NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

MASSIMO SICLARI*

SULL'AMMISSIBILITÀ DELL'INIZIATIVA DI LEGGI DI REVISIONE COSTITUZIONALE DA PARTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

Abstract [It]: Il contributo riproduce (con qualche lieve ritocco e con aggiunta di note) il parere reso al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro il 23 marzo 2026 e sostiene l'ammissibilità dell'iniziativa di leggi di revisione costituzionale da parte del CNEL, ai sensi degli artt. 99 e 138 della Costituzione italiana.

Abstract [En]: The paper reproduces (with some minor changes and the addition of notes) the opinion expressed to the National Council of Economy and Labor (CNEL) on March 23, 2026. The author endorses the admissibility of the CNEL's initiative for revising constitutional laws, in accordance with Articles 99 and 138 of the Italian Constitution.

Parole chiave: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Iniziativa di leggi di revisione costituzionale.

Keywords: National Council of Economy and Labor, Initiative for Constitutional Amendments.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il CNEL come titolare dell'iniziativa relativa a leggi di revisione costituzionale. – 3. I limiti oggettivi ai progetti di legge di revisione proposti dal CNEL. – 4. Un'osservazione conclusiva.

1. Premessa.

L'art. 138 Cost., nel disciplinare il procedimento aggravato di revisione costituzionale, non contempla modalità differenziate dell'iniziativa di leggi di revisione costituzionale rispetto a quelle previste per le leggi ordinarie. Pertanto, appare pacifico che debbano ritenersi applicabili le previsioni che individuano, *aliunde*, i titolari dell'iniziativa relativa alle proposte di leggi ordinarie e, dunque, occorre fare riferimento agli artt. 71, 99 e 121 Cost. (oltre che, se in futuro fossero approvate, a leggi costituzionali che ampliassero il novero dei titolari stessi, a norma dell'art. 71, 1° comma, Cost.). In particolare, l'art. 71 affida la facoltà di avviare il procedimento legislativo al

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Roma Tre.
** Contributo sottoposto a *peer review*. Parere reso al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in data 23 marzo 2026.

ISSN 2279-7238

Governo, a ciascun parlamentare ed al popolo, "mediante la proposta da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto di legge redatto in articoli".

Tale facoltà è, poi, conferita dalla Carta costituzionale al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, in base all'art. 99 ed ai Consigli regionali in forza dell'art. 121.

In questa sede si valuterà, in particolare, se tutti i titolari ora elencati possano esercitare detta facoltà con la stessa ampiezza o se tale esercizio sia in qualche modo condizionato per qualcuno di essi, con particolare attenzione all'ambito nel quale possano essere avanzate proposte di revisione costituzionale da parte del CNEL.

2. Il CNEL come titolare dell'iniziativa relativa a leggi di revisione costituzionale.

Sotto un profilo generale, è forse superfluo osservare che sia da ritenersi precluso a tutti i titolari dell'iniziativa di presentare una proposta di revisione costituzionale avente ad oggetto la forma repubblicana, ai sensi dell'art. 139 Cost. Si darebbe un caso di "irricevibilità" dell'atto d'iniziativa da parte dello stesso Presidente dell'assemblea cui l'atto stesso venisse presentato. Più problematica è la questione relativa alla ricevibilità di una proposta di revisione volta a ledere il contenuto essenziale dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, che, stando alla giurisprudenza della Corte costituzionale (a partire dalla sentenza 1146 del 1988), se approvata, potrebbe essere dichiarata costituzionalmente illegittima[1].

Più specificamente, per quanto riguarda il CNEL, è stata da tempo ritenuta superata la preclusione, contemplata dalla legge istitutiva (l. 5 gennaio 1957, n. 33 – *Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro)*, integralmente abrogata e sostituita dalla l. 30 dicembre 1986, n. 936 – *Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.* Quest'ultima (a sua volta modificata in più punti, particolarmente per quanto riguarda la composizione del Consiglio) non ha riprodotto quanto previsto dall'art. 10 della l. n. 33 del 1957, in base al quale il Consiglio non poteva esercitare l'iniziativa per leggi costituzionali (oltre che per leggi tributarie, di bilancio, di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali), limitandosi a prevedere, nella ricognizione delle competenze attribuite al CNEL, che "ha l'iniziativa legislativa" (art. 10, lett. i, l. n. 936 del 1986)[2].

[1] Al riguardo, si v. F. MODUGNO, *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli (riflessioni sull'ammissibilità-ricevibilità di un disegno di legge costituzionale comportante revisione degli art. 5 e 132 Cost.)*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, Giuffrè, 1999, 1011 ss.

[2] Sulla scomparsa del limite, v. M. SICLARI, *CNEL. Prime osservazioni sulla legge di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, 199; V. Carusi, Art. 99, in *Commentario breve alla Costituzione* a cura di V. CRISAFULLI – L. PALADIN, Padova, Cedam, 1990, 625, G. DE VERGOTTINI, *Gli organi ausiliari*, in G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, Il Mulino, 1997, 5ª ed., 282; P. GIOCOLI NACCI, *Il Cnel secondo la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2002, 216; L. CAPPUCCIO, *Sub* Art. 99, in *Commentario alla costituzione* a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, II, Torino, Utet, 2006, 1933.

Sulle limitazioni di cui alla citata l. n. 33 del 1957 si sviluppò un dibattito critico, in cui si sottolineava anche come costituissero un condizionamento indebito alla luce della Carta costituzionale[3].

Dunque, scomparsi i contestati limiti previsti dalla citata legge del 1957, non dovrebbe darsi adito a dubbi circa il rango della legge proponibile alle Camere da parte del CNEL.

3. I limiti oggettivi ai progetti di legge di revisione proposti dal CNEL.

Qualche incertezza, invece, potrebbe sorgere circa l'oggetto dell'iniziativa legislativa. L'art. 99, 3° comma, Cost. prevede che il CNEL "Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge". Da un certo punto di vista si potrebbe ritenere che l'iniziativa legislativa possa investire qualsiasi settore sul quale può intervenire il legislatore a differenza del contributo alla elaborazione della legislazione economica e sociale: un campo più ristretto ma dai confini difficilmente determinabili. Il fatto stesso di non affiancare il CNEL (ed i consigli regionali) agli altri titolari dell'iniziativa legislativa individuati dall'art. 71, può portare a concludere che possa esercitare tale facoltà in un ambito più circoscritto, corrispondente al ventaglio di funzioni affidategli dalla Carta[4].

L'iniziativa affidata a una pluralità di soggetti diversi dalle Camere, cui viene imputato l'esercizio della funzione legislativa dall'art. 70, risponde all'idea di consentire di far giungere ad esse e di chiedere risposte riguardo ad interessi emergenti nella comunità ed individuati da gruppi di elettori, ovvero da istituzioni create per la cura delle esigenze di soluzione di problematiche economico-sociali ovvero per la gestione di funzioni territorialmente delimitate. Dunque, una componente importante ed istituzionalizzata del dialogo tra rappresentanti e rappresentati, che costituisce il cuore della rappresentanza politica oltre che una delle modalità attraverso le quali s'inverano i principi fondamentali della Costituzione repubblicana: il principio democratico, il principio pluralista, il principio lavorista[5].

Comunque, rimane il fatto che l'iniziativa costituisce solo "la facoltà di dare impulso al procedimento e di ottenere che essa venga portata a conoscenza di tutti i membri del

---

[3] Per tutti, v. E. Spagna Musso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, I, Milano, Giuffrè, 1958, 88; G. CHIARELLI, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, Giuffrè, 1961, 248 ss.; F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, Giuffrè, 1971, 73 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 731 s. ed ivi nota 2; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in *Commentario del Codice civile* a cura di A. SCIALOJA e G. BRANCA, Bologna-Roma, 1977, 1988 s. ed ivi nota 7; più di recente, sulla *ratio* dell'esclusione v. L. VENTURA, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA-A. PIZZORUSSO. *Gli organi ausiliari – La Magistratura*, I, Bologna-Roma,1996, Zanichelli-Soc. Ed. de Il Foro italiano, 44 e 56, nt. 1, ove si osserva che "le previsioni dell'attuale art.14 penalizzano ben più pesantemente l'esercizio del potere riconosciuto al CNEL dall'ultimo comma dell'art. 99 Cost.".

[4] In tal senso l'opinione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit. 731, che la riferisce solo alle "materie che sono quelle proprie degli interessi economici"; conformemente, P. GIOCOLI NACCI, *Il Cnel secondo la Costituzione*, cit., 203 ss.

[5] In proposito, v. C. MORTATI, *Sub* Art. 1, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, *Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed. de Il Foro italiano,1975.

collegio"[6]: "le camere devono essere poste in grado di recepire gli impulsi provenienti da una pluralità di soggetti ad avviare un procedimento decisionale sul contenuto di un testo legislativo, restando libere di decidere sul contenuto delle leggi da adottare"[7].

4. Un'osservazione conclusiva.

Un'ultima osservazione, sul merito delle revisioni proponibili da parte di tutti i titolari dell'iniziativa e sulla loro opportunità. Ritengo sia da evitare, da parte di tutti i titolari dell'iniziativa legislativa, proporre di introdurre nella Carta costituzionale ulteriori statuizioni di principio se deducibili da quanto già contenuto in essa (che andrebbe sempre interpretata "*magis ut valeat*"[8]) e che, in alcuni casi, appaiono a chi scrive "volte, ciascuna, a propagandare un nuovo indirizzo negli oggetti di rispettiva incidenza, ma senza intraprenderlo in concreto"[9]. Detto diversamente, si tratta di non incrementare una legislazione di revisione "manifesto", che ha trovato recenti realizzazioni nel riconoscimento del "valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme" (art. 33, ult. co., Cost.), nel riconoscimento della c.d. "insularità" (art. 119, 6° comma, Cost.) ed anche nelle integrazioni agli artt. 9 e 41 Cost. in tema di tutela ambientale. In tutti questi casi, ritengo, sarebbe stato preferibile un intervento legislativo ordinario che garantisse effettività ai beni ed agli interessi in questione, piuttosto che ribadire in astratto principi deducibili da una lettura aggiornata del testo costituzionale.

[6] V., ancora, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 374.

[7] A.A. CERVATI, *Sub* Art. 71, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA – *La Formazione delle leggi*, I,1, Bologna-Roma, 1985, 65.

[8] Così, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 11.

[9] M. SICLARI, *Qualche riflessione sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, vol. III, Napoli, 2024, 703.