



INES CIOLLI\*

## Le Comité national de l'économie et du travail et son potentiel. Revisiter une institution méconnue\*\*

ABSTRACT (EN): The creation of the National Economic and Labour Council in the Italian legal system represented a challenge to Kelsen's view that the representation of interests is not true representation because it lacks an original flaw: departing from the idea of 'one man, one vote', the representation of interests 'weighs' votes unequally, choosing which wills and which economic classes or labour forces to represent and which to leave in the background. Born of criticism, the CNEL recently risked being abolished by a constitutional reform. After this incisive crisis, it tried to regain a role more in keeping with its nature as a professional representative body. Thanks to Law no. 234 of 2012, which provides for the involvement of the social partners and productive categories in the formation of European Union acts, the CNEL has found a strong link with Europe and the national parliament, establishing a particularly relevant synergy with the European Policies Department of the Italian Council Presidency and participating in the bottom-up phase of European legislation, which strengthens the participation of national systems. In short, the CNEL is a structure for rationalising relations between social forces and political power.

RESUME (FR): La création du Conseil national de l'économie et du travail dans le système juridique italien a pu être analysée comme un défi par contraste à la vision de Kelsen selon laquelle la représentation des intérêts n'est pas une véritable représentation parce qu'elle souffre d'une lacune originelle: s'écartant de l'idée « un homme, une voix », la représentation des intérêts fait "peser" les votes d'une manière inégale en ce qu'elle opère un tri lui permettant d'individualiser quelles volontés, quelles classes économiques ou encore quelles forces de travail sont mobilisables, laissant de côté celles qui ne seraient pas considérées comme significatives. Né sous les critiques, le CNEL a récemment failli être abrogé par une réforme constitutionnelle. Après cette crise significative, il a tenté de retrouver un rôle plus conforme à sa vocation de représentation professionnelle. Grâce à la loi n° 234 de 2012, qui prévoit l'implication des partenaires sociaux et des catégories productives dans la formation des actes de l'Union européenne, le CNEL a tissé un lien fort avec l'Europe et le parlement national, en établissant une synergie particulièrement pertinente avec le Département des politiques européennes de la Présidence du Conseil italien et en participant à la phase ascendante de la législation européenne, qui renforce la participation des systèmes nationaux. En définitive, le CNEL s'est imposé comme une structure de rationalisation des rapports entre les forces sociales et le pouvoir politique.

SOMMAIRE: 1. Le Comité national de l'économie et du travail : la tentative d'enrichir le dogme de la représentation politique. – 2. Le débat en Assemblée constituante et les transformations du CNEL. – 3. L'histoire changeante du CNEL. – 4. Quelques remarques finales.

\* Professoressa associata di Diritto Costituzionale, Università Sapienza di Roma.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo è destinato agli Scritti in onore di Maryse Baudrez.

## 1. Le Comité national de l'économie et du travail: la tentative d'enrichir le dogme de la représentation politique

La querelle entre représentation politique et représentation d'intérêts est ancienne. Elle occupe ainsi une place importante dans les études classiques de droit constitutionnel<sup>1</sup>. L'idée d'une possible intégration de la représentation politique a donné lieu à des études doctrinales, qui ont tenté de proposer des formes différentes et complémentaires de représentation politique, souvent critiquées et, en tout état de cause, difficiles à identifier. La représentation des corporations et la représentation des intérêts ont donné lieu à un débat animé qui a longtemps impliqué les juristes. C'est surtout après la seconde guerre mondiale, que l'on assiste à une amplification de l'opposition entre *Repräsentation* et *Vertretung* lesquels, comme on le verra, verbalisent les deux façons d'être de la représentation<sup>2</sup>. Ce contraste, qui peut être considéré comme une véritable antinomie, devient plus évident avec l'expansion du pluralisme politique qui vient caractériser les démocraties du XIX siècle et à dépasser l'État libérale du XVIII siècle.

Alors que dans l'État bourgeois libéral du XIXe siècle, une seule classe homogène était au centre de la société civile et des institutions, le climat a changé avec l'adoption du suffrage universel. Cela a également entraîné l'avènement d'une pluralité de partis de masse, structurellement différents de ceux de la période libérale, et visant à porter les conflits existant dans la société jusque dans l'hémicycle de la représentation nationale. Il s'agit de ce que Massimo Severo Giannini a dénommé « le passage de l'État monoclasse à l'État pluriclasse »<sup>3</sup>.

Des nouvelles classes enrichissant la société de nouveaux intérêts professionnels et économiques qui demandaient aux institutions de se prendre en charge. Mais les seconds, nées dans un contexte et à une époque différente, peinent à intégrer le pluralisme. C'est précisément de la fracture d'une société en plein essor, que l'État libéral ne peut plus contenir ou représenter dans toutes ses formes multiples, que la représentation politique entre en crise. Noberto Bobbio l'a magistralement illustré et il a également fait référence à l'élaboration politique théorique de Gramsci<sup>4</sup>, lorsqu'il décrit la distance créée à cette époque entre la société et l'État, qui ne peuvent plus s'identifier l'un à l'autre mais appartiennent désormais à deux dimensions différentes, de sorte que l'une n'enferme plus l'autre<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> J.H. KAISER, *Die representation organisierter Interessen*, Berlin, 1956; A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano 1996; G. DUSO, *La rappresentanza: un problema di filosofia politica*, Milan, 1988.

<sup>2</sup> La distinction remonte à G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlin 1929 et elle est aussi touchée par C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin 1928.

<sup>3</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970 qui avait abordé la question de l'État monoclasse et qui poursuit sa réflexion sur la question dans *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979 et dans *ID., Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologne, 1986.

Pour S. CASSESE, «l'État pluriclasse» est l'une des formules les plus heureuses de Massimo Severo Giannini. Elle identifie - pour son auteur - un type d'État, historiquement réalisé entre le XIXe et le XXe siècle, grâce à l'élargissement du suffrage. Celui-ci permet l'accès au pouvoir de toutes les classes sociales, y compris les subalternes, qui en étaient auparavant exclus » *id., Lo «Stato pluriclasse» in Massimo Severo Giannini, S. CASSESE, G. CARCATERRA, M. D'ALBERTI, A. BIXIO (éd.) L'unità del diritto*, Bologne 1994, pp. 11 -50.

<sup>4</sup> N. BOBBIO, *Società civile*, Turin, 2013, p. 8 et s.

<sup>5</sup> Gramsci avait parlé d'une « relation dialectique d'unité/distinction », d'une distinction méthodologique mais non organique, qui d'une part reflète la plus grande interpénétration et le conditionnement réciproque entre l'économie et la politique - un trait typique des expériences constitutionnelles du vingtième siècle malgré leur forte diversité - et

L'identité entre la société civile et sa représentation dans les institutions, autrefois directe et fidèle, fait donc défaut : l'absence de représentation et d'intégration de toutes les instances présentes dans la société au sein du Parlement délégitime la loi et les délibérations qui ne sont pas le résultat d'une confrontation entre toutes les forces en présence.

Certains chercheurs tentent de résoudre la question en choisissant le domaine de la représentation politique comme seule capable de donner une solution au problème de l'intégration du pluralisme au Parlement : seule la représentation politique, puisqu'elle est universelle et vise à reconstruire au Parlement la figure du « *cives* » et non de l'« *homo economicus* » ou de ses intérêts partiels et multiples, à travers la fiction de matérialiser l'ensemble du corps électoral qui est absent, peut incarner le pluralisme politique en soi<sup>6</sup>. Telle est la vision de Kelsen. Elle se distingue de celle de Carl Schmitt qui considère le pluralisme comme la cause profonde du déclin du parlement et de sa capacité à composer des contrats et à équilibrer les différents besoins des représentants. Il tente donc de l'ignorer et de l'éviter, en remplaçant le corps représentatif par la représentation en un seul corps censé reproduire l'unité désormais fictive de la nation, à savoir celui du chef de l'Etat, corps monocratique où l'unité est réalisée de manière idéale mais non substantielle. Il s'agit d'une représentation identitaire de la nation, d'une *Vertretung*.

Telle n'est donc pas la position de Kelsen qui, en revanche, reconnaît le pluralisme et imagine un parlement capable d'arbitrer les conflits et de faire émerger une volonté qui soit le fruit d'un débat parlementaire<sup>7</sup> entre des forces différentes et contrastées. La représentation politique permet l'unité comme moment ultime d'un processus de médiation des conflits que seul le parlement peut élaborer. C'est le modèle de Rousseau qui transparait en donnant naissance à une volonté générale qui dépasse les particularismes et les visions partisans des partis politiques mais aussi des forces économiques elles-mêmes.

En d'autres termes, la vision de Kelsen admet uniquement une représentation politique et universelle qui n'est pas celle—des intérêts particuliers—et qui ne conduit pas à une véritable reconstruction de la volonté générale, puisqu'elle présente une lacune originaire—différente de l'idée « un homme, une voix », la représentation des intérêts fait valoir les votes d'une façon inégale, elle choisit quelles volontés et quelles classes économiques ou quelles forces de travail représenter et lesquelles laisser en arrière-plan. Elle rend également l'individu présent non pas en tant que *cives* dans sa complexité, mais en tant que travailleur, force économique, et ne le représente donc que sous certains de ses aspects, et non dans sa totalité. Elle montre ainsi comment les forces économiques l'emportent sur les forces politiques, et c'est d'ailleurs en cela que malgré tout elle suscite toujours de l'intérêt encore à l'heure actuelle.

Malgré la difficulté de répondre à la logique de Kelsen, beaucoup ont continué à défendre la thèse qui identifiait la représentation des intérêts comme la clé pour résoudre cette transition critique de l'État libéral « monoclasse » à l'État pluraliste et démocratique après la Seconde Guerre mondiale.

---

d'autre part encadre ce conditionnement dans un contexte conflictuel de l'organisation d'un consensus. A. GRAMSCI, *Appunti e note sparse per un gruppo di saggi sulla storia degli intellettuali*, Turin, 1932, pp. 1518-1519. A ce sujet, voir les réflexions d'A. DI MARTINO, *Sulle premesse di un recente dibattito su egemonia "giuridica": Antonio Gramsci e Hans Triebel*, *Costituzionalismo.it*, 2021, p. 96 et s.

<sup>6</sup> H.F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkley, 1972.

<sup>7</sup> H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, (1929), in ID., *La democrazia*, Bologne, 2017, p. 99.

Ils pensaient donc que la greffe de la représentation d'intérêts sur la représentation politique pouvait constituer un instrument d'intégration de la communauté politique elle-même, c'est-à-dire qu'à travers les deux manières de comprendre la représentation, on pouvait activer un processus circulaire et dynamique qui créerait une synergie entre les deux et rendrait ainsi au parlement une image assez fidèle de la société civile<sup>8</sup>.

Pour Léon Duguit, le renversement du parlement de classe unique de l'État libéral et l'avènement du suffrage universel, par lequel une multiplicité de classes sociales et économiques a fait irruption en politique, constituent la raison la plus profonde du déclin du parlement, incapable de décider du fait de sa fragmentation excessive et de son inaptitude à reconstituer l'unité de l'État<sup>9</sup>. Celle-ci ne pouvait être idéalement représentée que par le chef de l'État qui, en tant que figure monocratique, contenait idéalement en lui toutes les instances de la multiplicité par la *Vertretung* et non par la représentation, qui aurait impliqué une médiation politique forte pour reconstruire une unité idéale. Pour que la multiplicité connaisse des formes de représentation, il fallait une représentation non seulement des individus, mais aussi des groupes professionnels et du mouvement syndical qui avaient tant contribué à la construction d'une conscience critique, à l'élaboration d'orientations politiques. Les différentes classes sociales tendent à s'organiser et à se donner une structure juridique pour défendre leurs intérêts et pour concilier les intérêts différents et divergents dont elles sont porteuses. D'où la nécessité d'une chambre qui ne soit certes pas celle des corporations mais qui prenne en compte des intérêts qui ne soient pas seulement politiques et universels.

Pour Duguit, la représentation des intérêts exprime le besoin de prendre en compte l'associationnisme, les groupes et les communautés, y compris économiques et sociaux. Au-delà du formalisme, la représentation des intérêts complète et concrétise la participation parlementaire et la prise de décision. De plus, Duguit considérait le fait social comme l'une des sources du droit et du droit public en particulier et de la socialité au sens large, entendue alors comme solidarité sociale et non pas la promotion des intérêts économiques et de lobbying qui s'est développée par la suite dans une logique presque antithétique à la pensée de Duguit<sup>10</sup>.

La thèse de Duguit a rencontré de nombreux détracteurs. En effet, il s'agit d'une pensée qui n'a pas connu son plein essor en raison d'une thèse antagoniste qui a freiné l'expansion de la représentation des intérêts, légitimant au contraire la croyance que la représentation ne peut être que politique et universelle. En France, cette thèse s'est développée depuis Esmein et s'inscrit dans la continuité de la tradition révolutionnaire qui voit dans l'application du principe "un homme, une

<sup>8</sup> S. ROSSI, *La rappresentanza nello stato costituzionale. La rappresentazione degli interessi in Germania*, Torino, 2002, pp. 4 et ss., qui cite à son tour M. HATTICH, *Demokratie als Herrschaftsordnung*, Köln, 1967.

<sup>9</sup> « Si la nation ...exprimait directement sa volonté, ce serait la nation composée de ses différents partis. ...il faut donc que le parlement soit composé des mêmes éléments que la nation et que les partis qui existent dans la nation se retrouvent dans le parlement. (...) Pour la même raison on défendra plus loin le système de la représentation professionnelle », L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, 1928, t. 2, p. 729. Sur le débat en France autour de la représentation politique et des intérêts, M. BAUDREZ, *La représentation des intérêts en Italie : l'exemple du Conseil national de l'économie et du travail, Cahiers du CDPC*, 1987, vol. 2, pp. 7 et ss.

<sup>10</sup> « Le fait État implique l'existence d'une société humaine, d'un groupement social, et la forme la plus générale des groupements sociaux dans les pays parvenus aujourd'hui à un certain degré de civilisation est assurément la nation (...) pure, mais en ce sens qu'elle est le milieu social dans lequel se produit le fait État (...). Réduit à ses éléments simples, ce fait est la séparation, dans un groupement social, d'individus qui ont une plus grande force que d'autres individus, et qui, en fait, peuvent imposer (...) », L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, cit., p. 2.

voix" la pleine application du principe de la représentation politique universelle. Il n'y a pas de défense de groupes ou d'intérêts particuliers et Esmein l'a exprimé très clairement : « le principe de la souveraineté nationale exclut donc, dans le suffrage politique et le droit, ce qu'on appelle la représentation des intérêts. Les collèges électoraux ne sauraient être composés des personnes formant un groupe antérieurement organisé pour représenter des intérêts corporatifs ou classés et réunies par des affinités professionnelles ou économiques »<sup>11</sup>.

Malgré les critiques apportées par Adhémar Esmein et par Hans Kelsen, une partie des constitutionnalistes a continué à remettre en question l'intégration de la représentation par l'inclusion des intérêts professionnels et économiques.

Diverses tentatives ont été faites pour intégrer la représentation politique à une représentation des intérêts résidant dans la deuxième chambre parlementaire. C'est ce qu'il est advenu dans les modèles continentaux de la France, de l'Italie et de l'Allemagne. En France, le modèle de l'élection indirecte et de la représentation des notables a plutôt favorisé un modèle rural et local, de préservation des éléments de la démocratie locale, sans jamais s'orienter vers un modèle d'intérêts. En Allemagne, ce sont les intérêts des Länder ont prévalu. En Italie, ce sont surtout les catholiques qui ont envisagé les secondes chambres en tant qu'instruments d'une représentation organique, suivis en ce sens par Costantino Mortati. Il proposait ainsi d'introduire les "forces vives" au sein du lien de représentation de manière à enrichir la relation verticale entre l'élus et l'électeur par des intermédiaires tels que les syndicats, les partis, les forces entrepreneuriales et économiques. Selon lui, de telles forces étaient de nature à échapper à un rapport direct entre élus et électeurs, afin d'éviter les dérives vers le populisme et de réduire le parlement à la seule volonté non filtrée des individus. Mortati esquisse ainsi une idée de la société comme lieu premier du pluralisme sociopolitique - collectif et organique (*Gemeinschaft*) loin de l'individualiste (*Gesellschaft*) - qui considère la représentation politique et pas seulement des intérêts<sup>12</sup>.

C'est pour cette difficulté de positionner la représentation des intérêts comme véritablement politique qu'à Weimar elle est confiée à une institution consultative et non délibérative<sup>13</sup>. Pour être plus précis, l'attention a été portée à la fois sur Weimar, puis avec une plus grande conscience lors de l'Assemblée constituante italienne de 1946. C'est cette distinction que Massimo Luciani a identifiée avec la représentation d'une part et la représentativité de l'autre<sup>14</sup>. Cette dernière n'a pas vocation à incarner les individus et en ce sens elle ne remplace pas l'expression de leur volonté. En revanche, elle "symbolise" ce qu'ils sont.

Cela signifie que les institutions qui sont appelées à cette forme particulière de représentativité ne jouent pas un rôle d'intermédiaire vis-à-vis des institutions politiques, mais une fonction modératrice

<sup>11</sup> A. ESMEIN, *Elements de droit constitutionnel*, Paris, 1896, p. 183.

<sup>12</sup> La référence est à F. TÖNNIES, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Leipzig, 1887.

<sup>13</sup> La thèse selon laquelle la représentation d'intérêts est une représentation apolitique a été avancée ici, et nous y souscrivons ; mais il existe une thèse minoritaire qui considère la représentation d'intérêts comme une forme diverse de représentation politique. Sur ce point, L. BUFFONI, *La rappresentazione nella struttura economica*, OsservatorioSullefonti.it, 2019, pp. 1 et ss.

<sup>13</sup> P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, Milan, 2002, 67.

<sup>13</sup> L. BUFFONI, *cit.*, p. 1 et ss.

<sup>14</sup> M. LUCIANI, *I sessant'anni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, *Lectio magistralis*, *Quaderni del CNEL*, 2019, n.6, p. 26.

des conflits- En d'autres termes, elles n'assument pas de responsabilité politique, ne délibèrent pas, ne sont pas électives et n'aboutissent pas à une décision finale. Cela peut toutefois se traduire par un avantage. Ces institutions sont tout aussi nécessaires dans les formes démocratiques de gouvernement parce qu'elles bénéficient de l'expansion maximale du débat libre, ce qui ne les oblige pas à un résultat rapide et définitif, elles peuvent promouvoir dans des formes lentes un consensus profond sur les décisions à prendre par d'autres organes. Cela semble être le rôle du CNEL en Italie et qui peut devenir un modèle à suivre ailleurs.

## 2. Le débat en Assemblée constituante et les transformations du CNEL

Le statut albertin prévoyait déjà plusieurs organes consultatifs, d'abord le Conseil de l'industrie et du commerce, créé au sein du ministère du même nom, chargé de donner des avis au Ministre<sup>15</sup> et dont la représentativité a été élargie par des décrets ultérieurs. Il fut ensuite divisé en deux organes consultatifs distincts : le Conseil supérieur du commerce<sup>16</sup> et le Conseil supérieur de l'Industrie<sup>17</sup>. Tous deux ont été absorbés par le Conseil supérieur de l'économie nationale<sup>18</sup>.

Depuis 1869, il existait également une Commission consultative des institutions de prévoyance et de travail qui, par la loi n° 246 du 29 juin 1902, est devenue le Conseil supérieur du travail au sein du ministère de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. Cet organe dispose d'une autonomie organisationnelle et de compétences plus larges, qui peuvent toutes être attribuées à une représentation des intérêts des travailleurs<sup>19</sup>. Ce qui nous intéresse est que pour la première fois s'était établi « un lien entre les intérêts, le Parlement et le corps électoral »<sup>20</sup>.

Le Conseil supérieur du travail et le futur CNEL partage l'ambiguïté de la catégorie de la représentation qui leur appartient et que ne permet pas de définir clairement leur propre composition, compétences et attribution<sup>21</sup>. Meuccio Ruini, dans le projet de 1920, n'avait en tête qu'un lieu de consultation entre travailleurs et employeurs. L'idée d'une institution qui prendrait en compte une représentation de la forme de la société et de la composition professionnelle, associative, économique n'était pas encore présente, même si cette exigence était déjà avancée par l'article 165 de la constitution de Weimar<sup>22</sup>. De toute façon, Ruini contribua à adapter ce conseil aux différentes exigences historiques et juridiques et resta fidèle à l'idée d'une institution faisant partie intégrante du parlement, même lorsqu'une partie du parti démocrate-chrétien changea d'avis sur le conseil national des professions ou du travail, estimant que dans la période qui suivit le fascisme, une institution pouvant rappeler la Chambre des faisceaux et des corporations n'était plus envisageable<sup>23</sup>.

---

<sup>15</sup> Décret du 5 août 1869, n° 5210.

<sup>16</sup> Dont la définition concrète fut finalisée par le Regio decreto (arrêté royal) 17 octobre 1919 n° 1107.

<sup>17</sup> Créé par le Regio decreto 15 juin 1919, n° 1113.

<sup>18</sup> R.D. 6 septembre 1923 n° 2125.

<sup>19</sup> M. BAUDREZ, *cit.*, pp. 14-15.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>21</sup> Dans le même sens, S. MURA, *Per una storia del CNEL. Antologia di documenti (1946-2018)*, Bologna, 2019, p. 15.

<sup>22</sup> M. RUINI, *Consiglio nazionale del lavoro*, Bologne, 1920, pp. 55-84.

<sup>23</sup> Dans les années Trente, Giuseppe Toniolo avait pris position en faveur du corporatisme, qui trouvait son origine précisément dans la culture catholique et que de Gasperi appréciait. Pourtant, dans l'introduction du volume de G.

L'idée d'une institution contenant une forme de représentativité et non de représentation politique était donc très claire pour les constituants italiens. Le Conseil national d'économie et du travail est l'incarnation de cela. Dans la seconde sous-commission pour la Constitution, le Conseil économique est déjà considéré comme un organe technique qui aide à prendre une décision politique au Parlement<sup>24</sup>. Di Vittorio, le syndicaliste de la CGIL, demanda la création d'un conseil économique chargé de promouvoir une législation sociale adaptée aux besoins de l'Italie et d'influencer la culture économique et sociale du pays. On pense à un organe consultatif auprès du gouvernement et du parlement, mais représentant les intérêts des travailleurs et élu par les catégories de travailleurs<sup>25</sup>. Il avait pensé à un conseil du travail caractérisé par une forte présence des syndicats des travailleurs et auquel les lois de nature économique et sociale et en matière de travail devaient être soumises pour avis préalable. L'idée d'associer un organe consultatif aux décisions sur ces questions figurait en effet dans l'article 99 de la Constitution, bien que les détails et la fonction de la CNEL aient été renvoyés à une loi ordinaire ultérieure qui n'a vu le jour qu'en 1957<sup>26</sup>. La Charte constitutionnelle ne fixait pas les compétences, ne réglementait pas l'avis obligatoire par le conseil économique à l'égard du parlement et du gouvernement sur les sujets économiques, sociaux et du travail, ne réglementait pas non plus les modalités de l'initiative législative que l'art. 99 de la Constitution prévoyait sans aucune autre explication.

Cela signifie que sa composition et ses pouvoirs, qui n'étaient pas fixés par la Constitution, pouvaient être modifiés par le législateur du moment (sauf l'initiative législative qui pouvait de toute façon être fortement réduite et restreinte)<sup>27</sup>.

---

TONIOLO, *Democrazia cristiana: concetti e indirizzi*, 1949, intitulée *Inattualità del corporativismo*, De Gasperi exprimait sa vision politique en reconnaissant la difficulté de proposer un instrument qui s'était usé avec le fascisme.

<sup>24</sup> Dans ce sens, Laconi et Tosato, seconde sous-commission pour la Constitution 28 janvier 1947, pp. 892-893.

<sup>25</sup> Assemblée Constituante, 7 mai 1947, *Intervention* de Giuseppe Di Vittorio, p. 3692. Sur la pensée des représentants à la Constituante à l'égard du CNEL, v. S. MURA, *Storia del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, cit., Bologne, 2023.

<sup>26</sup> Sur l'art. 99 Const. et sur la première loi du 1957 qui intègre les dispositions constitutionnelles, v. F. PIERANDREI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, *Studi in onore di G.M. De Francesco*, Milan, 1957, pp. 685-723; G. CHIARELLI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, «*Rivista di diritto del lavoro*», 1957, n. 1, pp. 1-61; ID., *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, *Enciclopedia del diritto*, Milan, 1961, vol. IX, pp. 249-260; F. FRANCHINI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», 1958, n. 3, pp. 662-674; S. DE FINA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, *Novissimo digesto italiano*, Turin, 1959, vol. IV, pp. 147-160; C. GESSA, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nel sistema costituzionale italiano*, Rome, 1971; A. BERTOLINO, *L'attività economica, funzioni e forme organizzative del lavoro. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, P. CALAMANDREI, A. LEVI (éd.), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, 1950, Florence, pp. 438-440; L. VENTURA, *Art. 99*, G. BRANCA (éd.), *Commentario alla Costituzione*, Bologne, 1994, pp. 1-63; *Art. 99*, V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padoue, 1990, pp. 99-100; L. CAPPUCIO, *Art. 99*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (éd.), *Commentario alla Costituzione*, Turin, 2006, pp. 1927-1937; P. BONETTI, *Art. 99 Cost.*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (éd.), *La Costituzione italiana*, Vol. II, Bologne, II, éd., 2018, 255-258.

<sup>27</sup> Pour une illustration exhaustive de l'histoire constitutionnelle et législative du CNEL et des lois qui l'ont réglementée, voir P. BILANCIA, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)*, *Enciclopedia giuridica*, vol. VIII, Turin, 1988 et A. D'ARMANT, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Turin, 1990. À l'égard de la loi n° 33/1957, S. MURA, *La legge istitutiva del CNEL: una condanna all'irilevanza? Amministrare*, 2018, pp. 309 et ss; G. COLAVITTI, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, S. MANGIAMELI (éd.), *Dizionario sistematico « diritto costituzionale »*, Milan, 2008, 842 et ss.

Ce n'est que tardivement que la loi est arrivée alors qu'un projet existait déjà depuis 1949<sup>28</sup>. Il a fallu attendre l'année 1957 pour que le projet élaboré par la commission spéciale Paratore trouve sa définition. De toute façon, les équilibres politiques ont été changés et le CNEL souffre du manque d'une idée claire de la place de cet organe dans la Constitution. La plupart voulaient éviter une compétition avec le Parlement et donc on renonça à l'avis obligatoire sur tous les projets de nature économique et sociales : ce seront les chambres (et le gouvernement) qui le demanderont quand elles le décideront<sup>29</sup>. Toutefois, Le CNEL pouvait, de sa propre initiative, soumettre des projets, des études et des avis sur des projets de loi en cours, ce qu'il a régulièrement fait au cours des soixante dernières années, bien que sans grand résultat. L'avis non obligatoire et contraignant a provoqué une intrinsèque faiblesse de l'Institution et restreint le champ d'action de l'organe consultatif<sup>30</sup>. Le président n'était pas élu parmi les membres de l'organe, mais nommé par le Premier ministre, ce qui témoigne d'une faible autonomie par rapport au gouvernement.

De même, le fait que le CNEL ne soit pas compétent en matière constitutionnelle, fiscale, budgétaire, de délégation législative et de lois d'habilitation à ratifier des traités internationaux, semble aller au-delà de la lettre de l'article 99 de la Constitution, qui, s'il avait voulu une telle exclusion, l'aurait explicitée dans la Constitution. Même l'approbation de l'initiative à la majorité des 2/3 des membres semble porter atteinte aux compétences du Conseil économique et social (art. 10). Il est tout aussi incompréhensible d'exclure l'initiative législative pour les matières pour lesquelles le parlement ou le gouvernement ont demandé un avis au CNEL pour leurs propres projets, comme si cette initiative au titre de l'article 99 de la Constitution était de moindre qualité et importance et sans que l'article 71 de la Constitution ne l'ait explicité (art. 11)

---

<sup>28</sup> Présenté au Sénat le 10 janvier 1949, *Atti parlamentari, Senato, Documenti, I Legislatura, doc. 318*. Le projet a ensuite été examiné par la commission spéciale présidée par le sénateur Paratore comme on peut voir *Leggi e atti parlamentari, Roma, 1958, pp. 282-284*.

Voir aussi les étapes de 1949 à 1957 indiquées par S. MURA, *La legge istitutiva del CNEL : una condanna all'irrelevanza?*, cit., *passim*.

<sup>29</sup> L'art. 8 de la loi n° 33/1957 : "Les Chambres et le Gouvernement peuvent demander l'avis du Conseil national de l'économie et du travail sur des questions et des problèmes d'importance nationale. Conseil national de l'économie et du travail sur des questions et des orientations de politique économique, financière et sociale, ainsi que sur toute question relevant du domaine de l'économie et du travail. La demande d'avis peut être décidée par chaque chambre à tout moment avant la clôture du débat général. Au nom du gouvernement, les avis sont sollicités par le ministre responsable. Les avis émis par le Conseil national sur les projets d'initiative gouvernementale sont communiqués aux chambres au moment du dépôt des projets de loi. Le Conseil peut également contribuer à l'élaboration de la législation dans les matières visées au premier alinéa du présent article, en transmettant au Parlement et au gouvernement les observations et propositions qu'il juge opportunes. Sont exclues de la compétence consultative du Conseil les lois constitutionnelles et celles relatives à l'état prévisionnel des recettes et des dépenses des ministères et du gouvernement.

<sup>30</sup> R. STRABONE, *Il CNEL e la nuova fase di rilancio dell'attività consultiva. È ancora importante riflettere sul suo ruolo?*, *Nomos*, 2022, p. 10, qui rappelle comment une partie de la doctrine constitutionnaliste s'est accordée sur le caractère non obligatoire de l'avis du conseil national de l'économie et du travail. Dans le cas contraire, il y aurait eu ingérence de la CNEL dans le processus législatif. En ce sens, F. PIERANDREI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro Studi in onore di G. M. De Francesco*, cit., p. 687 et ss., G. CHIARELLI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, Milan, 1957 et A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologne, 1977, p. 163, ils ont exprimé ce point de vue; G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milan, 1956, pp. 220 et s., par contre, estimait que le caractère obligatoire était le seul moyen de garantir un espace d'autorité à la CNEL et que d'un point de vue juridique, ces pouvoirs peuvent être considérés comme obligatoires au même titre que ceux relatifs aux actes administratifs.

Et cela signifie également que l'importance du corps est liée à la loi elle-même, et que la loi de 1957 a contribué à une dévalorisation du CNEL<sup>31</sup>. Elle a fortement limité la disposition constitutionnelle à l'égard de l'initiative législative qui lie cette forme de représentativité des intérêts spécifiques à l'organe politique qui aurait pu transformer en demandes et exigences politiques générales ces aspirations d'un organisme technique<sup>32</sup>. Le résultat, en revanche, consiste en la construction d'une structure d'étude et de réflexion mais dépourvue de pouvoirs effectifs et de sa capacité d'influence sur les institutions politiques<sup>33</sup>. En synthèse, il n'y a pas de place - comme l'a également rappelé Livio Paladin - pour l'objectif que Ruini avait espéré, à savoir un organe ayant des compétences à la fois consultatives et normatives - voire uniquement consultatives - chargé d'élaborer la politique<sup>34</sup>.

Pour relancer le CNEL, les institutions tentent d'améliorer soit le recrutement, soit les instruments dont l'organe dispose. La solution peut être de remodeler le système, comme le souhaitait le rapporteur du projet de loi de 1986, l'actuel Président de la République, Sergio Mattarella, qui n'a pas résolu les problèmes de fond. En effet cela n'a pas conduit à une véritable renaissance de cet organe d'importance constitutionnelle qui, contrairement au Conseil d'État et à la Cour des comptes, est né sans tradition et sans rôle défini<sup>35</sup>.

Même si la loi de 1986 tente d'élargir l'éventail des catégories à représenter, qui sont toutes non électives, il reste clair que la question sous-jacente est précisément la difficulté de choisir lesquelles d'entre elles doivent être représentées et dans quelle proportion. C'est la blessure auquel s'expose la représentation d'intérêts, et bien que des modifications aient été apportées à cet article 2 par rapport à la loi de 1957, puis par la suite avec la loi n° 383 du 2000, qui a ouvert le CNEL aux représentants du monde associatif et non lucratif<sup>36</sup>, on est à mon avis loin d'une représentation universelle et politique et cela se répercute sur sa légitimité et son opérativité<sup>37</sup>. Sans doute, les pouvoirs attribués au CNEL par la loi de 1986 font que l'organisme a pris de l'importance.

On pense par exemple à l'examen du document économique et financier et à la note d'actualisation du document économique et financier (art. 10, alinéa 2, lettre b), qui permettent au conseil d'apporter une contribution technico-scientifique aux actes réglementaires importants pour la détermination de la politique, et dans le même sens à la contribution aux politiques communautaires adoptées par le gouvernement (art. 10, alinéa 2, lettre e). Le CNEL doit jouer un rôle politique, ce qui se déduit également de son pouvoir d'initiative législative en vertu de l'article 71 de la Constitution. À cette fin, et pour éviter qu'il ne se transforme en un vaste service d'études, il est nécessaire que ses compétences soient spécifiques et axées sur certains aspects de la vie économique et sociale de la nation. Le fait de

<sup>31</sup> Sur les événements politiques qui ont conduit à l'approbation tardive de la loi CNEL, voir S. MURA, *La legge istitutiva del CNEL: una condanna all'irilevanza? Amministrare*, 2018, pp. 309 e ss.

<sup>32</sup> Art. 10 de la loi du 1957 du même avis, A. SCALONE, *Il CNEL fra tentativi di abolizione e proposte di autoriforma, Quaderni costituzionali*, 2017, 915 et ss. ID., *Le rappresentanze istituzionali degli interessi fra dimensione nazionale ed europea: il CNEL e il CESE, Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario*, 2019, p. 795 e ss. et M. BAUDREZ, cit., p. 24 et ss.

<sup>33</sup> A. PAPA, *La rappresentanza politica*, Naples, 1998, p. 179 ; M. BAUDREZ, cit., p. 25.

<sup>34</sup> S. MATTARELLA dans la « relazione sulla riforma del CNEL 1986 » rappelle le discours du membre de la Constituante Muccio Ruini le jour de son investiture en tant que président du CNEL en 1957 et le rapport de L. PALADIN lors de la conférence sur la réforme du CNEL à Rome en 1977.

<sup>35</sup> Actes Parlementaires, Documenti, Leg. IX, doc 3566.

<sup>36</sup> P. GIOCOLI NACCI, *Il CNEL secondo la Costituzione*, Milan, 2002, p. 67.

<sup>37</sup> L. BUFFONI, cit. p. 1 et ss. Qui, au contraire, considère chaque type de représentation comme politique, spécialement la représentation de nature économique et sociale.

choisir plutôt de réglementer les interventions dans des actes réglementaires de nature diverse - et je pense, par exemple, à l'immigration - comme le prévoit l'article 10, nuit à l'efficacité et à la capacité d'influence que l'organe pourrait acquérir.

Les activités relatives à la promotion de l'activité parlementaire et du travail en général (art. 10 bis, lettre b et c) spécialisent également le CNEL dans le domaine du travail, qui ne connaît pas autant de concurrents que pour les questions économiques en général. Cela pourrait devenir le point fort de son activité, comme l'a d'ailleurs préconisé la Constitution elle-même.

En revanche, confier au CNEL des missions génériques en matière économique reviendrait à le mettre en concurrence avec le ministère de l'économie, qui décide aujourd'hui des questions économiques plus que toute autre institution, et avec la Cour des comptes, ainsi qu'avec l'office parlementaire du budget, qui contribuent, avec une intensité et une importance variable, soit aux décisions, soit à l'élaboration d'avis et d'études sur les grandes questions économiques du moment. Ainsi, une institution moins connue et moins prestigieuse comme le CNEL risque de rester dans l'ombre.

### 3. L'histoire changeante du CNEL

Déjà avant la réforme de 1986 le rôle du CNEL était en question : on commence à parler de l'hypothèse de son abrogation, une idée partagée aussi en Europe à l'égard d'organismes similaires<sup>38</sup>.

Le climat populiste des dernières décennies, qui considère toutes les institutions comme des instruments de dépense et non d'acquisition d'un espace démocratique, a également affecté le CNEL qui, dans le projet de réforme constitutionnelle de la XVII<sup>e</sup> législature<sup>39</sup>, en 2016, risquait de disparaître avec l'abrogation de l'article 99 de la Constitution. La démocratie demande de plus en plus un rapport direct entre les élus et les électeurs et les institutions qui privilégient l'intermédiation comme les syndicats, les associations sociales et économiques, sont considérées inutiles<sup>40</sup>. En raison de cette modification de la structure démocratique, les organes représentatifs ont subi une réduction et un affaiblissement importants. Ce phénomène a d'autant plus touché des organes tels que le CNEL, dont la légitimité était déjà remise en question. Ceci en dépit du fait que la présidence du sociologue Giuseppe De Rita de 1989 à 2000 avait redonné un certain lustre à l'institution par le biais de travaux de recherche, d'enquêtes et après avoir révisé des observations et des propositions, des évaluations et des conseils au parlement, au gouvernement et aux administrations centrales, et après avoir également exercé l'initiative législative sur divers sujets.

Après ses deux mandats, le CNEL est retombé dans le silence et ce n'est qu'après le risque d'abrogation de l'organe que ses membres ont choisi une Présidence forte avec Tiziano Treu, qui a célébré le 60<sup>e</sup> anniversaire du CNEL en rappelant le potentiel d'un organe d'importance constitutionnelle qui, précisément dans un contexte de verticalisation des institutions démocratiques, a pour tâche d'introduire des corps intermédiaires, des tissages de différentes catégories politiques et un dialogue entre les forces vives des secteurs productifs, associatifs et syndicaux qui peuvent apporter

<sup>38</sup> AA.VV. (Édité par le CNEL), *I consigli economici e sociali in Europa: ruolo e prospettive*, Naples, 1992, pp. 21-144.

<sup>39</sup> Réforme de la Constitution dite "Renzi-Boschi" par le nom du Président du Conseil et de la Ministre pour la réforme constitutionnelle du Gouvernement qui a présenté le projet en Parlement.

<sup>40</sup> B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, 1995.

non seulement des connaissances, mais surtout peut participer, avec le parlement et le gouvernement, à l'élaboration de la politique économique nationale<sup>41</sup>. Pour ce faire, la voie empruntée par le CNEL lui-même semble être la bonne : il n'est plus temps de modifier la loi fondatrice, qui a déjà été amendée ces derniers temps pour assurer l'évolution de l'organe d'importance constitutionnelle, mais d'élaborer des règlements qui rendent son action plus efficace. À cet égard, le règlement relatif aux organes, à l'organisation et aux procédures du conseil national de l'économie et du travail, tel que modifié le 14 novembre 2020 et le 21 janvier 2021, a permis une division des membres du conseil en commissions spécialisées sur les thèmes du travail, des politiques sociales, du développement durable et des politiques de l'Union européenne, ainsi que d'autres sections traitant de l'agriculture, du bien-être équitable et durable.

En d'autres termes, chacune de ces sections est désormais adaptée aux besoins contemporains.

Le CNEL a multiplié ses activités à la fois en entretenant un dialogue notamment avec le parlement auquel il soumet des rapports annuels, des avis sur le document d'économie et finances et son président est souvent sollicité dans des auditions parlementaires.

Par ailleurs, grâce à la loi n° 234 de 2012, qui prévoit l'implication des partenaires sociaux et des catégories productives dans la formation des actes de l'Union européenne, la CNEL examine les projets et les actes européens concernant des questions d'intérêt économique et social. De plus, le CNEL peut soumettre au Parlement et au gouvernement les évaluations et les contributions à propos des actes qu'il juge appropriées (article 28, alinéa 2). Les règlements perfectionnent ce lien entre le droit interne et le droit de l'Union européenne et aussi entre le CNEL et le conseil économique et social européen régi par le traité sur le fonctionnement de l'union européenne (article 13, paragraphe 4 et articles 300 et suivants)<sup>42</sup>.

L'ouverture vers l'ordre juridique européen, renforcée par la mise en place de la commission d'examen des actes de l'Union européenne (avec décision du Président du CNEL n° 376 du 24 février 2021), permet au CNEL d'établir une synergie particulièrement pertinente avec le département des politiques européennes à la Présidence du Conseil italien et de participer à la procédure de réglementation européenne dans la phase ascendante de la législation européenne, qui renforce la participation des institutions nationales à les institutions européennes. Cette fonction récente a déjà absorbé beaucoup d'énergie et a déjà produit de nombreux avis sur le sujet de l'emploi, l'égalité femmes-hommes au travail, les inégalités en temps de pandémie<sup>43</sup>.

#### 4. Quelques remarques finales

Le CNEL a été créé en tant qu'organe de collaboration à la formation des choix politiques dans les domaines de l'économie et du travail<sup>44</sup>, dans le but de fonctionner comme une "structure de rationalisation des rapports entre les forces sociales et le pouvoir politique"<sup>45</sup> et

<sup>41</sup> T. TREU, *Intervento per i Sessant'anni del CNEL*, *Quaderni del CNEL*, 6, 2019, pp. 11 et ss.

<sup>42</sup> R. STRABONE, cit., 24.

<sup>43</sup> Voir le site: <https://www.cnel.it/Chi-Siamo/Organi-di-Governance/Commissione-Politiche-UE-e-Cooperazione-internazionale/Comitato-Pareri-Atti-UE/Pareri-CNEL>.

<sup>44</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1959, vol. I, p. 551

<sup>45</sup> S. MATTARELLA, *Relazione sulla riforma del CNEL*, 1986, cit., p. 11.

comme un lieu de confrontation et de rencontre sur les grandes questions économiques et sociales du pays, lieu institutionnellement garanti et enrichi par la présence des principales organisations représentatives de la société civile et d'experts choisis pour leur expertise. C'est précisément sa composition ambiguë qui a entraîné le rôle du CNEL dans sa chute, et personne ne voulait vraiment la pleine application de l'art. 99 de la Constitution<sup>46</sup>. Surtout, les fonctions les plus politiques ont été occultées (l'initiative législative) au profit d'un rôle technique et consultatif, dépourvu d'une forte légitimité politique.

Certes, le CNEL s'est rattrapé en trouvant sa légitimité fonctionnelle, en travaillant, en produisant et aussi en jouant un rôle très clairvoyant puisque ses dossiers ont souvent précédé les grandes questions et représenté la base juridique et scientifique de réformes particulièrement pertinentes<sup>47</sup>. Cependant, le rôle qui lui a été attribué, à savoir celui d'un forum d'étude de haut niveau, mais sans aucune fonction institutionnelle, le place aujourd'hui au même rang que de nombreux autres organes qui remplissent également cette fonction avec une autorité tout à fait différente : en matière économique, le rôle d'un autre organe d'importance constitutionnelle, la Cour des comptes et celui de l'Office parlementaire du budget (UPB), ainsi que les rapports de la Banque d'Italie et de l'Institut national de statistique lui-même, diluent l'importance du CNEL.

Cela s'explique probablement parce que cet organe consultatif pouvait menacer la volonté du parlement et du gouvernement avec lesquels il avait un rapport contradictoire et concurrent<sup>48</sup>.

Comme l'avait anticipé Maryse Baudrez, cette fonction d'intégration de la représentation politique reste centrale. Précisément au moment où celle-ci, après avoir connu sa pleine légitimité avec la période de centralité du parlement dans les années 1970, entrait dans une crise profonde, le CNEL aurait pu représenter un instrument de dialogue entre les partenaires sociaux et les institutions, ou constituer une sorte d'instrument technique visant à créer un consensus<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> S. MURA, *La legge istitutiva del CNEL...* cit, p. 312.

<sup>47</sup> Comme l'a fait remarquer P. PELUFFO, secrétaire général du CNEL de 2018 à fin 2021 sous la présidence Treu, dans la *Prefazione à Per una storia del CNEL. Antologia di documenti (1946-2018)* édité par S. MURA, *Storia del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, 1946-2000*, Bologne, 2019, p. 7.

<sup>48</sup> R. STRABONE, cit., p. 9.

<sup>49</sup> La thèse qui voit dans le CNEL une institution qui peut trouver sa légitimité précisément dans une représentation et des fonctions complémentaires à celles du parlement est très répandue aujourd'hui ; ils y souscrivent R. STRABONE, cit., p. 5 et S. MURA, *Storia del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, 1946-2000*, Bologne, 2023.