



**Linee generali per l'indirizzo dell'azione
amministrativa del Presidente
per l'anno 2020**

Roma, 9 luglio 2020



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

IL PRESIDENTE

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936;

VISTO l'art. 70 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

VISTO il Regolamento per la gestione finanziaria del CNEL approvato dall'Assemblea del 14 luglio 1999, emanato con DPR 17 agosto 1999, n. 440, ed in particolare l'art. 17, comma 1;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL, (Gazzetta Ufficiale n.188 del 12-8-2019 e G.U. n.30 del 6-2-2020);

Visto l'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 a norma del quale l'organo di vertice dell'amministrazione emana annualmente la direttiva generale per l'azione amministrativa;

VISTO l'art. 15, comma 5, dello stesso decreto legislativo, secondo cui le competenze attribuite all'organo di governo sono intestate, per il CNEL, al suo Presidente;

VISTI gli articoli 16 e 70, comma 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

VISTA la delibera dell'Assemblea del 18 dicembre 2018 di approvazione del bilancio di previsione della gestione finanziaria del CNEL per l'anno 2020;

TENUTO CONTO che l'articolazione del bilancio di previsione della gestione finanziaria del CNEL per l'anno 2020 individua l'unico centro di responsabilità amministrativa nel Segretario generale, vertice dell'organizzazione amministrativa, e che il medesimo Segretario generale si avvale, per la complessiva gestione, della Direzione generale, ai sensi dell'art. 30, comma 1, lettera a) del citato Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL;

VISTO in particolare l'art.12 del richiamato Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL;

VISTA la nota di aggiornamento al Programma di attività del CNEL per il biennio 2019-2020 approvato nell'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTA la deliberazione n. 1/DEL, delle Sezioni riunite in sede deliberante della Corte dei conti che, con il richiamo della consolidata giurisprudenza costituzionale afferma che gli Organi di rilevanza costituzionale " *non sono inseriti nell'apparato costituzionale dello Stato-governo, quindi non fanno capo allo Stato-amministrazione bensì direttamente allo Stato-comunità (o allo Stato-ordinamento), in posizione costituzionale di separatezza rispetto alle Amministrazioni dello Stato di talché in sede di disciplina legislativa dei rispettivi assetti sono stati da sempre loro riconosciuti ampi margini di autorganizzazione sconosciuti al plesso ordinario della Pubblica Amministrazione. La loro diretta previsione in Costituzione sottintende il pregio costituzionale delle funzioni agli stessi affidate*".

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

RITENUTO di delegare al Segretario generale la definizione degli obiettivi strategici e degli obiettivi operativi per l'attuazione del programma di attività del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per il biennio 2019-2020,

ADOTTA

Le unite linee generali per l'indirizzo dell'azione amministrativa del CNEL nell'anno 2020 e

DELEGA

il Segretario generale alla definizione degli obiettivi strategici e degli obiettivi operativi da assegnare alla direzione generale del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Prof. Tiziano Treu

1. Premessa

Il presente atto di indirizzo avvia il ciclo generale della programmazione riferita al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) in recepimento dei fondamentali principi, non solo giuridici, che presiedono alla efficienza di ogni organizzazione pubblica o privata.

Nel definire le strategie e le priorità, da cui deriva la individuazione di obiettivi generali e da questi la successiva assegnazione di obiettivi specifici con l'indicazione delle attività, dei livelli attesi di *performance* ed in generale dei risultati dell'azione del CNEL, va tuttavia richiamato il posizionamento organico dell'istituzione nel quadro dell'Ordinamento generale.

Due recenti delibere della Corte dei conti¹ hanno riportato all'attenzione il tema dell'inquadramento sistematico degli *organi di rilievo costituzionale* e della pluralità di effetti giuridici che da tale qualificazione discendono.

Innanzitutto, gli organi di rilevanza costituzionale non sono inseriti nell'apparato amministrativo dello Stato-governo e non fanno capo allo Stato-amministrazione ma allo Stato-comunità, in posizione di separatezza rispetto alle amministrazioni statali.

In secondo luogo, agli organi di rilevanza costituzionale è riconosciuta l'autorganizzazione che resta esclusa per la pubblica amministrazione propriamente detta.

Infine, agli organi di rilevanza costituzionale, deve essere assicurata la distinzione dal Governo, titolare dell'indirizzo politico di maggioranza.

L'esclusione operata dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, degli organi ausiliari e di rilevanza costituzionale dall'ambito riferibile alle amministrazioni pubbliche trae origine dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Si richiama, in particolare, la sentenza n. 26/1965 che, in materia di assoggettabilità di atti amministrativi al controllo della Corte dei conti afferma che «il controllo della Corte dei conti investe gli atti non in quanto amministrativi in senso sostanziale, ma per la loro provenienza dal Governo o da altri organi della pubblica amministrazione», e dunque in quanto promanazione dal potere esecutivo o da altro plesso organico della P.A. (cui, peraltro, è estraneo il CNEL sulla scorta delle considerazioni svolte dalla stessa Corte dei conti come argomentato nelle citate deliberazioni rese a Sezioni riunite).

Pare altresì opportuno il richiamo della sentenza della Corte costituzionale

¹Deliberazione 15 febbraio 2018, n. 1/2018/cons; Deliberazione 26 febbraio 2019, n. 2/SSRRCO/QMIG/19.

n. 29/1987 laddove afferma che «Gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» che implica l'inefficacia di atti di contenuto impeditivo in grado di pregiudicare l'esercizio delle rilevanti funzioni assegnate all'Organo dalla Costituzione e dalle leggi attuative.

Ai sensi dell'art. 99 della Costituzione, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) è organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge e ha potere di iniziativa legislativa, unitamente alla facoltà di contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale nel rispetto dei principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge. La Legge 30 dicembre 1986, n. 936, in attuazione del disposto costituzionale, precisa l'ambito di azione dell'Organo e gli fornisce i necessari strumenti di azione. L'ambito delle materie su cui insiste l'attività del CNEL è disciplinato dagli artt. 10 e ss.

Nel perimetro delimitato e a seguito dell'emergenza sanitaria in corso, sono stati necessari modifiche ai regolamentari, alle modalità di lavoro, alle attrezzature tecnologiche e ai programmi formativi indirizzati alla struttura Consiliare e amministrativa. La crisi globale che ha colpito il nostro Paese ha messo in difficoltà molte delle istituzioni fondamentali dell'economia e del lavoro, a cominciare dalla sanità pubblica ma in generale tutto il sistema di welfare e di protezione dei cittadini e dei lavoratori. Il CNEL, sin dalle prime ore dell'emergenza legata alla diffusione del Covid-19, ha garantito la prosecuzione delle attività assicurando il proprio sostegno al Governo e al Parlamento secondo quanto previsto dall'art. 99 della Costituzione.

È dunque nel contesto come sopra brevemente delineato che deve essere avviato e sviluppato il ciclo di programmazione del CNEL, strumentale al pieno ed efficace esercizio delle proprie funzioni.

2. Il consuntivo delle attività del CNEL nell'anno 2019

Il CNEL, nell'ultima Assemblea dell'anno 2019, tenuta il 18 dicembre, ha deliberato nella forma di "ordine del giorno"², il consuntivo dell'attività svolta.

Si tratta di un passaggio importante che non può che essere alla base della programmazione 2020 posto che il principio di programmazione/accountability ha costituito nelle intenzioni della nuova governance del CNEL l'elemento fondante di ogni azione sia sul piano organizzativo che funzionale o istituzionale.

² Ordine del giorno 18 dicembre 2019, n. 82.

Già il programma delle attività 2018, pur conservando la natura di atto strategico teso alla individuazione delle finalità istituzionali dell'Organo, individuò anche obiettivi di riorganizzazione, nella consapevolezza che il ripristino della sua piena operatività dovesse necessariamente muovere da precisi interventi sul funzionamento degli Organi, sull'Organizzazione e sulle Procedure, realizzando così le premesse per il superamento delle criticità più gravi, superamento che di fatto si è realizzato nel corso del successivo 2019.

Questa strategia è stata attuata gradualmente intervenendo dapprima con provvedimenti temporanei ed urgenti (adottati perlopiù con determinazioni del Segretario generale) in grado di garantire i servizi di base (comunicazione e informazione quotidiana e specifica, sistema informativo e sito istituzionale, riordino e dematerializzazione degli archivi, recupero della fruibilità della cospicua documentazione CNEL, formalizzazione e classificazione dei documenti e delle procedure per la loro adozione, ricognizione delle norme regolamentari e adozione di misure suppletive nelle more del completamento degli iter esterni di approvazione, formazione degli organi istruttori e assistenza agli stessi, costituzione dei gruppi di lavoro operativi, etc.) e successivamente aggredendo le criticità più rilevanti in sede di direttiva annuale.

Il buon esito delle azioni intraprese e della metodologia adottata inducono a perseverare nel delineato percorso nella direzione della piena operatività del CNEL con riferimento a tutte le sue funzioni.

3. Il processo di "autoriforma"

L'approvazione di un testo unico e coordinato dei regolamenti del CNEL³ è frutto di un intenso lavoro di selezione e confronto degli istituti giuridici con il rinnovato quadro normativo primario rispetto al quale ha ricostruito un coerente quadro di compatibilità teso a garantire certezza all'azione dei suoi organi.

Si è trattato di una semplificazione delle procedure esistenti, della integrazione di nuove procedure per il supporto dell'attività istruttoria, dell'abrogazione di norme regolamentari incompatibili con la più recente normativa, seguita da una ridefinizione degli assetti organizzativi anche al livello dirigenziale generale con la ridefinizione di un ruolo del Segretario generale maggiormente aderente alle necessità dell'Organo e l'avvio di una

³ Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019, G.U. Serie generale 12/8/2019, n. 188.

contrattazione integrativa che ha pianificato e condotto alla riqualificazione del personale.

L'insieme di questi interventi ha restituito un apparato complessivamente più adeguato che è stato in grado nel 2019 di maturare e portare a regime risultati durevoli e di candidarsi ad obiettivi sempre più sfidanti⁴. Il tutto è stato condotto con risorse umane e finanziarie invariate⁵.

Ma lungi dal considerare compiuto il riordino normativo descritto, va al contrario affermato il carattere recettivo e dinamico dello strumento regolamentare il cui scopo è quello di guidare lo sviluppo dell'azione del CNEL.

Al riguardo il Regolamento del CNEL dovrà consentire il più corretto ed efficace esercizio delle attività programmate per il 2020 dalla *Nota di aggiornamento al Programma 2019-2020*, deliberata dall'Assemblea 18 dicembre 2019, con particolare riferimento al potenziamento dell'attività consultiva del CNEL nei confronti degli Organi costituzionali e la piena attuazione degli articoli 10 e 10-bis della legge n. 936/1986.

4. Nuovo quadro di riferimento

La pandemia ha colpito con durezza inaudita il sistema Paese e ha posto problemi che devono trovare una rapida soluzione. Il CNEL è un osservatorio privilegiato e, in questa grave crisi per il Paese, non può esimersi dal fare proprie valutazioni a beneficio della collettività. Un'analisi dei nodi critici da sciogliere è fondamentale per costruire proposte mirate alla ripresa del Paese.

Per la prima volta uno *shock* di portata globale si è verificato in un contesto macroeconomico fortemente interconnesso e interdipendente. Trattandosi di una causa esogena che ha colpito in modo simmetrico a livello mondiale, rallentando o azzerando la produzione globale e bloccando scambi e spostamenti, gli analisti prevedono tutti, con opinione condivisa, effetti pesanti, su scala internazionale, su crescita e su occupazione, nell'orizzonte 2020/2021.

⁴ Il servizio di comunicazione del CNEL ha potuto dimostrare in modo oggettivo il margine di miglioramento del posizionamento del CNEL presso i suoi stakeholder innanzitutto e presso l'opinione pubblica in generale v. Rapporto all'UDP 14 gennaio 2020.

⁵ Dal 2010 il bilancio del CNEL è andato riducendosi con tagli a regime di oltre 11 milioni di euro (-61,4%) con un risparmio cumulato per il bilancio dello Stato nell'ultimo quinquennio, di oltre 50 milioni di euro. Altrettanto è a dirsi con riferimento alle risorse umane, sostanzialmente dimezzate rispetto al 2015 con innegabile incremento della produttività individuale.

È dunque evidente che l'uscita dalla crisi sarà determinata non soltanto dalla capacità di gestire adeguatamente sul piano sociosanitario e amministrativo l'epidemia, quanto dalle politiche macroeconomiche che ogni Stato sceglierà di adottare.

L'intervento dello Stato deve assolutamente evitare che l'emergenza sanitaria determini una contrazione permanente della capacità produttiva e si rifletta nel crollo dell'occupazione e nella una crisi sociale.

Il CNEL, nel quadro delle proprie prerogative costituzionali, è tenuto a rafforzare ulteriormente la fase di confronto con le parti sociali: da un lato, sulla verifica dell'efficacia delle misure a supporto della crisi economica e sociale, dall'altro, sulla costruzione di proposte per il rilancio del Paese.

È necessario costruire un 'progetto Paese' che proietti l'Italia verso il nuovo scenario socio-economico-politico che si sta delineando, che sarà diverso da quello che abbiamo conosciuto fino a prima della pandemia. L'Assemblea del CNEL fornirà al Parlamento e al Governo il sostegno in termini di proposte e idee per la ripresa, ragionando sui nodi critici del Paese, disegnando il modello di sviluppo e ripensando al valore dei servizi pubblici essenziali.

5. Linee generali di indirizzo del Presidente per il 2020

Nel quadro di riferimento delineato il Presidente individua le linee generali per l'indirizzo dell'azione amministrativa per l'anno 2020.

Le attività del Consiglio per il 2020, al fine di realizzare il *Programma di attività per il biennio 2019-2020*, integrato con le attività previste dalla *Nota di aggiornamento al Programma 2019-2020*, saranno prioritariamente orientate a:

- a) fornire indicazioni al Parlamento e al Governo sui temi economici e sociali, con particolare riferimento agli stress-test sui settori maggiormente colpiti dagli effetti del Covid-19;
- b) costruire proposte sui tre assi prioritari: *i)* un disegno di una politica industriale del Paese in grado di gestire le grandi transizioni che ci aspettano nel contesto europeo; *ii)* una proposta di revisione del sistema fiscale e del welfare per combattere le diseguaglianze; *iii)* una proposta di intervento strutturale di semplificazione delle regole e delle procedure amministrative necessarie per lo sviluppo del Paese;

- c) approfondire e costruire proposte di in tema di *smart working* e riforma degli ammortizzatori sociali anche in ragione di quanto emerso nella fase di emergenza sanitaria;
- d) supportare alle procedure istruttorie preordinate alla formazione degli atti da sottoporre alla approvazione dell'Assemblea;
- e) proseguire le attività di consultazioni pubbliche sui temi individuati dall'Assemblea;
- f) potenziare l'iniziativa legislativa;
- g) promuovere iniziative in collaborazione con i Consigli economici e sociali europei;
- h) attivare ogni forma organizzativa finalizzata a tutelare la sicurezza e la tutela della salute dei lavoratori e dei Consiglieri, garantendo un livello più elevato negli standard di sicurezza in ragione del contenimento della diffusione del Covid-19;
- i) adeguare la dotazione strumentale, i luoghi e le modalità di lavoro alle nuove necessità indotte dall'emergenza sanitaria, garantendo la prosecuzione delle attività del Consiglio anche in modalità a distanza;
- j) attivare interventi di formazione indirizzati a Dipendenti e Consiglieri, finalizzati all'utilizzo delle nuove tecnologie e ripensare le modalità di organizzazione del lavoro, a fronte delle nuove tecnologie disponibili;
- k) dare corso alla riorganizzazione degli Uffici, valorizzando le nuove figure, dirigenziali e non, acquisite attraverso i bandi di mobilità del mese di marzo.

