



Rosario Strabone*

Il CNEL e la nuova fase di rilancio dell'attività consultiva: è ancora importante riflettere sul suo ruolo? **

SOMMARIO *I parte* 1. Introduzione - 2. Il CNEL e il dibattito in Assemblea costituente - 3. La legge istitutiva del CNEL, la riforma del 1986 e il periodo di sostanziale declino - 3.1. Qualche riflessione sulla legge istitutiva- 3.2 La legge 936 del 1986. *II Parte* 4. La X consiliatura e la riforma regolamentare del 2018: un “nuovo” inizio - 5. L'attività consultiva del CNEL e l'importanza dei pareri sugli atti dell'UE: quale contributo? - 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

L'approvazione da parte del CNEL di importanti documenti ufficiali¹ su tematiche di rilievo europeo, tra cui, solo per fare un esempio, l'approvazione del documento di osservazioni e proposte per la riforma del Patto di Stabilità e Crescita (PSC)² sono la dimostrazione materiale, a volte inespresa, dell'attenzione che il Consiglio dell'Economia e del Lavoro rivolge costantemente verso rilevanti materie europee e che rappresentano, in questa sede, motivo per riflettere, da un lato, sull'importanza della copiosa attività consultiva svolta dal CNEL e, dall'altro, per ragionare sull'importante potenziale che riveste nella nostra forma di governo parlamentare l'articolo 99 della Costituzione, che è stato oggetto di un vivace dibattito in Assemblea costituente.

Questo contributo si pone l'obiettivo principale di offrire uno spunto di riflessione sulla missione istituzionale del CNEL, svolta attraverso un'intensa attività di monitoraggio sui più importanti atti europei, che confluisce nell'approvazione di proposte, osservazioni e pareri rivolti

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, *curriculum* di Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Il CNEL approva periodicamente documenti sotto forma di pareri, osservazioni e proposte.

² Il documento si trova disponibile all'interno del sito istituzionale del CNEL, <https://www.cnel.it/Documenti/Pareri>.

al Parlamento e Governo. Per riflettere su queste coordinate sarà utile qualche considerazione preliminare sul suo ruolo costituzionale, da più parti sottovalutato.

A più di sessant'anni dal suo primo insediamento, il CNEL ha accompagnato, con la sua partecipazione attiva, le principali vicende istituzionali, politiche e sociali della nostra Repubblica. Ecco perché in questa sede si vuole porre specifica attenzione all'importanza della sua (rinnovata) *mission* per trarne motivo di riflessione scientifica per il futuro prossimo e – perché no? – provare a fornire qualche soluzione che possa contribuire a rilanciare la sua attività, in un'ottica di potenziamento delle sue attività.

Il CNEL voluto all'unanimità dai padri costituenti, come si vedrà dettagliatamente nel corso dell'analisi, è stato, com'è noto, oggetto di numerose severe critiche da parte dei mass-media e più in generale dell'opinione pubblica, che ne hanno messo in dubbio l'utilità.

Tali critiche hanno raggiunto il culmine nel corso della XVII Legislatura, quando il disegno di legge costituzionale n. 1429 (*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*) ne prevedeva espressamente l'abolizione.³

Tuttavia, proprio a partire dalla bocciatura popolare del Referendum del dicembre 2016, il CNEL è stato protagonista di un'importante fase di rilancio, culminata nel 2018 con l'approvazione dei nuovi regolamenti⁴. I medesimi regolamenti si inseriscono nella logica di un maggiore potenziamento delle attività del CNEL, dopo una fase di sostanziale crisi, contribuendo da un lato a «restituire piena coerenza del complesso delle norme organizzative e procedurali interni rispetto al paradigma normativo di rango primario»⁵ e, dall'altro, a semplificare la sua azione con l'obiettivo di «recuperare margini di efficienza e rimuovere ostacoli procedurali limitativi della efficacia, economicità e speditezza dell'azione del CNEL»⁶.

A partire dalla fase di rilancio, iniziata già a partire dalla X consiliatura sotto la presidenza Treu, ci si interroga sullo spazio che il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro occupa nell'ambito delle istituzioni e come la sua azione possa risultare rilevante per la vita democratica del Paese, grazie anche ai riflessi derivanti dal processo di integrazione europea.

Per tali motivi l'analisi si concentrerà, *in primis*, sull'importante ruolo dell'attività consultiva del CNEL, ritenuta imprescindibile per comprendere le attuali dinamiche istituzionali; ci si soffermerà, lungo questa direzione, sul suo contributo come espressione di una società organizzata, dove parti sociali, organizzazioni civili ed esperti del mondo accademico possono esprimere il loro essenziale contributo per la democraticità delle scelte pubbliche che rientrano nelle materie di interesse del Consiglio.

Nel corso della trattazione si darà conto del dibattito in merito alla legge istitutiva, approvata solo nel 1956 dopo anni di inerzia e timori sull'opportunità politica del CNEL, dando conto della

³ In merito alla riforma “Renzi-Boschi” si veda soprattutto S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

⁴ I nuovi regolamenti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sono costituiti dal Regolamento degli Organi del CNEL, approvato dall'Assemblea del 12 luglio 2018, e dal Regolamento di organizzazione del CNEL, approvato dall'Assemblea del 13 settembre 2018. I nuovi Regolamenti sono disponibili sul sito ufficiale del CNEL.

⁵ Relazione illustrativa sul regolamento degli organi del CNEL, in *I nuovi regolamenti del Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro*, P. PELUFFO e P. MICHETTI (a cura di), 8 e ss.

⁶ *Ibidem*, 9.

riforma del 1986, che vide come relatore il Presidente Mattarella, che cercò di ridare smalto al suo ruolo, riprendendo le indicazioni della Costituente e attribuendo al CNEL «la funzione fondamentale di operare come struttura di razionalizzazione dei rapporti fra le forze sociali e il potere politico e come luogo di confronto e incontro sui grandi temi economici e sociali del Paese, un luogo istituzionalmente garantito e arricchito dalla presenza delle maggiori organizzazioni rappresentative della società civile e da esperti scelti per la loro competenza»⁷.

Successivamente, dopo avere esaminato dal punto di vista giuridico i principali filoni dottrinali sulla qualificazione dei pareri resi in senso al CNEL, nel corso della seconda parte del saggio cercheremo di esaminare le principali novità che, a partire dal 2018, hanno coinvolto il Consiglio e provato a rilanciarlo in chiave euro-unitaria.

2. Il CNEL e il dibattito in Assemblea costituente

Il dibattito sull'istituzione di un Consiglio nazionale del lavoro animò i lavori dell'Assemblea costituente, che vide la rappresentanza degli interessi sociali fortemente in crisi.⁸ L'affermazione dei partiti di massa e l'introduzione del suffragio universale avevano già agli inizi del '900 posto il problema di ripensare il tema della rappresentanza sociale⁹ e degli interessi delle classi sociali in termini diversi rispetto all'epoca liberale¹⁰, connotato, come noto, da una certa ritrosia nei confronti delle formazioni intermedie¹¹. Dopo la fine della Seconda guerra mondiale e del regime fascista, nell'immaginario collettivo e nell'opinione pubblica era molto forte il sentimento di ostilità e di avversione che si nutriva nei confronti del recente passato, motivo per cui fallì sul nascere, in seno all'Assemblea costituente, l'idea del corporativismo¹², che sebbene avesse origini ben più lontane rappresentava uno dei tratti salienti del regime fascista.

⁷ Intervento del Presidente del CNEL Prof. Tiziano Treu, in QUADERNI del CNEL IL LUOGO COSTITUZIONALE DELLA PARTECIPAZIONE 60° Anniversario dell'Istituzione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Atti della Seduta solenne dell'Assemblea Roma, 12 marzo 2019, 12.

⁸ Per una ricostruzione storica del Cnel si veda S. MURA (a cura di), *Per una storia del CNEL. Antologia di documenti (1946-2018)*, Il Mulino, 2019.

⁹ Sui temi della rappresentanza si veda F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006. Più risalente e sempre legato ai temi della rappresentanza vedi F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio: nuovi saggi sulle votazioni*, Roma, Bulzoni, 1990. Si veda anche A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, Franco Angeli, 1996; D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, La terza, Roma, 1996. F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato: i giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Editori La Terza, 2004. Si veda anche M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017. Appare interessante sotto anche il lavoro condotto da M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La trasformazione dell'istituto parlamentare: da luogo del compresso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro, atti del Seminario annuale dell'Associazione del "Gruppo di Pisa", Vercelli, 25 novembre 2016*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017. Con riferimento al pensiero di Vincenzo Zangara si veda F. LANCHESTER, *La rappresentanza nello Stato di massa tra partiti e plebiscito: il percorso di Vincenzo Zangara*, in *Nomos-Leattualitànel diritto*, 3/2018.

¹⁰ LEIBHOLZ, *La rappresentanza nella democrazia*, 1973, trad.it., Milano, 1989.

¹¹ U. RESCIGNO, *I sindacati nello Stato moderno*, Torino, 1965, 98.

¹² Sul Corporativismo si veda S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Rivista di diritto pubblico*, I, 1910, disponibile in A.E. CAMMARATA (a cura di), *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1969, 23 e ss; S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, II Parte, Bologna; I. STOLZI, *L'ordine corporativo*, Milano, Giuffrè, 2007; C. GIORGI, I. PAVAN, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021.

Dopo la soppressione del Consiglio superiore del Lavoro, il regime fascista, infatti, istituì il Consiglio nazionale delle corporazioni e il Comitato corporativo centrale¹³.

Tuttavia, una corrente minoritaria della Democrazia cristiana avanzò, con un esiguo seguito, l'idea di rivitalizzare una concezione pluralista del fenomeno corporativista cattolico¹⁴; emblematiche, in questa direzione, furono le diverse prese di posizione, nel corso degli anni 40', di Alcide De Gasperi, ex sostenitore del corporativismo di Giuseppe Toniolo, a dimostrazione della sua insostenibilità e inattualità per via della forte associazione tra fascismo, regime autoritario e corporativismo¹⁵.

La posizione delle sinistre fu molto netta nell'affrontare la questione dell'istituzione all'interno della Carta fondamentale delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi sociali: da un lato il corporativismo rappresentava una palese minaccia per la rappresentanza politica, dall'altro, il Partito Comunista Italiano (PCI), lungo la scia dei modelli di matrice ottocentesca, era in prima linea nell'affermare l'importanza della centralità del Parlamento nella nascente forma di governo monista, in grado di esprimere al meglio la rappresentatività del popolo e paradigma concreto della sovranità popolare¹⁶. Utile ricordare che una minoranza delle sinistre rappresentata prevalentemente dai sindacalisti mostrò, seppure timidamente, una qualche apertura nei confronti del Consiglio superiore del lavoro (CSL) predisponendo, senza nessun esito concreto, nel 1946, una bozza di provvedimento in merito all'istituzione di un CSL¹⁷. In questo contesto, dunque, si palesava nei confronti dell'idea del corporativismo come «antimodello»¹⁸ da evitare a favore di meccanismi in grado di definire la nascita dello Stato pluralista nell'ambito di una forma di Stato democratico-sociale.

Le sottocommissioni dell'Assemblea costituente impegnate ad occuparsi della stesura dell'art. 99 della Costituzione furono la Seconda, sull'ordinamento dello Stato, e la Terza dedicata alle tematiche economico-sociali, le quali affrontarono da vicino il problema della rappresentanza degli interessi. Un importante contributo pervenne da Costantino Mortati, che in Seconda

¹³ L. CAPPUCCIO, art. 99., in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Utet giuridica, 2006, 1927 ss.

¹⁴ Sulle differenze e rapporti tra i due tipi di corporativismo vedi P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni del dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 1977; M. PASETTI, «Dopo l'onda corporativa»: riflessi, rimozioni e retaggi nell'Europa postbellica, in «Studi storici», 2018, n.4; M. CAU, *Tra discontinuità e sopravvivenze. I retaggi del corporativismo nella cultura costituente*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2018, n.1.

¹⁵ G. TONIOLO, *Democrazia cristiana. Concetti e indirizzi*, prefazione di A. De Gasperi, Città del Vaticano, Comitato opera Pia di G. Toniolo, 1949.

¹⁶ Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, Il Mulino, 1998. Utile rammentare in questa sede che la spinta verso la realizzazione di una democrazia all'indomani della parentesi fascista, sconta il problema, per niente risolto, della crisi della sovranità statale. Come ebbe modo di spiegare pregevolmente R. RUFFOLI, «lo Stato contemporaneo era caratterizzato dalla frammentazione in una serie di istanze particolaristiche, prive di un "centro". Tale perdita del centro rappresentava uno dei caratteri principali del diritto pubblico. L'idea di sovranità, dunque, non poteva prescindere da c.d. centro perduto, «condizione storicamente data di una forza reale capace di imporsi incondizionatamente». Cfr. R. RUFFOLI, *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, in *Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1990.

¹⁷ La bozza di provvedimento venne predisposta da ex segretario generale della Confederazione generale del lavoro, Ludovico D'Aragona, senza nessun sostegno anche perché all'interno della bozza era prevista l'istituzione di un arbitrato obbligatorio, togliendo in questo modo ampi margini di azione nei confronti dei sindacati sui poteri di mediazione. Cfr. F.M. BISCIONE, *D'Aragona, Ludovico*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1986, vol. XXXII, *ad vocem*.

¹⁸ Per un approfondimento sul concetto di antimodello, si veda F. LANCHESTER, *Nascita di una Costituzione. il dibattito costituzionalistico alle origini della Repubblica di Weimar*, Giuffrè, Milano, 1984.

sottocommissione il 3 settembre 1946¹⁹ presentò un ambizioso progetto. L'autorevole costituzionalista cattolico, esaminando il tema della seconda Camera nella forma di governo, sottolineò come alla base della formazione di una Camera alta vi fosse anche l'esigenza di integrare la rappresentanza: ad una prima Camera, espressione della volontà diretta del popolo, si sarebbe dovuto affiancare un Senato, espressione delle categorie economiche, che meglio avrebbe rappresentato gli interessi dei lavoratori²⁰. Una Camera, come si legge dagli Atti dell'Assemblea costituente, che sarebbe stata «capace di decisioni politiche, cioè di manifestazioni di volontà e non di pure espressioni di pareri o manifestazioni di desideri»²¹. Si trattava di un disegno costituzionale complesso che non convinse molto, al punto che in seno alla Seconda sottocommissione la sua proposta finì per non trovare largo consenso. Da sottolineare che per lo stesso Mortati si trattava di un'idea di non facile realizzazione, in quanto si sarebbe dovuto dividere il corpo elettorale in categorie professionali e la rappresentanza regionale del Senato avrebbe dovuto fondersi con la rappresentanza degli interessi economici: operazione che, in definitiva, non convinse né le associazioni di categoria né gli esponenti della Democrazia cristiana, i quali fecero «insabbiare» la proposta mortatiana²². In altre parole, l'idea di fondo era quella di integrare il circuito della rappresentanza politico-territoriale con quella degli interessi economici, partendo dal presupposto per cui «una massa elettorale numericamente ingente e qualitativamente differenziata non può diventare consapevolmente attiva nella fase politica se non in quanto non riesca ad ordinarsi, cioè a presentarsi raccolta in entità più o meno saldamente organizzate secondo i vari interessi politico-sociali degli appartenenti»²³.

Tuttavia, si impose a gran voce la visione liberale nell'elaborazione del testo dell'art. 99 della Carta fondamentale e, *in specie*, il carattere compromissorio dovuto in larga misura all'esperienza del ventennio fascista, che fece sorgere fondati timori sulla possibile istituzione di una seconda Camera che non fosse esclusivamente politica e, quindi, espressione della volontà popolare per il tramite dei partiti politici.

Esclusa, in via definitiva, la possibile introduzione nel Testo costituzionale di una Camera rappresentativa delle categorie economiche, su iniziativa di Fanfani si pose la questione dell'istituzione (ed in quali forme) di un organo con funzioni di controllo sociale sull'attività

¹⁹ Seduta del 3 settembre 1946, in A.C., VII, 895 ss.

²⁰ Per un approfondimento sulle seconde Camere economiche e i Consigli economici delle democrazie contemporanee vedi DUVERGER, *I sistemi politici*, 1955, trad.it, Bari, 1978.

²¹ Atti Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione. seconda sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946. La bibliografia su Mortati in Assemblea costituente è vasta, si veda soprattutto M. VOLPI, *Mortati costituente e teorico delle forme di governo e alcuni momenti dell'esperienza costituzionale svizzera*, in (a cura di) M. GALIZIA, *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007; G. AMATO, *Costantino Mortati e la Costituzione italiana. Dalla Costituente all'aspettativa mai appagata dell'attuazione costituzionale* e U. DE SIERVO, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di F. LANCHESTER, Napoli, ESI, 1989; F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in *Scelta della Costituzione e cultura giuridica*, II, U. DE SIERVO (a cura di), Bologna, Il Mulino, 1980. Un recente volume analizza da vicino il pensiero di Mortati sul potere costituente, vedi. (a cura di) M. GOLDONI, *Costantino Mortati. la teoria del potere costituente*, Quodlibet Ius, 2020. Volendo, si permesso il rimando a R. STRABONE, *Recensione a Costantino Mortati, La teoria del potere costituente*, (a cura di) Marco Goldoni, Quodlibet Ius, Macerata, 2020, pp. 1-160, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

²² Per un maggiore approfondimento si rinvia a *Il Senato nelle discussioni dell'Assemblea costituente (1946-1947)*, disponibile su http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/296_30052016a2.pdf; si veda anche S. MURA, *op.cit.*, 69 e ss.

²³ Cfr. C. MORTATI, *Il Potere legislativo*, in *Studium*, luglio-agosto 1947, n. 87, 242 e ss.

economica²⁴. Il testo²⁵, sostenuto da Mortati (principale protagonista della discussione), venne discusso il 28 gennaio 1947 in seno alla Seconda sottocommissione e prevedeva l'istituzione di un Consiglio economico nazionale (Cen) con ampi poteri, tra cui: 1) elaborazione di pareri, su richiesta dei due rami del Parlamento, di disegni e/o proposte di legge; 2) predisposizione di disegni di legge sia di propria iniziativa sia di impulso del Parlamento e del Governo; 3) elaborazione, sotto richiesta del Parlamento e per un tempo limitato, di c.d. regolamenti esecutivi su singoli atti legislativi, da sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei Ministri; 4) potere di compiere inchieste; 5) audizione obbligatoria dei pareri per i progetti legislativi disciplinanti l'attività produttiva del paese²⁶; 6) ratifica dei contratti collettivi del lavoro.

Si trattava, dunque, a prima vista, di un ampio ventaglio di poteri di cui avrebbe potuto disporre il nascente Consiglio, ideato quale organo di consulenza che, in aggiunta, avrebbe anche potuto vantare il privilegio di essere organo arbitrale nelle controversie aventi carattere economico, previa richiesta delle parti interessate.

La proposta risultava essere apprezzabile da diversi punti di vista; *in primis* non alterava l'equilibrio della forma di governo parlamentare e, in secondo luogo, non ridimensionava il ruolo del Parlamento, essendo l'obbligo del parere consultivo previsto solo nel caso di legislazione su materie riguardanti l'attività produttiva del paese, in cui la «voce» di un organo di democrazia sociale avrebbe potuto rafforzare la legittimazione di quanto deciso all'interno delle aule parlamentari.

Eppure, la proposta venne vista con una certa diffidenza in Assemblea costituente, in quanto si alzarono i timori di quanti – soprattutto da parte delle sinistre – intravedevano nella proposta un cambiamento del procedimento per la formazione delle leggi. A detta di Renzo Laconi, esponente del Partito comunista italiano, era inammissibile in quanto contrastante con la c.d. «sacralità» dell'esclusività del Parlamento a disporre del potere legislativo.²⁷

Al termine dei lavori, la Seconda sottocommissione decise, sotto le critiche mosse al secondo testo di Mortati da parte delle sinistre e della destra liberale, di ridimensionare la virtuosa proposta del cattolico costituzionalista. Si arrivò, dunque, ad un Consiglio ridimensionato rispetto all'originaria proposta, senza la capacità di esercitare iniziativa legislativa e senza la possibilità di introdurre l'arbitrato nelle controversie di lavoro, ma esclusivamente con funzioni consultive nei confronti di Governo e Parlamento e prevedendo il rimando alla legge ordinaria per ulteriori prerogative che avrebbe potuto esercitare.²⁸

Il testo definitivo venne approvato in aula in una unica seduta il 25 ottobre 1947 su proposta di Edoardo Clerici (esponente della DC) e sostenuto da Ruini (che sarebbe diventato il primo Presidente del CNEL). Il Testo costituzionale in definitiva approvato prevede la possibilità di

²⁴ III Sottocommissione, sedute del 15 e 16 ottobre 1946, in A.C., VIII, 2271 ss. Per un approfondimento sui lavori dell'Assemblea costituente in materia di rapporti economici, si veda BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996, 65 e ss.

²⁵ Assemblea costituente, seduta del 28 gennaio 1947, in A.C., VII, 1720 ss.

²⁶ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione. seconda sottocommissione, seduta del 28 gennaio 1947, proposta di articoli di Costantino Mortati, 1719-1720.

²⁷ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione. seconda sottocommissione, seduta del 28 gennaio 1947, intervento di Laconi, 1721.

²⁸ *Ibidem*.

esercitare l'iniziativa legislativa e di contribuire alla legislazione economica e sociale. Si trattò di un organo definito “*ibrido*”²⁹ per la scelta attuata in merito alla sua composizione: ai rappresentanti delle categorie economiche si aggiunsero un numero di esperti (proveniente in varia misura dal mondo dell'accademia), così da avere un organo a rilevanza costituzionale in grado di esprimere, da un lato, la sua anima corporativa e, dall'altro, la sua anima squisitamente tecnica. Si trattò di un organo definito da autorevole dottrina³⁰ «assolutamente inedito», avendo la possibilità di essere allo stesso tempo organo consultivo e organo legislativo in alcune materie, che avrebbe avuto, nella visione dei padri costituenti, la possibilità di dare un impulso concreto e autorevole alla formazione dell'indirizzo politico nei settori dell'economia e del lavoro.³¹

Quello che in questa sede è opportuno chiedersi è se il disegno encomiabile tracciato dai Costituenti ebbe mai modo di attuarsi materialmente, avendo lasciato i tre commi del testo dell'art. 99 ampi margini di definizione della posizione costituzionale dell'organo consultivo qui in esame. D'altra parte, l'unica attribuzione che il Costituente delineò in modo autonomo fu l'iniziativa legislativa, integrando così il parametro dell'art. 71 della Costituzione.³² In coerenza con l'assetto aperto e fluido della Costituzione economica, il rinvio alla legge qualificò il CNEL quale organo “*servente*” rispetto al Parlamento e al Governo.

La necessità, dunque, era quella di fare del CNEL l'istituzione cardine della rappresentanza degli interessi³³, in grado di organizzare le esigenze frammentate e disomogenee della società pluralista nascente e fornire soluzioni concrete utili a integrare (e non sostituire) l'indirizzo politico delle istituzioni rappresentative e di governo.

3. La Legge istitutiva del CNEL, la riforma del 1986 e il periodo di sostanziale declino

L'art. 99 della Costituzione sancì la nascita del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, concludendo quel processo, iniziato con la liberazione dal regime fascista, di convergenza dei problemi del lavoro e dell'economia. Il testo dell'art. 99 rappresentò il frutto, sotto la grande spinta di Meuccio Ruini, considerato il padre del CNEL, del compromesso tra i partiti e le correnti politiche ed economiche che dominavano il dibattito sull'istituzione di un Consiglio economico e del lavoro.

Nei saggi lasciati in eredità da Ruini si coglie molto bene la vivacità del suo pensiero politico in relazione al rapporto tra lavoro e democrazia e si riesce ben a intuire come vi fosse la volontà di dare vita a un organo consultivo di rilevanza costituzionale; come ha avuto modo

²⁹ In questi termini S. MURA, *op.cit.*, 22.

³⁰ Art.99, in Crisafulli e Paladin, *Commentario alla Costituzione*, 99 ss.

³¹ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, Vol. I, 551.

³² Cfr. G. COLAVITTI, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, Voce del Dizionario sistemico “Diritto Costituzionale”, a cura di Stelio Mangiameli, Il Sole 24 Ore, Milano, 2008, 842 e ss.

³³ A proposito della rappresentanza di interessi all'interno del CNEL si veda M. LUCIANI, *I Sessant'anni del Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in Quaderni del CNEL, IL LUOGO COSTITUZIONALE DELLA PARTECIPAZIONE 60° Anniversario dell'Istituzione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, 12 marzo 2019, disponibile al seguente indirizzo

https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Pubblicazioni/quaderni/Quaderni_Cnel_6_60_anniversario_CNEL.pdf?ver=2020-11-10-110747-137

di riflettere Fulco Lanchester, Ruini «riconosce la limitatezza della democrazia politica e la necessità del suo allargamento al campo sociale ed economico, costituendo quella democrazia integrale, che in realtà viene ispirata dall'esigenza dell'equilibrio, e che per Ruini giustificava la posizione del lavoro e della sovranità popolare alla base dell'intera costruzione costituzionale»³⁴.

Si avvertiva la necessità di dare vita a un'istituzione che, come scrisse pregevolmente Costantino Mortati nel suo celebre *Istituzioni di diritto pubblico*³⁵, svolgesse il compito di «esprimere pareri diretti a illuminare e consigliare gli uffici deliberanti, *offrendo*³⁶ a questi ultimi degli elementi di giudizio per le decisioni da prendere, provenienti da persone dotate di una competenza specifica, che non potrebbe essere posseduta normalmente in egual modo ai titolari degli uffici deliberanti». E ancora, argomentando all'interno del suo manuale, affermava che «la sua competenza si limita alla materia propria della legislazione economica e sociale, e in conseguenza esso dovrà essere composto da esperti e rappresentanti delle categorie produttive, in proporzione sia all'importanza numerica, e sia a quella qualitativa degli appartenenti alle medesime»³⁷.

Tuttavia, nonostante l'unanimità dei padri costituenti rispetto alla volontà di creare un'istituzione fondata sul principio della rappresentatività³⁸, l'attuazione concreta si ebbe solo dieci anni dopo con l'entrata in vigore della legge n. 33/1956.

Se da un lato vi era stato l'impegno del governo affinché si portasse a compimento il progetto di dare inizio ai lavori del Cnel, dall'altro, si trattava evidentemente di un «pronunciamento formale, perché il nuovo organo ausiliario non rappresentava una priorità politica»³⁹.

Il primo disegno di legge⁴⁰ per l'attuazione pratica dell'art. 99 della Cost., predisposto dal Ministro del Lavoro on. Fanfani venne licenziato e inviato al Senato della Repubblica dal Presidente del Consiglio dei ministri on. De Gasperi il 15 marzo 1949.

³⁴ Cfr. F. LANCHESTER, *Ruini tra forma di Stato e forma di Governo*, in *Meuccio Ruini la Presidenza breve*, Rubettino, 2004.

³⁵ C. MORTATI, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1949, 414 e ss.

³⁶ *Corsivo mio*.

³⁷ C. MORTATI, *op.cit.*, 415.

³⁸ Cfr. M. LUCIANI, *I sessant'anni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Lectio Magistralis del Prof. Massimo Luciani*, in *Quaderni del Cnel*, cit., 24. In questa sede Massimo Luciani sottolinea la differenza tra rappresentanza e rappresentatività, sottolineando come nel caso della rappresentatività «non vi è alcuna finzione, ma reale corrispondenza: chi è rappresentativo non rende presente nessuno, non può sostituire la propria volontà a quella dell'assente, ma in qualche modo lo raffigura, lo simboleggia. Per questo, a un'istituzione fondata sul principio della rappresentatività anziché su quella della rappresentanza non possono essere assegnati poteri decisionali di ultima istanza, che richiedono, invece, il legame costitutivo del mandato», 26.

³⁹ Cfr. S. MURA, *op.cit.*, 86.

⁴⁰ Il disegno di legge è reperibile presso l'Archivio Centrale dello Stato, *Verbali del Consiglio dei ministri. Il Governo De Gasperi (23 maggio 1948-15 gennaio 1950)*, edizione critica a cura di F. Romana Scardaccione, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 2005, seduta del 17 settembre 1948, 194-195.

I primi lavori iniziarono presso il Senato dove venne costituita una Commissione *ad hoc* denominata “Commissione Peratore”⁴¹, la quale si dedicò esclusivamente alla disamina del testo presentato dal Governo.

Il dibattito sull’approvazione della Legge istitutiva del CNEL ebbe inizio solo dieci anni dopo l’approvazione della Costituzione repubblicana. Come ha avuto modo di sostenere recente dottrina storica, se da un lato vi era un impegno del governo affinché si portasse a compimento il progetto di dare inizio ai lavori del Cnel, dall’altro, si trattava evidentemente di un «pronunciamento formale, perché il nuovo organo ausiliario non rappresentava una priorità politica»⁴².

Al Senato la commissione speciale, presieduta dall’on. Peratore, si occupò specificamente di discutere il testo presentato dal Governo. I timori erano diversi e tutti causa del ritardo della sua legge istitutiva: si temeva, in sostanza, che il CNEL potesse compromettere l’azione governativa e ridurre i margini decisionali del Parlamento. Ma vieppiù. Come ebbe modo di sottolineare Ruini in diverse occasioni si era palesata tra le forze politiche, all’indomani dell’approvazione della Carta costituzione, una «manifestazione della tendenza al rinvio che si [era] fatta strada, specialmente in gruppi e stati sostanzialmente conservatori che cercano di rimanere allo *status quo* e non si sentono di affrontare le riforme da loro stessi invocate nei giorni della Costituente. È piuttosto strano – continua Ruini – che si siano, per questo Consiglio, unite voci di opposta tendenza, smentite dagli organizzatori operai»⁴³.

Tale preziosa testimonianza da parte di uno dei maggiori promotori del CNEL ci aiuta a proiettarci nel clima che si era istaurato tra le forze partitiche e delineare qualche riflessione sul motivo per cui vi erano forti timori sull’istituzione del Consiglio dell’economia e del lavoro. In primo luogo, l’attivazione di tale organo consultivo avrebbe verosimilmente potuto attenuare, anche se minimamente, l’attività dell’esecutivo e, in secondo luogo, ridurre i margini del Parlamento. I timori da parte delle forze politiche – democrazia cristiana per un verso e partito comunista per altro – che il CNEL potesse incidere sull’indirizzo politico, non solo determinarono un significativo ritardo nell’approvazione della legge istitutiva ma influenzarono molto i lavori della Commissione senatoria. Tuttavia, i commissari lavorarono con «scrupolo»⁴⁴ e «ponderatezza»⁴⁵ e riscontrarono l’esigenza di dare forma a una legge istitutiva che non facesse del CNEL né una camera di compensazione di conflitti sociali o un organo corporativo, né un mero luogo di centro studi fine a stesso. Per tale ragione, la Commissione lavorò per introdurre l’obbligo, per il Governo e il Parlamento, di sentire il

⁴¹ La Commissione prese il nome del Presidente, on. Giuseppe Peratore. Per una disamina dettagliata dei lavori della Commissione si veda S. MURA, *op.cit.*, 99 e ss., dove sono contenuti i principali documenti delle relazioni di accompagnamento dei disegni di legge e dei verbali d’aula.

⁴² Cfr. S. MURA, *op.cit.*, 86.

⁴³ Cfr. M. RUINI, *Il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro. Commento all’art.99 della Costituzione*, in Rivista di diritto del lavoro, 1950; disponibile anche online al seguente indirizzo: <http://www.articolo99.it/files/Meuccio-Ruini--Consiglio-Nazionale-dell-Economia-e-del-Lavoro.pdf>, 40.

⁴⁴ Cfr. S. MURA, *op.cit.*, 88.

⁴⁵ *Ibidem*.

parere del Consiglio su progetti di legge e di decreti che «implicano direttive di politica economica e sociale di carattere permanente e su relativi regolamenti di esecuzione»⁴⁶.

La Commissione, inoltre, ritenne anche che il Consiglio potesse “di sua iniziativa” esaminare ed indirizzare al Governo, osservazioni, suggerimenti e proposte su qualunque questione che potesse rientrare nella sua competenza; e che potesse essere affidata al Consiglio la redazione di regolamenti e testi unici nelle materie di sua competenza, senza che ciò potesse essere inteso come trasferimento della potestà regolamentare del Governo al Consiglio, prefigurando con ciò una specie di parere vincolante. Altra importante affermazione della commissione Paratore fu che “il Consiglio assolverà gli altri compiti che gli saranno attribuiti in futuro con leggi speciali”, alludendosi secondo alcuni a possibili interventi del Consiglio nelle questioni di conflitti del lavoro.

Il dibattito in aula del testo elaborato in commissione, concluso il 6 dicembre 1951, modificò sia il primo progetto governativo, sia il più ampio testo della commissione Paratore. Nello specifico venne eliminato il parere obbligatorio, introdotto il divieto del vincolo del mandato imperativo per i membri del CNEL, demandata la nomina del Presidente al Governo e che le riunioni non fossero pubbliche; e l'autonomia finanziaria venne drasticamente ridimensionata. Vennero però respinte alcune proposte ulteriormente limitative, concernenti l'autonoma elaborazione di Osservazioni e Proposte, la richiesta della preventiva autorizzazione delle Camere a compiere studi e indagini nelle materie di propria competenza, che le relative deliberazioni siano prese a maggioranza assoluta dei componenti.

Dal dibattito svoltosi si delineava un organismo a connotazione fondamentalmente tecnica, in analogia a quanto previsto nella Costituzione per Consiglio di Stato e Corte dei conti.

In tal senso si espresse la Commissione speciale della Camera, i cui risultati non poterono essere sottoposti al vaglio della Assemblea per la fine della legislatura. All'inizio della nuova legislatura il Governo, il 4 gennaio 1954, ripresentò sostanzialmente il testo precedentemente approvato dalla Camera con una indicativa ulteriore limitazione: l'iniziativa legislativa non poteva essere esercitata anche per materie che “comportassero nuove e maggiori spese”. L'esame della Camera, in sede di Commissione Speciale, presieduta dall'onorevole Bucciarelli Ducci si concluse nel gennaio 1955.

Il Senato nell'ottobre del 1956 approvò il testo con le modifiche formali recepite definitivamente dalla Camera, delineando un organo ausiliario della Repubblica, del Parlamento e del Governo avente natura tecnica ma con caratteristiche particolari, espressione e rappresentante di interessi del mondo del lavoro e dell'economia, propulsore di

⁴⁶ Verbalì delle riunioni della Commissione speciale presieduta dal Sen. Paratore, in *Unione italiana delle Camere di commercio, industria e agricoltura, Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Leggi e atti parlamentari*, Roma, Metrotipo, 1958, riunione del 25 gennaio 1950, pp. 282-284. A proposito dell'obbligatorietà del parere si espresse in modo sfavorevole parte maggioritaria della dottrina costituzionalistica italiana, intravedendo in esso un concreto pericolo per il principio dell'esclusiva competenza delle Camere sulla formazione della legge. In questo senso si veda F. PIERANDREI, *Il consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in Studi in onore di G.M. De Francesco, Milano, Giuffrè, 1957. G. CHIARELLI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1952, n. 1. A favore dell'obbligatorietà si espresse G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956.

iniziative sociali e di stimolo al Parlamento e Governo per una legislazione di sviluppo e di modifica delle strutture economiche e sociali del paese.

3.1 *Qualche riflessione sulla legge istitutiva*

Gettando brevemente lo sguardo verso i contenuti della l. 33/1957, si può senz'altro affermare che riuscì, tra varie difficoltà, a dare una connotazione identitaria al nuovo organo consultivo, attuando concretamente il disposto dell'articolo 99, ma non fu abbastanza per far decollare le sue funzioni costituzionali. La medesima legge di attuazione disciplinò: *i*) composizione; *ii*) attribuzioni; *iii*) modalità di designazione dei consiglieri.

Per quanto riguarda la composizione, il legislatore diede assoluta preminenza ai rappresentanti delle categorie produttive, prevedendo 59 membri così suddivisi: 25 rappresentanti dei lavoratori, suddivisi tra i vari settori produttivi; 2 in rappresentanza dei professionisti; 5 dei coltivatori; 3 delle attività artigianali; 3 delle cooperative di produzione e consumo; 17 rappresentanti categorie di imprese e istituti di credito; uno rappresentante delle imprese municipalizzate; uno dell'IRI; 2 per gli enti pubblici previdenziali a carattere nazionale. Ai 59 membri si aggiungevano i 20 (scesi a 12 con la l. 936/1986) esperti, i quali venivano in parte nominati direttamente dal Presidente della Repubblica e in parte dal Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei ministri.

Se è vero che la crisi del CNEL fu già scritta nell'art. 99 della Costituzione⁴⁷, la legge istitutiva⁴⁸ contribuì maggiormente a depotenziare il suo ruolo. Se da un lato il disposto costituzionale, come noto, si limitò a sostenere che il CNEL “può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge” (comma 3 art. 99), dall'altro la legge di attuazione non si preoccupò affatto di fornire ulteriori specificazioni. Anzi, la legge n. 33 andò nella direzione di un maggior restringimento delle sue facoltà: non poteva, ad esempio, esercitare attività consultiva su progetti di legge costituzionale e quelli relativi agli stati di previsione dell'entrata e della spesa dei Ministeri e ai conti consuntivi, non poteva esercitare iniziativa legislativa in alcune materie prestabilite e, aspetto molto importante, i disegni di legge dovevano essere presi in considerazione dalla maggioranza assoluta del Consiglio e, successivamente, deliberati sempre con la stessa maggioranza e con la presenza di almeno i 2/3 dei consiglieri membri.

Come ebbe modo di sottolineare attenta dottrina, la legge istitutiva raggiurò «l'adempimento dei principi affermati dall'art. 99 Cost., configurando un organo con caratteri diversi e distanti

⁴⁷ Cfr. L. VENTURA, *Art 99-100: gli organi ausiliari*, in Commentario alla Costituzione, G. BRANCA (a cura di), Zanichelli – Soc.ed. foro italiano, Bologna Roma, 1994.

⁴⁸ Sulla Legge Istitutiva del CNEL, si vede *ex multis* F. PIERANDREI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in AA.VV., Studi in onore di G.M. De Francesco, I, Milano, Giuffrè, 1957, 687 e ss; G. CHIARELLI, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro* (voce), in «Enc. Dir.», IX, Milano, Giuffrè, 1961; ID., *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1961, vol. IX, 249-260; F. FRANCHINI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1958, n.3, 662-674; S. DE FINA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Novissimo digesto italiano*, diretto da A. AZARA ed E. EULA, Torino, Utet, 1959, vol. IV, 147-160; C. GESSA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nel sistema costituzionale italiano*, Roma, Edigraf, 1971.

da quelli propri del modello costituzionale, dotandolo di prerogative e di poteri ancora più deboli ed incerti di quelli già molto pallidi enunciati dalla ripetuta disposizione della Carta fondamentale»⁴⁹.

Già a partire dai primi anni di attività fu subito evidente che il contesto politico-istituzionale, oltre ad una legge istitutiva che ne limitava il raggio di azione, tradì quella «funzione intermedia»⁵⁰ tanto cara all'On. Ruini, che vedeva nel CNEL un organo di preparazione, [...] un ponte fra i due momenti dell'esame e dell'azione.⁵¹ Si sviluppò, tra gli anni '60 e '70 del secolo scorso, una prassi in cui forze sociali e categorie produttive partecipavano direttamente nei processi decisionali governativi, contribuendo a creare quella rete di rapporti informali, che in via diretta contribuì a mettere in crisi il potenziale istituzionale e costituzionale del CNEL.⁵²

La crisi "esistenziale" del CNEL fu dettata principalmente, a nostro avviso, da motivi politici oltre che squisitamente giuridici. L'aver, per esempio, approvato una legge istitutiva che già sul nascere relegava il ruolo del Consiglio a mero centro studi rappresentò un motivo di ordine politico: il timore delle forze politiche, ad esempio, di centro e di sinistra, che l'avvio a pieno regime delle funzioni del CNEL depotenziasse l'indirizzo politico del Governo e riducesse i margini di intervento del Parlamento. La crisi del CNEL si inseriva, dunque, all'interno della più generale «crisi del governo parlamentare»⁵³ per dirla con le parole di Zangari, in cui sindacati e, più in generale, i rappresentanti delle parti sociali, attraverso la consolidata prassi delle conferenze triangolari, avrebbero interloquuto direttamente con l'Esecutivo piuttosto che fare confluire istituzionalmente le proprie posizioni all'interno di un organo a rilevanza costituzionale disegnato e voluto dai Costituenti. L'interlocuzione diretta con il Governo da parte delle categorie sociali se da un lato contribuì a oscurare la *mission* del CNEL nel contesto istituzionale, dall'altro, non incontrando nessun tipo di obiezione parlamentare divenne ben presto una prassi consolidata, ancora oggi molto forte nelle dinamiche che riguardano gli indirizzi governativi in materia di politiche sociali e economiche.

A partire dalla fine degli '70, anche in considerazione dei modesti risultati fino ad allora raggiunti, prese avvio il dibattito di una riforma sostanziale del CNEL che, come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo, confluirà nella riforma del 1986. Ci si chiese, a ragione, in che modo e con quali strumenti, nel contesto appena delineato, il CNEL avrebbe potuto conquistare efficacemente un suo autonomo spazio di intervento autorevole e, soprattutto, se la riforma confluita nell'approvazione della legge 936/1986 sarebbe riuscita a fare emergere il potenziale di cui questo organo era dotato. E ancora, se fu sufficiente lo strumento giuridico o non sarebbe stato necessario invece, prima ancora di lavorare a una riforma legislativa, un

⁴⁹ Cfr. G. ZANGARI, *Il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro e la sua riforma*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1977, n.1, 124.

⁵⁰ Cfr. Discorso del presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro on Ruini, in *Insiediamento del Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro*, Roma, CNEL, 1958, 11-12.

⁵¹ *Ibidem*, 12 ss.

⁵² In questo senso si espresse A. PREDIERI, *Contributo monografico alla riforma del CNEL*, in *Cnel, La riforma del Cnel. Studi e documenti*, Roma, Nuovo Rinascimento, 1983, 147-148.

⁵³ Cfr. G. ZANGARI, *Il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro e la sua riforma*, *op.cit.*, 430.

cambio di paradigma culturale da parte del Governo nella determinazione dell'indirizzo politico su materie economiche, sociale e del lavoro.

Si cercherà nei prossimi paragrafi, senza pretesa di esaustività, di riflettere attorno a questi quesiti, ritenendo, secondo il nostro punto di osservazione, che solo partendo da una ricostruzione storica sia possibile rintracciare le fondamenta della sua crisi che negli hanno tentato di cancellarlo. Tale ricostruzione, inoltre, è servente a definire meglio il ruolo che riveste oggi in un contesto sovranazionale, caratterizzato da proficue interlocuzioni, tanto a livello domestico quanto a livello europeo, che fanno del CNEL un organo di primaria importanza per la democrazia del nostro paese, da cui è utile ripartire per ragionare nell'ottica di un ripensamento delle sue funzioni.

3.2. *La legge 936 del 1986*

La riforma approvata nel 1986, con relatore l'attuale Presidente della Repubblica Mattarella, si inserisce nell'ambito di un potenziamento della posizione istituzionale del CNEL. Dopo anni di modesti risultati, la riforma dell'86 venne salutata con molto favore e venne vista come l'occasione giusta per tentare il rilancio di un organo poco considerato nella dinamica politico-istituzionale.

Nel proseguo dell'analisi si cercherà di dare conto delle novità della Legge dell'86' recante "*Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*", delle rinnovate funzioni e della mutata composizione, contestualizzando l'analisi a partire dal contesto storico in cui essa si inserisce, per trarne spunti di riflessione sull'attualità della sua missione istituzionale e, successivamente, sui riflessi dell'attività consultiva nella fase ascendente di formazione della legislazione europea.

Tra le novità più importanti emerge, *in primis*, il rinnovato ruolo dell'attività consultiva nei confronti della legislazione europea. Nello specifico, l'articolo 10 (rubricato "*Retribuzioni*") della menzionata Legge prescrive sostanziali funzioni inedite rispetto alla legislazione previgente, prevedendo che il CNEL possa esprimere, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie (*lett. a*) (vedremo nei prossimi paragrafi nel dettaglio il *modus operandi* del CNEL con riferimento alle politiche comunitarie), esaminare, in apposite sessioni, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza, che il Governo presenta alle Camere (*lett. b*), esaminare proprie valutazioni sull'andamento della congiuntura economica in sessioni semestrali (*lett. d*), esaminare, sulla base dei rapporti predisposti dal Governo, le politiche comunitarie e la loro attuazione (*lett. e*), contribuire alla elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle provincie autonome (*lett. f*), formulare osservazioni e proposte di proprie iniziativa sulle materie di cui al menzionato art. 10.

Si tratta, come evidente, di un ampio ventaglio di prerogative che il CNEL può esercitare formulando pareri e proponendo osservazioni e proposte che ritiene opportuno segnalare all'Esecutivo e al Parlamento.

La dottrina costituzionalistica è intervenuta chiedendosi se i pareri formulati dal Consiglio nazionale sono da ritenersi obbligatori o, più semplicemente, facoltativi sulla base del comma 2 dell'art. 99 della Costituzione.⁵⁴

Un primo orientamento, riconducibile ad Andrea Manzella, configura i pareri del CNEL come facoltativi, collocandoli «in posizione accessoria ed eventuale rispetto al procedimento e non ne cambiano la struttura»⁵⁵. Partendo da un'argomentazione metagiuridica, la tesi avversa all'obbligatorietà considera il parere del CNEL non qualificabile come obbligatorio in quanto ciò «importerebbe una limitazione dei poteri del Parlamento e del potere di iniziativa del Governo. Implicherebbe, perciò, una modifica costituzionale per la quale sarebbe insufficiente la legge ordinaria, e che si riallaccerebbe a problemi relativi alla forma di Governo»⁵⁶.

Una seconda interpretazione⁵⁷, invece, si pone favorevolmente all'obbligatorietà del parere, collocando il proprio ragionamento su un profilo più tecnico-giuridico che metagiuridico. Lungo tale direttrice di ragionamento, si sostiene che i pareri sugli atti legislativi licenziati dal CNEL sarebbero equiparabili, dal punto di vista degli effetti, ai pareri sugli atti amministrativi e pertanto obbligatori. Deriva, secondo tale dottrina, che a norma del secondo comma dell'art. 99 Cost. o Parlamento e Governo danno esecuzione al parere «quale impegno a non giudicare diversamente»⁵⁸ o, viceversa, si astengono dall'adottare alcun parere⁵⁹.

Sul piano del diritto pubblico generale, la funzione di consulenza esercitata attraverso lo strumento dei pareri resi in seno al CNEL sarebbe da considerarsi obbligatoria, sempre a detta della dottrina sopra menzionata, anche perché al comma 2 dell'art. 99 non si rinvia *sic et simpliciter* ad una norma, «ma si pongono limiti alla normazione delle legge ordinaria, entro i quali essa può codificare»⁶⁰. Sotto questo punto di vista, il precetto costituzionale sarebbe da intendersi come direttiva per la legge attuativa.⁶¹ L'obbligatorietà, si chiarisce, attiene solo riguardo all'*an* e non implica la vincolatività sotto il profilo del *quomodo*. E non la implica, sottolinea la dottrina, non perché lo vieta la Costituzione, ma perché espressamente la legge

⁵⁴ Cfr. G. DALLA PRIA, *I pareri del C.N.E.L. tra Costituzione e legge attuativa*, in *Rivista nuova di diritto del lavoro*, n.1/2021.

⁵⁵ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, 163.

⁵⁶ G. CHIARELLI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e la sua posizione costituzionale*, in *Riv.dir.lav.*, 1952, I, 373.

⁵⁷ Cfr. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, 1956, 432 e ss. Sull'obbligatorietà del parere si è espressa anche la Corte costituzionale, cui si rimanda per i dovuti approfondimenti, in particolare vedi Corte cost. sent. n. 198/2018; n. 246/2010; n. 78/1957.

⁵⁸ Cfr. G. DALLA PRIA, *I pareri del C.N.E.L. tra Costituzione e legge attuativa*, *op.cit.*, 6.

⁵⁹ Cfr. G. DALLA PRIA, *op.cit.*, 6.

⁶⁰ G. FERRARI, *op.cit.*, 220.

⁶¹ Sempre la medesima dottrina fa notare, nello specifico, come già nella l. 33/1957 all'art. 8 si riconosceva in capo alle Camere e al Governo la possibilità, per determinate materie, di richiedere il parere, secondo la formula "*possono chiedere pareri*", escludendo al co. 5 del medesimo articolo alcune specifiche materie. Questo ha indotto la dottrina a ritenere, in via generale, doveroso dovere chiedere il parere al CNEL.

dispone che esso non debba considerarsi vincolante, potendo (magari *pro-futuro*) stabilire diversamente.⁶²

Quest'ultima tesi relativa all'obbligatorietà del parere risulta, a nostro avviso, convincente per diversi aspetti che, in questa sede, appaiono meritori di un ulteriore approfondimento.

In primo luogo, la vigente legge attuativa ha previsto tre fattispecie in cui la funzione consulenziale è imposta (*art. 10 lett. b; d; e*). Sempre la legge di riforma dell'86 ha inglobato tali disposizioni all'interno dell'articolo 99 della Costituzione: non a caso, infatti, l'art. 10 delle L. 936/1986 prescrive “*in conformità con quanto previsto dall'art. 99, secondo e terzo comma, della Costituzione*”. Il ragionamento che in questa sede si vuole provare a fornire parte dalla logica di fondo per cui se una norma costituzionale delinea le coordinate principali di impulso di un organo consultivo, valorizzandone le funzioni e contemporaneamente (ed implicitamente) inibirebbe la sua attività di consulenza *latu sensu* prevedendo che l'investitura sia solo facoltativa, quale sarebbe la sua effettiva portata costituzionale? Non si correrebbe forse il rischio di una mera valenza di fatto della lettera dell'art. 99?

Per tale ragione, considerata l'ampia portata dell'attività consultiva del CNEL, si ritiene ragionevole presupporre l'obbligatorietà dei pareri espressi, la quale sembra, in via generale, «ritraibile dal principio di ragionevolezza, riferito al complesso delle ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore (...) rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti»⁶³.

La legge di riforma opera, dunque, un serio ripensamento del ruolo del CNEL nello spazio politico-istituzionale, riconoscendo alla funzione consultiva un ruolo cruciale nella determinazione degli indirizzi espressione delle istanze sociali provenienti dalla società civile.

Nonostante la riforma istituzionale inaugurata nel 1986 abbia effettuato un decisivo passo in avanti nel contesto istituzionale superando le criticità della legge istitutiva del 1957, considerata la principale causa della scarsa operatività del CNEL, non sono mancate nel corso degli anni ulteriori modifiche legislative.

Un primo intervento dopo la l. 936/1986 si ha, infatti, nel 2000 con la legge n. 383 relativa alla «Disciplina delle associazioni di promozione sociale», la quale ha ampliato la platea dei rappresentanti del CNEL, disponendo che l'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e quello nazionale per il volontariato designino cinque componenti. Si tratta di un passo in avanti verso una maggiore rappresentatività delle categorie sociali in seno al Consiglio, anche se attenta dottrina non ha mancato di criticare questo intervento spingendosi fino a presupporre la illegittimità della norma considerato che si muove nella direzione di un ampliamento della disposizione costituzionale inserendovi anche il *no profit* nell'ambito delle categorie produttive⁶⁴.

⁶² Cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, 1957, 390; G. GIANNINI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Cons. Stato*, 1957, IV, 353.

⁶³ G. DELLA PRIA, *I pareri del CNEL tra Costituzione e legge attuativa*, *op.cit.*, 7; R. FRANCAVIGLIA; E. BRANDOLINI, *Il ritiro del parere di legittimità (Corte dei conti, Sez. Giurisdizionale Marche, N. 338/2004)*, in *Diritto & Diritti-rivista giuridica on line*.

⁶⁴ P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo Costituzione*, Giuffrè, 2002, 67.

Successivamente, il decreto-legge 138/2011 all'articolo 17 ha provveduto a ridurre drasticamente il numero dei membri, da 121 a 70, comprendendovi il Presidente e il Segretario generale.

Un altro importante intervento di riordino del Cnel si è attuato tra il 2011 e il 2012, dove ancora una volta si è deciso di modificare la sua composizione portando il numero dei componenti dell'Assemblea a 64, di cui facevano parte 10 esperti, 48 rappresentanti delle categorie produttive e 6 in rappresentanza delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del volontariato. Venivano modificate anche le procedure di nomina dei membri del Consiglio, in particolare, gli esperti erano nominati con decreto del Presidente della Repubblica e i rappresentanti delle categorie produttive e delle associazioni erano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art 23, comma 8 del D.L. n. 201 del 6 dicembre 2011 riguardante le 'Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici').

Infine, la legge di stabilità n. 190 del 23 dicembre 2014 ha abolito ogni forma di indennità e rimborso spese previste per i consiglieri⁶⁵, inaugurando l'ultima stagione di riforma della parte seconda della Costituzione bocciata in seguito al referendum del 4 dicembre 2016, la quale prevedeva, tra l'altro, l'abolizione del CNEL dal nostro ordinamento.

Complessivamente, si nota che a partire dal 2011, periodo comunemente noto per le politiche di *spending review*⁶⁶, le modifiche hanno riguardato la diminuzione della composizione dei membri, nella logica evidentemente di ridurre al minimo la sua portata nel contesto politico-istituzionale in coerenza con gli ultimi tentativi di riforma costituzionale che prevedevano l'abolizione.

II Parte

La seconda parte di questo saggio si prefigge l'obiettivo principale di tratteggiare gli aspetti salienti che hanno caratterizzato la nuova stagione del CNEL, contrassegnata dalla bocciatura referendaria del 2016, dal processo di modernizzazione cominciato con l'avvio della X consiliatura sotto la Presidenza del Professore Tiziano Treu e dall'approvazione, nel 2018, dei nuovi regolamenti interni.

4. La X consiliatura e la riforma regolamentare del 2018: un "nuovo" inizio

La X consiliatura è stata intesa dal CNEL e dai consiglieri rappresentanti delle forze sociali e produttive del paese come un'occasione per rilanciare l'utilità sociale di una istituzione della

⁶⁵ Art. 9 l. 936/1986 abrogato dalla l. 23 dicembre 2014, n. 190.

⁶⁶ Sugli aspetti legati alla *spending review* con particolare riferimento alle dinamiche del governo dei mezzi finanziari, si veda l'importante lavoro di recente pubblicazione di E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Il Mulino, Bologna, 2021.

Repubblica informata al principio democratico della partecipazione popolare dal basso. Se è vero che il CNEL, secondo quanto previsto dall'articolo 99 della Costituzione in connessione con l'articolo 2 Cost., rappresenta la sede più idonea per dare espressione alle formazioni sociali, allora è quanto mai doveroso, in un momento particolarmente critico della nostra storia, rilanciare il pluralismo della società e delle formazioni sociali che esprimono tutta la complessità di cui si compone il tessuto connettivo e produttivo della Repubblica.

A tal proposito, si cercherà di interpretare il processo riformatore che ha coinvolto il CNEL negli ultimi anni, per provare a riflettere sulle possibili soluzioni, oltre che sulla effettiva utilità del Consiglio, che potrebbero contribuire a rendere l'attività del CNEL utile e in sintonia con le sfide che il paese è chiamato ad affrontare sul versante delle riforme economiche, sociali e del lavoro e concorrere efficacemente alla mediazione e all'innovazione.

La X consiliatura, inaugurata sotto la Presidenza Treu nella primavera del 2018, rappresenta un vero e proprio punto di ripartenza e una sfida per l'intera istituzione, non solo perché si avvia all'indomani di un percorso referendario che aveva animato una vera e propria campagna di disaffezione nei confronti del CNEL, ma anche, e soprattutto, perché ha dovuto misurarsi con un lungo periodo di stasi dovuto in parte al regime di *prorogatio* e in parte agli interventi legislativi che ne avevano ridotto via via la portata, quasi al renderlo un vero e proprio "fantasma istituzionale", oggetto di critiche e di dubbi sulla sua stessa esistenza.

Il discorso di insediamento del Presidente Treu⁶⁷ fornisce ampi spunti di riflessione sulla nuova missione istituzionale del CNEL. In quell'occasione, il neo eletto Presidente espose le linee programmatiche di intervento del Consiglio nazionale, tracciando una sorta di indirizzo volto a delineare le coordinate del percorso e delle sfide cui Presidente, consiglieri (rappresentanti ed esperti) e classe dirigente avrebbero dovuto affrontare da lì a breve per ridare al CNEL quella linfa vitale necessaria per accrescere il peso della rappresentanza sociale all'interno del paese.

All'indomani dell'esito referendario che rischiò di fare chiudere definitivamente le porte di Villa Lubin, come segno di responsabilità la nuova consiliatura si impose una seria e doverosa riflessione utile a comprendere motivi e difficoltà incontrate nei sessant'anni di vita del CNEL. Nel solco e in continuità con i contenuti della relazione⁶⁸ dell'attuale Presidente Mattarella alla riforma del 1986, ci si chiese la ragione e il senso della sua utilità costituzionale e vennero ripensate funzioni e missione istituzionale per svolgere, in coerenza con i contenuti delineati dall'art. 99 Cost., in un contesto fortemente dinamico e fluido, le sue funzioni di consulenza e supporto.

Ridare all'organismo rappresentatività e capacità operativa e razionalizzare il rapporto fra le forze sociali e tra queste e il potere politico⁶⁹ rappresentarono, nel 2018, gli obiettivi che avrebbero consegnato alla società civile un organo di coesione sociale di primaria importanza per la definizione delle politiche economico-sociali.

⁶⁷ Assemblea di insediamento della X Consiliatura, 6 giugno 2018, disponibile al seguente indirizzo <https://www.cnel.it/Documenti/Relazioni>.

⁶⁸ Relazione al ddl 3466 del 1986 presentata dal relatore Mattarella presso la Camera dei deputati.

⁶⁹ Cfr. Assemblea di insediamento della X Consiliatura, 6 giugno 2018, *cit.*, 5 e 6.

Dunque, un “nuovo” inizio per il CNEL ampiamente documentato dall’intensa attività consultiva⁷⁰ e dall’approvazione dei nuovi Regolamenti: si tratta, nello specifico, del Regolamento degli Organi approvato dall’Assemblea del 12 luglio 2018 e del Regolamento di organizzazione approvato dall’Assemblea del 13 settembre 2018.⁷¹ Un complesso di norme regolamentari che hanno ridato smalto al ruolo costituzionale del CNEL dopo il lungo periodo di *prorogatio* della IX Consiliatura, protrattosi fino alla data di insediamento, il 5 giugno 2018, della X Consiliatura.

Ulteriori modifiche sono state apportate nel corso del biennio 2019/2020 fino ad arrivare a un unico testo del Regolamento degli organi, dell’organizzazione e delle procedure del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL), attualmente vigente.

L’approvazione dei nuovi Regolamenti traccia un nuovo sentiero costituzionale per il CNEL con l’obiettivo dichiarato di tenere saldi i principi fondamentali voluti dal padre costituente e di ridare vigore alla missione istituzionale.

Più nel dettaglio, la revisione dei regolamenti ha seguito un approccio innovativo che ha inteso rafforzare la specializzazione delle funzioni dei singoli Organi costituiti all’interno del Consiglio e semplificare le procedure per rendere più efficienti, economici e spediti le azioni di intervento del Cnel.⁷²

Specializzazione e semplificazione non sono stati gli unici criteri che hanno ispirato la riforma regolamentare del CNEL. Infatti, in un contesto storico caratterizzato da una marcata e diffusa sfiducia dei cittadini verso le istituzioni rappresentative⁷³, i nuovi regolamenti hanno previsto particolari forme di potenziamento del principio di partecipazione a presidio dell’azione pubblica, con l’obiettivo di aprire il CNEL alla società civile e dare spazio al coinvolgimento e all’ascolto di tutti.⁷⁴ Si viene a connotare così un Consiglio in grado di esprimere nei confronti degli organi detentori dell’indirizzo politico non solo efficaci sintesi rappresentative delle categorie sociali e produttive su tutte le tematiche di rilievo economico-

⁷⁰ La medesima attività è documentata all’interno del sito, il quale riporta tutti gli atti ufficiali (proposte, Disegni di legge, pareri, osservazioni e proposte, rapporti, relazioni, studi, indagini, ricerche e ordini del giorno, audizioni del presidente). A partire dalla X consiliatura il CNEL ha prodotto 28 Pareri, 62 Osservazioni e Proposte, 10 disegni di legge, 4 rapporti su Mercato del lavoro e contrattazione collettiva. Dal 2019 il Cnel presenta, inoltre, autorevoli relazioni al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini che dimostrano l’impegno verso la società civile. Si segnalano anche la copiosa attività di studi e ricerche confluita negli appositi “Quaderni del CNEL” su diverse tematiche riguardanti, per esempio, i servizi sociali territoriali, il monitoraggio dell’impatto della pandemia da Covid-19 sui diversi settori economico-produttivi, gli effetti sociali prodotti dalla pandemia da Covid-19, ma anche tematiche inerenti le politiche di integrazione dei rifugiati in diversi paesi europei.

⁷¹ I nuovi regolamenti sono disponibili sul sito ufficiale del CNEL al seguente indirizzo, i quali sono stati più volte modificati, sino ad arrivare all’unificazione del Testo del Regolamento degli organi, dell’organizzazione e delle procedure del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL) comprendente le modifiche pubblicate nelle Gazzette Ufficiali del 6 febbraio e 14 novembre 2020 e 21 gennaio 2021 - Leggi d’Italia. Quest’ultimo, infine, è stato modificato il 14 dicembre 2021. I medesimi sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.cnel.it/Chi-Siamo/Regolamenti>.

⁷² Cfr. Relazione illustrativa al Regolamento degli organi del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro.

⁷³ Esse, non a torto, vengono definite da autorevole dottrina come «le uniche istituzioni in grado di sorreggere e garantire i regimi liberaldemocratici», cfr. P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, 135.

⁷⁴ Si veda, nello specifico, l’intervento del Presidente del CNEL Prof. Tiziano Treu, in Quaderni del CNEL, n. 6, *ILLUOGO COSTITUZIONALE DELLA PARTECIPAZIONE 60° Anniversario dell’Istituzione del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro*.

sociale, ma anche di coinvolgere, nelle proprie decisioni, soggetti terzi in apposite sessioni di analisi, con un significativo potenziamento della propria legittimazione.

In questo senso, i nuovi regolamenti procedono a una razionalizzazione delle funzioni consulenziali, dell'iniziativa legislativa e delle funzioni di studio, ricerca e indagini, seguendo un approccio informato ai principi di programmazione, partecipazione, trasparenza e concentrazione.

Emblematici sono gli articoli artt. 12, 13, 14, 15 del regolamento unificato che riformulano in maniera ampia e precisa, a integrazione della l. 936/1986, la disciplina del programma, dei pareri, dell'iniziativa legislativa e delle osservazioni e proposte, ridefinendo il complesso dei poteri di cui è titolare.

Quanto al programma⁷⁵, è adesso il Presidente, su proposta del Consiglio di presidenza⁷⁶, a predisporre la stesura del programma annuale delle attività sulla base delle priorità individuate da sottoporre successivamente al *plenum* dell'Assemblea. Si tratta di una innovazione rilevante tenuto conto che il Presidente, in ragione della sua nomina politica, detiene poteri e responsabilità della programmazione generale nella sua qualità di organo di indirizzo di cui è espressione la Direttiva annuale che non può che essere emanata in vista degli obiettivi funzionali che comporranno il programma annuale.

Passando ai pareri, la norma regolamentare integra quanto previsto dagli artt. 9 e 10 della l. 936/1986⁷⁷ e riconosce al Presidente la facoltà, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, di assegnare l'istruttoria dei pareri a un Commissione, a un organismo oppure direttamente all'Assemblea la stesura del parere, oggetto di successiva deliberazione dell'Assemblea, fissando un termine che può essere prorogato, per necessità, dallo stesso Presidente. Con riferimento soprattutto ai pareri espressi sugli atti del governo in materia di programmazione economico-finanziaria, come previsto specificamente dagli artt. 10 e 11 della l. 936, sono assicurate dal Presidente procedure tese a rafforzare l'intervento di tutti gli *stakeholders* esterni coinvolti nella deliberazione del parere, che possono intervenire avanzando proposte.

L'iniziativa legislativa è l'attribuzione costituzionale che, con la riforma del 2018, ha assunto una portata innovativa di primaria importanza per il rilancio complessivo del CNEL. In questo senso, infatti, i nuovi regolamenti hanno cercato di potenziare l'attività legislativa, già normata dall'art.10 della l. 936/1986, eliminando, *in primis*, la c.d. "presa in considerazione" e attribuendo al Presidente (o a un relatore delegato) la potestà di presentare in Assemblea il testo del disegno di legge redatto in articoli e corredato di una relazione illustrativa per l'approvazione, che deve avvenire a maggioranza assoluta dei consiglieri in carica. Inoltre, si prevede la possibilità di inserire all'interno della relazione anche le eventuali posizioni

⁷⁵ Cfr. Art 12 del Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL.

⁷⁶ L'Art. 4 (1) del regolamento degli organi del CNEL prescrive che il Consiglio di presidenza è presieduto dal Presidente del CNEL ed è composto dai Vicepresidenti e da otto Consiglieri, indicati, secondo criteri di rappresentatività, dalle componenti come individuate dall'art. 2 comma 1 della Legge 30 dicembre 1986 n. 936 e successive modifiche e integrazioni.

⁷⁷ Gli artt. 9 e 10 della l. 936/1986.

discordanti dei Consiglieri, una sorta di *dissenting opinion*⁷⁸ di cui si dà atto. L'innovazione sta nella previsione, all'interno dell'articolo 12 del regolamento, qualora il progetto di legge non raggiunga il quorum richiesto, di inserire i contenuti del disegno di legge all'interno di un documento di "osservazioni e proposte" a norma dell'art. 12 del l. 936/86 per essere comunque sottoposto all'attenzione del Governo e del Parlamento. Tale previsione ha portato ad una prassi per cui i progetti legislativi elaborati dal CNEL non rimangono "lettera morta" ma costituiscono un ponte di interazione tra il Cnel e il Governo nell'ambito delle proposte di iniziativa legislativa. La presentazione da parte di un consesso rappresentativo delle categorie sociali e del tessuto produttivo di ufficiali e autorevoli osservazioni e proposte che contengono all'interno proposte legislative deve, a nostro avviso, essere salutato con molto favore, in quanto rappresenta per Governo e Parlamento un modo, oltre che una opportunità, per legittimare scelte che, in questo caso, sarebbero già state discusse, valutate e corredate di studi e consultazioni pubbliche. *De jure condendo* l'attivazione di formali canali di interazione tra Governo e Parlamento da un lato e Consiglio Nazionale, dall'altro, volti a dare spazio, almeno per quanto concerne la legislazione economico-sociale e del lavoro, alle sintesi raggiunte in capo ad un organo fortemente rappresentativo è una occasione che valorizza il ruolo della democrazia rappresentativa e incoraggia la mediazione tra le parti sociali e le parti politiche, con il risultato finale di avere strumenti istituzionali efficienti in grado di stimolare fiducia nei processi democratici da parte della società civile.

Intimamente connessa alla riforma regolamentare sull'iniziativa legislativa è quella dell'art. 15 del regolamento del CNEL relativa alle Osservazioni e proposte, rapporti, studi e indagini, che rappresentano la spina dorsale dell'attività consultiva del Consiglio nazionale. Come previsto dalla legge istitutiva, infatti, il contributo alla legislazione che «comporta indirizzi di politica economica e sociale»⁷⁹ viene esercitato attraverso l'elaborazione di propri indirizzi confluiti a norma del suddetto art. 15 in appositi documenti ufficiali. Le novità, in linea con gli obiettivi della X consiliatura, tentano di esaltare l'autorevolezza delle posizioni e degli indirizzi espressi dal Consiglio attraverso la previsione di specifiche audizioni che assicurano il contraddittorio con le amministrazioni interessate, ove sia prevista un'attività di valutazione⁸⁰.

Nel predisporre le proprie valutazioni, inoltre, il CNEL ha la facoltà di richiedere alle amministrazioni pubbliche, agli enti, alle organizzazioni di rappresentanza qualsivoglia tipo di dati, elaborazioni, studi necessarie e connesse all'attività consultiva del Consiglio nazionale.

Un importante contributo interno è previsto anche dal Segretariato generale, le cui attribuzioni sono previste dagli artt. 30 e 31 del Regolamento interno. Con specifico riferimento all'attività consultiva, il Segretariato generale «redige, di propria iniziativa o su sollecitazione degli organi, rassegne giuridiche, raccolte di dottrina, di studi e documentazione

⁷⁸ Sulla c.d. *dissenting opinion*, in riferimento alla Corte costituzionale si veda, tra tutti, l'importante saggio di B. CARAVITA, *Ai margini della dissenting opinion. Lo "strano caso" della sostituzione del relatore nel giudizio costituzionale, studi di Federalismi.it*, Giappichelli, 2021.

⁷⁹ Cfr. art. 10. lett. f, l. 936/1986.

⁸⁰ Cfr. art. 15 Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL. Pubblicato nella Gazz. Uff. 12 agosto 2019, n. 188.

funzionale all'istruttoria di temi di cui al programma di attività»⁸¹ e può predisporre, a servizio degli organi interni, libri verdi e libri bianchi, rassegne giuridiche e di dottrina a supporto dell'attività consultiva, di studio e ricerca.

Accanto alle principali funzioni di iniziativa legislativa e di consulenza, il CNEL negli ultimi anni si è aperto alla società civile contribuendo a potenziare ricerche scientifiche su temi legati al settore del lavoro, delle nuove tecnologie, della catalogazione dei contratti collettivi nazionali, di retribuzioni e di condizioni di lavoro, con l'obiettivo di combattere le disuguaglianze⁸². Il Consiglio nazionale, come ha avuto modo di notare attenta dottrina, «è quasi diventato un *opinion maker*, riuscendo in talune occasioni ad intervenire nel dibattito politico e istituzionale con una propria visione delle questioni istituzionali»⁸³. L'attività di ricerca è stata potenziata anche attraverso la previsione all'interno del nuovo regolamento di borse di studio⁸⁴, che testimoniano un importante interesse a interagire con il sistema universitario e, più in generale, con il mondo della ricerca. Tale tendenza esprime una vocazione per la ricerca che potrebbe ben qualificare il CNEL come un centro studi permanente, attraverso l'istituzione di un apposito Servizio Studi alla stregua di quelli presenti all'interno di Camera, Senato e Corte costituzionale, a beneficio e servizio, da un lato, nei confronti dei Consiglieri che potrebbero beneficiare di approfondite ricerche per l'elaborazione dei loro indirizzi e, dall'altro, nei confronti della società civile.

5. *L'attività consultiva del CNEL sugli atti dell'UE: quale contributo?*

Le novità descritte nel precedente paragrafo non integrano tutte le aree di impegno del “nuovo” CNEL. Infatti, una importante novità che necessita di separata trattazione è data dal contributo delle parti sociali verso la legislazione europea nella c.d. fase ascendente del diritto dell'Unione europea, regolata dalla legge 234/2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.⁸⁵ Invero, nel nostro

⁸¹ Cfr. art. 15 (2) Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL. Pubblicato nella Gazz. Uff. 12 agosto 2019, n. 188.

⁸² A tal proposito merita specifica menzione l'art. 16 della l. 936/1986 che ha istituito una commissione dell'informazione, composta da un numero di membri non superiore a quindici e preposta all'organizzazione e all'elaborazione dell'informazione nelle materie relative all'archivio dei contratti e banca dati, alla legislazione economico-sociale e alla legislazione eurounitaria.

⁸³ G. COLAVITI, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Dizionari sistemici*, Diritto Costituzionale, 852 ss.

⁸⁴ Cfr. art. 42 (1) “Il CNEL promuove una intensa collaborazione con il sistema universitario e i centri di programmazione e ricerca su temi economici e sociali, attivando anche borse di studio post laurea nell'ambito delle tematiche attinenti all'economia e al lavoro in riferimento agli obiettivi programmatici del Consiglio”.

A partire dalla X consiliature sono state attivate quattro borse di studio per la ricerca scientifica nei seguenti temi: 1) collaborazione alla ricerca ed all'analisi dell'ONC sulle politiche degli ingressi per il lavoro nella UE e nei principali paesi extraeuropei d'immigrazione; 2) Collaborazione all'Osservatorio nazionale sui servizi sociali territoriali; 3) Modellistica su quattro indicatori BES contenuti nel DEF; 3) Attività di supporto per la definizione dei documenti di programmazione e politica economica; 4) politiche di integrazione degli immigrati. Due nuove borse di studio sono state bandite nel novembre 2021 riguardanti i temi dell'implementazione dell'archivio nazionale dei contratti collettivi del lavoro istituito presso il CNEL e quelli relativi agli affari dell'Unione Europea, relazioni internazionali, rapporti con il CESE e gli altri comitati economici e sociali nell'ambito delle tematiche europee e internazionali di interesse del CNEL.

⁸⁵ Sulla c.d. fase ascendente si veda, *ex multis*, M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005*, n. 11, in *Le Regioni*,

ordinamento il ruolo della partecipazione democratica alla formazione del diritto dell'UE è stato caratterizzato da una generale debolezza in luogo di un peso specifico svolto dall'Esecutivo, che sul versante dei rapporti con le istituzioni europee negli anni è stato «il responsabile unico sia della determinazione che dell'attuazione nazionale dell'indirizzo politico europeo»⁸⁶.

Per lungo tempo, infatti, nei rapporti con l'Ue, le istituzioni democratiche sono rimaste all'ombra degli Esecutivi, protagonisti sulla scena europea, al punto che la fase ascendente rimaneva relegata a un mero obbligo informativo previsto dalla legge n. 871 del 1965, che si risolveva nella presentazione ogni anno di una relazione annuale alle Camere sulla partecipazione dell'Italia alla CEE e all'EURATOM⁸⁷.

A partire dalla fine degli anni '80, con la “Legge Fabbri” prima e con la “Legge La Pergola” dopo, inizia a farsi strada, seppure in maniera timida, la possibilità per il Parlamento di incidere in maniera autonoma sull'indirizzo europeo⁸⁸. Nel 2005 si arriva alla “Legge Buttiglione” che irradia l'ordinamento consegnando al Legislativo ampi poteri di indirizzo e controllo sulla formazione delle decisioni europee e qualificando *de facto* (e *de jure*) la fase ascendente.⁸⁹

Nel 2012, a distanza di cinque anni dalla firma del Trattato di Lisbona (non a caso definito il «Trattato sui Parlamenti») ⁹⁰, si arriva all'ultimo intervento legislativo – la legge 234/2012 – che

n. 4, 2005; A. VUOLO, *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008; D. CODUTI, *La partecipazione dell'Italia alla c.d. fase ascendente dei processi decisionali comunitari: il ruolo del Parlamento*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, 2010; P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'UE: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012; C. CUPELLI, *La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE, legge 24 dicembre 2012, n. 234: il commento*, in *Diritto penale e processo*, n. 2, 2013; L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla Legge 21.12.2012 n. 234 “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”*, Napoli, 2015; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale. 2015; A. ESPOSITO, *La Legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2013; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, 2013; F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto parlamento governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1., 2015; F. SCUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, in *Nomos-leattualitànel diritto*, 2015. Con particolare riferimento al dialogo politico tra Parlamenti nazionali e Unione Europea si veda l'importante contributo di P. PICIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei Parlamenti nazionali nell'UE*, in *Nomos-leattualitànel diritto*, n. 1/2016. Per un maggiore approfondimento si veda l'importante saggio sulle sfide della funzione di controllo parlamentare della stessa Autrice, ID, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo parlamentare*, Jovene Editore, 2017.

⁸⁶ A. CONTIERI, *Presidente del Consiglio e ruolo del Parlamento: il mosaico dell'indirizzo politico (europeo)*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2/2020, 99.

⁸⁷ cfr. A. VUOLO, *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Giuffrè, Milano, 2008, 531 s.

⁸⁸ A. VUOLO, *op. cit.*, 531 ss.; D. CODUTI, *La partecipazione dell'Italia alla c.d. fase ascendente dei processi decisionali comunitari: il ruolo del Parlamento*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, 2010.

⁸⁹ La c.d. “legge Buttiglione” ha posto in capo al Governo più stringenti obblighi informativi nei confronti del Parlamento. Più nel dettaglio, il comma 5 dell'art. 3, ha previsto l'obbligo per il Governo di riferire alle Camere prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo riguardo alla posizione che intende assumere e, su richiesta, di riferire ai competenti organi parlamentari prima delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Su questi aspetti si veda VUOLO, *op. cit.*; M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005*, n. 11, in *Le Regioni*, n. 4, 2005, 475 ss.

⁹⁰ Sul Trattato di Lisbona e sui nuovi poteri parlamentari previsti dal Trattato la bibliografia è sterminata, si veda tra tutti, M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Il Mulino, Bologna, 2013; A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, 2013; A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, 2014; R. BIN, P.

oltre a prevedere più incisivi obblighi informativi da parte del Governo verso il Parlamento⁹¹, ha previsto, per quanto di interesse nel presente scritto, un apposito capo dedicato alla «partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive al processo di formazione degli atti dell'Unione europea»⁹². Quest'ultimo, composto da un solo articolo⁹³, sembra volere valorizzare il ruolo delle parti sociali e delle categorie produttive che trovano nel CNEL la loro naturale sede istituzionale, nell'ambito del complesso e articolato processo di produzione della legislazione europea. In questo senso, la norma in esame ha previsto inediti obblighi in capo al Governo, prevedendo, ad esempio, che «Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei assicur(i) il più ampio coinvolgimento delle parti sociali e delle categorie produttive nella fase di formazione della posizione italiana su iniziative dell'Unione europea»⁹⁴.

Al successivo comma, inoltre, si prescrive l'obbligo imputabile al Presidente del consiglio o al ministro per gli affari europei di trasmettere al «Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale»⁹⁵. Ed è qui che il CNEL ha incamerato una nuova facoltà, esercitabile nell'ambito dei suoi poteri consultivi, di esprimere i propri indirizzi sul versante di tutti quegli atti europei – legislativi e non – che rientrano nella sfera di interesse del Consiglio. Si tratta, a nostro avviso, di una previsione molto importante perché allarga le maglie della partecipazione democratica con un contributo volto a definire indirizzi di sintesi delle categorie sociali e del settore produttivo, che trovano, grazie all'art. 28 della l. 234/2012, un canale istituzionale di connessione con l'Unione.

A questo punto dell'analisi è imprescindibile verificare in che modo il Consiglio nazionale ha risposto a questa nuova facoltà, quali contributi ha prodotto e, per ultimo, in che misura tali contributi possono favorire l'evoluzione democratica dell'Unione e quali prospettive di riforma potrebbero aiutare a fare dei Consigli economici e sociali un luogo di partecipazione democratica in grado di far fronte alle nuove sfide cui sarà chiamata l'Unione europea nei prossimi anni.

La prima risposta al nostro quesito non può non arrivare dal regolamento del CNEL. Ritornando ad esso, colpisce il modo in cui la riforma regolamentare abbia mostrato una particolare sensibilità e vocazione per le tematiche europee, al punto che il nuovo articolo 16 del regolamento, in attuazione del già citato articolo 28 della l. 234/2012, qualifica il Consiglio come organo istituzionale di rappresentanza delle categorie sociali anche in chiave europea, inserendo di fatto il Consiglio nazionale nel *network* dei Consigli Economici Sociali (CES) che trova nel Consiglio Economico Sociale Europeo (CESE)⁹⁶, previsto dall'articolo 13, comma 4 del TUE e regolato dagli artt. 300 e ss. del TFUE il suo punto di riferimento di maggior rilievo.

CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione Europea e governance economica*, Il Mulino, Bologna, 2015; F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello. Atti del Convegno (Roma, 12-13 maggio 2015)*, Giuffrè, 2016.

⁹¹ Su questi aspetti si rimanda a F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto parlamento-governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea*, op.cit.

⁹² Cfr. Capo V, l. 234/2012.

⁹³ Si tratta dell'articolo 28 della l. 234/2012.

⁹⁴ Cfr. Art. 28, comma 1, l. 234/2012.

⁹⁵ Cfr. Art. 28, comma 2, l. 234/2012.

⁹⁶ Sul CESE la bibliografia è limitata e riconducibile perlopiù alla manualistica esistente in Diritto dell'Unione europea. Tuttavia, per uno specifico approfondimento si veda l'importante saggio di A. VARSORI (a cura di), *Il comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Marsilio, 2000.

Si tratta, a ben vedere, di una delle novità più qualificanti del Consiglio nazionale in quanto lo posiziona all'interno di un mosaico istituzionale che ne favorisce l'interazione con diversi livelli di governo. Difatti, da un lato l'articolo 13 del Regolamento colloca il CNEL nella rete istituzionale del CESE e consente ai suoi membri di partecipare alle Assemblee del Consiglio;⁹⁷ dall'altro, sempre l'articolo 13, al secondo comma, prevede espressamente l'attivazione di «apposite sessioni dedicate all'esame dei principali atti di programmazione economico-finanziaria delle Regioni, promuovendo altresì accordi di collaborazione con le singole Regioni, la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e le altre Conferenze su tematiche specifiche in campo economico e sociale»⁹⁸.

Tale impostazione ha senz'altro un rilievo dal punto di vista sistemico che, come già accennato, pone il Consiglio all'interno di una dinamica *multilevel* interagendo, come attore centrale, verso il basso con le Regioni e gli enti locali e, verso l'alto, con il CESE. Questo aspetto ha, a nostro avviso, un impatto molto importante sulla qualità della legislazione in campo economico-sociale e sulla qualità dei processi democratici, che sono sempre più erosi da meccanismi intergovernativi che adombrano il ruolo delle istituzioni democratico-rappresentative.

Nell'ottica di un rafforzamento dell'attività consultiva nella fase ascendente di formazione del diritto europeo, il CNEL, di propria iniziativa, ha istituito al proprio interno uno specifico Comitato per l'esame degli atti dell'Unione.

Tale Comitato, non previsto all'interno dei regolamenti, è stato istituito con una determina del Presidente – la n. 376 del 24 febbraio 2021 – sempre in attuazione di quanto previsto dall'articolo 28 della l. 234/2012 e rappresenta il canale tecnico-operativo privilegiato per il coinvolgimento delle parti sociali nell'esame di tutti i principali documenti europei di interesse economico-sociale. Esso rappresenta, inoltre, uno strumento che garantisce un continuo e proficuo flusso di comunicazioni tra il Dipartimento Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei ministri e il CNEL.

Il Comitato Atti UE, attivo a partire dal mese di marzo 2021, si riunisce una volta ogni due settimane ed è presieduto da un consigliere coordinatore e da altri quattro consiglieri rappresentanti delle categorie sociali e produttive⁹⁹, con il supporto di un dirigente di secondo livello e di due funzionari amministrativi che insieme coadiuvano l'attività del Comitato e predispongono le schede di sintesi degli atti UE con apposite descrizioni riguardanti il contesto generale entro cui si inserisce quel determinato atto e gli obiettivi prefissati in sede europea.

Sulla base delle schede riassuntive predisposte dall'apparato amministrativo interno, in sede di Comitato i Consiglieri attivano una discussione generale, moderata dal Consigliere referente, espongono le proprie valutazioni di merito e decidono se esprimere la sintesi dei propri indirizzi all'interno di appositi pareri che vengono successivamente sottoposti all'approvazione dell'Assemblea mensile del CNEL e trasmessi alle Camere, al Governo e agli uffici amministrativi del dipartimento politiche europee della Presidenza del consiglio. L'esame degli atti Ue si inserisce

⁹⁷ Cfr. art. 13, comma 1 del Regolamento del CNEL.

⁹⁸ Cfr. art. 13, comma 2 del Regolamento del CNEL.

⁹⁹ Attualmente il Comitato atti UE è composto dai Consiglieri Gian Paolo Gualaccini rappresentante del *settore no profit*, Pierangelo Albini rappresentante di Confindustria, Giovanni Di Cesare rappresentante di CGIL, Giuseppe Gallo rappresentante CISL e Annalisa Rosselli consigliere esperto e professore ordinario di storia del pensiero economico.

dunque all'interno di una fase propedeutica alla partecipazione alla fase ascendente, in grado di esprimere dettagliatamente gli indirizzi di sintesi delle categorie sociali attraverso la funzione consultiva, con l'obiettivo di contribuire alla formazione della posizione italiana sugli atti europei.

A distanza di un anno dalla sua attivazione, il Comitato atti UE ha svolto 21 riunioni e prodotto ben 16 pareri¹⁰⁰. Si tratta di un *trend* certamente positivo se si considera che l'attività del Comitato è stata inaugurata nel pieno di una stagione pandemica che ha prodotto effetti negativi per quanto concerne le attività delle istituzioni. In generale, considerando che il Comitato è attivo dal 9 marzo 2021, al momento in cui si scrive questo articolo (febbraio 2022) è possibile affermare che in media ha prodotto circa 1 parere e mezzo al mese. Pareri che hanno espresso posizioni ben definite su tematiche riguardanti, solo per fare qualche esempio, gli aspetti demografici e la solidarietà tra future generazioni¹⁰¹, la proposta di istituire un anno europeo dei giovani¹⁰² e aspetti intimamente connessi alle condizioni di lavoro, alla parità di trattamento tra uomini e donne¹⁰³, oltre che autorevoli pareri legati agli aspetti socioeconomici della pandemia¹⁰⁴.

Inoltre, nell'ambito delle proprie prerogative, il CNEL si è attivato per sostenere la Conferenza sul futuro dell'Europa, presentando un importante documento di Osservazioni e Proposte "Riformare l'Europa - Opportunità per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo".¹⁰⁵

Tale documento contiene all'interno importanti suggerimenti come, ad esempio, la riforma della *governance* economica europea e la semplificazione dei processi decisionali attraverso una «fase costituente» volta al superamento dell'attuale modello intergovernativo e all'introduzione del voto a maggioranza qualificata, il completamento dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) con BCE prestatore di ultima istanza e, per ultimo, la realizzazione di un'Unione Fiscale ed un bilancio comune con l'istituzione di un Ministro del Tesoro UE. Più nello specifico, il CNEL auspica una autonoma capacità di bilancio dell'Unione con la possibilità di introdurre una imposizione fiscale e una redistribuzione delle risorse e prevede la possibilità di adeguare le regole del Patto di Stabilità e Crescita al contesto storico attuale per la tutela della crescita e dell'occupazione.

¹⁰⁰ I pareri sugli atti UE resi dal CNEL in seno al Comitato atti UE sono reperibili all'interno del sito istituzionale al seguente link <https://www.cnel.it/Documenti/Pareri>.

¹⁰¹ Cfr. Parere CNEL 258 in merito all'Atto UE COM (2021) 50 final (Libro Verde sull'invecchiamento demografico - promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni) della Commissione Europea - Assemblea 31 marzo 2021.

¹⁰² Cfr. Parere CNEL 271 in merito all'Atto UE COM (2021) 634 final, "Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un Anno europeo dei giovani 2022".

¹⁰³ Cfr. Parere CNEL 269 in merito all'Atto UE COM (2021) 323 final "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni -Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027, Sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione"- Assemblea 29 settembre 2021; Parere CNEL 266 in merito all'Atto UE COM (2021) 93 "Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi"- Assemblea 28 luglio 2021.

¹⁰⁴ Parere CNEL 273 in merito all'Atto del Consiglio UE n. 12312/21, "Adozione della decisione relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione" - Assemblea 01 dicembre 2021.

¹⁰⁵ Documento di Osservazioni e proposte concernente "Riformare l'Europa. Opportunità per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo", 25 novembre 2020.

Uno degli ultimi pareri approvati dall'Assemblea, in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Creare un’economia al servizio delle persone: un piano d’azione per l’economia sociale»¹⁰⁶, rappresenta un chiaro ed evidente esempio di come il Consiglio manifesti costantemente il proprio interesse verso l’inclusione sociale nel mercato del lavoro dei gruppi svantaggiati attraverso la costante promozione di uno sviluppo economico e industriale sostenibile, favorendo la partecipazione attiva dei cittadini nella società. Sotto questo punto di vista non si può disconoscere il ruolo del CNEL anche come una sorta di ponte tra l’Unione europea e i cittadini che grazie ai pareri emessi e alle continue consultazioni pubbliche contribuisce ad alimentare verso la società civile maggiore consapevolezza e presa di coscienza verso le politiche pubbliche europea volte alla tutela di uno sviluppo sostenibile e dell’inclusione. Si tratta, come si può intuire, di una serie di indirizzi che toccano con mano temi legati all’attualità cogente dell’Unione e alla sua *governance* economica, tenendo come principale punto di riferimento il benessere sociale e la crescita sostenibile. Elementi, questi ultimi, che sembrano rappresentare le massime priorità per la *mission* del CNEL, che attraverso le sue competenze in ambito sociale vuole concorrere, forte anche dell’interazione con il CESE, alla definizione delle sfide future dell’Unione europea.

Nel complesso, ad avviso di chi scrive, tali azioni dimostrano una copiosa sensibilità del Consiglio nazionale verso tutta una serie di materie che impattano sulla qualità della nostra vita e dimostrano un serio interesse a qualificarsi come attore di rilievo costituzionale protagonista dei cambiamenti che stanno coinvolgendo la nostra società e il nostro futuro. Per tale ragione, va incoraggiata e promossa non solo l’attività del Comitato atti UE ma, più in generale, tutta la *mission* del CNEL nell’ottica di pensiero che solo attraverso il continuo dibattito democratico e l’interazione costante tra più livelli di governo si può arrivare a soluzioni condivise nell’interesse generale del bene comune.

6. Considerazioni conclusive

Le riflessioni conclusive di questo saggio intendono offrire uno stimolo per il dibattito dottrinale sul ruolo del CNEL a partire da alcuni quesiti: è importante oggi un Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro? O meglio, ha senso, oggi, la sua presenza tra le istituzioni repubblicane? È opportuno che esso goda di una copertura costituzionale?

Lungi dal volere tracciare conclusioni assiomatiche, per riuscire a comprendere l’importanza del contributo che il CNEL in questo contesto storico può fornire, a mio avviso, appaiono come un faro le considerazioni inedite del compianto professore Caravita e pubblicate su Eublog.ue¹⁰⁷,

¹⁰⁶ Parere CNEL 275 in merito all'Atto UE COM (2021) 778 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Creare un’economia al servizio delle persone: un piano d’azione per l’economia sociale”, consultabile al seguente link [file:///C:/Users/rosar/Downloads/PAR_275_Atto_UE_23_02_2022_piano_azione_economia_sociale%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rosar/Downloads/PAR_275_Atto_UE_23_02_2022_piano_azione_economia_sociale%20(1).pdf).

¹⁰⁷ B. CARAVITA, *trasformazioni politiche e istituzionali e il futuro del Paese*, in *Eublog.eu*, <https://eublog.eu/articolo/34939/Trasformazioni-politiche-e-istituzionali-e-il-futuro-del-Paese/Caravita-di-Toritto>.

in cui con grande lucidità ammette che «occorrerà far ripartire i processi della democrazia rappresentativa, ripristinare i corretti circuiti, facendo finalmente leva all'interno di essi sulla competenza e sul merito, e facendo tesoro delle tante lezioni che si possono trarre anche da questa ultima crisi (basti pensare all'impatto che ha avuto sulle modalità di lavoro, sulla mobilità, sullo sfruttamento degli spazi, sulla distribuzione della ricchezza)»¹⁰⁸.

Riflessioni che riteniamo di dovere condividere profondamente e che ci aiutano a rispondere ai quesiti iniziali e a riflettere sull'importanza costituzionale delle istituzioni democratico-rappresentative. Sotto questo punto di vista, la progressiva partecipazione del CNEL alla fase ascendente e il proficuo interesse attraverso importanti contributi segnano una nuova epoca di sfide per il Consiglio nazionale, che nell'ottica di un rafforzamento dei processi democratici deve essere salutata con molto favore. Inoltre, in prospettiva di un maggior rafforzamento istituzionale sarebbe quanto mai indispensabile che Governo e Parlamento da un lato e Regioni ed enti locali, dall'altro, dialogassero con maggiore intensità con il Consiglio nazionale con l'obiettivo di colmare le lacune sul versante del consenso politico e sociale e di rafforzare una Istituzione che, se saggiamente interpretata, può davvero contribuire efficacemente allo sviluppo sociale ed economico del paese.

I passi compiuti negli ultimi anni nell'attivazione di canali di partecipazione dal basso, nell'approvazione di importanti pareri tanto sul versante interno quanto sul versante europeo nella dinamica della fase ascendente, nell'apertura verso la società civile con azioni volte a raccogliere il più ampio consenso sono la concreta e reale dimostrazione di come il CNEL, all'indomani di una profonda frattura provocata dal referendum che lo voleva abolire, abbia voluto dare prova delle sua abilità istituzionali per contribuire alla crescita del Paese.

È in questa direzione che ci auspichiamo possano continuare le prossime consiliature del Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro, nel segno di un maggior coinvolgimento ed apertura verso le Istituzioni, la società civile e l'Unione europea.

¹⁰⁸ B. CARAVITA, *op.cit.*

ABSTRACT

Il contributo, suddiviso in due parti, analizza la portata storica del Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro ripercorrendo da vicino tutte le principali vicende storico-legislative dell'istituzione per poi soffermarsi, nella seconda parte, sulle novità intercorse a partire dal 2018 con la riforma regolamentare che, sotto la Presidenza del Prof. Tiziano Treu, hanno ridato linfa alla funzione consultiva del CNEL anche – e soprattutto – in chiave europea elaborando importanti pareri sui principali documenti in materia economico-sociale.

The work, divided into two parts, analyzes the historical significance of the National Council of Economy and Labor, closely retracing all the main historical and legislative events of the institution and then focusing on, in the second part, on the innovations that have taken part place since 2018 with the regulatory reform that, under Treu Presidency, they have given new life to the consultative function on the main document on economic and social matters.

PAROLE CHIAVE: CNEL; Attività consultiva; Fase ascendente; Unione Europea.

KEYWORDS: CNEL; Consultative activity; Ascending phase; European Union.