



N. 83 - maggio 2019

Riforma del CNEF francese: il dibattito in corso

In Francia è attualmente in corso un **dibattito sul tema delle riforme istituzionali**. Il Presidente della Repubblica Macron si è impegnato - durante la campagna elettorale al termine della quale è risultato eletto, nonché una volta insediatosi nella carica innanzi al Parlamento neo-eletto riunito in seduta comune in Congresso nella seduta del 3 luglio 2017 - ad una serie di modifiche, le principali delle quali riguardano:

- la diminuzione del numero dei parlamentari (un disegno di legge organica ([n. 977](#), XV legislatura della Quinta Repubblica, presentato il 23 maggio 2018 reca, tra le sue previsioni, la riduzione del 30 per cento dei parlamentari);
- il divieto di cumulo di mandati elettivi per un numero superiore a tre mandati consecutivi (per i parlamentari come per i titolari di funzioni esecutive locali, ad eccezione dei piccoli Comuni);
- l'introduzione di una componente proporzionale nel sistema di elezione dell'Assemblea Nazionale (un disegno di legge ordinaria [n. 976](#), presentato il 23 maggio 2018, è volto a introdurre nel sistema elettorale uninominale maggioritario a doppio turno l'elezione con metodo proporzionale del 15% dei componenti previsti, con soglia di sbarramento al 5% dei seggi espressi e doppia scheda per l'elettore: la prima per votare il deputato della sua circoscrizione, la seconda per votare una lista nazionale).

Il Governo ha altresì presentato un disegno di legge costituzionale (n. 911, del 9 maggio 2018), volto a modificare alcuni articoli della Carta costituzionale, relativi per lo più al procedimento legislativo (ma non mancano disposizioni su altri profili, come il giudice competente a giudicare dei ministri o la soglia numerica perché possa essere adito da una minoranza parlamentare il Consiglio costituzionale).

Tra le misure recate dal disegno di legge costituzionale [Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, N° 911](#) vi è anche la riforma del Consiglio economico, sociale e ambientale, del quale si propone la trasformazione in 'Camera della società civile' e il dimezzamento del numero dei componenti.

Il **Consiglio economico, sociale e ambientale francese** (*Conseil Économique, Social et Environnemental, CESE*) si configura nell'ordinamento vigente francese quale assemblea consultiva nei processi legislativi. E' organo di consulenza del Governo e del Parlamento, con l'obiettivo di rappresentare le principali attività del Paese, favorendone la

collaborazione e la partecipazione alla politica economica, sociale e ambientale della nazione, nonché di partecipare all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche nei settori di propria competenza.

La relativa **disciplina costituzionale** è recata dal **Titolo XI (artt. 69-71) della Costituzione del 1958**, come modificata dalle Leggi costituzionali nn. 93-952 del 27 luglio 1993, 95-880 del 4 agosto 1995 e 2008-724 del 23 luglio 2008.

Nel dettaglio, l'**articolo 69 Cost.** stabilisce che il Consiglio, adito dal Governo, esprima il proprio parere su progetti di legge, di ordinanza o di decreto, nonché sulle proposte di legge che vengano sottoposte al suo vaglio. Il Consiglio può designare un proprio membro per illustrare alle Assemblee parlamentari il parere formulato sui progetti o sulle proposte sottoposte alla sua attenzione. Le modalità per la consultazione del Consiglio sono stabilite con legge organica. Dopo aver esaminato la richiesta, il Consiglio informa il Governo e il Parlamento in merito al seguito che intende darvi.

Il successivo **articolo 70 Cost.** specifica che il Consiglio può essere consultato dal Governo e dal Parlamento su qualsivoglia questione di carattere economico, sociale o ambientale. Il Governo può, altresì, consultare il Consiglio sui progetti di legge di programmazione che definiscono gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche. Qualsiasi piano o progetto di legge di programmazione economica, sociale o ambientale è, altresì, sottoposto al Consiglio per il parere.

L'**articolo 71 Cost.**, infine, demanda ad una legge organica la composizione del Consiglio e la definizione delle regole sul relativo funzionamento, stabilendo tuttavia che il numero dei componenti non possa comunque eccedere i 233 membri.

Al dettato costituzionale è stata data **attuazione** con [*Ordinanza N°58-1360 del 29 dicembre 1958, recante la Legge organica relativa al Consiglio Economico e Sociale e ambientale*](#), più volte modificata nel corso degli anni, da ultimo con [*Legge organica n° 2010-704 del 28 giugno 2010*](#). Tale Legge organica ha rappresentato una tappa nella modernizzazione delle istituzioni francesi, avviata con la revisione costituzionale del 2008 (L. cost. n. 2008-724), la quale ha gettato le basi per un rinnovamento dell'allora Consiglio economico e sociale (CES).

Percepito come “imperativo” nel 2007 dal [*Rapporto*](#) del Comitato di riflessione sulla riforma delle istituzioni, presieduto dall'ex Primo Ministro Edouard Balladur, il bisogno di rinnovamento dell'organo costituzionale CES era stato confermato nel [*Rapporto*](#) sulla riforma del Comitato economico e sociale, elaborato da Dominique-Jean Chertier e presentato al Presidente della Repubblica il 22 gennaio 2009.

Con la revisione costituzionale è stata, quindi, sottolineata la vocazione ambientale del Consiglio attraverso la modifica della relativa denominazione, estendendo per conseguenza il ventaglio delle materie oggetto di competenza consultiva obbligatoria dell'organo.

Nel fissare **i compiti e le attribuzioni** del CESE, l'Ordinanza N°58-1360 precisa, all'art. 1, che il CESE è un'assemblea consultiva al servizio dei pubblici poteri e che, rappresentando le principali attività del paese, il Consiglio ne promuove la collaborazione e ne assicura la partecipazione alla politica economica, sociale e ambientale della

Nazione; esamina i mutamenti in materia economica, sociale o ambientale e suggerisce gli adeguamenti ritenuti necessari; promuove una politica di dialogo e cooperazione con le assemblee consultive istituite presso le autorità locali e le controparti europee ed estere. L'art. 2 stabilisce che il Consiglio venga consultato obbligatoriamente dal Primo Ministro sui progetti di legge di pianificazione e di programmazione di carattere economico, sociale o ambientale e che può essere consultato dal Primo ministro sui progetti di legge di programmazione che definiscono gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche, sui progetti di legge, di ordinanza o di decreto, nonché sulle proposte di legge che rientrano nel suo ambito di competenza. Può altresì 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'art. 3, il Consiglio può, di propria iniziativa, richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento sulle riforme ritenute necessarie e contribuisce alla valutazione delle politiche pubbliche di carattere economico, sociale o ambientale. In base all'art. 4, il Primo ministro è tenuto a pubblicizzare con cadenza annuale il seguito dato ai pareri del CESE.

L'**attuale composizione e la connessa articolazione** del CESE sono disciplinate dall'articolo 7 della medesima Ordinanza del 1958, fermo il rispetto del numero complessivo di 233 membri, di cui al vigente art. 71 Cost.

Nominati per un **mandato di 5 anni, rinnovabile una sola volta** (ex art. 9 della medesima Ordinanza), i **233 membri del CESE** risultano suddivisi in **tre grandi poli**, secondo il seguente schema:

- **140 membri espressione della vita economica e del dialogo sociale** (di cui: 69 rappresentanti dei lavoratori dipendenti; 27 rappresentanti di aziende private industriali, commerciali e di servizi; 20 rappresentanti di operatori e attività agricole; 10 rappresentanti di artigiani; 4 rappresentanti delle professioni liberali; 10 personalità qualificate scelte in ragione della loro esperienza nel campo economico, di cui 2 provenienti dalle imprese pubbliche e una rappresentante le attività economiche francesi all'estero;

- **60 membri espressione della coesione sociale e territoriale e della vita associativa** (di cui: 8 rappresentanti dell'economia mutualistica, cooperativa e solidale non agricola; 4 rappresentanti della mutualità e delle cooperative agricole di produzione e trasformazione; 10 rappresentanti di associazioni familiari; 8 rappresentanti della vita associativa e delle fondazioni; 11 rappresentanti di attività economiche e sociali dei dipartimenti e delle regioni d'Oltremare, delle collettività d'Oltremare e della Nuova Caledonia; 4 rappresentanti di giovani e studenti; 15 personalità qualificate scelte in ragione della loro esperienza nel campo sociale, culturale, sportivo o scientifico, nel settore dell'alloggio sociale o in ragione dell'azione resa in favore di persone diversamente abili o pensionati);

- **33 membri espressione del mondo della tutela della natura e dell'ambiente** (di cui: 15 personalità qualificate scelte in ragione della loro competenza in materia di ambiente e di sviluppo sostenibile, di cui almeno 3 dirigenti di impresa svolgenti un'attività

significativa in questi settori; 18 rappresentanti di associazioni e fondazioni agenti nel campo della protezione della natura e dell'ambiente.

La disposizione precisa che i membri rappresentativi dei salariati, delle imprese, degli artigiani, delle professioni liberali e del mondo agricolo sono designati, per ciascuna categoria, dalle organizzazioni professionali più rappresentative.

Conformemente alle disposizioni di cui agli artt. L.O. 139 e L.O. 297 del Codice elettorale, la qualità di membro del CESE è **incompatibile con il mandato di deputato, senatore e parlamentare europeo** (art. 7.1. Ordinanza); la competenza in materia di contestazioni concernenti la designazione dei membri del Consiglio spetta al Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 10 dell'Ordinanza.

Dal **punto di vista organizzativo**, il CESE opera attraverso specifiche **sezioni di studio** (istituite ai sensi dell'art. 11 dell'Ordinanza) composte - ex art. 12 - da membri del Consiglio e da eventuali personalità designate dal Governo in ragione della loro competenza o esperienza, incaricate per missioni di studio con durata determinata, il cui numero massimo non deve comunque eccedere le 8 unità per sezione; funzionari qualificati possono essere ascoltati su richiesta della sezione e del Governo. In base all'articolo 13 dell'Ordinanza, in seno al Consiglio possono essere istituite **delegazioni permanenti e commissioni temporanee** per lo studio di problemi specifici o di questioni che esulino dal settore di competenza di singole sezioni.

Allo stato attuale, i lavori del CESE si articolano in **9 sezioni e 3 delegazioni**.

Le **9 sezioni** comprendono:

1. Affari sociali e salute (demografia, famiglia, protezione sociale, salute, cure, prevenzione, perdita di autonomia, solidarietà, esclusione e azione sociale);
2. Lavoro e impiego (rapporto di lavoro, politiche per l'impiego, organizzazione, contenuto e qualità del lavoro, mobilità, condizione di lavoro e diritti dei lavoratori salariati e non, formazione professionale continua);
3. Economia e finanze (politiche economiche e finanziarie, distribuzione ed evoluzione del reddito nazionale, informazioni economiche e finanziarie, risparmio e credito, servizi bancari e assicurativi, finanze pubbliche e fiscalità);
4. Gestione durevole dei territori (decentramento, sviluppo regionale, pianificazione e organizzazione territoriale, sviluppo locale e gestione del territorio, urbanistica e alloggio, strutture pubbliche, trasporti, comunicazioni, turismo);
5. Affari europei e internazionali (cooperazione e assistenza allo sviluppo, questioni bilaterali e multilaterali, relazioni internazionali, questioni migratorie, questioni europee, relazioni con le istituzioni internazionali, Unione Europea, francofonia);
6. Agricoltura, pesca e alimentazione (agricoltura, mondo rurale, economia sociale agricola, pesca marittima e acquacoltura, foresta e bosco, sicurezza e indipendenza alimentare, industrie agroalimentari e produzioni agricole non alimentari);
7. Ambiente (protezione e valorizzazione dell'ambiente, cambiamenti climatici, biodiversità, mare e oceani, transizione energetica, prevenzione, gestione e riparazione di rischi ambientali, qualità dell'habitat);
8. Attività economiche (materie prime, energia, industria, commercio, artigianato, servizi, economia sociale, produzione e consumo, protezione del consumatore, ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica, competitività);

9. Istruzione, cultura e comunicazione (formazione iniziale, orientamento e inserimento giovani, istruzione superiore e ricerca, cittadinanza, accesso ai diritti, società dell'informazione, diffusione dei saperi, attività culturali, sportive e di svago).

Le **3 delegazioni** comprendono: la Delegazione per la prospettiva e la valutazione delle politiche pubbliche; la Delegazione per l'Oltremare e la Delegazione per i diritti delle donne e la parità.

La **disciplina di dettaglio** relativa al funzionamento e all'organizzazione del CESE è contenuta nel [Decreto n° 2011-285 del 18 marzo 2011, di modifica del decreto n° 84-822 de 6 settembre 1984 relativo all'organizzazione del CESE](#), nel [Decreto n° 2010-886 del 29 luglio 2010 recante le condizioni di designazione dei membri del CESE](#) e nel [Decreto n° 2016-787 del 15 giugno 2016 recante l'approvazione del Regolamento interno](#).

Come ricordato in avvio, il **disegno di legge costituzionale** (*Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, N° 911*) prevede una **riforma del Consiglio economico, sociale e ambientale**.

In particolare, ne propone la **trasformazione in 'Camera della società civile'**; così come prevede il **dimezzamento del numero dei componenti**.

Nella **relazione introduttiva** al progetto di legge, attualmente in discussione in [prima lettura presso l'Assemblea nazionale](#), si legge: “Se il bisogno di rinnovamento della nostra vita pubblica è intenso, quello dell'apertura delle nostre istituzioni ai cittadini non è minore. Questo è il motivo per cui il Presidente della Repubblica ha auspicato che il Consiglio economico, sociale e ambientale possa essere riformato rinnovandone la vocazione di rappresentare la società civile e consentire un dialogo tra di essa e le nostre istituzioni, ma anche facendone il crocevia delle consultazioni pubbliche e della partecipazione dei cittadini”.

A tal fine, l'**articolo 14 del progetto di legge costituzionale**¹ sostituisce il titolo della Costituzione dedicato al Consiglio economico, sociale e ambientale, con un titolo concernente la “Camera della società civile” (*Chambre de la société civile*), comprendente gli articoli da 69 a 71 Cost.

¹ Nello specifico, l'articolo 14 del progetto di legge costituzionale, riscrive il Titolo XI (artt. 69-71) Cost., recando disposizioni relative alla '*Chambre de la société civile*'. Il novellato art. 69 Cost. così recita: 'La Camera della società civile illustra al Governo e al Parlamento, dopo aver organizzato la consultazione pubblica, le questioni economiche, sociali e ambientali e le conseguenze a lungo termine delle decisioni assunte dalle autorità pubbliche. Essa è composta da rappresentanti della società civile il cui numero non può superare i centocinquantacinque membri. La legge organica stabilisce le modalità di applicazione del presente articolo, compresa la composizione e le regole di funzionamento della Camera della società civile'. Il novellato articolo 70 statuisce: 'La Camera della società civile può essere consultata tramite petizione alle condizioni stabilite dalla legge organica. Dopo aver esaminato la petizione, essa informa il Governo e il Parlamento in merito al seguito che intende darvi. La legge organica determina le condizioni alle quali le assemblee parlamentari prendono in considerazione tali petizioni e il seguito che la Camera propone di darvi'. Infine, il nuovo articolo 71 Cost., se approvato, prevedrebbe quanto segue: 'La Camera della società civile è consultata sui progetti di legge in materia economica, sociale o ambientale. Essa può essere consultata dal Governo sui progetti di legge finanziaria, sui progetti di legge di finanziamento della sicurezza sociale, sui progetti di legge di programmazione che definiscono le linee guida pluriennali delle finanze pubbliche, sui progetti di legge adottati in applicazione degli articoli. 38, 53, 73 o 74-1, o su qualsiasi altro progetto di legge, ordinanza o decreto. Essa può essere consultata dalle assemblee parlamentari sulle proposte di legge. Nei casi previsti nei paragrafi precedenti, la Camera della società civile è consultata prima dell'esame del testo da parte del Consiglio di Stato. La Camera della società civile può designare uno dei suoi membri per presentare alle assemblee parlamentari il proprio parere sui progetti o sulle proposte ad essa sottoposte ai fini dell'espressione del parere. Essa può essere consultata dal Governo e dal

Nelle intenzioni del Governo Macron, il CESE sarà trasformato in una Camera della società civile con triplice vocazione. Composta da rappresentanti della società civile in un contesto ridefinito in ragione della diminuzione dei suoi membri, tale 'Camera' avrà il compito di "illuminare" i poteri pubblici in merito alle questioni economiche, sociali e ambientali, specie sulle "conseguenze a lungo termine della loro decisioni". "Avvalendosi delle sue competenze - si legge nella relazione - la Camera offrirà al Governo e al Parlamento uno sguardo verso il futuro al fine di meglio misurare gli effetti delle nostre decisioni sulle generazioni future. In questo contesto, essa organizzerà la consultazione pubblica (art. 69 Cost.)".

La Camera della società civile - si legge ancora nella relazione illustrativa - "avrà anche il compito di ricevere e valutare le petizioni in un quadro rinnovato, essendo le condizioni attuali eccessivamente restrittive (art. 70 Cost.)". Tali petizioni "saranno analizzate e discusse dalla Camera, coinvolgendo i firmatari e, se necessario, cittadini estratti a sorte. La Camera proporrà il seguito di quelle ritenute utili. Affinché tali petizioni e le raccomandazioni della Camera possano avere seguito, l'Assemblea Nazionale e il Senato ne saranno investite conformemente alle modalità previste dalla legge organica. A seconda del caso, le assemblee parlamentari potranno organizzare dibattiti in commissione, in seduta, o persino di presentare proposte di legge per rispondere a tali iniziative dei cittadini". Infine, la Camera della società civile verrà sistematicamente consultata sui progetti di legge con finalità economiche, sociali o ambientali (art. 71 Cost.). La Camera potrà anche essere consultata, come oggi - precisa la relazione - su altri tipi di testi (in particolare sui progetti di legge finanziaria, di finanziamento della sicurezza sociale, di programmazione delle finanze pubbliche, ecc.). Questa consultazione sarà anche possibile sulle proposte di legge ma, d'ora in poi, su esclusiva iniziativa delle assemblee e non più su richiesta del Governo. Affinché il parere della Camera della società civile possa essere pienamente utile, si legge ancora nella relazione, "esso sarà reso prima del parere del Consiglio di Stato, che sarà ugualmente consultato e, se necessario, prima della deliberazione in seno al Consiglio dei ministri. Una legge organica determinerà le condizioni, in particolare i termini entro i quali tali consultazioni dovranno avere luogo".

A cura dell'Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.P.

Parlamento su qualsivoglia questione di carattere economico, sociale o ambientale. La legge organica determina le condizioni di applicazione del presente articolo'.