



IL PRESIDENTE HOLLANDE AD UN ANNO DALLA CONQUISTA DELL'ELISEO: UN INDIRIZZO PORTATO AVANTI TRA CRESCENTE IMPOPOLARITA' INTERNA, "AFFAIRE CAHUZAC" E QUALCHE RILANCIO IN POLITICA ESTERA

di Paola Piciacchia*

Un bilancio in chiaroscuro quello del primo anno della presidenza Hollande, il Presidente "normale" ribattezzato dai francesi il Presidente "faible". Si conferma così un quadro non esaltante già delineato nei primi cento giorni del suo mandato. Uno scenario che ha continuato a comporsi anche nei primi mesi del nuovo anno durante i quali si sono avvicinati sondaggi sempre più impietosi verso il Capo dello Stato che lo hanno visto al minimo storico del 26% del gradimento dei francesi. Un Presidente che non piace, dunque, perché considerato poco incisivo, nonostante fino ad oggi stia rispettando, sia pure a fatica, l'impegno preso di fronte all'elettorato un anno fa, facendo attuare dal governo Ayrault, punto per punto, il programma presentato in campagna elettorale. Ma disoccupazione, crisi economica, i continui scandali, e, forse, anche un'eccessiva mediatizzazione della legge che legalizza il matrimonio gay hanno oscurato l'operato del primo anno del Governo Ayrault e dunque della Presidenza Hollande. Inoltre, obiettivi mancati come quello di invertire il trend economico negativo e le preoccupazioni dei francesi sul progressivo snellimento dello stato sociale hanno contribuito ad appesantire un periodo dominato dalle contraddizioni. D'altronde anche il Rapporto annuale della Corte dei conti, presentato il 12 febbraio 2013, che considera poco realistico il raggiungimento dell'obiettivo del deficit al 3% e che raccomanda, quindi, di incidere sulla spesa pubblica, e, poi, anche il controllo condizionato di Berlino su qualsiasi scelta economica hanno fatto il resto costringendo il Presidente a mettere in atto una politica

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

fortemente restrittiva con tagli di bilancio pesantissimi. Tutte contraddizioni, dunque, in linea, d'altronde, con un periodo non facile della presidenza francese alle prese, tra le altre cose, anche con il clamore causato dall' "affaire Cahuzac" che ha fatto traballare l'Esecutivo francese accusato di aver "protetto" il Ministro delegato al Bilancio dopo lo scoppio dello scandalo legato all'accusa di riciclaggio di denaro proveniente da frode fiscale e che ha messo in discussione la stessa democrazia francese e lo spinoso nodo della trasparenza e moralizzazione della vita politica. Aggiungasi anche l'imbarazzo legato alla vicenda del tesoriere di Hollande, Jacques Augier, inserito, secondo l'inchiesta di Le Monde, in un elenco di persone coinvolte in conti *offshore* alle isole Cayman. Avvenimenti che hanno contribuito a sminuire alcune delle misure prese dal Governo francese per rilanciare l'economia e l'occupazione, come la legge sul "contratto di generazione" e la legge di riforma del mercato del lavoro in corso di approvazione, da più parti considerate una misure troppo deboli; e hanno fatto anche passare in secondo piano il pacchetto di proposte di riforma costituzionale tra le quali spiccano il divieto di cumulo dei mandati e la riforma relativa alla responsabilità giurisdizionale del Capo dello Stato e dei Ministri e il pacchetto di misure anti corruzione e di trasparenza della vita pubblica. Pochi consensi dunque in politica interna per il Presidente Hollande che con difficoltà riesce ad avere il controllo sulla maggioranza parlamentare – nonostante l'apertura sul fronte dei diritti civili con l'approvazione, appunto, da parte del Parlamento della legge sul matrimonio per le coppie dello stesso sesso, una delle promesse cardine in campagna elettorale - con qualche rilancio invece in politica estera. L'intervento in Mali, iniziato a gennaio, di sostegno alle autorità e alle popolazioni locali minacciate dal terrorismo islamico, ha infatti consacrato Hollande sulla scena internazionale e gli ha fatto incassare il sostegno generalizzato da parte di quasi tutte le forze politiche, oltre al suo partito, dal Front National di Marine Le Pen all'UMP, salvo forse qualche voce dissonante come quella di Jean-Luc Mélançon del Front de Gauche che ha definito l'intervento in Mali "discutibile".

PARTITI

LA RICOMPOSIZIONE DELLA QUERELLE ALL'INTERNO DELL'UMP

Si è finalmente conclusa la querelle che si era aperta alla fine dello scorso anno all'interno dell'UMP in seguito alla contestazione da parte dell'ex Primo Ministro François Fillon del risultato delle elezioni per la Presidenza del partito. Alla fine di novembre nel corso del Congresso del partito si erano infatti tenute le elezioni che avevano visto la contrapposizione tra François Fillon e Jean-François Copé poi eletto alla presidenza. Dopo il ricorso da parte di Fillon alla Commissione nazionale dei ricorsi e la conferma della vittoria di Jean-François Copé il 26 novembre 2012, il giorno dopo il 27 novembre 2012 veniva creato all'Assemblea Nazionale un gruppo dissidente il Rassemblement-UMP sotto la guida dello stesso Fillon, divenuto il terzo gruppo più importante dopo quello del Partito Socialista e dell'UMP.

La crisi pareva già in procinto di essere superata con l'accordo del 18 dicembre 2012 tra i due protagonisti con il quale era stata prevista una nuova votazione per la direzione del partito e la formazione di una équipe dirigente paritaria del partito. L'epilogo della vicenda si è avuto quindi il **15 gennaio** con lo scioglimento del gruppo parlamentare dissidente guidato da Fillon e la formazione di una nuova équipe dirigente relativa ai posti chiave della dirigenza del partito, formazione che è stata completata il **3 febbraio** con nuove nomine in modo tale da rappresentare più equamente la corrente dei *copéistes* e quella dei *fillonistes*.

L'ESCLUSIONE DI CAHUZAC DAL PARTITO SOCIALISTA

In seguito allo scandalo legato all'"affaire Cahuzac" (vedi sezione Governo e Capo dello Stato) la direzione del Partito Socialista il **9 aprile** ha deciso all'unanimità la cacciata dell'ex Ministro del Bilancio del governo Ayrault accusato di corruzione e frode fiscale. Il partito ha infatti ritenuto inaccettabili gli atti commessi da Cahuzac, inaccettabili per un rappresentante della Repubblica e membro del governo che ha mentito al Presidente e a tutti i francesi. Per il Partito Socialista "l'affaire Cahuzac" ha costituito una ferita profonda per il forte danno ai suoi principi.

PARLAMENTO

POLITICA DI RILANCIO DELL'OCCUPAZIONE

Nell'ambito della politica di rilancio per l'occupazione si segnala l'approvazione della legge **n. 2013-185** del **1° marzo** (J.O. del 3 marzo 2013) relativa al contratto di generazione. Il progetto di legge era stato presentato il 12 dicembre all'Assemblea Nazionale ed ivi approvato, con dichiarazione da parte del Governo della procedura di urgenza, il **23 gennaio**. Trasmesso al Senato era stato approvato con modifiche il **6 febbraio**. Infine dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica il testo era stato approvato in modo definitivo dal Senato e dall'Assemblea Nazionale il **14 febbraio**.

Sulla costituzionalità della legge è stato adito il Consiglio costituzionale il **14 febbraio** stesso che ha reso la sentenza il **28 febbraio** con decisione n.665 DC (vedi *infra*).

La legge ha il duplice obiettivo, da un lato, di garantire ai giovani un contratto di lavoro a tempo indeterminato e, dall'altro, di garantire ai meno giovani, i seniors, il mantenimento dell'impiego in un contesto in cui aumenta la disoccupazione giovanile e anche quella dei salariati vicini ormai alla pensione. L'idea è quella di creare un'unione tra generazioni attraverso incentivi alle imprese che favoriscano l'occupazione e al tempo stesso la trasmissione tra generazioni delle competenze acquisite in campo lavorativo. In particolare la legge distingue tra le imprese con più di 300 lavoratori e quelle con meno di 300 lavoratori: per le prime la legge prevede la possibilità di negoziare accordi per l'assunzione di giovani nelle imprese, l'impiego di quelli meno giovani e la trasmissione delle competenze con penalità in caso di mancato ottemperamento; per le seconde la legge prevede degli incentivi economici per chi assume a tempo indeterminato un giovane di meno di 26 anni o fa rimanere in servizio un senior di 57 anni o più o che assume un senior di 55 anni o più.

RIFORME ISTITUZIONALI

Anche con la nuova legislatura l'impegno del nuovo Esecutivo sul fronte delle riforme non è venuto meno. Al termine di una fase di consultazioni del Primo Ministro con i Presidenti dei gruppi parlamentari dell'Assemblea Nazionale e del Senato, e con il Consiglio di Stato, il **13 marzo** sono stati infatti presentati quattro progetti di legge costituzionale. Nel pacchetto di riforme figurano il progetto di legge costituzionale relativo alla riforma del Consiglio Superiore della Magistratura, quello relativo alla

responsabilità giurisdizionale del Capo dello Stato e dei membri del Governo e alle incompatibilità applicabili all'esercizio delle funzioni di governo e quello relativo alla composizione del Consiglio costituzionale. A questi si aggiunge il progetto di legge costituzionale sulla democrazia sociale mirante ad introdurre in Costituzione un nuovo titolo dedicato al dialogo sociale che costituzionalizzerà l'obbligo, già previsto dalla legge, per Governo della contrattazione collettiva con le parti sociali in materia di lavoro, impiego e formazioni professionali.

Csm

Nello specifico il primo progetto, quello relativo al Consiglio Superiore della Magistratura, prevede una modifica profonda delle disposizioni costituzionali al fine di rafforzare l'indipendenza e l'autorità del CSM. In primo luogo la composizione verrà rivista in modo tale che i magistrati dell'ordine giudiziario, in numero di otto, saranno in maggioranza rispetto agli altri membri esterni che non saranno più designati dal potere politico ma da personalità indipendenti. Il presidente del CSM verrà eletto in formazione plenaria tra personalità qualificate non magistrati. Quanto alle questioni disciplinari, le formazioni competenti per i magistrati giudicanti e requirenti continueranno ad essere presiedute rispettivamente dal primo presidente della Corte di Cassazione e dal Procuratore generale presso la medesima Corte. Nell'ottica del rafforzamento delle sue attribuzioni, il CMS potrà investire se stesso d'ufficio delle questioni relative all'indipendenza dell'autorità giudiziaria e alla deontologia dei magistrati. Anche lo statuto dei membri della magistratura requirente sarà rafforzato: il CSM emetterà ormai un parere conforme sulle loro nomine e sarà competente in materia disciplinare nei loro confronti per i magistrati giudicanti.

Responsabilità giurisdizionale Capo dello Stato e Ministri

Per ciò che concerne il progetto di legge costituzionale relativo alla responsabilità giurisdizionale del Capo dello Stato verrà messa fine all'immunità in sede civile di cui beneficia il Presidente della Repubblica con la previsione in base alla quale egli potrà essere sottoposto ad un'azione giudiziaria di diritto comune ma previa autorizzazione di una commissione che sarà prevista dall'art. 68-1 Cost. e che sarà formata da due magistrati del sì della Corte di Cassazione, due membri del Consiglio di Stato e da due magistrati della Corte dei Conti. Anche per quanto riguarda i membri del Governo cambierà il regime di responsabilità. Essi infatti non saranno più giudicati dalla Corte di Giustizia della Repubblica giurisdizione composta essenzialmente da parlamentari e dove i magistrati sono minoritari. Pertanto il testo sopprime la Corte di Giustizia della Repubblica prevedendo all'art. 68-1 Cost. che i ministri potranno essere giudicati,

durante e alla fine del loro mandato, dalle giurisdizioni penali di diritto comune, anche per gli atti commessi nell'esercizio delle loro funzioni. Anche per i Ministri, come il Presidente della Repubblica, per essere sottoposti a giudizio, è prevista l'autorizzazione dell'apposita commissione sopra menzionata.

Regime incompatibilità

Il progetto di legge costituzionale relativo alle incompatibilità applicabili all'esercizio delle funzioni di governo e alla composizione del Consiglio costituzionale, infine, prevede, da un lato, l'introduzione di un regime di incompatibilità tra carica di membro del Governo e funzione esecutiva locale e, dall'altro, prevede il rafforzamento della funzione giurisdizionale del Consiglio costituzionale, divenuta un'esigenza sempre più sentita soprattutto dopo l'introduzione della QPC (Question prioritaire de constitutionnalité) attraverso la modifica della sua composizione con l'eliminazione degli ex Presidenti della Repubblica che attualmente, come è noto, hanno un mandato a vita come componenti del Consiglio costituzionale.

Il regime delle incompatibilità mira a evitare il cumulo dei mandati esecutivi e sostanzialmente costituzionalizza una prassi avviata dal 1997 e seguita già da molti Governi: secondo il progetto di legge costituzionale, l'incompatibilità si estenderà comunque non solo alle funzioni esecutive ma anche a funzioni "eminenti" come la Presidenza della Assemblea Corsa, la Presidenza delle Assemblee delle collettività d'oltre-mare o il Congresso della Nuova Caledonia mentre resta ferma la possibilità di cumulare la funzione ministeriale con un mandato locale. Per ciò che concerne invece la modifica della composizione del Consiglio costituzionale, il testo precisa che la modifica dell'art. 56 Cost. non riguarderà gli ex Presidenti della Repubblica che attualmente già siedono in seno al Consiglio costituzionale.

Per completare il quadro relativo al regime della incompatibilità merita senz'altro, inoltre, ricordare che il **3 aprile** sono stati presentati due progetti, un progetto di legge organica che prevede il divieto di cumulo di funzioni esecutive locali con il mandato di deputato o senatore e un progetto di legge ordinaria che vieta il cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di rappresentante del Parlamento europeo.

I progetti originano dalla volontà, emersa già durante la campagna elettorale per le presidenziali, di mettere fine al cumulo dei mandati anche in virtù dell'evoluzione in atto che ha visto, da un lato, i parlamentari impegnati sempre più sul fronte dell'attività legislativa soprattutto dopo la riforma del 2008 che ha aumentato le loro prerogative, e, dall'altro, i responsabili locali alle prese con l'aumento delle loro funzioni in seguito alle riforme sul decentramento. L'esigenza è anche quella di porre le basi per un rinnovamento della vita pubblica con la possibilità concreta di accesso per nuove

personalità alle cariche elettive. Nello specifico, i progetti - che riprendono le conclusioni del Rapporto della Commissione di rinnovamento e deontologia della vita pubblica, rimesso dal suo Presidente Lionel Jospin nel novembre 2012 – rendono incompatibili l'esercizio di un mandato parlamentare nazionale o europeo con l'esercizio delle funzioni di direzione o codirezione in seno alle collettività territoriali e agli enti pubblici di cooperazione intercomunale a fiscalità propria nel territorio metropolitano e nell'oltremare. Inoltre l'incompatibilità è estesa anche ad alcune funzioni non esecutive di importanza però significativa quali la presidenza della Assemblee locali in Corsica, Martinica, in Nuova Caledonia e nella Polinesia francese.

Referendum

E' ripreso intanto l'iter parlamentare del progetto di legge organica e del progetto di legge ordinaria di applicazione dell'art. 11 Cost. così come modificato dalla riforma del 23 luglio 2008. L'istituto del referendum è stato sicuramente quello che ha ricevuto l'attenzione più tardiva rispetto agli altri punti contenuti della riforma del 2008; infatti i due progetti erano stati depositati dal Governo Fillon solo il 22 dicembre 2010 all'Assemblea Nazionale dove erano stati approvati in prima lettura il 10 gennaio 2012. Con la nuova legislatura è ripreso l'esame al Senato che li ha approvati con modifiche il **28 febbraio**; in seconda lettura l'Assemblea Nazionale li ha adottati con modifiche il 25 aprile 2013 mentre la discussione in Aula al Senato è prevista per il 12 giugno 2013. Il testo della legge organica di applicazione dell'art. 11 Cost. prevede che l'iniziativa referendaria prenda le forma di una proposta di legge presentata da un quinto almeno dei parlamentari e che venga sottoposto al Consiglio Costituzionale dai parlamentari firmatari: una volta giudicata ricevibile dovrà essere sottoscritta da un decimo degli elettori iscritti alle liste elettorali, sottoscrizione che sarà anch'essa sottoposta al controllo del Consiglio costituzionale. Il testo prevede per la sottoscrizione degli elettori l'utilizzo di una procedura elettronica attraverso la predisposizione nei comuni di punti di accesso ad internet in date prestabilite, sotto il controllo di una commissione creata ad hoc. Il progetto stabilisce inoltre che il Presidente della Repubblica possa, entro quattro mesi dall'avallo da parte del Consiglio costituzionale, sottoporre a referendum popolare la proposta di legge se essa non sia stata, entro un mese dall'avallo del Consiglio costituzionale, esaminata almeno una volta in ciascuna delle due Assemblee. Quanto al progetto di legge ordinaria esso prevede che il regime delle sanzioni penali applicabili in caso di violazione delle disposizioni relative alla procedura elettronica prevista per la sottoscrizione della proposta di legge da parte degli elettori.

In tema di riforme costituzionali e referendum merita infine ricordare la proposta di legge costituzionale n. 978 presentata il **22 aprile** all'Assemblea Nazionale

sull'organizzazione del referendum di revoca del Presidente della Repubblica con l'intento di introdurre nell'ordinamento francese l'istituto del *recall* presente in alcune esperienze costituzionali quali quella statunitense, elvetica, canadese e anche venezuelana. La proposta prevede che il referendum sia organizzato per iniziativa di un quinto dei membri del Parlamento sostenuti da un decimo degli elettori iscritti alle liste elettorali, oppure per iniziativa di un quinto degli elettori iscritti alle liste elettorali. La proposta comunque stabilisce che la revoca non comporta l'ineleggibilità del Presidente destituito che potrà immediatamente ripresentarsi alle elezioni presidenziali.

SOCIETÀ CIVILE

Più che le riforme istituzionali, a tenere vivo il dibattito in questi mesi in seno all'opinione pubblica – che è scesa spesso in piazza per manifestare di volta in volta il proprio consenso o dissenso - è stato il progetto di legge che apre al matrimonio delle coppie omosessuali che è stato approvato in via definitiva in seconda lettura dall'Assemblea Nazionale il **23 aprile**. Il testo era stato presentato il 12 novembre dal Ministro della Giustizia Christiane Taubira e approvato in prima lettura con modifiche dall'Assemblea Nazionale il **12 febbraio**. Trasmesso al Senato, la Camera alta lo aveva adottato modificandolo il **12 aprile**. Tornato all'Assemblea Nazionale in seconda lettura era stato approvato senza modifiche il **23 aprile**. Il **23 aprile** stesso è stato adito il Consiglio costituzionale per il controllo di costituzionalità. La legge permette alle coppie omosessuali di contrarre matrimonio aprendo così all'adozione. La legge permette il matrimonio tra due persone residenti in Francia e riconosce i matrimoni celebrati all'estero prima dell'entrata in vigore della legge.

SCANDALO CAHUZAC

In seguito agli scandali che hanno travolto il Governo Ayrault con i gravi fatti di corruzioni imputabili al Ministro delegato al Bilancio Cahuzac e dopo la presentazione delle dimissioni dal mandato di parlamentare dello stesso Cahuzac, il **24 aprile** l'Assemblea Nazionale non tarda a decidere all'unanimità, su iniziativa del Presidente del gruppo UDI (Union des démocrates et indépendants) Jean-Louis Borloo, la creazione, di una commissione di inchiesta sull'azione del Governo dal 2 dicembre 2012, data di inizio dello scandalo Cahuzac fino al **2 aprile**.

POLITICA ESTERA

Si svolge il **16 gennaio** il dibattito all'Assemblea Nazionale e al Senato sull'intervento militare in Mali. Il **22 aprile** il Parlamento francese autorizza la prosecuzione dell'intervento militare in Mali con 342 voti a favore all'Assemblea Nazionale e 326 al Senato.

GOVERNO

L'inizio dell'anno ha coinciso per il Governo Ayrault con l'avvio di una fase di impegni e di progetti per portare avanti l'indirizzo tracciato dal Presidente della Repubblica. Nel corso del Consiglio dei Ministri del **3 gennaio** il Primo Ministro Jean-Marc Ayrault espone le linee guida dell'azione del suo Governo, l'agenda delle priorità per imporre un "nuovo modello francese" basato competitività e sulla solidarietà. Innanzitutto l'impegno per il riassetto dei conti pubblici; in secondo luogo l'impegno per l'occupazione considerato da Ayrault la prima priorità per l'anno 2013 e basata essenzialmente su tre assi: l'introduzione del contratto di generazione per la creazione di nuovi posti per i giovani e il mantenimento dell'impiego per i meno giovani; il rafforzamento dell'economia francese con un patto nazionale per la crescita, la competitività e l'impiego; e infine la riforma bancaria in modo che la finanza venga messa a servizio dell'economia. Tra gli altri punti dell'agenda di governo: scuola, modernizzazione azione pubblica, vita quotidiana dei francesi, libertà e istituzioni con ampi progetti di riforme costituzionali e di rafforzamento dei diritti.

POLITICA PER L'OCCUPAZIONE E RIFORME COSTITUZIONALI

Importante asse della politica governativa e presidenziale la riforma del mercato del lavoro è stata quindi al centro dell'azione di governo in questi ultimi mesi, considerata una priorità come sottolineato in molte occasioni e, una volta di più, nel corso del seminario ministeriale sull'occupazione tenutosi all'Eliseo il **17 gennaio**. Così mentre si concludeva in Parlamento l'iter di approvazione della legge sul contratto di generazione, il **6 marzo** in Consiglio dei Ministri è stato presentato da Michel Sapin Ministro del lavoro, dell'impiego, della formazione professionale e del dialogo sociale, il progetto di legge sulla protezione del lavoro – frutto dell'accordo tra le parti sociali - con l'intento di completare il pacchetto di misure messe in campo dal governo per rilanciare

l'occupazione dopo quelle sugli impieghi di avvenire e il contratto di generazione. Il progetto di legge mira ad introdurre nuovi strumenti per lottare contro la precarietà del lavoro e per coniugare l'esigenza della protezione del lavoro con le esigenze poste dal mercato del lavoro e dei mutamenti economici.

Sul versante delle riforme istituzionali invece nel corso del Consiglio dei Ministri del **13 marzo** -conformemente agli orientamenti del Presidente della Repubblica, sono stati deliberati quattro progetti di legge costituzionale: il progetto di legge costituzionale sulla riforma del CSM, il progetto di legge costituzionale relativo alla democrazia sociale, quello relativo alla responsabilità giurisdizionale del Presidente della Repubblica e dei ministri e infine il progetto di legge costituzionale relativo alle incompatibilità applicabili all'esercizio della funzione di governo e alla composizione del Consiglio costituzionale. A completare il quadro relativo al regime delle incompatibilità, il **3 aprile**, in Consiglio dei Ministri, sono state deliberati due progetti di legge, organica e ordinaria, sul divieto di cumulo di funzioni esecutive locali con il mandato di deputato o senatore e sul divieto di cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di rappresentante del Parlamento europeo (vedi sezione "Parlamento").

AFFARE CAHUZAC

Lo scandalo politico finanziario scoppiato alla fine del 2012 che vede coinvolto il Ministro del governo Ayrault, Jérôme Cahuzac, delegato al Bilancio, accusato di possedere fondi non dichiarati su un conto in Svizzera e poi a Singapore, rischia di mettere in crisi il Governo di Jean-Marc Ayrault per i sospetti di possibili collusioni. Il Governo, da parte sua, mantiene ferma la sua linea e il **19 marzo** il giorno in cui la Procura emana un'informazione di garanzia contro Cahuzac per riciclaggio di denaro proveniente da frode fiscale, dopo l'annuncio da parte del Presidente Hollande dell'uscita dal Governo del Ministro Cahuzac, si dà luogo ad un rimpasto ministeriale con la sostituzione di Jérôme Cahuzac con Bertrand Cazeneuve ministro, quest'ultimo, delegato agli affari europei a sua volta sostituito da Thierry Repentin già ministro delegato alla formazione professionale.

Negli stessi giorni e precisamente il **20 marzo**, il Primo Ministro Jean-Marc Ayrault risponde ad una mozione di censura presentata dall'UMP contro la politica economica del Governo: la mozione viene rigettata e Ayrault, comunque scioccato dall'uscita dal governo di Cahuzac, ribatte all'Assemblea Nazionale difendendo la politica del suo Governo. Ayrault insiste innanzitutto sullo sforzo compiuto sin dai primi giorni di mettere in ordine i conti pubblici, e rivendica poi con fierezza i grandi programmi di investimenti necessari per ritrovare il cammino della crescita e della competitività e la

battaglia per la modernizzazione dell'azione pubblica e il rigore per garantire l'uguaglianza dei diritti, la giustizia sociale e la responsabilizzazione dei cittadini.

Intanto Cahuzac, dopo essere stato incriminato il **2 aprile** per riciclaggio da frode fiscale, ammette di possedere un conto all'estero e chiede scusa al Presidente della Repubblica e al Primo Ministro per il danno causato e il **16 aprile**— non senza aver ricevuto espliciti inviti in tal senso dal Primo Ministro che lo invita a non esercitare più responsabilità politiche - annuncia di rinunciare al suo mandato di deputato. Il **18 aprile** formalizza con una lettera al Presidente dell'Assemblea Nazionale Claude Bartolone, le sue dimissioni. L'Assemblea Nazionale risponde con la decisione di istituire una commissione di inchiesta sull'azione del Governo dal periodo dal 2 dicembre 2012 al 2 aprile 2013 (vedi sezione Parlamento).

Sulla scia di questi avvenimenti e dopo le dichiarazioni del Capo dello Stato che aveva annunciato un pacchetto di riforme anti corruzione, il **24 aprile** nel corso del Consiglio dei Ministri vengono presentate una serie di proposte in tal senso. Innanzitutto, il Primo Ministro presenta un progetto di legge organica relativo alla trasparenza della vita pubblica che introduce misure efficaci di prevenzione, di controllo e di sanzione del non rispetto dell'obbligo di integrità per tutti coloro che esercitano funzioni pubbliche. In particolare, si propone la creazione di un'autorità amministrativa indipendente, l'*Haute autorité de la transparence de la vie publique* che prenderà il posto dell'attuale *Commission pour la transparence financière de la vie politique* alla quale i principali responsabili politici e amministrativi dovranno trasmettere una dichiarazione sul patrimonio all'inizio e alla fine del mandato così come una dichiarazione di interessi. Particolarmente ampia sarà la lista dei soggetti coinvolti: membri del Governo, parlamentari nazionali ed europei, principali responsabili degli esecutivi locali, membri delle autorità amministrative indipendenti, collaboratori dei gabinetti ministeriali e del Presidente della Repubblica, titolari di impieghi decisi dal Governo in consiglio dei ministri e infine responsabili delle principali imprese pubbliche.

Il Primo Ministro presenta poi il progetto di legge contro la frode fiscale e la grande delinquenza economica e finanziaria che mira a rafforzare i mezzi di repressione e controllo delle frodi in modo da dare risposte forti in materia di lotta alla corruzione e ristabilire così le condizioni per garantire l'uguaglianza davanti alle imposte.

POLITICA ESTERA

A dominare la scena oltre all' "affaire Cahuzac", nei primi mesi del nuovo anno, è stata la vicenda del Mali e dell'intervento militare nel Paese minacciato dal terrorismo islamico. Dopo la decisione comunicata l'**11 gennaio** dal Presidente della Repubblica di

intervento delle forze militari francesi in Mali, il Primo Ministro si presenta il **16 gennaio** di fronte all'Assemblea Nazionale ai sensi dell'art. 35 Cost. con una dichiarazione sul tipo di intervento militare in Mali sul quale si svolge poi un dibattito. Il Primo Ministro Ayrault ricorda i motivi dell'urgente intervento francese in Mali dovuto al precipitare della situazione nella quale i terroristi islamici minacciano ormai la capitale Bamako e sottolinea come la Francia intervenendo in Mali abbia mostrato la propria determinazione a lottare contro il terrorismo e ha sottolineato come l'unità della Nazione è un bene insostituibile. Ayrault ha anche ricordato l'appoggio internazionale dato all'intervento francese da molti paesi europei e non. Il **25 marzo** il Primo Ministro Ayrault riunisce a Matignon i Presidenti delle due Camere, i Presidenti dei gruppi parlamentari e delle commissioni Affari costituzionali e Difesa di Assemblea Nazionale e Senato per informarli sulle operazioni delle truppe francesi in Mali e sulle prospettive della missione "Serval". Il Primo Ministro, salutando con favore lo spirito di responsabilità di tutti i parlamentari nel sostegno dato all'intervento militare francese, ha confermato che la prosecuzione dell'intervento oltre la data dell'11 maggio 2013 sarebbe stata sottoposta all'autorizzazione del Parlamento ai sensi dell'art. 35 Cost.

CAPO DELLO STATO

POLITICA ESTERA E DI DIFESA

Il Presidente Hollande l'**11 gennaio** facendo seguito all'appello lanciato da presidente del Mali ad interim Dioncounda Traoré, annuncia l'intervento militare in Mali, l'operazione Serval, intervento che sarà limitato al sostegno delle forze armate e di sicurezza del Paese che lottano contro i gruppi terroristici islamici nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite. "J'ai – dichiara Hollande - au nom de la France, répondu à la demande d'aide du président du Mali appuyée par les pays africains de l'Ouest. En conséquence, les forces armées françaises ont apporté cet après-midi leur soutien aux unités maliennes pour lutter contre ces éléments terroristes. Cette opération durera le temps nécessaire. J'informerai régulièrement les français sur son déroulement". « Enfin – ha continuato Hollande - le parlement sera saisi dès lundi. Les terroristes doivent savoir que la France sera toujours là lorsqu'il s'agit non pas de ses intérêts fondamentaux mais des droits d'une population, celle du Mali, qui veut vivre libre et dans la démocratie ». Sul piano interno la scelta di Hollande – che gode in tale ambito di un consenso generalizzato dei partiti - è stata salutata con favore da gran parte della classe politica

francese e sul piano internazionale da Stati Uniti, Regno Unito, Danimarca, Germania, Russia e paesi dell’Africa dell’Ovest sostengono la decisione francese.

In occasione del 50° anniversario del Trattato dell’Eliseo tra de Gaulle ed Adenauer che nel 1963 stabilì un accordo di collaborazione tra Francia e Germania in settori quali la sicurezza, lo sviluppo economico e culturale e che contribuì al rafforzamento della Comunità Europa, il Presidente Hollande, in visita a Berlino, pronuncia un discorso presso il Bundestag. Il Presidente dopo aver ribadito l’importanza e i contenuti dell’amicizia franco-tedesca e dopo aver ringraziato la Germania per il proprio sostegno all’intervento francese in Mali, si sofferma sull’Europa. «Notre rencontre d’aujourd’hui – ha dichiarato Hollande - est l’occasion d’affirmer, au-delà de notre amitié, une ambition. Nous devons d’abord travailler pour faire sortir l’Europe de la crise. De la crise de la zone euro, je pense que nous y sommes déjà, même s’il faut y travailler encore et être vigilant et attentif. Mais nous avons introduit les mécanismes qui permettent la stabilité. Nous avons dégagé un pacte de croissance, nous avons fait en sorte aussi de venir en soutien à des pays qui nous le demandaient et qui avaient fait un effort pour solliciter notre concours. Il nous reste aussi à adopter un budget pour l’Europe ». Hollande ha continuato sottolineando la necessità di trovare i mezzi per preparare l’avvenire dell’Europa auspicando interventi forti nel settore bancario e un approfondimento dell’Unione perché da monetaria ed economica diventi un’unione politica : « Nous avons aussi à donner à l’Europe les moyens de ne plus connaître les crises qu’elle a traversées et notamment sur le plan de ses banques ; d’où le projet d’Union bancaire que nous avons adopté et qui va se traduire dans les prochains mois par des décisions concrètes et des institutions qui vont assurer cette supervision des banques. Là encore, nous devons aller plus loin, faire qu’il y ait des disciplines – des disciplines budgétaires mais des disciplines aussi sur les comportements bancaires. Nous devons une fois encore, France et Allemagne - à travers l’approfondissement de l’Union économique et monétaire et le projet sur lequel nous sommes d’accord -, faire en sorte que cette Union économique et monétaire débouche aussi sur l’Union politique ».

In merito alla politica di difesa, merita ricordare che il **29 aprile 2013** è stato rimesso al Capo dello Stato il *Libro Bianco* sugli orientamenti strategici della difesa e della sicurezza per i prossimi cinque anni e che fissa le linee guida per la futura legge di programmazione militare per gli anni 2014-2019. Tra le altre cose, il Rapporto raccomanda in particolare lo sviluppo del *renseignement* la *cyberdéfense*, il rafforzamento delle forze speciali e l’acquisizione di aerei di sorveglianza senza pilota.

AFFAIRE CAHUZAC

All'indomani delle ammissioni del Ministro delegato al Bilancio Cahuzac, François Hollande pronuncia un discorso televisivo registrato all'Eliseo il **3 aprile**. Nel suo intervento il Presidente Hollande condanna fermamente il Ministro Cahuzac parlando di errore imperdonabile e di oltraggio fatto al Presidente della Repubblica, al Governo, al Parlamento e a tutti i francesi. Hollande ribadisce con forza che il Ministro non ha goduto di alcuna protezione se non quella della presunzione di innocenza e che egli ha lasciato il Governo all'apertura di un'informazione di garanzia. E' questa l'occasione per il Presidente di lanciare tre misure imminenti per rispondere con fermezza agli episodi di corruzione: innanzitutto rafforzamento dell'indipendenza della giustizia con la riforma del Csm; in secondo luogo la pubblicazione del patrimonio di ministri e parlamentari, ed infine l'interdizione dalla vita pubblica per gli eletti condannati per frode fiscale e corruzione.

Sulla scia emozionale provocata dunque dall' "affaire Cahuzac", il Capo dello Stato e il Governo mettono a punto un pacchetto di iniziative volte a rassicurare l'opinione pubblica sulla fattiva reazione dell'esecutivo ai gravi fatti di corruzione. Dopo la riunione del Consiglio dei Ministri del **10 aprile**, è infatti lo stesso Hollande a prendere la parola in diretta televisiva e ad annunciare una serie di misure con le quali combattere la corruzione e garantire la trasparenza e la moralizzazione della vita politica che Presidente e il Governo intendono con mano ferma ottenere. Innanzitutto la creazione di *un'Haute autorité de la transparence de la vie publique*, composta di membri provenienti dalla Corte di Cassazione, dal Consiglio di Stato, dalla Corte di Conti e presieduta da una personalità nominata dal Governo, alla quale membri del Governo, parlamentari, membri del Consiglio costituzionale, principali responsabili degli esecutivi locali, membri delle autorità amministrative indipendenti, collaboratori dei gabinetti ministeriali e del Presidente della Repubblica, responsabili delle principali imprese pubbliche, titolari di incarichi su decisione del governo nominati in Consiglio dei Ministri dovranno inviare una dichiarazione sul patrimonio, una dichiarazione di interessi, e una dichiarazione d'onore sulla veridicità e completezza delle informazioni trasmesse che sarà resa pubblica. Tra le misure annunciate anche quelle sul conflitto di interessi volte ad interdire il cumulo del mandato di parlamentare con l'esercizio di alcune attività professionali, a vietare il cumulo della funzione di collaboratore parlamentare con ogni attività remunerata di lobbying e di consulenza; e inoltre tutta una serie di riforme orientate alla lotta ai reati economici e finanziari e alla frode fiscale attraverso in primo luogo il rafforzamento dei mezzi giudiziari, di polizia e di amministrazione fiscale.

CORTI

Anche in questi primi quattro mesi dell'anno particolarmente intensa è stata l'attività del Consiglio costituzionale che si è pronunciato su ben 259 questioni relative sia al controllo di costituzionalità (preventivo e Qpc) sia al contenzioso elettorale per l'Assemblea Nazionale.

PRINCIPIO DI LAICITÀ'

Si segnala in particolare una sentenza del **21 febbraio 2013**, la [décision n° 2012-297 QPC](#), che ha riportato l'attenzione sul principio di laicità. Il Consiglio costituzionale si è pronunciato, infatti, su un ricorso presentato il 19 dicembre 2012 dal Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 61-1 Cost. sulla base di una *question prioritaire de constitutionnalité* che era stata posta dell'Associazione per la promozione e l'espansione della laicità. L'Associazione aveva contestato la costituzionalità, in quanto contrario al principio costituzionale di laicità, dell'articolo VII degli articoli organici della legge 18 Geminale anno X dell'8 aprile 1802 relativa alle Chiese protestanti. Tale articolo riconosce il trattamento economico dei pastori delle chiese protestanti nei Dipartimenti del Basso-Reno, Alto-Reno e Mosella, secondo una norma mantenuta in vita anche dopo la legge del 1905 sulla separazione tra Stato e Chiesa e riconfermata dalla legge del 1° giugno del 1924 e dall'ordinanza del 15 settembre 1944. Il Consiglio costituzionale respinge il ricorso dichiarando conforme a Costituzione le disposizioni contestate. Il Consiglio costituzionale riafferma innanzitutto con chiarezza il principio costituzionale di laicità che deriva dall'art. 10 della Dichiarazione dell'uomo e del cittadino del 1789 secondo il quale « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi », dall'art. 1 della Costituzione in base al quale « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances » e figura nel novero dei diritti e libertà che la Costituzione riconosce. Il Conseil, poi, pur ricordando il principio di neutralità dello Stato francese - che implica il non riconoscimento di alcun culto, il rispetto di tutte le credenze, l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge senza distinzione di religione, la garanzia da parte della Repubblica del libero esercizio di ogni culto ma anche il non sovvenzionamento di alcuno - tuttavia sottolinea, con un richiamo ai lavori preparatori delle Costituzioni del 1946 e del 1958, che i costituenti della IV e V Repubblica riconoscendo il principio di laicità non intendevano con questo rimettere in

discussione le disposizioni legislative e regolamentari particolari che sono applicabili in molte parti del territorio francese e quindi anche quelle relative all'organizzazione dei culti e alla remunerazione dei ministri di culto. Alla luce di questa ricostruzione il Conseil constitutionnel ha potuto così dichiarare la conformità a Costituzione delle disposizioni contestate.

DIRITTO DI EMENDAMENTO

Si segnala qui anche un'altra sentenza del Consiglio costituzionale la *décision* n. 2013-665 DC del **28 febbraio** relativa alla legge sul contratto di generazione. Si tratta di una sentenza interessante con cui il Consiglio costituzionale torna a pronunciarsi sul diritto di emendamento e soprattutto torna a farlo dopo la riforma del 2008 che, come è noto, ha modificato la Costituzione anche per ciò che concerne il diritto di emendamento introducendo la possibilità in prima lettura di introdurre emendamenti che abbiano un legame anche indiretto con il testo iniziale. I ricorrenti avevano contestato che molte disposizioni della legge, ed in particolare gli artt. 6 e 9, erano state introdotte con emendamenti secondo una procedura contraria alla Costituzione. Il richiamo è stato infatti ai cosiddetti “*cavaliers législatifs*”, ovvero disposizioni estranee al contenuto dell'intervento normativo sui quali il Consiglio costituzionale si è pronunciato sempre con una giurisprudenza molto restrittiva. Nello specifico, per quanto riguarda l'art. 6 della legge relativo l'accesso al corpo degli ispettori del lavoro, che era stato introdotto da un emendamento in prima lettura all'Assemblea Nazionale, il Consiglio costituzionale, dopo aver ricordato che la Costituzione prescrive all'art. 45 che « *sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », ha dichiarato conforme alla Costituzione tale articolo in quanto esso contribuisce all'attuazione delle disposizioni sul contratto di generazione e presenta un legame indiretto con il testo inizialmente presentato.

Al contrario il Consiglio costituzionale ha dichiarato non conforme a Costituzione l'art. 9 della legge, sul regime di incentivi nell'oltremare, introdotto con un emendamento in prima lettura al Senato che non presentava alcun legame con il testo iniziale.

AUTONOMIE

ELEZIONE DEI CONSIGLIERI MUNICIPALI, INTERCOMUNALI, DIPARTIMENTALI E MODIFICA DEL CALENDARIO ELETTORALE PER LE ELEZIONI REGIONALI E DIPARTIMENTALI

Hanno finalmente visto la luce – con l’approvazione in via definitiva da parte dell’Assemblea Nazionale il **17 aprile**, dopo un lungo e travagliato iter parlamentare - le due importanti leggi (una ordinaria e una organica) riguardanti le collettività territoriali relative all’elezione dei consiglieri municipali, intercomunali e dipartimentali e alla modifica del calendario elettorale per le elezioni dei consiglieri municipali e regionali.

I due progetti di legge erano stati presentati alla fine del 2012, il 28 novembre al Senato. Per entrambi i progetti l’iter ha visto l’emergere di una forte contrapposizione tra il Senato e l’Assemblea Nazionale che ha portato la seconda camera a rigettare spesso le modifiche apportate dalla camera bassa. In particolare per ciò che concerne il progetto di legge ordinaria, questo era stato rigettato già in prima lettura dal Senato il **18 gennaio**; trasmesso all’Assemblea Nazionale era stato adottato con modifiche in prima lettura il **26 febbraio**; tornato al Senato in seconda lettura, il progetto era stato approvato con modifiche il **14 marzo** e anche l’Assemblea Nazionale lo aveva adottato modificandolo in seconda lettura il **2 aprile**. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica, il progetto di legge era stato oggetto di una nuova lettura, in primo luogo, all’Assemblea Nazionale dove era stato approvato il **10 aprile**, e, poi, al Senato dove era stato rigettato il **15 aprile**. Il testo è stato adottato in via definitiva dall’Assemblea Nazionale il **17 aprile**. Oltre al controllo obbligatorio sulla legge organica, anche sulla legge ordinaria è stato adito il Consiglio costituzionale, il 18 aprile da sessanta senatori e il **19 aprile** da sessanta deputati.

Riguardo il progetto di legge organica, questo era stato invece approvato in prima lettura dal Senato il **18 gennaio** e, trasmesso all’Assemblea Nazionale, era stato adottato sempre in prima lettura con modifiche il **26 febbraio**; in seconda lettura il Senato lo aveva approvato modificandolo il **14 marzo**, anche all’Assemblea Nazionale il testo in seconda lettura era stato approvato con modifiche il **2 aprile**. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica il testo è stato infine approvato da Senato e da Assemblea Nazionale rispettivamente il **15 e il 17 aprile**.

In primo luogo, le leggi ordinaria ha abrogato la figura del consigliere territoriale che era stata creata dalla legge del 16 dicembre del 2010 di riforma delle collettività territoriali secondo quanto annunciato dallo stesso Primo Ministro Ayrault nella

dichiarazione di politica generale nel 2012 in conformità delle linee tracciate dal Presidente Hollande; in secondo luogo la denominazione di consigliere generale è stata sostituita da quella di consigliere dipartimentale la cui elezione avverrà nell'ambito del cantone a scrutinio "binominale" maggioritario a due turni mirante a far eleggere contestualmente nello stesso collegio una coppia di candidati di sesso opposto, in modo da garantire la parità assoluta tra uomini e donne. Il numero dei rappresentanti da eleggere non è stato toccato ma la legge ha previsto la ridefinizione della carta cantonale di ogni dipartimento con la riduzione della metà del numero dei cantoni.

Le leggi sono andate inoltre ad incidere sulle modalità di scrutinio per le elezioni municipali ed intercomunali. Al fine di conferire legittimità democratica all'intercomunalità, è stato previsto che i primi consiglieri municipali eletti nelle liste saranno al tempo stesso consiglieri dell'intercomunalità. Per estendere al maggior numero di comuni le disposizioni della legge è stato poi stabilito che lo scrutinio di lista per l'elezione dei consiglieri municipali, prima consentito solo per i comuni al di sopra dei 3500 abitanti, sia oggi previsto anche i comuni a partire da 1000 abitanti.

La legge ordinaria ha inoltre modificato il calendario elettorale prevendendo ora le elezioni per i consiglieri dipartimentali e per i consiglieri regionali per il marzo 2015 anziché per il marzo 2014 per non creare sovrapposizioni con le elezioni municipali, europee e senatoriali.

SOLIDARIETA' TERRITORIALE, DEMOCRAZIA LOCALE E PROMOZIONE DELL'UGUAGLIANZA DEI TERRITORI

Il **10 aprile** vengono presentati in Consiglio dei Ministri dal Ministro per la riforma dello Stato, del decentramento e della funzione pubblica, Marylise Lebranchu, tre progetti di legge relativi alle collettività territoriali. Il primo progetto è quello relativo alla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e all'affermazione della metropoli che mira a ridefinire una clausola generale di competenza per regioni, dipartimenti e comuni. Il secondo è quello relativo alla mobilitazione delle regioni per la crescita e l'impiego e la promozione dell'uguaglianza dei territori che mira a ridefinire le responsabilità delle regioni e dei dipartimenti in questi ambiti. Il terzo progetto, infine, è quello relativo allo sviluppo delle solidarietà territoriali e alla democrazia locale. Tra le altre cose, il progetto di legge prevede l'istituzione dell'Alto Consiglio dei Territori, un organismo destinato a diventare il luogo di incontro tra i rappresentanti delle collettività territoriali e lo Stato centrale.

REFERENDUM

Si tiene il referendum locale per la fusione del consiglio regionale dell'Alsazia con i consigli generali dell'Alto Reno e del Basso Reno il **7 aprile**. Il risultato del referendum dà esito negativo all'ipotesi di creazione di una collettività unica. Il 55,74% dei votanti nell'Alto Reno ha rigettato il progetto mentre il 67,53% dei votanti del Basso Reno l'hanno approvato pur se in un contesto di forte astensionismo.