



## ***IL BIENNIO 2010-2011 E IL DELICATO CAMMINO VERSO LE ELEZIONI PRESIDENZIALI DEL 2012***

### ***CRONACHE COSTITUZIONALI DALLA FRANCIA 2010-2011***

**di Paola Piciacchia\***

Il biennio 2010 – 2011 in Francia si presenta un biennio ricco di avvenimenti sotto diversi profili. Sul piano istituzionale esso appare segnato dalla prosecuzione del cammino avviato con la riforma costituzionale del luglio 2008 di modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica con l'approvazione, da un lato, di numerose leggi, ordinarie ed organiche, di attuazione della riforma costituzionale stessa e, dall'altro, con l'approvazione nel dicembre 2010 della riforma delle collettività locali, che compie una ristrutturazione dell'architettura complessiva delle collettività locali introducendo tra le altre cose, una nuova categoria di eletto il consigliere territoriale. Sempre in relazione all'attuazione della riforma è da segnalare l'entrata in vigore il 1° marzo 2010 della legge organica n. 2009-1523 del 1° dicembre 2009 di attuazione del nuovo art. 61-1 Cost. relativo al controllo di costituzionalità *a posteriori*. Il bilancio relativo all'utilizzo della *question priorité de constitutionnalité* (QPC) a distanza di quasi due anni può senz'altro dirsi positivo essendosi realizzato un delicato equilibrio, non privo di qualche difficoltà, tra le corti deputate al rinvio (Corte di Cassazione e Consiglio di Stato), il Consiglio costituzionale e anche lo stesso Parlamento, con, sullo sfondo, i cittadini che hanno così uno strumento in più per far valere i propri diritti. Notevole l'apporto della giurisprudenza elaborata per tutte le branche del diritto: dal diritto penale, al diritto fiscale, al diritto delle collettività locali.

Sul piano politico alcuni avvenimenti come le elezioni regionali del 2010 e le elezioni senatoriali del settembre 2011 hanno confermato la difficoltà del partito del presidente, l'UMP, a ritrovare la vitalità del 2007 mentre le ripetute vittorie del Partito, rianimato anche dal consenso con cui sono state salutate le primarie aperte del partito nell'ottobre 2011 con la consacrazione della candidatura di François Hollande alle presidenziali 2012, hanno evidenziato una dinamica di ripresa di consensi del partito nel Paese.

Sul piano sociale il 2010 è stato tra le altre cose segnato dal dibattito e dalla approvazione nel settembre 2010 della nuova legge sulle pensioni che ha diviso animi e suscitato aspri contrasti e un confronto serrato tra le istituzioni e le parti sociali.

Sul piano internazionale il biennio è stato infine caratterizzato dalla forte azione portata avanti dal Presidente Sarkozy nella gestione della crisi dell'eurozona in tandem con il cancelliere Merkel con

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

diverse azioni volte a far divenire la Francia e il Presidente Sarkozy i protagonisti soprattutto nel corso del 2011 del dibattito sulla crisi economica europea e sulle soluzioni da apportare. Il Presidente Sarkozy ha svolto un ruolo importante nel corso del 2011 in occasione della cosiddetta “primavera araba” nella zona dei paesi nordafricani.

Le presidenziali 2012 sono ormai alle porte e la corsa all'Eliseo è aperta. E prima ancora che il Consiglio costituzionale renda ufficialmente note a marzo le candidature alla presidenza della repubblica, in un contesto nazionale ed internazionale pesantemente condizionato dalla crisi economica in corso con il declassamento operato dall'agenzia di rating Standard & Poor's e la perdita della tripla A, i partiti si mobilitano ed elevato si profila il numero dei candidati. Candidati scelti con le primarie come per il PS o “naturali” come per l'UMP o per discendenza familiare come nel caso del FN - con i loro programmi e le loro dosi di revisionismo istituzionale: sullo sfondo l'Eliseo, come sempre “au centre du pouvoir”.

## VOTAZIONI ELETTIVE E DELIBERATIVE

### LE ELEZIONI REGIONALI

Il 2010 si apre in Francia con la prospettiva delle elezioni regionali che costituiscono un test importante per la tenuta del governo in carica. Il **14 marzo 2010** si tiene il **primo turno** delle elezioni regionali. La situazione si presenta incerta negli schieramenti politici. A sinistra troviamo, da un lato, il Partito Socialista il quale forte degli esiti elezioni delle elezioni regionali del 2004 e municipali e cantonali nel 2008 risente tuttavia della prolungata mancata vittoria a livello nazionale, dall'altro il Partito ecologista di Europa Ecologia con il quale il PS è in competizione. A destra, troviamo l'UMP e i suoi alleati usciti vittoriosi alle presidenziali e legislative del 2007 e arrivati in testa anche alle elezioni europee del 2009 di fronte alle divisioni della sinistra. Il primo turno elettorale viene caratterizzato innanzitutto da un forte tasso di astensionismo che raggiunge il 53,63%. Al primo posto si attesta il Partito socialista che insieme agli alleati (PRG e MRC) ottiene il 29,54% dei voti guadagnando direttamente al primo turno la Guadalupa e prevalendo in 13 delle 26 regioni. L'UMP invece raggiunge il 26,02% dei voti arrivando in testa solo in 9 regioni. Un buon risultato viene poi ottenuto da Europe Écologie con il 12,18%, seguito dal Front National che rimonta rispetto alle ultime elezioni raggiungendo l'11,42%, dal Front de gauche con il 5,84%, dal Mo.dem che registra una sconfitta con il 4,20% e dall'estrema sinistra con il 3,40%.

Dopo gli esiti del primo turno iniziano a sinistra le trattative per gli accordi elettorali tra le liste in vista del secondo turno, accordi che si concludono il **16 marzo** e che vedono il Partito socialista, quello ecologista di Europa ecologia e il Fronte di sinistra insieme per il secondo turno delle elezioni regionali in 22 regioni. Il **secondo turno** che si tiene il **21 marzo** conferma gli esiti elettorali del primo turno con la schiacciante vittoria del Partito socialista il quale - dopo il non brillante risultato alle elezioni europee del 2009 con il raggiungimento solo del 16,48% immediatamente seguito dalle liste ecologiste che avevano ottenuto il 16,28% - riafferma la sua leadership a sinistra di fronte ai Verdi e al Partito comunista conquistando 20 regioni su 26. Elevato tuttavia rimane il tasso di astensione anche al secondo turno che si attesta al 48,1%. In generale delle 25 regioni rimaste in gioco la sinistra ne

conquista 22 ottenendo il 54,3/ dei voti mentre l'UMP e la maggioranza presidenziale raggiungono solo il 36,1% ottenendo solo l'Alsazia mentre il Front National ottiene solo l'8,7%.

## LE ELEZIONI CANTONALI DEL MARZO 2011

In un clima di attesa per tutti i partiti, si svolgono il **20 e 27 marzo 2011** il primo e il secondo turno delle elezioni cantonali per il rinnovo della metà dei seggi dei consigli generali dei dipartimenti francesi. Un appuntamento importante sia in vista delle elezioni senatoriali del settembre 2011, dal momento che i consiglieri generali saranno chiamati insieme alle altre categorie di eletti (deputati, consiglieri regionali, consiglieri municipali) la metà dei senatori, sia perché si tratta delle ultime elezioni cantonali dopo la creazione avvenuta con la legge del dicembre 2010, dei consiglieri territoriali e la conseguente soppressione dei consiglieri territoriali. Il **primo turno** viene segnato da un forte tasso di astensionismo di più del 55% che conferma il trend registrato sia in occasione delle elezioni europee nel 2009, quando il tasso di non partecipazione raggiunse il 59%, sia in occasione delle elezioni regionali quando il tasso di astensioni sfiorò il 54%. Il voto è caratterizzato nel suo complesso da una vittoria della sinistra e da una sconfitta della destra di governo: il PS ottiene infatti il 24,94% dei voti contro il 16,97 dell'UMP il partito del Presidente. Sul fronte degli altri partiti si registra l'ottimo risultato ottenuto dal FN che ottiene ben il 15,06% dei voti e il significativo risultato di Europe Ecologie – Les Verts che ottengono l'8,22% dei voti, il doppio di quelli ottenuti dai Verdi nel 2004. Anche il **secondo turno** vede imporsi la sinistra che complessivamente riesce a guadagnare tre presidenze nei consigli generali arrivando a 61 su 101. In particolare il PS ottiene il 35,43% dei voti e 670 seggi, l'UMP ottiene il 20% dei voti e 277 seggi mentre Europe Ecologie – Les Verts ottiene il 2,73% di voti e ben 27 seggi. Scarso risultato finale in termini di seggi per il FN che nonostante riporti su base nazionale l'11,57% di voti riesce ad ottenere solo due seggi.

## LE ELEZIONI SENATORIALI DEL SETTEMBRE 2011

Un altro test importante per l'equilibrio dei partiti si è tenuto il **25 settembre 2011** in occasione delle elezioni senatoriali per il rinnovo della metà dei seggi del Senato. Dopo la riforma del 2003 che ha ridotto il mandato dei senatori da 9 a 6 anni, ne ha aumentato il numero a 346 (poi divenuti in seguito ad un'ulteriore modifica 348) e ridotto a due (in luogo di tre) le categorie, si è trattato di una elezione con la quale tale riforma può dirsi finalmente andata a regime dopo il lungo periodo di transizione: a partire da questa elezione i senatori saranno infatti eletti per la metà ogni tre anni. 170 erano i seggi da ricoprire di cui 112 eletti con sistema proporzionale e 58 eletti con scrutinio maggioritario. L'esito dello scrutinio è favorevole alla sinistra nel suo complesso che ottiene il 50,87% dei voti mentre la destra e il centro ottengono il 47,08% dei voti. Il gruppo UMP al Senato passa da 147 a 132 seggi perdendo 15 senatori, mentre il Partito socialista passa da 115 a 140 seggi ottenendone 25 in più. È per la prima volta che l'opposizione è maggioritaria al Senato.

## PARTITI

Il 2010 e il 2011 per i partiti francesi rappresentano anni di trasformazioni soprattutto a sinistra. A sinistra infatti si assiste innanzitutto allo svolgimento della **Convenzione nazionale del Partito Socialista** del **29 maggio 2010** che approva in via definitiva il testo preparato da Pierre Moscovici, membro del PS e aspirante candidato alle elezioni presidenziali del 2012, intitolato “Nouveau modèle économique, social et écologique” . Oltre ad affermare il suo radicamento in una cultura marcatamente di sinistra, per la prima volta il Partito Socialista si converte ad una prospettiva più spiccatamente ecologista per un modello di società sociale, ecologica e solidale. Vengono così tracciate le grandi linee del progetto socialista per il 2012.

Il **13 novembre 2010** è una data importante per i Verdi. Infatti, durante l’ “assise” costituente di Lione, il partito ecologista dei Verdi si unisce al Movimento Europe Écologie protagonista delle elezioni europee del 2009 e regionali del 2010, dando vita ad una nuova formazione dal nome Europe Écologie – Les Verts (EELV) con il 53,19 dei consensi dei militanti. L’idea di una fusione tra i Verdi di Cécile Duflot e il Movimento Europe Écologie di Daniel Cohn-Bendit, che alle elezioni europee del 2009 aveva raggiunto il 16,28 % dei voti su base nazionale, comincia a farsi strada, su iniziativa dello stesso Daniel Cohn-Bendit, già all’indomani delle elezioni regionali del 2010 dopo il buon risultato ottenuto da Europe Écologie. Diventa concreta possibilità nell’estate 2010 durante le Universités d’été dell’agosto 2010 quando il Segretario Nazionale Cécile Duflot si esprime a favore della fusione dei due partiti. Cécile Duflot rimane temporaneamente segretario nazionale del Partito. Il 19 ottobre 2010 nel corso del Consiglio nazionale interregionale dei Verdi viene deciso di tenere un referendum sulla fusione.

Sempre nel mese di **novembre 2010** si assiste al cambiamento al vertice dell’UMP. Il **17 novembre** infatti Jean François Copé diventa il segretario generale dell’UMP, Marc Philippe Daubresse e Hervé Novelli diventano segretari aggiunti.

Il **12 dicembre 2010** si tiene invece il Congresso del Mouvement démocrate (Mo.dem) e Bayrou viene riconfermato presidente.

**Il 2011** si apre con un cambiamento epocale al vertice del Front National di Jean-Marie Le Pen il quale aveva dichiarato che non si sarebbe più candidato alla presidenza. Il 15 e 16 gennaio 2011 si tiene così il Congresso del Front National a Tours per l’elezione del nuovo presidente. Due i candidati alla presidenza: Marie Le Pen e Bruno Gollnisch già vice-presidenti esecutivi e deputati europei. Vince con il 67,65% dei voti e una tasso di partecipazione del 76,45%, Marine Le Pen. Jean-Marie Le Pen diviene presidente onorario del partito.

**Il 4 aprile 2011** viene presentato il programma del Partito socialista per le presidenziali 2012 dal titolo “Le Changement” un vero e proprio programma di governo che elenca una serie di misure come l’uscita dal nucleare o la creazioni di impiego per i giovani.

Il 26 e il 28 agosto si tiene a La Rochelle l’Université d’été del Partito socialista sullo slogan “Ensemble Le changement”

---

## LEGISLAZIONE ELETTORALE DI CONTORNO

Nell’aprile 2011 vengono approvate una serie di leggi che costituiscono il cosiddetto “pacchetto elettorale” con il quale vengono apportate alcune modifiche alla disciplina elettorale in vista delle elezioni legislative del 2012. Si tratta delle leggi n. 2011-410, n. 2011-411 e n. 2011-412. La prima, la [Loi](#)

[organique n°2011-410](#) (J.O. del 19 aprile 2011) introduce una serie di modifiche al regime di incompatibilità ed ineleggibilità dei deputati. La seconda la [Loi n°2011-411](#) (J.O. del 19 aprile 2011) ratifica l'ordinanza n.2009 -936 del 29 luglio 2009 introduce modifiche alla normativa relativa all'elezione dei deputati dai Francesi residenti all'estero. E infine la terza, la [Loi n°2011-412](#) (J.O. del 19 aprile 2011) che reca modifiche al Codice elettorale in tema di campagne elettorali e di finanziamento delle stesse e in tema di trasparenza finanziaria della vita politica.

## PRIMARIE DEL PARTITO SOCIALISTA

In pieno fermento in vista dell'appuntamento elettorale del 2012, il **9** e il **16 ottobre 2011** si svolgono il primo e il secondo turno delle elezioni primarie all'interno del Partito Socialista e del Partito radicale di sinistra per la selezione del candidato comune alle prossime elezioni presidenziali. Il principio delle primarie aperte (*primaires citoyennes*) a tutti i cittadini e non solo ai militanti era stato già approvato nell'ottobre 2009 dal 67,91% degli aderenti al Partito socialista.

Dopo l'uscita di scena del candidato favorito alle primarie Strauss-Kahn, figura di spicco del Partito socialista, più volte ministro e dal 2007 Direttore generale del Fondo Monetario Internazionale (FMI), travolto dallo scandalo in seguito all'arresto il 14 maggio 2011 a New York per tentata violenza sessuale, sei sono i candidati che tra il **28 giugno** e il **13 luglio 2011** presentano le loro candidature alle primarie: François Hollande, Martine Aubry, Arnaud Montebourg, Ségolène Royal, Manuel Valls e Jean-Michel Baylet.

La base sulla quale si gioca la sfida dei candidati alle primarie è Le Changement, il progetto del Partito Socialista per le elezioni presidenziali del 2012 che era stato approvato il **19 maggio 2011** dal 95,14% degli aderenti al partito.

Al primo turno risulta in testa François Hollande con il 39,17% di voti seguito da Martine Aubry che ottiene il 30,42% di voti. Al secondo turno, il ballottaggio tra i due si risolve a favore di François Hollande che ottiene il 56,57% dei voti contro il 43,43% di Martine Aubry.

## PARLAMENTO

### LA PROSECUZIONE DEL CAMMINO PER L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 23 LUGLIO 2008

Sul piano dell'attività legislativa il 2010 e il 2011 sono stati caratterizzati da un impegno delle assemblee nell'approvazione di leggi ordinarie ed organiche di attuazione della riforma costituzionale del 23 luglio 2008. E' così proseguito il cammino avviato già all'indomani della riforma del 2008 al fine di rendere pienamente operanti le modifiche apportate al testo della Costituzione del 1958.

Così in primavera, il **12 aprile 2010** viene promulgata la legge n. 2010-372 [Loi n° 2010-372 du 12 avril 2010](#) (J.O. del 15 aprile 2010) sul prolungamento del mandato del *Mediatore della Repubblica* nominato nel 2004 fino all'entrata in vigore della legge organica prevista dall'art. 71-1 Cost. introdotto con la riforma del luglio 2008 e che istituisce il Difensore dei diritti.

Secondo lo stesso spirito il **25 maggio 2010** viene promulgata la legge organica n. 2010-541 - [Loi organique n°2010-541](#) (J.O. del 26 maggio 2010) sul prolungamento del mandato dei membri del *CSM*. La legge organica viene emanata per consentire l'organizzazione delle procedure di designazione dei

membri del CSM secondo la nuova composizione prevista dalla riforma costituzionale del 2008. Il mandato viene così prolungato, oltre la scadenza naturale del 3 giugno 2010, fino al 31 gennaio 2011.

Anche in relazione alle nuove funzioni del *Consiglio economico, sociale e dell'ambiente* previste dalla Costituzione dopo le modifiche apportate dalla revisione del 23 luglio 2008, il **28 giugno 2010** viene promulgata la legge organica n. 2010-704 - [Loi organique n°2010-704 du 28 juin 2010](#) (J.O. del 29 giugno 2010) relativa al Consiglio economico, sociale e dell'ambiente. Il progetto di legge organica era stato presentato il 25 agosto 2009 e ivi approvato in prima lettura il 6 aprile 2010. Trasmesso al Senato era stata approvata con modifiche il 5 maggio 2010. Dopo la convocazione della commissione mista paritetica Assemblea nazionale e Senato avevano approvato il testo in via definitiva rispettivamente il 26 e il 27 maggio. La legge definisce nuove attribuzioni del Consiglio permettendo di integrare associazioni e fondazioni nel settore ambientale. Viene, tra le altre cose, inoltre prevista la possibilità di adire il Consiglio attraverso petizioni.

Nell'estate un altro tassello importante della riforma costituzionale del 2008 vede la luce. Il **22 luglio 2010** viene infatti promulgata la legge organica n. 2010-830 - [Loi organique n°2010-830](#) (J.O. del 23 luglio 2010) relativa all'applicazione dell'art. 65 Cost. sulla riforma del Consiglio superiore della magistratura. Il progetto di legge organica era stato presentato al Senato il 10 giugno 2009 ed ivi approvato il 15 ottobre 2009. Trasmesso all'Assemblea nazionale il 15 ottobre stesso era stato approvato in prima lettura con modifiche il 23 febbraio 2010. In seconda lettura il Senato aveva adottato il testo con modifiche il 27 aprile 2010 mentre l'Assemblea nazionale, sempre con modifiche, il 18 maggio 2010. Dopo la convocazione della commissione mista paritetica Senato e Assemblea nazionale avevano approvato in via definitiva il testo rispettivamente il 22 e il 23 giugno. La legge organica applica le disposizioni previste dalla riforma costituzionale del 23 luglio 2008. La legge rafforza le competenze del CSM e offre la possibilità ai giustiziabili di adire direttamente il CSM, a determinate condizioni, per chiedere di promuovere un'azione disciplinare contro un magistrato.

E sempre **in luglio, il 23**, vengono promulgate la legge organica n. 2010-837 - [Loi organique n°2010-837](#) e la legge ordinaria n. 2010-838 - [Loi n°2010-838](#) (J.O. del 24 luglio 2010) relative all'applicazione del comma 5 dell'art. 13 Cost. sulle nomine presidenziali così come modificato dalla revisione costituzionale del luglio 2008. Entrambi i progetti erano stati presentati all'Assemblea nazionale il 3 giugno 2009 ed ivi approvato in prima lettura il 29 settembre 2009. Trasmessi al Senato erano stati adottati con modifiche il 21 dicembre 2009. In seconda lettura era stato poi approvato con ulteriori modifiche dall'Assemblea nazionale il 2 febbraio 2010 e al Senato il 25 febbraio 2010. Dopo la convocazione della commissione mista paritetica il progetto di legge ordinaria era stato approvato da Senato e Assemblea nazionale rispettivamente il 31 marzo e il 15 giugno 2010 mentre quello di legge organica dopo una nuova lettura era stato approvato dall'Assemblea nazionale il 19 maggio 2010 e dal Senato con modifiche il 31 maggio 2010. In via definitiva il testo era stato poi adottato dall'Assemblea nazionale il 15 giugno. La legge designa le commissioni competenti per formulare il parere sugli impieghi e le funzioni la cui lista è viene fissata dalla legge organica. Le due leggi vengono adottate in applicazione del quinto comma dell'art. 13 Cost. che prevede il parere parlamentare sulle nomine presidenziali ad impieghi e funzioni che abbiano ad incidere sul settore dei diritti e delle libertà. Su queste nomine la Costituzione impone, dopo la riforma del 2008, l'obbligo di un parere delle commissioni parlamentari competenti del Parlamento e precisa che il Presidente non potrà procedere ad alcuna nomina qualora la somma dei voti negativi in ciascuna commissione rappresenti almeno tre

quinti dei voti espressi rinviando ad una legge organica l'individuazione della liste degli impieghi e delle funzioni e ad una legge ordinaria l'individuazione delle commissioni competenti. Nella legge organica viene dunque stabilito l'elenco di una quarantina impieghi e funzioni che si ritengono particolarmente importanti siano essi dirigenti di grandi enti o imprese pubbliche quali il settore Elettricità di Francia, le Poste, la società nazionale delle ferrovie francesi o la Cassa di depositi e prestiti o i presidenti di autorità amministrative indipendenti come il Consiglio superiore dell'audiovisivo, l'Autorità dei mercati finanziari, l'Autorità della concorrenza o l'Alta autorità per la lotta contro le discriminazioni e per l'uguaglianza. Nella legge ordinaria vengono invece individuate le commissioni parlamentari competenti.

Il **9 agosto 2010** viene invece promulgata la legge n. 2010-930 - [Loi n°2010-930](#) (J.O. del 10 agosto 2011) relativa all'adattamento del diritto penale francese all'istituzione della Corte penale internazionale. Il progetto di legge presentato al Senato era stato adottato in prima lettura il 10 giugno 2008. Trasmesso all'Assemblea nazionale era stato ivi adottato senza modifiche in prima lettura il 13 luglio 2010. Sul testo era stata presentata il 20 luglio il controllo del Consiglio costituzionale. La legge contiene una serie di previsioni atte ad adeguare il diritto penale francese. Innanzitutto la legge prevede la creazione in diritto penale francese del crimine di incitamento pubblico diretto a compiere un genocidio e la definizione di altri crimini contro l'umanità al fine di inglobare nel diritto penale francese anche atti previsti dall'art. 7 della Convenzione di Roma e che non sono espressamente qualificati crimini contro l'umanità. In secondo luogo prefigura la responsabilità penale del superiore gerarchico nel caso di un crimine contro l'umanità commesso da un subordinato in modo da sanzionare il comportamento del superiore gerarchico nel caso quest'ultimo resti inerte di fronte ai comportamenti criminali dei suoi sottoposti.

Con il 2011 si apre un'altra stagione di approfondimento delle dinamiche di modernizzazione delle istituzioni avviate con la revisione costituzionale del 2008.

Innanzitutto nel **febbraio 2011** vede la luce, dopo un iter legislativo abbastanza lungo, la legge n. 2011-140 - [Loi n°2011-140](#) (J.O. del 4 febbraio 2011) che mira a rafforzare i mezzi del Parlamento in materia di controllo dell'azione di Governo e di valutazione delle politiche pubbliche. La proposta di legge era stata depositata all'Assemblea nazionale il 18 novembre 2009 ed ivi approvata in prima lettura il 27 gennaio 2010. Trasmessa al Senato era stata da questo adottata il 27 aprile 2010 con modifiche; in seconda lettura era stata approvata con modifiche all'Assemblea nazionale il 28 giugno e al Senato sempre con modifiche il 20 dicembre 2010. Era stata infine adottata dall'Assemblea nazionale il 25 gennaio 2011. La legge consente agli organi parlamentari competenti in materia di controllo e valutazione delle politiche pubbliche di poter fare delle audizioni a personalità ritenute utili e indica anche gli organi del Parlamento che possono adire la Corte dei conti per avvalersi ai sensi dell'art. 47-2 Cost. del suo supporto.

Ancora due leggi, una organica e l'altra ordinaria, di attuazione della riforma costituzionale del luglio 2008 vengono alla luce il **29 marzo 2011**. Si tratta della legge organica n.2011-333 - [Loi organique n°2011-333](#) e della legge ordinaria n. 2011-334 [Loi n°2011-334](#) (J.O. del 30 marzo). La prima precisa lo statuto, le missioni e i poteri del Difensore dei diritti mentre la seconda completa la prima prevedendo in primo luogo sanzioni per la non osservanza delle disposizioni relative ai poteri di investigazione del Difensore dei diritti.

## MISURE A SOSTEGNO DEL REDDITO, DIALOGO SOCIALE, RIFORMA DELLE PENSIONI

Diverse le misure prese nel corso del 2010 in campo economico e sociale sia a sostegno del reddito sia a sostegno del dialogo e della coesione sociale.

Innanzitutto si segnala la promulgazione il **18 maggio 2010** della legge n. 2010-499 - [Loi n°2010-499](#) (J.O. del 19 maggio 2010) relativa alla remunerazione dei salariati interessati da una procedura di riqualificazione. La proposta di legge era stata presentata il 13 maggio 2009 all'Assemblea nazionale ed ivi approvata in prima lettura il 30 giugno 2009. Trasmessa al Senato era stata approvata senza modifiche il 4 maggio 2010. La legge, costituita da un articolo unico, tende a garantire le giuste condizioni dei salariati interessati da una procedura di riqualificazione e minacciati di licenziamento da un datore di lavoro con impianti all'estero. La legge introduce l'obbligo per il datori di lavoro di proporre al lavoratore non solo un impiego equivalente ma anche una remunerazione equivalente in valore assoluto a quella che percepiva nell'impiego precedente.

Rafforzamento della coesione sociale e sviluppo della "mixité" sociale sono alla base dell'approvazione della legge n. 2010-241 relativa al servizio civile promulgata **10 marzo 2010** - [Loi n°2010-241](#) (J.O. dell'11 marzo 2010). La proposta di legge era stata presentata al Senato il 14 settembre 2009 e ivi approvata il 27 ottobre 2009. Trasmessa all'Assemblea nazionale era stata approvata con modifiche il 4 febbraio 2010. Infine in seconda lettura era stata adottata definitivamente dal Senato il 25 febbraio. La legge rafforza la possibilità offerta dal servizio civico di servire i valori della Repubblica e impegnarsi per un progetto collettivo di interesse generale. La legge fissa inoltre le condizioni dell'impegno di servizio civile. Infine viene stabilita la necessità di un rapporto del Governo da presentare al Parlamento sul servizio civile obbligatorio prima del 31 dicembre 2010.

E' del **28 maggio 2010** invece la promulgazione della legge n. 2010-559 - [Loi n°2010-559](#) (J.O. del 29 maggio 2010) sullo sviluppo delle società pubbliche locali. La proposta di legge era stata presentata al Senato il 5 marzo 2009 ed ivi approvata il 4 giugno 2009. Trasmessa all'Assemblea nazionale viene adottata con modifiche un anno dopo il 23 marzo 2010. In seconda lettura viene poi approvata in via definitiva dal Senato il 19 maggio 2010. La legge, tra le altre cose, mira con la creazione di società pubbliche locali da parte delle collettività territoriali e loro raggruppamenti, ad introdurre nella legislazione francese gli strumenti che negli altri stati membri dell'unione europea assicurano alle collettività pubbliche la libertà di contrattare con una società locale conformemente alle esigenze comunitarie e rafforzando la capacità di azione delle collettività locali.

Sul fronte del dialogo sociale il **5 luglio 2010** viene promulgata la legge n. 2010-751 - [Loi n°2010-751](#) (J.O del 6 luglio 2010) relativa al rinnovo del dialogo sociale nella funzione pubblica. Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea nazionale l'1 aprile 2009 ed ivi approvato in prima lettura il 27 aprile 2010. Trasmesso al Senato era stato approvato in prima lettura con modifiche l'1 giugno 2010. Dopo la convocazione della commissione mista paritetica, Senato e Assemblea nazionale avevano adottato il testo in via definitiva, rispettivamente, il 22 e il 23 giugno 2010. La legge traduce a livello legislativo gli accordi di Bercy del 2 giugno 2008 firmati da sei degli otto sindacati dei funzionari e sottolinea l'importanza che il Governo intende dare al dialogo sociale nella modernizzazione della funzione

pubblica. La nuova legge modifica così le condizioni di rappresentatività e di accesso alle elezioni delle organizzazioni sindacali nelle differenti funzioni pubbliche e viene rafforzata la cultura della negoziazione di cui viene esteso il campo che non è più limitato alle sole questioni salariali.

Un'importante riforma sociale vede la luce il **9 novembre 2010** quando viene promulgata la legge n. 2010-1330 (J.O. del 10 novembre 2010) di riforma delle pensioni. La legge viene alla luce dopo un lungo periodo di gestazione fatto di dibattiti scontri e agitazioni tra il Governo e i sindacati e mobilitazioni generali. Dopo la presentazione il 16 giugno dell'avant-projet con cui il Governo espone le linee principali del suo progetto, il progetto di legge era stato depositato all'Assemblea nazionale il 13 luglio 2010 ed ivi approvato in prima lettura il 15 settembre 2010. Trasmesso al Senato era stato approvato in prima lettura il 22 ottobre. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica, il testo era stato infine approvato dal Senato e dall'Assemblea nazionale rispettivamente il 26 e il 27 ottobre successivi. Sulla legge era stato presentato ricorso al Consiglio costituzionale il 2 novembre 2010.

Due le misure centrali della riforma: l'innalzamento progressivo (quattro mesi ogni anno) fino al 2018 dell'età pensionabile da 60 a 62 e l'innalzamento da 65 a 67 anni dell'età a partire dalla quale non si applica il meccanismo della decurtazione della pensione per coloro che non abbiano raggiunto il numero di trimestri richiesti per ottenere una pensione piena. Tra le altre misure troviamo: la durata dei versamenti delle quote per ottenere una pensione a tasso pieno passerà nel 2013 a 41 anni e un trimestre per restare stabile nel 2014; per le "carriere lunghe" viene mantenuto il dispositivo già esistente ma inasprito nel contenuto perché coloro che avranno iniziato a lavorare prima dei 18 anni dovranno avere 43 anni e mezzo di contributi per andare in pensione piena; viene inoltre creato un diritto sociale che permette a quelli che sono stati esposti a dei fattori usuranti di andare in pensione a 60 anni con una pensione piena; aiuti all'impiego per coloro che hanno da 55 anni in su; l'aumento del tasso di versamento per i funzionari statali da 7,85% a 10,55% in dieci anni.

#### EVOLUZIONE DELL'ORDINAMENTO: INFORMAZIONE, AMBIENTE, SEGNI RELIGIOSI, PROCESSO PENALE, CITTADINANZA

Sul piano legislativo il biennio 2010-2011 viene segnato anche da una forte attenzione dei pubblici poteri all'evoluzione dell'ordinamento in diversi campi come quello dei diritti.

Innanzitutto, l'anno 2010 si apre con l'approvazione di una legge relativa al segreto delle fonti dei giornalisti. Il 4 gennaio 2010 viene infatti promulgata la legge relativa al segreto delle fonti dei giornalisti ([Loi n°2010-1 du 4 janvier 2010](#)) (J.O. del 5 gennaio 2010). Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea nazionale il 12 marzo ed ivi approvato in prima lettura il 15 maggio 2008. Trasmesso al Senato il 20 maggio 2008 era stato approvato con modifiche il 5 novembre 2008. In seconda lettura il testo era stato poi approvato dall'Assemblea senza modifiche. La legge definisce le regole che permettono ai giornalisti di proteggere il segreto delle loro fonti di informazione nel corso di una procedura giudiziaria e anche le condizioni in cui possono essere fatte delle eccezioni. In particolare la legge accorda ai giornalisti ulteriori garanzie circa le perquisizioni di cui essi possono essere fatti oggetto.

Un altro passo in avanti nell'ambito dell'ambiente viene compiuto dalla legge n. 2010-788 - [Loi n°2010-788](#) (J.O. del 13 luglio 2010) promulgata il **12 luglio 2010** relativa all'impegno nazionale per l'ambiente.

Il progetto di legge era stato presentato al Senato il 12 gennaio 2009 e ivi approvato l'8 ottobre 2009. Trasmesso all'Assemblea nazionale il 9 ottobre era stato adottato con modifiche l'11 maggio 2010. Dopo la convocazione della commissione mista paritetica, il testo di legge era stato infine approvato da Senato e Assemblea nazionale rispettivamente il 28 e il 29 giugno. La legge costituisce il terzo pilastro della "Grenelle de l'environnement" iniziativa lanciata nel 2007 dal Presidente Sarkozy, e fornisce nuovi strumenti giuridici e tecnici per la protezione dell'ambiente sia nel campo urbanistico, dei trasporti, dell'energia, delle biodiversità, della salute ambientale.

Evoluzione dell'ordinamento anche nelle relazioni esterne con l'approvazione e la promulgazione il **27 luglio** della legge n.2010-873- [Loi n°2010-873](#) (J.O. del 28 luglio 2010) relativa all'azione esterna dello Stato. Il progetto di legge era stato presentato al Senato il 22 luglio 2009 e ivi adottato in prima lettura il 22 febbraio 2010. Trasmesso all'Assemblea Nazionale era stato medicato in prima lettura il 5 luglio 2010. Dopo la convocazione della commissione mista paritetica il testo era stato approvato in via definitiva al Senato e all'Assemblea nazionale il 12 luglio. La legge si colloca nel quadro della riforma del ministero degli affari esteri relativa alla "Revisione generale delle politiche pubbliche" e prevede l'adattamento dei mezzi diplomatici in relazione all'evoluzione delle dinamiche internazionali. In particolare la legge mira a rafforzare gli istituti pubblici industriali e commerciali al fine di promuovere gli studi in Francia, l'accoglienza di studenti stranieri, la gestione delle borse e l'expertise tecnica internazionale.

Al termine di un ampio dibattito dai toni anche violenti durato circa un anno l'**11 ottobre 2010** viene promulgata la legge n. 2010-1192 - [Loi n°2010-1192](#) (J.O del 12 ottobre 2010) relativa al divieto di copertura del viso nello spazio pubblico. Questa legge rappresenta la risposta del potere pubblico francese alla questione del velo integrale, risposta che si attendeva dopo che il Presidente della Repubblica aveva dichiarato nel giugno 2009 che il burqa non era benvenuto sul territorio francese. Il progetto di legge era stato presentato il 19 maggio 2010 dopo che all'inizio dell'anno il **26 gennaio** un Rapport d'information sul velo integrale in Francia era stato pubblicato e nonostante un parere del Consiglio di Stato del **25 marzo** che non aveva sciolto il nodo circa le basi giuridiche del divieto del velo integrale. L'Assemblea Nazionale aveva approvato il testo il 13 luglio 2010; trasmesso al Senato era stato poi approvato il 14 settembre 2010. Su questa legge il 14 settembre stesso veniva adito il Consiglio costituzionale che la dichiarava conforme a Costituzione. La legge introduce il divieto assoluto della copertura del viso, quindi del velo integrale nello spazio pubblico. La legge definisce il concetto di spazio pubblico intendendo con questa espressione le strade pubbliche, i luoghi aperti al pubblico e i luoghi destinati ad un servizio pubblico. Quattro eccezioni vengono individuate: i casi in cui invece la copertura del volto derivi da una legge o da un regolamento come nel caso del casco per le due ruote; in caso di autorizzazione a proteggere l'anonimato come nel caso dello statuto dei testimoni in un processo penale; i casi giustificati da ragioni mediche (bendaggi, maschere respiratorie, maschere in caso di epidemie o per motivi professionali (es. forze dell'ordine); i casi infine che riguardano feste come il carnevale o manifestazione artistiche. La legge prevede anche delle ammende per i contravventori fino a 150 euro alla quale si aggiunge o sostituire l'obbligo di effettuare uno stage di cittadinanza. Infine viene previsto che un nuovo reato di istigazione a coprire il volto punito con un anno di prigione e da 15.000 euro di multa. La legge oltre a prevedere l'entrata in vigore della legge sei mesi dopo la pubblicazione tranne che per il reato di istigazione alla copertura del viso di immediata applicazione,

stabilisce anche che dopo 18 mesi venga trasmesso al Parlamento un Rapporto del Governo sull'applicazione della legge.

**Nell'aprile 2011, il 14**, viene approvata una importante legge sul fermo di polizia (garde à vue) la legge n. 2001-392 - [Loi n°2011-392](#) (JO del 15 aprile 2011) di modifica delle precedente normativa resasi necessaria in seguito ad una pronuncia del 30 luglio 2010 del Conseil constitutionnel su una Question prioritarie de constitutionnalité che aveva dichiarato incostituzionale il regime precedente. Un caso evidente di dialogo tra la Corte e il Parlamento. La legge n. 2011-392 modifica pertanto del “fermo di polizia” che permette alla polizia giudiziaria, per esigenze di inchiesta ed interrogatorio, di trattenere una persona sospettata, sia pur non ancora imputata o accusata ufficialmente, di aver commesso o tentato di commettere un reato. La nuova legge, oltre a fornire una precisa definizione del “garde à vue”, restringe anche il regime del fermo e cerca di salvaguardare i diritto, primo fra tutti il diritto alla difesa, del soggetto sottoposto al fermo stesso.

Sul fronte immigrazione un'altra importante legge vede la luce nel 2011. Si tratta della legge n. 2011-672 - [Loi n°2011-672](#) del **16 giugno 2011** (J.O del 17 giugno 2011) relativa all'immigrazione, l'integrazione e la nazionalità. Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea nazionale il 31 marzo 2010 ed ivi approvato in prima lettura il 12 ottobre 2010. Trasmesso al Senato il testo era stato approvato in prima lettura il 10 febbraio 2011. In seconda lettura era stato adottato dall'Assemblea nazionale il 15 marzo e dal Senato il 14 aprile 2011. Di fronte alle persistenti divergenze tra le due Camere, era stata convocata la Commissione mista paritetica ed in seguito adottato in via definitiva da entrambe le Camere l'**11 maggio 2011**. Sulla legge era stato poi fatto ricorso da parte dei deputati e dei senatori al Conseil constitutionnel che si era pronunciato con sentenza n. 631 DC il 9 giugno. La legge recepisce tre direttive UE che creano il primo quadro giuridico completo e armonizzato per una politica europea dell'immigrazione: la direttiva "ritorno" del 16 dicembre 2008, la "carta blu" direttiva del 25 maggio 2009 e la direttiva "sanzioni" del 18 giugno 2009. Tra le altre cose, vengono in primis esplicitati i criteri per valutare il rispetto del contratto di accoglienza e di integrazione che determina il rinnovo dei permessi di soggiorno e il rilascio delle carte di soggiorno. Per coloro che già chiaramente soddisfano le condizioni di accettazione previste dal Codice Civile, viene ridotta la durata della presenza necessaria sul territorio dei richiedenti la naturalizzazione. Il rispetto dei principi e dei valori fondamentali della Repubblica francese viene formalizzata con la firma di una Carta dei diritti e doveri del cittadino francese. La legge prevede la "Carta blu UE", che apre, per i lavoratori altamente qualificati, lo stesso diritto di residenza in tutti gli Stati membri dell'Unione europea e consente loro un accesso più agevole al mercato del lavoro. La legge tende inoltre a rafforzare la lotta contro l'immigrazione clandestina. Infine la legge chiarisce la formulazione dell'articolo L. 622-4 dell'ingresso e soggiorno degli stranieri e d'asilo per proteggere dall'azione penale coloro che forniscono aiuti umanitari d'urgenza agli stranieri illegale.

GOVERNO

Il biennio 2010-2011 si presenta sul fronte governativo denso di iniziative, sfide, difficoltà e rilanci. Tra le riforme di questo periodo portate avanti dal Governo, di concerto con il Presidente, si segnala la riforma delle pensioni del novembre 2010 (v. sopra) e una serie di misure a favore della disoccupazione. L'aggravamento della crisi finanziaria porta il governo non solo ad agire sul fronte della riduzione delle spese dello Stato di concerto con l'Eliseo ma anche a prevedere un piano di riduzione del deficit indispensabile di fronte alla diminuzione della crescita. Dal punto di vista della forma di governo, *nel corso del 2010* la bassa popolarità del Presidente della Repubblica gioca a favore del Primo Ministro François Fillon il cui ruolo sembra divenire più importante tanto che si parla della definizione di un nuovo rapporto di forza in seno all'Esecutivo. Questo stato di cose appare evidente in occasione del rimpasto ministeriale del novembre 2010 in occasione del quale il Fillon sembra giocare un ruolo più importante nella scelta dei Ministri rispetto al passando determinando così una sorta di concertazione tra le due teste dell'Esecutivo. Di contro successivamente il Primo Ministro non sembra aver beneficiato a lungo della rendita di posizione.

---

### UN BIENNIO DI RIMPASTI DI GOVERNO: IL TERZO GOVERNO FILLON

Diversi sono i rimpasti e le modificazioni della compagine governativa. Innanzitutto il **22 marzo 2010** dopo il risultato delle elezioni regionali si dà luogo ad un rimpasto di governo. Viene posta fine alle funzioni dei Ministri del lavoro, delle relazioni sociali, della Famiglia, della Solidarietà e della Città Xavier Darcos e dell'Alto commissario alla gioventù e alle solidarietà attive. Eric Woerth, ministro del Budget, dei conti pubblici e della funzione pubblica è nominato ministro del lavoro, della solidarietà e della Funzione pubblica mentre François Baroni è nominato ministro del Budget, dei conti pubblici e della riforma dello stato e Marc-Philippe Daubresse è nominato ministro della gioventù e delle solidarietà attive. Infine tre segretari di Stato cambiano il ministero di appartenenza. Dopo mesi di annunci relativi ad un imminente rimpasto di governo, il **13 novembre 2010** Fillon presenta le sue dimissioni al Presidente della Repubblica Sarkozy che le accetta, e dopo una inusuale suspense circa la sua riconferma, il presidente Sarkozy gli affida nuovamente l'incarico il 14 novembre 2010 come Primo Ministro. La composizione del nuovo governo viene pubblicata sul Journal Officiel del **16 novembre 2010** <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023080968>. Come annunciato dal Presidente della Repubblica durante un discorso televisivo e radiofonico il **27 febbraio 2011** si dà luogo ad un ulteriore rimpasto di governo. Infatti, le polemiche sorte intorno all'atteggiamento del Ministro degli Esteri ed europei Michèle Alliot-Marie sulla rivoluzione tunisina portano alle dimissioni governo di quest'ultima che viene sostituita da Alain Juppé, già Ministro della Difesa, a sua volta sostituito dal presidente del gruppo UMP al Senato Gérard Longuet. Anche Brice Hortefeux, Ministro dell'Interno lascia il governo e al suo posto viene nominato il Segretario generale dell'Eliseo Claude Guèant. Dopo un'altra lieve modifica della composizione del governo del **29 maggio 2011** che vede le dimissioni del segretario alla funzione pubblica Georges Trone e l'assunzione della carica da parte di François Baroni, Ministro del Budget, dei Conti pubblici, della Funzione pubblica e della Riforma dello Stato, si dà luogo ad un ulteriore rimpasto importante il **29 giugno 2011** all'indomani della nomina di Christine Lagarde alla direzione del Fondo Monetario Internazionale dopo le dimissioni di Strauss Kahn travolto dallo scandalo in seguito al suo arresto il 14 maggio 2011 per presunti reati sessuali. Questo rimpasto vede François Baroin divenire Ministro dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria in sostituzione di Christine Lagarde. Lo stesso François Baroin viene sostituito

da Valérie Pécresse come Ministro del Budget, dei Conti pubblici, e della Riforma dello Stato mentre come Ministro della Funzione pubblica viene nominato François Sauvadet . In seguito al cambiamento di ministero di Valérie Pécresse , diviene Ministro dell’Insegnamento superiore e della Ricerca Laurent Wauquiez il quale viene a sua volta sostituito da Jean Legnetti come Ministro degli Affari europei. Infine un ultimo rimpasto si rende necessario all’indomani delle elezioni senatoriali il **26 settembre 2011**: Chantal Jouanno divenuta senatrice si dimette da Ministro dello Sport e viene sostituita da David Douillet il quale a sua volta, **28 settembre 2011**, viene rimpiazzato come Segretario di Stato incaricato dei Francesi all’estero da Édouard Courtial.

#### RIFORMA DELLE PENSIONI E MISURE A FAVORE DELLA DISOCCUPAZIONE

La riforma delle pensioni dell’ottobre 2010 è l’esito finale di una vicenda che ha catalizzato l’attenzione di tutti i soggetti coinvolti sin dai primi mesi dell’anno. Il **12 aprile 2010**, su iniziativa del Ministro del Lavoro, della solidarietà e della Funzione pubblica, Eric Woerth si apre la concertazione con le parti sociali per la riforma delle pensioni. Vengono organizzati una serie di incontri bilaterali con i sindacati (FO, CFDT,CFTC, CGT, CFE-CGC) e con le organizzazioni sindacali di imprenditori (MEDEF, CGPME, UPA). Il **14 aprile 2010** viene rimesso al Primo Ministro il Rapporto del Consiglio di orientamento delle pensioni (COR) sulle prospettive finanziarie del sistema pensionistico a medio e lungo termine. Nel rapporto viene evidenziato l’impatto della crisi finanziaria del 2008 sul finanziamento del regime pensionistico, ovvero l’aumento della disoccupazione come causa dell’abbassamento dei contributi che si associa all’andata in pensione della generazione dei baby boom. Le previsioni fino al 2050 fatte sulla base dei dati demografici indicano un deficit calcolato tra i 70 e i 114 miliardi di euro considerando le ipotesi di disoccupazione e di crescita. Il **16 giugno 2010** in Consiglio dei Ministri viene presentato un avant-projet di legge sulla riforma delle pensioni che sfocerà in un futuro progetto di legge che prevede innalzamento dell’età pensionabile da 60 a 62 anni, l’aumento della durata dei contributi fino a 41 anni e sei mesi nel 2020 oltre che il passaggio in dieci anni del tasso di contributi dei funzionari dal 7,85% al 10,55%. Dopo mesi di concertazioni infine il **13 luglio 2010** il Ministro del Lavoro, Eric Woerth presenta in Consiglio dei Ministri il progetto di legge sulla riforma delle pensioni necessaria per abbattere il deficit del regime delle pensioni a partire dal 2018. Il progetto di legge viene presentato all’Assemblea nazionale il **7 settembre 2010**.

Sul fronte impiego il **21 aprile 2010**, il Segretario di stato all’impiego presenta il piano “Rebond pour l’emploi” per i disoccupati che hanno esaurito il loro diritto all’assicurazione: viene previsto un incremento di 700 milioni di euro. Mentre il **31 maggio 2010** viene pubblicato il decreto che istituisce misure di sostegno eccezionali per alcuni disoccupati che hanno esaurito il loro diritto all’assicurazione.

#### PIANO DI RIDUZIONE DEL DEFICIT

Di fronte all’aggravamento della crisi economica il **24 agosto 2011** il Primo Ministro Fillon lancia un piano di riduzione del deficit resosi necessario di fronte alla diminuzione della crescita. L’obiettivo è quello di ridurre il deficit al 5,7% della ricchezza nazionale nel 2011, al 4,6% nel 2012, al 3% nel 2013, al 2% nel 2014 con l’obiettivo di raggiungere l’equilibrio. Lo strumento principale è la riduzione della spesa pubblica.

## CAPO DELLO STATO

Dopo un 2010 in cui il Presidente Sarkozy ha dovuto fare i conti con un calo nel gradimento dei francesi, alle prese con importanti riforme come quella delle pensioni e con l'approvazione di leggi controverse come quella sul velo integrale, il 2011 si apre all'insegna del rilancio dell'azione della Presidenza prevalentemente sul piano internazionale. A livello europeo, si assiste ad un approfondimento e ad un consolidamento dei rapporti con la Germania con la precisa volontà di giocare un ruolo fondamentale nello scacchiere europeo in un momento così delicato della crisi economica dell'eurozona. Da segnalare in tal senso il Rapporto che viene rimesso al Capo dello Stato il **6 gennaio 2011** dall'eurodeputato Constance Le Grip e del deputato ed ex ministro Henry Plagnol sul rafforzamento della governance economica nell'Unione europea. Era stato lo stesso Sarkozy ad aver dato loro mandato nel giugno 2010 di fare una ricognizione delle attese dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo sulle ipotesi di rafforzamento della governance economica in Europa. Tra le proposte contenute nel Rapporto spicca il consolidamento della convergenza franco-tedesca e la creazione di un'autorità economica europea. Il nuovo approccio della presidenza Sarkozy viene programmaticamente annunciato nel corso della conferenza stampa del **24 gennaio 2011**, la terza del suo mandato, consacrata ai problemi internazionali durante la quale era apparso determinato a "représidentialiser son image" attraverso il ruolo che avrebbe giocato nel corso dell'anno alla testa del G8 e del G20.

In ambito extra europeo forte appare la determinazione del Capo dello Stato di appoggiare e seguire le vicende legate al processo di democratizzazione in Tunisia. Un comunicato della Presidenza della Repubblica in cui viene espresso un sostegno "determinato" della Francia al processo di democratizzazione auspicando la cessazione delle violenze e l'organizzazione di elezioni libere. viene divulgato il **15 gennaio 2011**.

Numerose le dichiarazioni del Presidente in occasione degli avvenimenti della primavera araba. Il **23 febbraio 2011**, durante le repressioni in Libia, in Consiglio dei Ministri, Sarkozy esprime tutta la sua indignazione per la brutale e sanguinosa repressione del popolo libico da parte del regime di Gheddafi e chiede la cessazione immediata delle violenze nonché azioni concrete a livello europeo al fine di sanzionare le vicende in corso.

Sul piano interno il Presidente si prepara intanto ad affrontare la campagna per le elezioni presidenziali del 2012. Proprio il **1° dicembre 2011** allo Zenith Omega di Tolone Sarkozy pronuncia un discorso che dà tutta l'impressione di essere l'inizio della campagna elettorale per le presidenziali 2012. Consolidamento delle convergenze con la Germania della Merkel, rafforzamento della governance dell'euro zone, riforma del finanziamento del modello sociale francese, questi alcuni dei punti toccati dal discorso di Sarkozy.

## CORTI

Decine nel biennio 2010-2011 sono state le sentenze del Conseil constitutionnel sia in via principale sia, dopo l'entrata in vigore della riforma del 2008 che ha introdotto la QPC, in via incidentale. In particolare l'entrata in vigore della QPC e del controllo di costituzionalità a posteriori ha costituito per l'ordinamento francese una vera e propria "rivoluzione giuridica" che ha messo fine "à l'exception français" contribuendo ad una trasformazione della natura stessa del Conseil.

Merita in questa sede soffermarsi su due sentenze significative intervenute nel corso del biennio 2010-2011.

La prima sentenza da menzionare è proprio una sentenza su una question prioritarie de constitutionnalité la sentenza n. 2010-14/22 QPC del 30 luglio 2010 relativa alla disciplina del fermo di polizia (garde à vue). Si tratta di una sentenza definita "storica" con la quale il Consiglio costituzionale ha abrogato il regime del fermo di polizia non giudicandolo conforme alla Costituzione e ha differito nel tempo gli effetti per consentire al legislatore di intervenire con una nuova disciplina: un chiaro esempio di dialogo tra Corte e Parlamento.

Il Consiglio costituzionale era stato adito il 1° e l'11 giugno della Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 61-Cost. su una question prioritarie de constitutionnalité in relazione alla conformità ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione degli artt. 62,63, 63-1, 63-4, 77 e 706-73 del Codice di procedura penale (CPP) sul fermo di polizia (garde à vue). Riguardo alle disposizioni degli artt. 63-4, comma 7, e 706-73 il Consiglio costituzionale ha stabilito che, essendo già state oggetto in passato di una pronuncia di conformità alla Costituzione, non potevano essere oggetto di un nuovo esame. Riguardo invece agli altri articoli sottoposti al suo giudizio, il Conseil ha stabilito che, tenuto conto delle evoluzioni, anche della prassi, intervenute nel corso di venti anni a partire dalla sentenza del 1993 n. 93-326 DC che aveva dichiarato conformi a Costituzione le modifiche di questi articoli del CCP, le disposizioni in questione non dispongono di garanzie appropriate per l'uso che viene fatto del fermo di polizia. Nel bilanciamento tra la prevenzione degli attentati all'ordine pubblico e la ricerca degli autori delle infrazioni da una parte, e l'esercizio delle libertà costituzionalmente garantite dall'altra, non trovandosi le due esigenze in equilibrio, gli artt. . 62,63, 63-1, 63-4, comma da 1 a 6, e 77 vengono dichiarati contrari alla Costituzione. Per evitare poi conseguenze sul piano dell'ordine pubblico il Consiglio dispone che gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità siano differiti al 1° luglio 2011 per consentire al Parlamento di intervenire con una nuova disciplina (v. sopra).

La seconda sentenza è quella del **7 ottobre 2010** sul velo integrale. Con sentenza **n. 2010-613 DC** il Conseil constitutionnel si è infatti pronunciato sulla legge relativa al divieto del velo integrale (v. sopra) nello spazio pubblico stabilendo che, su riserva di interpretazione, la legge è conforme a Costituzione. Facendo ricorso al principio di proporzionalità il Consiglio costituzionale ha infatti giudicato che il bilanciamento tra la salvaguardia dell'ordine pubblico e la garanzia dei diritti costituzionalmente protetti operato dalla legge, tenuto conto degli obiettivi perseguiti dal legislatore e dalla debole sanzione, non è manifestamente sproporzionato. Tuttavia il Conseil ha formulato una riserva di interpretazione stabilendo che la legge non possa restringere la libertà religiosa nei luoghi di culto aperti al pubblico altrimenti la violazione dell'art. 10 della Dichiarazione del 1789 relativa alla libertà religiosa sarebbe eccessiva.

## AUTONOMIE

Il biennio 2010-2011 vede la progressiva evoluzione dello stato delle autonomie in Francia. Molti gli avvenimenti riguardanti le collettività, le regioni e i dipartimenti d'oltremare. Innanzitutto il **10 gennaio 2010** gli elettori della Martinica e della Guyana vengono consultati tramite referendum ai sensi dell'art. 72 Cost. per la trasformazione dei loro territori da Dipartimenti d'oltremare in collettività territoriali d'oltremare dotati di speciale autonomia retta dall'art. 74 Cost. La proposta del governo di organizzare la consultazione referendaria in Martinica e Guyana era stata presentata in Consiglio dei Ministri il 10 novembre 2010 dopo che nei mesi precedenti il Presidente della Repubblica in diverse occasioni aveva risposto alle richieste degli eletti dipartimentali e regionali dei due territori esprimendosi a favore di una consultazione degli abitanti della Martinica e della Guyana circa l'evoluzione istituzionale dei loro territori. Gli elettori esprimono però una certa sfiducia verso gli eletti locali pronunciandosi in entrambi i casi per il no alla trasformazione in collettività territoriale. La Martinica e la Guyana infatti, rispettivamente con il 69,8% e il 79,9% e un tasso di partecipazione del 55,27% e 49,16% respingono lo statuto di autonomia dell'art. 74 Cost. che viene loro sottoposto al momento della consultazione referendaria. Successivamente il **24 gennaio 2010**, dopo il no al referendum del 10 gennaio, gli abitanti della Martinica e della Guyana vengono di nuovo chiamati alle urne per esprimersi sulla creazione di una nuova collettività unica che esercita le competenze devolute al dipartimento e alla regione pur rimandando retta dalla disciplina dell'art.73 Cost. Gli elettori della Martinica e della Guyana si pronunciano per il "sì" rispettivamente con il 68,3% e il 57,49% dei voti. Questo esito permetterà di semplificare il panorama istituzionale unificando il dipartimento e la regione per una migliore efficacia delle politiche pubbliche a beneficio dei cittadini.

Il **25 gennaio 2010** viene inoltre promulgata la legge organica n. 2010-92 (J.O. 26 gennaio 2010) relativa alla collettività d'oltremare Saint Martin di modifica del libro III, sesta parte del Codice generale delle collettività territoriali. La proposta di legge organica era stata presentata il 29 settembre 2009 al Senato ed ivi approvata il 16 novembre 2009. Trasmessa all'Assemblea Nazionale era stata approvata in prima lettura senza modifiche il 21 dicembre 2009. Tra le principali disposizioni la possibilità di colpire i redditi e i patrimoni la cui fonte sia sul posto, compreso per i non residenti fiscali: crediti di imposta destinati ad evitare la doppia imposizione in attesa di una convenzione fiscale tra lo Stato e la collettività di Saint Martin; allargamento della composizione del consiglio economico, sociale e culturale regionale ai rappresentanti di associazioni e di fondazioni e a personalità qualificate che agiscono nel settore della protezione dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile. Nello **stesso giorno** viene promulgata la legge organica n.2010-93 (J.O. 26 gennaio 2010) relativa alla collettività d'oltremare di Saint-Barthélemy e alla possibilità di colpire i redditi, la cui fonte sia locale, di persone stabilitesi in loco da meno di cinque anni.

L'estate del 2011 vede venire alla luce un pacchetto di leggi tutte concernenti i territori d'oltremare. Merita ricordare innanzitutto la legge del **24 luglio 2011** - [Loi organique n°2011-870](#) (J.O. del 26 luglio) sulla Nuova Caledonia volta a modificare l'art. 121 dello statuto particolare stabilito dalla legge organica n.99-209 del 19 marzo 1999 e a rafforzare la stabilità dei governi per impedire che le dimissioni di formazioni minoritarie comportino le dimissioni dell'intero governo. In secondo luogo occorre menzionare anche la legge organica promulgata il **26 luglio 2011** n. 2011-883 - [Loi organique n°2011-883](#) (J.O. del 27 luglio 2011) relativa alle collettività territoriali rette dall'art. 73 Cost. attraverso la quale

viene data attuazione alla previsione costituzionale introdotta nel 2003 relativa al potere di adattamento legislativo e regolamentare con la previsione di una procedura di abilitazione sulle specifiche materie. Inoltre si ricorda la promulgazione il **27 luglio 2011** la legge 2011-884 - [Loi n°2011-884](#) (J.O. del 28 luglio 2011) relativa alle collettività territoriali della Guyana e della Martinica. La legge tira le conseguenze dei risultati del referendum del 23 gennaio 2010 (v. sopra) con il quale gli elettori si erano pronunciati a favore della creazione di una collettività unica che esercita le competenze devolute al dipartimento e alla regione. La legge, tra le altre cose, definisce l'organizzazione e il funzionamento delle due nuove collettività le cui competenze risulteranno dalla somma delle attribuzioni esercitate in passato dal consiglio regionale e dal consiglio generale.

Infine la legge del **1 agosto 2011** la n.2011-918 - [Loi organique n°2011-918](#) (J.O. del 3 agosto 2011) relativa al funzionamento delle istituzioni della Polinesia francese. La legge introduce correttivi al sistema elettorale al fine di facilitare la formazione in seno all'assemblea di maggioranze stabili. La legge si preoccupa anche di introdurre dei meccanismi di stabilizzazione volti a garantire una maggiore stabilizzazione dei rapporti tra maggioranza e opposizione.

---

#### LA RIFORMA DELLE COLLETTIVITA' TERRITORIALI

Il **16 febbraio 2010** viene promulgata la legge n. 2010-145 sul rinnovo dei consigli generali e regionali. Il progetto di legge era stato presentato al Senato il 21 ottobre 2009 ed ivi approvato in prima lettura il 16 dicembre 2009. Trasmesso all'Assemblea Nazionale era stato ivi adottato in prima lettura senza modifiche il 26 gennaio 2010. Sulla legge era stato poi richiesto il controllo del Conseil constitutionnel. Questa legge è la prima del pacchetto di proposte sulle collettività territoriali presentate il 21 ottobre 2009 al Senato ad essere approvata. In vista della creazione del consigliere territoriale con l'unificazione dei mandati di consigliere generale e regionale, la legge organizza la concomitanza del rinnovo dei consigli regionali e generali nel marzo 2014. A tal fine fissa a 4 anni il mandato dei consiglieri regionali che verranno eletti il 14 e il 21 marzo 2010 e a 3 anni quelli dei consiglieri generali che saranno eletti il 20 e 27 marzo 2011.

La riforma più importante relativa alle collettività territoriali è senz'altro quella del **16 dicembre 2010** data in cui viene promulgata la legge n. 2010-1563 - [Loi n°2010-1563](#) (J.O. del 17 dicembre 2010) relativa alla riforma delle collettività locali. Il progetto di legge era stato presentato il 21 ottobre 2009 al Senato ed ivi approvato in prima lettura il 4 febbraio 2010. Trasmesso all'Assemblea nazionale era stato adottato con modifiche l'8 giugno 2010. In seconda lettura il Senato aveva adottato il progetto modificandolo il 7 luglio 2010 e all'Assemblea nazionale in seconda lettura era stato approvato con ulteriori modifiche il 28 settembre 2010. Dopo la convocazione della commissione mista paritetica il progetto era stato definitivamente approvato dal Senato il 9 novembre e dall'Assemblea nazionale il 17 novembre 2010. Sulla legge era stato richiesto il controllo del Consiglio costituzionale. La legge rappresenta un altro tassello importante nel processo di riforma delle collettività territoriali avviato nel decennio precedente dalla riforma sull' "Organizzazione decentrata della Repubblica" del 2003 e ripreso con la riflessione sviluppata dal Comitato per la riforma delle collettività territoriali (Comitato Balladur) nel 2008 sfociata nel pacchetto di proposte presentate al Senato nell'ottobre 2009. In particolare la legge prevede un profondo cambiamento delle strutture territoriali pur nel mantenimento delle regioni e dei

dipartimenti che non disporranno più di una clausola di competenza generale ma si specializzeranno e saranno dotate di competenze esclusive. Dal punto di vista organizzativo, la legge stabilisce innanzitutto la sostituzione dei consiglieri generali e dei consiglieri regionali da un nuovo tipo di eletto locale, il consigliere territoriale che sarà eletto, dal 2014, per sei anni a scrutinio maggioritario a due turni a livello delle circoscrizioni cantonali che saranno ridisegnate e che siederà di volta in volta al consiglio regionale e al consiglio generale. Inoltre, previo accordo con le collettività interessate consultate tramite referendum viene prevista la possibilità di fusione tra dipartimenti e regioni. Viene creata una nuova categoria di ente pubblico di cooperazione intercomunale, la metropoli. Quest'ultima è destinata alle zone urbane che raggiungono i 500.000 abitanti ed è destinata a sostituirsi alle collettività preesistenti sul territorio. Viene previsto che tutto il territorio sia coperto da strutture intercomunali prima del mese di giugno 2013 e a tal fine la legge prevede soprattutto un nuovo dispositivo per facilitare la fusione tra più comuni: i comuni nuovi.

Quanto ai tempi, sebbene sia la carta dell'intercomunalità sia l'elezione dei consiglieri generali rinviino alle date rispettivamente del 2013 e del 2014, le basi per l'attuazione della riforma verranno poste prima. Infatti, per quel che concerne l'intercomunalità, già a partire dal 31 dicembre 2011 verrà elaborato uno schema di cooperazione intercomunale da parte del prefetto di concerto con le collettività interessate e le nuove Commissioni dipartimentali di cooperazione intercomunale (composte di eletti locali e di rappresentanti degli EPCI) che dovranno insediarsi nel primo trimestre 2011. Per ciò che invece concerne i consiglieri territoriali, già la legge del 16 febbraio 2010 (vedi sopra) è intervenuta al fine di regolare l'elezione contemporanea del rinnovo dei consigli generali e regionali per marzo 2014 in modo da prevedere l'elezione dei consiglieri territoriali per la prima volta nel marzo 2014, fissando a 4 anni il mandato dei consiglieri regionali che saranno eletti il 14 e 21 marzo 2010 e a 3 anni quello dei consiglieri generali che saranno eletti il 20 e 27 marzo 2011.

Proprio a completamento di questa importante legge il **26 luglio 2011** luglio è stata promulgata la legge n. 2011-871- [Loi n°2011-871](#) (J.O. del 27 luglio 2011) che ha fissato il numero di consiglieri territoriali per ogni dipartimento ed ogni regione.

Sempre in relazione alle collettività territoriali ed in particolare alla Corsica, regione metropolitana a statuto speciale, merita infine ricordare la promulgazione il 5 dicembre 2011 della legge n. 2011-1749 - [Loi n°2011-1749](#) (J.O. del 6 dicembre 2011) sullo sviluppo durevole della Corsica.