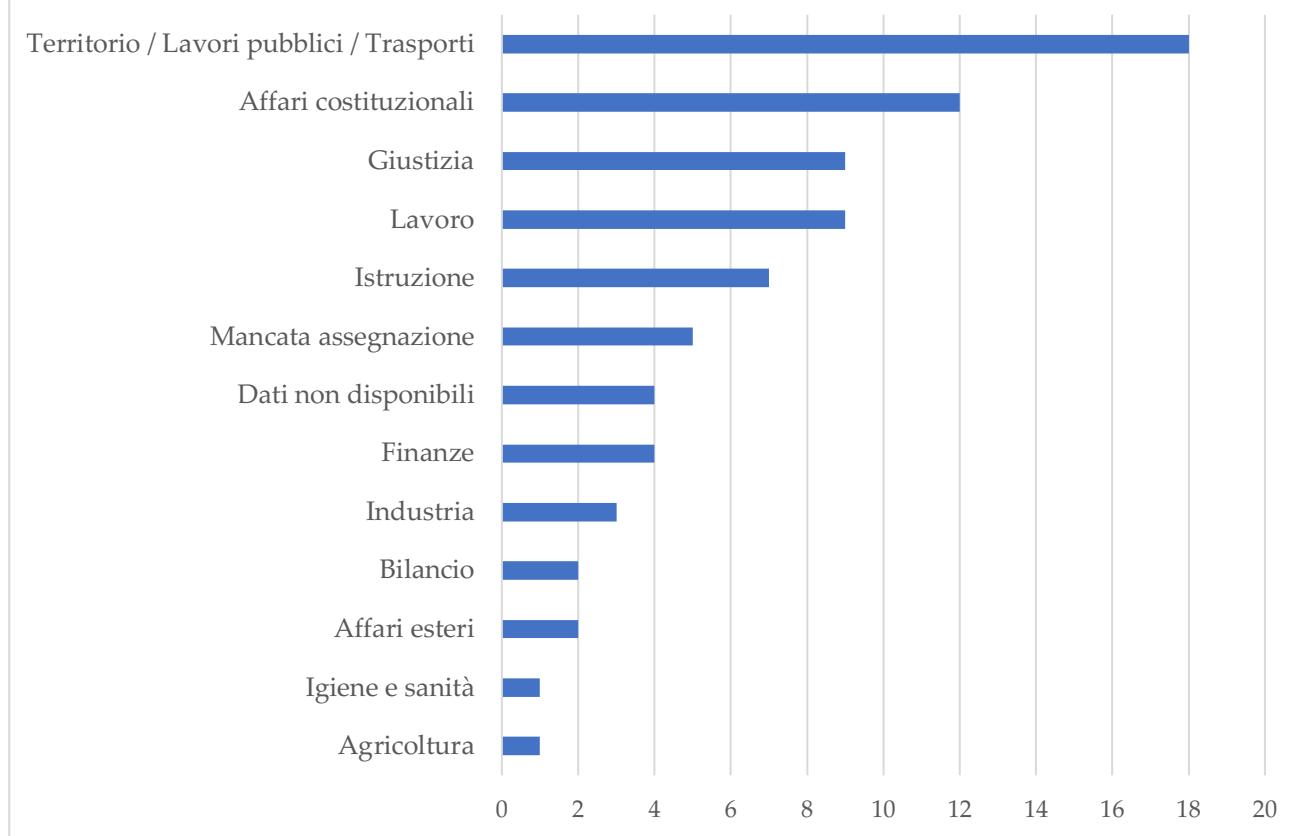


Grafico 6

competenti per materia». Sul profilo organizzativo, l'art. 22 R.C. stila un'elencazione delle Commissioni permanenti, specificando preliminarmente che esse «hanno rispettivamente competenza sui seguenti oggetti»; similmente fa l'art. 22 R.S.

Come intuibile, la maggior parte di assegnazioni è da ascrivere alla macrocategoria «Territorio / Lavori pubblici / Trasporti», essendo essa inclusiva di più Commissioni. Seguono, con una certa sorpresa, le Commissioni Affari costituzionali. Le Commissioni Lavoro si collocano sul terzo posto, unitamente alla Giustizia. Istruzione e finanze si assestano su sei e quattro assegnazioni. Residualmente si collocano altre Commissioni (Agricoltura, Esteri, Sanità, Bilancio e Industria), la cui presenza è tuttavia significativa ai fini del rilievo della pluralità degli argomenti affrontati dal CNEL nella propria attività.

4. SPIGOLANDO TRA GLI ARCHIVI DEL CONSIGLIO E DEL PARLAMENTO. MATERIE E ARGOMENTI DI INTERESSE LEGISLATIVO

A questo punto dell'esame sembrano risultare più chiare le linee di tendenza dell'iniziativa legislativa del CNEL. L'indagine macro, resa possibile dallo strumentario della statistica descrittiva, consente invero di trarre una panoramica della questione, senza troppo incedere nei dettagli. Lo studio risulterebbe tuttavia lacunoso se non si operasse altresì un *focus* su alcuni elementi di merito. Pur non potendo chiaramente aversi pretesa di completezza, esistono argomenti che opportunamente richiedono un vaglio più approfondito, da condursi con i crismi qualitativi. Per coerenza con l'impostazione precedente, anche questa analisi risulta limitata alle annualità 1958-2022.

4.1 *Tassonomia degli argomenti*

Interessanti osservazioni possono essere condotte, anzitutto, con riguardo alla tassonomia degli argomenti affrontati dal CNEL nella propria attività di iniziativa. Un canone interpretativo di massima, si è detto, può essere quello dato dalle Commissioni di assegnazione in sede parlamentare, che già consente una categorizzazione sommaria. Riservando ad un secondo momento le osservazioni inerenti ai gruppi più ingenti di DDL (Territorio / Lavori pubblici / Trasporti e Affari costituzionali), si può avere riguardo agli ulteriori gruppi, considerati in senso decrescente.

4.1.1 *Aree minori*

In tal guisa, risulta di peculiare impatto il fatto che diversi disegni di legge di iniziativa consiliare attengano all'area della giustizia. Il CNEL ha avuto modo, in quest'ambito, di svolgere attività anche in materia di procedura. L'unico DDL assorbito, di cui poi si dirà ancora⁹⁷, mirava invero a tradurre in sostanza giuridico-processuale la volontà comune a Confindustria e a CGIL-CISL-UIL di addivenire alla realizzazione di «adeguati sistemi di conciliazione e arbitrato per la disciplina delle controversie di lavoro»⁹⁸. Nell'ottica delle parti sociali – e in piena coerenza con la logica delle A.D.R. – tali strumenti avrebbero dovuto, in termini positivi, agevolare forme latamente transattive e pattizie nella gestione del contenzioso lavoristico e, in termini negativi, costituire condizione di procedibilità processuale. Nell'articolato proposto, il Consiglio dimostra dimestichezza con le forme processuali, intervenendo variamente – a titolo esemplificativo – su condizioni di procedibilità (art. 4) e impugnazioni (art. 7). Tale attività documenta un'attenzione al «sistema» del diritto nel suo complesso da parte del CNEL, tanto che, nella stessa dichiarazione degli obiettivi perseguiti dal DDL, l'organo si spende non solo nell'argomentazione dell'utilità delle A.D.R. nel quadro delle relazioni industriali, ma

⁹⁷ Cfr. *infra* (§4.3.2).

⁹⁸ Questo il testo dell'accordo riportato nella *Relazione illustrativa* al DDL, reperibile sul sito del CNEL, p. 235.

altresì in ordine ai benefici dell'introduzione di «misure di deflazione del carico giudiziario [...] per una tempestiva tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento»⁹⁹.

Anche la giustizia tributaria, qualche tempo dopo, diventa questione di interesse per il Consiglio. Con un costante occhio all'«amministrazione della giustizia nel proprio complesso»¹⁰⁰, il CNEL propone, con il quarantaduesimo DDL, una importante revisione tanto della struttura organizzativa quanto della procedura relativa al contenzioso in materia di tributi. Data la complessità dell'oggetto, il Consiglio non promuove una disciplina diretta, ma impiega lo strumento della delegazione legislativa (come si ricorderà da prima, un tempo precluso all'organo), procedendo alla definizione di principi e criteri direttivi, come da previsione costituzionale (art. 76 Cost.). Limitando il vaglio al significato sistematico dell'intervento, può osservarsi la preoccupazione – del Consiglio – a non sconfinare in ambiti estranei alle funzioni istituzionali; la *Relazione illustrativa* specifica, in tal senso, l'attinenza del disegno alla materia economica e sociale, così come il percorso istruttorio, nato nell'alveo del «percorso di collaborazione del CNEL con gli organi legislativi sulla materia fiscale attivo da lungo tempo»¹⁰¹; osservazione ribadita al termine della *Relazione tecnica*, ove si precisa che il DDL è promosso «nell'atto di esercizio della piena prerogativa di cui al comma 3 dell'articolo 99 della Costituzione»¹⁰².

Quest'ultimo problema, attenente ai dubbi dell'estensione del potere d'iniziativa, non investe certamente il complesso dei disegni di legge assegnati, per competenza, alle Commissioni competenti in materia lavoristica. Debbono ascriversi alla categoria numerosi DDL, a partire dal primo in tema di orari di lavoro, al ventitreesimo in materia di razionalizzazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, al venticinquesimo attinente alla questione delle pari opportunità del personale. L'attenzione lavoristica, insomma, copre a tutto campo la disciplina, compreso, peraltro, l'importante aspetto della formazione. In tema sembra imprescindibile un riferimento al risalente progetto relativo all'*Orientamento scolastico e professionale* (DDL n. 3) – che mirava a risolvere diversi problemi tuttora di attualità (divergenza tra domanda e offerta di lavoro e distanza tra scuola e professioni *in primis*) – così come al più recente contributo destinato al *Programma di formazione on line per la dirigenza pubblica* (DDL n. 33)¹⁰³.

L'interesse del CNEL per la fase formativa non resta confinato all'addestramento professionale, ma carezza talora il mondo dell'istruzione con un più ampio respiro, specie in ordine alla questione della riforma universitaria. Così, ad esempio, gli anni Novanta vedono un intervento volto alla disciplina dei dottorati di ricerca e della formazione *post-lauream* (DDL n. 8), con un'anticipazione di qualche anno delle importanti trasformazioni che sarebbero poi state indotte dal Processo di Bologna. All'area dell'istruzione attiene anche uno dei due DDL del CNEL poi divenuti legge: si tratta della c.d. legge sulla doppia

⁹⁹ Così la *Relazione*, p. 237.

¹⁰⁰ *Relazione illustrativa*, reperibile sul sito del CNEL, p. 8.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Relazione tecnica*, reperibile sul sito del CNEL, p. 20.

¹⁰³ Che è forse pertinente collocare nel quadro di questa trattazione, nonostante l'assegnazione alle Commissioni Affari costituzionali.

laurea. Da ultimo, viene in rilievo anche il DDL dedicato all'accesso ai corsi di laurea di stampo sanitario e bio-medico. L'insieme di queste proposte sembra dimostrare una sensibilità particolare del Consiglio, che ha saputo cogliere – a più riprese – le dinamiche della riforma accademica, fornendo puntualmente il proprio apporto.

I progetti di legge assegnati alle Commissioni «minori» (Finanze, Industria, Bilancio, Affari esteri, Agricoltura) manifestano tutto sommato sempre un legame con questioni di matrice economico-sociale. Il solo DDL assegnato alla Commissione agricoltura del Senato, ad esempio, attiene al *credito agrario* (DDL n. 2). L'unica proposta in relazione alla quale risultano investite le Commissioni esteri riguarda invece l'autorizzazione alla ratifica di una convenzione internazionale in materia lavoristica (DDL n. 36). Il legame con i temi economici è in *re ipsa* per quanto attiene al DDL n. 19, mirato alla riforma della L. 243/2012 (*[A]ttuazione del principio del pareggio di bilancio*), per l'appunto doppiamente assegnato alle Commissioni Bilancio dei due rami parlamentari. Quanto alle assegnazioni alle Commissioni finanziarie, è da rilevare che esse si inseriscono nel quadro dell'interesse tributario del CNEL di cui si diceva; in tal senso milita, ad esempio, la proposta di valorizzazione dello *Statuto del contribuente* (DDL n. 41). Analogamente fanno (ancorché mai assegnati) i DDL 43 e 44, che si relazionano infatti con i temi dell'accertamento e della riscossione fiscale.

4.1.2 L'area Territorio / Lavori pubblici / Trasporti

Restano ora da analizzare i gruppi più estesi di DDL. Primo si pone quello riferito all'area Territorio / Lavori pubblici / Trasporti. Tutte le assegnazioni inerenti all'ambito del territorio sono in realtà ascrivibili a due soli (e identici) disegni di legge: *Istituzione delle Agenzie territoriali per l'abitare sociale* (DDL nn. 14 e 15). Si tratta invero di un solo progetto sostanziale, dapprima inviato ad entrambe le Camere nella Legislatura XV e, in seguito allo scioglimento delle medesime, nuovamente inoltrato ad entrambi i rami nella XVI. La collocazione nell'area «territoriale» falsa parzialmente il vero contenuto delle proposte, non descrivendolo appieno. L'obiettivo dei DDL in esame era invero quello di istituire un nuovo soggetto giuridico in grado di far fronte all'emergenza dell'edilizia residenziale pubblica. Sicché, il CNEL proponeva di intervenire certamente sul piano dell'organizzazione amministrativo-territoriale, ma lo faceva in un'ottica, ancora una volta, indirizzata al *welfare* e, in ultima analisi, con la volontà di fornire una «adeguata risposta ai bisogni abitativi, crescenti e differenziati, delle fasce più deboli della popolazione»¹⁰⁴.

Il disegno di legge è sicuramente significativo ai fini della presente indagine, perché rende evidente come il CNEL interpreti il concetto di «legislazione sociale»: non più solo previdenza e misure in favore dei lavoratori, ma anche politiche sociali intese in senso lato. In questo caso, politiche abitative, pienamente afferenti all'area tradizionale dell'assistenza sociale.

¹⁰⁴ Relazione illustrativa al DDL n. 14, reperibile sul sito del CNEL, p. 2.

Il legame con la legislazione sociale sembra invece attenuarsi in alcuni DDL inerenti agli argomenti dei trasporti e dei lavori pubblici. Non si tratta certo del risalente *Credito ordinario alla pesca* (DDL n. 4), che interveniva sì sulle politiche marittime in senso lato, ma con il fine di creare un fondo a cui potessero accedere imprenditori, cooperative e consorzi (art. 3) per realizzare interventi a favore dell'ammodernamento delle loro dotazioni e quindi, mediamente, ottenere un vantaggio competitivo dei lavori italiani del settore ittico. Né si tratta di proposte come quella relativa al *Sistema idroviario padano-veneto* (DDL n. 10), mirante alla programmazione degli interventi per il completamento di tale sistema (art. 1), o di quelle finalizzate alla valorizzazione dei sistemi di logistica (DDL nn. 28 e 29), che sicuramente si legano alle questioni (se non lavorative) quantomeno economico-produttive.

Ci si riferisce, invece, a quel complesso di proposte miranti alle modifiche del *Codice della Strada* in sé considerato, che operano apparentemente al netto di un collegamento con finalità economiche, lavoristiche o di assistenza e previdenza sociali. In particolare, trattasi dei DDL 30, 31 e 38, con l'eccezione invece del DDL n. 32 (che opera un riferimento al sostegno del lavoro meccanizzato). Essenzialmente, i primi tre riguardano una serie di interventi diretti, rispettivamente, alla pianificazione della sicurezza stradale, al rafforzamento dell'effettività delle prescrizioni del *Codice* ed all'introduzione di un meccanismo di controllo dello stato alcolemico dei guidatori condannati per guida in stato d'ebbrezza, da installarsi sulle vetture di questi.

I DDL n.n. 30 e 31 vengono analizzati congiuntamente nella seduta assembleare del 25 settembre 2019; sede nella quale si opera un riferimento al ruolo istituzionale del CNEL nell'ambito della sicurezza stradale. E in effetti il Consiglio interviene variamente su dette questioni, essendo peraltro istituito presso lo stesso un organo denominato Consulta Nazionale per la Sicurezza stradale e la Mobilità sostenibile¹⁰⁵.

Sicché, sul piano amministrativo, il CNEL vanta piena legittimazione nello svolgimento di studi, ricerche o interventi in materia. La proposizione di disegni di legge, tuttavia, riapre l'interrogativo circa i limiti sostanziali dell'estensione del potere, che, come detto, hanno lungamente interessato i teorici del diritto. In altri termini: che cosa comporta il fatto che il Consiglio abbia esperito la propria attività di iniziativa con riguardo ad argomenti meramente attinenti alle «politiche per la sicurezza stradale»¹⁰⁶? Peraltro, gli stessi sono stati regolarmente annunciati e assegnati in sede parlamentare, senza ritrosie da parte dei Presidenti d'Assemblea. A meno che non si voglia propendere per un'interpretazione assolutamente espansiva del termine «sociale» impiegato dall'art. 99 Cost., l'attività poc'anzi riportata sembra dimostrare una certa libertà del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro circa i temi che possono essere affrontati con la prerogativa dell'iniziativa legislativa, con un apparente arretramento delle tesi dottrinali che, come si ricorderà, volevano invece restringere il campo delle possibilità concesse al CNEL.

¹⁰⁵ Cfr. il provvedimento istitutivo (Determinazione del Presidente del CNEL n. 38 del 14 febbraio 2024).

¹⁰⁶ Questa la locuzione utilizzata dallo stesso CNEL nella *Relazione tecnica* all'A.C. 2144 (Legislatura XVIII).

4.1.3 I DDL di autoriforma

La stessa direzione sembra essere suggerita dai disegni di legge di auto-riforma redatti dal Consiglio, che talora propone – per l'appunto – di revisionare se stesso, facendosi promotore dei contenuti ritenuti utili a tale scopo. Stante la posizione costituzionale dell'organo, tali DDL vengono assegnati solitamente alle Commissioni Affari costituzionali¹⁰⁷. Tali Commissioni, in realtà, vengono investite con frequenza; ad esempio, ciò è accaduto con riguardo a temi connessi alla dirigenza pubblica¹⁰⁸ e alle statistiche di genere¹⁰⁹, ma un *focus* più puntuale su quanto concerne la riforma dello stesso Consiglio sembra essere d'obbligo.

Una prima proposta in tema – che invero, sebbene perfezionata, non risulta essere mai giunta in sede parlamentare – si ha con il DDL n. 17 approvato il 19 ottobre 2011. A questa segue il DDL n. 22 del 21 febbraio 2017, approdato in sede parlamentare e parzialmente discusso. Si tratta di un documento estremamente rilevante, in quanto immediatamente successivo agli esiti del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, inerente alla revisione costituzionale c.d. Renzi-Boschi. Con tale testo si vuole variamente incidere su composizione, funzioni e procedure del CNEL, prevedendo peraltro un'attività parieristica obbligatoria e non vincolante. Si tratta, con evidenza, di un intervento forte sulla L. 936/1986, che scomoda quindi la materia costituzionale puramente intesa. Certo, non si può nemmeno affermare che il DDL non riguardi affari economici e sociali in senso assoluto, essendo volto a ridefinire l'organo che ne tratta per previsione costituzionale.

Occorre però ripetere la domanda prima formulata: si ricade nel campo delle materie ammesse in sede d'iniziativa? *Nulla quæstio* per i promotori della tesi espansiva. Il dubbio attiene, come sempre, alle implicazioni della tesi restrittiva. In questo caso, dall'annuncio e dall'assegnazione operati dai Presidenti d'Assemblea¹¹⁰ dovrebbe desumersi la conformità dell'iniziativa *de quo* alle materie indicate all'art. 99, co. 3 Cost.; eppure ciò comporta, a catena, una seconda domanda: come può la riforma amministrativa dell'organo che tratta di affari economico-sociali essere affare economico-sociale? Potrebbe forse esserlo mediamente, ma non immediatamente: nell'immediato, infatti, la materia è innegabilmente quella dell'organizzazione dello Stato. A fronte di questo, sembra d'obbligo concludere che la prassi depone in favore dell'assenza di limiti disciplinari per l'esercizio dell'iniziativa legislativa da parte del CNEL.

4.2 Il primo DDL

Dal punto di vista ricostruttivo, il primo disegno di legge di provenienza consiliare¹¹¹ – dedicato alla riforma dell'orario di lavoro ed al riposo dei lavoratori dipendenti – risulta di

¹⁰⁷ Ancorché non sempre. È il caso del DDL n. 24 concernente l'*Istituzione presso il CNEL del Comitato nazionale per la produttività*, assegnato alla Commissione Attività produttive, commercio e turismo alla Camera (A.C. 1858 – Legislatura XVIII).

¹⁰⁸ DDL n. 33, *Programma di formazione on line per la dirigenza pubblica*.

¹⁰⁹ DDL 12 e 13, a cui si aggiunge il 16, i cui dati non risultano disponibili.

¹¹⁰ L'assegnazione si riferisce al solo Presidente del Senato.

¹¹¹ Sulle cui vicende, cfr. S. MURA, *Storia del Consiglio...*, cit., pp. 149-156.

estremo interesse. Come ogni «prima volta» giuridica, anche quella in esame gioca uno spiccato ruolo fondativo, atteso che tanto il dibattito in Consiglio quanto le vicende connesse fanno emergere tutti i dubbi relativi al collaudo pratico del potere in esame, manifestati dagli attori del sistema politico.

Anzitutto, come esaminato nella sezione dedicata all'esame della frequenza, il primo atto si ha solamente nel 1968, diversi anni dopo l'avvio delle attività del Consiglio, nonostante il primo presidente dell'organo – all'indomani della sua attivazione – si fosse speso nell'assicurare che non si sarebbe esitato nell'esercizio di tale funzione¹¹². La rarità, quantomeno iniziale, dell'iniziativa si spiegherebbe in ragione della sua «natura eccezionale»¹¹³, «tale da non potersi ritenere suscettibile di frequente applicazione»¹¹⁴. Senonché, questa interpretazione sembrerebbe essere travolta dalle successive tendenze dell'iniziativa, amplificatasi sempre più, sino a giungere a livelli significativi negli ultimi anni. Sicché, le ragioni della continenza consiliare si possono più agevolmente identificare nella volontà di non invadere un campo – quello della legislazione – considerato alla stregua di una sacrale prerogativa parlamentare.

La cautela del CNEL si coglie sin dalla lunghissima istruttoria condotta dal Consiglio per addivenire alle prime bozze di articolato. Il primo impulso si ha nel 1965, allorché alla Commissione permanente per il lavoro del CNEL viene richiesta la redazione di un articolato sul tema dell'orario e del riposo da sottoporre all'Assemblea¹¹⁵. Dopo alterne vicende, il DDL giunge alla discussione dell'Assemblea per la presa in considerazione¹¹⁶. Qui si nota, tuttavia, un secondo freno, di matrice esterna e, segnatamente, di stampo governativo. In particolare, a quanto risulta dagli atti ufficiali, l'allora Ministro del Lavoro avrebbe contattato il CNEL per chiedere conto dei risultati raggiunti con l'attività in esame, allo scopo di eventualmente recepire i contenuti proposti in un atto d'iniziativa governativa in corso di definizione e, conseguentemente, di valutare l'opportunità di «modificare il tipo di pronuncia a suo tempo concordato»¹¹⁷, non esperendo quindi l'iniziativa, ma promuovendo un documento di tipo consultivo. Il Presidente rimette tre alternative nelle mani del Consiglio: proseguire con la procedura d'iniziativa; trasmettere le proposte al Ministro, per il recepimento nel DDL governativo *in fieri*; procedere alla trasformazione del DDL in uno schema di osservazioni e proposte¹¹⁸. In Assemblea prevalgono le opinioni favorevoli alla linea originaria, con le considerazioni di chi ritiene che «il Consiglio non deve

¹¹² Testualmente: «non esiterà nell'altra facoltà che gli spetta di formulare schemi di legge, d'iniziativa propria, per la revisione e la riforma di ammassi di norme, annidate e talora disordinate in numerose leggi, con centinaia e migliaia di articoli, per gruppi di materie che rientrano nella competenza – economia e lavoro – del C.N.E.L.» (M. RUINI, *Il CNEL e la funzione legislativa*, cit., p. 148).

¹¹³ C. GESSA, *Per una definizione giuridica del contributo del CNEL all'elaborazione della legislazione economica e sociale*, cit., p. 30.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Ne dà conto sempre S. MURA, *Storia del Consiglio...*, cit., p. 152.

¹¹⁶ Si legga, a tal riguardo, il verbale dell'Assemblea del 16 dicembre 1966, ore 10.

¹¹⁷ *Ivi*, p. 6.

¹¹⁸ *Ibid.*

rinunciare all'opportunità di esercitare[,] per la prima volta dopo oltre otto anni di attività, una funzione che la legge istitutiva gli attribuisce»¹¹⁹.

La ferma intenzione del Consiglio di licenziare il primo atto di impulso si concretizza nel gennaio 1967, con l'articolazione dell'istruttoria in Assemblea¹²⁰. Nonostante i tempi celeri, la stessa si dimostra poco sciolta: il «Parlamentino» vede la partecipazione attiva di tutte le sue componenti, che sfruttano le possibilità offerte dal diritto collegiale. Prima fra tutte quella emendativa, che ha luogo abbondantemente, nonostante l'invito di alcuni Consiglieri – rivolto ai colleghi – a contenerne l'estensione¹²¹. Si contano invero ventiquattro emendamenti¹²², in piena discontinuità rispetto a quanto accade con i DDL più recenti, che si assestano su discussioni notevolmente più ristrette, con un generalizzato *consensus*. All'esito della fase, la proposta di legge viene approvata all'unanimità¹²³. Il DDL viene così trasmesso, previa intermediazione, alla Camera dei Deputati¹²⁴.

Il testo, per come perfezionato, si compone di quarantadue articoli, volti essenzialmente a porre un limite massimo di 45 ore lavorative settimanali (art. 3) e di otto giornaliere (art. 4) per il lavoro subordinato ordinario, fatte salve eventuali disposizioni migliorative (art. 2) e con esclusione di una serie di categorie (art. 1); segue una serie di norme volte a regolamentare regimi speciali. Importante altresì la definizione del concetto di «riposo settimanale», in attuazione dell'art. 36, co. 3 Cost., fissato in via ordinaria in 24 ore consecutive (art. 16). Il DDL si completa con una disciplina delle ricorrenze festive (Titolo IV), delle ferie e degli altri congedi (Titolo V) e dei poteri di vigilanza e sanzione (Titolo VI), oltre alle disposizioni transitorie e finali (Titolo VII). Con il suo primo intervento, dunque, il CNEL mette mano ad un tema classico del diritto del lavoro, esprimendo una capacità di sintesi delle diverse opinioni delle forze produttive; ciononostante, la proposta si arresta in istruttoria. È stato evidenziato – in modo autorevole – come questa conclusione infausta sia riconducibile, tra l'altro, anche ad un «errore decisivo» del CNEL, colpevole di non aver tenuto conto della fine imminente della Legislatura e, in generale, «dei tempi del Parlamento.»¹²⁵

¹¹⁹ Così il Cons. Donati, *ivi*, p. 7.

¹²⁰ Si legga, a tal riguardo, la lunga illustrazione del DDL operata in data 19 gennaio 1967, ore 9.30 (reperibile nel relativo verbale d'Assemblea).

¹²¹ È il caso del Cons. Coppa, che invita i colleghi a non alterare, con la propria attività emendativa, il contenuto fondamentale del provvedimento, che è frutto di accordi raggiunti in Commissione in considerazione dei diversi interessi settoriali (*ivi*, p. 12).

¹²² Vengono discussi nella seduta del 19 gennaio 1967, ore 21.30 (cfr. verbale).

¹²³ *Ivi*, p. 7.

¹²⁴ A.C. 3841 (IV Legislatura).

¹²⁵ Così sempre S. MURA, che prosegue osservando che «[l]a scadenza naturale della Legislatura era prevista per il giugno del 1968. Presentare un disegno di legge importante, ma complesso e problematico, pochi mesi prima dell'inizio della campagna elettorale equivaleva a ipotecarne negativamente il percorso. Lo scioglimento delle Camere, infatti, comportò la decadenza del provvedimento» (*op. ult. cit.*, p. 156).

4.3 *Impatto dei DDL del CNEL*

4.3.1 *I DDL del CNEL nel dibattito pubblico*

Nonostante l'esito negativo, il primo disegno di legge riesce comunque a smuovere il dibattito pubblico, sia sul lato giornalistico che su quello istituzionale. La stampa risulta chiaramente interessata dalla novità e ne segue l'*iter*, dall'istruttoria all'approvazione¹²⁶. Non mancano, peraltro, indagini più approfondite dei contenuti del disegno di legge, che si spingono oltre alla sola menzione del primo esercizio dell'attività d'iniziativa¹²⁷.

In sede parlamentare, l'esame viene iniziato in Commissione, ove il DDL viene assunto quale testo base a cui collegare le ulteriori iniziative pendenti, di stampo parlamentare. Approvato dalla Commissione Lavoro della Camera in sede referente¹²⁸, ad esso seguono le relazioni di maggioranza e di minoranza. Entrambe danno conto, rispettivamente, della «necessità di una nuova regolamentazione legislativa della materia»¹²⁹ e di come il CNEL sia stato in grado di operare – con riferimento ad una materia frammentaria e complessa – «un notevole sforzo di sintesi»¹³⁰, con un implicito riconoscimento del pregio del lavoro svolto dal Consiglio.

Oltre al dato sostanziale, la prima esperienza legislativa del CNEL costituisce un'occasione per dibattere della stessa utilità dello strumento. Ciò avviene soprattutto in sede consiliare, allorché alcuni ritengono che «il CNEL dovrebbe [...] fare più frequentemente ricorso all'iniziativa legislativa [...] in quanto detta iniziativa agevola [...] quella auspicata convergenza di opinioni di tutte le categorie rappresentate nel Consiglio»¹³¹ e che, comunque, le risultanze del primo atto «merita[no] di essere giudicat[e] cosa egregia»¹³².

Comunque sia, conclusasi l'euforia iniziale, non sembra che i successivi DDL abbiano avuto una risonanza altrettanto qualificata o, quantomeno, l'attenzione pubblicistica è stata sporadica¹³³. Altrettanto può forse dirsi dell'impatto istituzionale, la cui limitatezza può desumersi dall'arresto dei disegni di legge nelle prime fasi dell'*iter legis*.

¹²⁶ Si leggano, in sequenza: *Per la prima volta il CNEL presenta un progetto di legge*, in *Corriere della Sera*, 17 dicembre 1966, p. 1; S. REVELLI, *Il progetto del CNEL sull'orario di lavoro e le ferie*, in *Corriere della Sera*, 20 dicembre 1966, p. 2; *Il CNEL approva il progetto sull'orario e il riposo settimanale*, in *Corriere della sera*, 20 gennaio 1967.

¹²⁷ È il caso di S. REVELLI, *Il progetto del CNEL...*, cit.

¹²⁸ Verbale di Commissione di giovedì 30 novembre 1967, ore 9.45, in *CAMERA DEI DEPUTATI, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 30 novembre 1967, p. 14.

¹²⁹ Così il relatore di maggioranza On. Russo Penna, nella propria *Relazione* (n. 3841-894-978-1708-A), presentata il 15 dicembre 1967, p. 3.

¹³⁰ In tali termini l'On. Cruciani, relatore di minoranza, nella *Relazione* n. 3841-894-978-1708-A-bis, presentata il 20 dicembre 1967, p. 3.

¹³¹ Così il Cons. Boni, nella seduta 19 gennaio 1967, ore 9.30 (relativo verbale, p. 8).

¹³² Così il Cons. Toscani (*ivi*, p. 12).

¹³³ È stato sicuramente dimostrato interesse per la proposta di riforma dell'orientamento scolastico e professionale (N. D'AMICO, *Si studia ma rimane un sogno il posto su misura. Una proposta di legge del Cnel per il settore dell'orientamento scolastico e professionale*, in *Corriere dell'Economia*, 5 marzo 1981, p. 15; R. RUFFELLI, *Che difficile insegnare a lavorare! E le aziende sostituiscono lo Stato*, in *Corriere dell'Economia*, 21 maggio 1981, p. 1).

Quantomeno dal punto di vista delle relazioni esterne, sembra essersi registrato – negli ultimi tempi – un cambio di passo da parte del Consiglio. In particolare, la diffusione *online* di comunicati relativi all'approvazione dei disegni di legge da parte dell'Assemblea è stata resa sistematica negli ultimi anni. Si tratta di una strategia vincente, che si colloca nel quadro dell'«apertura all'esterno» delle istituzioni, di recente intensificatasi anche per altri organi costituzionali. Sicuramente, la tecnologia informatica risulta centrale in questa attività: si tratta di un alleato importante per la disseminazione delle funzioni istituzionali e quindi, mediamente, per il coinvolgimento del pubblico (leggasi: cittadinanza e *stakeholders*) nei processi che coinvolgono il CNEL, compreso ovviamente quello di produzione normativa.

4.3.2 Le proposte divenute legge (e quella assorbita)

Come già osservato, il successo dei DDL del CNEL risulta ridotto. Ridotto, ma non inesistente. Occorre infatti notare che due disegni di legge, con riferimento alle annualità in esame, risultano aver raggiunto la tappa finale. Si tratta del venticinquesimo (inerente al *Codice delle pari opportunità*) e del ventiseiesimo (riguardante la c.d. doppia laurea, ossia l'iscrizione contemporanea a più corsi di studio universitari).

Sorge spontaneo chiedersi quali siano i fattori che hanno condotto alla buona riuscita di queste operazioni. In realtà, in tutti e due i casi, l'attività consiliare sembra contare poco. Ciò si coglie anche solo dal dato formale: nessuno degli atti parlamentari corrispondenti a tali DDL ha un percorso autonomo; entrambi giungono al perfezionamento solo perché approvati, insieme ad altri atti, in testo unificato.

Il primo dei due inerisce, come accennato, all'articolo 46 del *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna* di cui al D. Lgs. 198/2006. L'articolo disciplina e disciplinava il «Rapporto sulla situazione del personale», uno strumento redatto ogni biennio dai datori di lavoro circa «la situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni»¹³⁴, con specifico riguardo «allo stato di assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della Cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, della retribuzione effettivamente corrisposta»¹³⁵. Trattasi quindi di una relazione essenzialmente illustrativa, volta a dar conto delle eventuali differenze tra personale maschile e femminile con riferimento a diversi profili della carriera.

Con il DDL in esame, il CNEL propone un complesso di modifiche all'art. 46, specie in ordine al campo d'applicazione dell'obbligo di redazione (da imporsi alle aziende con più di cinquanta dipendenti anziché con più di cento; art. 1, lett. a), alle modalità di compilazione telematica del rapporto (da stilarsi sulla base di un modello unitario; art. 1, lett. b) e alle sanzioni irrogabili agli inadempienti (art. 1, lett. c); propone, inoltre, la previsione di una relazione in tema da trasmettersi al Parlamento, a cura del CNEL stesso, ogni biennio (art. 1, lett. d).

¹³⁴ Così il co. 1 dell'articolo.

¹³⁵ *Ibid.*

Il testo viene approvato, assieme ad altri, in testo unificato dalla Commissione Lavoro della Camera¹³⁶, costituendo parte di una più ampia revisione del D. Lgs. 198 cit. La rielaborazione vede la sola espunzione della relazione di cui alla lettera d e lo stemperamento del trattamento sanzionatorio proposto. Così approvato, il testo procede piuttosto celermemente tanto in Assemblea quanto, a seguito della «navetta», in Senato, perfezionandosi infine come L. 162/2021; i contenuti proposti dal Consiglio si rinvengono all'art. 3, opportunamente rubricato «Modifiche all'articolo 46 del codice delle pari opportunità».

Il secondo disegno di legge giunto al traguardo è il ventiseiesimo, inerente alla modifica del *T.U. delle leggi sull'istruzione superiore* (R.D. 1592/1933) in relazione all'impossibilità di contemporanea iscrizione a più corsi di studio. L'art. 142, co. 2 dell'atto, invero, disponeva il divieto di «iscrizione contemporanea a diverse Università e a diversi Istituti d'istruzione superiore, a diverse Facoltà o Scuole della stessa Università o dello stesso Istituto e a diversi corsi di laurea o di diploma della stessa Facoltà o Scuola», con un'evidente limitazione delle possibilità formative degli studenti universitari. Con il DDL in parola, il CNEL propone essenzialmente l'abrogazione del testo (co. 2) e la testuale ammissione – al contrario – della possibilità di contemporanea iscrizione (co. 1). Anche in questo caso il percorso è celere, stante soprattutto l'essenziale convergenza di tutte le forze politiche parlamentari¹³⁷.

A fronte di questi due eventi, occorre però chiedersi quale sia stato l'effettivo contributo del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e, in particolare, occorre domandarsi se esso abbia inciso sulla disciplina formatasi oppure se l'attività svolta sia stata sovrabbondante. Quest'ultima conclusione può forse trarsi per il DDL concernente la contemporanea iscrizione a più corsi di studio, atteso che il medesimo si colloca in piena continuità con i testi d'iniziativa parlamentare concorrenti¹³⁸. Inoltre, il successo della disciplina sostanziale sembra soprattutto da ascrivere all'attivismo di uno dei promotori parlamentari¹³⁹ e alla campagna *extra moenia* connessa¹⁴⁰.

Un diverso discorso può invece svolgersi in ordine al «Rapporto sulla situazione del personale», atteso che, in relazione allo stesso, il CNEL incide sulla disciplina. Anzitutto, è da notare che il DDL viene dibattuto nel quadro di una più ampia revisione del *Codice delle pari opportunità*, sicché – come ricordato – viene analizzato unitamente a numerosi altri testi; solo alcuni di questi, peraltro, riguardano – specificamente o insieme ad altri contenuti – la riforma del citato art. 46¹⁴¹. In questo quadro, è da osservare che – tra tutte le suddette proposte – il testo finale approvato¹⁴² risulta pressoché sovrapponibile all'originario articolo del CNEL. Con ogni evidenza, in sede parlamentare si è quindi ritenuto meritevole di

¹³⁶ A.C. 522-A (XVIII Legislatura).

¹³⁷ Basti guardare i numeri della votazione finale al Senato, ove su 187 votanti, 178 risultano favorevoli.

¹³⁸ Si leggano gli A.C. 43, 1350, 1573, 1649 e 2069 (anche se quest'ultimo è successivo), tutti della XVIII Legislatura.

¹³⁹ Si tratta dell'On. Alessandro Fusacchia, relatore per la maggioranza alla Camera.

¹⁴⁰ Si abbia riguardo a tutte le iniziative riportate sul sito preparato *ad hoc*: <https://www.doppialaurea.it/>.

¹⁴¹ Si tratta degli A.C. 615, 1320, 1345 e 1732.

¹⁴² Come detto, l'art. 3 della L. 162/2021, modificativo dell'art. 46 del *Codice delle pari opportunità*.

valorizzazione il contenuto normativo di provenienza consiliare, essenzialmente recepito nella disciplina di riforma.

Questa doppia esperienza, nonostante le peculiarità dell'uno e dell'altro caso, può condurre ad una considerazione comune: i DDL del CNEL, per ottenere adeguata considerazione, sembrano dover cogliere il momento giusto, collocandosi nel quadro di dibattiti già in corso o in via di istruttoria in sede parlamentare; diversamente, le proposte «autonome», per quanto elaborate, paiono condannate all'insabbiamento. Nei soli due successi dell'iniziativa legislativa, infatti, le proposte entrano nella dinamica dei lavori parlamentari, senza alterare la calendarizzazione dei lavori; in termini politologici, la valutazione dei contenuti proposti non richiede la modifica dell'*agenda setting*, ma si pone in un quadro di priorità predeterminato.

Alla citata casistica – quella dei successi – devono aggiungersi, con un'autonoma considerazione, le vicende relative al sesto DDL, inerente a *Conciliazione e arbitrato in materia di lavoro*. Il testo costituisce un *unicum* nel suo genere, in quanto svolge tutto il percorso parlamentare, ma viene poi considerato assorbito¹⁴³. Gli effetti, nel caso di specie, sono quelli di una sostanziale reiezione, ancorché argomentata nel merito; gli stessi lavori parlamentari, del resto, danno conto specificamente di come le proposte del CNEL siano state analizzate, sebbene poi scartate in forza di scelte ponderate¹⁴⁴. L'esperienza si dimostra estremamente utile perché riconferma quanto sostenuto: per ottenere adeguata considerazione – sia in termini positivi che, come in questo caso, in termini negativi – risulta necessario, per il Consiglio, porsi sull'onda di problematiche già destinate ad essere approfondite in sede legislativa.

4.3.3 *I suggerimenti confluiti in altri provvedimenti. Il caso del codice alfanumerico dei CCNL*

L'apporto degli atti di iniziativa del CNEL non può essere sondato unicamente in forza di un'analisi «formalista» dei DDL giunti al traguardo; esiste infatti una modalità di collaborazione, in un certo qual modo, indiretta. Con ciò si intende dire che, talvolta, le proposte consiliari, anche se non dibattute, possono essere successivamente «ripescate» dai *policymakers* e, conseguentemente, essere recepite in altri provvedimenti.

Lo stesso Consiglio monitora tali dinamiche. Un proficuo caso di studio può essere quello dell'introduzione del «codice unico alfanumerico» attribuito ai contratti individuali di lavoro, di cui si dà conto nel *Programma di attività per la XI Consiliatura* redatto dallo stesso CNEL nei termini di una fruttuosa «interlocuzione permanente con i soggetti istituzionali»¹⁴⁵. La disciplina in esame impone l'attribuzione di un codice alfanumerico univoco ai vari contratti collettivi nazionali di lavoro, in modo da consentirne la certa identificazione nei rapporti intersoggettivi. La norma viene contemplata dalla legge di

¹⁴³ Si legga il verbale d'Assemblea del Senato del 3 agosto 1993 (seduta antimeridiana), p. 30.

¹⁴⁴ L'On. Smuraglia opera, nella stessa seduta, una lunga argomentazione delle ragioni per le quali si è ritenuto di non accogliere le proposte del CNEL (*ivi*, pp. 27-30).

¹⁴⁵ *Ivi*, p. 45.

conversione del D.L. 76/2020 (art. 16-*quater* della L. 120/2020)¹⁴⁶, all'esito di un'attività emendativa che vede come titolari alcuni senatori. Nonostante il decisivo impulso parlamentare, il contenuto sostanziale della proposta coincide con quello promosso dal CNEL nel proprio ventitreesimo atto di iniziativa.

La vicenda consente di comprendere come il contributo alla legislazione conosca forme e percorsi eterogenei, tanto che non è sempre possibile legare l'effettività dell'apporto alla legislazione sulla base del solo apparente avanzamento dei disegni di legge, ma richiede talora considerazioni più ampie.

¹⁴⁶ Emendamento 16.0.30 all'A.S. 1883 (XVIII Legislatura), approvato dalle Commissioni riunite I e VIII del Senato, nella seduta di venerdì 28 agosto 2020 (28^a Seduta [pomeridiana]).

5. BILANCI E PROSPETTIVE. UNA CONCLUSIONE

Al termine di questo percorso introduttivo al tema dell'iniziativa legislativa del CNEL possono essere formulate alcune osservazioni. La prima attiene al bilancio dell'esperienza. L'esame empirico consente di capire come possa essere parzialmente superata l'idea del Consiglio come legislatore improduttivo. L'intensificazione dell'attività legislativa registrata negli ultimi anni, unitamente ai risultati ottenuti – in via mediata o immediata – contribuiscono a problematizzare l'istituto, dimostrandone sfaccettature non note al discorso pubblico. Sempre nell'ottica del bilancio, deve darsi conto della numerosità dei temi che hanno costituito banco di prova per l'attività normativa del Consiglio, con una progressiva erosione dell'originario confinamento alle sole questioni attinenti alla materia economico-sociale in senso tradizionale.

In questo quadro generale, l'analisi condotta consente di sgravare il CNEL di alcune responsabilità che, nel tempo, gli sono state addebitate. Invero, l'indagine dimostra come, nonostante l'impegno talora profuso dal Consiglio nella predisposizione di iniziative legislative articolate e complesse, le sedi parlamentari competenti si siano spesso dimostrate indolenti, non iniziando nemmeno l'esame dei disegni di legge proposti o, radicalmente, non assegnando i medesimi alle Commissioni.

Forse, la ricerca sinora condotta consente anche di svolgere osservazioni ulteriori, con uno sguardo al futuro. Quali, in breve, le prospettive dell'iniziativa legislativa del CNEL? Si è dato conto del progressivo incremento degli atti di iniziativa, che ha raggiunto numeri significativi nei periodi più recenti; si è altresì dato conto dei successi, che, sia pure sporadici, hanno rivitalizzato il valore dell'iniziativa consiliare proprio negli ultimi anni.

L'insieme di questi dati deve essere letto in combinato disposto con le dichiarazioni e con gli atti di programmazione che il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha licenziato nel corso delle ultime due Consiliature¹⁴⁷. Il punto di partenza, per la X, è sicuramente dato dal *Comunicato stampa* dell'8 febbraio 2019, con il quale si è inteso porre l'accento sul «rilancio dell'attività legata all'iniziativa legislativa attraverso la presentazione di Disegni di legge su specifiche materie di competenza del Consiglio», obiettivo strategico contemplato nel *Programma di attività del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per il biennio 2019-2020*.

Il nuovo mandato sembra tuttavia porsi in linea diretta con il precedente. Giocano in questo senso tanto il *Programma di attività per la XI Consiliatura* – che, a più riprese, cita l'importanza

¹⁴⁷ Si legga, in tema, L. DE CARLO, il quale osserva – in termini sistematici – come lo scopo della più recente programmazione consiliare (specie con riguardo al *Programma di attività per la XI Consiliatura*) sia «quello di garantire un intervento sempre più diffuso e proattivo da parte delle forze sociali nell'*iter* legislativo delle Camere attraverso l'opera del Consiglio, mirando a valorizzare gli accordi interistituzionali e in generale la collaborazione con gli altri enti, pubblici o privati, presso i quali siano rappresentati gli interessi delle parti sociali» (*Note minime sull'avvio della XI Consiliatura del CNEL*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, rubriche [Interna corporis degli organi costituzionali]).

di obiettivi e risultati dell'iniziativa legislativa del CNEL – quanto il *Protocollo d'intesa* stilato con la Camera dei Deputati il 10 dicembre 2024¹⁴⁸, tra i cui scopi si rinviene quello del «supporto tecnico-giuridico» che il ramo parlamentare si è impegnato a fornire al CNEL «in relazione all'esercizio delle attribuzioni in materia di iniziativa legislativa»¹⁴⁹. Allo stato, l'attività programmatica sembra comunque essere stata affiancata da iniziative concrete. Sempre con riguardo alla Consiliatura in corso, non può che citarsi il pregevole progetto dedicato all'inclusione socio-lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale¹⁵⁰, così come i più recenti DDL inerenti ai servizi idrici, ai livelli e qualità dei servizi pubblici ed al *welfare* per professionisti iscritti alla gestione separata INPS (già perfezionati ma non ancora trasmessi)¹⁵¹.

A fronte di questo, resta dunque da vedere se, nei prossimi anni, l'iniziativa legislativa di cui all'art. 99, co. 3 Cost. acquisterà quell'importanza mai appieno raggiunta. Certo è che, quantomeno dal lato consiliare, un certo impegno sembra essere stato profuso, tanto in termini sostanziali quanto sul profilo programmatico. Se quindi di «torpore» vorrà continuare a parlarsi, questo difficilmente sarà imputabile al Consiglio.

¹⁴⁸ E reperibile *online* sul sito del CNEL.

¹⁴⁹ Così il *Comunicato stampa* del CNEL del 10 dicembre 2024, n. 105.

¹⁵⁰ *Disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale emanati dall'Autorità Giudiziaria*, già inviato alle Camere e classificato come A.C. 1920 e A.S. 1169.

¹⁵¹ Reperibili, per ora, solamente le notizie *web*, pubblicate sul sito istituzionale ([servizi idrici](#), [servizi pubblici](#), [welfare per professionisti](#)).

BIBLIOGRAFIA

Per la prima volta il CNEL presenta un progetto di legge, in Corriere della Sera, 17 dicembre 1966, p. 1.

Il CNEL approva il progetto sull'orario e il riposo settimanale, in Corriere della sera, 20 gennaio 1967.

AZZARITI G., *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017.

BARTOLI M. A., *La formazione del progetto di legge. Processi e procedimenti preparlamentari*, Milano, Giuffré, 1983.

BENEDETTI R., *La riforma del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in *Previdenza sociale*, n. 2/1987, pp. 343-361.

BENVENUTO S., *La riforma del CNEL*, Roma, Bardi, 1971.

BENVENUTO S., *Parlamento e CNEL*, in AA.Vv., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura. Roma, Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978*, Milano, Giuffré, 1979, pp. 577-581.

BILANCIA P., *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1988, vol. VIII.

BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017.

BONETTI P., *Articolo 99*, in F. CLEMENTI et al., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II, pp. 243-246.

BOZZI A., *L'iniziativa legislativa parlamentare e la presa in considerazione*, in AA. Vv., *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, Milano, Giuffré, 1967, vol. III, pp. 173-185.

CAPPUCCIO L., *Art. 99*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Costituzione commentata on line*, consultata in www.onelegale.wolterskluwer.it.

CASU A., *L'iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971*, in AA.Vv., *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3/1986, pp. 157-184.

CERVATI A. A., *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1989, vol. XVII.

CHIARELLI G., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e la sua posizione costituzionale*, in *Rivista di diritto del lavoro*, n. 4/1952, pt. I, pp. 365-381.

CHIARELLI G., *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffré, 1951, vol. IX, pp. 249-261.

COSTANZO P., *La funzione legislativa del CNEL tra attuazione costituzionale e riforme istituzionali*, in *Annali della Facoltà di giurisprudenza di Genova*, n. 1988-1989, pp. 346-359.

CROCI A., *La legislazione sociale e l'organizzazione dei servizi*, Torino, Giappichelli, 2008.

CUOCOLO F., *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffré, 1971, vol. XXI, pp. 610-647.

CUOCOLO F., *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, Giuffré, 1971.

D'AMICO N., *Si studia ma rimane un sogno il posto su misura. Una proposta di legge del Cnel per il settore dell'orientamento scolastico e professionale*, in *Corriere dell'Economia*, 5 marzo 1981, p. 15.

DE CARLO L., *Note minime sull'avvio della XI Consiliatura del CNEL*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, rubriche (Interna corporis degli organi costituzionali).

DE FINA S., *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, 1959, vol. IV, pp. 147-160.

DE MARCO E., *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffré, 1999, III agg., pp. 442-456.

DICKMANN R., *L'esercizio dell'iniziativa legislativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1995, pp. 3-64.

ELIA L., *Rapporti tra le Camere e il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1-2/1960, pp. 455-460.

FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F., *Art. 99*, in IID. (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1980.

FAMIGLIETTI G., *Presidente di assemblea "giudice" (della costituzionalità) o "arbitro" (della vita parlamentare)? (nota a Corte cost. ord. n. 188 del 24 settembre 2021)*, in *Consulta online*, n. 1/2022, pp. 75-85.

FERRARI G., *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffré, 1956.

FERRARI G., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro quale organo ausiliario*, Roma, Società edizioni giuridiche del lavoro, 1956.

FOSSATI A., *Lezioni di legislazione sociale*, Milano, Educatt, 2009.

GESSA C., *Per una definizione giuridica del contributo del CNEL all'elaborazione della legislazione economica e sociale*, in *Archivio di ricerche giuridiche*, n. 3-4/1962, pp. 30-34

GIOCOLI NACCI P., *Il CNEL secondo la Costituzione*, Milano, Giuffré, 2002.

GIOCOLI NACCI P., *Il CNEL quale organo ausiliario*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Milano, Giuffré, 2002, vol. I, pp. 613-635.

LASORELLA G., *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2023.

LEONI B., *Note sull'iniziativa delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/1963, pp. 1274-1293.

LEVI SANDRI L. R., *Istituzioni di legislazione sociale*, Milano, Giuffré, 1983.

LINI L., *Insostituibilità del CNEL. Per la realizzazione dell'attività parlamentare e il perfezionamento della produzione legislativa*, in *La discussione*, n. 33/1969, pp. 11-12.

LUCIFREDI P. G., *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, Giuffré, 1968.

MAGRI F., *La legislazione sociale e il suo controllo*, Varese, Arti grafiche varesine, 1919.

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991.

MATTIONI A., *Personalizzazione del diritto sociale*, in *Politiche sociali e servizi*, n. 1/2008, pp. 9-23.

MENGONI L., *La riforma del CNEL*, in *Jus*, n. 1-2/1984, pp. 81-92.

MILANESI M., *La normazione governativa come funzione amministrativa. Qualificazione teorica e conseguenze organizzative*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 3/2024, pp. 1-22.

MONEGO D., *Art. 99*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 900-903.

MURA S., *La legge istitutiva del Cnel: una condanna all'irrilevanza?*, in *Amministrare*, n. 1/ 2018, pp. 309-338.

MURA S., *Storia del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. 1946-2000*, Bologna, Il Mulino, 2023.

PARIS M., *Gli «insuccessi» del Cnel-legislatore: in 60 anni nessun Ddl al traguardo*, in *Il Sole 24 Ore (online)*, 28 maggio 2019.

PELAGGI A., *L'iniziativa legislativa del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *La previdenza sociale nell'agricoltura*, n. 5-6/1969, pp. 363-370.

PELAGGI A., *L'iniziativa legislativa del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in *Responsabilità e dialogo*, n. 10-11/1970, pp. 33-39.

PIERANDREI F., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Menotti De Francesco*, Milano, Giuffrè, 1957, vol. I, pp. 685-723.

RATTO TRABUCCO F., *Utilità o inutilità del CNEL e sua soppressione (rectius, sospensione) a mezzo legge ordinaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

REVELLI S., *Il progetto del CNEL sull'orario di lavoro e le ferie*, in *Corriere della Sera*, 20 dicembre 1966, p. 2.

RUFFELLI R., *Che difficile insegnare a lavorare! E le aziende sostituiscono lo Stato*, in *Corriere dell'Economia*, 21 maggio 1981, p. 1.

RUINI M., *Il CNEL e la funzione legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1-3/1959, pp. 146-150.

RUINI M., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Commento dell'art. 99 della Costituzione*, Milano, Giuffré, 1950.

SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2013.

SPAGNA MUSSO E., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli, Jovene, 1958.

STRABONE R., *Il CNEL e la nuova fase di rilancio dell'attività consultiva: è ancora importante riflettere sul suo ruolo?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2022.

STRAMACCI M., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, Milano, Giuffré, 1959.

STRAMACCI M., *Sui rapporti tra Parlamento e Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, vol. IV (Aspetti del sistema costituzionale), pp. 573-595.

VENTURA L., *Art. 99*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1994, vol. *Gli organi ausiliari: art. 99-100*, pp. 1-63.

ZANGARI G., *La Corte costituzionale, il CNEL e la funzione legislativa*, in *Enpas*, n. 5/1961, pp. 657-664.

ALLEGATI

Tabella 1 – Tabella di corrispondenza.

Tabella 2 – Tabella di normalizzazione delle Commissioni parlamentari.

T1. Tabella di corrispondenza

N.	Argomento ¹	Fase consiliare		Fase parlamentare		Esito	
		Consiliatura	Data	Atto parlamentare corrispondente (Legislatura) [Anno]	Commissione		
1	<u>Orario di lavoro e riposo settimanale ed annuale dei lavoratori dipendenti</u>	19/01/1967	3	Reggio, Senin	<u>C.3841</u> (IV) [1968] ²	Lavoro	Esame non iniziato (Assemblea)
2	<u>Riordinamento del credito agrario</u>	23/10/1979	4	Zito	<u>S.409</u> (VIII) [1979]	Finanze e tesoro, Agricoltura	Esame non concluso (Commissione)
3	<u>Orientamento scolastico e professionale</u>	28/03/1980	4	Padoa	<u>C.1600</u> (VIII) [1980]	Istruzione, Lavoro	Esame non iniziato (Commissione)
4	<u>Credito ordinario alla pesca</u>	30/06/1981	4	Murzi, Vigone	<u>C.2710</u> (VIII) [1981]	Trasporti	Esame non iniziato (Commissione)
5	<u>Norme sulla informazione e consultazione dei lavoratori</u>	26/03/1986	4	Beretta	<u>C.3666</u> (IX) [1986]	Industria, Lavoro	Esame non iniziato (Commissione)

6	<u>Conciliazione e arbitrato in materia di lavoro</u>	10/11/1992	5	Martone	<u>S.873</u> (XI) [1992]	Giustizia	Assorbito da <u>S.0633</u> ; (<u>L. 25/1994</u>)
7	<u>Conciliazione e arbitrato in materia di lavoro</u>	18/05/1994	5	Martone	<u>S.745</u> (XII) [1994]	Giustizia	Esame non iniziato (Commissione)
8	<u>Dottorato di ricerca e formazione post lauream</u>	12/03/1997	6	Bruno	<u>C.3829</u> (XIII) [1997]	Cultura, scienza e istruzione	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>S.2505</u> (XIII) [1997]	Istruzione pubblica, beni culturali	Esame non iniziato (Commissione)

9	<u>Arbitrato e conciliazione per la soluzione delle controversie di litigio</u>	21/01/1998	6	Martone	<u>C. 4806</u> (XIII) [1999]	Giustizia	Esame non concluso (Commissione)
10	<u>Sistema idroviario padano-veneto</u>	14/05/1998	6	Tesini	<u>C. 5229</u> (XIII) [1998]	Trasporti, poste e telecomunicazi oni	Esame non iniziato (Commissione)
11	<u>Professioni non regolamentate</u>	15/01/2003	7	Martone	<u>C. 3685</u> (XIV) [2003]	Attività produttive, commercio e turismo	Esame non concluso (Commissione)
12	<u>Disposizioni in materia di statistiche di genere</u>	20/09/2004	7	Santoro	<u>C. 2915</u> (XV) [2007]	Affari costituzionali	Esame non iniziato (Commissione)
13	<u>Disposizioni in materia di statistiche di genere</u>	20/12/2006	8	Casadio	<u>S. 1738</u> (XV) [2007]	Affari costituzionali	Esame non iniziato (Commissione)

14	<u>Istituzione delle Agenzie territoriali per l' abitare sociale</u>	30/05/2007	8	Alessandrini	<u>S. 1833</u> (XV) [2007]	Giustizia; Territorio, ambiente, beni ambientali (riuniti)	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>C. 3107</u> (XV) [2007]	Ambiente, territorio e lavori pubblici	Esame non iniziato (Commissione)
15	<u>Istituzione delle Agenzie territoriali per l' abitare sociale</u>	26/06/2008	8	Alessandrini	<u>C. 2676</u> (XVI) [2009]	Ambiente, territorio e lavori pubblici	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>S. 1760</u> (XVI) [2009]	Giustizia; Territorio, ambiente, beni ambientali (riuniti)	Esame non iniziato (Commissione)
16	<u>Disposizioni in materia di statistiche di genere</u>	26/06/2008	8	Casadio	N.D. ³	N.D.	N.D.
					N.D. ⁴	N.D.	N.D.

17	<u>Autoriforma del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro</u>	19/10/2011	9	Jannotti Pecci	N.D.	N.D.	N.D.
18	<u>Delega legislativa al Governo della Repubblica per razionalizzare e codificare l'attuazione e l'accertamento dei tributi e per la revisione delle sanzioni amministrative e del processo tributario</u> (Relazione illustrativa a parte)	20/03/2013	9	Jannotti Pecci	<u>S. 319</u> (XVII) [2013]	/	Mancata assegnazione
19	<u>Contenuti delle leggi di bilancio in attuazione dell'articolo 81 comma sesto della Costituzione. Politiche pubbliche di bilancio e amministrazione di risultato.</u> (Modificate ed integrazioni alla legge 24 dicembre 2012, n. 243)	20/06/2013	9	Carabba	<u>C. 1999</u> (XVII) [2014]	Bilancio	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>S. 1266</u> (XVII) [2014]	Bilancio	Esame non iniziato (Commissione)

20	<u>Disposizioni in materia di statistiche e politiche di genere</u>	29/10/2013	9	Casadio	<u>S. 1165</u> (XVII) [2014]	Affari costituzionali	Esame non iniziato (Commissione)
21	<u>Disposizioni sui servizi integrati e di gestione degli immobili</u>	03/11/2014	9	Casadio	N.D. ⁵	N.D.	N.D.
22	<u>Riforma del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro</u>	21/02/2017	9	Treu	<u>S. 2778</u> (XVII) [2017]	Affari costituzionali	Esame non concluso (Commissione)
23	<u>Codice unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro</u>	27/03/2019	10	Treu	<u>C. 4409</u> (XVII) [2017]	Affari costituzionali	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>S. 1232</u> (XVIII) [2019]	Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale	Esame non concluso (Commissione)
					<u>C. 1857</u> (XVIII) [2019]	Lavoro pubblico e privato	Esame non iniziato (Commissione)

24	<u>Istituzione presso il CNEL del Comitato nazionale per la produttività</u>	27/03/2019	10	Treu	<u>S.1214</u> (XVIII) [2019]	Affari costituzionali	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>C.1858</u> (XVIII) [2019]	Attività produttive, commercio e turismo	Esame non iniziato (Commissione)
25	<u>Modifiche all' articolo 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al D. L.vo 11 aprile 2006, n.198, in materia di rapporto sulla situazione del personale</u>	30/05/2019	10	Fracassi	<u>C.1925</u> (XVIII) [2019]	Lavoro pubblico e privato	Approvato in testo unificato; <u>L.162/2021</u>
					<u>S.1353</u> (XVIII) [2019]	Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale	Esame non iniziato (Commissione)
26	<u>Modifiche all'art. 142 del R.d. 31 agosto 1933, n. 1592, recante "Approvazione del testo unico sulle leggi dell'istruzione superiore"</u>	30/05/2019	10	Simonazzi	<u>C.1924</u> (XVIII) [2019]	Cultura, scienza e istruzione	Approvato in testo unificato; <u>L.33/2022</u>
					<u>S.1352</u> (XVIII) [2019]	Istruzione pubblica, beni culturali	Assorbito da <u>S.2415</u> ; <u>L.33/2022</u>

27	<u>Modifiche alla legislazione vigente per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci</u>	17/07/2019	10	Treu	<u>C. 2086</u> (XVIII) [2019]	Trasporti, poste e telecomunica- zioni	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>S. 1486</u> (XVIII) [2019]	Lavori pubblici, comunicazioni	Esame non iniziato (Commissione)
28	<u>Delega al Governo per il riordino e la semplificazione della disciplina afferente il sistema della logistica delle merci</u>	17/07/2019	10	Treu	<u>C. 2087</u> (XVIII) [2019]	Trasporti, poste e telecomunica- zioni	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>S. 1484</u> (XVIII) [2019]	Lavori pubblici, comunicazioni	Esame non iniziato (Commissione)
29	<u>Modifiche all'articolo 1. del decreto legislativo 8 novembre 1990 n. 374, per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci</u>	17/07/2019	10	Treu	<u>C. 2088</u> (XVIII) [2019]	Lavoro pubblico e privato	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>S. 1485</u> (XVIII) [2019]	Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale	Esame non iniziato (Commissione)

30	<u>Modifiche alla legislazione vigente sulla pianificazione, l'attuazione ed il monitoraggio degli interventi in materia di sicurezza stradale.</u> <u>Costituzione della Consulta nazionale per la sicurezza stradale e per la mobilità sostenibile</u>	25/09/2019	10	Gualaccini <u>C.2144</u> (XVIII) [2019]	Trasporti, poste e telecomunicazioni	Esame non iniziato (Commissione)
				<u>S.1530</u> (XVIII) [2019]	Lavori pubblici, comunicazioni	Esame non iniziato (Commissione)
31	<u>Interventi di modifica al Codice della strada per il rafforzamento della effettività delle prescrizioni.</u> <u>Protezione degli utenti vulnerabili.</u> <u>Controllo diffuso. Semplificazione e contenimento della spesa</u>	25/09/2019	10	Gualaccini <u>C.2146</u> (XVIII) [2019]	Trasporti, poste e telecomunicazioni	Esame non iniziato (Commissione)
				<u>S.1527</u> (XVIII) [2019]	Lavori pubblici, comunicazioni	Esame non iniziato (Commissione)
32	<u>Modifiche al Codice della strada in materia di sicurezza del lavoro e per il sostegno al lavoro meccanizzato in agricoltura</u>	25/09/2019	10	Gualaccini <u>C.2145</u> (XVIII) [2019]	Trasporti, poste e telecomunicazioni	Esame non iniziato (Commissione)
				<u>S.1528</u> (XVIII) [2019]	Lavori pubblici, comunicazioni	Esame non iniziato (Commissione)

33	<u>Programma di formazione on line per la dirigenza pubblica</u>	25/09/2019	10	Foccillo	<u>C.2143</u> (XVIII) [2019]	Affari costituzionali	Esame non iniziato (Commissione)
34	<u>Modifiche alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, in materia di potenziamento della funzione consultiva del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro</u>	27/11/2019	10	Treu	<u>C.2290</u> (XVIII) [2019]	Affari costituzionali	Esame non iniziato (Commissione)
35	<u>Modifiche alla disciplina del Codice civile in materia di contratto di spedizione - Regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, Libro IV, Titolo III, Capo IX, Sezione III (articoli da 1737 a 1741, e articoli 1696 e 2761)</u>	29/01/2020	10	Marcucci	<u>C.2425</u> (XVIII) [2020]	Giustizia	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>S.1171</u> (XVIII) [2020]	Giustizia	Esame non iniziato (Commissione)

36	<u>Ratifica della Convenzione sulla sicurezza e la salute nell' agricoltura, n. 184, adottata il 21 giugno 2001 dalla Conferenza generale dell' Organizzazione Internazionale del Lavoro, convocata a Ginevra dal Consiglio di amministrazione dell' Ufficio internazionale del lavoro ed ivi riunitasi il 5 giugno 2001 per la sua ottantanovesima sessione</u>	27/05/2020	10	Treu	<u>C. 2666</u> (XVIII) [2020]	Affari esteri e comunitari	Esame non concluso (Commissione)
37	<u>Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata INPS</u>	28/07/2020	10	Stella	<u>C.2624</u> (XVIII) [2020]	/	Mancata assegnazione
38	<u>Modifica agli articoli 125 e 186 del d.l. n. 285/1992 (codice della strada) convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1993 n. 427 e successive modificazioni. Alcolock-dispositivo da installare sui veicoli in uso ai soggetti condannati per guida in stato di ebbrezza</u>	28/07/2020	10	Gualaccini	<u>C. 2623</u> (XVIII) [2020]	Trasporti, poste e telecomunicazioni	Esame non concluso (Commissione)
					<u>S.1908</u> (XVIII) [2020]	/	Mancata assegnazione
					<u>S.1907</u> (XVIII) [2020]	Lavori pubblici, comunicazioni	Esame non concluso (Commissione)

39	<u>Modifiche alla legge 30 dicembre 1986, n. 936</u>	26/05/2021	10	N.D.	<u>C. 3332</u> (XVIII) [2021]	Affari costituzionali	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>S. 2420</u> (XVIII) [2021]	Affari costituzionali	Esame non iniziato (Commissione)
40	<u>Norme per l' orientamento permanente e per l' accesso ai corsi dell' area sanitaria e bio-medica con specifico riferimento alle facoltà di medicina e chirurgia</u>	28/07/2021	10	Fracassi	<u>C. 3256</u> (XVIII) [2021]	Cultura, scienza e istruzione	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>S. 2366</u> (XVIII) [2021]	Istruzione pubblica, beni culturali; igiene e sanità (riunite)	Esame non iniziato (Commissione)
41	<u>Delega al Governo per l'integrazione e l'attuazione dello Statuto dei diritti del contribuente</u>	29/09/2021	10	Treu	<u>C. 3333</u> (XVIII) [2021]	Finanze	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>S. 2421</u> (XVIII) [2021]	Finanze e tesoro	Esame non iniziato (Commissione)

42	<u>Riforma dell' ordinamento della giustizia tributaria e del contenzioso tributario</u>	28/10/2021	10	Gallo	<u>C. 3352</u> (XVIII) [2021]	Giustizia	Esame non iniziato (Commissione)
					<u>S. 2467</u> (XVIII) [2021]	Giustizia; Finanze e tesoro (riunite)	Esame non concluso (Commissione)
43	<u>Criteri di riforma dell' accertamento fiscale</u>	27/04/2022	10	Treu	<u>C. 3651</u> (XVIII) [2022]	/	Mancata assegnazione
44	<u>Criteri di riforma della riscossione fiscale</u>	27/04/2022	10	Treu	<u>C. 3652</u> (XVIII) [2022]	/	Mancata assegnazione

T1.1 Note alla tabella

¹L'argomento non corrisponde necessariamente al titolo, che peraltro talora varia da CNEL a sede parlamentare, in considerazione del fatto che la nomenclatura impiegata dal Consiglio non risponde sempre alle esigenze di *drafting* delle Camere.

² Ripreso in [C. 280](#) (V) [1968], [C. 2091](#) (V) [1969] e in [C. 564](#) (VI) [1972].

³ Presentato un identico progetto d'iniziativa parlamentare, [C. 285](#) (XVI) [2008], assegnato alla Commissione Affari costituzionali con esito Esame non iniziato (Commissione).

⁴ Presentato un identico progetto d'iniziativa parlamentare, [S. 1286](#) (XVI) [2009], assegnato alla Commissione Affari costituzionali con esito Esame non iniziato (Commissione).

⁵ Presentato un identico progetto d'iniziativa parlamentare [C. 2475](#) (XVII) [2015], assegnato alle Commissioni riunite Ambiente, territorio e lavori pubblici; Attività produttive, commercio e turismo con esito Esame non concluso (Commissione).

T2. Tabella di normalizzazione delle Commissioni parlamentari

Commissioni Camera 1966	Commissioni Camera 1971	Commissioni Senato 1971	Commissioni Camera 1987	Commissioni Senato 1987	Commissioni Camera 1996	Commissioni Senato 2003	Commissioni Senato 2017	Denominazioni normalizzate
I - Affari costituzionali, Organizzazione dello Stato, Regioni, Disciplina generale del rapporto di pubblico impiego.	I - Affari costituzionali, Organizzazione dello Stato, Regioni, Disciplina generale del rapporto di pubblico impiego.	I - Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione.	I - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni.	I - Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione.	I - Affari costituzionali, Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione.	I - Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione.	I - Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione.	Affari costituzionali
II - Affari della Presidenza del Consiglio; Affari interni e di culto; Enti pubblici.	II - Affari della Presidenza del Consiglio; Affari interni e di culto; Enti pubblici.	III - Affari esteri; Emigrazione.	III - Affari esteri; Emigrazione.	III - Affari esteri; comunitari.	III - Affari esteri, emigrazione.	III - Affari esteri e comunitari	III - Affari esteri, emigrazione.	Affari esteri
IV - Giustizia.	IV - Giustizia.	II - Giustizia.	II - Giustizia.	II - Giustizia.	II - Giustizia.	II - Giustizia.	II - Giustizia.	Giustizia
V - Bilancio e Partecipazioni statali.	V - Bilancio e programmazione, Partecipazioni statali.	V - Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali.	V - Bilancio, tesoro e programmazione.	V - Programmazione economica, bilancio.	V - Bilancio, tesoro e programmazione.	V - Programmazione economica, bilancio.	V - Programmazione economica, bilancio.	Bilancio
VI - Finanze e tesoro.	VI - Finanze e tesoro.	VI - Finanze e tesoro.	VI - Finanze.	VI - Finanze e tesoro.	VI - Finanze.	VI - Finanze e tesoro.	VI - Finanze e tesoro.	Finanze
VII - Difesa.	VII - Difesa.	IV - Difesa.	IV - Difesa.	IV - Difesa.	IV - Difesa.	IV - Difesa.	IV - Difesa.	IV - Difesa.

VIII - Istruzione e belle arti.	VIII - Istruzione e belle arti.	VII - Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport.	VII - Cultura, scienza e istruzione.	VII - Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport.	VII - Cultura, scienza e istruzione.	VII - Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport.	VII - Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport.	VII - Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport.	VII - Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport.	VII - Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport.	Istruzione
IX - Lavori pubblici.	IX - Lavori pubblici.	VIII - Lavori pubblici, comunicazioni.	VIII - Lavori pubblici, comunicazioni.	VIII - Lavori pubblici, comunicazioni.	VIII - Lavori pubblici, comunicazioni.	VIII - Lavori pubblici, comunicazioni.	VIII - Lavori pubblici, comunicazioni.	VIII - Lavori pubblici, comunicazioni.	VIII - Lavori pubblici, comunicazioni.	VIII - Lavori pubblici, comunicazioni.	Territorio/ Lavori pubblici / Trasporti
X - Trasporti e aviazione civile, Marina mercantile, Poste e telecomunicazioni.	X - Trasporti e aviazione civile, Marina mercantile, Poste e telecomunicazioni.	VIII - Ambiente, territorio e lavori	XIII - Territorio, ambiente, beni ambientali.	VIII - Ambiente, territorio e lavori	XIII - Territorio, ambiente, beni ambientali.	VIII - Ambiente, territorio e lavori	XIII - Territorio, ambiente, beni ambientali.				
XI - Agricoltura e foreste.	XI - Agricoltura e foreste.	IX - Agricoltura.	XIII - Agricoltura.	IX - Agricoltura e produzione agroalimentare.	XIII - Agricoltura e produzione agroalimentare.	XIII - Agricoltura e produzione agroalimentare.	XIII - Agricoltura e produzione agroalimentare.	XIII - Agricoltura e produzione agroalimentare.	XIII - Agricoltura e produzione agroalimentare.	XIII - Agricoltura e produzione agroalimentare.	Agricoltura
XII - Industria e commercio, Artigianato, Commercio con l'estero.	XII - Industria e commercio, Artigianato, Commercio con l'estero.	X - Industria, commercio, turismo.	X - Attività produttive, commercio, turismo.	X - Industria, commercio, turismo.	X - Attività produttive, commercio, turismo.	X - Industria, commercio, turismo.	X - Attività produttive, commercio e turismo.	X - Industria, commercio, turismo.	X - Industria, commercio, turismo.	X - Industria, commercio, turismo.	Industria
XIII - Lavoro, Assistenza e Previdenza sociale, Cooperazione.	XIII - Lavoro, Assistenza e Previdenza sociale, Cooperazione.	XI - Lavoro, emigrazione, previdenza sociale.	XI - Lavoro pubblico e privato.	XI - Lavoro pubblico e privato.	XI - Lavoro pubblico e privato.	XI - Lavoro pubblico e privato.	XI - Lavoro pubblico e privato.	XI - Lavoro pubblico e privato.	XI - Lavoro pubblico e privato.	XI - Lavoro pubblico e privato.	Lavoro

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA DEL CNEL

XIV - Igiene e sanità pubblica.	XIV - Igiene e sanità pubblica.	XII - Igiene e sanità.	XII - Igiene e sanità.	XII - Igiene e sanità.	XII - Igiene e sanità.
			XIV - Politiche dell'Unione europea.	XIV - Politiche dell'Unione europea.	XIV - Politiche dell'Unione europea.
		XII - Affari sociali.		XII - Affari sociali.	

Le altre pubblicazioni dei “Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva”:

N. 1 | 2024 “L’archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro” (art. 17 comma 4, Legge n 936/186) prima edizione”.

N. 2 | 2024 “La banca dati sul mercato del lavoro. Articolo 17, comma 4, Legge n 936/186. Prima edizione”.

N. 3 | 2024 “Intelligenza Artificiale e Mercati del lavoro. Articolo 17, comma 4, Legge n 936/186. Prima edizione”.

N. 4 | 2024 “Malattie professionali e infortuni sul lavoro: i dati INAIL 2003 – 2023”.

N. 5 | 2024 “Intelligenza Artificiale e mercati del lavoro - Evidenze e prospettive dall’indagine conoscitiva della XI Commissione della Camera (lavoro pubblico e privato)”.

N. 6 | 2024 “Intelligenza Artificiale, processi produttivi, servizi pubblici - Prima rassegna ragionata della lettura sui modelli computazionali per l’intelligenza artificiale generativa”.

N. 7 | 2024 “L’impatto dell’Intelligenza Artificiale sul mercato del lavoro nella prospettiva di economic complexity”.

N. 8 | 2024 “La funzione dell’archivio dei contratti collettivi nel processo del lavoro - Problemi e prospettive”.

N. 9 | 2024 “Disabilità e diritto al lavoro - Luci ed ombre sulla relazione di monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alla legge 68 del 1999”.

N. 10 | 2024 “Non di solo lavoro vive l’uomo. Il contributo della contrattazione al corretto equilibrio tra persona, carichi di cura e lavoro. Una verifica sull’archivio CNEL dei contratti collettivi”.

N. 11 | 2024 “Contributo alla conoscenza della cosiddetta contrattazione sociale – Primo inquadramento delle fonti informative”.

N. 12 | 2024 “Contributo alla conoscenza della cosiddetta contrattazione sociale – Secondo inquadramento delle fonti informative”.

N. 13 | 2024 “Note per uno studio dell’orario di lavoro - Il contributo del CNEL nel periodo 1984-1999”.

N. 14 | 2024 “Le sinergie tra contrattazione sociale e contrattazione aziendale. Focus su salute in provincia di Vicenza”.

N. 15 | 2024 “Il contributo del CNEL allo studio della contrattazione collettiva nel settore pubblico”.

N. 16 | 2024 “Il diritto soggettivo alla formazione nel lavoro pubblico: una rassegna ragionata delle revisioni legali e contrattuali”.

N. 17 | 2024 “Il welfare contrattuale nelle Pubbliche Amministrazioni”.

N. 18 | 2024 “Note per uno studio delle retribuzioni e della dinamica retributiva. Il contributo del CNEL nel periodo 1982-1998”.

N. 19 | 2024 “Il lavoro pubblico tra innovazione tecnologica e partecipazione organizzativa: quadro normativo e disciplina contrattuale-collettiva in materia di lavoro a distanza”.

N. 20 | 2024 “Professionalità e classificazione del personale nel lavoro pubblico”.

N. 21 | 2024 “Appalti pubblici e contrattazione collettiva”.

N. 22 | 2024 “Le dinamiche retributive e contrattuali nel settore pubblico, nelle recenti rilevazioni di ARAN.”

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA DEL CNEL

N. 23 | 2025 "Parità di genere e contrattazione collettiva aziendale".

N. 24 | 2025 "Il lavoro notturno e il lavoro notturno delle donne all'interno della contrattazione collettiva italiana."

N. 25 | 2025 "Il *welfare* contrattuale nelle pubbliche amministrazioni."

N. 26 | 2025 "L'impatto dei cambiamenti climatici sull'organizzazione del lavoro e sulla produttività nel settore agricolo e nell'edilizia".

N. 27 | 2025 "L'archiviazione dei contratti collettivi di lavoro: una rassegna comparata".

N. 28 | 2025 "Transizione ecologica e contrattazione collettiva".

