



LA FRANCIA ALLA RICERCA DI UNA VI^e RÉPUBLIQUE? LE ELEZIONI DIPARTIMENTALI DI MARZO, IL RILANCIO DELL'UMP E LE REGOLE SULLE PRIMARIE: PROVE TECNICHE PER LE PRESIDENZIALI 2017.

di Paola Piciacchia*

“**L**a crise consiste dans le fait que le vieux monde se meurt, que le nouveau monde tarde à apparaître et que, dans ce clair-obscur, surgissent les **monsters**”.

Con questa citazione di gramsciana memoria il Presidente dell'Assemblea Nazionale, Claude Bartolone ha introdotto una delle sedute del Gruppo di lavoro sull'avvenire delle istituzioni all'Assemblea Nazionale dove da mesi ormai si dibatte sulla possibilità di traghettare la democrazia francese verso una nuova Repubblica tra presente e passato con uno sguardo fisso sul futuro.

Ma mentre il dibattito su *l'avenir* delle istituzioni è stato declinato in questi mesi ripercorrendo le forme di rinnovamento della democrazia francese con particolari accenti sul ruolo del Legislativo e dell'Esecutivo rimanendo pur tuttavia sullo sfondo, a dominare la scena nei primi mesi del 2015 è stata invece la dinamica politica animata dalle elezioni dipartimentali di marzo, dall'affermazione sul piano nazionale del *Front National*, dal rilancio e dalla trasformazione dell'UMP e infine dalla conferma della progressiva perdita di consensi del PS, di Hollande e del suo Governo non più in grado, a due anni dalle presidenziali del 2017, di invertire la rotta.

* Professore aggregato di Diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma

Le elezioni dipartimentali del 22 e del 29 marzo, svoltesi in un clima che ha certamente risentito del tragico attentato terroristico al giornale satirico Charlie Hebdo del 7 gennaio, hanno senz'altro rappresentato un test importante per il sistema dei partiti e per i singoli partiti, i quali, ognuno secondo prospettive diverse, si sono misurati con la propria forza, la propria capacità di riuscire a dominare la scena a livello nazionale e con la propria abilità nel rinnovarsi e rilanciare.

Vuoi per la nuova normativa del 2013 che ha comportato il rinnovo di tutti i consiglieri dipartimentali dando una notazione più spiccatamente nazionale allo scrutinio rispetto al passato, vuoi per il sistema binominale misto maggioritario a due turni che ha introdotto l'elezione di coppie di candidati per garantire la parità di accesso alle cariche, la tornata elettorale è stata caricata di aspettative che non sono state smentite dai fatti.

In primo piano è emerso senza dubbio il ruolo del *Front National* che è andato allargando i propri consensi nei sondaggi e nell'opinione pubblica durante una campagna elettorale fortemente mediatizzata fondata sia a sinistra (dallo stesso Primo Ministro Valls) che a destra (dai candidati alle primarie dell'UMP) più sulla paura dell'avanzamento del partito di Marine Le Pen che su precisi contenuti politici. Ed è così che con il voto delle elezioni dipartimentali del 22 e 29 marzo il Front National ha dominato la scena ed anche se alla fine non ha ottenuto nessun dipartimento, neanche i due, dell'Aine (nord) e del Vaucluse (sudest), dove era in testa al primo turno, si è sicuramente imposto come terza forza politica del Paese portando a casa 62 seggi; un risultato mai raggiunto in un'elezione locale, a dimostrazione del forte radicamento a livello nazionale del partito.

Al pari del *Front National* il grande vincitore delle elezioni dipartimentali è stato l'UMP che con i suoi alleati dell'UDI insieme al Modem ha ottenuto 67 dipartimenti strappandone 27 alla sinistra e confermandosi forza politica di

primo piano in grado di giocare la carta dell'alteranza nella campagna elettorale in vista delle elezioni presidenziali del 2017.

L'UMP alla cui guida da novembre era tornato Sarkozy ha ottenuto dal risultato elettorale quella consacrazione che permetterà al suo Presidente di traghettarlo verso il rinnovamento, stigmatizzato, tra le altre cose, dalla volontà di cambiare nome al partito.

Proprio il nome del partito, "*Les Républicains*", da sottoporre ai militanti durante il prossimo Congresso del 30 maggio, è stato al centro delle polemiche delle ultime settimane testimoniando dell'attenzione intorno ad una forza politica che vuole arrivare preparata all'appuntamento elettorale del 2017.

Ed è sempre in vista di questo appuntamento che l'UMP ha rilanciato preannunciando l'organizzazione delle primarie aperte di partito da tenersi nel novembre del 2016 per la selezione delle candidature per le presidenziali del 2017.

Uno scenario inedito per il partito di Sarkozy che offusca in questo modo la *gauche* e il Partito Socialista di Hollande usciti male dallo scrutinio del 22 e 29 marzo con la perdita di numerosi dipartimenti, compresi quelli simbolo di Hollande, Valls e Laurent Fabius. Una *gauche* che non si sta dimostrando in grado di arginare l'inarrestabile avanzata del partito di destra e che appare ripiegata su se stessa.

A testimoniare, da un lato, il Governo di Manuel Valls che si è dovuto confrontare con la difficoltà di continuare a portare avanti le riforme con una maggioranza non più coesa - che lo ha costretto a porre la questione di fiducia sul progetto di legge Macron sulla ripresa economica -, dall'altro dallo stesso atteggiamento del Presidente Hollande sempre meno concentrato sugli affari interni e sempre più proiettato nella dimensione internazionale nell'ambito della quale spera di giocare ancora un ruolo di primo piano per recuperare il terreno perso in politica interna. In questa cornice non è quindi un caso che, dopo un parziale recupero di consensi per il tandem Hollande-Valls all'inizio

dell'anno dopo la tragedia di Charlie Hebdo, l'Esecutivo francese abbia ripreso a perdere pesantemente consensi nel mese di aprile.

Sullo sfondo di questo quadro evolutivo dei rapporti istituzionali le elezioni regionali, anch'esse alle porte. Si terranno nel mese di dicembre prima di Natale, il 6 e il 13, e saranno certamente anch'esse un test in vista delle elezioni presidenziali del 2017. Dopo la riforma sulla delimitazione delle Regioni che ne ha ridotto il numero da 22 a 13 e in attesa del completamento della seconda grande riforma del 2015 quella che ne sta ridefinendo ruolo e funzioni, è indubbio che i più grandi partiti si confronteranno sul campo in occasione delle elezioni regionali, ultima tornata elettorale prevista in calendario prima delle prossime elezioni presidenziali. Più che in altre occasioni dunque l'appuntamento elettorale di dicembre sarà valutato come un vero e proprio termometro della situazione politica e delle scelte a venire degli elettori nonché un indicatore concreto delle sfide che i partiti saranno chiamati a mettere in agenda in vista di una campagna elettorale che si preannuncia lunga e non priva di sorprese.

ELEZIONI

ELEZIONI DIPARTIMENTALI DEL 22 E 29 MARZO

Si sono tenute **il 22 e il 29 marzo** in un clima di attesa le elezioni dipartimentali (che da quest'anno sostituiranno le elezioni "cantonali"), per l'elezione dei consiglieri dipartimentali secondo la nuova normativa del 2013 che ha introdotto lo scrutinio maggioritario binominale per garantire l'eguale accesso alla carica di uomini e donne.

Il primo turno, che si è tenuto **il 22 marzo** con un tasso di astensione del 49,83%, ha visto il trionfo della destra con in testa il FN di Marine Le Pen che ha ottenuto il 25,24% dei voti, seguito dall'*Union de la Droite* (UD) che ha conquistato il 20,89% , da *Divers Droite* con il 6,81% e dall'UMP che ha ottenuto il 6,56%. La sinistra dopo i risultati alle municipali e alle europee del 2014 ha continuato a perdere consensi: il PS ha raggiunto infatti solo il 13,28% dei voti seguito da l'*Union de la Gauche*, *Divers Gauche* e dal *Front de Gauche* che hanno ottenuto rispettivamente l'8,19%, il 6,79% e il 4,72%. Fortemente ridimensionati i verdi di *Europe-Ecologie-Les Verts* ai quali è andato il 2,03% dei voti, e i

partiti di centro *Mo.de.m* e *Union du centre* cui sono andati, rispettivamente, solo lo 0,36 e lo 0,29 per cento dei voti.

La strategia messa in atto in vista del secondo turno, da parte delle sinistra è volta innanzitutto ad accordi di desistenza tra i partiti in modo da avvantaggiare il partito meglio piazzato per non favorire l'ascesa del *Front National*. A destra si segue invece la logica del mantenimento delle posizioni acquisite, soprattutto da parte del *Front National*.

Con un'affluenza alle urne del 49,98%, il **29 marzo** si è tenuto il secondo turno che ha visto riconfermata una sostanziale avanzata della destra con in testa l'*Union de la Droite* (UD- *Union pour un Mouvement Populaire* e suoi alleati) che ha ottenuto il 27,61%, seguita dal FN con il 22,23% dei voti, dall'UMP che ha ottenuto l'8,64% dei voti, *Divers Droite* con il 6,92% dei voti.

A sinistra è risalito invece il PS che ha ottenuto il 16,06% dei voti, seguito dall'*Union de la Gauche* con il 9,09% dei voti. E' scomparso quasi completamente il partito *Europe-Ecologie-Les Verts* che ha ottenuto solo lo 0,16% dei voti. *Modem* e *Union du centre* sono scesi anch'essi ottenendo rispettivamente solo 0,26 e lo 0,21 per cento dei voti.

I risultati finali hanno visto la destra conquistare la maggioranza dei seggi con 2496 seggi contro i 1597 conquistati dalla sinistra. La ripartizione dei seggi ha visto in testa l'UMP che ha ottenuto 1080 seggi contro il PS che ne ha ottenuti 954; all'UDI (Unione dei democratici indipendenti) sono andati 364 seggi, 48 al *Modem*, *Europe Écologie Les Verts* ne hanno ottenuti 35 e il *Front National* 62.

Per i meccanismi del sistema elettorale maggioritario i risultati finali hanno favorito una larga vittoria dell'UMP e dell'UDI che hanno totalizzato 67 dipartimenti mentre il PS ha mantenuti solo 34 contro i precedenti sessanta e il FN non ne ottiene nessuno.

PARTITI

L'UMP E L'ORGANIZZAZIONE DELLE PRIMARIE

A dominare la scena in questi primi mesi dell'anno nel panorama dei partiti è l'UMP che uscito dalle elezioni dipartimentali del 22 e 29 marzo come il vero vincitore rilancia in vista delle elezioni presidenziali del 2017.

Il suo presidente Nicolas Sarkozy dopo la sua ridiscesa in campo e la conquista del partito nel corso dell'ultimo Congresso dell'autunno 2014 decide di dare un volto nuovo al partito e nel corso della riunione del **3 marzo** dell'ufficio politico dell'UMP individua la data del 30 maggio nella quale si terrà il Congresso fondatore del nuovo partito. Fin

dal suo ritorno in politica Sarkozy si è in effetti adoperato per far scomparire l'attuale UMP e rifondare la sua famiglia politica nell'ambito di un "parti du XXI^e siècle ... dans lequel tous les Français, sans exception, quelles que soient leurs origines, leur histoire, quel que soit leur milieu social, pourront se reconnaître (...), un lieu où le monde de la culture rencontrera le monde de l'entreprise, où le monde juridique échangera avec le monde économique, où le fonctionnaire discuterà avec le salarié du privé, où l'ouvrier parlera au patron, l'ingénieur à l'agriculteur".

Durante il Congresso che si terrà al Parco de la Villette sarà presentata ai militanti – che saranno invitati a votarli - una Carta dei valori e il nuovo Statuto nei quali saranno inserite le regole delle primarie del partito e il nuovo nome del partito. L'obiettivo principale per Sarkozy è quello di attirare nuovi aderenti e ampliare la base del nuovo partito.

Il **7 aprile** viene approvato dall'ufficio politico dell'UMP il quadro dell'organizzazione delle primarie che si svolgeranno il 20 (primo turno) e il 27 (secondo turno) novembre 2016. Si tratterà di primarie aperte a tutti i "citoyens adhérant aux valeurs de la République et se reconnaissant dans les valeurs de l'Union" di almeno 18 anni al momento dell'elezione presidenziale nel 2017 e iscritti alle liste elettorali. Agli elettori – che dovranno versare due euro di contributo per ogni turno di scrutinio - verrà richiesto di sottoscrivere una "charte de l'alternance" nella quale indicheranno di "partager les valeurs de la droite républicaine et du centre" e di impegnarsi "pour l'alternance afin de réussir le redressement de la France".

Di contro ai candidati saranno richieste diversi tipi di *parrainages*: quelle di almeno 2500 aderenti, quelle di 250 eletti ripartiti su almeno 30 dipartimenti e quelle di almeno 20 parlamentari.

Il deposito delle candidature indirizzate all'*Haute Autorité* dovrà avvenire entro il 9 settembre 2016 e il 21 settembre, data in cui l'*Haute Autorité* dichiarerà ufficialmente i nomi dei candidati in possesso dei requisiti necessari e sarà aperta la campagna elettorale in vista del primo turno del 20 novembre.

PARLAMENTO

SEMPLIFICAZIONE DEL DIRITTO

Il **16 febbraio** viene promulgata la legge [n. 2015-177](#) alla modernizzazione e alla semplificazione del diritto e delle procedure nel campo della giustizia e degli affari interni.

Il progetto di legge, contenente l'autorizzazione al Governo per prendere attraverso le ordinanze misure per la semplificazione del diritto e delle procedure, era stato presentato il **27 novembre 2013** al Senato e, dopo la dichiarazione del Governo, il giorno stesso, di utilizzare la procedura accelerata, ivi approvato in prima lettura il **23 gennaio 2014**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale era stato adottato con modifiche il **16 aprile 2014**. Dopo la constatazione del disaccordo in seno alla Commissione mista paritetica, il Governo aveva richiesto una nuova lettura e il testo era stato adottato il **14 maggio** dall'Assemblea Nazionale ma non dal Senato che il **22 gennaio 2015** lo aveva ulteriormente modificato sopprimendo l'autorizzazione al Governo sulla riforma dei contratti e delle obbligazioni. Il Senato era infatti contrario all'utilizzo della procedura dell' art. 38 Cost. per la riforma dei contratti e delle obbligazioni. In via definitiva ha poi deciso l'Assemblea Nazionale il **28 gennaio 2015** che ha reintrodotta le disposizioni soppresse dal Senato. Il **12 febbraio 2015** con decisione **n. 2015-710 DC** il Consiglio Costituzionale ha dichiarato la legge conforme a Costituzione.

La legge autorizza il Governo a prendere attraverso ordinanze misure di semplificazione del diritto e delle procedure toccando ambiti quali la giustizia e il ruolo del *Tribunal des conflict*, il diritto civile e la riforma dei contratti e delle obbligazioni, l'adattamento alle nuove tecnologie con l'utilizzo dell'informatica nei rapporti tra tribunali e i singoli in material penale.

LEGGE SUI NUOVI INDICATORI DELLA RICCHEZZA NELLA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Il **13 aprile** viene promulgata la legge n. [2015-411](#) relativa ai nuovi indicatori della ricchezza nella definizione delle politiche pubbliche.

La proposta di legge era stata presentata all'Assemblea Nazionale il 14 ottobre 2014 ed ivi approvata in prima lettura il 29 gennaio 2015. Trasmessa al Senato era stata qui adottata senza modifiche il 2 aprile. La legge prevede che nell'elaborazione delle politiche pubbliche vengano presi in considerazione indicatori della qualità della vita e altri indicatori quali il prodotto interno lordo. A tal fine la legge prescrive che il Governo presenti ogni primo martedì di ottobre un rapporto relativo all'evoluzione a medio termine degli indicatori della qualità della vita e dello sviluppo sostenibile, oltre che all'evoluzione qualitativa o quantitativa dell'impatto delle principali riforme fatte l'anno precedente con ricadute per l'anno successivo.

UTILIZZO DELL'ART. 49-3 COST. E MOZIONE DI CENSURA

Il **19 febbraio** l'Assemblea Nazionale respinge la mozione di censura che era stata depositata dall'UMP e dall'UDI in risposta all'utilizzo da parte del Premier Valls del 3° comma dell'art. 49 Cost. per far passare senza voto il progetto di legge Macron, l'importante pacchetto di riforme su crescita e attività economica che introduce meccanismi concorrenziali per la ripresa economica e che ha occupato il Governo negli ultimi mesi. La mozione viene respinta avendo ottenuto solo 234 voti sui 289 necessari per farla passare. A votare per la mozione sono stati i 198 parlamentari dell'UMP, 23 dell'UDI, 1 deputato dei verdi, 6 del gruppo della sinistra democratica e repubblicana e 6 non iscritti.

Era dal 2004, all'epoca del Governo Raffarin, che non veniva depositata una mozione di censura in risposta all'utilizzo della questione di fiducia da parte del Governo. Ed è anche dai primissimi anni degli anni Novanta che non si registrava un così alto numero di voti contrari al Governo.

STATISTICHE SUI LAVORI PARLAMENTARI

Sul piano dei lavori parlamentari si è registrato nei primi quattro mesi del 2015 un dato interessante. Delle 18 leggi promulgate da gennaio ad aprile 2015, se si eccettuano le 6 leggi di ratifica di accordi internazionali, ben 8 sono di origine parlamentare e rappresentano quasi il 67% del totale delle leggi approvate (escluse le ratifiche accordi internazionali). Un trend che sembra caratterizzare ad oggi l'intera sessione parlamentare 2014-2015 (1 ottobre 2014-30 aprile 2015) durante la quale a fronte di 23 leggi definitivamente adottate (ad esclusione di quelle di ratifica di accordi internazionali) ben il 35% è rappresentato da testi di origine parlamentare. Un dato questo significativo che mostra l'accresciuta forza contrattuale rispetto al passato di entrambe le assemblee parlamentari che vedono equamente ripartita la percentuale di testi di origine parlamentare. Dato peraltro confermato dal totale delle leggi di origine parlamentare promulgate dall'inizio della XIV legislatura che rappresenta quasi il 38% delle leggi promulgate (55 su 146, escluse le leggi di ratifica di accordi internazionali).

GRUPPO DI LAVORO SULL'AVVENIRE DELLE ISTITUZIONI

Sono proseguiti in questi mesi all'Assemblea Nazionale i lavori del *Groupe de travail sur l'avenir des institutions* che tra gennaio e aprile si è riunito a più riprese per discutere e approfondire temi su *Les institutions françaises dans l'Europe et la mondialisation*, *Le citoyen au cœur*

des institutions, Les élus et les partis politiques», Le pouvoir exécutif, La démocratie sociale, il Bicamérisme.

Il Gruppo di lavoro ha affrontato le diverse aree tematiche con tavole rotonde e audizioni analizzando i nodi problematici della democrazia francese del XXI. Sul tappeto vecchi e nuovi input quali una riforma del bicameralismo e un riequilibrio delle istituzioni con una migliore ridefinizione dei ruoli delle due teste dell'Esecutivo.

GOVERNO

I CANTIERI APERTI DEL GOVERNO VALLS

Il Governo Valls delibera in Consiglio dei Ministri e presenta il **20 marzo** all'Assemblea Nazionale un progetto di legge molto importante relativo ai servizi di informazione e sicurezza. Si tratta di un intervento normativo atteso da tempo con il quale il Governo intende dare una risposta all'esigenza emersa da anni di predisporre un quadro normativo coerente e completo sui servizi di intelligence in Francia. La Francia infatti è uno delle poche democrazie occidentali a non possedere un quadro legale e il progetto di legge intende colmare questa lacuna introducendo norme atte a fornire ai servizi di intelligence mezzi all'altezza della minaccia della sicurezza nazionale e atte anche a garantire la protezione delle libertà pubbliche subordinando il ricorso alle misure di sorveglianza all'autorità del potere politico e a un doppio controllo esterno da parte di una autorità esterna indipendente e quella del Consiglio di Stato. A tal fine viene anche creata una nuova autorità amministrativa indipendente la *Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* (CNCTR) che prenderà il posto dell'attuale *Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité* (CNCIS).

Dopo l'approvazione della legge sulla nuova delimitazione delle regioni, prosegue intanto l'esame parlamentare del progetto di legge sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica presentato al Senato il 18 giugno 2014. Il progetto di legge – lo ricordiamo – attribuisce alle Regioni nuovi blocchi di competenze al servizio dello sviluppo economico, dell'attrattività e dello sviluppo equilibrato dei territori. Alcune di queste nuove competenze saranno loro trasferite dai dipartimenti.

Il progetto è stato approvato in prima lettura al Senato il 27 gennaio. Trasmesso all'Assemblea Nazionale è stato adottato con modifiche il 10 marzo. E' ora nuovamente all'esame del Senato in seconda lettura dove la discussione in aula è prevista per il 29 maggio e il 2 giugno.

Nel corso del Consiglio dei Ministri del **22 aprile** viene presentato un nuovo progetto di legge relativo al dialogo sociale e all'impiego.

LEGGE MACRON – UTILIZZO ART. 49-3 COST E MOZIONE DI CENSURA

“Ma responsabilité, c'est de faire avancer notre pays, de le réformer”. Con queste parole Manuel Valls ha risposto prima del voto del **19 febbraio** alla mozione di censura depositata all'Assemblea Nazionale il **17 febbraio** dai gruppi di opposizione contro l'utilizzo dell'art. 49, 3° c. Cost. Relativo alla questione di fiducia sul pacchetto di riforme per la crescita economica del progetto di legge Macron presentato all'Assemblea Nazionale l'11 dicembre 2014. Alle accuse rivolte al suo Governo che Manuel Valls ha giustificato il ricorso all'art. 49-3 Cost. come “un acte d'autorité” di fronte “à l'irresponsabilité, l'immatunité de certains” con un più o meno velato riferimento alla fronda del Partito Socialista. Valls ha ripetutamente fatto appello a “entretenir l'esprit du 11 janvier”, quello del post attentato a Charlie Hebdo in cui erano emersi la coesione nazionale e il freno degli attacchi politici respingendo le accuse di un utilizzo politico di un “esprit magique et insaisissable” e di fare “le coup” dei valori repubblicani.

CAPO DELLO STATO

Apertura d'anno durissima quella del 2015 per il Presidente Hollande, all'insegna del terrore e del lutto per il tragico attacco terrorista al giornale satirico Charlie Hebdo. Il **7 gennaio** alle 20 prende la parola in diretta televisiva dall'Eliseo per fare un appello ai Francesi che si uniscano di fronte alla minaccia terrorista sottolineando il valori della repubblica francese. “Ces hommes sont morts au nom de l'idée qu'ils se faisaient de la France”, a-t-il déclaré à propos des victimes”

La compostezza e la fermezza dimostrata e la rapida risposta alla minaccia del terrorismo nei momenti dolorosissimi che hanno sconvolto la Francia e il mondo intero, nonché il richiamo all'unità del Paese e l'appello al tutti i Paesi a stringersi intorno alla Francia ferita valgono a Hollande una rimonta nel livello di gradimento dei francesi, sempre in caduta libera dall'inizio del mandato.

Ad inizio anno la sua popolarità cresce infatti di 21 punti percentuali, arrivando al 40%, un record senza precedenti. Hollande fa nuovamente appello all'unità dei francesi il 5 febbraio in occasione della quinta grande conferenza stampa del suo quinquennato nel corso della quale in tono solenne evoca i fatti terroristici del mese prima, il rassemblement che ne è seguito ed esorta a mantenere quella coesione: “Là où les terroristes voulaient mettre [la France] à genoux, - ha detto - elle a fait face, là où les

fanatiques voulaient semer la peur, elle a fait masse, là où les extrémistes voulaient la diviser, elle a fait bloc.” “L'esprit du mois de janvier 2015, - ha continuato - c'est l'unité de la République. Cette exigence, ce message, n'efface pas les différences, les sensibilités, les clivages, mais les dépasse dans une force qui va à l'essentiel : assurer la cohésion du pays pour le faire avancer, réussir”. “Cet esprit-là, je dois le prolonger”.

Nel corso della conferenza Hollande si è soffermato sulle questioni interne rilanciando sul servizio civile, la scuola e la formazione. Ancora una volta Hollande ha puntato sulle relazioni internazionali per rilanciare la sua politica e la sua immagine. Egli ha manifestato la volontà di continuare a porsi come mediatore tra la Grecia e l'Unione Europea “Nous aurons donc à chercher un accord pour permettre qu'à moyen terme, il puisse être donné un cadre pour que les Grecs puissent faire les réformes, payer les dettes et en même temps trouver la solidarité européenne.”

Nel **pomeriggio del 5 febbraio** si reca a Kiev insieme ad Angela Merkel per cercare di trovare una soluzione alla crisi ucraina.

CORTI

SENTENZE DC SULLE COLLETTIVITA' TERRITORIALI

All'inizio del 2015 il Consiglio Costituzionale si è innanzitutto pronunciato su una importante legge, quella sulla delimitazione territoriale delle Regioni, sulle elezioni regionali e dipartimentali e di modifica del calendario elettorale, approvata dall'Assemblea Nazionale, dopo un iter legislativo frastagliato che aveva visto contrapporsi le due Camere, il 17 dicembre 2014.

Con sentenza **n. 2014-709 DC del 15 gennaio**, il Consiglio Costituzionale ha dichiarato la legge conforme a Costituzione, ritenendo non contrario alle norme costituzionali né il procedimento di approvazione della legge mantenendo ferma la sua giurisprudenza in materia, né l'art. 6 relativo ad un numero minimo di eletti per sezione dipartimentale in funzione della popolazione dei dipartimenti che non viola alcuna esigenza costituzionale, né, infine, l'art. 11 introdotto con un emendamento relativo al calendario di elaborazione dello schema regionale di cooperazione intercomunale dei alcuni dipartimenti in quanto facente parte della logica della legge. Su tutti e tre i profili i ricorrenti avevano sollevato dubbi di costituzionalità.

Il *Conseil* ha invece dichiarato incostituzionale il 3° del paragrafo I dell'articolo 10 della legge in quanto contrario al principio di eguaglianza davanti al suffragio laddove questa

disposizione sospendeva per il periodo antecedente al 17 settembre 2014 l'applicazione delle regole previste dall'articolo L. 52-8-1 vieta ad un candidato di utilizzare le indennità e i benefici messi a disposizione dei candidati per coprire le spese legate alla loro missione.

Il Consiglio Costituzionale si è pronunciato sempre in tema di collettività territoriali anche con la sentenza **n. 2015-711 DC** del **5 marzo 2015** relativa all'accordo locale di ripartizione dei seggi dei consiglieri comunitari.

Con questa sentenza il *Conseil* ha dichiarato la legge complessivamente conforme a Costituzione formulando solo alcune riserve di interpretazione.

Nello specifico i ricorrenti avevano sollevato questione di legittimità costituzionale contro gli art. 1 e 4 della legge in quanto contrari al principio di eguaglianza di fronte al suffragio.

L'articolo 1 della legge consente ai comuni membri di un ente pubblico di cooperazione intercomunale di fissare le numero di consiglieri comunitari e di ripartirli con un accordo. Il *Conseil* ha ribadito che secondo il parag. 1 dell'art. 1 la ripartizione dei seggi dei consiglieri comunitari delle comunità di comuni o delle comunità di agglomerazione garantisce a ogni comune almeno un seggio senza che nessuno possa disporre di più della metà dei seggi. Inoltre la parte di seggi attribuiti ad ogni comune nel quadro di tale accordo può discostarsi di più del 20% dalla proporzione della sua popolazione sulla popolazione del totale dei comuni membri solo in due ipotesi e pertanto il *Conseil* ha giudicato l'articolo conforme a Costituzione formulando solo una riserva di interpretazione per indicare che l'attribuzione di un secondo seggio ai comuni con le caratteristiche richieste non deve comportare, pena la violazione del principio di uguaglianza di fronte al suffragio, l'attribuzione ad alcuni comuni ad esclusione di altri. Con argomentazione e riserva di interpretazione analoga il *Conseil* ha anche giudicato conforme a Costituzione il paragrafo 2 dell'art. 1 che prevede le condizioni alle quali seggi supplementari possono essere ripartiti tra i comuni membri di un ente pubblico di cooperazione intercomunale a fiscalità propria.

Il Consiglio costituzionale ha anche giudicato conforme a Costituzione l'articolo 4 della legge relativo al termine di sei mesi successivi alla promulgazione della legge per procedere alla rideterminazione del numero e della ripartizione dei seggi dei consiglieri comunitari.

SENTENZA DC SULLA SEMPLIFICAZIONE DEL DIRITTO E ART. 38 COST'

Se Consiglio Costituzionale con la sentenza sulle Regioni ha avuto modo di ritornare sul procedimento legislativo, con la sentenza **n. 2015-710 DC** del **12 febbraio** relativa “à

la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures” ha avuto modo di confermare la sua giurisprudenza sui poteri normativi del Governo in particolare sui poteri ex art. 38 Cost.

I ricorrenti contestavano infatti la conformità a Costituzione dell’art. 8 della legge che autorizzava il Governo ad emanare ordinanze relative, tra l’altro, alla riforma dei contratti e delle obbligazioni.

Il *Conseil* ha ribadito la sua costante e consolidata giurisprudenza sull’art. 38 Cost. e ha essenzialmente verificato se l’abilitazione fosse ben definita nel suo campo e nelle finalità confermando quindi la costituzionalità della legge.

SENTENZA QPC SULLA PRIVAZIONE DELLA CITTADINANZA

Per quanto riguarda le decisioni QPC del *Conseil* qui si segnala una sentenza interessante la n. **2014-439 QPC** del **23 gennaio** in tema di privazione della cittadinanza. Il *Conseil* era stato adito il 31 ottobre 2014 dal Consiglio di Stato su una questione prioritaria di costituzionalità sollevata da Ahmed S. relativa alla conformità ai diritti e alle libertà dell’art. 25 e 25-1 del codice civile. Mentre il 1° dell’art. 25 consente di privare (tranne nel caso in cui la privazione abbia come conseguenza quella di rendere l’individuo apolide) della nazionalità francese chi l’abbia acquisita e sia stato poi condannato per un crimine o delitto che attenta agli interessi fondamentali della Nazione o per un atto di terrorismo, l’art. 25-1 prevede che la privazione viene effettuata solo se i fatti contestati sono stati commessi prima dell’acquisizione della nazionalità francese o entro un periodo di dieci anni dalla data di acquisizione della nazionalità e la privazione non può essere pronunciata che entro dieci anni dalla data in cui sono stati commessi i fatti contestati. Per i delitti di cui al 1° dell’art. 25 entrambi i termini sono stati portati a 15 anni. Rispetto ad una pronuncia del 1996 con la quale il Consiglio costituzionale aveva dichiarato costituzionale l’introduzione nel 1° dell’art. 25 del Codice civile della condanna per crimini o delitti riferibili ad un atto di terrorismo, l’art. 25-1 era stato modificato solo successivamente a quella sentenza dalla legge n. 2003-119 del 26 novembre 2003 e dalla legge n. 2006-64 del 23 gennaio 2006 che avevano introdotto i fatti commessi anteriormente all’acquisizione della nazionalità e l’allungamento dei termini a 15 anni.

Alla luce di tali innovazioni normative il Consiglio costituzionale è stato nuovamente chiamato ad esprimersi pronunciandosi anche questa volta per la conformità a Costituzione delle disposizioni contestate e considerate contrarie al principio di eguaglianza. Il Consiglio Costituzionale ha infatti, come lo aveva già fatto nel 1996, ribadito che coloro che acquisiscono per nascita la cittadinanza e coloro ai quali viene

invece attribuita si trovano nella stessa posizione, ma ha anche aggiunto che la differenza di trattamento effettuata allo scopo di combattere il terrorismo non viola il principio di eguaglianza. Il *Conseil* ha dunque giudicato conformi a Costituzione le disposizioni del 2003 e del 2006 sottolineando comunque che l'allungamento del termine riguarda solo fatti particolarmente gravi e che tali disposizioni sono proporzionali alla gravità degli atti e non violano l'art. 8 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

COLLETTIVITA' TERRITORIALI

LA RIFORMA DELLE REGIONI

Il 16 gennaio viene promulgata la legge **n. 2015-29** (J.O. del 17 gennaio) relativa alla nuova delimitazione delle Regioni e al calendario elettorale.

Il testo era stato presentato il 18 giugno 2014 al Senato e il giorno stesso, di fronte alla volontà del Governo di adottare la procedura accelerata, la Conferenza dei Presidenti del Senato decideva ai sensi dell'art. 29, c.6 RS di opporvisi (in contrasto con la decisione dell'Assemblea Nazionale che il 19 giugno ne decideva invece l'adozione). Su richiesta del gruppo parlamentare CRC veniva anche creata tra il 18 e il 23 giugno una commissione speciale che avrebbe poi esaminato il testo il 26 giugno senza però giungere ad alcuna adozione. Lo stesso 26 giugno la Conferenza dei Presidenti constatata la mancata osservanza da parte del Governo delle regole sulla presentazione dei progetti di legge previsti dalla legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009 relativa all'applicazione degli artt. 34-1, 39 et 44 Cost., decideva di ricorrere, per la prima volta dalla riforma costituzionale del 2008, al Consiglio Costituzionale ai sensi dell'art. 39, 4° c. Il 1° luglio il Consiglio Costituzionale si era pronunciato a favore delle regolarità delle modalità di presentazione del progetto inducendo la Conferenza dei Presidenti del Senato a reinserire, su richiesta del Governo, il progetto all'ordine del giorno dei lavori parlamentari. Intanto il 1° luglio era stata presentata dai gruppi parlamentari CRC e RSDE una mozione che mirava a sottoporre a referendum il progetto di legge sulle regioni, mozione che aveva ricevuto dalla commissione speciale parere favorevole. La mozione referendaria veniva così adottata dal Senato il 2 luglio con 174 voti a favore contro 134 e trasmessa all'Assemblea Nazionale che invece la respingeva.

Dopo il tortuoso avvio del procedimento legislativo il Senato aveva adottato in prima lettura il progetto il 4 luglio 2014, respingendo la carta delle regioni proposta dal Governo. Trasmesso all'Assemblea Nazionale il progetto veniva adottato con la

riproposizione della carta delle regioni il 23 luglio. In seconda lettura il Senato aveva poi adottato il testo con modifiche il 30 ottobre approvando tra le altre cose una carta territoriale a 15 regioni. In seconda lettura l'Assemblea Nazionale aveva ulteriormente modificato il testo il 25 novembre. La necessaria convocazione della Commissione Mista paritetica il 27 novembre non aveva portato al raggiungimento dell'accordo sulle parti del testo ancora in discussione. Il testo è stato dunque esaminato per una nuova lettura il 9 dicembre all'Assemblea Nazionale mentre il Senato lo ha nuovamente modificato il 15 dicembre. L'Assemblea Nazionale ha approvato il progetto in via definitiva il 17 dicembre e il 19 sessanta senatori e sessanta deputati hanno adito il Consiglio Costituzionale per il controllo di costituzionalità.

La legge prevede all'articolo 1 la sostituzione a partire dal gennaio 2016 delle 22 regioni esistenti con 13 regioni attraverso l'accorpamento senza modifica dei dipartimenti esistenti che le compongono. Le nuove 13 regioni saranno: l'Alsace, la Champagne-Ardenne e Lorraine Aquitaine, la Limousin e Poitou-Charentes, la Auvergne e Rhône-Alpes, la Bourgogne e Franche-Comté, la Bretagne, le Centre, la Corse, l'Île-de-France, la Languedoc-Roussillon e Midi-Pyrénées, il Nord-Pas-de-Calais e Picardie, la Basse-Normandie e l'Haute-Normandie, i Pays de la Loire, la Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'idea di fondo è quella di costituire regioni più grandi dunque più forti e competitive in Europa.

La legge modifica anche il calendario elettorale prevedendo lo spostamento delle elezioni regionali da marzo a dicembre 2015 mentre restano fissate invece le elezioni dei consiglieri dipartimentali al marzo 2015.

Inoltre il mandato dei consigli generali de la Mayotte è prolungato dal marzo 2014 al marzo 2015 ; il mandato dei consiglieri della Guyane e della Martinique sono prolungati fino alla creazione della collettività unica in dicembre 2015 ; il mandato dei consiglieri dipartimentali eletti nei cantoin compresi integralmente nel territorio della metropoli di Lione avrà termine il 31 dicembre 2014.

INTERCOMUNALITA' E NOUVELLE COMMUNE

Il **9 marzo** viene promulgata la legge n. [2015-264](#) (J.O. del 10 marzo) che autorizza l'accordo locale di ripartizione dei seggi dei consiglieri comunitari.

La proposta di legge era stata presentata al Senato il **24 luglio 2014** ed ivi approvata il 22 ottobre 2014. Trasmessa all'Assemblea Nazionale era stata adottata in prima lettura con modifiche il 18 dicembre 2014. In seconda lettura il Senato l'aveva poi approvata senza modifiche il 5 febbraio 2015. Sulla costituzionalità della legge era stato investito il

Consiglio Costituzionale che con sentenza **n. 2015-711 DC** l'aveva dichiarata conforme a Costituzione con riserva di interpretazione (v. infra).

La legge disciplina la rappresentanza dei comuni in seno ad una comunità di comuni o di agglomerazione ed interviene a modificare le disposizioni della legge del 16 dicembre del 2010 sulla intercomunalità dichiarate incostituzionali relative all'accordo adottato dai consigli municipali coinvolti per la fissazione dei seggi comunitari e la loro ripartizione tra i comuni membri di una comunità di agglomerazione di una comunità di comuni.

La legge ha dunque reintrodotta, nei limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale, la facoltà per i comuni di accordarsi sulla composizione dell'organo deliberante con la possibilità per i comuni che hanno subito una modifica del loro organo deliberante di concludere un nuovo accordo nei sei mesi successivi alla promulgazione della legge.

Anche un'altra legge sulla democrazia locale viene promulgata il **16 marzo**. Si tratta della legge n. [2015-292](#) (J.O. del 17 marzo) relativa al miglioramento del regime de "la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes".

La proposta di legge era stata presentata all'Assemblea Nazionale il 3 ottobre 2014 e dopo la dichiarazione di adozione da parte del Governo della procedura accelerata il 10 ottobre, il testo era stato adottato in prima lettura il 31 ottobre. Trasmessa al Senato la proposta di legge era stata approvata con modifiche il 15 dicembre 2014. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica e raggiunto l'accordo, il testo era stato approvato da Assemblea Nazionale e Senato rispettivamente l'11 febbraio e il 4 marzo.

La legge migliora il dispositivo introdotto con la normativa del 16 dicembre del 2010 concernente "la commune nouvelle" poco utilizzato dalla sua entrata in vigore. In particolare prevede nuove modalità per la fusione dei comuni e la creazione di un nuovo comune al posto di vecchi comuni sulla base di un consenso locale espresso dai consigli municipali o attraverso un referendum locale. La legge cerca inoltre di incoraggiare la creazione di nuovi comuni dando più spazi ai consiglieri comunali dei vecchi comuni nel periodo prevedendo per il periodo transitorio, che va dalla istituzione del nuovo comune fino al rinnovo del suo consiglio comunale, che tutti gli eletti comunali comporranno il consiglio municipale transitorio. Inoltre la legge stabilisce un patto finanziario secondo il quale per tre anni lo Stato garantirà il livello di dotazioni ai comuni che si fondono nel 2015 e nel 2016 in comuni con meno di 10000 abitanti. La legge crea, infine, i comuni delegati che corrispondono ai vecchi comuni.

STATUTO DEGLI ELETTI LOCALI

Un'altra legge importante riguardante le collettività territoriali è quella del **31 marzo** la n. [2015-366](#) (J.O. dell'1 aprile 2015) che mira a facilitare, per gli eletti locali, l'esercizio del loro mandato.

Anche in questo caso si tratta di una legge di iniziativa parlamentare : essa fa proprie le conclusioni degli Stati generali della democrazia territoriale organizzati dal Senato nell'ottobre 2012 quando la questione dello statuto degli eletti locali – volto ad evitare una professionalizzazione del ruolo dell'eletto locale e a garantire l'eguale accesso di tutti alle cariche - venne giudicata prioritaria. La legge è stata approvata dopo un iter legislativo durato due anni. Il testo era stato infatti presentato al Senato il 12 novembre 2012 ed ivi approvato il 29 gennaio ma trasmesso all'Assemblea Nazionale era stato adottato con modifiche solo il 18 dicembre 2013 dopo un lungo periodo di attesa presso la *commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*.

In seconda lettura il Senato e l'Assemblea Nazionale avevano ulteriormente modificato il testo approvandolo rispettivamente il 22 gennaio 2014 e, dopo un anno, il 22 gennaio 2015. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica e trovato l'accordo, la proposta di legge era stata approvata definitivamente da entrambe le camere il 19 marzo 2015.

La legge crea all'interno del Codice generale delle collettività territoriali una Carta dell'eletto locale che fissa un quadro deontologico precisando le norme di comportamento che gli eletti locali devono adottare nell'esercizio delle loro funzioni. La legge inoltre armonizza il regime delle indennità degli esecutivi e protegge con alcune norme gli eletti che sono dipendenti.

Nello specifico per quanto riguarda il rientro sul posto di lavoro per gli eletti che hanno sospeso l'attività lavorativa, il reintegro è esteso fino a due mandati elettivi locali consecutivi. In tal caso gli eletti hanno anche diritto a fine mandato ad una formazione professionale e ad un bilancio di competenze : essi possono infatti intraprendere un percorso di convalida delle acquisizioni derivanti dall'esperienza professionale come eletti locali per ottenere un diploma o un titolo a finalità professionale.