



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## LA FRANCIA, NUOVO “HOMME MALADE D’EUROPE”? FRANÇOIS HOLLANDE E L’INCERTO CAMMINO DI INIZIO QUINQUENNATO, TRA RIFORME DEBOLI, CRISI ECONOMICA E DIFFICOLTÀ DI RIPRESA

di Paola Piciacchia\*

**I**nizio di quinquennato incerto per François Hollande. Dopo una luna di miele appena iniziata e immediatamente finita con i sondaggi di fine agosto che avevano evidenziato un gradimento del nuovo presidente in discesa libera, gli ultimi quattro mesi dell’anno hanno confermato le difficoltà del nuovo inquilino dell’Eliseo a dare un impulso decisivo alla politica economica francese per uscire da una crisi che si profila più profonda del previsto. Spesa pubblica eccessiva, aumento della disoccupazione, deficit della bilancia commerciale, forte processo di deindustrializzazione: questi i sintomi più evidenti della crisi in atto. Il declassamento della Francia operato nel mese di novembre dall’agenzia di rating Moody’s dalla tripla AAA alla AA1, con il mantenimento dell’*outlook* negativo dovuto essenzialmente alla sfiducia verso la competitività del mercato economico francese e verso la crescita di lungo termine, - declassamento seguito a quello già effettuato nel gennaio 2012 dall’agenzia Standard & Poor’s - e in più la necessità di imposizione di misure impopolari e una politica di rigore che tarda a far ripartire l’economia e dunque la crescita, il consenso verso Hollande pare venir meno. E a nulla è sembrato valere il richiamo all’ “hollandisme” e allo stile del presidente “normale” rivendicato dallo stesso Hollande nel corso della conferenza stampa del 13 novembre scorso, durante la quale ha ribadito che il declino non è il destino della Francia e che come presidente non sta preparando il terreno per le future elezioni ma per le generazioni future. Nonostante le smentite del Ministro delle Finanze tedesco Wolfgang Schäuble che sempre a metà novembre aveva dichiarato che la Francia non è “l’homme malade d’Europe” i segnali di preoccupazione per il paese d’Oltralpe vengono da più parti invocati: una spesa pubblica ormai troppo elevata, mancanza di crescita e di competitività sui mercati finanziari. Intanto il 5 novembre era già stato il rapporto del commissario generale agli investimenti in Consiglio dei Ministri l’industriale François Gallois (ex Presidente delle Ferrovie ed ex amministratore delegato di Eads) cui il Primo Ministro Ayrault ne aveva, nel luglio scorso, commissionato la redazione ad indicare la strada: in primis tagli al costo del lavoro e trasferimento di almeno trenta miliardi di euro in un anno delle entrate dai contributi sociali a carico delle imprese e dei lavoratori dipendenti alla

\* Professore aggregato di Diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione de “La Sapienza” - Università di Roma.

fiscalità generale e indiretta; poi, tra le altre misure, fondamentale il sostegno alle piccole e medie imprese.

Mentre la crisi economica, i mercati e l'Europa occupano la scena, intanto le forze politiche in particolare quelle di opposizione, fortemente disorientate dopo le elezioni presidenziali e legislative sembrano cercare di definire nuove strategie nell'era di Hollande, taluni sferrando attacchi alla politica del nuovo presidente come il *Front National* di Marine Le-Pen, altri rimanendo concentrati soprattutto sulle questioni interne al partito come l'UMP attraversato da una profonda crisi legata alla gestione della successione alla presidenza e al futuro stesso del partito.

Sul piano dell'azione del Governo Ayrault, da settembre si sono aperti i cantieri sui quali si giocherà la realizzazione dell'indirizzo tracciato dal Presidente Hollande con la presentazione e l'approvazione di numerose leggi in materia economica il cui vero impatto sarà valutabile solo in futuro. Intanto una significativa sentenza del Consiglio costituzionale del 29 dicembre 2012 che ha bocciato – sia pure per motivi tecnici - la supertassa del 75% per i redditi superiori al milione di euro, cavallo di battaglia dei provvedimenti fiscali voluti dal Presidente Hollande, ha contribuito ad indebolire la manovra finanziaria e a mettere in discussione le linee di politica economica del Presidente che è molto probabile non riuscirà a raggiungere l'obiettivo prefissato di crescere nel 2013 dello 0,8% tantomeno a mantenere il deficit al di sotto del 3% del PIL come promesso a Bruxelles.

## VOTAZIONI ELETTIVE E DELIBERATIVE

### LA RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE PER LE ELEZIONI LOCALI

In vista delle elezioni dei rappresentanti dei dipartimenti del 2015 e delle municipali del 2014, il **28 novembre** sono stati presentati in Consiglio dei Ministri due progetti di legge che modificano le norme relative alle modalità di elezione degli eletti locali. In particolare si tratta di un progetto di legge organica e di un progetto di legge ordinaria. Entrambi sono relativi all'elezione dei consiglieri municipali, dei delegati comunitari e dei consiglieri dipartimentali. Il progetto di legge ordinaria in più modifica il calendario elettorale e abroga le disposizioni della legge del 16 dicembre 2010 di riforma delle collettività territoriali che avevano creato il consigliere territoriale secondo le indicazioni già peraltro espresse sia dal Senato che dall'Assemblea Nazionale e secondo quanto espresso dallo stesso Hollande il **5 ottobre** in discorso davanti agli eletti locali riuniti in “*états généraux de la démocratie territoriale*”. La legge n 2010-1563 del 16 dicembre 2010 la riforma del governo locale prevedendo la sostituzione dei consiglieri generali e regionali con i consiglieri territoriali aveva anche previsto la loro prima elezione nel 2014 ma il presidente François Hollande decidendo di abolire il consigliere territoriale ha anche previsto di tornare alle precedenti elezioni separate che avranno dunque luogo nel 2015. Il progetto di legge definisce un nuovo sistema elettorale per l'elezione dei consiglieri generali che prenderanno dunque il nome di consiglieri dipartimentali. I consiglieri dipartimentali saranno eletti in ogni cantone a scrutinio maggioritario a doppio turno “*binominal paritaire*” con la presentazione di doppi candidati, un uomo e una donna, al fine di garantire la parità di genere. Il progetto di legge prevede inoltre la modifica della carta cantonale al fine di permettere l'elezione di due consiglieri dipartimentali per cantone e di migliorare la loro rappresentatività demografica. La legge riguarda anche il sistema elettorale municipale e intercomunale. Per i comuni il progetto di legge prevede

l'abbassamento da 1500 a 1000 abitanti la soglia di popolazione al di sopra della quale i consiglieri comunali sono eletti a scrutinio proporzionale.

## PARTITI

Sul fronte delle forze politiche gli ultimi quattro mesi sono stati contrassegnati da alcune riflessioni (e animate discussioni) interne

Il **22** e il **23 settembre** si sono svolte a La Baule le « Université d'été » del *Front National* nella Loire-Atlantique. In questa occasione, il segretario del partito Marine Le Pen ha pronunciato un discorso con il quale è sembrata volere dare una sferzata di vigore al partito dopo la delusione delle legislative e nonostante il buon risultato del primo turno delle presidenziali. “Nous allons nous transformer en machine de guerre!”: questa parole hanno fatto da sfondo ad un discorso che è parso alla stampa quasi di politica generale. Marine Le Pen nel suo discorso non ha risparmiato le critiche al nuovo Presidente Hollande accusato di immobilismo in alcune scelte soprattutto nei riguardi della sicurezza e dell'immigrazione e di perseguire la stessa politica del suo predecessore sul piano europeo.

## LA QUERELLE LEGATA ALL'ELEZIONE DEL NUOVO PRESIDENTE DELL'UMP

Sul fronte UMP, invece, al centro del dibattito sono state le questioni interne ed in particolare l'avvicendamento alla Presidenza del partito. Dopo la sconfitta di Nicolas Sarkozy alle elezioni presidenziali, le vicende legate al rinnovo della direzione sono sfociate infatti nella prima grande crisi del partito dalla sua fondazione. L'ufficio politico dell'UMP aveva fissato già in luglio la data del 18 e 25 novembre 2012 per il Congresso del partito per il rinnovo della direzione. François Fillon, Dominique Dord, Nathalie Kosciusko-Morizet, Bruno Le Maire, Jean-François Copé, Henri Guaino, Xavier Bertrand si erano inizialmente candidati alla Presidenza ma il **18 settembre** al termine della procedura di “parrainages” prevista per la presentazione delle candidature, erano rimasti in lizza François Fillon, ex Primo Ministro e Jean-François Copé, già segretario generale del partito con rispettivamente 47.000 e 46.000 “parrainages”. La campagna elettorale per il rinnovo della direzione del partito ha visto la contrapposizione tra due esponenti, Fillon e Copé, profondamente diversi, considerati, il primo espressione dei quadri del partito, dei simpatizzanti e dei deputati e il secondo espressione dei militanti. Nel corso del Congresso del partito tenutosi il **18 novembre**, si erano dunque svolte le elezioni per il rinnovo della presidenza caratterizzate da una forte partecipazione e che avevano visto in prima battuta la vittoria di François Copé che aveva ottenuto il 50,03% dei voti contro il 49,97 di François Fillon. Lo scarto di pochi voti e il sospetto di irregolarità, in particolare il fatto che 1304 voti delle tre federazioni d'oltremare non sarebbero state conteggiate mentre avrebbero fatto la differenza, avevano spinto François Fillon il **21 novembre** a contestare il risultato del voto presso la Commissione nazionale dei ricorsi. La Commissione il **26 novembre** aveva confermato la vittoria di Copé con il 50,28% dei voti contro il 49,72% di Fillon. La risposta di Fillon non si era fatta attendere e il **27 novembre** aveva creato un nuovo gruppo parlamentare all'Assemblea Nazionale il Rassemblement-UMP di 72 aderenti sotto la sua presidenza. La creazione di un nuovo gruppo parlamentare aveva scatenato la reazione di Copé il quale aveva così deciso di ritirare la proposta nel frattempo avanzata di indire un referendum per decidere di tornare a votare per il rinnovo della presidenza e la modifica di statuto secondo le stesse

indicazioni di Fillon. La questione sembra aver trovato infine una soluzione il **18 dicembre** con un accordo tra Fillon e Copé: il primo ha accettato di ritirare il gruppo all'Assemblea Nazionale mentre il secondo ha accordato il ricorso ad un nuovo voto per la presidenza e la modifica dello statuto. I termini dell'accordo saranno discussi in gennaio.

## PARLAMENTO

Convocato in sessione straordinaria l'**11 settembre** secondo l'agenda dettata dal Governo Ayrault pronto ad intervenire con i primi provvedimenti anziché il **24 settembre**, il Parlamento francese ha ripreso le proprie attività iniziando con l'approvazione di alcune leggi volte a rilanciare l'economia e l'occupazione.

### LE MISURE PER IL RILANCIO DELL'OCCUPAZIONE

Va ricordata in primo luogo la legge [n°2012-1189](#) del **26 ottobre** (J.O. del 27 ottobre 2012) relativa alla creazione di posti di lavoro per il futuro.

Il progetto di legge era stato depositato il 29 agosto 2012 all'Assemblea Nazionale con dichiarazione dell'adozione della procedura accelerata da parte del Governo ed ivi approvato il 12 settembre 2012. Trasmesso al Senato era stato adottato con modifiche il 25 settembre 2012. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica il testo era stato approvato in via definitiva da Assemblea Nazionale e Senato il 9 ottobre grazie all'appoggio dei deputati della maggioranza ma anche di alcuni dell'opposizione. La legge ha come obiettivo di facilitare l'inserimento professionale e l'accesso alla qualificazione di giovani dai 16 ai 25 anni (30 anni per i portatori di handicap) al momento della firma del contratto di lavoro che vivono nelle zone urbane o rurali disagiate o nell'Oltremare, che siano senza impiego, senza qualifica o poco qualificati e che incontrano particolari difficoltà nell'inserimento lavorativo attraverso il loro reclutamento in lavori socialmente utili o nel settore dell'ambiente o in ambiti con forte potenziale per la creazione di impiego. Una deroga è prevista per i giovani che abbiano intrapreso gli studi universitari. Il Governo ha fissato come obiettivo la creazione di 150.000 impieghi « d'avenir » per il 2014 di cui 100.000 solo nel 2013. Lo Stato finanzia il 75 % del costo per tre anni. Il testo prevede inoltre, secondo lo stesso modello, anche "emplois d'avenir professeur" previsti per 18000 studenti borsisti del "bac+2" (maturità più due anni) di zone disagiate destinati all'insegnamento. Il testo approvato era stato deferito al Consiglio costituzionale (v. *infra*) il quale ha censurato la disposizione che permetteva a persone pubbliche di concludere un contratto di lavoro della durata indeterminata con persone prive di qualifica in quanto gli impieghi pubblici a tempo indeterminato non possono essere attribuiti che in funzione della capacità e del talento.

### LEGISLAZIONE ANTITERRORISMO

Sul fronte della sicurezza sono da segnalare due importanti interventi nel mese di dicembre.

Da un lato, l'approvazione il **5 dicembre** all'Assemblea Nazionale di una risoluzione per la creazione di una commissione di inchiesta sui servizi di intelligence francesi sul monitoraggio e la

sorveglianza dei movimenti radicali armati. La commissione di inchiesta è stata reclamata dai verdi di Europe Écologie-Les Verts in relazione alla strage di Tolosa del marzo 2012.

Legato agli eventi di Tolosa è anche il secondo degli interventi del parlamento, quello relativo alla promulgazione della legge n° [2012-1432](#) del **21 dicembre** (J.O. del 22 dicembre 2012) sulla sicurezza e la lotta al terrorismo. Il testo era stato presentato al Senato il **3 ottobre** ed ivi adottato in prima lettura il 16 ottobre con adozione da parte del Governo della procedura accelerata. Trasmesso all'Assemblea Nazionale era poi stato approvato in prima lettura con modifiche il **27 novembre**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica, il testo era stato definitivamente adottato da Senato e Assemblea Nazionale rispettivamente il **10** e il **12 dicembre**. La legge mira a prorogare oltre il 31 dicembre 2012 le disposizioni relative alla lotta al terrorismo della legge del 23 gennaio 2006 riprese dalla legge dell'1 dicembre 2008. Triplice l'obiettivo da raggiungere: conciliare la necessità della lotta al terrorismo con il rispetto delle libertà individuali; modificare il codice penale per permettere di applicare la legge francese agli atti di terrorismo compiuti all'estero da cittadini francesi; e infine modificare le disposizioni del codice di entrata e soggiorno degli stranieri e del diritto di asilo relative alla commissione dipartimentale di espulsione. Con la legge viene inoltre ratificata l'ordinanza n. 2012-351 del 12 marzo 2012 relativa alla parte legislativa del codice della sicurezza interna e viene autorizzato il Governo ad emanare ordinanze per integrare il codice della difesa e della sicurezza interna con le disposizioni della legge del 6 marzo 2012 sul controllo delle armi e ad estendere con gli adattamenti necessari le disposizioni del codice della sicurezza interna alla Polynésie française, alle Terre australi e antartiche francesi, alle isole di Wallis et Futuna e alla Nouvelle-Calédonie, a Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin e Saint-Pierre e Miquelon.

---

## AMBIENTE E TUTELA DEI DIRITTI DEGLI IMMIGRATI

Sul finire dell'anno in tema di diritti il parlamento francese ha approvato due leggi importanti da segnalare, una relativa all'ambiente e una relativa all'immigrazione.

In relazione all'ambiente il **27 dicembre** è stata promulgata la legge n. [2012-1460](#) (J.O. del 28 dicembre 2012) relativa all'attuazione del principio di partecipazione del pubblico sancito dall'art. 7 della Carta dell'ambiente. Il progetto di legge era stato presentato al Senato il 3 ottobre dove era stato adottato in prima lettura, con dichiarazione del Governo di adozione della procedura accelerata, il 6 novembre. Trasmesso all'Assemblea Nazionale era stato approvato il 21 novembre. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica, Senato e Assemblea Nazionale avevano approvato definitivamente il testo rispettivamente il **5** e il **13 dicembre**. La legge tenta di razionalizzare le disposizioni contenute nel codice dell'ambiente che hanno dato attuazione all'art. 7 della Carta dell'ambiente, che consacra, come principio a valore costituzionale il diritto di ogni persona ad accedere alle informazioni relative all'ambiente ma anche a partecipare all'elaborazione di decisioni pubbliche aventi un'incidenza sull'ambiente. Questo intervento normativo si è reso necessario dopo che alcune di queste disposizioni sono state colpite dalla dichiarazione di incostituzionalità da parte del Consiglio costituzionale adito attraverso il ricorso Qpc.

Riguardo ai diritti degli immigrati, si segnala invece la legge n. [2012-1560](#) del **31 dicembre** (J.O. del 1 gennaio 2013) sulla restrizione della libertà per la verifica del diritto di soggiorno e di modifica del delitto di aiuto al soggiorno irregolare. Tale legge cerca di allineare le norme penali francesi in materia di soggiorno irregolare con le direttive europee. La Corte di giustizia dell'Unione europea nel 2011 e la

Corte di Cassazione nel luglio scorso avevano infatti stabilito che le norme relative alla detenzione e allo stato di fermo di uno straniero che si presume irregolare sono contrarie alle disposizioni della direttiva europea del 16 dicembre 2008 cosiddetta “direttiva rimpatri”. Tale direttiva permette infatti il ricorso alla pena detentiva solo accessoriamente, unicamente cioè quando sia stata fatto uso senza successo, delle procedure di allontanamento.

Il progetto di legge era stato presentato al Senato il **28 settembre** e approvato in prima lettura l’**8 novembre**. Trasmesso all’Assemblea Nazionale, il testo era poi stato adottato con modifiche l’**11 dicembre**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica il testo era stato infine adottato il **19** e il **20 dicembre** rispettivamente dall’Assemblea Nazionale e dal Senato.

La legge stabilisce una limitazione della libertà della durata massima di 16 ore per la verifica della situazione di regolarità dello straniero. In tale occasione lo straniero ha diritto ad un interprete, ad un avvocato, ad una visita medica e il diritto ad avvertire la sua famiglia o una persona a propria scelta. La procedura è posta sotto il controllo del Procuratore della Repubblica che potrà mettere fine in ogni momento alla detenzione.

La legge inoltre sopprime il delitto di solidarietà, ovvero il pericolo per le associazioni umanitarie che si occupano di immigrazione di essere incriminate per aiuto al soggiorno irregolare. La legge infatti precisa che non vi è delitto laddove l’aiuto non è fornito a titolo di lucro e ha come obiettivo solo quello di garantire condizioni di vita dignitose e decenti per lo straniero.

---

## LE MISURE DI POLITICA ECONOMICA

Primo importante atto di indirizzo del nuovo esecutivo, la legge finanziaria per il 2013, la legge n. [2012-1509](#) (J.O. del 30 dicembre 2012) è stata promulgata il **29 dicembre**. Travagliato l’*iter* di approvazione della legge che ha visto per ben due volte il **28 novembre** e il **18 dicembre** il suo rigetto da parte del Senato. La legge si fonda su una previsione di crescita dello 0,8% e prevede di riportare il *deficit* pubblico al 3% del prodotto interno lordo. Tra le misure più rilevanti la legge prevede per il 2013 20 miliardi di euro di nuove entrate (dieci a carico delle imprese e 10 a carico delle famiglie più agiate). La legge ha creato una nuova aliquota di imposta al 45% per i redditi di 150.000 euro. Sotto il profilo delle spese la legge prevede un risparmio per lo Stato di 10 miliardi, con una diminuzione del 5% delle spese per il funzionamento dei ministeri. Le dotazioni per le collettività territoriali rimangono congelate per il 2013. Prima della promulgazione sulla legge era intervenuto il Consiglio costituzionale che aveva censurato in quanto contrario al principio dell’uguaglianza degli oneri pubblici, l’art. 12 che introduceva un prelievo aggiuntivo del 18% sui guadagni superiori al milione di euro impedendo così la tassazione al 75% dei redditi superiori al milione di euro che era stato un cavallo di battaglia della manovra del nuovo Esecutivo fortemente voluta da Hollande.

Con la legge n. [2012-1171](#) del **22 ottobre 2012** (J.O. del 23 ottobre 2012) è stato ratificato il Trattato sulla Stabilità coordinamento e la governance in seno all’Unione economica e monetaria firmato dagli stati membri dell’Unione il 2 marzo 2012. La ratifica è intervenuta dopo la pronuncia del Consiglio costituzionale del **9 agosto** (vedi cronache costituzionali Nomos 2/2012) che aveva di fatto negato la necessità della modifica della Costituzione per l’introduzione del fiscal compact aprendo la strada ad un intervento della legislazione organica. Legata alla ratifica del Trattato è dunque la legge organica n. [2012-1403](#) del **17 dicembre** (J.O. del 18 dicembre 2012) relativa alla programmazione e alla governance delle finanze pubbliche con la quale vengono perfezionati gli strumenti a disposizione del

Parlamento e del Governo per la programmazione e la governance delle finanze pubbliche e il rispetto del Patto budgetario in conformità del Trattato. Il testo contiene tre serie di innovazioni principali: la fissazione in una legge di programmazione delle finanze pubbliche degli obiettivi di medio termine per le amministrazioni pubbliche; la creazione dell'Alto consiglio delle Finanze, organo indipendente presieduto dal Presidente della Corte dei Conti, incaricato di chiarire al Parlamento l'affidabilità delle previsioni macroeconomiche; la previsioni di un meccanismo di correzione in caso di gap con la traiettoria fissata.

Direttamente collegata alla legge organica sopra menzionata è la legge n. [2012-1558](#) del **31 dicembre** (J.O. dell' 1 gennaio 2013) di programmazione delle finanze pubbliche per gli anni 2012-2017 che prevede un piano per la riduzione del deficit. Presentata in Consiglio dei Ministri il **28 settembre** insieme al progetto di legge finanziaria, tale legge anticipa in qualche modo le finalità della legge organica del **17 dicembre** approvata per dare attuazione al Trattato di stabilità e al *fiscal compact*.

Tra le misure economiche volte a rilanciare l'economia attraverso il sostegno alle imprese si segnala infine la legge n. [2012-1559](#) del **31 dicembre** (J.O. dell' 1 gennaio 2013) relativa alla Banca pubblica di investimenti (BPI). La legge fissa il quadro giuridico per la creazione della Banca pubblica di investimenti definendone le modalità della *governance*. Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il **17 ottobre** ed ivi approvato, con la dichiarazione di procedura accelerata da parte del Governo, in prima lettura il **29 novembre**. Trasmesso al Senato era stato adottato con modifiche in prima lettura l'**11 dicembre**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica, il testo era stato definitivamente approvato da Assemblea Nazionale e Senato il **19 dicembre**. La creazione della BPI era stata annunciata dal Presidente Hollande con l'intento di creare un partenariato tra Stato e Regioni per il sostegno alle medie e piccole imprese. La BPI si pone come obiettivo, infatti, di offrire gli strumenti di sostegno finanziario alle piccole e medie imprese e alle imprese di taglia intermedia in conformità alle regole europee. Essa offrirà anche servizi di accompagnamento e sostegno all'innovazione e all'export. La BPI sarà governata da un consiglio di amministrazione presieduto dal direttore generale della Cassa depositi e prestiti, e diretta da un direttore generale esecutivo e la propria strategia sarà invece elaborata con l'aiuto di un consiglio nazionale di orientamento presieduto da un presidente di regione con l'associazione delle forze vive del paese soprattutto i *partenaires* sociali. A livello regionale, viene anche previsto un consiglio regionale di orientamento volto a consentire di articolare l'azione della BPI negli schemi regionali di sviluppo economico.

## GOVERNO

Il Governo del Primo Ministro Ayrault si è concentrato in questi ultimi quattro mesi dell'anno nel mettere in atto gli indirizzi della politica del nuovo Presidente Hollande. Gli interventi principali sono stati quelli relativi alla finanza pubblica, all'occupazione e alla modernizzazione dell'azione pubblica.

## FINANZA PUBBLICA

Il **28 settembre** ha approvato in Consiglio dei Ministri il progetto di legge finanziaria per il 2013 e il progetto di programmazione delle finanze pubbliche per gli anni 2012-2017. Il budget 2013, di

“combat” e di “conquête”, come viene definito dal Primo Ministro Ayrault, si basa su un’ipotesi di crescita dello 0,8% e secondo le intenzioni del Governo mira a favorire una crescita forte e solidale con una riduzione della spesa pubblica del 3% del PIB e al tempo stesso il raggiungimento degli obiettivi prioritari del Governo a favore dei giovani, dell’occupazione, della giustizia e della sicurezza (vedi sopra legge finanziaria). La forte adesione del Governo Ayrault ai principi delineati dalla legge finanziaria per il 2013 non sono stati messi in discussione neanche dopo la censura del **29 dicembre** da parte del Consiglio costituzionale della tassazione eccezionale del 75% sui redditi superiori al milione di euro. In un comunicato stampa dello stesso giorno il Primo Ministro Jean-Marc Ayrault ha sottolineato come la legge finanziaria riposa su ipotesi macroeconomiche credibili in materia di crescita e redditi e che in relazione alla censura della supertassa del 75% per i redditi superiori al milione di euro il Governo è pronto a presentare un nuovo dispositivo conforme ai principi delineati dal Consiglio costituzionale.

---

## OCCUPAZIONE

Per consentire la conclusioni dei primi contratti di lavoro previsti dalla legge del **26 ottobre** sugli impieghi per il futuro (vedi sopra), il Governo ha emanato il **31 ottobre** il decreto n° 2012-1210 (J.O. dell’ 1 novembre 2012) con il quale definisce le modalità di applicazione degli articoli da 1 a 11 della legge stessa.

---

## “RAPPORT GALLOIS” E PATTO PER LA CRESCITA E LA COMPETITIVITA’

Il **5 novembre** viene presentato al Primo Ministro il Rapporto del commissario industriale Louis Gallois che era stato incaricato nel luglio scorso dal Primo Ministro Ayrault di redigere un rapporto sulla competitività e la crescita dell’economia francese. La misura centrale delle 22 proposte del Rapporto Gallois è costituita dal trasferimento entro un anno, al massimo due, di trenta miliardi dai contributi sociali a carico di imprese e lavoratori verso la fiscalità generale e indiretta. La proposta mira a creare uno “shock di competitività” per rilanciare l’economia francese e l’industria attraverso la riduzione del costo del lavoro. Il Rapporto Gallois prevede anche, tra le altre cose, di riprendere le ricerche sul gas di scisto; rafforzare il potere delle regioni in materia di politica industriale e di politica sociale, preservare i fondi per la ricerca e l’innovazione; orientare gli ordini pubblici verso le piccole e medie imprese.

In seguito alla presentazione del Rapporto Gallois, il **6 novembre**, nel corso del seminario di governo sulla competitività, il Primo Ministro ha annunciato la realizzazione di un “Patto nazionale per la crescita, la competitività e l’impiego” che riprende molte delle proposte del Rapporto Gallois e con il quale il Primo Ministro ha tracciato il cammino per uscire dalla spirale del finanziamento del deficit permanente a favore della crescita, del rilancio industriale e della ripresa dell’occupazione.

---

## MODERNIZZAZIONE DELL’AZIONE PUBBLICA

La modernizzazione dell’azione pubblica è stata una delle questioni principali portate avanti dal Governo Ayrault. Il **18 dicembre** si è tenuta all’hôtel Matignon la riunione del primo Comitato interministeriale per la modernizzazione dell’azione pubblica presieduto da Jean-Marc Ayrault. Tre sono le grandi direttrici nell’ambito delle quali il Governo ha deciso di muoversi: la semplificazione,



l'accelerazione della transizione numerica per traghettare i servizi pubblici verso l'era digitale, la valutazione delle politiche pubbliche. Nel corso della riunione del Comitato interministeriale sulla Modernizzazione dell'azione pubblica (Map) è stato stabilito che ogni ministro elaborerà nel primo trimestre del 2013 un programma di modernizzazione e di semplificazione per il periodo 2013-2015.

## DIRITTI CIVILI

Oltre ai temi dell'economia il Governo Ayrault ha affrontato in questi mesi anche questioni relative ai diritti civili, in particolare la questione del matrimonio per le coppie omosessuali. Il **7 novembre** in Consiglio dei Ministri, infatti, il Ministro della Giustizia ha presentato un progetto di legge sul matrimonio per le coppie dello stesso sesso e sul diritto delle stesse di adottare un bambino. Il progetto di legge prevede anche il riconoscimento dei matrimoni celebrati all'estero prima dell'entrata in vigore della legge.

## CAPO DELLO STATO

Gli ultimi quattro mesi sono stati per la presidenza Hollande mesi in cui il Capo dello Stato ha dovuto fare i conti con una serie di problemi che non hanno dato un impulso decisivo ai primi sei mesi della sua presidenza. Sul piano interno, l'impopolarità crescente, testimoniata dai numerosi sondaggi che lo hanno visto calare sempre più nel gradimento dei francesi e sul piano economico, il declassamento della Francia operato dall'agenzia di rating Moody's, non hanno reso particolarmente agevole il cammino di riforme intrapreso con l'inizio del quinquennato, riforme ritenute o troppo deboli e non sufficientemente eque.

Sul fronte europeo Hollande si è concentrato sul rapporto con la Germania della Merkel cercando di dettare una propria agenda in ambito europeo puntando ad una riforma strutturale a favore della crescita. Nonostante i rapporti sempre molto buoni tra la Merkel e il presidente Hollande, acceso è stato il confronto tra i due leader nel corso del incontro bilaterale franco-tedesco del **18 ottobre** che ha preceduto il Consiglio europeo nel corso del quale Hollande ha bocciato l'idea della Merkel di istituire un super-commissario UE con potere di veto sui bilanci nazionali.

Di fronte alla crescente impopolarità Hollande ha deciso di riunire tutta la stampa nazionale ed estera, ben 400 giornalisti, con la prima grande conferenza stampa del suo quinquennato il **13 novembre** durante la quale ha cercato di spiegare le linee della sua politica difendendo a spada tratta il suo operato. Hollande ha rivendicato la riconquista dell'avvenire sottolineando come non stia "preparando le sorti delle prossime elezioni, bensì le sorti della prossima generazione". Un quadro molto serio quello delineato dal Capo dello Stato per la situazione economica francese con un debito pubblico troppo alto, scarsa competitività e crescita, disoccupazione elevata. Molti i temi economici e il riferimento all'Europa – per la quale ha profilato un nuovo orientamento per uscire dalla crisi - nel discorso di Hollande che ha puntato soprattutto sulla riduzione del deficit e sulla crescita.

## RIFORME ISTITUZIONALI

Il **9 novembre** la Commissione di rinnovamento e deontologia della vita pubblica creata il 16 luglio da Hollande e presieduta da Lionel Jospin, ha presentato il suo Rapporto al Presidente della Repubblica. La commissione, che era stata incaricata di approfondire lo studio di alcuni aspetti istituzionali fondamentali (dall'elezione presidenziale al cumulo dei mandati, dalle elezioni legislative al conflitto di interesse) in vista di possibili riforme, ha formulato 35 proposte. Per quanto concerne il Presidente della Repubblica si ricordano la proposta di prevedere le *parrainages* dei candidati da parte dei cittadini; quella di modificare le modalità del calcolo del rimborso pubblico; di modificare il calendario elettorale. Per quanto concerne il parlamento le proposte mirano ad introdurre una parte di proporzionale per l'elezione dei deputati; rivedere le modalità di elezione dei deputati rappresentanti dei francesi all'estero; assicurare una migliore rappresentanza delle collettività territoriali al Senato anche con l'estensione del ricorso allo scrutinio proporzionale per l'elezione dei senatori. Sul cumulo dei mandati, le proposte vertono essenzialmente sul divieto del cumulo delle funzioni tra incarico ministeriale ed esercizio del mandato locale; sul rendere incompatibile il mandato parlamentare con ogni mandato elettivo diverso dal semplice mandato locale. In relazione allo statuto giurisdizionale del Capo dello Stato e dei ministri, le proposte sono andate nella direzione di una migliore affermazione del carattere politico della destituzione del Presidente della Repubblica; sono andate nella direzione di porre fine all'invulnerabilità del presidente della Repubblica in sede penale e civile e di eliminare la Corte di Giustizia della Repubblica. Riguardo al conflitto di interessi, si mira soprattutto al rafforzamento del regime delle incompatibilità per i membri del Governo e all'introduzione di misure volte al miglioramento deontologico della vita pubblica.

## CORTI

Tra le numerose sentenze rese dal Consiglio costituzionale negli ultimi quattro mesi se ne segnalano in particolare tre, tutte in materia di finanza pubblica e di politica per l'impiego.

In primo luogo la sentenza n. **2012-656** del **24 ottobre** relativa alla legge sulla creazione di impieghi per il futuro. Con questa sentenza il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato per la conformità a Costituzione di alcune disposizioni contenute nelle legge ritenute incostituzionali. In particolare i ricorrenti avevano contestato la previsione degli “*emplois d'avenir professeur*”, destinati all'insegnamento per i borsisti in zona disagiate, in quanto comportanti un disconoscimento del principio di uguale accesso agli impieghi pubblici garantito dall'art. 6 della Dichiarazione dei diritti del 1789. Il Consiglio costituzionale ha invece rilevato che il legislatore creando gli “*emplois d'avenir professeur*” ha realizzato un dispositivo sociale di aiuto all'accesso all'impiego di insegnamento che facilita l'inserimento professionale e la promozione sociale di studenti borsisti residenti in zone difficili e non impieghi pubblici ai sensi dell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti del 1789 e che pertanto il legislatore non ha violato in principio di uguale accesso agli impieghi pubblici né il principio di eguaglianza davanti alla legge. Nella medesima sentenza il Consiglio costituzionale, sollevando d'ufficio la questione, ha dichiarato la conformità degli artt. 1 e 11 della legge “*sous réserve*” di interpretazione che le persone pubbliche non possono ricorrere agli impieghi “*d'avenir*” se non nel quadro di contratti di lavoro a tempo determinato: gli impieghi a tempo indeterminato infatti per le loro caratteristiche

sono impieghi pubblici ai sensi dell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti e quindi possono essere invece attribuiti solo in base alla capacità e al talento.

L'altra pronuncia importante di questo periodo è la sentenza n. **2012-658** del **13 dicembre 2012** relativa alla legge organica sulla programmazione e la *governance* delle finanze pubbliche (vedi sopra). Con tale legge il legislatore è intervenuto in risposta alla ratifica del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governante in seno all'Unione Europea firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012 introducendo disposizioni la cui stretta osservanza e il cui pieno rispetto saranno in grado di soddisfare il fiscal compact. Il *Conseil* ha ritenuto dunque nella sostanza conformi a Costituzione tali disposizioni. La legge organica ha anche fissato disposizioni relative alle leggi finanziarie e alle leggi di finanziamento della sicurezza sociale anch'esse ritenute conformi dal Consiglio costituzionale il quale si è limitato a fare una riserva sulla relazione introduttiva. La legge organica ha portato infine alla creazione dell'Alto consiglio delle finanze pubbliche: in questo caso il Consiglio costituzionale ha censurato, in quanto non conforme al principio di separazione dei poteri, la possibilità di svolgere audizioni parlamentari dei membri dell'Alto consiglio nel corso dell'approvazione delle leggi all'Assemblea Nazionale riservando invece tale possibilità al Consiglio di Stato prima dell'emanazione del parere sui progetti di legge.

Infine merita senz'altro ricordare la sentenza n. **2012-662** del **29 dicembre** con la quale il Consiglio costituzionale si è pronunciato sulla legge finanziaria per il 2013. Tale sentenza è molto importante sul piano politico perché ha portato alla censura della parte di legge finanziaria (l'art. 12) relativa alla tassazione, denominata "contributo eccezionale di solidarietà", del 75% dei redditi superiori al milione di euro prevista per il budget 2013, misura che era emblematicamente il cavallo di battaglia durante la campagna elettorale per le presidenziali. Il carattere fortemente simbolico di tale dichiarazione di incostituzionalità non deve far comunque dimenticare il carattere tecnico della censura del Consiglio costituzionale. Il *Conseil* infatti ha fondato essenzialmente la sua pronuncia sulla differenza tra persona fisica e nucleo familiare sottolineando che tale prelievo era stato previsto su ciascuna persona fisica mentre l'imposta sul reddito è per nucleo familiare e che quindi in quanto tale esso aveva disconosciuto "l'égalité devant les charges publiques" portando dunque ad una rottura dell'uguaglianza della facoltà contributiva.

## AUTONOMIE

In questi mesi il nuovo esecutivo ha mostrato attenzione alle questioni relative alle collettività territoriali.

Nel corso del Congresso dei sindaci del Nord al Gran Palais di Lille, il ministro delegato al Decentramento Anne-Marie Escoffier il **20 settembre** si è intrattenuta con i sindaci presenti ed ha sottolineato come il cammino di dialogo e di ascolto è quello voluto dal Primo Ministro e dal Presidente della Repubblica. Il Ministro ha riconosciuto il ruolo essenziale dei sindaci nella vita dei cittadini e dei territori ed ha richiamato alla necessità di uno sforzo comune per affrontare il contesto di crisi sociale ed economica. Ha poi confermato che il decentramento rientra nel quadro di una riflessione globale sulla modernizzazione dell'azione pubblica per una organizzazione territoriale che risponda al meglio ai bisogni dei cittadini.

L'attenzione del nuovo esecutivo verso le istanze delle collettività territoriali è stata ribadita il **5 ottobre** dallo stesso Presidente Hollande il quale intervenendo al Senato agli "Stati generali della

democrazia territoriale” ha illustrato ad un parterre di eletti locali il proprio progetto per il futuro della territorialità e i principi per la riforma sul decentramento.

Innanzitutto Hollande ha annunciato il calendario elettorale per il 2014 e per il 2015, poi ha indicato la via che intende percorrere per la riforma del decentramento: abrogazione del consigliere territoriale creato con la legge del 16 dicembre 2010, un’istituzione “incompresa e mal accettata”, come ha sottolineato lo stesso Hollande; una legge sul cumulo dei mandati, e una riforma del decentramento che dovrà far leva sulla chiarificazione delle competenze di ciascun livello di collettività locale attraverso l’attribuzione di “blocchi di competenze” ad ogni livello, con un rafforzamento della Regione nel settore delle politiche dell’impiego e della formazione e il trasferimento delle competenze nel campo dell’aiuto alle piccole e medie imprese con due strumenti essenziali la Banca pubblica di investimenti e la gestione diretta dei fondi strutturali europei e con il conferimento ai Dipartimenti delle competenze nel settore delle politiche di dipendenza ed handicap, ad eccezione delle assicurazioni; infine la valorizzazione delle collettività “chefs de file” secondo quanto prescritto dalla Costituzione. Hollande ha infine richiesto agli eletti locali di associarsi con “pacte de confiance et de responsabilités”, allo sforzo di contenere le spese nell’ottica di risanamento dei conti pubblici: a tal scopo una riduzione di 2,25 miliardi di euro fino al 2015 è stata già invocata.

Sulle questioni relative alle collettività locali è tornato il Governo con la presentazione da parte del Ministro delle Finanze, Pierre Moscovici l’**8 novembre** di un piano in sette punti per rispondere ai bisogni specifici delle collettività locali. Si tratta di un piano basato essenzialmente sull’assistenza al credito per le collettività territoriali. In particolare si tratta di una nuova offerta di credito a medio e lungo termine dalla Banca postale (LBP); la creazione delle basi per la fondazione della nuova banca delle collettività locali che si baserà soprattutto su un consorzio tra la LBP e la Cassa dei depositi e prestiti; si tratta poi di esortare le banche commerciali a restare impegnate accanto alle collettività locali nel 2013 almeno come nel 2012; di riaprire una dotazione perenne di prestito sui fondi di risparmio per il finanziamento di lungo termine delle collettività locali; di risanare le collettività territoriali in gravi difficoltà finanziarie dovute a debiti tossici creando una cellula nazionale di aiuto alla diagnosi e alla gestione del rischio; di rafforzare i mezzi della Banca europea di investimenti (BEI); e di creare la Banca pubblica degli investimenti (BPI) come strumento importante per le piccole e medie imprese e per le regioni.

Un’attenzione particolare è stata anche data dal nuovo esecutivo verso le problematiche dell’Oltremare. Il **19 novembre** il Presidente della Repubblica, François Hollande insieme al Primo Ministro Jean-Marc Ayrault e al Ministro Victorin Lurel si sono recati alla riunione annuale dei sindaci dell’Oltremare a l’Hotel de Ville di Parigi. In questa occasione Hollande ha dichiarato che l’Oltremare è “una chance per la Francia”. Dal canto suo Lurel ha sottolineato come l’Oltremare sia al cuore delle preoccupazioni e della riflessione del Governo parlando dei cantieri che occuperanno il governo nei prossimi mesi. E’ stata infine ricordata la legge [n°2012-1270](#) del **20 novembre** (J.O. del 21 novembre) adottata definitivamente dall’Assemblea nazionale il 15 novembre relativa alla regolamentazione economica dell’Oltremare con la quale vengono forniti gli strumenti per regolare nell’Oltremare i mercati in condizione di monopolio o che presentano disfunzionamenti impedendo la concorrenza a detrimento del consumatore.

Merita infine ricordare una legge promulgata alla fine dell’anno il **31 dicembre** la n. [2012-1561](#) (J.O. dell’1 gennaio 2013) relativa alle collettività territoriali in particolare alla rappresentanza comunale nelle comunità di comuni e di agglomerazione. La proposta di legge era stata presentata al Senato il 10

settembre 2012 ed ivi approvata il 20 novembre in prima lettura. Trasmesso all'Assemblea Nazionale era stata adottata in prima lettura, con l'emendamenti il 19 dicembre 2012. Il Senato in seconda lettura aveva adottato definitivamente il testo il 20 dicembre. La legge mira a permettere una migliore transizione tra i modi di rappresentanza dei comuni in seno ai consigli deliberanti e agli uffici delle comunità di comuni attualmente praticati e quelli definiti dalla legge del 16 dicembre 2010 di riforma delle collettività che sarà applicata dal 2014. Essa prevede un aumento nel limite del 25% in più di consiglieri di comunità. Consente inoltre all'organo deliberante di aumentare il numero dei vice-presidenti, senza tuttavia superare il 30% del suo effettivo né il numero di quindici.