



LA VIA FRANCESE DELLE RIFORME TRA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA*

di Paola Piciacchia**

Coniugare rappresentanza e partecipazione. La stagione delle riforme istituzionali annunciate da Macron il 3 luglio al Congresso del Parlamento sembra essersi aperta con questa volontà di fondo, quella di giungere ad un processo di rinnovamento della democrazia francese - nel più ampio contesto di approfondimento del processo di integrazione europea - attraverso scelte condivise da tutte le forze politiche presenti in Parlamento con una apertura netta alla democrazia partecipativa, e dunque alla società civile.

Un disegno ambizioso, partito con l'approvazione delle due leggi (una organica e una ordinaria) sulla fiducia nella vita politica, promulgate il **15 settembre** - con le quali il legislatore, intervenendo su temi quali la trasparenza della vita pubblica, la lotta alla corruzione e il finanziamento dei partiti politici, ha voluto porre le basi per un recupero della fiducia dei cittadini nelle istituzioni - ma che nei mesi scorsi ha preso sostanzialmente forma con il processo di dibattito e proposta per riforme istituzionali più compiute, avviato a settembre e che, a distanza di qualche mese, ha già prodotto i primi risultati.

Se l'iniziativa - sulla scia del programma riforme lanciato da Macron il 3 luglio - era già stata presentata il 2 agosto 2017 dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, François de Rugy con le linee guida e il metodo di lavoro per la riforma dell'Assemblea Nazionale, è

* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

** Professore aggregato di Diritto pubblico comparato - "Sapienza" Università di Roma

stato a partire dal **20 settembre** con la costituzione effettiva di sette gruppi di lavoro - formati ciascuno da dieci deputati rappresentanti di tutti i gruppi al fine di garantire il pluralismo, e con l'attribuzione, significativamente, della presidenza di un gruppo di lavoro a ciascun gruppo politico - che il dibattito ha avuto inizio.

I sette gruppi di lavoro, (precisamente sullo statuto dei deputati; sulle condizioni di lavoro all'Assemblea Nazionale e sullo statuto degli assistenti parlamentari; sulla procedura legislativa e sui diritti dell'opposizione; sui mezzi relativi al controllo e alla valutazione; sullo sviluppo sostenibile; sulla democrazia digitale e le nuove forme di partecipazione dei cittadini; sull'apertura dell'Assemblea Nazionale alla società e la sua influenza scientifica e culturale), attraverso una fitta agenda di incontri (67 riunioni per un totale di 120 ore) ed audizioni (ben 160) di esperti negli specifici campi, hanno condotto per circa tre mesi un ampio dibattito sulle singole tematiche. Questa prima fase si è conclusa con la presentazione, il **13 dicembre**, di un Rapporto sulla [Prima Conferenza delle Riforme](#), con la sintesi dei risultati del lavoro dei singoli gruppi.

Nella *Prefazione* del Rapporto il Presidente dell'Assemblea Nazionale ha voluto sottolineare l'importanza del metodo adottato e l'apertura ad un dibattito il più ampio possibile, definendo il lavoro portato avanti una risposta della democrazia parlamentare alla crisi di partecipazione dei cittadini, il cui esito più eclatante era stato l'altissimo tasso di astensionismo alle ultime elezioni legislative di giugno.

Pluralismo, trasparenza, apertura ed efficacia le parole chiave attraverso le quali è stata descritta l'iniziativa, che non solo ha posto al centro il Parlamento come "le lieu du debat politique" ma ha anche teso una mano e strizzato un occhio alla democrazia partecipativa aprendo le porte dell'istituzione parlamentare ai cittadini con l'attivazione di una piattaforma digitale attraverso la quale hanno avuto la possibilità di fare proposte di riforma.

Il Rapporto contiene 95 proposte elaborate dai sette gruppi di lavoro che hanno raccolto, in quasi tutti i casi, unanimità di consensi.

Riduzione del numero dei parlamentari; riduzione del numero di parlamentari richiesti per la *saisine* al Consiglio costituzionale e per il ricorso per la violazione del principio di

sussidiarietà ai sensi dell'art. 88-6; introduzione in Costituzione della menzione relativa al tipo di scrutinio maggioritario, proporzionale o misto; periodicità dell'aggiornamento delle circoscrizioni elettorali con l'attribuzione alla Commissione dell'art.25 Cost. di un potere di raccomandazione sulla necessità di una revisione periodica delle circoscrizioni; limiti al cumulo dei mandati per il rinnovo della classe politica, ivi compreso il divieto del cumulo delle funzioni tra membro del governo e mandato elettorale locale; razionalizzazione del lavoro legislativo con l'introduzione dell'obbligo del Governo di presentare il programma legislativo annuale; instaurazione di un dialogo preliminare tra Governo e commissioni; valorizzazione della valutazione legislativa *ex ante* prima della presentazione dei progetti di legge; introduzione di una sorta di procedimento legislativo in sede redigente, con la possibilità di approvare emendamenti solo in commissione; introduzione di una lettura unica per ogni Camera e non solo in caso di procedura accelerata; aumento del tempo a disposizione delle commissioni per l'esame del testo; razionalizzazione del tempo legislativo programmato (ILP); allargamento dell'intervento del Consiglio di Stato sulle proposte di legge ed estensione anche agli emendamenti del Governo e dei parlamentari; ripensamento della procedura di bilancio; controllo a livello ministeriale dello stato di applicazione delle leggi; aumento della capacità di iniziativa parlamentare e del tempo riservato all'opposizione nell'ordine del giorno; aumento delle commissioni parlamentari con soppressione del limite massimo fissato in Costituzione; estensione dei poteri delle commissioni di inchiesta ivi compresi quelli di convocazione, comunicazione e di controllo *sur pièces et sur place* ed estensione della loro capacità di intervento anche su questioni oggetto di indagini giudiziarie; implementazione dello studio di impatto ed accrescimento della qualità. Queste sono solo alcune delle proposte presentate e che, di qui al 2022, costituiranno la base di partenza per la futura stagione delle riforme.

Il lavoro portato avanti dai gruppi è stato accurato e minuzioso e si è avvalso anche del contributo dei cittadini che hanno avuto la possibilità di inserirsi nel dibattito facendo proposte – come si diceva - su una piattaforma digitale creata sul sito dell'Assemblea Nazionale e resa accessibile on line dal **9 ottobre** al **6 novembre**.

L'Assemblea Nazionale ha così cercato di dare una risposta alla crisi di partecipazione manifestata alle elezioni legislative con l'alto tasso di astensione, aprendosi alle domande di partecipazione espresse in altre forme dai cittadini. Sostanzialmente un confronto tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, e la constatazione del Parlamento che “tout en restant l'institution de representation des citoyens, elle doit désormais consacrer le principe de la participation citoyenne et le traduire dans les faits a toutes les etapes de la construction et du suivi de la loi”.

I dati raccolti tramite la consultazione svoltasi sulla piattaforma informatica predisposta sul sito dell'Assemblea Nazionale sono stati resi accessibili come *open data* in un rapporto pubblicato a **novembre**.

A conclusione della consultazione una sintesi dei contributi è stata selezionata ed elaborata da un Comitato scientifico. Coloro che vi hanno contribuito, selezionati sulla base di un numero di voti positivi ricevuti e in funzione dell'attivismo sulla piattaforma *on line*, sono stati poi invitati all'Assemblea Nazionale il **25 novembre** per esporre le loro idee ai membri dei gruppi di lavoro nei singoli *ateliers* tematici. Nel Rapporto del **13 dicembre**, infatti, ogni gruppo di studio ha fatto specifica menzione al contributo dei cittadini che si sono espressi *on line*.

Si è trattato finora di un esperimento non solo innovativo, ma anche dai risvolti interessanti che potrà però essere valutato appieno solo alla luce del lungo *iter* che porterà alle effettive riforme istituzionali.

Il cammino delle riforme per ora è solo avviato nella sua fase preparatoria.

Nei prossimi mesi ai gruppi studio saranno affidate nuove aree tematiche su cui confrontarsi. La stagione delle riforme occuperà tutto il quinquennato e fondamentale sarà il raggiungimento, in questa prima fase di preparazione, del maggior grado di consensi.

Politicamente, infatti, per l'approvazione delle riforme annunciate da Macron sarà fondamentale il contributo - oltre che dell'Assemblea Nazionale dove è garantita una larghissima maggioranza parlamentare di *La République En Marche* - anche del Senato attualmente a maggioranza de *Les Républicains*. Il gruppo LR detiene infatti 146 seggi, una

maggioranza che alle elezioni senatoriali del **24 settembre** si è ulteriormente rafforzata con quattro seggi in più.

Al contrario, il nuovo gruppo LREM formatosi in giugno è passato da 29 a 21 senatori. Se la scelta di costituire un gruppo LREM al Senato era sembrata strategica in vista delle elezioni senatoriali del 24 settembre e in funzione di un suo consolidamento, tale consolidamento non vi è stato e anzi il gruppo ha perso ben otto senatori.

D'altronde per le modalità di selezione dei senatori, eletti da un collegio elettorale formato da senatori, deputati, consiglieri regionali, municipali e generali (dei dipartimenti) rappresentato al 95% da consiglieri municipali, in genere le elezioni per il rinnovo parziale della seconda camera tendono a riprodurre gli orientamenti politici delle ultime elezioni locali, che nel caso delle municipali del 2014 e delle regionali e dipartimentali del 2015, erano state vinte dalla destra.

La speranza di Macron di attrarre entro l'orbita di LREM e della sua proposta politica rappresentanti di altri partiti, come accaduto a livello nazionale, si è scontrata con la resistenza dei consiglieri municipali che, in particolare, non hanno troppo gradito l'abolizione della cosiddetta *réserve parlementaire* ovvero una serie di sovvenzioni che consentono ai senatori e ai deputati di finanziare le associazioni delle collettività territoriali della loro circoscrizione. L'abolizione della *réserve parlementaire* - a favore invece della creazione di un fondo di azione per i territori e i progetti di interesse generale per il sostegno trasparente agli investimenti dei comuni - è stata disposta dalla legge organica sulla fiducia nella vita pubblica approvata ad agosto in via definitiva dalla sola Assemblea Nazionale, di fronte alla ferma opposizione del Senato, validata poi dal *Conseil* e promulgata il **15 settembre**.

Il dibattito avviato all'Assemblea Nazionale sopra descritto appare pertanto, in tale contesto, particolarmente importante per porre le basi per riforme condivise.

La maggioranza divergente al Senato potrebbe infatti condizionare l'approvazione delle riforme programmate da Macron ed inevitabilmente il Senato potrebbe essere destinato a giocare un ruolo importante nella dinamica parlamentare dove sarà difficile prescindere dalla logica della dialettica della negoziazione. Dialettica tanto più importante per

l'approvazione i progetti di legge di revisione costituzionale, i quali, come è noto, ai sensi dell'art.89 Cost. prima di essere sottoposti a referendum o al Congresso del Parlamento devono necessariamente essere approvati nel medesimo testo da entrambe le Camere.

Se sul piano interno il tema e il metodo delle riforme ha occupato un posto importante negli ultimi quattro mesi, lo stesso tema delle riforme è stato rilanciato con forza da Macron anche per ciò che concerne l'Unione Europea.

In un discorso pronunciato alla Sorbona il **26 settembre** il Presidente Macron ha per oltre un'ora gettato le basi del suo disegno per il rilancio di un'Europa sempre più unita e sempre più sovrana (v. *infra*).

Essenziale anche in questo caso, come sul piano interno, l'avvio di un dibattito sul futuro dell'Unione che possa portare alla condivisione di un progetto comune. Per Macron tale dibattito per un'Europa più democratica passa attraverso l'organizzazione di convenzioni democratiche che attraverso dibattiti nazionale e locali su questioni comuni porteranno all'elaborazione di un progetto comune.

Il progetto è sicuramente ancora più ambizioso di quello interno, quello di ricostruire, contro tutti i populismi, un rinnovato rapporto basato sul consenso tra i governi dell'UE e i cittadini.

ELEZIONI

ELEZIONI PER IL RINNOVO PARZIALE DEL SENATO

Il **24 settembre** si sono tenute le elezioni per il rinnovo parziale del Senato che ha interessato la metà dei senatori. Contrariamente alle aspettative del Presidente Macron e dell'Esecutivo in carica, il gruppo di LREM non si è rafforzato passando, invece, da 29 a 21 senatori. *Les Républicains* hanno invece tenuto e il gruppo è passato da 142 membri tra quelli effettivi e quelli apparentati a 146. Il gruppo Socialista e repubblicano è ora formato di 78 membri.

PARLAMENTO

LEGGI SULLA FIDUCIA NELLA VITA PUBBLICA

Il **15 settembre** (J.O. del 16 settembre) sono state promulgate la legge organica **n. 2017-1338** e la legge ordinaria **n. 2017-1339** sulla fiducia nella vita pubblica.

Entrambe le leggi si inseriscono nell'ambito del progetto lanciato da Macron già nel corso della campagna elettorale di moralizzazione della vita politica e di rafforzamento del legame tra cittadini e rappresentanti. Le due leggi contengono, infatti, disposizioni relative al finanziamento della vita politica, all'esercizio del mandato parlamentare, alle condizioni di assunzione e nomina dei collaboratori dei membri del Governo, dei parlamentari e dei titolari di funzioni esecutive locali, e infine relative all'ineleggibilità per coloro, che in caso di crimini o infrazioni, vengano meno alla probità richiesta per i candidati alle elezioni legislative e senatoriali.

I due progetti di legge erano stati presentati al Senato il **14 giugno** e ivi approvati in prima lettura rispettivamente il **13** e il **12 luglio**. Trasmessi all'Assemblea Nazionale erano stati adottati con modifiche il **28 luglio**.

Dopo la prima lettura era stata convocata una Commissione Mista paritetica che nel caso della legge ordinaria aveva trovato l'accordo ciò aveva consentito l'approvazione definitiva del testo da parte del Senato e dell'Assemblea Nazionale rispettivamente il **2** e **3 agosto**.

Il progetto di legge organica aveva invece percorso un iter più tortuoso a causa del mancato accordo nella Commissione Mista paritetica che aveva dato luogo ad una nuova lettura all'Assemblea Nazionale: quest'ultima aveva quindi adottato il testo con modifiche il **3 agosto**. Il Senato aveva ulteriormente modificato il testo in fase di approvazione il **4 agosto**. In via definitiva aveva poi deciso l'Assemblea Nazionale il **9 agosto**.

Sulle due leggi organica e ordinaria si è pronunciato il Consiglio Costituzionale rispettivamente con le decisioni [n. 753 DC](#) e [n. 752 DC](#) dell'**8 settembre**.

Tra le disposizioni contestate, validate però dal *Conseil*, si ricorda l'abolizione, operata dalla legge organica, della cosiddetta *réserve parlementaire*, relativa ad serie di sovvenzioni che consentono ai senatori e ai deputati di finanziare le associazioni delle collettività territoriali della loro circoscrizione.

ELEZIONE PRESIDENTE DEL SENATO

In seguito alle elezioni senatoriali del 24 settembre, il **2 ottobre** ha avuto luogo l'elezione del Presidente del Senato e Gérard Larcher è stato nuovamente eletto a maggioranza assoluta con 223 voti su 348.

DIALOGO SOCIALE

Sempre il **15 settembre** (J.O. del 16 settembre) è stata promulgata la legge [n. 2017-1340](#) di autorizzazione ad emanare ordinanze per introdurre misure di rafforzamento del dialogo sociale, una delle leggi annunciate in campagna elettorale dal Presidente Macron.

Il progetto di legge, deliberato in Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro del Lavoro Muriel Pénicaud il **28 giugno**, e presentato all'Assemblea Nazionale era stato adottato in prima lettura, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, senza alcuna modifica il **13 luglio**. Trasmesso al Senato era invece stato approvato con modifiche il **27 luglio**.

Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica, e in presenza di accordo, il testo era stato definitivamente approvato dall'Assemblea Nazionale e dal Senato rispettivamente l'**1** e il **2 agosto**.

Il Consiglio Costituzionale si è pronunciato con decisione [n. 751 DC](#).

La legge stabilisce l'oggetto e le finalità relative alle misure per il rafforzamento del dialogo sociale da prendere attraverso ordinanze. Il testo individua tre livelli di intervento. In primo luogo il rafforzamento del dialogo sociale sia nelle aziende che nelle branche attraverso una nuova articolazione degli accordi di impresa e accordi di settore con l'affermazione del principio di prevalenza degli accordi di imprese e l'allargamento del campo della negoziazione collettiva. In secondo luogo la legge prevede la semplificazione del dialogo sociale nelle aziende con lo scopo di renderlo maggiormente efficace attraverso la riduzione e la fusione di alcune istanze; ed, in terzo luogo, la legge prevede la protezione delle relazioni lavorative sia per gli impiegati che per i salariati.

L'approvazione della legge ha suscitato in Francia la reazione, oltre che dei partiti dell'opposizione, anche di diverse sigle sindacali e ha provocato l'organizzazione di numerosi scioperi tra settembre e novembre.

MODIFICA DEL REGOLAMENTO DELL'ASSEMBLEA NAZIONALE

L'**11 ottobre** è stata approvata la Risoluzione n. 26 con la quale è stato modificato l'art. 10 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale. La modifica ha riguardato la regolamentazione di una prassi parlamentare già in uso all'Assemblea Nazionale dal 1958, ovvero quella relativa alla ripartizione delle cariche in seno all'Ufficio di Presidenza in modo da garantire la rappresentanza effettiva e proporzionata dell'opposizione.

La modifica regolamentare ha comportato infatti la sostituzione del comma 3 dell'art. 10 RAN con ulteriori sei commi che descrivono dettagliatamente la procedura da seguire per l'attribuzione delle cariche in seno all'Ufficio di Presidenza in base a valori ponderati attribuiti a ciascuna carica da ricoprire. Il Consiglio costituzionale si è pronunciato sulla modifica del RAN con decisione **n. 2017-754 DC** del 26 ottobre 2017 dichiarandola conforme a Costituzione.

LEGGE SULLA SICUREZZA INTERNA E LOTTA AL TERRORISMO

Il **30 ottobre** (J.O. del 31 ottobre) è stata promulgata la legge [n° 2017-1510](#) relativa al rafforzamento della sicurezza interna e alla lotta al terrorismo.

Il progetto era stato presentato il **22 giugno** al Senato dove era stato approvato, con ricorso il **28 giugno** da parte del Governo alla procedura accelerata, in prima lettura il **18 luglio**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale il testo era stato adottato con modifiche il **3 ottobre**. Dopo la convocazione della Commissione Mista Paritetica, e in presenza dell'accordo, il progetto era stato approvato dall'Assemblea Nazionale e dal Senato rispettivamente l'**11** e il **18 ottobre**.

Con l'intento di mettere fine al regime derogatorio dello stato di urgenza la legge – oltre ad integrare nel diritto comune disposizioni dello stato di urgenza - introduce anche una serie di nuovi strumenti per contrastare il terrorismo e rafforzare la sicurezza interna.

Tra le misure previste si ricorda in particolare: la possibilità per il prefetto di prevedere dei perimetri di protezione sul modello delle zone di protezione o di sicurezza dello stato di urgenza; la possibilità per il prefetto di procedere alla chiusura amministrativa, per una durata che non può eccedere i sei mesi, dei luoghi di culto per apologia o istigazione al terrorismo; la possibilità per il Ministro dell'Interno di decidere misure di sorveglianza nei confronti di coloro che, con il loro comportamento, inducono a pensare che possano costituire una minaccia di particolare gravità per la sicurezza e l'ordine pubblico. Lo stesso Ministro potrà imporre a una persona di non spostarsi all'esterno di un perimetro geografico determinato, che non può comunque essere inferiore al comune, senza però poterlo costringere come nell'*assignation à résidence* a rimanere in un luogo specifico durante una parte della giornata. Questa misura potrà essere accompagnata da altre misure per favorire la sorveglianza come il divieto di frequentare determinate persone a rischio per la sicurezza pubblica o l'obbligo di dichiarare il numero di abbonamenti o identificativi tecnici di ogni mezzo di comunicazione.

Il Prefetto potrà inoltre procedere, su autorizzazione del giudice, a una visita nei luoghi ritenuti frequentati da persone sospettate di terrorismo. Anche il controllo dei dati informatici sarà sottoposto all'autorizzazione del giudice.

Merita infine ricordare che l'art. 5 della legge ha introdotto nel Codice della sicurezza interna un Capitolo X relativo al controllo parlamentare. L'art. L. 22-10-1 stabilisce che l'Assemblea Nazionale e il Senato vengono informati immediatamente delle misure prese o realizzate dalle autorità amministrative in applicazione delle disposizioni di legge. E le autorità amministrative trasmettono loro immediatamente copia di tutte le decisioni prese in applicazione di queste disposizioni. Inoltre le due Camere possono raccogliere ogni informazione complementare nel quadro del controllo e valutazione di queste misure. Infine il Governo dovrà trasmettere ogni anno al Parlamento un rapporto dettagliato sull'applicazione di queste misure.

POUR UNE NOUVELLE ASSEMBLÉE NATIONALE

Il **20 settembre**, nell'ambito del progetto lanciato già il 2 agosto, il Presidente dell'Assemblea Nazionale, François de Rugy, ha presentato il “Rendez-vous des réformes 2017-2022” e i gruppi di lavoro che sono stati istituiti allo scopo di fare proposte per la riforma dell'Assemblea Nazionale. Sono stati stabiliti calendario e metodo di lavoro nell'ambito di una iniziativa il cui obiettivo è quello di rendere l'istituzione parlamentare più democratica, più efficace e più moderna.

Sette i gruppi di lavoro istituiti nel rispetto del pluralismo politico e assicurando a ciascuno gruppo parlamentare la presidenza di un gruppo di studio. I gruppi sono : quello sullo statuto dei deputati e i loro strumenti di lavoro; quello sulle condizioni di lavoro all'Assemblea Nazionale e relativo allo statuto dei collaboratori parlamentari; quello sulla procedura legislativa, sull'organizzazione parlamentare e sui diritti dell'opposizione; quello sugli strumenti di controllo e valutazione; quello sullo sviluppo sostenibile nella gestione e nel funzionamento dell'Assemblea Nazionale; quello sulla democrazia digitale e le nuove forme di partecipazione dei cittadini; quello relativo all'apertura dell'Assemblea Nazionale alla società e la sua influenza scientifica e culturale.

Nell'ambito di questa iniziativa dal **9 ottobre** al **6 novembre** è stata inoltre aperta una consultazione pubblica on line con lo scopo di rafforzare la partecipazione dei cittadini all'elaborazione e all'applicazione della legge su diversi campi tematici dall'iniziativa legislativa alle diverse forme di partecipazione. È stato sempre il Presidente dell'Assemblea Nazionale François de Rugy a lanciare l'iniziativa proprio in presenza dei membri del gruppo di lavoro “*Démocratie numérique et participation citoyenne*”, con l'intento di coinvolgere i cittadini per fare proposte sulle possibili vie della loro partecipazione nella vita politica. Questo anche al fine di favorire un'ulteriore riflessione all'interno del gruppo di lavoro.

Il **13 dicembre**, infine, i sette gruppi di lavoro hanno presentato all'Ufficio di Presidenza il loro primo rapporto finale sui primi lavori svolti.

GOVERNO

EMANAZIONE DELLE ORDINANZE PER IL RAFFORZAMENTO DEL DIALOGO SOCIALE

Dopo l'approvazione della legge di autorizzazione per l'introduzione di misure per il rafforzamento del dialogo sociale il Governo Philippe il **22 settembre** (J.O. del 23 settembre) ha emanato una serie di ordinanze di modifica del Codice del Lavoro.

Si tratta dell'ordinanza n. 2017-1385 relativa al rafforzamento della negoziazione collettiva; dell'ordinanza n. 2017-1386 relativa alla nuova organizzazione del dialogo sociale ed economico nell'impresa e per l'esercizio e la valorizzazione delle responsabilità sindacali; dell'ordinanza n. 2017-1387 relativa alla prevedibilità e alla protezione delle relazioni di lavoro; dell'ordinanza n. 2017-1388 relativa al quadro della negoziazione collettiva; dell'ordinanza n. 2017-1389 relativa alla prevenzione e agli effetti dell'esposizione a certi fattori di rischio professionale e al conto professionale di prevenzione ; dell'ordinanza n. 2017-1390 relativa allo slittamento di un anno dell'entrata in vigore del prelevamento alla fonte dell'imposta sul reddito.

RIMPASTO MINISTERIALE

Il **24 novembre** Olivier Dussopt è stato nominato Segretario di Stato all'azione e ai conti pubblici mentre Delphine Gény-Stephann è stata nominata Segretario di Stato all'economia e alle finanze.

IL PRIMO MINISTRO IN NUOVA CALEDONIA

Il Primo Ministro, Édouard Philippe, dal **2 al 6 dicembre**, si è recato in Nuova Caledonia dove, nel corso del 2018, si terrà il referendum sull'autodeterminazione. La visita ha avuto inizio esattamente un mese dopo la riunione, tenutasi il **2 novembre** (v. *infra*) del 16° Comitato dei firmatari degli Accordi di Noumea per decidere proprio dell'organizzazione del referendum.

Il Primo Ministro nei giorni di permanenza in Nuova Caledonia ha avuto modo di visitare le province del Paese incontrando numerose personalità e partecipando a numerosi incontri.

La preoccupazione più importante per il Primo Ministro Philippe è stata soprattutto quella di proseguire con il dialogo intrapreso con le forze politiche locali e di verificare lo sviluppo dei lavori sulla base degli impegni presi il 2 novembre al fine di garantire lo svolgimento della consultazione referendaria in condizioni di assoluta trasparenza e porre le basi per costruire, all'indomani dell'esito referendario, un percorso futuro comune sulla base del cammino effettuato negli ultimi trenta anni.

PRIVACY

Il **13 dicembre** il Ministro della Giustizia, Nicole Belloubet ha presentato in Consiglio dei Ministri il progetto di legge relativo alla protezione dei dati personali. Si tratta essenzialmente dell'adattamento della legge del 6 gennaio 1978 relativa all'informativa, ai files e alle libertà al nuovo diritto europeo che entrerà in vigore nel maggio 2018.

ÉTAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE

Il **27 novembre** in Consiglio dei Ministri è stato presentato un progetto di legge “pour un État au service d'une société de confiance” che mira ad introdurre il principio del diritto all'errore del cittadino e delle imprese e ad invertire l'onere della prova della cattiva fede dal cittadino all'amministrazione.

CAPO DELLO STATO

IL DISCORSO DI MACRON ALLA SORBONA SULL'EUROPA

Il **26 settembre** il Presidente Macron si è recato alla Sorbona dove ha tenuto un discorso di oltre un'ora sul futuro dell'Europa.

Il Presidente Macron ha sottolineato con forza che le sfide mondiali attuali come quelle della difesa e della sicurezza, delle grandi migrazioni, dello sviluppo, del cambiamento climatico, della rivoluzione digitale e della globalizzazione economica, non possono essere accolte richiudendosi in una logica nazionale ma solo operando una rifondazione dell'Europa sovrana, unita e democratica.

Secondo la via indicata da Macron la definizione di una Europa sovrana deve passare attraverso la definizione di sei passaggi chiave ovvero la creazione di una difesa comune, di una comune politica sulle migrazioni, di una politica estera comune centrata sul Mediterraneo e l'Africa, di una politica idonea per lo sviluppo sostenibile, di una regolamentazione del mondo digitale e di un rafforzamento dell'euro zona che deve diventare il cuore della potenza economica dell'Europa nel mondo.

Solidarietà fiscale e sentimento di appartenenza sono inoltre le ricette di Macron per un'Europa unita.

Questa rifondazione dell'Europa passa, secondo Macron, per l'avvio di un dibattito sulle riforme che possa condurre alla condivisione di un progetto comune.

CORTI

DIALOGO SOCIALE

Il **7 settembre** il Consiglio Costituzionale si è pronunciato con decisione **n. 2017-751 DC** sulla legge di autorizzazione all'adozione di ordinanze per il rafforzamento del dialogo sociale giudicando complessivamente la legge conforme a Costituzione.

I rilievi formulati nel ricorso contro la legge in oggetto facevano riferimento, da un lato, alla procedura adottata, e, dall'altro, ad alcune disposizioni di cinque dei dieci articoli di cui è composta la legge. Per ciò che concerne i primi, il *Conseil* si è soffermato sia sulla procedura legislativa che sul contenuto della legge relativamente al contenuto delle finalità delle misure da adottare. Sul primo punto, il Consiglio Costituzionale ha rilevato che l'esame del progetto di legge, nel quadro della procedura accelerata cui regolarmente il Governo ha fatto ricorso, e anche l'esame delle condizioni concrete di svolgimento dei lavori parlamentari non hanno ignorato le esigenze costituzionali di chiarezza e sincerità dei dibattiti parlamentari.

In merito al contenuto delle disposizioni della legge di abilitazione, il *Conseil* richiamando la consolidata giurisprudenza sull'art. 38 Cost., ha precisato che la Costituzione obbliga il Governo a indicare con precisione al Parlamento le finalità delle misure che si propone di adottare e l'ambito di intervento, ma non costringe a far conoscere al Parlamento il tenore delle ordinanze che emanerà in virtù di questa abilitazione.

Il *Conseil* ha, in secondo luogo, verificato che le disposizioni della legge non fossero contrarie alle regole e ai principi di valore costituzionale che – ha ribadito – il legislatore è tenuto a rispettare anche all'atto della successiva ratifica delle ordinanze emanate.

In virtù del controllo operato sul rispetto delle regole e dei principi di valore costituzionale, il *Conseil* ha rilevato che le disposizioni dell'art. 1 della legge che autorizzano il Governo – al fine di rafforzare la contrattazione collettiva - ad armonizzare e semplificare il ricorso agli accordi di competitività ed il regime giuridico della rottura del contratto di lavoro, in caso di rifiuto da parte del lavoratore alle modifiche del suo contratto di lavoro derivanti da un accordo collettivo, non sono contrarie – neanche per le conseguenze che ne possono derivare - alle esigenze costituzionali del diritto al lavoro e dell'uguaglianza di fronte alla legge.

Il Consiglio Costituzionale a tal proposito non ha mancato di sottolineare che tali disposizioni non dispensano il Governo dal rispettare le stesse esigenze costituzionali al momento dell'adozione delle ordinanze.

Allo stesso modo il Consiglio costituzionale ha respinto i rilievi fatti, sulla base del Preambolo della Costituzione del 1946, contro le disposizioni dell'art. 1 che autorizzano il Governo a facilitare il ricorso - su iniziativa di un sindacato rappresentativo nell'impresa, di un lavoratore o congiuntamente - alla consultazione dei lavoratori per approvare un accordo già concluso, ricordando che se il Preambolo della Costituzione del 1946 conferisce alle organizzazioni sindacali una vocazione naturale ad assumere, soprattutto

nell'ambito della contrattazione collettiva, la difesa degli interessi dei lavoratori, non ne attribuisce loro *tout court* un monopolio di rappresentanza in ordine alla contrattazione collettiva. Sulla base di questo ragionamento il *Conseil* ha ritenuto quindi che le disposizioni della legge incriminate non ignorano alcuna esigenza di valore costituzionale, neanche sul piano delle conseguenze che da esse possano derivare.

Il Consiglio costituzionale ha infine respinto i rilievi relativi alla violazione del principio di separazione dei poteri e al principio di responsabilità invocati nel ricorso contro le disposizioni dell'art. 3 della legge che autorizzano il Governo, allo scopo di rendere prevedibile e quindi più sicure le relazioni lavorative, a modificare le regole di ripartizione finanziaria delle irregolarità di licenziamento attraverso, in particolare, la previsione di un deposito obbligatorio per l'indennizzo del pregiudizio risultante da un licenziamento senza causa reale e seria. Per il *Conseil*, la fissazione da parte del legislatore di una scala di indennizzi per i licenziamenti senza giusta causa non è contrario né al principio di separazione dei poteri né a quello di responsabilità.

Il *Conseil* non ha mancato, infine, di ribadire, se adito, la sua competenza a svolgere il controllo anche sulle disposizioni della legge di ratifica delle ordinanze.

CONFIANCE DANS LA VIE PUBLIQUE

Il Consiglio Costituzionale con le due decisioni dell'8 settembre la **n. 2017-752 DC** e la **n. 2017-753 DC** si è espresso sulla legge ordinaria e sulla legge organica relative alla fiducia nella vita pubblica approvate ad agosto.

Nello specifico, con la prima sentenza il Consiglio costituzionale si è pronunciato per la costituzionalità parziale della legge sottoposta al suo controllo, rilevando l'incostituzionalità di alcuni articoli e ammettendo per altri una riserva di interpretazione. Riguardo all'art. 1 della legge che prevede una pena complementare obbligatoria di ineleggibilità per coloro che commettono i crimini o i delitti elencati dall'articolo, il *Conseil*, pur riconoscendo che esso non ignora il principio di legalità dei delitti e delle pene e il principio di individuazione delle pene e pur ammettendo che si tratta di una disposizione utile a rafforzare l'esigenza di probità e di esemplarità degli eletti e la fiducia degli elettori verso i propri rappresentanti, ha rilevato tuttavia che queste disposizioni vanno interpretate non come comportanti d'ufficio l'interdizione o l'incapacità di esercitare una funzione pubblica. Sullo stesso articolo ha censurato poi – per violazione della libertà di espressione - le disposizioni che prevedevano che l'ineleggibilità fosse obbligatoriamente pronunciata per certi reati commessi dalla stampa puniti con la prigione.

Per quanto concerne le disposizioni relative all'impiego e alla nomina dei collaboratori del Presidente della Repubblica, dei membri del Governo, dei parlamentari e dei titolari di funzioni esecutive locali, il *Conseil* ha giudicato conforme a Costituzione gli artt. 11, 14, 15,

16 et 17 della legge che contengono le disposizioni relative alle interdizioni per i responsabili pubblici che abbiano impiegato persone vicine per legame familiare e anche le disposizioni relative all'obbligo di dichiarare all'Alta Autorità o, nel caso si tratti del Parlamento, all'Ufficio di presidenza e all'organo deputato alla deontologia parlamentare, l'impiego di collaboratori reclutati fra i propri prossimi.

Il *Conseil* ha, tuttavia, censurato, per violazione del principio di separazione dei poteri, la disposizione relativa alla competenza dell'Alta Autorità per la Trasparenza di pronunciarsi con ingiunzione, resa pubblica, da inviare agli interessati sull'interruzione delle funzioni, in caso di conflitto di interessi.

Sul finanziamento della politica il *Conseil* ha poi dichiarato la costituzionalità l'art. 30 della legge che introduce un'autorizzazione al Governo ad emanare, con ordinanze, misure sul finanziamento dei partiti in quanto conforme alle prescrizioni dell'art. 38.

L'art. 23 che imponeva al Primo Ministro di emanare un decreto sull'assunzione delle spese di rappresentanza e ricevimento dei membri del Governo è stato invece censurato anch'esso per violazione del principio di separazione dei poteri. Così come sono state censurate le disposizioni che attribuivano, senza adeguate garanzie, alla Alta Autorità per la Trasparenza della vita pubblica un diritto di comunicazione di alcuni documenti o informazioni, riconosciuto all'amministrazione fiscale, per violazione al rispetto della vita privata.

Infine il *Conseil* ha censurato come “cavaliers législatifs” - per l'assenza di un legame anche indiretto con il testo di legge -, le disposizioni dell'art. 23 sul referendum locale e dell'art 7 relativo alla predisposizione di un Rapporto per il Parlamento sul rimborso delle indennità percepite da certi funzionari nel corso della loro istruzione.

Per quanto riguarda la legge organica, il *Conseil* ha ritenuto conformi a Costituzione la maggior parte delle sue disposizioni.

Il *Conseil* ha solo censurato per violazione del principio di separazione dei poteri, l'art. 15 della legge organica relativa alla soppressione della «réserve ministérielle» in quanto essa ricade nelle prerogative del Governo.

Il Consiglio costituzionale ha infine altresì censurato per la legge organica, come “cavaliers législatifs”, l'art. 2 relativo alla durata del periodo in cui un ex membro del Governo può percepire un'indennità e le disposizioni dell'art. 16 relative alla dichiarazione della situazione patrimoniale dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura.

COLLETTIVITA' TERRITORIALI

ELEZIONI ASSEMBLEA CORSA

Si sono tenuti, il **3** e il **10 dicembre**, il primo e il secondo turno per l'elezione dei 63 consiglieri dell'Assemblea Corsa, organo rappresentativo della collettività unica corsa, nata

dalla fusione della Corsica del Nord e della Corsica del Sud (entrata in vigore 1 gennaio 1918). Il **13 ottobre** era stato emanato il decreto di convocazione degli elettori.

La lista nazionale capeggiata da Gilles Simeoni presidente uscente del Consiglio esecutivo della collettività territoriale corsa, è arrivato in testa con il 56,46% dei voti ed ha ottenuto 41 seggi.

ORGANIZZAZIONE DEL REFERENDUM SULL'AUTODETERMINAZIONE DELLA NUOVA CALEDONIA

Il **2 novembre** si è tenuta a Parigi, a Matignon, sotto la presidenza del Primo Ministro, Édouard Philippe, e in presenza di Annick Girardin, Ministro dell'Oltremare, la riunione del 16° Comitato dei firmatari degli Accordi di Noumea nel corso del quale sono state prese decisioni sulle condizioni di organizzazione del referendum sull'autodeterminazione della Nuova Caledonia, che dovrà tenersi al più tardi nel novembre del 2018. L'accordo ha riguardato in particolare la fissazione delle liste elettorali.

L'accordo ha posto fine alla questione dell'iscrizione di ufficio nelle liste elettorali che attualmente contano 158.000 iscritti, di altri 11.000 nativi residenti in Nuova Caledonia non ancora inclusi. Circa 7000 di essi sono sottoposti alle regole dello statuto civile consuetudinario (regime di diritto civile derogatorio del codice civile francese riconosciuto dall'art. 75 Cost. e dalla legge organica) mentre altri circa 4000 ricadono sotto lo statuto civile di diritto comune.

L'accordo raggiunto prevede anche che venga prolungato il lavoro intrapreso con il Segretariato generale delle Nazioni Unite sulle commissioni elettorali. Pertanto una commissione di esperti dell'Onu dovrà verificare il regolare svolgimento della consultazione referendaria.