



LE ELEZIONI PRESIDENZIALI FRANCESI E “*LES ENJEUX OUVERTS*” DELLE ELEZIONI LEGISLATIVE. UN NUOVO TEST PER LA V REPUBBLICA?*

di Paola Piciacchia**

La Francia ha il suo nuovo Presidente, ed è Emmanuel Macron. L’“enfant prodige” della finanza e non solo. Il 7 maggio ha vinto al secondo turno delle elezioni presidenziali con il 66,1% di voti contro l’avversaria del Front National Marine Le Pen, confermando la consacrazione ottenuta già il 23 aprile al primo turno superato senza difficoltà con il 24,5% dei consensi, arrivando primo tra i candidati in corsa per l’Eliseo.

Con l’ampia affermazione di Macron, anche se con tasso di astensione pari a circa il 25%, i francesi sembrano così aver fatto una scelta di campo per la Francia e per l’Europa, contro le destre e i populismi.

E occorre partire da qui, da un dato ormai noto a tutti, per riflettere sugli ultimi quattro mesi che, con un’accelerazione di eventi senza precedenti, hanno riservato numerose sorprese nella campagna per l’elezione dell’inquilino del 55 Rue du Faubourg Saint-Honoré ma che, soprattutto, hanno aperto scenari e gettato luci, e qualche ombra, sul futuro delle istituzioni della V Repubblica.

Dopo quindici anni, dal 2002, anno in cui si votò per la prima volta per un Presidente che avrebbe, da allora in poi, ricoperto un mandato di cinque anni, - elezione che

* Contributo sottoposto a peer review.

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

conteneva in sé l'incognita di un'evoluzione in senso marcatamente iperpresidenziale -, questo appuntamento elettorale ha avuto e continuerà ad avere più di un significato per la V Repubblica.

Numerose sono, infatti, le questioni destinate ad incidere sulle istituzioni francesi: la destrutturazione del sistema dei partiti e il ruolo delle elezioni primarie; la crisi interna del Partito Socialista e le difficoltà de *Les Républicains* dopo gli scandali che hanno travolto Fillon; la ristrutturazione del sistema politico intorno a soggetti nuovi come il Movimento *En Marche!* fondato un anno fa da Macron. *Last but not the least* le questioni relative al modo in cui come tutti questi elementi incideranno sulle prospettive della forma di governo.

Ci si può ben chiedere, infatti, se le dinamiche apertesì in questi ultimi quattro mesi si risolveranno in un nuovo test per la V Repubblica, come in passato è stato per l'alternanza nel 1981, per la prima coabitazione nel 1986, in qualche modo per l'*ouverture* nel 1988, per la terza coabitazione durata l'intera legislatura tra il 1997 e il 2002 e infine per il quinquennato nel 2002.

Per la prima volta in pochissimi mesi le elezioni presidenziali hanno, con una forza senza precedenti, dato la spinta ad un indebolimento del sistema dei partiti tradizionali (Ps e LR già UMP), in parte dovuta a fattori esterni (lo scandalo che ha travolto Fillon, candidato de *Les Républicains*) in parte dovuta alla scarsa coesione con la quale vecchi soggetti (il Partito Socialista) si sono apprestati ad affrontare l'appuntamento elettorale più importante.

Al di là dei risultati finali, a colpire nel comportamento elettorale del primo turno delle presidenziali sono state la mobilità dell'elettorato e la sua ricollocazione lungo un asse composito e frammentato, che, non solo, ha dato conferma alle indicazioni provenienti dai sondaggi antecedenti alla tornata elettorale, ma ha, anche, certificato la sconfitta dei tradizionali partiti della democrazia maggioritaria francese, i partiti dell'alternanza (Partito Socialista e *Les Républicains*) e la crescita di nuovi soggetti costruiti intorno a nuovi cleavages (*En Marche!*).

La prima scossa che ha favorito la rapida destrutturazione sembra essere partita dalle elezioni primarie del Partito Socialista di fine gennaio. La vittoria al secondo turno del 29 gennaio di Benoît Hamon con il 58,65% di voti contro l'ex Primo Ministro Manuel Valls ha, infatti, assunto più il carattere di una sorta di resa dei conti all'interno di un partito ormai diviso da anni di contrasti sui contenuti sulla politica presidenziale e governativa, più di uno scontro tra visioni diverse della sinistra, che di una contesa elettorale per la selezione del candidato presidenziale. D'altronde Hamon, uno dei maggiori "frondeur" del quinquennio di Hollande e fautore del reddito di cittadinanza, aveva sin dal primo turno, ricevuto l'appoggio di altri esponenti del partito come Montebourg e Martine Aubry mentre Valls, incarnazione della sinistra più moderata, era apparso sempre più isolato. Al secondo turno delle primarie del Partito Socialista la visione più a sinistra del partito, in grado di intercettare l'elettorato deluso ha vinto. Un elettorato deluso che con questa scelta ha inteso sanzionare il Presidente uscente Hollande per non essere riuscito nell'intento di coniugare crescita economica e salvaguardia dei valori tradizionali della sinistra.

Hollande è probabilmente stato un Presidente migliore di quanto non sia stato in grado di comunicare e il suo Governo (di cui lo stesso Macron ha fatto parte) non si può certo dire che non abbia in questi anni prodotto riforme. Tuttavia la grave e dilaniante crisi interna al partito, unita alla grave crisi economica e occupazionale non lo hanno messo in condizione di dare risalto alle politiche portate avanti dal suo Governo. E questa volta, ripiegare sulla gestione della politica estera e di difesa, come era già successo in passato ad altri Presidenti, non ha certo giovato alla sua immagine. La grave crisi siriana e il terrorismo internazionale hanno fatto il resto.

Hollande inoltre ha maturato ritardi per tentare di risollevarne le sorti del partito. Ritardi come quello relativo alla fissazione della data delle elezioni primarie giunta solo a giugno 2016 dopo mesi di insistenti richieste e quello, assai più grave, relativo all'annuncio del suo ritiro dalla contesa elettorale arrivato solo a dicembre.

Questi ritardi non hanno giovato al Partito Socialista che è stato così travolto da una voglia di cambiamento la quale, tuttavia, non si è tradotta in forza necessaria per attrarre

il suo tradizionale elettorato, il quale ha preferito volgere lo sguardo ad altre formazioni in corsa per l'Eliseo.

Le primarie del Partito socialista sembrano ormai lontanissime e se, da un lato, sembrano aver incarnato la volontà di dare un volto alla politica diverso da quello che aveva dominato il quinquennio di Hollande (e l'esclusione di Valls ne è la prova), dall'altro, hanno dimostrato quanto insanabile ormai fosse la rottura avvenuta tra il Partito socialista e il suo elettorato tradizionale, ma, soprattutto, hanno dimostrato che tale strumento democratico di selezione delle candidature, da solo, non permette al partito di esprimere una vera e propria leadership presidenziale.

Le elezioni primarie avevano certamente avuto più fortuna in autunno per *Les Republicains* che le avevano preparate per un anno e mezzo. E sicuramente Fillon avrebbe avuto qualche *chance* in più se non fosse stato travolto dallo scandalo "Penelope" che ne ha ridotto la credibilità e le possibilità di vincere. Tuttavia in questo caso *Les Republicains* non sono stati spazzati via dalle nuove dinamiche emerse con l'elezione presidenziale e il tutto sommato buon risultato del 20,01% di voti ottenuto da Fillon, al netto delle sue vicende giudiziarie, dimostra che alle elezioni legislative di giugno il partito è ancora in grado di giocare le sue carte. E non è un caso che, proprio in tale prospettiva, Fillon abbia dopo il primo turno immediatamente invitato i suoi elettori a votare compatti per Macron. Indicazione lungimirante dal momento che appare del tutto evidente che la vera partita è destinata a giocarsi sulle elezioni legislative.

In linea generale, i partiti che hanno selezionato i loro candidati con le primarie siano usciti più indeboliti mentre quelli che hanno giocato la loro partita direttamente con l'elettorato sembrano aver avuto l'arma vincente.

Così è stato per Marine Le Pen e il Front National. Non può certo dirsi che Marine Le Pen sia espressione di una politica nuova, tuttavia ha sicuramente saputo intercettare le spinte populiste ed antieuropeiste in maniera tale da risultare dirompente e aggregante, imponente al punto giusto da superare senza difficoltà il primo turno. Ha perso al secondo turno, come era del tutto prevedibile, uscendone tuttavia, se non vincente, in qualche

modo non del tutto perdente, essendo riuscita ad essere “dédiabolisée” con la prospettiva dichiarata di un’evoluzione della natura del suo stesso partito, pronto infatti a cambiare nome.

Quanto a Macron, egli ha sicuramente incarnato il nuovo che avanza, l’ottimismo europeista, il trionfo della ragione contro il pericolo populista e ha vinto. Ha vinto partendo non da lontano. È partito, infatti, dalla creazione, appena un anno fa, del Movimento *En Marche!*. Un movimento intorno al quale ha costruito, in pochi mesi, il consenso dopo essersi dimesso, nell’agosto scorso, dal Governo Valls. Proprio di quel Governo, Macron era stato uno dei maggiori esponenti e tra i padri delle riforme più contestate degli ultimi due anni, quella sulla crescita del 2015 e quella sul lavoro del 2016, per l’approvazione delle quali, a più riprese, Valls era stato costretto, a ricorrere all’utilizzo dell’art. 49, 3° c. Cost.

Il nuovo che avanza è stato dunque non tanto nei contenuti di un programma che aveva provato a sperimentare già nel Governo socialista ma nel perfetto modo di incarnare la “democrazia del pubblico” e di mettersi in diretto collegamento con l’elettorato intercettandone, meglio di altri, i bisogni, attraverso un partito “leggero”, dinamico aperto alle istanze della democrazia del terzo millennio.

Sarà sufficiente questo? Macron è stato eletto da un elettorato molto eterogeneo, che contempla al suo interno anche un forte fronte antilepenista. L’alto tasso di astensione e l’opposizione netta della sinistra radicale rappresentata da Mélanchon, altro protagonista di rilievo della campagna elettorale del primo turno che ha raccolto il non insignificante risultato del 19,58% dei voti, permetterà a Macron di riunire intorno a sé e al suo partito il consenso necessario a costruire una maggioranza per governare?

Le difficoltà che si celano dietro a questo interrogativo sembrano, tuttavia, essere ben conosciute dal nuovo Presidente, pienamente consapevole che la vera partita si giocherà sulle elezioni legislative, un appuntamento che diventa ora fondamentale per assicurare al Presidente una maggioranza con la quale poter governare.

Le virtualità multiple insite nel testo costituzionale del 1958 che può dar luogo a diverse letture (una in senso presidenziale e una in senso più propriamente parlamentare) e suoi meccanismi istituzionali permettono. Infatti, al Presidente di poter portare avanti l'indirizzo politico solo se in grado di poter controllare la maggioranza parlamentare. Come è noto, in assenza di una maggioranza parlamentare coincidente con quella presidenziale all'Assemblea Nazionale tutti i poteri del Presidente (tranne, in verità, quello relativo allo scioglimento) finiscono per affievolirsi e allora è il Primo Ministro (e il Governo) a vedersi costituzionalmente riconosciuti tutti i poteri per tracciare l'indirizzo politico, come già successo nelle tre coabitazioni (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002).

La “souplesse” e la flessibilità del testo costituzionale della V Repubblica – mai voluta rimettere in discussione neanche quando nel 2007 il Comitato Balladur, con l'intento di “costituzionalizzare” la pratica presidenzialistica e la Costituzione materiale della V Repubblica, propose, senza esito, la modifica dell'art. 5 Cost. con l'attribuzione al Presidente della Repubblica della direzione della politica nazionale e la sua sottrazione al Governo (art. 20 Cost.) - hanno in verità permesso all'ordinamento francese di evolversi nella continuità, senza particolari problemi, superando quelli che alla dottrina e ai commentatori politici erano apparsi veri e propri test sulla tenuta del sistema.

Tutti questi profili sono bene evidenti al nuovo Presidente e la lungimiranza con cui egli ha proceduto alla nomina del Governo presieduto da Édouard Philippe (esponente LR e fedelissimo di Juppé), formato da una compagine ministeriale che apre alla società civile e che cerca di rappresentare tutti i partiti non anti-sistema usciti con percentuali alte dal primo turno delle elezioni presidenziali, lo dimostrano. Dimostrano che il nuovo Presidente avrà tanta più forza per governare il Paese quanto più grande sarà la sua capacità di integrare intorno alla sua visione le istanze degli altri partiti, di saper guardare, appunto, tanto a sinistra quanto a destra, mantenendosi al centro.

In tal senso, duplice appare il compito di Macron. Da un lato, l'integrazione con gli altri partiti in vista di un possibile esito elettorale alle elezioni legislative di giugno che indirizzi verso un governo di “larghe intese”. Dall'altro, far crescere il nuovo soggetto politico da

lui creato, *En Marche!* e renderlo capace di immettersi nella logica presidenziale, come è tradizione per i partiti della V Repubblica, e nella logica della democrazia maggioritaria e dell'alternanza. Entrambe le sfide sembrano fondamentali, la prima nel futuro immediato, la seconda per un futuro che sembra più prossimo.

In modo ricorrente Macron viene paragonato a de Gaulle soprattutto per il richiamo ad una certa idea di Francia e per il modo in cui ha cercato di sdoganarsi dai partiti tradizionali della V Repubblica. Ma è bene sottolineare le differenze.

La forte carica antipartitica e l'ostilità teorica contro l'invasione dei partiti - ritenuti la causa prima della degenerazione della IV Repubblica - con cui nasceva, ad opera di de Gaulle, nel 1958 la V Repubblica non impedirono a de Gaulle di fondare un partito e di rendersi lucidamente conto che il ruolo dei partiti, sebbene da ridimensionare, fosse comunque ineliminabile per avere una forte maggioranza parlamentare organizzata di supporto alla politica presidenziale.

I partiti relegati dall'art. 4 della Costituzione a svolgere una funzione meramente elettorale ne uscirono ben presto per assumere via via una funzione più importante, attraverso una logica di ristrutturazione interna. Questo, com'è noto, comportò una certa evoluzione del sistema dei partiti che ben presto, grazie agli input istituzionali e alle regole elettorali, si costruì intorno alla logica bipolare e maggioritaria sospinta dal "processo di presidenzializzazione" dei partiti stessi.

Oggi la situazione di fronte alla quale si trova Macron, in un mutato contesto di circostanze, ripropone lo schema della destrutturazione/ristrutturazione del sistema dei partiti. Tuttavia, la crisi oggi non è solo crisi dei partiti francesi ma crisi generale della politica e della rappresentanza che necessita, in tutti i Paesi, di nuovi paradigmi di funzionamento.

La proposta di Macron si colloca oggi in una consolidata cornice istituzionale a differenza di quella di de Gaulle che aveva l'esigenza prioritaria di porre le basi di un nuovo ordinamento. Macron ha creato un nuovo soggetto politico che sembra offrire le risposte che i partiti tradizionali non hanno dimostrato di saper dare, ma per avere voce all'interno

di un ben definito quadro istituzionale, tale soggetto ha bisogno, almeno in questa fase, dell'apertura verso gli tutti gli altri partiti che hanno raccolto al primo turno percentuali non trascurabili. Questo evidenzia una dinamica aperta e non una chiusura verso i partiti tradizionali, da cui peraltro, come è noto, egli stesso proviene (a differenza di de Gaulle) essendo stato non solo militante del Partito Socialista dal 2006 al 2009, ma avendo costruito la sua carriera politica prima come vicesegretario alla presidenza della Repubblica tra il 2012 e il 2014 e poi, dal 2014, come Ministro dell'Economia del secondo Governo Valls.

Che ricadute avrà questo scenario sulle prossime elezioni legislative? Alla luce delle dinamiche politiche in atto, sembra lecito affermare che per la prima volta dall'introduzione del quinquennato l'elezione presidenziale sarà difficile che abbia quell'“effetto trascinamento” (obiettivo dichiarato della riforma del 2001 sull'inversione del calendario elettorale) sulle elezioni legislative come puntualmente accaduto nel 2002, nel 2007 e nel 2012.

L'attuale divisione delle forze politiche che si contenderanno i seggi all'Assemblea Nazionale, confermata dai sondaggi, lascia presagire una connotazione frammentata della Camera bassa da cui emergerà l'esigenza di riunire una maggioranza “di larghe intese” pronta a sostenere il Presidente Macron.

È questa la grande sfida: ma non solo per il nuovo Presidente, che sembra preparato a raccogliarla a giudicare dalla nomina del Governo Philippe; ma soprattutto per le istituzioni della V Repubblica che dovranno dimostrare ancora una volta la loro capacità di tenuta.

La V Repubblica ha sicuramente sperimentato maggioranze plurali all'interno dei due schieramenti costruiti intorno all'asse destra-sinistra, ma la formazione di governi di “larghe intese” sostenuti da maggioranze eterogenee, potrebbe essere un inedito nella storia della V Repubblica che si troverebbe ancora una volta a dover sperimentare.

Tuttavia le istituzioni francesi sono passate negli ultimi (quasi) quarant'anni attraverso l'alternanza nel 1981, (il vero primo test sulla tenuta democratica della V Repubblica), la

prima coabitazione nel 1986, (secondo importante test per la capacità di funzionamento del sistema), la fase di *ouverture* dal 1988 al 1993, la lunga terza coabitazione durata l'intera legislatura tra il 1997 e il 2002, e attraverso tutte le sfide del quinquennato senza che i suoi capisaldi siano mai stati rimessi in discussione.

Proprio la meno nota fase di *ouverture*, iniziata immediatamente dopo la prima coabitazione, durante la quale il Partito Socialista con soli 276 seggi fu costretto ad allungare una mano all'area moderata dando vita ai governi Rocard (1988-1991), Cresson (1991-1992) e Bérégovoy (1992-1993), spesso costretti all'utilizzo dell'art. 49, 3° c. Cost. per far passare le leggi in assenza di una maggioranza assoluta.

Molti videro in quella fase la fine della stabilità per la V Repubblica che era stata la caratteristica fondamentale dal 1958 e l'inizio di una fase d'incertezza. Tali pericoli furono tuttavia scongiurati grazie alle caratteristiche delle istituzioni francesi. Da un lato, il ruolo unificante e *regalienne* del Capo dello Stato, e dall'altro, i meccanismi del parlamentarismo razionalizzato fecero la loro parte evitando il pericolo del ritorno all'instabilità. In più da quell'esperienza i caratteri della Presidenza ebbero modo di uscirne in funzione più democratica, meno assoluta e più equilibratrice.

Alla luce di tutto ciò, è quindi possibile immaginare che le istituzioni della V Repubblica saranno in grado di raccogliere, anche se in un contesto profondamente mutato, le sfide attuali. Al nuovo Presidente, Emmanuel Macron è affidato il decisivo compito di intercettare le dinamiche in atto e tradurle in modo equilibrato in un indirizzo istituzionalmente percorribile.

ELEZIONI

ADEMPIMENTI PER LE ELEZIONI PRESIDENZIALI

Il **24 febbraio** è stato pubblicato il decreto di convocazione degli elettori per l'elezione presidenziale del 23 aprile e del 7 maggio.

Il **18 marzo** il Consiglio Costituzionale ha pubblicato le « parrinages » e la lista dei condidati per le elezioni presidenziali. Undici i candidati ammessi alla competizione elettorale : Nicolas Dupont-Aignan, Marine Le Pen, Emmanuel Macron, Benoît Hamon, Nathalie Arthaud, Philippe Poutou, Jacques Cheminade, Jean Lassalle, Jean-Luc Mélanchon, François Asselineau, François Fillon. Nel 2012 i candidati erano stati dieci mentre nel 2007 dodici.

Il **22 marzo** l'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica ha pubblicato le dichiarazioni patrimoniali dei candidati presidenziali.

CAMPAGNA ELETTORALE PER IL PRIMO TURNO DELLE ELEZIONI PRESIDENZIALI

Il **9 aprile** si è aperta ufficialmente la campagna elettorale per il primo turno delle elezioni presidenziali che ha avuto termine il **20 aprile**. Durante questo periodo i candidati e i loro sostenitori hanno potuto beneficiare di un ugual tempo nelle trasmissioni televisive.

Il **20 marzo** ha avuto luogo il primo dibattito televisivo su TF 1, in diretta anche su LCI e France24, a cui hanno partecipato François Fillon, Marine Le Pen, Emmanuel Macron e Jean-Luc Mélanchon e durante il quale i candidati hanno illustrato il loro programma e si sono confrontati sui temi della società quali sicurezza, immigrazione, identità e ambiente ; sui temi economici e sul ruolo della Francia e livello internazionale.

Il secondo dibattito televisivo si è invece svolto il **4 aprile** in diretta su BFM TV, Cnews, RMC, Dailymotion ed ad esso hanno partecipato tutti e gli undici candidati che si sono confrontati sui temi dell'occupazione, del modello sociale francese e della sicurezza.

Il terzo dibattito televisivo previsto per il **20 aprile** non ha avuto luogo per una serie di problemi sorti intorno all'organizzazione. France2 ha perciò trasmesso un serie di interviste di quindici minuti l'una intitolate *15 minutes pour convaincre* alle quali hanno, alla fine, partecipato tutti i candidati. Gli undici candidati hanno espresso le loro idee su potere di acquisto, occupazione, politica internazionale, Europa e ciascuno ha potuto scegliere un argomento relativo propria campagna elettorale su cui soffermarsi più ampiamente.

Tale dibattito televisivo è stato turbato alle 21 dall'attentato terroristico sugli i Champs-Élysées.

PRIMO TURNO DELLE ELEZIONI PRESIDENZIALI

Il **23 aprile**, in un clima di attesa, si è svolto il primo turno delle elezioni presidenziali con un tasso di partecipazione del 77,77% di quasi due punti inferiore rispetto al 2012 e un conseguente tasso di astensione del 22,23%.

A superare il turno sono stati Emmanuel Macron con il 24,01% e Marine Le Pen con il 21,30%.

Immediatamente dopo si è posizionato con il 20,01% dei voti il candidato de *Les Républicains*, François Fillon che ha manifestato un buon livello di resilienza nonostante gli scandali da cui è stato travolto durante la campagna elettorale e che ne hanno sicuramente condizionato il raggiungimento del traguardo.

Una buona percentuale è stata raggiunta anche da Jean-Luc Mélançon il candidato dell'estrema sinistra che ha ottenuto il 19,58% dei voti.

Solo al quinto posto si è collocato il candidato ufficiale del PS Benoît Hamon che ha ottenuto solo il 6,36% dei voti manifestando largamente la crisi quasi irreversibile del Partito Socialista.

Appena il 4,70%, l'1,21, l'1% , lo 0,92%, lo 0,64% e lo 0,18% dei voti hanno infine ottenuto gli altri candidati presidenziali in corsa per l'Eliseo, rispettivamente Nicolas Dupont-Aignan, Jean Lassalle, Philippe Poutou, François Asselineau, Nathalie Arthaud, Jacques Cheminade.

Il primo turno delle elezioni presidenziali ha così confermato le indicazioni di voto raccolte dai sondaggi che nelle ultime settimane avevano evidenziato il ridotto scarto percentuale tra Macron, Le Pen, Fillon e Mélançon. Al tempo stesso ha anche confermato la grande crisi del Partito Socialista che ha visto crollare la percentuale di voti ottenuti.

CAMPAGNA ELETTORALE PER IL SECONDO TURNO DELLE ELEZIONI PRESIDENZIALI

Sin dalla sera del **23 aprile**, François Fillon e Benoît Hamon, i candidati usciti sconfitti dal primo turno hanno invitato gli elettori a votare per Emmanuel Macron contro Marine Le Pen. All'interno de *Les Républicains* la posizione di Fillon ha suscitato qualche divisione : sebbene, infatti, gran parte del partito si sia dichiarato pronto a votare per Macron, una parte di esso ha rifiutato di dare indicazioni di voto mentre alcuni membri hanno invitato a votare addirittura scheda bianca o contro Macron.

Il **28 aprile** Jean-Luc Mélançon invece si è limitato a dire che non avrebbe votato il FN senza dare alcuna consegna di voto. Nathalie Arthaud e Jean Lassalle hanno dichiarato che avrebbero votato scheda bianca ; Jacques Cheminade ha detto che non avrebbe vota Marine Le Pen mentre il **28 aprile** Nicolas Dupont-Aignan ha manifestato il proprio sostegno alla candidata del FN, la quale a sua volta ha dichiarato che in caso di vittoria avrebbe nominato Dupont-Aignan Primo Ministro.

Tra il primo e il secondo turno il sostegno nei confronti di Macron è diventato trasversale e il **27 aprile** Macron ha ottenuto il sostegno di centocinquanta politici di orientamenti diversi : tra questi il centrista Jean-Louis Borloo che il **30 aprile** ha dichiarato il suo completo *endorsement* a Macron**.

PARTITI

PRIMARIE PRESIDENZIALI DEL PARTITO SOCIALISTA

Si è svolto il **22 gennaio 2017** il primo turno delle elezioni primarie del Partito Socialista per la selezione del candidato alle elezioni presidenziali

In uno scrutinio caratterizzato da un'affluenza di elettori al di sotto dei due milioni (1 655 919, il 3,63% degli elettori iscritti), e, ancora una volta, a dispetto di ogni sondaggio, a sorpresa, ad arrivare in testa è stato Benoît Hamon, espressione dell'ala più a sinistra del PS che ha ottenuto il 36,51% dei voti superando l'ex Primo Ministro Manuel Valls che ha, invece, raggiunto il 31,90% dei voti. A seguire Arnaud Montebourg ha ottenuto il 17,75% dei voti, Vincent Peillon ha raggiunto il 6,90% di voti, François de Rugy il 3,88%, Sylvia Pinel il 2,02%, infine Jean-Luc Bennahmias ha avuto l'1,02% dei consensi. Pari all'1,32% è stato il numero delle schede bianche o nulle.

Hamon e Valls si sono contesi al ballottaggio del **29 gennaio** la candidatura alle prossime elezioni presidenziali. Circa due milioni di votanti hanno consacrato Hamon candidato ufficiale del Partito Socialista alle elezioni presidenziali con il 58,69% dei voti. Manuel Valls ha ottenuto il 41,31% dei voti, con una percentuale di schede bianche o nulle pari all'1,54%.

SCANDALI GIUDIZIARI DURANTE LA CAMPAGNA ELETTORALE

Dopo alcune settimane dallo scoppio, il **24 gennaio**, dello scandalo partito dalle rivelazioni del *Canard Enchaîné* su presunti illeciti commessi dal candidato presidenziale de

** Nel momento in cui il n. 1/2017 di questa Rivista sta per chiudere, si sono verificati altri eventi, che saranno specificatamente analizzati sul prossimo numero, ma ai quali occorre, sia pur brevemente, fare cenno in questa sede per l'importanza che essi ricoprono.

In primo luogo la vittoria il 7 maggio con il 66,1% dei voti al ballottaggio per le elezioni presidenziali di Emmanuel Macron, il candidato indipendente di En Marche! Una vittoria sicuramente annunciata cui ha fatto seguito, dopo le dimissioni del Primo Ministro Cazeneuve, la nomina il 10 maggio del nuovo Primo Ministro Edouard Philippe, un conservatore fedelissimo Juppé. Un evento, questo al contrario del primo, per niente scontato che ha invece aperto la strada alla formazione di Governo che vede la presenza di esponenti di En Marche!, del Partito Socialista, de Les Républicains, del Mo.dem , del Partito Radicale di Sinistra e anche di molti indipendenti.

Les Républicains, il **14 marzo** François Fillon viene incriminato per distrazione di fondi pubblici, complicità e uso improprio di beni sociali e violazione degli obblighi di dichiarazione all'Alta Autorità sulla trasparenza della vita pubblica.

È così che uno dei candidati d'« allure presidential » più convincente si è trovato indebolito nella corsa all'Eliseo, travolto dall'accusa di aver attribuito incarichi fittizi alla moglie come assistente parlamentare.

Nello stesso periodo anche il Front National di Marine Le Pen viene travolto dallo scandalo di presunti impieghi fittizi degli assistenti parlamentari degli eurodeputati del FN tra il 2012 e il 2017.

OBBLIGHI CONTABILI DEI PARTITI POLITICI E DEI CANDIDATI

Il **6 marzo** viene promulgata la legge **n. 2017-286** relativa al rafforzamento degli obblighi contabili dei partiti politici e dei candidati. La proposta di legge era stata presentata al Senato il **15 dicembre 2016** ed ivi approvato in prima lettura il **1° febbraio 2017**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale il testo era poi stato adottato senza modifiche il **22 febbraio**.

La legge prevede che i partiti politici e i raggruppamenti politici dovranno trasmettere alla Commissione Nazionale dei conti della campagna e dei finanziamenti pubblici – CNCCFP - tutte le informazioni sui finanziamenti che essi avranno contratto. Al momento della pubblicazione dei conti, la CNCCFP dovrà indicare l'ammontare dei finanziamenti per categoria di finanziatori, per tipo di prestito e per paese di origine del finanziatore, l'identità dei diversi finanziatori - siano essi persone fisiche o morali - nonché i flussi finanziari tra partiti e tra partiti e candidati.

PARLAMENTO

AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

Dopo un prolungato iter parlamentare, il **20 gennaio** sono state promulgate la legge ordinaria **n. 2017-55** e la legge organica **n. 2017-54** relative allo statuto generale delle autorità amministrative indipendenti e della autorità pubbliche indipendenti.

Le proposte di legge organica e ordinaria erano state presentate il **7 dicembre 2015** al Senato ed ivi approvate in prima lettura il **4 febbraio 2016**. Trasmessi all'Assemblea Nazionale, i testi erano stati adottati con modifiche il **28 aprile 2016**. In seconda lettura, il Senato aveva ulteriormente modificato i testi approvandoli il **2 giugno 2016** e così aveva fatto l'Assemblea Nazionale in seconda lettura modificando ulteriormente le proposte l'**8**

dicembre 2016. Infine il Senato, in terza lettura, aveva approvato le due proposte senza modifiche il **10 gennaio** di quest'anno.

Le due leggi introducono uno statuto generale delle Autorità Amministrative Indipendenti e delle Autorità Pubbliche Indipendenti francesi (una lunga lista annessa al testo legislativo cui rinvia l'art. 1 della legge ordinaria) tendente a rendere omogeneo il panorama della AAI e API attraverso l'introduzione di regole di funzionamento ed organizzative comuni.

In linea generale, la legge organica ha ribadito che spetta al legislatore creare una AAI o una API e fissarne i principi fondamentali di funzionamento e di organizzazione, nonché le regole relative alla loro composizione e alle loro attribuzioni. In particolare, la legge organica ha posto il principio di incompatibilità tra la funzione di membro di una AAI o API e tutta una serie di cariche : quelle relative all'esercizio di un mandato elettivo nelle collettività d'oltremare e in Nuova Caledonia ; quella relativa alla funzione di magistrato dell'ordine giudiziario e alla qualifica di membro del Consiglio economico sociale e dell'ambiente (salvo il caso in cui la nomina venga effettuata proprio in questa veste); e infine quella relativa alla funzione di membro del Consiglio Superiore della Magistratura.

Quanto ai contenuti della legge ordinaria, essa ha innanzitutto fissato la durata del mandato delle AAI e API dai tre ai sei anni, ha stabilito la sua irrevocabilità e la possibilità di rinnovo per una sola volta. La legge ordinaria ha inoltre specificato che l'esercizio del mandato è incompatibile con l'esercizio di un mandato elettivo locale e con presenza di interessi comuni con il settore di cui l'autorità assicura il controllo o la sorveglianza o la regolazione. La legge ha anche definito i caratteri morali dell'azione dei membri delle AAI e API che devono esercitare le loro funzioni con dignità, probità e integrità facendo in modo di prevenire o far cessare immediatamente ogni conflitto di interessi. La funzione di presidente o di membro a tempo pieno comporta l'incompatibilità con ogni altra attività professionale.

La legge ha anche imposto l'obbligo di presentare al Governo ogni anno, prima del 1° giugno, un rapporto sulla sua attività.

LEGGE SULL'EGUAGLIANZA E LA CITTADINANZA

Dopo un iter legislativo non privo di criticità, il **22 gennaio** è stata promulgata la legge **n. 2017-86** relativa all'uguaglianza e alla cittadinanza. Il progetto di legge era stato depositato – con dichiarazione da parte del Governo di ricorrere alla procedura accelerata - quasi un anno prima, il **13 aprile 2016** all'Assemblea Nazionale che lo aveva approvato in prima lettura il **6 luglio 2016**. Trasmesso al Senato, il testo era stato adottato, anch'esso

in prima lettura, con modifiche il **18 ottobre**. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica e in assenza di accordo, in nuova lettura, il testo era stato adottato dall'Assemblea Nazionale il **23 novembre** ma rigettato dal Senato il **19 dicembre**. In via definitiva, era stato infine approvato dall'Assemblea Nazionale il **22 dicembre 2016**.

La legge si è mossa di diverse direzioni per garantire l'inserimento dei giovani nella società e per rafforzare l'uguaglianza reale. In primo luogo la legge prevede la generalizzazione della «riserva civica» (per la difesa, per la polizia nazionale, per l'educazione nazionale, per la sicurezza civile) nell'arco della vita che permetterà ad ogni cittadino di impegnarsi al servizio dell'interesse generale; inoltre viene creato un congedo di formazione di sei giorni non remunerati per ogni dirigente di associazione; viene anche previsto il riconoscimento, con convalida, per gli studenti dei corsi superiori delle competenze e conoscenze acquisite in attività di beneficenza (tranne quelle acquisite all'estero che sono state censurate dal Consiglio Costituzionale in sede di controllo preventivo di costituzionalità della legge) e la realizzazione di un bilancio di salute e di un controllo a fini preventivi per tutti i giovani tra i 16 e i 23 anni.

Per quanto concerne l'uguaglianza delle chance sono state introdotte norme per il miglioramento della trasparenza nell'attribuzione degli alloggi sociali come l'obbligo di rendere pubblici i criteri soprattutto quelli che danno diritto alle priorità per persone disabili, male alloggiate o vittime di violenze familiari; è stato anche previsto che negli affitti sociali ci si preoccupi di garantire la mescolanza sociale; è stato inoltre introdotto l'obbligo per le collettività territoriali di attribuire il 25% degli alloggi sociali alle famiglie che ne hanno più bisogno e la possibilità per il prefetto di rilasciare autorizzazioni per l'urbanizzazione nei comuni che non rispettano i criteri legislativi in materia di alloggi sociali.

Tra le misure per garantire la reale uguaglianza sociale è stato previsto il rafforzamento della formazione alla padronanza della lingua francese per tutta la vita soprattutto nel quadro della formazione professionale; l'estensione dell'accesso al terzo concorso nelle tre funzioni pubbliche a tutti i candidati che hanno acquisito un'esperienza nel quadro di una attività professionale o associativa o di un mandato elettorale locale; l'inasprimento delle sanzioni per gli atti di razzismo o di discriminazione; l'incriminazione per negazionismo è stata estesa a tutti i crimini contro l'umanità.

PRESCRIZIONE IN MATERIA PENALE

Dopo oltre un anno e mezzo dall'inizio dell'iter legislativo, il **27 febbraio** è stata promulgata la legge **n. 2017-242** sulla prescrizione in materia penale. La proposta di legge era stata presentata all'Assemblea Nazionale il **1° luglio 2015** ed ivi adottata il **10 marzo**

2016. Trasmesso al Senato, il testo era stato approvato con modifiche il **13 ottobre**. In seconda lettura, l'Assemblea Nazionale aveva modificato ulteriormente il testo adottandolo il **12 gennaio** di quest'anno. Anche il Senato aveva fatto altrettanto in seconda lettura con l'adozione il **7 febbraio**. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica e in assenza di un accordo la proposta era poi tornata per una nuova lettura all'Assemblea Nazionale che aveva deliberato il **14 febbraio** e al Senato che aveva deliberato modificando nuovamente il testo dell'Assemblea Nazionale il **15 febbraio**. La legge era stata definitivamente approvata dall'Assemblea Nazionale il **16 febbraio**.

La legge raddoppia i termini di prescrizione per i crimini e i delitti. In materia criminale il termine di prescrizione è stato così allungato da dieci e venti anni mentre per i delitti di diritto comune il termine è passato da tre a sei anni. Il termine per le infrazioni nascoste o dissimulate parte dal giorno in cui l'infrazione viene contestata e non può eccedere i dodici anni trascorsi per i delitti e i trenta per i crimini a partire dal giorno in cui l'infrazione è stata commessa.

LEGGE SULLA SICUREZZA PUBBLICA

Il **28 febbraio** è stata promulgata la legge **n. 2017-258** relativa alla sicurezza pubblica. Il progetto di legge era stato presentato al Senato il **21 dicembre 2016** ed ivi adottato in prima lettura, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, il **24 gennaio 2017**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il testo era stato approvato con modifiche l'**8 febbraio**. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica, in presenza di accordo, il testo era stato approvato definitivamente dall'Assemblea Nazionale e dal Senato rispettivamente il **15 e il 16 febbraio**.

La legge rafforza il quadro giuridico relativo agli interventi delle forze dell'ordine unificando alcune norme come quelle relative all'uso delle armi da fuoco, applicabili alla polizia e ai gendarmi, alla polizia di frontiera e ai militari impiegati nel quadro dell'operazione Sentinelle.

GOVERNO

RIMPASTI DI GOVERNO

In questo periodo si procede a due rimpasti di Governo. Il primo è del **27 febbraio** avvenuto in seguito alle dimissioni di Axelle Lemaire, Segretario di Stato all'informatica e

all'innovazione. Al suo posto viene nominato Christophe Sirugue, Segretario di Stato all'Industria.

Il secondo rimpasto di Governo è del **21 marzo** : in seguito alle dimissioni di Bruno Le Roux, Ministro dell'Interno viene nominato al suo posto Mathias Fekl, Segretario di Stato al Commercio estero, alla promozione del turismo e francesi all'estero.

IL PRIMO MINISTRO CAZENEUVE E LA CAMPAGNA ELETTORALE

Nel corso di un incontro con i giornalisti europei a Rue de Varenne, sede di Matignon, il Primo Ministro, Bernard Cazeneuve **l'8 marzo** ha espresso la sua convinzione che il migliore candidato all'elezione presidenziale sarebbe stato il Presidente uscente François Hollande ritenendo «bien mal inspirés » coloro che si sono adoperati per evitare che Capo dello Stato si ripresentasse. "Le président de la République – ha dichiarato Cazeneuve - aurait été à mes yeux le meilleur candidat. Je l'ai dit à plusieurs reprises et je n'ai pas changé d'avis". Cazeneuve ha, comunque al tempo stesso, ribadito il suo sostegno ad Hamon al quale ha riconosciuto lo svolgimento di una buona campagna elettorale, seppure non di difesa delle scelte operate dall'esecutivo uscente : « Il va s'y mettre, car on ne peut pas gagner une élection si on ne rassemble pas tout son camp" , ha dichiarato.

CAPO DELLO STATO

HOLLANDE E LA CAMPAGNA ELETTORALE

Nel periodo di campagna elettorale il Presidente uscente Hollande ha deciso di percorrere al via della riservatezza senza particolari esternazioni mediatiche.

Gli organi di stampa hanno, comunque, riferito che durante il Consiglio dei Ministri dell'**8 marzo** il Presidente Hollande, ha criticato lo strumento delle primarie considerato un vero fallimento per la V Repubblica e per l'elezioni presidenziale perché indeboliscono i partiti. Ha poi denunciato i problemi di credibilità dei candidat dei due partiti maggiori PS e LR usciti dalle primarie, ovvero Hamon e Fillon, il primo per il programma, l'altro per la situazione personale.

In questa stessa occasione Hollande ha sottolineato la bassa qualità di una campagna elettorale inedita non ancora pienamente cominciata che lascia gli elettori spaesati.

Hollande ha così deciso di condurre una propria campagna elettorale parallela concentrando le sue energie contro quella che considerava la minaccia seria, il vero nemico, ovvero l'estrema destra del Front National, la cui forza negli anni del suo suo quinquennato è cresciuta esponenzialmente.

Preoccupato dall'ascesa del candidato Mélanchon, a una decina di giorni dal primo turno Hollande, il **12 aprile** ha rotto il silenzio che si era imposto durante la campagna elettorale per porre l'accento sulla cattiva campagna elettorale foriera di falsità e populismi, sottolineando la necessità di cambiamento per la politica.

Intanto, ha continuato a difendere il bilancio del suo quinquennato contro i populismi.

Il **16 aprile** Hollande si è poi lamentato dell'abbassamento del livello della campagna nel programma « C Politique » su France 5 : « On parle de quoi dans cette campagne ? - ha detto - Des affaires, des mises en examen, des pseudo-cabinets noirs (...) mais où sont les comparaisons utiles ? ».

CORTI

STATO DI URGENZA E ASSIGNATION À RÉSIDENCE

Tra le pronunce del Conseil Constitutionnel si segnala in particolare la decisione **n. 2017-624 QPC** del **16 marzo** relativa al dispositivo dell'*assignation a résidence* prevista dell'art. 6 della legge del 3 aprile 1955 sullo stato di urgenza, così come modificato dalla legge del 19 dicembre 2016 che ha prorogato lo stato di urgenza fino al luglio 2017.

Con la modifica della legge l'*assignation a résidence* poteva essere rinnovata oltre i dodici mesi previa autorizzazione del Consiglio Stato. Il Consiglio ha argomentato che l'attribuzione al giudice amministrativo d'urgenza del Consiglio di Stato del potere di autorizzare il prolungamento dello stato di urgenza appare inconciliabile con la sua qualità di giudice di ultimo grado in quanto il Consiglio di Stato potrebbe pronunciarsi ulteriormente, su ricorsi giurisdizionali, sullo stesso caso. Ciò è contrario al principio di imparzialità e al diritto di esercitare un ricorso giurisdizionale e con queste motivazioni il Consiglio ha censurato la disposizioni che attribuivano tale potere autorizzatorio al Consiglio di Stato.

Il Conseil inoltre per ammettere che la durata dell'*assignation à résidence* - che in linea teorica non dovrebbe eccedere i dodici mesi - possa essere prolungata per ulteriori tre mesi senza ledere la libertà di circolazione, ha espresso una serie di riserve di interpretazione. Innanzitutto il prolungamento può essere ammesso se il comportamento della persona in causa costituisce una minaccia di particolare gravità per la sicurezza e l'ordine pubblico; in secondo luogo, l'amministrazione deve essere in grado di produrre elementi nuovi o complementari tali da giustificare il prolungamento del domicilio coatto; infine nell'esame della situazione della persona coinvolta occorre tenere presente il periodo complessivo di durata del domicilio coatto, le condizioni di tale misure e degli obblighi complementari. A

partire dal 16 marzo 2017 spetta dunque al Ministro dell'Interno pronunciarsi su un eventuale prolungamento dell'*assignation à résidence* oltre i limiti previsti tenendo conto delle riserve di interpretazione formulate dal Consiglio Costituzionale.

AUTONOMIE

STATUTO DI PARIGI E PIANIFICAZIONE TERRITORIO METROPOLITANO

Il **28 febbraio** viene promulgata la legge **n. 2017-257** relativa allo Statuto di Parigi e alla pianificazione del territorio. Il progetto di legge era stato presentato al Senato il **3 agosto 2016** ed, ivi approvato, con dichiarazione del Governo di ricorso alla procedura accelerata, in prima lettura il **9 novembre 2016**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il testo era stato adottato con modifiche in prima lettura il **20 dicembre 2016**. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica e in assenza di un accordo, il testo era stato esaminato in nuova lettura all'Assemblea Nazionale che lo aveva adottato il **17 gennaio** di questo anno e al Senato che lo aveva invece rigettato il **7 febbraio**. Sul testo in via definitiva si era infine pronunciata l'Assemblea Nazionale il **16 febbraio**.

La legge ha creato una collettività unica a statuto speciale, la Ville de Paris, che a decorrere dal 1° gennaio 2019 prenderà il posto del Comune e del Dipartimento di Parigi e che eserciterà sia le competenze del Comune che quelle di Dipartimento. Tale riforma comporterà la modifica delle regole di funzionamento del Consiglio di Parigi. Infatti la legge ha creato un settore che raggruppa i primi quattro *arrondissements* di Parigi, il quale conterà 8 seggi di consigliere di Parigi ogni 101764 abitanti, poi un seggio ogni 12720 abitanti diminuendo lo scarto in rapporto alla media parigina.

La legge ha inoltre modificato le condizioni di costituzione di un'area metropolitana permettendo così a sette nuove città - Saint-Etienne, Toulon, Dijon, Orléans, Tours, Clermont-Ferrand e Metz – di ottenere tale Statuto.

Prima dell'1 settembre 2017 il Governo dovrà presentare in Parlamento un rapporto che valuterà l'opportunità di unire il Consiglio dipartimentale di Bouches-du-Rhône con la metropoli d'Aix-Marseille-Provence.

Riguardo specificatamente a Parigi, la legge ha poi cercato di avvicinare la ripartizione delle competenze tra il prefetto di polizia e il sindaco di Parigi alle ripartizioni di diritto comune. Sono state inoltre introdotte numerose norme in materia di sicurezza.

LEGGE DI PROGRAMMAZIONE RELATIVA ALL'UGUAGLIANA REALE NEI PAESI D'OLTREMARE

Sempre il **28 febbraio** è stata promulgata la legge **n. 2017-256** relativa alla programmazione dell'uguaglianza reale nei territori d'oltremare e contenente disposizioni in materia sociale ed economica.

Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il **3 agosto 2016** ed ivi approvato l'**11 ottobre 2016**. Trasmesso al Senato, era stato approvato con modifiche il **19 gennaio 2017**. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica, trovato l'accordo, il testo era stato adottato da Assemblea Nazionale e Senato rispettivamente il **9** e il **14 febbraio**. La legge ha introdotto dispositivi volti a ridurre le disuguaglianze di sviluppo tra i territori d'oltremare e quelli metropolitani.