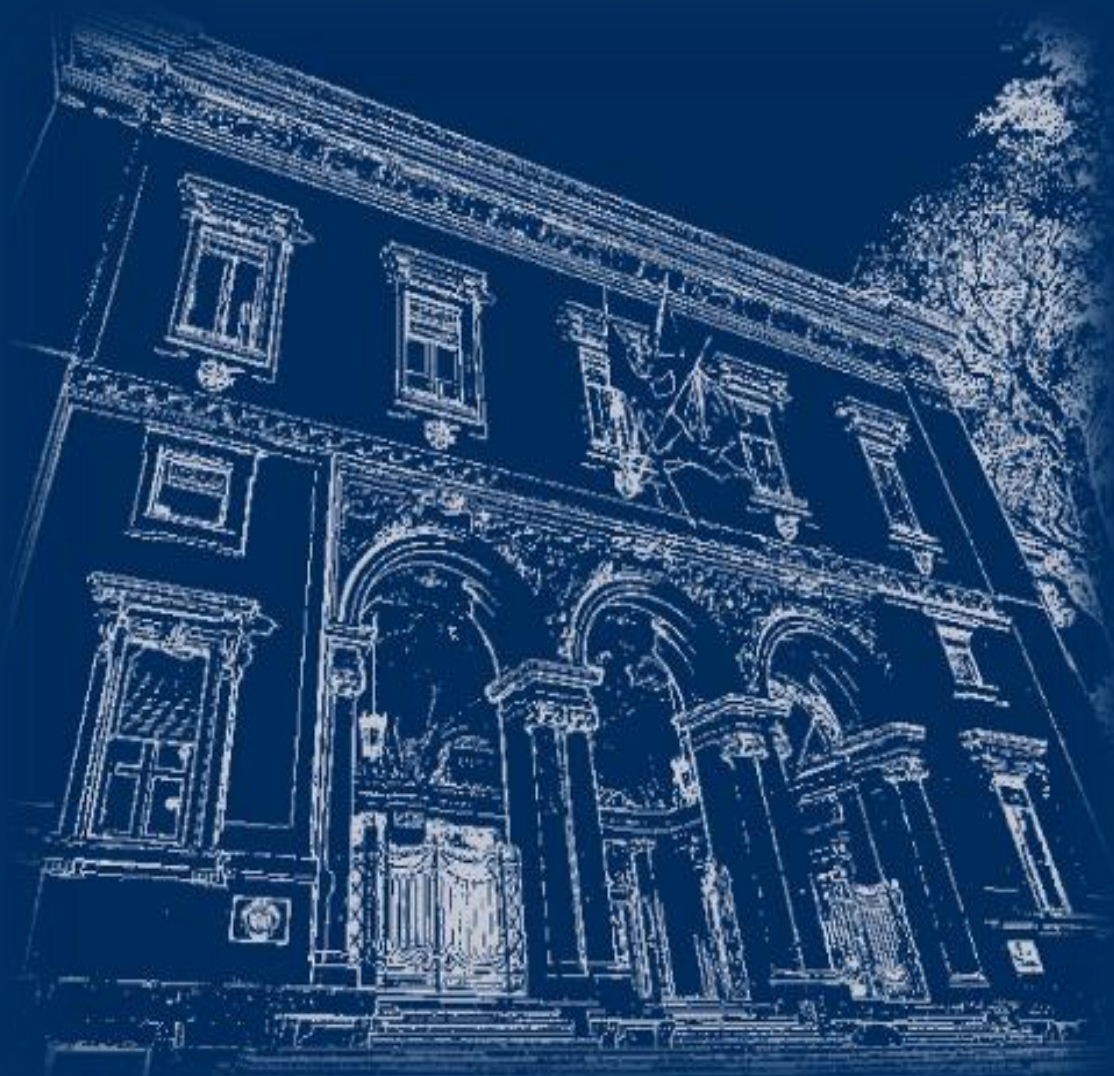




XI CONSILIATURA 2023 - 2028

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E CORPI INTERMEDI A CONFRONTO

*UNO STUDIO SUL RUOLO DEI CONSIGLI ECONOMICI E SOCIALI IN
ITALIA, FRANCIA E SPAGNA*



CASI E MATERIALI DI DISCUSSIONE:
MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE
COLLETTIVA
N. 32 | 2025

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E CORPI INTERMEDI A CONFRONTO

***UNO STUDIO SUL RUOLO DEI CONSIGLI ECONOMICI E SOCIALI IN ITALIA,
FRANCIA E SPAGNA***

di Ligia Ramia Munerati - *Visiting fellow* presso il CNEL, *Cultrice della materia Diritto del Lavoro* presso l'Università Europea di Roma, *Avvocato del Foro di Roma*

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

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

N. 32/2025

ABSTRACT

Il presente studio adotta un approccio comparato volto ad analizzare la natura, la funzione e l'efficacia dei Consigli economici e sociali in tre ordinamenti europei – Italia, Francia e Spagna – con particolare attenzione alla rappresentanza degli interessi professionali e delle categorie produttive nel quadro dei processi di rafforzamento della democrazia partecipativa. La ricerca si fonda su un metodo funzionale e strutturale, che considera gli organi analizzati non solo nella loro configurazione giuridico-formale, ma soprattutto nella loro capacità effettiva di incidere sul processo decisionale pubblico e di rappresentare la società civile organizzata.

L'indagine si sviluppa attraverso una comparazione sincronica, basata su quattro variabili: (1) la collocazione costituzionale e le fonti normative di riferimento; (2) la struttura e la composizione degli organi; (3) la natura e il grado di vincolatività della funzione consultiva; (4) le forme di partecipazione civica e di impatto politico. A queste dimensioni si affianca un'analisi diacronica volta a ricostruire l'evoluzione storica dei modelli istituzionali, evidenziando le influenze reciproche e i fattori di convergenza e divergenza tra gli ordinamenti considerati.

Il confronto secondo il criterio dell'equivalenza funzionale, mira a identificare analogie e differenze non solo formali ma sostanziali, individuando come ciascun ordinamento abbia tradotto il principio della rappresentanza sociale in un diverso equilibrio tra autonomia, partecipazione e consultazione. In particolare, l'analisi mette in luce tre modelli di riferimento: il modello italiano che ha come principale caratteristica il suo aspetto consultivo formale, il modello spagnolo fondato sui principi della concertazione tra Governo e interessi organizzati, vincolato dai limiti posti dalla legge che lo regola; nonché il modello francese che con le ultime riforme sta assumendo un carattere partecipativo sotto iniziativa non solo dal Governo o dai suoi componenti ma dalla stessa società civile.

In tale prospettiva, lo studio non intende proporre soluzioni prescrittive, ma offrire una comparazione analitica dei modelli studiati, mettendo in evidenza le differenti modalità con cui ciascun ordinamento integra la rappresentanza degli interessi professionali e delle categorie produttive nel proprio sistema democratico e istituzionale.

INDICE

ABSTRACT	2
1. INTRODUZIONE	5
2. LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI PROFESSIONALI E DELLE CATEGORIE PRODUTTIVE NEL XX SECOLO: DAL LIBERISMO AL CORPORATIVISMO	7
3. LA COSTITUZIONE ITALIANA E I PROGETTI DI RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI PROFESSIONALI E DELLE CATEGORIE PRODUTTIVE NEL SECONDO DOPO GUERRA	9
3.1 <i>Il dibattito costituente: la volontà di superare il passato fascista</i>	11
4. CNEL : ORGANO AUSILIARIO DELLA REPUBBLICA, L'ARTICOLO 99 DELLA COSTITUZIONE E LA FUNZIONE COSTITUZIONALE DEL CNEL	14
4.1. <i>La legge 30 Dicembre 1986, n. 936: un nuovo ruolo per la rappresentanza dei corpi intermedi</i>	16
4.2. <i>Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro tra riforme interne e prospettive istituzionali</i>	19
5. IL RUOLO DEGLI ORGANISMI SIMILI AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO IN SPAGNA, FRANCIA E NELL'UNIONE EUROPEA	21
5.1. <i>Il "Consejo Económico y Social" in Spagna</i>	22
5.2. <i>Il Conseil Économique, Social et Environnemental in Francia: storia ed evoluzione della funzione consultiva e della partecipazione sociale nella formazione delle politiche economiche e sociali</i>	27
5.2.1. <i>Funzionamento del Conseil e la sua attuazione nell'ambito sociale-ambientale</i> ..	31
6. CONCLUSIONI	35
ALLEGATI	41

1. INTRODUZIONE

Il presente studio si traduce in un'analisi comparativa del ruolo e dell'evoluzione delle istituzioni di rappresentanza degli interessi economici e sociali in Europa, con un focus specifico sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) italiano. L'indagine si articola in un percorso che analizza le trasformazioni storiche, le dinamiche istituzionali e le sfide contemporanee che caratterizzano questi organi consultivi, evidenziandone il potenziale contributo al rafforzamento della democrazia partecipativa e alla promozione di uno sviluppo sostenibile.

La riflessione iniziale è dunque rivolta ai cambiamenti sociali, economici e politici che hanno caratterizzato il passaggio tra il XIX e il XX secolo per poi passare alle trasformazioni del secondo dopoguerra. In detto contesto storico-politico, che vede il superamento del modello liberista a partire dalle profonde trasformazioni del XX secolo, si è sviluppata l'esigenza di una rappresentanza istituzionalizzata degli interessi professionali e delle categorie produttive. In tale quadro va analizzata, in particolare, la nascita e l'evoluzione del Consiglio Superiore del Lavoro (CSL) in Italia, quale primo tentativo di coinvolgere le forze sociali nell'elaborazione delle politiche economiche e sociali, mettendone in luce le potenzialità e i limiti.

Passando agli anni del secondo dopo guerra, lo studio si incentrerà sulle vicende della costituente italiana e sul dibattito che ha portato all'istituzione del CNEL. Saranno esaminate alcune delle principali iniziative e proposte presentate, nonché le visioni di esponenti di spicco quali Costantino Mortati e Meuccio Ruini, e i fattori che hanno determinato la formazione del CNEL in qualità di organismo principalmente consultivo.

L'attenzione sarà dedicata all'analisi critica della legge di attuazione del CNEL (Legge n. 33 del 1957) e delle successive riforme, che hanno cercato di ridefinirne il ruolo e le funzioni. Si discuterà delle difficoltà incontrate nel conciliare le istanze di autonomia delle parti sociali con le logiche del sistema politico, delle questioni legate alla rappresentatività delle categorie produttive e dell'effettivo impatto dell'organo sul processo decisionale pubblico. In questa sede, si inizieranno a delineare i primi elementi di comparazione con le esperienze di altri paesi europei, anticipando le specificità del modello italiano rispetto a quelli spagnolo e francese.

Lo studio adotterà un approccio comparativo, esaminando il funzionamento e le competenze di istituzioni analoghe in altri paesi europei. Verranno presi in considerazione, in particolare, il Consejo Económico y Social spagnolo e il Conseil Économique, Social et Environnemental francese, evidenziando le analogie e le differenze rispetto al modello italiano. L'analisi comparata permetterà di individuare le esperienze maturate all'estero in termini di efficacia nel fornire consulenza qualificata al Governo e al Parlamento, legittimità nel rappresentare le istanze della società civile organizzata, e capacità di incidere concretamente sulle politiche pubbliche. Si metteranno in luce, ad esempio, le diverse configurazioni costituzionali, il grado di autonomia rispetto al potere politico, le modalità di nomina dei membri e il peso effettivo dei pareri espressi.

Per completezza d'analisi, lo studio non trascurerà gli spunti desumibili dal diritto comunitario analizzando il ruolo del Comitato Economico e Sociale Europeo (Cese), in particolare il suo rapporto con gli organi consultivi nazionali e il suo contributo al processo decisionale comunitario, sottolineando la sinergia e il costante scambio di informazioni tra il CNEL e il Cese, al fine di rafforzare la partecipazione della società civile organizzata a livello europeo, promuovere un modello di governance multilivello più efficace e inclusivo, affrontare le sfide globali e le transizioni economiche e sociali in atto.

Attraverso la valutazione della passata esperienza nazionale di rappresentanza istituzionale degli interessi sociali organizzati e grazie ai risultati offerti dall'analisi comparata sul ruolo e sulle prospettive di alcuni dei più rilevanti consigli economici e sociali in Europa è dato arricchire il dibattito sulle sfide che oggi deve affrontare il CNEL e al dibattito sul suo potenziale contributo al rafforzamento della democrazia partecipativa e alla promozione di uno sviluppo economico e sociale sostenibile.

2. LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI PROFESSIONALI E DELLE CATEGORIE PRODUTTIVE NEL XX SECOLO: DAL LIBERISMO AL CORPORATIVISMO

Il periodo liberista dell'inizio del Novecento, caratterizzato dal progressivo riconoscimento del diritto di associazione, segna una grande trasformazione socioeconomica avvenuta nel XX secolo. L'affermazione dei movimenti operai, con la nascita dei sindacati¹ e l'insoddisfazione della classe operaia nei confronti dei rappresentanti parlamentari, per la loro distanza dalle questioni operaie, unita al crescente dibattito sulla crisi di Stato posero le basi per la creazione nel 1902 del Consiglio Superiore del lavoro (CSL)².

Il Consiglio Superiore del Lavoro (CSL) fu un organo innovativo per l'epoca, rispondendo alla crescente domanda della società civile di partecipare al dibattito e alle decisioni in materia di lavoro ed economia. Includeva esponenti dei principali settori economici, riflettendo la consapevolezza dei limiti della rappresentatività politica e la necessità di includere i diversi interessi emergenti. Offriva, inoltre, agli interessi organizzati del mondo del lavoro uno spazio istituzionale per facilitare la collaborazione, soprattutto in considerazione della necessità di supportare l'attività legislativa del Parlamento nel campo della nascente legislazione socioeconomica, che portò venti di transizione e innovazione nella società dell'inizio del Novecento.

Le funzioni poietiche del CSL erano determinate dall'articolo 4 della legge che lo istituì, e includevano: l'analisi di questioni concernenti i rapporti fra padroni e operai; suggerimenti di provvedimenti da adottarsi per il miglioramento delle condizioni degli operai; la proposizione di studi e di indagini da compiersi dall'Ufficio del lavoro; esprimere pareri sui

¹L'attività rivendicativa dei sindacati ha raggiunto una dimensione significativa soltanto negli ultimi decenni del secolo XIX, la fondazione della prima Camera del lavoro avviene nel 1891, queste avevano competenza territoriale ed erano aperte ai lavoratori di tutte le categorie. In questo periodo il modello più diffuso di composizione dei conflitti in ambito del lavoro erano le Commissioni Interne, organismi di rappresentanza diretta di tutti i lavoratori, con la finalità di mettere in comunicazione i lavoratori, la struttura sindacale e la gerarchia di fabbrica. Per approfondimenti si rinvia a A. Michieli, *La partecipazione nei rapporti economici, Il compito disatteso della Repubblica*, p. 54-56, Giappichelli Editori, 2024.

² La legge 29 giugno 1902, n. 246 all'articolo 2 istituì presso lo stesso Ministero d'Agricoltura, Industria e Commercio un Consiglio superiore del lavoro (Csl) presieduto dal Ministro o in sua vece, dal Sottosegretario di Stato. Il Csl era composto da membri del Parlamento ed esponenti delle società civile come: membri eletti dalle Camere di commercio; membri dei Comizi agrari; membri eletti dalla Federazione italiana delle Società di mutuo soccorso; membri eletti dalla Lega nazionale delle Cooperative italiane; due membri eletti dall'Associazione fra le Banche popolari.

Inoltre, presero parte al Consiglio: il direttore generale dell'Agricoltura; il direttore generale della Statistica; il direttore generale della Marina mercantile; il direttore della Industria e del Commercio; il direttore della divisione Credito e Previdenza; il direttore dell'Ufficio del lavoro; il commissario generale dell'Emigrazione. Il Consiglio Superiore del Lavoro (Csl) prevede, inoltre, la partecipazione di membri provenienti dalle classi operaie e contadine. Infatti, due membri rappresentavano gli operai e i capimastri delle miniere di Sicilia e Sardegna, uno i lavoratori portuali e marittimi, e quattro i contadini e gli operai agricoli.

disegni di legge attinenti alla legislazione del lavoro e su ogni altro oggetto, che il Ministro sottoponga al suo studio.

Come si può desumere dal testo di legge, il Consiglio oltre a riunire una rete di esperti, rappresentanti delle categorie, burocrati e leader politici, aveva un rapporto autonomo all'esecutivo rispetto agli organi consultivi ministeriali. Nonostante l'aria di cambiamento e di riforma che caratterizzarono l'età giolittiana in Italia, nonché la partecipazione di componenti di alto rilievo³ e le vive discussioni che si sono svolte, l'attività legislativa restò salda e riservata al Parlamento, il CSL svolse un ruolo marginale nella formazione legislativa, la classe politica era restia a dare espansione alle rappresentanze degli interessi organizzati, in particolare a causa delle tensioni politico-sociali in Europa.

La partecipazione della società civile nella transizione del XX secolo nella formazione della politica sociale si concluse nel 1923 con la pubblicazione del Regio Decreto 25 marzo 1923, n. 861, secondo il quale l'ordinamento del Consiglio superiore del lavoro non corrispondeva più ai compiti che gli erano demandati, e che perciò fu imposta la sua soppressione, sostituendolo successivamente con il Consiglio nazionale delle corporazioni⁴, sotto l'aspetto legislativo esso aveva funzioni meramente consultive, mentre con la riforma del 1930 ha acquisito il potere di controllo sulle associazioni sindacali e poteri regolamentari⁵.

Nel 1943, con la caduta del regime fascista e la soppressione delle istituzioni corporative, si concluse l'esperienza del Consiglio Nazionale del Lavoro. Questo evento, confermando il fallimento del modello fascista-corporativo, aprì la strada al ristabilimento dello Stato democratico di diritto e all'avvio del dibattito parlamentare per l'elaborazione della nuova Costituzione italiana.

³ Hanno partecipato al Consiglio superiore del lavoro esponenti politici come Sidney Sonnino, Luigi Luzzatti e Filippo Turati.

⁴ Istituito dal Regio decreto 2 luglio 1926, n. 1131, il Consiglio era composto dal Ministro per le corporazioni che lo presiedeva, dal Sottosegretario di Stato per le corporazioni, dal direttore generale del lavoro al Ministero dell'economia nazionale, di due rappresentanti del Ministero dell'economia nazionale e da un rappresentante di ciascuno degli altri Ministeri avente grado non inferiore a direttore generale, da due rappresentanti per ciascuna delle Confederazioni sindacali nazionali dell'industria e dell'agricoltura legalmente riconosciute, da un rappresentante per ciascuna delle altre Confederazioni sindacali nazionali legalmente riconosciute, da un rappresentante per ciascuna della Confederazione generale dei datori del lavoro e di quella dei lavoratori legalmente riconosciute, da un rappresentante dell'Opera nazionale del dopo lavoro, dall'Opera nazionale Balilla, dall'Opera nazionale per la maternità, e l'infanzia. La nomina era fatta con decreto Reale.

⁵ Come indicato da diversi storici del diritto, in particolare da Salvatore Mura, tale funzione non è mai stata veramente esercitata contrariamente a quanto frequentemente l'idea possa ricorrere nella corrente pubblicistica coeva; v. S. Mura in "Storia del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro 1946-2000" pp. 32-33.

3. LA COSTITUZIONE ITALIANA E I PROGETTI DI RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI PROFESSIONALI E DELLE CATEGORIE PRODUTTIVE NEL SECONDO DOPO GUERRA

I dibattiti politici avviati all'indomani dell'armistizio dimostrarono la forte volontà di gran parte della popolazione civile e delle forze politiche di superare il passato fascista, recuperando le istituzioni del periodo liberista che erano state distorte dal regime. In questo contesto, merita una menzione particolare la proposta avanzata dallo schema programmatico *"Idee ricostruttive della Democrazia cristiana"*⁶, dedicava un intero paragrafo all'inserimento delle professioni organizzate come base della rappresentanza degli interessi.

Tale proposta, frutto dell'idea di una libera collaborazione organica tra tutti i fattori della produzione, prevedeva la creazione di un "Assemblea Nazionale degli interessi organizzati", riprendendo anche se soltanto in un piccola parte l'ambiziosa idea avanzata da Meuccio Ruini nel 1920⁷, della realizzazione di una Camera di partecipazione della società civili, suddivisa nei vari interessi organizzati e organizzazioni professionali, dove lo Stato avrebbe garantito un'adeguata rappresentanza alle categorie dei lavoratori subordinati, libere professioni, consumatori e tecnici.

Durante il periodo dell'Assemblea costituente vi furono diversi progetti che ambivano all'istituzione di una Camera in cui sarebbero stati rappresentati gli interessi professionali organizzati, garantendo una maggiore partecipazione della società civile nella formazione delle leggi sul lavoro e sull'economia

In diverse proposte presentate e discusse nella costituente si dibatteva sulla possibilità di trasformare il Senato in un'assemblea rappresentativa degli interessi delle categorie produttive, altre, proponevano di recuperare l'esperienza del Consiglio superiore del lavoro modernizzandola alla nuova struttura sociale creatasi nel Secondo dopo Guerra, come d'altronde stava succedendo in altri paesi europei come la Francia, dove nel 1946 entrò in funzionamento il *Conseil économique*, rappresentativo delle categorie produttive e dei consumatori, era un organo di consulenza del governo, potendo inoltre esprimere i propri pareri sui progetti di legge che l'Assemblea nazionale avrebbe trasmesso prima della votazione.

Nell'ambito dei lavori preparatori della Costituzione, le Sottocommissioni II (Ordinamento dello Stato) e III (Questioni economico-sociali) dell'Assemblea Costituente dedicarono particolare attenzione al tema della rappresentanza degli interessi, sviluppando un dibattito di straordinario rilievo teorico-istituzionale. In questo contesto, il contributo di Costantino Mortati emerse come particolarmente significativo quando, il 3 settembre 1946, presentò alla

⁶ A. De Gasperi, *Le idee ricostruttive della Democrazia cristiana*, Roma, 1943.

⁷ Per ulteriore approfondimento sul progetto v. M. Ruini, in "Il Consiglio Nazionale del Lavoro", Bologna, Zanichelli, 1920 in particolare per quanto riguarda i pp. 86-87, che proponeva la costituzione di un Consiglio nazionale del lavoro che avesse avuto poteri legislativi delegati dalle Camere, poteri di iniziativa legislativa in materia del lavoro e poteri regolamentati.

Sottocommissione II un articolato progetto che proponeva una innovativa configurazione del sistema rappresentativo⁸.

Il costituzionalista calabrese, nell'esaminare la struttura della forma di governo, elaborò una complessa teoria della rappresentanza integrata, secondo cui alla Camera politica avrebbe dovuto affiancarsi una seconda camera, che come emerge chiaramente dagli Atti dell'Assemblea Costituente⁹, concepita allo scopo del raggiungimento di una maggiore stabilità del Governo, sarebbe stata l'espressione delle categorie produttive più rappresentative gli interessi dei lavoratori¹⁰, avrebbero attuato non come mero organismo consultivo, bensì come vera e propria camera deliberativa, capace di decisioni politiche, cioè di manifestazioni di volontà e non di pure espressioni di pareri o manifestazioni di desideri¹¹.

La proposta "mortatiana" si fondava su una sofisticata teoria della rappresentanza degli interessi, secondo la quale "una massa elettorale numericamente ingente e qualitativamente differenziata non possa diventare consapevolmente attiva nella fase politica se non in quanto riesca ad ordinarsi, cioè a presentarsi raccolta in entità più o meno saldamente organizzate secondo i vari interessi politico-sociali degli appartenenti"¹². Tale approccio teorico rappresentava un tentativo originale di coniugare il principio democratico con le esigenze di rappresentanza delle formazioni sociali, superando la tradizionale dicotomia tra Stato e società civile.

Questo ambizioso disegno istituzionale incontrò significative resistenze in sede costituente. Lo stesso Mortati riconobbe le difficoltà pratiche della sua proposta, che implicava una complessa riorganizzazione del corpo elettorale su base categoriale e una problematica fusione tra rappresentanza territoriale e rappresentanza degli interessi. L'opposizione congiunta delle associazioni di categoria, preoccupate di perdere autonomia, e dei rappresentanti della Democrazia Cristiana, diffidenti verso tale modello, determinò il progressivo affievolirsi del sostegno alla proposta.

⁸ La proposta da Costantino Mortati (in S. Mura "Storia del Consiglio nazionale del lavoro e dell'economia", pp 36-37) intendeva dividere il Parlamento in due Camere distinte: una avrebbe riprodotto il modello della Camera dei deputati dell'Italia liberale, l'altra sarebbe stata costruita "su una rappresentanza regionale abbinata a quella professionale, in modo che tutti i cittadini, nessun escluso", avessero "i rappresentanti nelle due Camere sotto due diversi aspetti: quello politico e quello professionale."

⁹ V. Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione. seconda sottocommissione, seduta del 28 gennaio 1947, proposta di articoli di Costantino Mortati, pp. 1719-1720, disponibile [online](#), ottobre 2025.

¹⁰ Il progetto bicamerale di Mortati era quanto complesso, poiché nella seconda camera si sarebbe dovuto dividere il corpo elettorale in categorie professionali, in questo modo la rappresentanza regionale del Senato avrebbe dovuto fondersi con la rappresentanza degli interessi economiche, non facilmente identificabili. La sua complessità ha portato diverse divergenze all'interno della Seconda Sottocommissione e non convinse né le associazioni di categoria né gli esponenti della Democrazia cristiana.

¹¹ Nella sua relazione sul potere legislativo alla II sottocommissione della Assemblea Costituente, Costantino Mortati nel sostenere il sistema bicamerale illustra come una forma di "consentire l'espressione di interessi, i quali rimarrebbero o compressi o confusi o solo implicitamente espressi con le altre forme di rappresentanza".

¹² In C. Mortati Il potere legislativo nel progetto di Costituzione, in Studium, luglio-agosto, 1947, n. 78, p.242-252. Per approfondimenti sul tema v. G. Colavitti, Consiglio Nazionale dell'economia del lavoro, in Dizionari Sistematici (a cura di Stelio Mangiameli), ed. Il Sole 24 or, Milano 2008, p. 842-852.

Il fallimento del progetto “mortatiano” segnò in modo determinante l'evoluzione successiva del dibattito sulla rappresentanza degli interessi, conducendo alla soluzione compromissoria dell'art. 99 Cost. che istituì il CNEL come organo meramente consultivo. Questa vicenda costituente rappresenta ancora oggi una fondamentale chiave di lettura per comprendere le aporie del sistema italiano di rappresentanza degli interessi e le potenzialità inesprese di un più organico raccordo tra democrazia politica e partecipazione sociale.

Nel dibattito costituente prevale l'orientamento di Ruini – del tutto ridimensionato rispetto quanto da lui proposto prima della marcia su Roma, riflettendo le paure della classe politica riguardo la partecipazione degli interessi professionali organizzati nel processo della formazione delle norme sociali ed economiche. Il CNEL fu, quindi, delineato come l'organo ausiliario del Governo e Parlamento e gli furono attribuiti compiti di consulenza, di proposta e anche di iniziativa legislativa. La configurazione del CNEL così proposta fu largamente condivisa e l'art 99 della Costituzione fu votato quasi all'unanimità¹³.

3.1 Il dibattito costituente: la volontà di superare il passato fascista

Le discussioni sul ruolo del CNEL e la definizione delle sue funzioni, rinviate alla legge di attuazione del Consiglio fu lunga e travagliata. La legge 5 gennaio 1957, n. 33, “Ordinamento e attribuzioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro”, giunse dopo oltre un decennio di discussioni parlamentari. Il testo finale, approvato a larghissima maggioranza, si rivelò però molto limitante. Istituì infatti un organo debole, con poteri circoscritti alla facoltà di presentare osservazioni e proposte su progetti e disegni di legge. Inoltre, la complessa procedura per l'iniziativa legislativa prevedeva numerosi ostacoli interni¹⁴ e, anche una volta superati, non obbligava il Parlamento a prendere in esame la proposta, questa anche se trasmessa a una delle Camere non aveva l'obbligo di essere votata.

L'articolo 8 della suddetta legge, infatti, determinava che le Camere e il Governo potevano chiedere al CNEL pareri su materie che riguardassero indirizzi di politica economica, finanziaria e sociale, come anche su ogni questione che rientrasse nell'ambito dell'economia e del lavoro. Tale richiesta ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 8 poteva essere deliberata da ciascuna Camera in ogni momento prima che fosse chiusa la discussione generale. Per quanto riguardava i pareri richiesti dal Governo, dovevano essere sollecitati dal Ministro competente, mentre pareri espressi dal Consiglio sui disegni di legge d'iniziativa del Governo dovevano essere comunicati alle Camere all'atto della presentazione dei disegni stessi.

¹³ Come menzionato da Treu, Tiziano, in “Il Cnel ieri e oggi”, Lavoro, Diritti, Europa 2018 / 2, Lavoro, Diritti, Europa 2018 / 2, 'art 99 della Costituzione fu votato quasi all'unanimità in un clima di “fiduciosa sicurezza”, anzi per alcuni nella convinzione che di fatto sarebbe stato possibile attribuire al nuovo Consiglio più compiti di quelli allora definiti.

¹⁴ Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro alla luce della legge 33 del 1957 aveva la facoltà di proporre al Parlamento disegni di legge in materia di economia e di lavoro, purché ne fosse stata prima formalmente decisa la presa in considerazione dal Consiglio medesimo maggioranza assoluta e successivamente fossero stati deliberati a maggioranza e con la presenza di almeno due terzi dei suoi componenti.

La legge dava al Consiglio la facoltà di contribuire alla elaborazione della legislazione sulle materie di cui al primo comma del summenzionato articolo 8 (ovvero, indirizzi di politica economica, finanziaria e sociale e questioni che rientrassero nell'ambito dell'economia e del lavoro) facendo pervenire alle Camere e al Governo le osservazioni e le proposte che riteneva opportune, entro il termine stabilito dall'organo che aveva fatto la richiesta¹⁵.

In merito alla composizione del Consiglio l'eccessiva astrattezza dell'articolo 99 Cost. che non contiene alcuna indicazione relativa sia al carattere numerico sia alla ripartizione dei membri ha lasciato al legislatore totale discrezionalità su tale scelta. Il dibattito parlamentare riguardo la determinazione del numero dei consiglieri e della loro suddivisione tra esperti e rappresentanti delle categorie produttive fu molto accesa, poiché la ripartizione dei posti significava incidere nella natura stessa del Consiglio: una maggioranza di tecnici avrebbe portato a un ruolo significativamente più consultivo mentre la prevalenza di rappresentanti degli interessi avrebbe privilegiato il ruolo di consultazione¹⁶.

Durante la discussione della formazione del Consiglio e, in particolare, la sua composizione fu chiara la preoccupazione dei parlamentari riguardo al ruolo che sarebbe stato svolto dai rappresentanti delle categorie produttive, questi venivano chiamati a svolgere la loro funzione non in quanto destinatari degli interessi di una unica categoria, bensì in funzione di esperti consiglieri del Governo il cui obiettivo doveva essere promuovere la soluzione dei problemi sociali nell'interesse generale¹⁷.

Il CNEL, presieduto da Meuccio Ruini (1958-1959), affrontò tra i suoi primi incarichi la delicata questione dell'articolo 39 della Costituzione, che riguarda la libertà sindacale e l'efficacia dei contratti collettivi. Il Ministro del Lavoro sollevò il problema dell'applicazione "erga omnes" delle norme contrattuali e la normativa sullo sciopero, chiedendo al CNEL un parere in merito, la Commissione per l'esame dei problemi di attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione, fu guidata da Francesco Santoro-Passarelli¹⁸.

¹⁵ Disposizione prevista dall'articolo 9 della legge 5 gennaio 1957, n. 33, era inoltre dato al presidente del Consiglio nazionale ha facoltà di chiedere una proroga. Il Consiglio trasmetteva unitamente ai pareri, la documentazione che giudicava utile per chiarirli e completarli. Nella comunicazione doveva essere fatta menzione motivata anche dell'eventuale parere discordante di una minoranza del Consiglio. Erano espressamente esclusi dalla competenza consultiva del Consiglio i progetti di legge costituzionale e quelli relativi agli stati di previsione dell'entrata e della spesa dei Ministeri e ai conti consuntivi.

¹⁶ Come sottolineato da L. Ventura, in "Gli organi ausiliari, Commentato della Costituzione artt. 93-103", 1994, p. 11-12, privilegiare la natura "tecnica" o invece quella "rappresentativa" incideva nel definire la natura stessa del Consiglio, pertanto a privilegiare la consulenza o la consultazione, ovvero, due momenti di confronto che hanno natura e finalità del tutto diverse.

¹⁷ V. Ventura, L. op. cit., il quale cita il documento "Camera dei Deputati, Relazione della commissione speciale sul disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 6 dicembre 1951", p.5, dove i parlamentari affermavano che "i componenti del Consiglio, anche se sono rappresentanti di categorie produttive, non sono nel Consiglio in veste di rappresentanti degli interessi... ma di esperti, per fare della consulenza alle Camere e al Governo" avendo il compito di "esprimere gli interessi della categoria in relazione ai problemi di volta in volta riportati all'esame del Consiglio e in funzione della soluzione di essi nell'interesse generale".

¹⁸ V. Osservazioni e proposte sull'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione (Assemblea del 24 giugno 1960, n. 16).

Dopo dieci anni dalla pubblicazione della legge 33 del 1957 era già evidente che essa doveva essere riformata, all'inizio degli anni '70 le organizzazioni rappresentative degli interessi organizzati avevano presentato una chiara richiesta di riforma del Consiglio con l'obiettivo di renderlo più rappresentativo e permettendo lo svolgimento di funzioni più effettive.

4. CNEL: ORGANO AUSILIARIO DELLA REPUBBLICA, L'ARTICOLO 99 DELLA COSTITUZIONE E LA FUNZIONE COSTITUZIONALE DEL CNEL

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro è un organo a rilevanza costituzionale ausiliario della Repubblica e il suo inserimento al Titolo terzo, Sezione terza, articolo 99 della Costituzione ne dimostra l'importanza data dai Costituenti alle funzioni che questo organo avrebbe dovuto svolgere nella nuova Repubblica; originariamente si trattava di una prospettiva di democrazia partecipativa nella quale la rappresentanza politica della società veniva completata nel rapporto istituzionale e organico con la rappresentanza economica e sociale per il raggiungimento del bene comune del Paese.

Il menzionato articolo 99 della Costituzione definisce il CNEL come un "organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge", il terzo comma aggiunge alle sue competenze l'iniziativa legislativa e la facoltà di contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

Il modello istituzionale italiano può essere ricondotto a quello che la dottrina definisce "modello consultivo formale", caratterizzato da una funzione di consulenza non vincolante, prevalentemente tecnica e da una partecipazione indiretta alla formazione delle decisioni pubbliche. Il CNEL è, pertanto, un organo ausiliario del Parlamento e del Governo, chiamato a esprimere pareri e a formulare proposte di legge in materia economica e sociale; la sua consultazione non è obbligatoria e ciò ne ha limitato l'incidenza sul processo decisionale. Come osservato dalla dottrina pubblicistica¹⁹, la partecipazione dei corpi intermedi nelle decisioni pubbliche, nel sistema italiano, rimane una partecipazione debole, priva di strumenti vincolanti e dipendente dalla volontà politica delle istituzioni. In questo senso, il CNEL rappresenta un esempio paradigmatico di organo consultivo formale, in cui la legittimazione deriva più dalla rappresentanza degli interessi professionali e delle categorie produttive che dall'effettiva incidenza sulle politiche pubbliche.

Come illustrato nel capitolo precedente, nonostante vi fossero diversi progetti che intravedevano una funzione di effettiva collaborazione della società civile attraverso i loro rappresentanti professionali nell'elaborazione delle normative socioeconomiche, i partiti politici, in particolare quelli di sinistra, hanno ostacolato i progetti più ambiziosi, a causa della paura che il CNEL potesse diventare una "terza camera", limitando di fatto il potere legislativo in capo al Parlamento e portando alle discussioni parlamentari non solo gli interessi politici della popolazione ma anche quello sociale, espresso dagli interessi professionali organizzati.

La legge n. 33 del 5 gennaio 1957, è espressione di tali paure e lungi dal rafforzare il ruolo del CNEL, ne sancì un graduale indebolimento. La funzione di consulenza alle Camere e al Governo, come previsto dal dettato Costituzionale, furono erose fino a rendere l'organo sostanzialmente irrilevante nel dibattito politico, privando tuttora le categorie professionali

¹⁹ V. l'importante studio comparato di S. Cassese, La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2007, p.13-41, il quale confronta e pone diversi punti di riflessione riguardo la partecipazione dei privati in Paesi europei e extra-UE, in particolare con gli Stati Uniti d'America.

di un importante canale di partecipazione democratica e impedendo al CNEL di svolgere appieno la sua missione²⁰.

La giurisprudenza dell'epoca²¹ ha sottolineato come la riserva di legge posta dalla Costituzione richiedesse necessariamente l'intervento del legislatore per applicare egli stesso e direttamente la limitazione costituzionalmente prevista o predisporre nel merito i modi e i criteri in base ai quali l'organo esecutivo potrà concretamente applicare la suddetta limitazione, essendo in tal caso la legge ordinaria lo strumento idoneo a precisare la materia e la funzione di consulenza del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e in particolare il compito di determinare "se e quando" la funzione consulenziale dell'organo ausiliario sia obbligatoria²².

L'organo ausiliario, come specificato dai primi studiosi del testo costituzionale, è un organo non agente, ovvero, subordinato ad un organo principale (agente) questo appartiene a una delle funzioni fondamentali pur non costituendo per conto suo un potere, non può essere ricondotto ad alcuna delle funzioni fondamentali; è quindi collegato a tale organo principale e tale collegamento deve materializzarsi in un particolare rapporto di collaborazione, che non può vincolare la autonomia e la funzionalità dell'organo ausiliario²³. L'ausiliario pertanto deve svolgere una attività collegata e in funzione a quella del principale, ma non si confonde né si compone con esso.

L'iniziativa legislativa attribuita al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, tuttavia, non fu considerata per la dottrina costituzionalista contrastante con il suo ruolo di "ausiliario", poiché come previsto dal testo costituzionale e come delineato nella legge che lo regola, tale iniziativa si esprime attraverso la collaborazione con l'organo agente, ossia il Parlamento e il Governo, con l'obiettivo di conseguire la conformità della funzione e degli atti degli organi principali²⁴.

²⁰ È evidente come il passato corporativo sia riuscito a eclissare le esperienze liberiste dell'inizio del '900, in particolare è importante citare la legge 29 giugno 1902, n. 246, che creò il Consiglio Superiore del Lavoro, organo che diede la possibilità ad alcuni consiglieri di estrazione sindacale a inserirsi nel dibattito sulla rappresentanza degli interessi e la formazione delle prime norme sociali. È, effetti, innegabile come il Csl, insieme all'Ufficio del lavoro (costituito dalla stessa legge) e ai Collegi dei Probiviri svolsero un ruolo fondamentale nel creare le fondamenta del diritto del lavoro italiano. Per approfondire riguardo al ruolo dei probiviri si rinvia a Redenti, Enrico, *Massimario della giurisprudenza dei probiviri* (Roma, 1906). A cura e con introduzione di A. Severino Caprioli, Giappichelli, 1992.

²¹ Per approfondimenti e riferimenti si rinvia a Giovanni Dalla Pria, *I pareri del Cnel tra Costituzione e legge attuativa*, in *Lavoro Diritti Europa* 2021/1.

²² Con riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 44/1966, la quale pur affermando che la definizione del CNEL quale "organo di consulenza delle Camere" (art. 99 Cost.) non implica l'obbligatorietà dei suoi pareri, questa non ha in alcun momento precluso la possibilità che la legge ordinaria la stabilisca in determinati ambiti. È fondamentale sottolineare che l'obbligatorietà del parere non si traduce in vincolatività dello stesso, ma favorisce una più ampia partecipazione della società civile, attraverso gli organi intermedi, all'elaborazione di una normativa economico-sociale resa sempre più impellente dalle crescenti transizioni e criticità sociopolitiche, non trattandosi di una funzione legislativa concorrente con il Parlamento o con il Governo ma attuando come consulente nelle questioni di competenza.

²³ V. in particolare Ferrari, Giuseppe, in "Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro quale organo ausiliario" estratto dalla *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza sociale*, Anno VI, Fasc. 6 (1955).

²⁴ Ferrari, Giuseppe, in "Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro quale organo ausiliario", op. cit.

Il CNEL è, pertanto, un organo di garanzia della regolarità dell'attività legislativa e amministrativa al quale viene affiancato. L'iniziativa legislativa che spetta al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro non è un potere legislativo in senso proprio, si tratta di un potere attivo esercitato entro limiti ben stabiliti dalla legge e volto a contribuire e ad aiutare al miglior andamento degli organi principali²⁵.

4.1. *La legge 30 dicembre 1986, n. 936: un nuovo ruolo per la rappresentanza dei corpi intermedi*

La riforma della legge n. 33 del 1957, recante la disciplina del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), e rispondeva all'esigenza di un adeguamento dell'organo alle mutate dinamiche socioeconomiche, nonché all'imperativo di un rafforzamento del suo ruolo istituzionale²⁶.

Diverse sono state le modifiche apportate, infatti come chiarito nella relazione parlamentare della commissione permanente – affari costituzionali, organizzazione dello stato, regioni, disciplina generale del rapporto di pubblico impiego –²⁷ il provvedimento costituiva una novazione totale della vecchia legge, che pertanto è stata abrogata. In primo luogo, il provvedimento è intervenuto sulla composizione del CNEL, modificandone l'assetto al fine di incrementare la rappresentatività delle categorie produttive. In particolare, si prevede una riduzione del numero degli esperti a 12 unità, a fronte di un contestuale aumento dei rappresentanti delle organizzazioni, il cui numero è stato fissato in 99²⁸.

²⁵ In questo senso Ruini, Meuccio, in "Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Commento all'articolo 99 della Costituzione", Giuffrè, Milano, 1950.

²⁶ La necessità di una riforma del CNEL è emersa circa dieci anni prima dell'approvazione del progetto di legge, quando il Consiglio è stato rinnovato con l'intento di procedere alla sua riforma. In particolare, al momento del rinnovo del Consiglio, avvenuto nel 1976, le parti sociali hanno sollecitato il Governo a impegnarsi per renderlo più rappresentativo e funzionale.

²⁷ V. Mattarella, Sergio "Relazione al disegno di legge n. 3566 del 1986", disponibile [online](#), ultimo accesso 2025.

²⁸ I novantanove rappresentanti delle categorie produttive di beni e servizi nei settori pubblico e privato, erano suddivisi in quarantaquattro rappresentanti dei lavoratori dipendenti, diciotto rappresentanti dei lavoratori autonomi e trentasette rappresentanti delle imprese. La rappresentanza dei lavoratori dipendenti era strutturata in modo da assicurare una rappresentanza diversificata dei lavoratori dell'agricoltura e della pesca, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dei servizi, con un'attenzione specifica ai settori del trasporto, del credito e delle assicurazioni, nonché della pubblica amministrazione. All'interno di tale rappresentanza, cinque membri sono designati in rappresentanza dei dirigenti pubblici e privati e dei quadri intermedi. La rappresentanza dei lavoratori autonomi era composta da cinque rappresentanti dei coltivatori diretti, cinque rappresentanti degli artigiani, quattro rappresentanti dei liberi professionisti e quattro rappresentanti delle cooperative di produzione e di consumo.

La rappresentanza delle imprese, infine, includeva cinque rappresentanti dell'agricoltura e della pesca, quattordici rappresentanti dell'industria, sette rappresentanti del commercio e del turismo, otto rappresentanti dei servizi, un rappresentante dell'IRI, un rappresentante dell'ENI e un rappresentante dell'EFIM (questi enti, nel momento in cui è stato redatto il documento, avevano una notevole importanza nell'economia italiana, e per questo era prevista una loro rappresentanza nel Cnel); era garantita la presenza delle imprese a partecipazione statale e delle imprese municipalizzate, con particolare riferimento ai settori dell'industria e del trasporto.

In aggiunta a quanto era già previsto nella legge precedente, è stata introdotta la presenza dei rappresentanti dei lavoratori del pubblico impiego, dei quadri intermedi e delle imprese pubbliche, ampliando così lo spettro degli interessi sociali ed economici rappresentati in seno al Consiglio.

In questo quadro, l'articolo 2 della legge n. 936 del 1986 ha definito in modo puntuale la rappresentanza delle categorie produttive, articolandola in tre distinti gruppi, così da riflettere la pluralità degli interessi sociali ed economici presenti nel Paese. Il legislatore ha infatti previsto: (a) ventidue rappresentanti dei lavoratori dipendenti, di cui tre in rappresentanza dei dirigenti e dei quadri, pubblici e privati; (b) nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni; (c) diciassette rappresentanti delle imprese. Tale suddivisione rispondeva all'esigenza di garantire un equilibrio tra i diversi segmenti del mondo produttivo, assicurando che il CNEL fosse espressione non soltanto degli interessi professionali, ma dell'intero spettro delle categorie produttive, in coerenza con l'articolo 99 della Costituzione e con l'evoluzione del sistema delle rappresentanze socioeconomiche.

L'articolo 99 Cost., comma 1, infatti, determina che il Consiglio sia composto da esperti, ovvero tecnici cultori delle materie di competenza che gli saranno attribuite dalla legge e dai "rappresentanti delle categorie produttive in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa". Per la composizione del Consiglio, quindi, era necessario che fossero individuate le categorie professionali, compito questo non semplice e nemmeno affidabile a una autorità esterna allo Stato, poiché determinante per l'inserimento dei rappresentanti in un organismo pubblico.

I contrasti con la riluttanza da parte dei sindacati alla piena attuazione dell'articolo 39 della Costituzione non si limitano alla definizione delle categorie produttive, ma hanno il suo ripiego più controverso nella verifica della rappresentatività dei rappresentanti delle categorie produttive. Per trovare una soluzione a queste problematiche la legge 936 del 1986 ha introdotto una dettagliata procedura per la nomina dei membri del CNEL, in particolare per quanto riguarda le associazioni di rappresentanza dei lavoratori. Sono stati improntati criteri di maggiore trasparenza e rigore al fine di assicurare la più ampia rappresentatività possibile.

La legge 936 del 1986, infatti, disciplina con dovizia di particolari la procedura di identificazione delle organizzazioni sindacali da considerarsi "maggiormente rappresentative" ai fini della designazione dei propri rappresentanti al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, contemplando altresì la possibilità di sindacare le determinazioni assunte in tale ambito²⁹.

L'accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali è, tuttora, subordinato alla produzione di elementi idonei a comprovarne il relativo grado, con precipuo riguardo ai seguenti parametri: l'ampiezza e la diffusione delle strutture organizzative, la consistenza numerica degli iscritti, l'effettiva partecipazione alla formazione e alla stipulazione di contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro, nonché la composizione delle controversie individuali e collettive di lavoro. Tali criteri si pongono in linea di continuità con i principi

²⁹ È importante sottolineare che Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre, 2011, n. 214, non ha modificato la procedura per l'accertamento della rappresentatività, limitandosi ad abrogare il comma 10 relativo al decreto presidenziale di nomina, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

espressi dalla giurisprudenza amministrativa consolidata in materia di riconoscimento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali³⁰.

La procedura delineata dal legislatore del 1986 prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri, acquisito il parere dei Ministri competenti, provveda alla definizione di un elenco delle organizzazioni sindacali ritenute maggiormente rappresentative, dandone comunicazione alle organizzazioni designanti. Avverso tale atto è ammesso ricorso, da presentarsi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri entro il termine perentorio di trenta giorni dalla relativa comunicazione. In sede di ricorso, le organizzazioni sono tenute a fornire la documentazione probatoria a sostegno della propria asserita rappresentatività; le organizzazioni controinteressate, a loro volta, possono presentare documentazione a tutela delle proprie posizioni entro i successivi trenta giorni. La decisione sul ricorso è rimessa al Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il quale provvede all'uopo all'audizione delle parti interessate, entro il termine di quarantacinque giorni.

Il descritto procedimento è improntato all'obiettivo di pervenire ad un accertamento quanto più possibile oggettivo della rappresentatività delle organizzazioni sindacali, garantendo al contempo alle stesse la facoltà di presentare le proprie ragioni in un contraddittorio procedurale.

Per quanto concerne le funzioni del CNEL, il disegno di legge le declinava sia sul versante istituzionale che su quello sociale. Sul piano istituzionale, si ribadiva e si puntualizzava il ruolo consultivo dell'organo in materia di politica economica e sociale³¹.

Sul piano sociale, sono state introdotte rilevanti novità, tra cui l'istituzione dell'archivio dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, nonché di una banca dati sul mercato del lavoro, strumenti volti a fornire un supporto informativo qualificato alle decisioni di politica economica e sociale.

Il testo originale della legge 936 del 1986 recava all'articolo 14 (successivamente sostituito dal d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148) una nuova disciplina delle modalità di espressione delle pronunce delle, in particolare, prevedeva che, in caso di posizioni discordanti, non si procedeva a votazione, bensì era stato istituito l'obbligo di informare le diverse posizioni espresse, al fine di fornire un quadro

³⁰ Tale criterio rimane inalterato e tutt'ora è applicato dalla giurisprudenza amministrativa, in questo senso v. da ultimo Consiglio di Stato sentenza n. 7564 del 2021 secondo la quale "In tema di rappresentatività sindacale e composizione degli organismi pubblici, la valutazione della maggiore rappresentatività delle associazioni di categoria non può basarsi esclusivamente sul criterio numerico degli iscritti desumibile dalle deleghe INPS, ma deve fondarsi su una pluralità di parametri valutativi. Tra questi assumono rilevanza, oltre al numero delle iscrizioni e delle deleghe: l'ampiezza e la diffusione delle strutture organizzative sul territorio nazionale, il possesso dei requisiti minimi per accedere alla contrattazione collettiva, la partecipazione alla risoluzione di vertenze individuali e collettive, il numero dei contratti di lavoro collettivi territoriali e aziendali stipulati, nonché l'esigenza di garantire il pluralismo nella composizione degli organismi.", disponibile [online](#), ottobre 2025.

³¹ È da sottolineare come la già citata Relazione della I commissione permanente menziona come "l'unica attribuzione che avrebbe potuto rappresentare una svolta sul piano dei rapporti fra gli organi di rappresentanza politica e il Cnel sarebbe l'obbligatorietà (ovviamente senza carattere vincolante) dei pareri del Cnel sui grandi temi delle riforme economico-sociali e delle leggi di principio per l'ordinamento regionale, v. Mattarella, Sergio, op. cit. Relazione (...), p.6.

completo e articolato delle valutazioni formulate dai rappresentanti degli organi intermedi in seno al Consiglio.

In definitiva, era evidente come in origine il provvedimento legislativo si prefiggeva di rafforzare il ruolo del CNEL – chiamato dal relatore “super CNEL” – quale sede istituzionale di confronto tra le parti sociali e le istituzioni, idonea a fornire un contributo qualificato all’elaborazione delle politiche economiche e sociali.

Le vicende successive all’approvazione della legge 936 del 1986, come i progetti per i “patti territoriali” ne dimostrano come le modifiche hanno contribuito a un forte aumento delle attività svolte dal Consiglio. Tuttavia, tali cambiamenti non sono stati sufficienti per confermare il CNEL come consulente del Governo e del Parlamento, cadendo nuovamente nell’ostracismo, fino alla proposta di riforma Costituzionale del 2014 che proponeva l’abrogazione dell’articolo 99. La minaccia di abrogazione ha portato il Governo e le parti sociali a un nuovo impegno nella riforma del Consiglio nella ricerca di un ruolo più efficace e della piena attuazione della norma costituzionale.

4.2. Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro tra riforme interne e prospettive istituzionali

L’adozione della Delibera n. 3/2018 da parte del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro ha rappresentato un significativo tentativo di riorganizzazione interna dell’ente, mirante a razionalizzarne la struttura e a potenziarne l’efficienza operativa. Tale intervento, circoscritto alla sfera amministrativo-regolamentare, si è tuttavia rivelato insufficiente a rispondere alle più profonde istanze di riforma che da tempo investono l’istituzione, come dimostrano i reiterati tentativi di abrogazione susseguitisi nel panorama legislativo recente. L’analisi dell’evoluzione normativa del CNEL evidenzia come la proposta di soppressione contenuta nell’art. 36-bis della Legge 29 dicembre 2022, n. 197, seppur successivamente non approvata, abbia riaperto il dibattito circa l’effettiva utilità di un organismo la cui collocazione nel sistema costituzionale appare sempre più problematica. I precedenti tentativi di abrogazione, dalla riforma costituzionale del 2016 al DDL n. 2145/2019, testimoniano una persistente difficoltà nel definire un ruolo chiaro e incisivo per questa istituzione, il che dimostra la difficoltà di accettazione dell’incarico e delle funzioni che gli spettano come organo ausiliario e consulente, come determinato dalla costituzione.

Una valutazione più attenta delle potenzialità del ruolo affidato al CNEL ne suggerisce come, piuttosto che verso la soppressione, la via maestra debba orientarsi verso un suo rafforzamento quale sede privilegiata del confronto democratico in materia economica e sociale. In particolare, in periodi di crisi strutturale e di transizione come l’attuale, la legittimazione della produzione normativa richiede spazi istituzionali capaci di garantire una partecipazione qualificata della società che si esprime anche attraverso i corpi intermedi.

Un rinnovato impulso al dibattito sul ruolo costituzionale del CNEL è giunto nel 2023 con l’insediamento della XI Consigliatura, sotto la presidenza di Renato Brunetta, il quale nel suo discorso inaugurale ha ribadito la centralità del CNEL quale “casa dei corpi intermedi” e luogo privilegiato di raccordo tra istituzioni e società civile, richiamando la necessità di “reinventare una nuova economia sociale di mercato fondata sulla sussidiarietà tra governo

e cittadini, tra pubblico e privato". Tale visione, che recupera lo spirito originario dell'articolo 99 della Costituzione, ha l'obiettivo di restituire al CNEL una funzione di poliarchia istituzionale, capace di armonizzare gli interessi nella costruzione di un bene comune condiviso³².

L'organo consultivo non è più soltanto un'appendice formale del sistema rappresentativo, ma un riferimento stabile di partecipazione sociale, orientato a tradurre la rappresentanza degli interessi organizzati e delle categorie produttive in responsabilità civica e contributi concreti all'elaborazione delle politiche pubbliche³³.

In questa prospettiva, il recente fascicolo del CNEL Caso e Materiali di Discussione n. 29 (2025)³⁴ ha sottolineato il ruolo dell'istituzione come "sede istituzionale di rappresentanza dei corpi intermedi", ponendola al centro di una visione di democrazia partecipativa e dialogo sociale ispirata all'articolo 99 della Costituzione. Il documento evidenzia come il CNEL, per la sua composizione e per le sue funzioni, rappresenti la "forma più alta di rappresentanza dei corpi intermedi, in grado di garantire una partecipazione strutturata della società così la centralità dell'organo nel sistema politico-costituzionale contemporaneo.

³² Renato Brunetta, Discorso del presidente in occasione dell'insediamento dell'XI Consigliatura del Cnel, Roma, 22 settembre 2023, in Cnel, Atti ufficiali, 2023.

³³ Per approfondire sugli obiettivi della XI legislatura, v. Renato Brunetta, Discorso del presidente in occasione dell'insediamento dell'XI Consigliatura del Cnel, op. cit.

³⁴ Matteo Milanese, L'iniziativa Legislativa Del Cnel Notazioni Empiriche (1958-2022), in CNEL – Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Casi e Materiali di Discussione, n. 29, Roma, 2025, p. 6.

5. IL RUOLO DEGLI ORGANISMI SIMILI AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO IN SPAGNA, FRANCIA E NELL'UNIONE EUROPEA

La scelta dei Consigli economici e sociali spagnolo e francese come parametri di riferimento per la presente ricerca è motivata dalla loro significativa affinità con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) italiano. Tale affinità si fonda sulla comune natura di organi costituzionalmente previsti e su vicende storico-sociali che accomunano questi Paesi all'Italia. Inoltre, le società spagnola e francese condividono con quella italiana un nucleo di valori europeisti e socioculturali comuni, che consente un'analisi comparativa su basi sociopolitiche relativamente omogenee.

Nel caso della Spagna, il confronto risulta particolarmente rilevante poiché entrambi i Paesi hanno vissuto un'esperienza storica segnata da regimi dittatoriali di orientamento corporativo-fascista³⁵. Sia l'Italia fascista sia la Spagna franchista svilupparono strutture statali che, pur con specificità nazionali, presentavano forti elementi di organizzazione corporativa, in cui le rappresentanze degli interessi erano incardinate e controllate dal potere centrale. Questa eredità ha profondamente influenzato le dinamiche di interazione tra Stato, società civile e rappresentanze degli interessi in entrambi i Paesi.

Un criterio analogo ha guidato l'inclusione del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) nella presente ricerca³⁶. Organo consultivo istituito dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), il Cese funge da piattaforma di raccordo tra i diversi organismi consultivi nazionali, promuovendo il dialogo tra istituzioni europee e società civile. Attraverso la partecipazione attiva delle parti sociali (datori di lavoro, lavoratori) e delle organizzazioni della società civile nel processo di elaborazione delle normative comunitarie, non solo garantisce una rappresentanza pluralista degli interessi economici e sociali di tutte le nazioni appartenenti all'Unione Europea, ma contribuisce anche a rafforzare la legittimità democratica delle istituzioni europee e delle loro decisioni, avvicinando il processo legislativo europeo ai cittadini degli Stati membri.

³⁵ L'analisi comparata, in questo caso, permette di esplorare come la memoria storica di tali periodi abbia plasmato le traiettorie di democratizzazione e, di conseguenza, la fisionomia e il ruolo degli organi consultivi post-dittatoriali. In particolare, si può investigare se e come il corporativismo del passato abbia generato una diffidenza verso forme di rappresentanza degli interessi "istituzionalizzate", oppure se, al contrario, abbia favorito lo sviluppo di corpi intermedi capaci di dialogare con lo Stato in modo più strutturato. Il confronto con la Spagna consente di esaminare se le riforme costituzionali e legislative successive alla transizione democratica abbiano efficacemente demarcato il ruolo di questi consigli da quello delle loro controparti autoritarie, garantendo autonomia e rappresentatività. L'obiettivo è comprendere come due paesi con un passato simile abbiano sviluppato soluzioni istituzionali potenzialmente diverse, o con diverse sfumature, per bilanciare la partecipazione della società civile con l'esigenza di una governance democratica e inclusiva.

³⁶ Per ragioni di metodologia e di finalità nella presente ricerca non sarà trattato il Consiglio economico e sociale dell'ONU (ECOSOC), terzo organo più importante delle Nazioni Unite e la principale piattaforma intergovernativa sullo sviluppo sostenibile, con competenze in ambito economico, sociale e ambientale. Istituito nel 1946 dalla Carta delle Nazioni Unite, conta 54 membri, così ripartiti: 14 dall'Africa, 11 dall'Asia-Pacifico, 6 dall'Europa orientale, 10 dall'America Latina e Caraibi, e 13 dagli Stati dell'Europa Occidentale e altri Paesi (WEOG). Nel 2024, l'Italia è stata eletta come membro per il triennio 2025-2027, proseguendo il mandato 2022-2024 e raggiungendo, così, l'undicesimo incarico dalla fondazione del Consiglio.

L'analisi comparativa del ruolo dei Consigli economici e sociali in Europa consente di comprendere le differenti modalità con cui gli Stati hanno istituzionalizzato la rappresentanza degli interessi economici e sociali, riconoscendo il valore della partecipazione della società civile ai processi decisionali. In questa prospettiva, l'esame dei casi di Spagna e Francia, insieme al riferimento sovranazionale costituito dal Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), risponde alla duplice esigenza di individuare modelli omogenei per contesto politico-culturale e di trarre indicazioni utili per l'evoluzione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) italiano.

Italia e Spagna condividono un comune percorso storico e istituzionale segnato dal passaggio da regimi autoritari a democrazie costituzionali che hanno progressivamente riconosciuto il valore della partecipazione sociale come fonte di legittimazione del potere pubblico. In Francia, invece, l'assenza di un regime autoritario nel XX secolo³⁷ ha consentito l'evoluzione graduale del dialogo sociale, attraverso numerose riforme che hanno rafforzato il ruolo del *Conséil Économique, Social et Environnemental* come interlocutore stabile del Parlamento e del Governo.

A partire da una base comune, il confronto tra modelli nazionali mostra l'evoluzione di soluzioni differenti in termini di struttura, competenze e incidenza politica. La Spagna ha istituito un Consiglio Economico e Sociale dotato di ampia autonomia funzionale e di un obbligo generalizzato di consultazione da parte del Governo nelle principali materie socioeconomiche.

La Francia, invece, ha progressivamente ampliato il ruolo del proprio *Conséil Économique, Social et Environnemental*, trasformandolo in una vera e propria "camera della società civile", capace di esercitare funzioni consultive, propositive e, in taluni casi, deliberative, anche attraverso la partecipazione diretta dei cittadini. L'Italia, infine, è tuttora impegnata nell'effettiva consolidazione del ruolo costituzionale e istituzionale del CNEL, nonché nella ricerca di una più incisiva partecipazione al processo decisionale, al fine di superare una funzione ancora prevalentemente formale che sostanziale al quale rimane spesso relegato.

Come evidenziato dallo studio del Comitato Economico e Sociale Europeo del 2004, i Consigli economici e sociali nazionali rappresentano un elemento essenziale delle moderne democrazie partecipative, in quanto consentono di integrare la rappresentanza politica con quella sociale, di arricchire la qualità delle decisioni pubbliche e di rafforzare la fiducia tra cittadini e istituzioni.

Lo studio comparato che segue intende, quindi, mettere in evidenza le modalità attraverso cui Spagna e Francia hanno saputo tradurre questi principi in assetti istituzionali concreti e funzionali, offrendo spunti di riflessione utili per il modello italiano.

5.1. *Il "Consejo Económico y Social" in Spagna*

Come in Italia anche in Spagna il "Consejo Económico y Social" (Consiglio Economico e Sociale, CES) è un organo ausiliario del Governo (art. 131, commi 2, Titolo VII della

³⁷ Eccezione fatta per il Regime di Vichy, governo guidato dal Maresciallo Philippe Pétain, si alleò con la Germania nazista, e governò la parte non occupata della Francia dal 1940 al 1944 durante la Seconda Guerra Mondiale.

Costituzione Spagnola³⁸), al quale viene attribuita la competenza di contribuire alla pianificazione dell'attività economica, nell'intento di soddisfare le necessità collettive, di incentivare la crescita del reddito e della ricchezza e di contribuire alla loro più giusta distribuzione.

Il CES è, pertanto, un ente di diritto pubblico di natura consultiva del Governo in materia socioeconomica e del lavoro, al quale è espressamente riconosciuto indipendenza funzionale dall'Amministrazione Generale dello Stato, come ente pubblico specializzato, con personalità giuridica propria e piena capacità, nonché autonomia organica e funzionale per l'adempimento dei suoi fini, che lo abilita a regolamentare il proprio regime di organizzazione e funzionamento interni. Il Consiglio è amministrativamente assegnato al Ministero del Lavoro e dell'Economia Sociale.

La Costituzione spagnola determina che i pubblici poteri promuovano e agevolino la partecipazione dei cittadini, diretta o tramite organizzazioni o associazioni, alla vita economica e sociale del paese. Il responsabile per l'attuazione di questo compito di collegamento tra la società civile e il potere legislativo è il Consiglio Economico e Sociale, il quale rafforza la partecipazione dei rappresentanti degli interessi organizzati alla vita economica e sociale dello Stato, riaffermando il loro ruolo nello sviluppo dello Stato Sociale e Democratico di Diritto. Sotto tale profilo, rispetto al CNEL italiano, il CES spagnolo realizza in modo più compiuto la funzione di intermediazione tra potere politico e società civile – propria di questi organi –, essendoci una maggior volontà della classe politica di permettere la partecipazione sociale nella formazione del processo decisionale.

In questa prospettiva comparata, si richiama la classificazione proposta dalla dottrina spagnola all'inizio degli anni '90³⁹, secondo la quale i Consigli economici e sociali europei si articolano in diversi modelli funzionali: consultivo, concertativo, pianificatore, orientativo e coordinatore. Il modello spagnolo di quel periodo si inseriva nel primo gruppo: "consultivo di tipo latino", affine alle esperienze italiana e francese, ma con un significativo elemento di apertura alla concertazione – che come si vedrà si è effettivamente realizzato – poiché come osservato da Ojeda Avilés pur nascendo come organo di informazione e consulenza, il CES "giunge ai limiti della concertazione senza però intervenire direttamente in essa", assumendo così una funzione di mediazione stabile tra Governo e parti sociali. Questo equilibrio tra formalismo istituzionale e partecipazione concertativa ha consentito al CES di consolidarsi come piattaforma istituzionale di dialogo e come strumento di legittimazione democratica delle politiche socioeconomiche spagnole⁴⁰.

Parallelamente all'adempimento della funzione costituzionale, il CES funge da piattaforma istituzionale permanente di dialogo e di deliberazione, in quanto costituisce l'unico organo

³⁸ Articolo 131 della Costituzione Spagnola "1. Lo Stato, mediante legge, potrà pianificare l'attività economica generale per soddisfare le necessità collettive, equilibrare e armonizzare lo sviluppo regionale e settoriale e stimolare la crescita della rendita e della ricchezza e la sua più giusta distribuzione. 2. *Il Governo elaborerà i progetti di pianificazione, in accordo con le previsioni che gli siano sottoposte dalle Comunità Autonome e con l'assistenza e collaborazione dei sindacati e delle altre organizzazioni professionali, imprenditoriali ed economiche. A tal fine si costituirà un Consiglio, la cui composizione e funzioni si specificheranno per legge.*"

³⁹ V. in particolare, Antonio Ojeda Avilés, "Spagna: quale Consiglio Economico e Social?", in *Diritto del Lavoro*, parte I, 1992, pp.179-191, spec.180-183.

⁴⁰ Antonio Ojeda Avilés, "Spagna: quale Consiglio Economico e Social?", op. cit.

in cui è rappresentato un ampio ventaglio di organizzazioni socioprofessionali, rispondendo alla legittima aspirazione degli agenti economici e sociali di vedere ascoltate le proprie opinioni e proposte al momento in cui il Governo adotta decisioni che possano incidere sui loro interessi. In tale contesto, la funzione consultiva istituita attraverso il Consiglio Economico e Sociale sarà esercitata in relazione all'attività normativa del Governo in materia socioeconomica e lavorale.

La Spagna ha, quindi, istituzionalizzato un meccanismo di consultazione stabile, più vincolanti rispetto a quello previsto nell'ordinamento italiano il quale mantiene la funzione consultiva del CNEL del tutto facoltativa e limitata ai casi in cui il Governo e il Parlamento richiedano espressamente il parere.

Il ruolo del Consejo si concretizza, principalmente, nell'emissione di relazioni e pareri con carattere obbligatorio o facoltativo, a seconda dei casi, o ancora su iniziativa autonoma. Rappresenta, quindi, un canale di comunicazione, permanente, tra gli agenti economici e sociali e il Governo rendendo più fluida la relazione e la collaborazione tra loro.

Come stabilito nel preambolo della Ley 21/1991, de 17 de giugno, che istituisce il Consejo Económico y Social, questo si configura come un organo di carattere consultivo in materia socioeconomica e lavorale, che esercita funzione consultiva in relazione all'attività normativa del Governo nel suddetto ambito materiale, tale partecipazione si concretizza fondamentalmente nella formulazione di studi, relazioni e pareri, con carattere obbligatorio o facoltativo, a seconda dei casi, o ancora di propria iniziativa che esprimano l'opinione di tale organo in relazione alle stesse.

Il Consiglio Economico e Sociale si avvale della presenza di sindacati e organizzazioni imprenditoriali che godano di rappresentatività, nonché di altre organizzazioni o forze sociali rappresentative di interessi diversi, non essendo prevista la partecipazione di rappresentanti del Governo⁴¹. Tale scelta è motivata dalla natura stessa del Consiglio che attuando come organo consultivo del Governo deve garantire la propria indipendenza nella formazione dei propri orientamenti. In ragione di tale necessaria autonomia funzionale, la legge garantisce al Consiglio ampie facoltà di auto-organizzazione.

La composizione del CES, in particolare l'assenza di rappresentanti del Governo al suo interno, è un ulteriore elemento che distingue il CES spagnolo dal CNEL: quest'ultimo, pur dotato di autonomia organizzativa, rimane più strettamente connesso alle dinamiche politiche e ai criteri di nomina fissati dal Governo e dal Parlamento. La scelta spagnola privilegia la rappresentanza della società civile organizzata, riflette la volontà del legislatore spagnolo di costruire un luogo di dialogo sociale istituzionalizzato stabile.

Nell'intento di garantirne la qualità tecnica dei lavori, è prevista la presenza di esperti, persone con una preparazione specifica e riconosciuta esperienza in temi socioeconomici e

⁴¹ In particolare, l'articolo 2 della Legge 21/1991, del 17 giugno, sul Consiglio Economico e Sociale stabilisce la natura del Consiglio come organo consultivo in materia socioeconomica e lavorativa, mentre l'articolo 4 ne specifica la composizione. Il Consiglio è composto da 61 membri: 20 rappresentano le organizzazioni sindacali più rappresentative e 20 rappresentano le organizzazioni imprenditoriali più rappresentative. I restanti 20 membri rappresentano altri interessi, tra cui le organizzazioni professionali del settore agricolo, le organizzazioni dei produttori ittici, il Consiglio dei Consumatori e degli Utenti, le associazioni di cooperative e di società di lavoro, nonché esperti nominati dal Governo.

giuslavoristi che svolgono la propria funzione in modo indipendente. Il CNEL gode di ampie facoltà di autonomia e organizzazione che ne garantiscono l'indipendenza.

L'ordinamento giuridico spagnolo, come menzionato sopra, prevede l'obbligo di consultazione del Consiglio Economico e Sociale (CES) in determinate materie di rilevanza socioeconomica e lavorativa, al fine di garantire che le decisioni del Governo siano informate del parere degli attori sociali, svolgendo quindi la funzione di legittimazione sociale della norma.

La Legge 21/1991, che disciplina l'organizzazione e il funzionamento del CES, stabilisce che il parere del Consiglio è obbligatorio in relazione a progetti di legge o di regolamento che disciplinino i diritti e i doveri fondamentali dei lavoratori, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, la contrattazione collettiva, i conflitti collettivi, la previdenza sociale, l'occupazione e i rapporti con le organizzazioni internazionali del lavoro.

Il parere del Consejo è obbligatorio anche in relazione ai piani economici e sociali nazionali, alla politica economica e finanziaria e alla politica sociale. L'obbligo di consultazione del CES si estende inoltre ai progetti di legge o di regolamento che, pur non rientrando direttamente nelle materie sopra elencate, abbiano una significativa incidenza su di esse.

Il parere del CES, sebbene non vincolante, riveste un'importanza notevole nel processo decisionale del Governo. La Legge 21/1991 prevede che, qualora il Governo decida di non conformarsi al parere del Consiglio, debba darne motivazione al Parlamento; tale previsione normativa sottolinea la rilevanza del parere del CES e la sua funzione di garanzia del dialogo sociale e della partecipazione democratica alle decisioni politiche in materia socioeconomica e lavorativa.

Su questo punto fondamentale si riscontra una notevole differenza rispetto al modello italiano, dove la consultazione del CNEL non è prevista come obbligo generale, ma solo come facoltà delle Camere e del Governo, con la conseguenza diretta che il suo contributo rimane spesso marginale nel processo legislativo. La principale differenza si trova nella totale assenza di disposizioni analoghe a quella spagnola, in particolare relative all'obbligo del Parlamento di giustificare il non accoglimento delle proposte elaborate dal CNEL, il quale pur potendo esprimere osservazioni ed elaborare proposte, non dispone di strumenti per garantire la presa di posizione in considerazione né per ottenere una risposta formale da parte delle istituzioni politiche.

L'impatto positivo dell'attuazione del CES e la sua posizione ormai ancorata nella cultura politica e democratica dello stato spagnolo ha dato origine a ulteriori consigli a livello locale e in particolare nelle regioni autonome, sono i c.d. "consejos económicos y sociales autonómicos" e i "consejos económicos y sociales locales"⁴² che portano la partecipazione

⁴² I "consejos económicos y sociales locales" sono organi consultivi a livello locale che promuovono la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni sociali alle decisioni che riguardano la comunità locale. Sono composti da rappresentanti di sindacati, organizzazioni imprenditoriali e altri gruppi di interesse. Questi consigli offrono una piattaforma per il dialogo e la collaborazione tra le diverse parti sociali, contribuendo a creare un senso di comunità e a promuovere lo sviluppo economico e sociale locale. La loro istituzione può essere prevista da leggi regionali o regolamenti comunali. Secondo l'articolo "Los Consejos Económicos y Sociales Locales" di Francisco José Barba Ramos e Francisco José Martínez López, i "consejos económicos y sociales locales" sono presenti in diverse località della Spagna, come Alcalá de Guadaira, Alcobendas, Barcellona, Cordova, Girona, Huelva, Lucena, Puerto Real, Sant Boi del Llobregat e Viladecans. Oltre a questi,

della società civile alle questioni territoriali e rafforzano ulteriormente la funzione costituzionale di facilitare la adesione dei cittadini alla vita politica, economica, sociale e culturale del paese e delle loro comunità, riaffermando lo sviluppo dello Stato sociale e democratico di diritto.

In questo contesto, è importante notare che l'organizzazione territoriale della Spagna, definita dalla Costituzione del 1978 e sviluppata attraverso gli Statuti di Autonomia, ha portato alla creazione di Consigli Economici e Sociali a livello regionale, come in Andalusia. Questi organi regionali, pur operando in un contesto di autonomia, riflettono il modello nazionale del CES, fungendo da piattaforme di dialogo tra le parti sociali e fornendo consulenza ai governi regionali. Nello specifico, si cita come esempio la "Junta de Andalucía", istituzione di autogoverno della regione, include nel suo Statuto di Autonomia un Consiglio Economico e Sociale, evidenziando l'importanza di tale organo nel promuovere la partecipazione e la consultazione nelle politiche economiche e sociali a livello regionale.

L'articolazione territoriale spagnola, più complessa e conflittuale rispetto a quella italiana, ha portato alla necessità di permettere una maggiore partecipazione sociale, in particolare nelle regioni a statuto autonomo, nelle questioni regionali. L'assenza di una analoga articolazione territoriale del CNEL in Italia, nonostante sia auspicabile, non sembra minare la rappresentazione capillare delle categorie produttive a livello nazionale, visto la maggior omogeneità e minore litigiosità delle regioni italiane rispetto quelle spagnole. Tuttavia, la rappresentanza istituzionale a livello territoriale delle istanze delle categorie produttive locali e l'interpretazione delle specificità socioeconomiche dei territori italiani, potrebbe essere ripensata alla luce della efficace esperienza spagnola.

Infine, il ruolo del CES è stato, e continua a essere, molto importante per quanto riguarda le transizioni digitali e ambientale; nella formazione della legislazione nazionale riguardante il lavoro tramite piattaforma digitale ha contribuito in modo concreto, portando in parlamento gli interessi "professionali" dei cittadini⁴³. L'attuazione del consiglio è molto attiva anche per quanto riguarda la transizione ecologica e attraverso una specifica e permanente commissione⁴⁴ di lavoro tratta la materia in modo da facilitare la transizione green mitigando gli effetti negativi nel mercato del lavoro e nell'economia nazionale⁴⁵.

sono presenti anche a Cordova e Jaén, dove esistono sia a livello provinciale che nelle rispettive capitali. L'articolo evidenzia inoltre la presenza di questi organi in altre province e regioni, come il Consiglio Economico e Sociale della Mancomunidad del Campo de Gibraltar (Cadice), della Mancomunidad de La Ribera Alta (Valencia) e della Mancomunidad del Bajo Guadalquivir (tra Siviglia e Cadice).

⁴³ Il Ces ha avuto un importante ruolo nella definizione della normativa spagnola di regolamentazione della questione del c.d. *riders* portando, nel suo parere "*Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*", pubblicato a luglio del 2021, mette alla luce diverse questioni che saranno successivamente trattate in sede parlamentare.

⁴⁴ V. articolo 20 della "*Resolución de 31 de marzo de 1993 de la Subsecretaría, por la que se acuerda la publicación del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo Económico y Social*".

⁴⁵ Nonostante il *Consejo Económico y Social* (Ces) de España non costituisca, *stricto sensu*, un organo con competenze specifiche in materia ambientale, la sua attività istituzionale interseca trasversalmente le politiche di sviluppo sostenibile. Tale ruolo emerge sia dal suo statuto giuridico (Legge 21/1991, articolo 2.1.b che gli attribuisce funzioni consultive in materia socioeconomica e lavorativa), sia dalla prassi istituzionale. In particolare, il Ces ha prodotto documenti strategici come il "Dictamen 10/2007 sobre la estrategia Española de desarrollo sostenible" relativa alla politica di sviluppo sostenibile nazionale e il più recente "Dictamen 3/2021

In Italia il CNEL opera anche nell'ambito della sostenibilità e della transizione ecologica⁴⁶, tuttavia, come già menzionato nei paragrafi precedenti, la Legge spagnola n. 21/1991 garantisce al ruolo svolto dal CES una maggiore effettività nelle discussioni e nella formazione delle normative anche in questo ambito.

5.2. Il Conseil Économique, Social et Environnemental in Francia: storia ed evoluzione della funzione consultiva e della partecipazione sociale nella formazione delle politiche economiche e sociali

La funzione consultiva in materia economica, sociale e ambientale vanta una tradizione storica che risale al XVI secolo. Nel corso dei secoli, tale funzione si è evoluta, culminando nell'attuale *Conseil économique, social et environnemental* – Consiglio Economico, Sociale e Ambientale, organo costituzionale francese. Caratterizzato da un'ampia sfera di competenza, riveste un ruolo di primaria importanza nella cultura democratica francese e contribuisce in modo significativo alla formazione della legislazione nelle materie di sua pertinenza.

Nel contesto delle Guerre di Religione del tardo XVI secolo, Enrico IV, su suggerimento di Barthélémy de Laffemas⁴⁷, istituì il “Counseil de Commerce” con l'obiettivo primario di rivitalizzare l'economia del regno. Questo organismo, composto da consiglieri regi, membri del Parlamento e mercanti, può essere considerato un precursore significativo dei moderni consigli economici. La sua istituzione può essere considerata un tentativo pionieristico di coinvolgere la società civile nel processo di formulazione delle politiche economiche. Questo coinvolgimento, che per molti secoli riguardò solo la sfera economica, pose le basi per l'ulteriore sviluppo della partecipazione civile alla definizione delle politiche sociali, un'evoluzione che si manifestò tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo, dando origine a istituzioni e pratiche tuttora considerate fondamentali.

Nel 1925, il “Consiglio Nazionale Economico” (CNE) fu creato per volontà di Édouard Herriot⁴⁸, segnando un passo avanti significativo nell'istituzionalizzazione del dialogo tra le

Antiproyecto de Ley de Pesca y regula la pesca marítima”, che stabilisce i requisiti per l'accesso alle risorse marine, le misure di protezione e la gestione delle stesse, evidenziando il nesso tra coesione sociale, crescita economica e sostenibilità ambientale. La sua composizione tripartita (sindacati, imprese ed esperti) lo rende un attore rilevante nel dialogo sociale su transizione ecologica e giustizia climatica, in linea con gli obiettivi del Green Deal europeo.

⁴⁶ Il Cnel è attivamente coinvolto nella sostenibilità, specialmente nella XI Consiglieria attraverso la Commissione Politiche Sociali, Sviluppo Sostenibile e Terzo Settore. Il Cnel, inoltre, collabora con il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica per la transizione ecologica, e ospita eventi legati agli Obiettivi di sviluppo sostenibile, come il rapporto ASviS.

⁴⁷ Economista e uomo politico (nato a Beausemblant, Delfinato nel 1545 e deceduto a Parigi nel 1612 circa). Controllore generale del commercio e presidente del Consiglio del commercio (1602) rappresentò contro Sully, fautore della politica agraria, la tendenza “industriale”, precorrendo Colbert nella difesa del mercantilismo e influenzando sulla politica economica di Enrico IV. Soprattutto interessanti il *Règlement général pour dresser les manufactures en ce royaume* (da lui presentato ai notabili di Rouen nel 1596); *Trésors et richesses pour mettre l'état en splendeur* (1598); *Discours d'une liberté générale* (1601), in Enciclopedia Treccani [online](#), voce “L'AFFÉMASS, Barthélémy de, signore di Bauthor” ultimo accesso marzo 2025.

⁴⁸ Figura politica di rilievo nella Francia dell'epoca, Édouard Herriot, allora Presidente del Consiglio, il 16 gennaio 1925 fondò, con decreto divenuto legge della Repubblica il 19 marzo 1936, il Consiglio Economico Nazionale (CNE). Questo organo consultivo, composto da 47 membri rappresentanti di sindacati, datori di

forze economiche e sociali del Paese. Composto da rappresentanti dei sindacati, associazioni di datori di lavoro e altre organizzazioni, il CNE si occupò di studiare la situazione economica francese, soprattutto durante la crisi del 1929. Tuttavia, durante il regime di Vichy, il CNE venne soppresso in quanto rappresentava una cultura repubblicana e democratica.

Con la nascita della Quarta Repubblica nel 1946, fu istituito il “Consiglio Economico” (CE), con l'intento di rifondare la democrazia sociale dopo la Seconda Guerra Mondiale. Questo organo, composto principalmente da rappresentanti dei sindacati, aveva il compito di esaminare i progetti di legge in materia economica. Successivamente, l'avvento della Quinta Repubblica nel 1958 segnò un'ulteriore tappa nell'evoluzione dell'istituzione, con la trasformazione del CE in “Consiglio Economico e Sociale” (CES)⁴⁹.

Riprendendo le definizioni dei modelli di Consigli economici europei elaborate negli anni Novanta da Ojeda Avilés, il modello francese rappresentava l'archetipo dei Consigli “consultivi di tipo latino”, caratterizzati da antichità, formalismo e un certo grado di solennità istituzionale. Secondo l'autore il Conseil Économique et Social, pur dotato di prestigio e risorse, aveva una efficacia piuttosto discutibile nella dinamica politico-sociale, essendo limitato all'emissione di pareri non vincolanti sui progetti di legge in materia economica e sociale⁵⁰.

Nel 2008, una riforma costituzionale che aveva l'intento di dare al Consiglio maggior rilevanza politica⁵¹ ampliò ulteriormente le competenze del CES, che fu trasformato in “*Conseil Économique, Social et Environnemental* - Consiglio Economico, Sociale e Ambientale - per riflettere la crescente importanza delle questioni ambientali⁵². Infatti, a seguito di questa riforma (attuata a seguito di un referendum) il *Conseil* è diventato una delle

lavoro e varie associazioni, si unì con l'intento di rispondere alle richieste di pareri del governo e, soprattutto, di fornire uno studio generale della situazione economica della Francia nel periodo successivo alla Prima Guerra Mondiale.

⁴⁹ Il Consiglio fu inserito nella Costituzione francese del 1958, dagli articoli 69 a 71, ed è attuato dall'Ordinanza N°58-1360 del 29 dicembre 1958, più volte modificata nel corso degli anni, da ultimo con la Loi organique n. 2022-27.

⁵⁰ Antonio Ojeda Avilés, “Spagna: quale Consiglio Economico e Social?”, 1991, op. cit., pp-182-184.

⁵¹ La questione dell'attuazione e dell'efficacia del Consiglio non è stata placata dalla riforma del 2008, come si evince dal rapporto *Chertier* pubblicato all'inizio del 2009, veniva constatata la “controversa utilità” del Consiglio economico e sociale e sulla sua “mancanza di rappresentatività” della società francese.

⁵² Come previsto dal Codice Ambientale francese, all'articolo D132 il *Haut Conseil pour le Climat*, l'Alto Consiglio per il Clima, e il Consiglio economico sociale e ambientale attuano congiuntamente nell'elaborazione di pareri e consulenze relative all'implementazione delle normative ambientale. L'Alto Consiglio per il Clima formula raccomandazioni e proposte per migliorare l'azione della Francia. Il rapporto viene presentato al Primo Ministro e trasmesso al Parlamento e al Consiglio economico, sociale e ambientale. Le azioni intraprese dal Governo in merito a questo rapporto saranno presentate al Parlamento e al Consiglio economico, sociale e ambientale entro sei mesi dalla sua presentazione». Per approfondimenti si rinvia a Francesco de Leonardis, Il dovere di ascolto della scienza: è arrivato il momento della scrittura?, in *Rivista Quadimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n.°1, 2024.

istituzioni di riferimento per la riflessione e la consulenza al governo sulle politiche pubbliche in materia di clima, ambiente e biodiversità⁵³.

Nel 2021, una nuova legge organica ha significativamente rafforzato il ruolo del Consiglio Economico, Sociale e Ambientale (Cese), rendendolo un'istituzione centrale per le consultazioni pubbliche e la partecipazione dei cittadini. Questa riforma ha modificato la sua composizione, riducendo il numero dei membri e aumentando i rappresentanti della società civile. Tale evoluzione è anche il risultato del Grand Débat National, avviato nel 2018 in seguito a una serie di proteste cittadine⁵⁴.

Le riforme del 2008 e del 2021 hanno trasformato radicalmente il Cese francese, proiettandolo verso un modello di democrazia avanzata, che combina la funzione consultiva con strumenti deliberativi e di coinvolgimento diretto dei cittadini. In tal modo, Conseil si è progressivamente emancipato dal formalismo originario per divenire una “camera della società civile”, confermando la tendenza francese a coniugare la rappresentanza degli interessi organizzati e delle categorie produttive con la partecipazione civica diffusa.

In questa prospettiva, la giustizia sociale rappresenta l'essenza stessa della democrazia e non può essere subordinata alle logiche del mercato globale. Nel volume *“L'esprit de Philadelphie”* (2010), la “giustizia sociale” costituisce la condizione stessa della libertà politica e deve fondarsi sul riconoscimento della dignità del lavoro e della solidarietà collettiva, in continuità con lo spirito della Dichiarazione di Filadelfia del 1791. Tale visione, ripresa nel recente discorso di **Didier-Roland Tabuteau** presso il CESE, illumina la vocazione del Consiglio quale luogo di mediazione tra libertà economica e giustizia sociale.⁵⁵

Il consolidamento del *Conseil Économique, Social et Environnemental* come “camera della società civile” è stato infatti ribadito in occasione dell'ottantesimo anniversario della Sécurité sociale. Nel discorso pronunciato presso il Palais d'Iéna, il vicepresidente del Conseil d'État **Didier-Roland Tabuteau** ha sottolineato come l'uguaglianza e la sicurezza sociale trovino nel Cese “*le lieu naturel du dialogue démocratique et de la cohésion républicaine*”⁵⁶, evidenziando il ruolo del Consiglio quale spazio istituzionale di elaborazione condivisa delle politiche pubbliche.

Come in Spagna, anche in Francia l'evoluzione del modello istituzionale è segnata da una costante tensione verso l'ampliamento delle forme di coinvolgimento civico, inteso quale elemento di legittimazione democratica dell'azione pubblica, in particolare nelle materie di maggiore interesse nazionale quali il lavoro e la previdenza sociale.

⁵³ La riforma attuata nel 2008 dal Governo Sarkozy ha preso atto della crescente preoccupazione dei cittadini riguardo le questioni climatiche, anticipando gli altri governi europei per quanto riguarda la valutazione dell'impatto della legislazione ambientale nel mercato del lavoro e il loro riflessi sulla società.

⁵⁴ Per approfondimenti si rinvia a Angeli, Arianna in *Conflitto sociale e decisione pubblica nell'era digitale: il Grand Débat National nella Francia di Macron*, Media Laws, 2020, disponibile [online](#), ultimo accesso ottobre 2025.

⁵⁵ Alain Supiot, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Le Seuil, 2010.

⁵⁶ Tabuteau, Didier-Roland, *Égalité et sécurité sociale*, discorso pronunciato al *Conseil Économique, Social et Environnemental* in occasione degli 80 anni della Sécurité sociale, Parigi, 2025, disponibile [online](#), ultimo accesso ottobre 2025.

Diversamente da quanto avvenuto in Italia, dove il CNEL è stato spesso percepito dai corpi politici come un organismo marginale o estraneo all'assetto democratico, incontrando persistenti ostacoli nel processo di valorizzazione delle proprie funzioni, in Francia si è affermata una tradizione di partecipazione consultiva più ampia e strutturata. Tale modello si è consolidato nel tempo come espressione di una concezione pluralistica del rapporto tra Stato e società civile, traducendo il principio della concertazione sociale in un sistema stabile di relazioni istituzionalizzate e di consultazione obbligatoria su un ampio spettro di politiche pubbliche.

Infatti, proprio nel contesto del *Grand Débat National*, il governo Macron aveva presentato il progetto di riforma costituzionale n. 911⁵⁷. Questo progetto, successivamente ritirato il 29 agosto 2019, mirava a modificare gli articoli da 69 a 71 della Costituzione, relativi al Consiglio, proponendo di trasformarlo nella "Camera della società civile" con una triplice vocazione. Le sue attività sarebbero state articolate attraverso una struttura di lavoro specializzata, basata su commissioni permanenti e delegazioni settoriali, per indirizzare al meglio le competenze consultive verso specifici ambiti tematici.

Nonostante la mancata approvazione della riforma costituzionale, significative modifiche al Consiglio sono state introdotte dalla Loi organique n° 2021-27 del 15 gennaio 2021. In particolare, l'articolo 2 stabilisce l'obbligo di consultazione del Consiglio da parte del Primo Ministro sui progetti di legge di pianificazione e di programmazione di carattere economico, sociale o ambientale. Il Consiglio può altresì essere consultato dal Primo Ministro su progetti di legge di programmazione che definiscono gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche, su progetti di legge, ordinanze o decreti, e su proposte di legge che rientrano nel suo ambito di competenza. Il Consiglio può inoltre essere consultato dal Primo Ministro, dal Presidente dell'Assemblea Nazionale o dal Presidente del Senato su qualsiasi questione di carattere economico, sociale o ambientale, nonché per richieste di parere o di studi. In base all'articolo 3, il Consiglio può, di propria iniziativa, richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento sulle riforme ritenute necessarie e contribuire alla valutazione delle politiche pubbliche di carattere economico, sociale o ambientale. Infine, l'articolo 4 impone al Primo Ministro di pubblicizzare annualmente il seguito dato ai pareri del Consiglio.

L'elaborazione dei pareri o degli studi è affidata ai gruppi di lavoro, coordinati da relatori designati, spesso provenienti da organizzazioni con prospettive differenti. I relatori rappresentano il gruppo di lavoro durante il processo di redazione del parere. Il parere viene elaborato tramite diverse modalità di acquisizione delle informazioni, tra cui

⁵⁷ Il Governo del Presidente della Repubblica Macron ha presentato un disegno di legge costituzionale "*Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, n. 911", dove si prospettava la riforma del Consiglio economico, sociale e ambientale, del quale si proponeva la trasformazione in "Camera della società civile" e il dimezzamento del numero di componenti. Le riforme al consiglio, tuttavia, sono state introdotte con l'approvazione della "*Loi organique no 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental*", la quale ha apportato diverse modifiche all'*ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958*. Questa riforma fu attuata dopo l'istituzione della *Convention Citoyenne pour le Climat*, dove 150 cittadini francesi si sono riuniti dal 25 aprile 2019 al 21 giugno 2020 per presentare proposte con l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 40%, in uno spirito di giustizia sociale, sono state presentate 149 proposte di cui 146 sono state attuate.

l'audizione di esperti, la consultazione di studi pertinenti, l'effettuazione di indagini sul campo e l'utilizzo di strumenti di rilevazione dell'opinione pubblica, come sondaggi e petizioni. Il *Conseil* può, inoltre, avvalersi di meccanismi deliberativi, quali consultazioni pubbliche e giornate dedicate alla discussione, per coinvolgere direttamente i cittadini.

Una volta completata la fase di elaborazione, il progetto di parere viene sottoposto al voto dell'assemblea plenaria, composta dai consiglieri. Le sessioni plenarie, che si tengono da due a quattro volte al mese presso il Palais d'Iéna, offrono l'opportunità ai membri del governo e del Parlamento di ascoltare le posizioni della società civile organizzata. Il parere adottato dall'assemblea plenaria rappresenta la posizione ufficiale del *Conseil* e viene diffuso attraverso la pubblicazione sul sito web dell'istituzione e la trasmissione alle autorità pubbliche. I relatori, in qualità di portavoce, sono incaricati di presentare e promuovere il parere presso le istituzioni e nel dibattito pubblico.

Alla luce delle ultime riforme, il sistema francese appare più evoluto rispetto a quello italiano e spagnolo nella direzione della "democrazia partecipativa istituzionalizzata". A differenza del CNEL e, in parte, del CES spagnolo, il Cese francese dispone infatti di un riconoscimento costituzionale forte, di una consultazione sistematica e di strumenti di coinvolgimento diretto della cittadinanza (come le petizioni e le consultazioni pubbliche) che lo rendono un modello di partecipazione multilivello.

Specificamente rispetto al CNEL, che non dispone di poteri analoghi, il Cese francese si distingue per la sistematicità delle consultazioni e per la capacità di incidere concretamente sulla fase ascendente del processo legislativo, realizzando pienamente la sua funzione, ovvero, fungere da anello di congiunzione, *trait d'union*, tra società civile, Parlamento e Governo in un modello di democrazia partecipativa avanzata.

5.2.1. Funzionamento del Conseil e la sua attuazione nell'ambito sociale-ambientale

A seguito di un'evoluzione normativa significativa, il Consiglio economico, sociale e ambientale francese riveste oggi, nel contesto europeo, un ruolo di primo piano come organo consultivo a supporto dei poteri legislativo ed esecutivo, in particolare nella definizione delle normative pertinenti alle sue aree di competenza⁵⁸. In un'epoca caratterizzata da una complessa transizione economica ed ecologica, aggravata dalle sfide demografiche comuni a tutti i Paesi europei, che richiedono un ripensamento profondo dei modelli di produzione economica e industriale, l'inclusione attiva dei cittadini nel processo legislativo, attraverso la rappresentanza degli interessi professionali organizzati, si rivela cruciale. Tale partecipazione agevola l'adattamento alle nuove dinamiche imposte dai cambiamenti climatici e dal rapido progresso tecnologico.

In questo contesto, il modello francese si distingue per la capacità di coniugare la funzione consultiva con strumenti di partecipazione diretta, rappresentando un punto di riferimento rispetto sia al CES spagnolo, più orientato alla concertazione delle parti sociali, sia al CNEL

⁵⁸ In Francia vi è, come in Italia, una forte discussione sul ruolo del Consiglio e del carattere non vincolante dei pareri emessi, che come disposto dalla normativa vigente devono essere intesi come documenti di supporto per l'elaborazione delle normative, ovvero, come portavoce delle criticità affrontate dalle diverse categorie produttive in esso rappresentate.

italiano, la cui attività consultiva resta prevalentemente interna e priva di canali di attivazione civica.

A seguito della riforma del 2021, l'analisi di specifiche tematiche si avvia mediante una richiesta formale indirizzata al Consiglio, definita "consultazione". Il Governo della Repubblica può deferire l'esame di una questione, mediante la trasmissione di un atto legislativo già redatto o la richiesta di un parere su un futuro progetto di legge. Analogamente, l'Assemblea Nazionale e il Senato sono autorizzati a richiedere al Consiglio pareri circostanziati su determinate materie, esercitando una funzione di segnalazione parlamentare.

Questa procedura di consultazione obbligatoria, inserita in un quadro istituzionale chiaramente definito, differisce sensibilmente da quella italiana, dove la richiesta di pareri al CNEL è rimessa alla discrezionalità del Parlamento o del Governo e non costituisce passaggio procedurale necessario; anche rispetto al CES spagnolo, il Cese francese presenta un livello di integrazione con le Camere più strutturato, il che ne accresce il peso politico e la visibilità istituzionale.

Le competenze consultive del Consiglio Economico, Sociale e Ambientale francese si estendono ai seguenti ambiti materiali, sui quali l'Assemblea Nazionale e il Senato sono abilitati a richiedere pareri: le materie economiche, le politiche economiche di carattere generale, le dinamiche dello sviluppo industriale, le questioni inerenti al diritto del lavoro e all'occupazione, nonché le variabili e le interazioni del mercato; in questa categoria si includono le politiche di welfare, i sistemi di protezione sociale, le politiche sanitarie, i programmi di istruzione e formazione, le politiche abitative e, in generale, tutte le tematiche relative alla coesione sociale; a seguito della riforma del 2008 le questioni ambientali assumono carattere di centralità, comprendendo temi quali i cambiamenti climatici, la tutela della biodiversità, le strategie di sviluppo sostenibile e le politiche energetiche.

Il Consiglio, inoltre, può attivarsi di propria iniziativa qualora ravvisi la necessità di approfondire questioni di rilevanza sociale e di portarle all'attenzione delle autorità pubbliche. Infine, la consultazione può essere avviata da uno o più cittadini attraverso la presentazione di una petizione; qualora quest'ultima raccolga almeno 150.000 sottoscrizioni, il Consiglio è tenuto a esaminare la tematica⁵⁹.

Quest'ultima possibilità di attivazione "dal basso" rappresenta un esempio avanzato di partecipazione civica istituzionalizzata, di cui non esistono equivalenti né in Spagna né in Italia, dove la funzione consultiva dei rispettivi Consigli rimane prevalentemente verticale e attivata su impulso governativo.

L'iter procedurale prevede l'esame della consultazione da parte dell'Ufficio di Presidenza, quale organo deputato alla governance del Consiglio. Tale organo è investito del potere di deliberare sull'organizzazione delle attività, rispondendo a specifici quesiti. In particolare, l'Ufficio di Presidenza identifica la commissione o delegazione competente per la consultazione, definendo i temi da trattare e il termine per la presentazione della relazione, al fine di garantire un adeguato inquadramento della tematica e la coerenza della relazione.

⁵⁹ Il suo ruolo nel dialogo sociale, in particolare dopo la già menzionata riforma del 2008, gli consente di esprimersi anche su altre questioni rilevanti per la società civile, che vanno oltre alla competenza primaria del Consiglio.

Infine, l'Ufficio di Presidenza stabilisce la tipologia di relazione da adottare, potendo optare per un parere, una dichiarazione, uno studio o una risoluzione.

Il "parere" è lo strumento prevalentemente adottato dal Consiglio e si articola in due sezioni: una dedicata all'analisi dell'argomento oggetto di consultazione e, l'altra, contenente le raccomandazioni, o le proposte volte alla risoluzione delle problematiche individuate. Lo "studio", invece, consiste in una riflessione, elaborata da una formazione di lavoro, su un determinato argomento. La "risoluzione" è un testo conciso del Consiglio, finalizzato a portare all'attenzione dello stesso a una questione di attualità. La "dichiarazione" è, infine, un testo elaborato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

In quanto assemblea della società civile organizzata, il Consiglio orienta il processo decisionale pubblico attraverso la ricerca di un consenso tra le diverse organizzazioni che lo compongono. L'attività del Consiglio si esplica, quindi, mediante la formulazione di pareri e raccomandazioni su un'ampia gamma di questioni di interesse collettivo, frutto della mediazione e del dialogo tra le diverse categorie coinvolte.

La recente dichiarazione del *Bureau du Conseil économique, social et environnemental* pubblicato il 29 febbraio 2024 riconosce le tensioni esistenti tra l'urgenza di agire per la transizione ecologica e le preoccupazioni della popolazione riguardo gli effetti sull'occupazione. Pur riconoscendo la legittimità di tali preoccupazioni, il Consiglio esclude la possibilità di procrastinare o attenuare gli sforzi per la transizione, data l'accelerazione dei cambiamenti climatici e delle emergenze ambientali. In tale prospettiva, propone di promuovere un dibattito pubblico ampio e inclusivo sulle modalità e le finalità della transizione, al fine di costruire un consenso sociale e di garantire una transizione ecologica equa⁶⁰, sottolineando, infine, la necessità di coniugare la transizione ecologica con i principi di giustizia sociale, equità e solidarietà, che devono informare l'azione legislativa e l'intervento pubblico.

Un approccio analogo, seppur meno formalizzato, si rintraccia nelle attività della Commissione Politiche sociali, sviluppo sostenibile, terzo settore del CNEL, che negli ultimi anni ha sviluppato documenti e osservazioni volti a promuovere un equilibrio tra sostenibilità ambientale, tutela del lavoro e competitività economica, in un'ottica di coesione sociale comparabile alle finalità del *Conseil* francese.

I pareri e le raccomandazioni in ambito ambientale del CESE francese, pur non avendo carattere vincolante, contribuiscono significativamente all'elaborazione di un quadro normativo e strategico coerente con gli obiettivi della transizione ecologica.

In questo contesto, il Consiglio si impegna attivamente nella costruzione di un nuovo "contratto sociale" volto a ristabilire la fiducia e a promuovere una nazione solidale, agendo come mediatore tra le istanze della società civile e le decisioni istituzionali. Il suo operato si configura, quindi, come un elemento cruciale per la definizione di un quadro giuridico e

⁶⁰ Si evidenzia che le dichiarazioni del *Conseil économique, social et environnemental* sono caratterizzate da un valore prevalentemente consultivo, non determinando obblighi giuridici cogenti né per l'*Assemblée Nationale* e il *Sénat*, né per il Governo.

politico che promuova una transizione ecologica giusta, inclusiva e orientata alla sostenibilità a lungo termine⁶¹.

Questo nuovo contratto funge da strumento per “ritrovare la fiducia” tra cittadini e istituzioni, riconoscendo una crisi di fiducia preesistente, dovuta alle incertezze e alle sfide poste dalla transizione ecologica (e non solo); si prefigge di “costruire una nazione solidale”, impegnandosi a rafforzare la coesione sociale e a edificare “forme di solidarietà rinnovate”⁶² in un contesto di cambiamenti significativi e potenziali tensioni. La concezione di un contratto sociale suggerisce una prospettiva in cui gli sforzi e i benefici derivanti dalla transizione ecologica siano distribuiti equamente tra i diversi attori sociali. Questa prospettiva è in linea con l’enfasi su una transizione “equa”.

Il Consiglio è mediatore e facilitatore di tale processo, adottando un approccio partecipativo nella definizione del contratto sociale. Questo approccio implica un coinvolgimento attivo dei cittadini, delle organizzazioni della società civile, delle imprese e delle istituzioni nel processo di costruzione di un consenso condiviso su come affrontare la transizione ecologica. Il contratto sociale, proiettato verso il futuro, si prefigge di generare una “visione positiva del futuro e della vita in società” e una “nuova prosperità” condivisa. Questo suggerisce un impegno a definire un progetto di società sostenibile e desiderabile per le generazioni future.

In sintesi, il nuovo “contratto sociale” si configura come un patto collettivo per affrontare la transizione ecologica in modo equo, solidale e partecipativo. Esso mira a ristabilire la fiducia, rafforzare la coesione sociale e costruire un futuro sostenibile, promuovendo un coinvolgimento maggiore della società, non limitato ai rappresentanti politici, ma con il pieno coinvolgimento dei corpi intermedi (radunati nel Consiglio), nella formazione della legislazione sociale necessaria per la trasformazione verde dell’economia e della società.

⁶¹ Per approfondimenti si rinvia alla Déclaration du Bureau du Cese sur la transition écologique del 2024 p. 6 *“Le Cese continuera à travailler à l’élaboration d’un nouveau contrat social pour retrouver la confiance et faire nation solidaire”* disponibile [online](#), ultimo accesso 27 marzo 2025.

⁶² Secondo quanto asserito nella dichiarazione, la transizione ecologica non è solo una questione ambientale, ma anche sociale, richiede la costruzione di nuove forme di solidarietà per garantire la coesione sociale e affrontare le sfide e i cambiamenti che la essa comporta.

6. CONCLUSIONI

L'indagine comparata sulle istituzioni di rappresentanza degli interessi professionali e delle categorie produttive nel contesto europeo evidenzia una pluralità di modelli, ciascuno dei quali è il risultato di specifiche tradizioni giuridiche e politiche, ma tutti accomunati dalla sfida di conciliare le istanze partecipative della società civile con le logiche della democrazia rappresentativa.

Alla luce della classificazione proposta da Antonio Ojeda Avilés, diverse volte richiamata nel presente studio, è possibile individuare una progressione funzionale tra i tre ordinamenti considerati: il CNEL italiano rappresenta il modello consultivo formale, in cui la partecipazione dei corpi intermedi è subordinata alla volontà politica del Governo e del Parlamento; il CES spagnolo si configura come un modello concertativo vincolato, dotato di una consultazione obbligatoria e di un ruolo di mediazione attiva nel dialogo sociale; infine il Cese francese rappresenta l'esempio più evoluto di modello partecipativo-deliberativo, capace di integrare la rappresentanza organizzata con forme di partecipazione diretta dei cittadini.

L'attuale presidenza del CNEL con la sua enfasi sulla poliarchia e sulla rigenerazione dei corpi intermedi, si colloca idealmente in questo percorso di evoluzione europea verso un paradigma di democrazia partecipativa istituzionalizzata, in cui la funzione consultiva si traduce in un effetto contributivo alla qualità e alla legittimità del processo decisionale pubblico. Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro si colloca, infatti, come un caso di studio emblematico, che offre spunti di riflessione significativi sulle potenzialità e i limiti delle diverse configurazioni della rappresentanza istituzionalizzata.

In questa prospettiva, la riflessione di Alain Supiot sullo "spirito di Filadelfia" ricorda che ogni progetto di democrazia partecipativa deve fondarsi su un equilibrio tra mercato, solidarietà e dignità del lavoro. Come afferma l'autore, «*la justice sociale est la condition de la liberté véritable*»⁶³, principio che accomuna le esperienze del CNEL italiano, del CES spagnolo e del Cese francese nella ricerca di un modello di democrazia partecipativa più equo e inclusivo.

È importante osservare che in Europa esistono diversi consigli economici e sociali, oltre a quelli analizzati in questo studio. Un breve cenno merita il Conselho Económico e Social (Ces) portoghese, che svolge principalmente un ruolo di consulenza e promozione del dialogo, facilitando la collaborazione tra le istituzioni governative e i corpi intermedi⁶⁴.

⁶³ Alain Supiot, *L'esprit de Philadelphie...* op. cit.

⁶⁴ La composizione strutturale del CES è articolata: al suo vertice si trova un presidente, eletto dall'Assemblea della Repubblica, affiancato da quattro vicepresidenti, scelti dall'assemblea plenaria del Consiglio. La rappresentanza governativa è assicurata attraverso la nomina di otto membri da parte del Consiglio dei Ministri. Il Consiglio include inoltre delegati delle organizzazioni di lavoratori e datoriali, dei settori cooperativo e delle libere professioni, delle imprese statali, delle autorità regionali e locali, dei gruppi di difesa dei consumatori, delle organizzazioni di assistenza sociale, delle associazioni familiari, delle istituzioni accademiche, delle associazioni di giovani imprenditori, dei collettivi agricoli e rurali, dei gruppi di difesa della parità di genere e delle donne, delle associazioni di difesa ambientale, delle organizzazioni che rappresentano individui con disabilità, dei settori finanziario e assicurativo, degli enti culturali e ricreativi, delle organizzazioni di supporto per gli immigrati, del Consiglio delle Comunità portoghesi, nonché figure di spicco in ambito economico e sociale, e rappresentanti dei consigli giovanili e delle associazioni di pensionati.

Il quadro costituzionale della Repubblica portoghese⁶⁵ definisce il duplice ruolo di questo organo, che comprende sia la consulenza nella formazione della normativa di sua competenza sia l'impegno nella concertazione sociale. Il CES portoghese opera attraverso diverse commissioni specializzate⁶⁶.

Come delineato nella legge portoghese di attuazione n. 108 del 1991, i pareri emessi dal CES in materia economica e sociale hanno carattere obbligatorio – ma non vincolante – su proposte legislative relative a tali ambiti. Inoltre, esso svolge un ruolo attivo nella promozione del dialogo tra il Governo, le organizzazioni sindacali, le associazioni imprenditoriali e altri soggetti rappresentativi della società civile, al fine di favorire la partecipazione democratica nella definizione delle politiche pubbliche.

Se da un lato il CNEL condivide con il *Consejo Económico y Social* spagnolo e con il *Conseil Économique, Social et Environnemental* francese la vocazione a fungere da organo consultivo e di raccordo tra le articolazioni della società civile e i poteri pubblici, dall'altro lato, esso si discosta da tali omologhi organismi in ragione di una serie di peculiarità di ordine storico-giuridico e politico-istituzionale che ne hanno segnato l'evoluzione.

In primo luogo, la collocazione costituzionale del CNEL, definita dall'articolo 99 della Carta fondamentale, pur garantendogli un riconoscimento formale, non si è tradotta in un'effettiva capacità di incidere, o quanto meno fornire supporto, in modo determinante sul processo decisionale politico.

Le interpretazioni restrittive del testo costituzionale, le resistenze da parte delle forze politiche (anche a causa del pesante passato del corporativismo fascista) e le difficoltà di definire criteri di rappresentatività condivisi hanno limitato l'autonomia e l'influenza dell'organo.

Questo aspetto contrasta con l'esperienza di altri paesi europei, come la Francia, dove il *Conseil Économique, Social et Environnemental* ha subito nel corso del tempo numerose riforme (si pensi alle citate riforme del 2008 e del 2021) alla ricerca di una maggiore rappresentatività e di un ruolo più incisivo nel dibattito pubblico, il quale cerca ancora oggi una maggiore incidenza del Consiglio nella formazione della normativa di sua competenza⁶⁷.

L'evoluzione storico-normativa del CNEL è stata caratterizzata da una successione di riforme e controriforme, che hanno più volte modificato la composizione, le competenze e le modalità di funzionamento dell'istituzione, nelle quali l'instabilità governativa riflessa nelle mutevoli dinamiche politiche e sociali italiane, ha contribuito a un progressivo

⁶⁵ Nell'ordinamento costituzionale portoghese, il Conselho Económico e Social (CES) trova la sua disciplina giuridica nell'articolo 92 della Costituzione portoghese, promulgata nel 1976 e successivamente rivista nel 2005.

⁶⁶ Tra le commissioni, si annoverano la Commissione Speciale Permanente per la Politica Sociale ed Economica (CEPES), la Commissione Speciale Permanente per lo Sviluppo Regionale e la Pianificazione Territoriale (CDROT) e la Commissione Speciale Interdisciplinare sulla Fertilità (CEPIN). Un elemento di particolare rilievo è la Commissione Permanente per la Concertazione Sociale (CPCS), un'entità che, pur operando all'interno della struttura del CES, gode di un elevato grado di autonomia e si dedica alla promozione del dialogo e alla facilitazione degli accordi tra gli attori sociali, sotto la presidenza del Primo Ministro o di un suo delegato.

⁶⁷ Vi è tuttora aperta la discussione riguardo al fatto dei pareri del Consiglio francese non siano vincolanti per il Governo e Parlamento, il che, nel dibattito nazionale, genera una mancata efficacia del ruolo esercitato dal Consiglio, portando a meno la rappresentanza sociale nella formazione delle leggi.

indebolimento in termini di legittimità ed efficacia, relegando sovente il CNEL a un ruolo periferico nel sistema politico e impedendogli di consolidarsi come attore centrale nel dialogo tra Stato e società civile.

È rilevante notare che, come si desume dagli elementi illustrati nel testo, il CNEL si differenzia dagli organismi spagnolo e francese per un minor grado di consolidamento del proprio ruolo all'interno della cultura politica e amministrativa. Laddove il *Consejo* spagnolo e il *Conseil* francese sono generalmente considerati interlocutori necessari nell'ambito dell'elaborazione delle politiche socioeconomiche, il CNEL ha tuttora difficoltà nell'affermarsi come sede privilegiata di confronto e mediazione tra le differenti articolazioni della società civile. Questa difficoltà si manifesta, ad esempio, nel minor grado di obbligatorietà della consultazione del CNEL da parte del Governo e del Parlamento, rispetto a quanto previsto per gli omologhi organi in Spagna e Francia, dove la legge stabilisce i casi in cui il parere dell'organo è obbligatorio o ancora come previsto dalla normativa spagnola è vincolante richiedendo una specifica motivazione del Parlamento o del Governo in caso di mancato recepimento.

È fondamentale, tuttavia, evidenziare come la Costituzione italiana abbia attribuito al CNEL una funzione specifica e potenzialmente cruciale: quella di organo ausiliario e consultivo delle Camere e del Governo in materia economica e sociale (art. 99 Cost.). Tale funzione, se correttamente intesa e attuata, non implica una concorrenza con la funzione legislativa esercitata dal Parlamento. Al contrario, essa è suscettibile di rappresentare un valore aggiunto in termini di qualità e legittimità del processo di formazione delle leggi.

In questa prospettiva, il CNEL può svolgere un ruolo attivo nell'arricchire il dibattito parlamentare attraverso la fornitura di analisi tecniche, oltre agli studi di settore e le valutazioni d'impatto già elaborati, la partecipazione dei corpi intermedi nel processo democratico attraverso il CNEL integra la prospettiva politica con le imprescindibili valutazioni di ordine socio-economico; nel favorire la partecipazione democratica, offrendo alle parti sociali un canale istituzionale per l'espressione delle proprie istanze e per un'effettiva contribuzione all'iter legislativo.

Attraverso il meccanismo della consultazione legislativa, attività cardine del CNEL, si offre ai corpi intermedi la possibilità di partecipare, promuovendo il consenso sociale, facilitando il dialogo e la mediazione tra i molteplici interessi in gioco e pervenendo a soluzioni condivise e sostenibili nel lungo periodo. Ciò consente anche di rafforzare la legittimità delle decisioni pubbliche, assicurando che le politiche adottate siano informate dalle conoscenze specialistiche e dalle istanze delle categorie sociali ed economiche coinvolte. Si consideri, a tale proposito, l'esperienza del Consiglio Superiore del Lavoro (CSL), istituito in Italia nel 1902, che, nonostante i limiti del contesto storico, rappresentò un tentativo pionieristico di coinvolgere le forze sociali nell'elaborazione della legislazione socioeconomica in un periodo di profonde trasformazioni economiche e sociali.

In un'epoca caratterizzata da transizioni epocali, contraddistinta da sfide globali, rapide innovazioni tecnologiche, cambiamento climatico, deficit demografico e crescenti disuguaglianze economiche, in una palese crisi dello Stato sociale, la capacità di un'istituzione quale il CNEL di adempiere efficacemente alle funzioni sopra delineate potrebbe assumere un'importanza determinante per la tenuta del patto sociale e del sistema democratico.

L'attuazione efficace delle funzioni costituzionali spettanti al CNEL richiede un ripensamento profondo del ruolo, della composizione, delle competenze e delle modalità di interazione con le altre istituzioni, al fine di farne un autentico laboratorio di democrazia partecipativa e uno strumento realmente efficace di supporto al processo di formazione delle leggi in materia economica, sociale e ambientale.

La valorizzazione di tale ruolo appare tanto più urgente in considerazione delle complesse sfide poste dai processi di transizione ecologica e digitale, nonché dalla necessità di garantire una governance multilivello efficace in ambito europeo. In tale prospettiva, il CNEL potrebbe costituire un essenziale anello di congiunzione tra la rappresentanza politica e quella sociale, contribuendo a colmare quel deficit di partecipazione che spesso caratterizza i processi decisionali in materia economica, così come delineato nei progetti dei costituenti Ruini e Mortati.

La recente esperienza pandemica, inoltre, ha evidenziato l'importanza di istituzioni capaci di integrare competenze tecniche e rappresentanza sociale nell'elaborazione delle politiche pubbliche. In tale prospettiva, una riconfigurazione del CNEL come organo di consulenza altamente qualificato, dotato di strumenti efficaci per esercitare il proprio ruolo di ausiliare e consulente del Governo e del Parlamento, potrebbe costituire, alla luce dell'esperienza spagnola e francese, una risposta adeguata all'esigenza di una legislazione socialmente condivisa e di alta qualità in ambito economico-sociale.

La valorizzazione del CNEL come sede di elaborazione collettiva e di mediazione tra gli attori sociali rappresenta un elemento significativo per assicurare la qualità democratica della produzione normativa, considerata condizione rilevante per uno sviluppo economico e sociale e ambientale autentico. In un contesto caratterizzato da rapide trasformazioni e da accentuate dinamiche distributive, l'esistenza di un forum istituzionale permanente per il confronto tra le diverse componenti della società assume un'importanza crescente, al fine di garantire sia l'efficacia delle politiche pubbliche sia la legittimità democratica delle scelte normative.

BIBLIOGRAFIA

- Angeli, Arianna (2020), Conflitto sociale e decisione pubblica nell'era digitale: il Grand Débat *National nella Francia di Macron*, in «Media Laws», disponibile [online](#), ultimo accesso ottobre 2025.
- Barba Ramos, Francisco José – Martínez López, Francisco José (2024), Los Consejos Económicos y Sociales Locales, in TEMAS LABORALES núm. 77/2024, pp. 125-169.
- Brunetta, Renato (2023), Discorso del Presidente in occasione dell'insediamento dell'XI Consiliatura del CNEL, Roma, 22 settembre 2023, in CNEL, Atti ufficiali.
- Cassese, Sabino (2007), La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, pp. 13-41.
- Colavitti, Giovanni (2008), Consiglio Nazionale dell'economia del lavoro, in Dizionari Sistematici (a cura di Stelio Mangiameli), Milano, Il Sole 24 Ore, pp. 842-852.
- Dalla Pria, Giovanni (2021), I pareri del CNEL tra Costituzione e legge attuativa, in Lavoro, Diritti, Europa, n. 1.
- De Gasperi, Alcide (1943), Le idee ricostruttive della Democrazia cristiana, Roma.
- De Leonardis, Francesco (2024), Il dovere di ascolto della scienza: è arrivato il momento della scrittura? in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, n. 1.
- De Rita, Giuseppe (1983), Interventi e scritti sul ruolo dei corpi intermedi nella società italiana, in Rassegna CNEL, n. 2.
- Déclaration du Bureau du CESE (2024), *Sur la transition écologique*, p. 6, disponibile [online](#).
- Ferrari, Giuseppe (1955), Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro quale organo ausiliario, in Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Anno VI, Fasc. 6.
- Mattarella, Sergio (1986), *Relazione al disegno di legge n. 3566 del 1986*, disponibile [online](#).
- Michieli (2024), La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica, Torino, Giappichelli, pp. 54-56.
- Milanesi, Matteo (2025), L'iniziativa legislativa del CNEL. Notazioni empiriche (1958-2022), in CNEL – Casi e Materiali di Discussione, n. 29, Roma, p. 6.
- Mortati, Costantino (1946), Progetto di Costituzione presentato alla II Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, in Atti dell'Assemblea Costituente, Roma.
- Mortati, Costantino (1947), Il potere legislativo nel progetto di Costituzione, in Studium, luglio-agosto, n. 78, pp. 242-252.
- Mura, Salvatore (2000), in Storia del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro 1946-2000, Il Mulino, Bologna, 2000.
- Ojeda Avilés, Antonio (1992), Spagna: quale Consiglio Economico e Sociale?, in Il Diritto del Lavoro, parte I, pp. 179-191, spec. 180-183.

Redenti, Enrico, e Severino Caprioli (1992), *Massimario della giurisprudenza dei probiviri Roma 1906*. Torino, Giappichelli.

Ruini, Meuccio (1920), in *Il Consiglio Nazionale del Lavoro*, Bologna, Zanichelli.

Ruini, Meuccio (1946), *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Assemblea Costituente. Atti e documenti*, Roma.

Ruini, Meuccio (1950), *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Commento all'articolo 99 della Costituzione*, Milano, Giuffrè.

Santoro-Passarelli, Francesco (1958), *Relazione della Commissione per l'attuazione degli artt. 39 e 40 della Costituzione*, in *CNEL, Atti e documenti*, Roma.

Supiot, Alain (2010), *L'esprit de Philadelphie, La justice sociale face au marché total*, Le Seuil.

Tabuteau, Didier-Roland (2025), *Égalité et sécurité sociale*, discorso pronunciato al *Conseil Économique, Social et Environnemental* in occasione degli 80 anni della Sécurité sociale, Parigi, 2025, disponibile [online](#).

Treu, Tiziano (2018), *Il CNEL ieri e oggi*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2018/2.

Ventura, Luciano (1994), in *Gli organi ausiliari. Commentario della Costituzione artt. 93-103*, Zanichelli, pp. 11-12.

ALLEGATI

Dimensione di confronto	CNEL – Italia	CES – Spagna	CESE – Francia
Riferimento costituzionale	Art. 99 Costituzione della Repubblica Italiana (1948)	Art. 131, comma 2, Costituzione spagnola (1978)	Artt. 69–71 Costituzione della V Repubblica (1958)
Legge istitutiva principale	Legge n. 33/1957; Legge n. 936/1986 (riforma organica)	Ley 21/1991, de 17 de junio, del Consejo Económico y Social	Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 (riforma del Conseil Économique, Social et Environnemental)
Natura giuridica	Organo costituzionale ausiliario del Parlamento e del Governo	Ente pubblico di diritto statale, autonomo e indipendente	Istituzione costituzionale, “Camera della società civile”
Composizione	Esperti e rappresentanti delle categorie produttive (111 membri)	Rappresentanti sindacali, datoriali, organizzazioni sociali e esperti; assenza di membri del Governo	Rappresentanti delle organizzazioni sociali, ambientali e professionali; personalità designate; composizione ridotta a 175 membri (riforma 2021)
Funzione principale	Consulenza e proposta su materie economiche e sociali; iniziativa legislativa non vincolante	Parere obbligatorio su progetti di legge socio-economici; consultazione vincolata per legge	Pareri obbligatori su progetti di programmazione economica, sociale e ambientale; petizioni e consultazioni pubbliche
Vincolatività del parere	Facoltativo; non obbligatorio né vincolante	Obbligatorio ma non vincolante; il Governo deve motivare il mancato recepimento	Obbligatorio per determinate leggi di programmazione; obbligo di risposta pubblica del Governo
Modalità di consultazione	Su richiesta del Governo o delle Camere; nessun obbligo di consultazione preventiva	Su richiesta obbligatoria del Governo; possibilità di iniziativa autonoma	Su richiesta del Governo o del Parlamento; anche su iniziativa popolare (petizioni ≥ 150 000 firme)

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E CORPI INTERMEDI A CONFRONTO

Dimensione di confronto	CNEL – Italia	CES – Spagna	CESE – Francia
Partecipazione civica	Rappresentanza delle categorie produttive e professionali tramite corpi intermedi	Rappresentanza delle parti sociali e delle organizzazioni autonome regionali (Consejos autonómicos)	Partecipazione diretta dei cittadini, associazioni e ONG; consultazioni pubbliche aperte
Autonomia funzionale	Limitata: dipende dal Governo per le nomine e i finanziamenti	Elevata: piena autonomia organica e di funzionamento	Elevata: autonomia garantita dalla Costituzione e dalla legge organica
Ruolo nel processo decisionale	Parere tecnico e di indirizzo non vincolante; supporto alle Camere	Parere preventivo obbligatorio e motivazione in caso di rigetto; influenza politica mediata	Incidenza diretta nella definizione delle politiche pubbliche tramite consultazioni e deliberazioni
Modello funzionale	<i>Consultivo formale</i>	<i>Concertativo vincolato</i>	<i>Partecipativo deliberativo</i>
Grado di incidenza politica	Basso – medio	Medio – alto	Alto
Evoluzione recente	Riorganizzazione interna (Delibera CNEL 3/2018); XI Consiliatura 2023–2028	Consolidamento e articolazione territoriale; ruolo attivo nelle transizioni digitale e verde	Riforme 2008 e 2021: ampliamento della partecipazione civica e del ruolo deliberativo
Parallelo con il CESE europeo	Collaborazione istituzionale e scambio di studi	Partecipazione attiva al network europeo dei Consigli economici e sociali	Modello ispiratore del dialogo sociale multilivello europeo

