



## **LE MUNICIPALITÀ 2014 ALLE PORTE E IL DIVARIO SEMPRE PIÙ CRESCENTE TRA GLI OBIETTIVI DELLE RIFORME (ISTITUZIONALI) E IL RILANCIO IN ECONOMIA**

di Paola Piciacchia\*

**A**ncora un quadrimestre incerto per la Francia di Hollande divisa tra un attivismo riformista sul piano istituzionale e una ripresa economica che tarda a venire con una politica economica che non soddisfa gli osservatori stranieri, che soddisfa solo in parte l'Europa ma che, soprattutto, non soddisfa le esigenze dei francesi il cui livello di disoccupazione ha raggiunto nel corso degli ultimi mesi del 2013 quasi circa l'11%.

Una contraddizione, tutta tipicamente francese, quella di avanzare tra luci e ombre così come era stato nei mesi precedenti.

Le ombre: l'ulteriore declassamento dell'agenzia americana di rating Standard & Poor's che porta la Francia dalla AA+ alla AA; la non piena accoglienza da parte dell'Europa della politica economica francese, un'Europa che a novembre ha, sì, approvato il progetto di bilancio francese per il 2014 ma non senza sottolineare la previsione di disavanzo nominale (4,1%) superiore a quello richiesto per il 2013; un PIL che è tornato a decrescere nel terzo trimestre – sia pur con qualche previsione di crescita nel quarto – a fronte di un incremento della disoccupazione. Non ultimo un presidente che continua a non avere presa sull'elettorato disorientato, un presidente che continua a crollare nel gradimento dei francesi oltre che per le ridotte qualità comunicative

---

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

soprattutto per l'incapacità – come emerge dai sondaggi - di arrestare o comunque porre un argine alla disoccupazione, e che ammette che le misure adottate in due anni di mandato sono state importanti ma insufficienti.

Un presidente cui non ha giovato neanche il rilancio in politica estera e la ferma volontà di giocare un ruolo a livello internazionale come sottolineano la posizione assunta sulla questione siriana diretta a sostenere un intervento militare in Siria a fianco degli Stati Uniti e le operazioni Serval in Mali e Sangaris nella Repubblica Centrafricana.

Uno scenario questo che sottolinea il divario sempre più crescente tra una volontà riformista che comunque contraddistingue il Paese d'oltralpe e che non è venuta meno neanche negli ultimi mesi e le difficoltà di una ripresa economica ancora lontana.

Una situazione che, proprio a causa della forte percezione di questo divario, rischia di oscurare la politica del Governo e le numerose riforme, talune importanti, approvate dal Parlamento a ritmo serrato (dopo la convocazione anche per settembre di una ulteriore sessione straordinaria dopo quella estiva) anche negli ultimi mesi nell'ottica dell'evoluzione democratica dell'ordinamento.

Le leggi sulla trasparenza della vita politica, le leggi sulla lotta alla frode fiscale e alla corruzione finanziaria, le leggi sull'audiovisivo, la legge organica di applicazione della riforma dell'art. 11 Cost. sul referendum, la creazione di un Procuratore finanziario della Repubblica sono destinate ad avere importanti ricadute ordinamentali e importanti riflessi sul rendimento democratico del sistema francese.

Eppure sembrano rimaste sullo sfondo insieme ad alcune significative innovazioni anche per l'ambito locale come la creazione del Consiglio Nazionale per il controllo e la regolamentazione delle norme applicabili alle collettività territoriali o come la legge organica di attualizzazione dello statuto della Nuova Caledonia che per la prima volta ha riconosciuto la possibilità ad una collettività d'oltremare di creare proprie Autorità amministrative indipendenti: una novità che aiuta a riflettere anche sull'evoluzione del decentramento francese.

Quello che invece è rimasta meno sullo sfondo è la scarsa coesione della compagine governativa attraversata da numerose tensioni interne come quelle che già nell'estate avevano visto la contrapposizione sulla riforma penale tra il Ministro dell'Interno Valls e il Ministro della Giustizia Taubira e come quelle che hanno visto a settembre la contrapposizione sulla questione dei Rom tra il Ministro Valls e il Ministro au Logement Cécile Duflot. Contrapposizione quest'ultima per la quale, come nella precedente, si è fatto appello al Presidente Hollande il quale, limitandosi in primo momento ad un rigoroso silenzio, ha richiamato il Primo Ministro Ayrault a coordinare meglio la comunicazione del proprio governo e a mantenere la coesione di un'equipe giudicata indisciplinata dall'opposizione e dai media. Un indice di debolezza per lo stesso di Ayrault giudicato nei fatti incapace di garantire pienamente il coordinamento del lavoro governativo ma soprattutto indice di una certa opacità del tandem Hollande-Ayrault.

E tutto questo in un clima politico in cui i partiti sono pronti a darsi battaglia per le prossima scadenza elettorale delle municipali di marzo 2014, un test importante e atteso per la politica francese, un termometro in grado di misurare il clima di insoddisfazione o di adesione alla politica presidenziale di fronte ad un momento di crisi così delicato.

La crisi è certo peserà sulle scelte dell'elettorato dal momento che gli effetti negativi sono maggiormente avvertiti proprio in ambito locale dove la forte destrutturazione del tessuto industriale e delle piccole e medie imprese non fa certo presagire per la primavera del 2014 una riduzione del livello di disoccupazione.

Anche a livello di elettorato non è facile fare previsioni certe sulla base degli orientamenti espressi per le presidenziali 2012: il malcontento, di destra e di sinistra, potrebbe favorire una dislocazione delle forze politiche e una rimonta del Front National con esiti destinati ad avere riflessi diretti tra giugno e settembre sulle elezioni europee e sull'elezione del Senato.

## PARTITI

### LE CANDIDATURE ALLE MUNICIPALITÀ 2014

In vista delle comunali del marzo 2014 i partiti si mobilitano ufficializzando candidature e strategie elettorali. Particolarmente accesa si profila la battaglia elettorale per la conquista della poltrona di sindaco di Parigi momento importante della competizione elettorale. Il Partito Socialista e l'UMP, i due maggiori partiti, avevano scelto i propri candidati già nei mesi precedenti (con l'investitura da parte degli aderenti del PS di Anne Hidalgo il 22 maggio e con la vittoria alle primarie del 31 maggio e del 3 giugno dell'UMP della candidata Nathalie Kosciusko-Morizet). Nel Front National la candidatura ufficiale di Wallerand de Saint-Just, vicepresidente del FN dal 2009, avvocato e segretario dipartimentale dello stesso partito dall'ottobre 2012, già annunciata da tempo, diventa ufficiale nel marzo del 2013. Il candidato del FN a fine settembre prepara la sua équipe composta da: Bernadette de La Bourdonnaye, capolista nel 7° arrondissement che viene nominata direttrice della campagna elettorale, e i due portavoce Gaëtan Dussausaye, responsabile del FN Jeunesse a Parigi e capolista nell'11° arrondissement e Charlotte Soula, direttore del gabinetto di Marine Le Pen.

Per Europe Ecologie Les Vert il candidato espresso dalle primarie interne di partito dell'8 giugno è Christophe Najdovski.

## PARLAMENTO

La ripresa dell'attività parlamentare dopo la pausa estiva è stata caratterizzata da un intenso ritmo impresso ai lavori con la convocazione di una ulteriore sessione straordinaria a partire dal **10 settembre** per l'approvazione di importanti progetti di legge.

Tra le leggi quelle approvate durante la sessione straordinaria si segnala in particolare la legge n. [2013-921](#) del **17 ottobre** (J.O. del 18 ottobre) relativa alla creazione del Consiglio nazionale incaricato del controllo e della regolamentazione delle norme applicabili alle collettività locali e ai loro enti pubblici. La proposta di legge era stata presentata al Senato – facendo seguito all'esigenza emersa durante gli Stati generali della Democrazia territoriale nell'ottobre 2012 di valutare l'impatto delle norme sulle politiche pubbliche locali - il **12 novembre 2012** da Jacqueline Gourault e da Jean-Pierre Sueur, presidenti rispettivamente della delegazione senatoriale alle collettività territoriali e della commissione delle leggi. La proposta di legge era stata approvata al Senato il **28 gennaio**

**2013**, quasi all'unanimità; trasmessa all'Assemblea Nazionale era stata approvata con modifiche il 19 settembre. In seconda lettura il Senato l'aveva infine adottata senza modifiche il **2 ottobre 2013**. Con l'approvazione di questa legge, il Consiglio nazionale per il controllo e la regolamentazione delle norme applicabili alle collettività territoriali prende il posto della *Commission consultative d'évaluation des normes* (CCEN) e i suoi poteri rispetto alla precedente istanza consultiva vengono rafforzati. Il CNCRN sarà composto da 36 membri parlamentari e rappresentanti delle collettività territoriali e degli enti pubblici. La funzione rimarrà la stessa della precedente CCEN – ovvero attribuire a parlamentari ed eletti locali il potere di valutare l'impatto tecnico e finanziario dei testi legislativi e regolamentari applicabili alle collettività locali – ma vengono ampliate le competenze: il Consiglio Nazionale sarà infatti obbligatoriamente consultato dal Governo in tutti i casi in cui debba essere valutato l'impatto di progetti legislativi o di testi regolamentari che creeranno o modificheranno norme applicabili alle collettività locali. Il Consiglio Nazionale potrà così proporre modalità di semplificazione delle disposizioni ma anche all'occorrenza l'abrogazione delle norme diventate obsolete. Ad avvalersi della funzione consultiva del Consiglio nazionale potranno essere anche le camere che attraverso i propri presidenti avranno la facoltà di sottoporre le proposte di legge che abbiano un impatto tecnico e finanziario sulle collettività territoriali e sui loro enti pubblici.

Un aspetto interessante della normativa è costituito inoltre - pare utile sottolinearlo - dalla possibilità che il Consiglio Nazionale possa essere consultato facoltativamente dal Governo per valutare l'impatto di un progetto di atto dell'Unione europea che abbia una ricaduta sulle collettività territoriali e sui loro enti pubblici. Il Consiglio nazionale sarà anche competente a pronunciarsi – oltre che d'ufficio - anche su richiesta del Governo, delle commissioni parlamentari permanenti, e secondo precise condizioni fissate per decreto in Consiglio di Stato, delle collettività territoriali, degli enti pubblici di cooperazione intercomunale a fiscalità propria, sulla valutazione di norme regolamentari già vigenti applicabili alle collettività territoriali.

Il Consiglio nazionale ha sei settimane (riducibili a due su richiesta del Governo) per emanare il parere. In caso di silenzio il parere si considera favorevole. Nel caso in cui il parere obbligatorio del Consiglio nazionale sia invece sfavorevole, il Governo sarà tenuto a modificare il progetto o ad integrare le informazioni affinché il Consiglio Nazionale possa emanare un secondo parere. In ogni caso il Consiglio Nazionale potrà proporre misure di adattamento delle norme regolamentari in vigore nel caso in cui la loro applicazione comporti per le collettività territoriali e i propri enti conseguenze materiali, tecniche o finanziarie “manifestamente sproporzionate rispetto agli obiettivi che esse perseguono”.

## TRASPARENZA DELLA VITA PUBBLICA, LOTTA ALLA FRODE FISCALE E FINANZIARIA

Nell'ultimo scorcio del 2013 il Parlamento francese si vede impegnato nell'approvazione di diverse leggi fortemente volute dal Presidente e dal Governo in materia di trasparenza della vita e di lotta alla frode fiscale e finanziaria annunciate e presentate, sulla scia dello "scandalo Cahuzac", nella primavera precedente.

In primo luogo vengono promulgate l'**11 ottobre** ([J.O. del 12 ottobre 2013](#)) due leggi – la legge organica n. [2013-906](#) e la [legge ordinaria n. 2013-907](#) - relative alla trasparenza della vita pubblica. Sulla spinta degli avvenimenti legati al caso "Cahuzac" i due progetti di legge erano stati presentati entrambi il **24 aprile 2013** all'Assemblea Nazionale e, dopo l'adozione da parte del Governo della procedura accelerata, ivi approvati in prima lettura il **25 giugno**. Trasmessi al Senato, i progetti erano stati poi approvati dalla seconda Camera in prima lettura il **15 luglio**. Nonostante la convocazione della Commissione mista paritetica il persistente disaccordo aveva portato a due nuove deliberazioni da parte dell'Assemblea Nazionale e del Senato rispettivamente il **23 e il 25 luglio**. Sui due progetti si era poi pronunciata in via definitiva l'Assemblea Nazionale il **17 settembre**. Una volta approvate, sulle due leggi si è infine espresso il 9 ottobre - dopo essere stato adito il 18 settembre da più di 60 senatori - il Consiglio costituzionale con una sentenza di non conformità parziale.

Le leggi creano l'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica che prende il posto della Commissione per la trasparenza della vita finanziaria e della vita politica. La nuova autorità sarà composta di sei esperti indipendenti, membri eletti dalla Corte di Cassazione, dalla Corte dei Conti e dal Consiglio di Stato e presieduta da un membro nominato in Consiglio dei Ministri previo parere parlamentare. Il compito della nuova Commissione sarà quello di controllare la veridicità delle dichiarazioni sul patrimonio e di interesse trasmesse a inizio e a fine mandato dei membri del Governo, dei parlamentari nazionali ed europei, dei principali responsabili degli esecutivi locali, dei membri delle autorità amministrative indipendenti, dei collaboratori dei gabinetti ministeriali e del Presidente della Repubblica, dei titolari di cariche decise dal Governo con nomina in Consiglio dei Ministri, e dei responsabili delle principali imprese pubbliche. Le pene previste in caso di non rispetto dell'obbligo di trasmissione delle informazioni richieste variano da tre anni e 45000 euro di multa a cinque anni e 75000 euro di multa a seconda dei soggetti coinvolti (per le violazioni da parte dei membri del Governo la pena prevista è quella massima).

All'Alta autorità sono stati attribuiti importanti poteri di controllo sul rispetto di questi obblighi e il potere di chiedere informazioni supplementari. Per svolgere i propri compiti

essa potrà inoltre beneficiare del supporto dei servizi fiscali e di un potere di ingiunzione. L'intervento dell'Alta autorità potrà altresì essere sollecitato – oltre che d'ufficio in caso di verifica delle inadempienze – anche dal Primo Ministro, dai Presidenti di Assemblea e dalle associazioni per la lotta contro la corruzione. La legge ha anche previsto la facoltà di rendere pubbliche le dichiarazioni di interesse dei membri del governo, dei deputati, dei senatori e di tutti gli eletti locali. Proprio su questo ultimo profilo si è pronunciato il Consiglio costituzionale formulando una riserva di interpretazione tendente a vietare la pubblicità delle dichiarazioni di interessi di persone non elette in quanto tale pubblicità è senza legame diretto con gli obiettivi perseguiti dalla legge costituendo un pregiudizio non proporzionale al diritto al rispetto della vita privata delle predette persone (vedi *infra*).

Tra gli aspetti su cui sono intervenute le due leggi si segnala infine anche l'introduzione di una definizione di conflitto di interesse al fine di prevenire qualsiasi interferenza tra gli interessi pubblici e privati tali da compromettere l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni pubbliche.

Il **6 dicembre** vengono promulgate (J.O. del 7 dicembre) altre due leggi importanti che rientrano nel pacchetto di riforme del Governo di lotta alla frode fiscale e alla corruzione. Si tratta della legge organica n. [2013-1115](#) relativa all'istituzione del Procuratore della Repubblica finanziario e della legge ordinaria n. [2013-1117](#) relativa alla lotta contro la frode fiscale e la grande delinquenza finanziaria.

La prima delle due leggi, la legge organica n. [2013-1115](#), istituisce una nuova istanza giurisdizionale il Procuratore finanziario a competenza nazionale specificatamente incaricato della lotta e repressione dei reati di corruzione e frode fiscale di particolare complessità e definisce le disposizioni statutarie necessarie alla sua creazione. Il Procuratore finanziario, collegato al tribunal di grande istanza e posto al di fuori della gerarchia, sarà nominato per sette anni dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministro della Giustizia e previo parere conforme del CSM.

Il progetto di legge era stato presentato dal Governo all'Assemblea Nazionale il 7 maggio ed ivi approvato, con adozione da parte del Governo della procedura accelerata, il 25 giugno. Trasmesso al Senato era stato rigettato in prima lettura il 18 luglio. In seguito al fallito tentativo di trovare un accordo nella Commissione Mista paritetica, il testo era di nuovo approdato per una nuova lettura all'Assemblea Nazionale dove era stato adottato il 17 settembre e al Senato dove era stato rigettato l'8 ottobre per essere poi in via definitiva approvato dall'Assemblea Nazionale il 5 novembre.

La seconda delle due leggi, la legge n. [2013-1117](#), relativa alla lotta contro la frode fiscale e la grande delinquenza economica e finanziaria mira a rafforzare l'efficacia della lotta contro la corruzione e la frode fiscale anche con l'obiettivo di risanare i conti

pubblici. Fortemente voluta dal Presidente Hollande, il progetto era stato presentato dal Governo il **24 aprile** all'Assemblea Nazionale ed ivi approvato dopo la richiesta di procedura accelerata da parte del Governo, il 25 giugno. Trasmesso al Senato il progetto era stato approvato con modifiche dalla seconda camera il 18 luglio. Dopo il tentativo, fallito, di trovare un accordo con la convocazione della Commissione Mista paritetica e dopo una nuova lettura all'Assemblea Nazionale e al Senato, il testo era stato approvato in via definitiva dall'Assemblea Nazionale il 5 novembre. Adito da più di 60 senatori, sulla legge si è pronunciato il Consiglio costituzionale con sentenza n. 579 Dc del 4 dicembre. Le legge rafforza le disposizioni in materia di lotta alla frode fiscale prevedendo un aggravamento di pena in caso di frode e rafforzando al tempo stesso i poteri dell'amministrazione fiscale e delle dogane.

Tra le innovazioni previste merita ricordare la fissazione a sette anni di prigione e due milioni di euro di multa la pena per le frodi commesse da organizzazioni a delinquere o per quelle relative a conti e titoli detenuti all'estero, entrambe le fattispecie considerate come circostanze aggravanti. In questi casi gli inquirenti potranno anche ricorrere a speciali tecniche investigative quali la sorveglianza, l'infiltrazione e il fermo di polizia di quattro giorni. Le nuove disposizioni prevedono, tra le altre cose, anche la possibilità per le associazioni per la lotta contro la corruzione e la concussione di costituirsi parte civile presso le autorità competenti.

---

## RIFORME ISTITUZIONALI

La fine del 2013 ha visto anche venire alla luce due leggi importanti la legge **organica n°2013-1114** e la legge ordinaria n. **2013-1116** del **6 dicembre** (J.O. del 7 dicembre) relative al referendum dell'art.11 Cost. con le quali si è finalmente concluso il lungo cammino di attuazione della riforma costituzionale del luglio 2008. Come è noto, la riforma del 2008 aveva introdotto importanti novità anche per ciò che concerne il referendum approvativo dell'art. 11 Cost. prevedendo la possibilità di organizzare un referendum di iniziativa popolare su richiesta di un quinto dei membri del Parlamento sostenuto da un decimo degli elettori iscritti alle liste elettorali. L'articolo 11 Cost. è stato l'ultimo degli articoli della Costituzione modificati nel 2008 ad aver avuto attuazione dopo un periodo di gestazione molto lungo iniziato nella XIII legislatura. Il progetto di legge organica e di legge ordinaria erano infatti stati presentati il **22 dicembre 2010** in Consiglio dei Ministri da Brice Hortefeux, Ministre dell'Interno, dell'outremare, delle collettività territoriali e dell'immigrazione ed approvati in prima lettura dall'Assemblea Nazionale il **10 gennaio 2012** durante la XIII legislatura e poi ripreso e adottato con modifiche dal Senato nell'attuale legislatura il **28 febbraio 2013**. In seconda lettura i due

progetti erano stati adottati con modifiche dall'Assemblea Nazionale e dal Senato rispettivamente il **25 aprile** e il **12 giugno**. Infine dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica i testi erano stati approvati da entrambe le camere il **19 e il 21 novembre**.

Le due leggi hanno precisato le fasi dell'iniziativa referendaria e le garanzie ad esse connesse. Innanzitutto l'iniziativa referendaria prenderà la forma di una proposta di legge sostenuta da almeno un quinto dei membri del Parlamento che sarà - previo controllo obbligatorio e parere di conformità da parte del Consiglio costituzionale - sottoposta alla sottoscrizione elettronica da parte di almeno un decimo dei cittadini iscritti alle liste elettorali. La verifica della regolarità delle sottoscrizioni degli elettori spetterà ad una commissione indipendente che trasmetterà le sue osservazioni al Consiglio costituzionale per permettergli di pronunciarsi sulla ricevibilità dell'iniziativa. Una volta dichiarata ricevibile la proposta di legge costituirà oggetto di almeno una lettura da parte delle due camere entro il termine di sei mesi dalla decisione del Conseil. In mancanza di ciò il Presidente della Repubblica sottoporrà a referendum la proposta nel termine di quattro mesi. Le due leggi entreranno in vigore il 1° gennaio 2015.

---

## POLITICA ESTERA E DI DIFESA

I temi della difesa e della politica estera sono stati al centro del dibattito parlamentare a più riprese negli ultimi quattro mesi del 2013.

In primo luogo, in settembre è la questione siriana ad approdare in Parlamento. Il **4 settembre** l'attività parlamentare, alla ripresa della pausa estiva, è iniziata con un intervento del Governo davanti all'Assemblea Nazionale sulla crisi siriana dopo che il Presidente Hollande a fine agosto aveva convocato le camere in sessione straordinaria. Il 4 settembre dunque il Primo Ministro Jean-Marc Ayrault si è presentato di fronte ai parlamentari per illustrare le ragioni dell'intervento in Siria. L'intervento del Primo Ministro non ha mancato di sollevare critiche da parte dell'opposizione che ha obiettato sulla scelta dell'esecutivo di non far seguire il discorso né da un dibattito tantomeno da un voto.

Sulla politica di difesa le camere hanno approvato una legge importante il cui progetto era stato presentato durante la sessione straordinaria. Si tratta della legge [n°2013-1168 del 18 dicembre](#) (J.O. del 19 dicembre) relativa alla programmazione militare per gli anni 2014-2019 e contenente misure in tema di sicurezza e difesa nazionale. Il progetto di legge era stato presentato dal Governo al Senato il **2 agosto** ed ivi approvato in prima lettura il **21 ottobre**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale il progetto era stato approvato con modifiche il **3 dicembre**. In seconda lettura infine il Senato aveva confermato tali

modifiche approvando definitivamente il testo il 10 dicembre. La legge - che dà attuazione agli orientamenti sulla politica di difesa e di sicurezza come emersi dal Libro bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale che era stato pubblicato il 29 aprile - è stata approvata non senza polemiche soprattutto in relazione a quelle norme (art. 13) che rafforzano - in operazioni che precedentemente necessitavano dell'intervento del giudice - l'accesso dei servizi segreti interni di polizia e di gendarmeria ai dati telefoni e informatici nell'ambito della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata. Proprio in Senato si è assistito alla battaglia dei parlamentari ecologisti che avevano depositato un emendamento volto alla soppressione dell'art. 13 incriminato emendamento poi rigettato. L'art. 13 della legge infatti solleva una serie di interrogativi sulla protezione dei diritti e delle libertà proprio in un contesto in cui gli scandali d'oltreoceano sullo spionaggio delle telecomunicazioni da parte dei servizi segreti americani non si è ancora sopito.

Tra le altre cose, la legge interviene inoltre anche sugli aspetti economici prevedendo stanziamenti di 190 miliardi di euro nel periodo 2014-2019 con un budget di 34,4 miliardi che viene mantenuto fino al 2016 e con stanziamenti all'1,5% del prodotto interno lordo, successivamente in leggero aumento. La legge prevede anche la soppressione di 34.000 posti in sei anni, 7881 solo nel 2014. Le critiche per la riduzione delle dotazioni militari hanno incontrato l'opposizione dell'UMP che ha votato contro.

---

## AUDIOVISIVO

A metà del mese di novembre è stata varata una nuova normativa relativa all'indipendenza dell'audiovisivo francese. Il **15 novembre** sono infatti state promulgate due leggi, la legge organica [n. 2013-1026](#) e la legge ordinaria [n. 2013-1028](#) (**J.O. del 16 novembre**). I due progetti di legge erano stati presentati all'Assemblea Nazionale il 5 giugno ed ivi adottati in prima lettura con la dichiarazione di procedura accelerata da parte del governo il **24 luglio**. Trasmessi al Senato erano stati approvati il 1° ottobre. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica, i due progetti erano stati infine adottati definitivamente da Senato e Assemblea Nazionale rispettivamente il **17 e il 31 ottobre**. Il principale obiettivo della riforma è stato quello di marcare l'indipendenza del servizio pubblico audiovisivo attraverso il rafforzamento del Consiglio superiore dell'audiovisivo (CSA), l'istanza di regolamentazione del settore.

La legge ordinaria ripristina il regime giuridico in vigore prima della riforma del marzo 2009 attribuendo nuovamente al Consiglio superiore dell'audiovisivo (CSA) il potere di nominare i presidenti delle società pubbliche audiovisive (France Télévisions, Radio France e France Médias Monde), potere che invece la legge n. 2009-258 aveva trasferito

al Presidente della Repubblica suscitando peraltro numerose critiche per un sistema che non sembrava ormai offrire più reali garanzie di indipendenza.

La nuova legge inoltre riforma la composizione e le modalità di nomina dei membri del CSA al fine di garantirne l'indipendenza. Di contro anche i poteri e le competenze del CSA sono state modificate.

La legge organica è la diretta conseguenza della riforma posta in essere dalla legge ordinaria. Non avendo più il Presidente della Repubblica il potere di nomina dei presidenti delle società pubbliche dell'audiovisivo si è reso necessario abrogare la legge organica n. 2009-257 del 5 marzo 2009 ed eliminare il riferimento a tali soggetti dalla lista delle nomine spettanti al Capo dello Stato contenuta nell'appendice alla legge organica n. 2010-837 del 23 luglio 2010 di applicazione del 5° c. art. 13 Cost. relativo al potere di controllo delle commissioni parlamentari sulle nomine presidenziali.

Quanto ai poteri di controllo del parlamento sulle nomine dei presidenti delle società, non essendo più questi ultimi nominati dal Presidente della Repubblica ma dal CSA e non essendo quindi più sottoponibili al controllo delle commissioni parlamentari ai sensi dell'art. 13 Cost., c. 5, la nuova normativa prevede un meccanismo di informazione al Parlamento da parte dei presidenti nominati i quali devono entro due mesi dall'inizio del loro mandato trasmettere ai presidenti di ciascuna assemblea e alla commissione degli affari culturali delle due assemblee un rapporto di orientamento: sulla base del quale le commissioni parlamentari possono procedere ad audizioni dei presidenti delle società audiovisive.

Per quanto concerne la composizione del CSA la legge del 15 novembre riduce da nove a sette i membri dell'istanza di regolazione dell'audiovisivo, non più nominati dal Presidente della Repubblica - che mantiene solo il potere di designazione del Presidente - ma dai Presidenti delle due Assemblee (tre dal Presidente del Senato e tre dal Presidente dell'Assemblea Nazionale) su parere conforme della maggioranza dei tre quinti dei voti espressi dalle commissioni affari culturali competenti: un meccanismo questo che permette all'opposizione parlamentare di essere associata alla scelta dei membri del CSA.

La legge inoltre rafforza la professionalità dei membri del CSA fissando criteri di competenza per le nomine in materia economica, giuridica o tecnica, o di esperienza professionale nel settore della comunicazione in particolare audiovisiva o elettronica. La legge garantisce anche la composizione paritaria di uomini e donne in seno al CSA.

Vengono infine ridefiniti lo statuto dei membri del CSA e la natura stessa del CSA che da autorità amministrativa indipendente diventa Autorità pubblica indipendente.

## GOVERNO

L'attività del Governo Ayrault negli ultimi quattro mesi si è concentrata prevalentemente sulla strategia finanziaria per il 2014. Mesi non facili per il Primo Ministro intento, sul piano interno, a difendere e a rilanciare il proprio operato sotto la pressione di un'opinione pubblica sempre più insoddisfatta, e, sul piano internazionale intento a convincere i partners europei della bontà delle scelte economiche e del concreto raggiungimento degli obiettivi finanziari. Compito non facile per Jean-Marc Ayrault alle prese anche con problemi interni alla compagine governativa sempre meno coesa e pronta sempre più a manifestare pubblicamente il proprio dissenso interno.

### FINANZIARIA 2014 E PROSPETTIVE DI BILANCIO

E' questo il contesto in cui il **25 settembre** viene presentato il progetto di legge finanziaria per il 2014, un progetto incentrato su una previsione di crescita dello 0,9% e una riduzione del debito dal 4,1% al 3,6%, un obiettivo quello di ridurre il debito perseguito con tagli alla spesa per circa l'80% e con l'aumento delle tasse – prevalentemente tasse sulla casa e indirette - per il rimanente 20%. L'idea di fondo è anche quella di prevedere un allentamento della pressione fiscale sulle imprese al fine di rilanciare l'economia e la competitività.

Nella **prima settimana di ottobre** il governo invia anche alle autorità europee un report sul bilancio quinquennale con le previsioni di bilancio sotto il 3% nel 2015, termini che la Francia ha ottenuto per riduzione del debito pubblico. Il **15 novembre** il bilancio francese per il 2014 ottiene l'approvazione della Commissione Ue anche se non pienamente in linea con gli obiettivi perseguiti. Nonostante il disavanzo nominale del 4,1% sia superiore a quello richiesto nel 2013 “lo sforzo strutturale” viene considerato molto vicino agli obiettivi perseguiti.

Ma proprio mentre la Commissione Ue si appresta a concedere fiducia alla Francia, **l'8 novembre**, l'agenzia americana di rating Standard & Poor's la declassa tagliando il rating ad AA da AA+ “con outlook stabile”. Decisione che determina l'immediata reazione del Primo Ministro Ayrault che sottolinea come il giudizio sulla Francia sia tra i migliori del mondo e che l'agenzia di rating non ha preso in considerazione tutte le riforme. La reazione giunge anche dal Ministro dell'Economia Pierre Moscovici che definisce il giudizio dell'agenzia americana “critico ed inesatto”.

---

## RIFORMA PENALE

E' proseguito intanto il cammino della riforma della giustizia dopo la polemica estiva Valls-Taubira con l'approvazione nel Consiglio dei Ministri del **9 ottobre** del progetto di legge sulla riforma penale. Il Ministro della Giustizia Christiane Taubira ha infatti presentato un progetto relativo alla prevenzione delle recidive e alla individuazione delle pene. Il fulcro del progetto risiede nella previsione di nuove pene alternative al carcere. Il progetto mira ad introdurre la cosiddetta "contrainte pénale", la "pena probatoria" che non comporta il carcere ma controlli personali e obblighi di formazione e stages lavorativi per le pene non superiori ai 5 anni. Si tratta di un progetto ambizioso per il quale si prevede un iter lungo e che entrerà in vigore non prima del 2015. La battaglia parlamentare non sarà facile anche perché gran parte dell'opinione pubblica si mostra contraria al progetto e anche all'interno dello stesso Governo la querelle estiva tra Manuels Valls (il più conservatore dei socialisti) – che aveva sollevato aspre obiezioni per l'eventualità che il condannato non potesse mai finire in carcere - e Christiane Taubira non appare del tutto sopita nonostante si sia trovato un compromesso.

---

## LA QUERELLE SUI ROM

Mentre il Governo è alle prese con il progetto di bilancio da presentare in Parlamento il **24 settembre** inizia la polemica sui Rom innescata da alcune dichiarazioni di Manuel Valls, Ministro degli Interni, fatte all'emittente radio France Inter nella quali aveva detto che i Rom che si trovano in Francia andrebbero espulsi perché solo una minoranza mostra il desiderio di integrarsi. Le dichiarazioni di Valls non solo provocano reazioni sia a livello interno che internazionale ma danno inizio anche ad una polemica interna allo stesso governo che vede la contrapposizione tra Manuel Valls e il Ministro Cécile Duflot. Il 26 settembre infatti nel corso delle giornate parlamentari di Europe Ecologie il Ministro accusa aspramente Valls di essere andato "au-delà de ce qui met en danger le pacte républicain" e fa appello al Presidente Hollande che sul momento non commenta.

---

## CARTA DELLA LAICITA'

Il **9 settembre** il Ministro dell'Educazione Nazionale presenta la Carta della laicità che cita i principi fondamentali della repubblica e spiega ciò che deve essere la laicità nella scuola: divieto dei segni religiosi a scuola, carattere laico dell'insegnamento e dei programmi scolastici aperti a tutti gli ambiti del sapere scientifico, neutralità delle persone, rigetto delle discriminazioni e garanzia dell'uguaglianza tra ragazze e ragazzi.

## CAPO DELLO STATO

Gli ultimi quattro mesi dell'anno, sono mesi difficili per il Presidente Hollande il quale - ai minimi storici nel gradimento dei francesi (il 15%) e a pochi mesi dalle municipali del marzo 2014 - è costretto a tracciare un bilancio che volge al negativo. L'immagine del Presidente "normale" in grado di "rassembleur" i francesi - causa le scarse capacità di comunicazione - ha finito per tramutarsi per i francesi nell'immagine di un Presidente non incisivo, quasi indeciso, quasi ondivago e non determinato.

E così anche se il **12 settembre** il Presidente Hollande presenta le grandi priorità strategiche della "nuova Francia industriale" riassunte in 34 piani di azione nel settore della transizione energetica e ambientale, della salute e del digitale cercando di rilanciare un'immagine di progettualità, deve fare i conti con una realtà che vede il suo governo attraversato da tensioni interne che minano la coesione dunque la stessa efficienza.

Unico bilancio positivo. Ad un anno dall'invio delle truppe francesi in Mali, il Presidente Hollande ha ripreso di nuovo gli abiti di capo delle forze armate dando il via all'operazione Sangaris nella Repubblica Centrafricana con l'invio il 6 dicembre di 1600 soldati francesi. Ma l'operazione Sangaris a differenza dell'operazione Serval in Mali si è presentata più difficile del previsto.

### IL RAPPORTO ATTALI

Il **21 settembre** viene rimesso al Capo dello Stato da parte dell'economista Attali un rapporto del gruppo di lavoro sull'economia positiva contenente 45 proposte nella quali l'economia finanziaria riprende il suo ruolo di supporto all'economia reale e dove gli obiettivi sociali e ambientali divengono valori in se e non dei vincoli.

## CORTI

### *QUESTION PRIORITE' DE CONSTITUTIONNALITE'*

Tra le sentenze QPC si segnala quella del **18 ottobre**, la **n. 2013-253 QPC** con la quale il Consiglio Costituzionale si è espresso su alcune disposizioni di legge relative alle funzioni dei sindaci quali officianti dei matrimoni civili. Tali disposizioni, secondo i ricorrenti, non avendo previsto la "clausola di coscienza" volta a permettere ai sindaci e ai propri delegati di potersi astenere dal celebrare un matrimonio tra persone dello stesso sesso, costituirebbero un pregiudizio alla loro libertà di coscienza.

Nello specifico, il Consiglio Costituzionale era stato adito il 18 settembre dal Consiglio di Stato su una QPC posta da M. Franck ed altri sei sindaci sulla conformità a costituzione degli artt. 34-1, 74 e 165 del Codice civile e dell'art. 2122-18 del Codice generale delle collettività territoriali. Il Consiglio Costituzionale era anche stato investito di una richiesta posta dai sindaci di sette comuni di domande di intervento secondo quanto stabilito dal regolamento interno per la procedura seguita davanti il Consiglio Costituzionale (articolo 6 della decisione del 4 febbraio 2010 modificata il 24 giugno 2010 e il 21 giugno 2011) ai sensi del quale « Lorsqu'une personne justifiant d'un intérêt spécial adresse des observations en intervention relatives à une question prioritaire de constitutionnalité dans un délai de trois semaines suivant la date de sa transmission au Conseil constitutionnel, mentionnée sur son site internet, celui-ci décide que l'ensemble des pièces de la procédure lui est adressé et que ces observations sont transmises aux parties et autorités mentionnées à l'article 1er ».

Il Consiglio Costituzionale ha innanzitutto respinto la richiesta di intervento dei sette sindaci sottolineando che il fatto stesso che essi siano chiamati in qualità di sindaci ad applicare le disposizioni contestate e che essi sostengano le argomentazioni dei ricorrenti non rende ricevibile la loro domanda.

In secondo luogo il Consiglio costituzionale si è pronunciato a favore della costituzionalità delle disposizioni contestate argomentando che il legislatore non prevedendo una “clausola di coscienza” ha voluto assicurare l'applicazione della legge da parte dei suoi agenti e al tempo stesso garantire il buon funzionamento e la neutralità del servizio pubblico dello stato civile.

---

## DÉCISIONS DC

Il **9 ottobre** il *Conseil* con le sentenze **n. 2013-675 DC** e **n. 2013-676 DC** si è espresso in merito alle due leggi, organica e ordinaria, relative alla trasparenza della vita pubblica.

Il *Conseil* ha dichiarato la costituzionalità di quasi tutti gli articoli della legge organica, anche dell'art. 2 relativo al regime di incompatibilità applicabile ai parlamentari ma ha dichiarato tuttavia contrari a Costituzione i paragrafi V e XI del medesimo articolo che introducevano divieti che, per la loro natura, eccedevano manifestamente ciò che è necessario per proteggere la libertà di scelta dell'elettore, l'indipendenza dell'eletto o la prevenzione di rischi di confusione e conflitti di interesse.

In merito all'obbligo di dichiarazioni sul patrimonio e di interessi posto dalle due leggi, il *Conseil* ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione della legge organica laddove estendeva l'obbligo di dichiarazioni sulla professione dei genitori e dei figli considerata un pregiudizio eccessivo alla vita privata. Sempre riguardo alla salvaguardia

della vita privata il Consiglio Costituzionale nel dichiarare la conformità delle disposizioni relative alla pubblicità delle dichiarazioni di interesse ha formulato una riserva di interpretazione nel senso di vietare la pubblicità delle dichiarazioni di interesse per le persone non elette indicate nella legge. Se infatti la pubblicità non costituisce per le persone elette un pregiudizio sproporzionato rispetto all'obiettivo da raggiungere – quello di garantire l'integrità e il conflitto di interessi –, per le persone non elette invece, con responsabilità di natura amministrativa, la pubblicità non avendo un legame diretto con l'obiettivo da perseguire, costituisce un pregiudizio sproporzionato al diritto al rispetto della vita privata.

Il Consiglio Costituzionale il **14 novembre** si è pronunciato con sentenza **n. 2013-677 DC** sulla legge organica relativa all'indipendenza dell'audiovisivo (vedi supra). Il Conseil, dopo aver scartato i rilievi relativi alla procedura, ha dichiarato la costituzionalità degli artt. 1 e 2 mentre ha censurato l'art. 3 della legge - che prevedeva la sottoposizione al parere della commissione competente in ciascuna assemblea della nomina da parte del Presidente della Repubblica del presidente dell'Istituto nazionale dell'audiovisivo – in quanto la nomina presidenziale non rientra nel campo di applicazione dell'ultimo comma dell'art. 13 Cost.

Il **5 dicembre** il Consiglio Costituzionale si è anche pronunciato con sentenza **n. 2013-681 DC** sulla legge organica di applicazione dell'art. 11 Cost. relativo al referendum di iniziativa “partagé” introdotto con la revisione del 2008 che permette il referendum su una proposta di legge presentata da un quinto dei membri del Parlamento e sostenuta da un decimo degli elettori. Il Consiglio ha dichiarato la costituzionalità complessiva della legge organica limitandosi ad apporre alcune riserve di interpretazione. In particolare, sull'art 1 della legge organica relativo alla presentazione delle proposte di legge, il *Conseil* ha posto una riserva di interpretazione ricordando che le proposte di legge devono rispettare l'art. 40 Cost. sulla ricevibilità finanziaria. Sull'art. 4 della legge organica relativo al periodo di raccolta delle adesioni degli elettori, il *Conseil* ha sottolineato che il legislatore stabilendo un rinvio della raccolta di adesioni in caso di elezioni presidenziali e legislative ha voluto evitare che si procedesse in periodo di campagna elettorale e che non ha voluto derogare a questa regola. Sull'art. 9 della legge organica relativo alla procedura referendaria e al termine di sei mesi previsto per la sottoposizione della proposta di legge da parte del Presidente della Repubblica a referendum in caso di mancato esame da parte delle camere, il Conseil ha infine stabilito che la sospensione del decorso di tale termine di sei mesi deve avvenire non solo tra le sessioni ordinarie ma anche in caso di scioglimento durante una sessione ordinaria.

Il **4 dicembre** il Consiglio Costituzionale si è pronunciato su due leggi importanti, la legge organica sul procuratore della Repubblica finanziario (v. supra) e la legge ordinaria

relativa alla lotta contro la frode fiscale e la grande delinquenza finanziaria. Sulla legge organica con sentenza **n. 2013-680 DC** il *Conseil* si è pronunciato per la conformità a Costituzione. Sulla legge ordinaria il *Conseil* si è pronunciato con sentenza **n. 2013-679 DC** con una dichiarazione di conformità parziale. I ricorrenti contestavano la costituzionalità di alcune disposizioni degli artt. 1, 2, 5, 9, 15, 37, 38, 44, 57, 61 e 65 della legge. Il *Conseil* ha dichiarato la costituzionalità delle disposizioni degli artt. 1, 5, 9, 15, 65 e 65 mentre sugli altri, da un lato, ha formulato riserve di interpretazione (artt. 37 e 39) dall'altro, ha dichiarato la non conformità parziale di alcune disposizioni degli artt. 3, 38, 40, 44, 57 e 66. Il *Conseil* ha inoltre esaminato d'ufficio e censurato gli artt. 15, 16, 29. In particolare sugli artt. 37 e 39 relativi alla possibilità per l'amministrazione fiscale o doganale di utilizzare le informazioni ottenute nel corso di procedure fiscali e doganali persino quando queste sono illecite, il Consiglio Costituzionale ha stabilito con una riserva di interpretazione che questi articoli non permettendo ai servizi fiscali e doganali di potersi avvalere di informazioni ottenute da un'autorità amministrativa o giudiziaria in condizioni ulteriormente dichiarate illegali dal giudice.

Il *Conseil* ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 3 della legge il quale avendo creato un meccanismo di ammontare della pena pecuniaria basato sul giro di affari e il guadagno illecito dei trasgressori, è stato censurato per ignoranza del principio di proporzionalità delle pene stabilito dall'art. 8 della Dichiarazione del 1789. Per lo stesso motivo il *Conseil* ha censurato una disposizione dell'art. 44.

Il *Conseil* ha dichiarato incostituzionali in quanto ritenute lesive del rispetto della vita privata, le disposizioni degli artt. 38 e 40 che permettevano alle amministrazioni fiscali e doganali di chiedere al giudice l'autorizzazione di procedere a visite domiciliari sulla base di documenti a prescindere dalla loro provenienza, anche illecita.

Di rilievo anche la censura di una disposizione dell'art. 66 che prevede l'estensione ai delitti di frode fiscale e doganale ma anche di corruzione e concussione, i poteri speciali applicabili alla criminalità organizzata. Il *Conseil* se da un lato ha ammesso il ricorso ai poteri speciali di investigazione e di sorveglianza, di contro, ha censurato la possibilità di ricorrere al fermo di polizia di quattro giorni con il rinvio della presenza dell'avvocato di due giorni.

D'ufficio infine il *Conseil* ha censurato l'art. 29 introdotto con un emendamento in prima lettura in quanto non avente un legame diretto con il testo in discussione e quindi contrario alla procedura legislativa dell'art. 45 Cost., ma anche le disposizioni degli artt. 15 e 16 in quanto ritenute contrarie al principio di separazione dei poteri laddove imponevano la presenza del ministro del budget in alcuni lavori delle commissioni parlamentari.

## AUTONOMIE

Di particolare interesse per quanto riguarda le collettività d'oltremare è l'approvazione della legge organica [n.2013-1027](#) del **15 novembre** (J.O. del 16 novembre) relative all'attualizzazione della legge organica n° 99-209 del 19 marzo 1999 relativa alla Nuova Caledonia. Il progetto di legge era stato presentato il 3 luglio al Senato ed ivi approvato – con adozione della procedura accelerata - in prima lettura il 23 luglio. Trasmesso all'Assemblea Nazionale era stato adottato con modifiche il 2 ottobre. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica, il testo era stato infine adottato dal Senato e dall'Assemblea Nazionale rispettivamente il 17 e il 31 ottobre.

Il testo contiene disposizioni volte a migliorare e a chiarire l'esercizio delle competenze della Nuova Caledonia, disposizioni sulle istituzioni e sul loro funzionamento. La legge contiene anche numerose disposizioni a carattere finanziario e contabili.

Merita inoltre senz'altro sottolineare l'importanza dell'art. 1 della legge in oggetto che autorizza la Nuova Caledonia a creare autorità amministrative indipendenti territoriali. La legge organica è intervenuta in un settore così delicato come quello delle AAI in seguito all'approvazione della *lois du pays* del 25 giugno sulla concorrenza in Nuova Caledonia. Questa legge ha introdotto misure di controllo sulla concorrenza ma dal contenuto debole: pertanto la legge organica interviene consentendo al Congresso caledoniano la creazione dell'Autorità della concorrenza caledoniana, che avrà il potere di pronunciarsi con sanzioni amministrative. Si tratta in tal senso di una vera e propria rivoluzione.

Lo stesso **15 novembre** (J. O. del 16 novembre) è stata promulgata anche un'altra legge relativa alle collettività territoriali la legge [n°2013-1029](#) contenente diverse disposizioni relative all'oltremare. La legge che ha avuto gli stessi tempi di approvazione della legge organica sulla Nuova Caledonia, ha ad oggetto la ratifica di numerose ordinanze adottate ai sensi dell'art. 74-1 Cost. relative alle collettività d'oltremare e alla Nuova Caledonia. Molte sono le disposizioni della legge che modificano, tra gli altri, il codice generale delle collettività territoriali, il codice monetario e finanziario, il codice del commercio.