



## **NEL SOLCO DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA: IL TANDEM TRA LE DUE TESTE DELL'ESECUTIVO, IL NECESSARIO RINSALDARSI DEL RAPPORTO PARLAMENTO/GOVERNO E IL RILANCIO DELLE RIFORME ISTITUZIONALI (CON QUALCHE CONCESSIONE ALLA DEMOCRAZIA DIRETTA E PARTECIPATIVA)\***

di Paola Piciacchia\*\*

**I**l **29 maggio** scorso il Presidente Macron ha annunciato che avrebbe rinunciato ad incontrare i parlamentari riuniti in Congresso a Versailles, contravvenendo ad una tradizione - che sarebbe dovuta diventare consuetudine - inaugurata nel 2017, all'indomani della sua elezione, e poi rinnovata anche lo scorso anno. La rinuncia ad avvalersi del potere che gli conferisce l'art. 18 Cost., dopo la riforma del 2008, di rivolgersi direttamente ai parlamentari delle due Camere per riferire sulle linee programmatiche del proprio mandato avrebbe potuto, di per sé, non destare particolare interesse, dal momento che si tratta di un potere riconosciuto al Presidente della Repubblica di cui esso si avvale con la più grande discrezionalità riguardo ai tempi. Tuttavia, tale scelta è stata accompagnata dalla decisione, all'indomani delle elezioni europee, che fosse, al contrario, il Primo Ministro Édouard Philippe a presentarsi di nuovo, il **12 giugno**, di fronte all'Assemblea Nazionale ai sensi dell'art. 49, 1° c. Cost. (ma anche al Senato ai sensi dell'art. 49, 4° c. Cost.) con una dichiarazione di politica generale, seguita da un voto. E ciò ha necessariamente assunto un significato.

\* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

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

L'episodio - che politicamente è apparso come una ben congegnata operazione concordata tra le due teste dell'Esecutivo francese per rinsaldare il rapporto del Governo con il Parlamento dopo le elezioni europee e il calo di popolarità di Macron emerso nei mesi precedenti - ancora una volta induce, invece, a riflettere sui caratteri e sulla natura del sistema della V Repubblica e sulla sua capacità di innescare automatici meccanismi di "autodifesa" ogni qualvolta il sistema rischi uno squilibrio istituzionale.

Solo due anni fa, il 3 luglio 2017, Macron, neoletto Presidente della Repubblica, rivolgendosi ai parlamentari a Versailles, - imprimendo sin dall'inizio alla presidenza il carattere di "presidenza imperiale", forte del sostegno di una maggioranza molto ampia - aveva promesso di far divenire quell'incontro un appuntamento annuale con l'intento di consolidare lui stesso, fissando "le cap", il legame con il Parlamento. Un legame che invece la forma di governo francese, come è noto, riserva al Primo Ministro e al Governo attraverso il rapporto fiduciario con l'Assemblea Nazionale, di natura costituzionalmente implicita, sì, ma divenuto ormai per prassi ultraventennale un momento di attribuzione iniziale della fiducia con un voto esplicito.

Due anni fa, la scelta di Macron di presentarsi il 3 luglio al Parlamento riunito in Congresso, il giorno prima della dichiarazione di politica generale di Philippe, fissata per il 4 luglio, era sembrata dettata dalla volontà di dare maggiore risalto al ruolo del Presidente, mettendo in secondo piano il Primo Ministro, il quale, comunque, nella dichiarazione di politica generale era entrato nel dettaglio dell'agenda politica del Governo. Oggi la situazione sembra ribaltata. La decisione del Presidente Macron di rinviare "sine die" l'incontro con i membri dei due rami del Parlamento e fare in modo, invece, che fosse il Primo Ministro a rinnovare "il patto" con l'Assemblea Nazionale sulla base di un programma, ovviamente con lui concordato, ha un peso istituzionale. Nella dichiarazione di politica generale Philippe ha chiarito l'agenda del Governo per i prossimi mesi e messo sul tavolo l'"*Acte II du gouvernement*" con le nuove priorità sorte con la crisi dei *gilets jaunes*, con il *Grand Débat National*, ma anche con le elezioni europee, in vista dell'appuntamento elettorale del 2020. Senza autoreferenzialità, ha ricordato le riforme attuate in due anni di governo e gli obiettivi raggiunti, cuore degli impegni presi con la precedente dichiarazione

di politica generale, con l'intento principale però di rilanciare l'agenda di governo e le sfide da affrontare nei prossimi anni del quinquennato, secondo “le cap fixé par le président de la République”.

Philippe ha rilanciato alcune sfide, come quella delle riforme istituzionali e ne ha proposte di nuove e anche più ambiziose, - come la sfida ambientale, la transizione energetica e gli innesti di democrazia partecipativa - molte delle quali scaturite dal *Grand Débat National* svoltosi tra gennaio e marzo. Egli ha incassato il voto all'Assemblea Nazionale confermando un sostegno rimasto, praticamente, intatto dal 2017 da parte della Camera bassa; e si è presentato anche di fronte al Senato avvalendosi della facoltà dell'art. 49, 4° c. Cost., assumendosi la responsabilità di ricevere un voto negativo, come era peraltro ovvio, a causa della divergenza di maggioranze nelle due Camere.

Tutto questo in un contesto in cui politicamente il Presidente ha deciso di fare un passo indietro manifestando la volontà far ricadere sul Primo Ministro onori e oneri del rilancio della politica dell'Esecutivo, suggellando un nuovo patto con il Parlamento. La necessità di rinsaldare il legame tra Governo e Parlamento ha mostrato una volta di più come un Presidente eletto con un preciso mandato è in grado di realizzare il suo indirizzo solo se ha una maggioranza che lo sostiene perché “Le Président ne peut rien, mais il décide de tout... à condition que sa majorité le suive et elle peut à tout instant décider de ne plus le faire, ou de le faire plus modérément. (J.-P. Derosier, *Deux fois n'est pas coutume*, La Constitution décodée, 2 luglio 2019).

Tradizionalmente, il Primo Ministro ha spesso ricoperto il ruolo di “fusible”, come nel 2005 quando l'esito negativo del referendum sul Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa costò le dimissioni al Primo Ministro Raffarin durante il secondo mandato di Chirac. Oggi la situazione sembra di natura diversa. Philippe è stato riconfermato dopo gli esiti non esaltanti delle elezioni europee, non è stato “sacrificato”, ma gli è stato assegnato un nuovo ruolo, si potrebbe dire, di tessitore di consensi. Non è, infatti, un caso che Philippe abbia negli scorsi mesi assunto un ruolo più centrale volto ad attirare consensi sia al centro sia a destra, soprattutto tra gli scontenti de *Les Républicains*, in vista delle importanti riforme in cantiere, ma anche in vista delle elezioni municipali del 2020.

All'Assemblea Nazionale, il **12 giugno**, Philippe ha richiamato all'unità per portare avanti le riforme per una società del futuro, al di là delle divisioni politiche e delle reciproche prassi. Così facendo sembrare quasi aver indicato una strada, quella di cercare, uniti, di dare una risposta ai problemi concreti della società e non tanto quella di porre rimedio alla crisi dei partiti e delle loro ideologie. Quasi una rappresentazione plastica del processo di disintermediazione in atto: a tal proposito, non è un caso, forse, che Philippe abbia "ricordato" che la funzione assegnata dall'art. 4 della Costituzione del 1958 ai partiti politici, che rimangono soggetti indispensabili per la democrazia, è quella di concorrere all'espressione del suffragio. Un ruolo, questo, al quale proprio de Gaulle - pur riconoscendoli per la prima volta in una Costituzione francese - aveva voluto relegarli nel 1958, in considerazione della forte carica antipartitica con cui nasceva la V Repubblica.

I partiti in questa fase sembrano dunque rimanere sullo sfondo, concentrati nel giocare le partite elettorali ma in affanno rispetto alla proposta politica. È quanto emerso con le elezioni europee dove, la definitiva *débâcle* del partito socialista e dei partiti di sinistra in generale, (con il solo rinvigorismento del partito dei Verdi), la sconfitta de *Les Républicains*, l'ascesa del *Rassemblement National* di Marine Le Pen e la sostanziale tenuta di LREM hanno restituito un quadro in cui la vera partita sarà destinata a giocarsi ormai tra lo spazio politico dell'estrema destra e lo spazio politico occupato da LREM e da tutte le forze politiche che il Presidente sarà in grado di attirare nella propria orbita.

Attualmente Macron sembra essere l'unico attore politico in grado di dettare l'agenda politica e cercare di allargare il consenso eroso dalla crisi dei *gilets* gialli, a patto di smorzare l'intonazione verticistica che ha caratterizzato il primo anno e mezzo di quinquennato. Così, non è un caso che in questi ultimi mesi maggiori spazi e maggiore protagonismo siano stati lasciati al Primo Ministro nel seguire i "dossier" più importanti, nel gestire i rapporti interni al partito Lrem, con i parlamentari (tenuti tradizionalmente dal Presidente, cfr. R. Ferré, *Les rencontres entre le président de la République et les membres du Parlement*, in *Revue du droit public*, n. 4, 2019, p. 939 ss.), ma anche con i sindaci in vista delle municipali del 2020. Tutto questo sembra marcare la fine dell'iperpresidenza in nome di un più equilibrato tandem tra le due teste dell'Esecutivo.

Questo nuovo corso sembra d'altronde dare i propri frutti dal momento che tutti i sondaggi da **maggio** in poi hanno mostrato un trend positivo per la coppia dell'Esecutivo, con un aumento di consensi sia per il Presidente Macron che per il suo Primo Ministro, Philippe.

Il Presidente Macron, da parte sua ha scelto di concentrarsi maggiormente, secondo tradizione, sulle questioni europee ed internazionali, rilanciandosi quindi in politica estera. Tra le altre, l'occasione privilegiata è stata offerta dal vertice G7 di Biarritz tenuto dal **24** al **26 agosto** scorso, in seguito al quale un sondaggio Ifop ha messo in luce che il 55% degli intervistati è soddisfatta di come Macron difende all'estero gli interessi della Francia.

Tutto questo sembra ancora una volta suggerire che la vera essenza, e fortuna al tempo stesso, della V Repubblica è quella di poter contare sull'oscillazione sinergica tra le due teste dell'Esecutivo, la quale, senza mettere in discussione le “convenzioni della Costituzione” (P. Avril, *Les conventions de la Constitutions*, Paris, 1997) sulla preminenza presidenziale, permette di uscire dalle *impasse* di natura politica. Si tratta ancora una volta della conferma del valore della flessibilità e della *souplesse* del testo costituzionale del 1958 – mai voluta mettere in discussione, neanche nel 2008 quando il Comitato Balladur aveva proposto la modifica degli artt. 5 e 20 con l'intento di “costituzionalizzare” la pratica presidenziale – che ha consentito negli anni, non solo di “reggere” i periodi di coabitazione, ma, al di fuori di essi, di reggere anche gli urti di situazioni che avrebbero potuto, come talvolta è successo, mettere in discussione la Presidenza.

In tal senso vengono pienamente riconfermate le parole di Pierre Avril che nel 2008 sottolineava come in tanti anni dal 1958, - anni in cui non si è mai cessato di rincorrere la V Repubblica e anni in cui la V Repubblica non ha mai cessato di correre davanti a tutti – quella che è sempre rimasta intatta è *la résilience* della Costituzione, ovvero la capacità di preservare le sue caratteristiche essenziali pur nelle mutevolezze, di conservare la sua elasticità che “le permette di ritrovare la sua forma dopo le tensioni che l'hanno provata e di restare infine la stessa” (P. Avril, *Changeante et immuable?*, in B. Mathieu (a cura di), *1958-2008 - Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, 15)

confermando in tal senso che essa “è più forte degli uomini che la fanno vivere” ( G. Carcassone, *Immuable V<sup>e</sup> République*, in *Pouvoirs*, n.126, 2008, 27).

Tuttavia la Costituzione della V Repubblica ha una nuova e urgente sfida da cogliere, quella di procedere, nel solco della democrazia rappresentativa, ad innesti di democrazia partecipativa in grado di dare risposte alle richieste provenienti dal basso di un maggiore coinvolgimento dei cittadini nella presa delle decisioni. E il tema fondamentale sul quale ci si interrogherà sempre più in Francia, come negli altri Paesi, sarà proprio quello relativo alla possibilità e/o capacità di alcuni strumenti di democrazia partecipativa di integrarsi nei processi decisionali tipici della democrazia rappresentativa in una prospettiva che sembra oggi dagli esiti incerti, ma che è destinata a divenire sempre più urgentemente una questione di diritto costituzionale.

In tal senso il *Grand Dèbat National* ha già, in qualche modo, lasciato il segno. È infatti anche sulla base del dibattito svoltosi nei mesi scorsi – che nel progetto di legge costituzionale presentato in Parlamento, facente parte del pacchetto di riforme istituzionali deliberato in Consiglio dei Ministri alla fine di **agosto**, figurano espliciti richiami alla democrazia partecipativa e alla democrazia diretta con l'introduzione di un titolo XI intitolato “De la participation citoyenne” (art. 9 del progetto di legge costituzionale).

La prima novità, che richiama alla democrazia diretta e al referendum è rappresentata dall'art. 69 del nuovo titolo XI dedicato alla riforma del RIP (*référendum d'initiative partagée* previsto attualmente dal 3° c. dell'art. 11 Cost.) che riduce a un decimo (in luogo di un quinto) il numero dei membri del Parlamento e ad un milione (in luogo di un decimo) il numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali necessari per richiedere la sottoposizione di una proposta di legge a referendum sulle materie previste dall'art. 11 Cost., il quale, a sua volta, viene riformato con l'introduzione tra le materie delle questioni che riguardano la società e l'organizzazione dei poteri pubblici territoriali. Competente al controllo del rispetto dei limiti imposti dalla Costituzione – divieto di una proposta di legge referendaria volta ad abrogare una disposizione legislativa promulgata da meno di tre anni, divieto di introdurre una proposta che abbia ad oggetto una disposizione introdotta nella legislatura

o in corso di esame in Parlamento o definitivamente adottata e non ancora promulgata – il Consiglio Costituzionale.

La seconda novità, che richiama più specificatamente la democrazia partecipativa è l'istituzione, prevista dall'art. 70, del *Conseil de la participation citoyenne* composto da rappresentanti della società civile in numero non superiore a 150. In tal senso l'art. 70-1 ne specifica la competenza principale che è quella di organizzare la consultazione del pubblico per permettere di chiarire al Governo e al Parlamento le questioni, in particolare economiche, sociali e dell'ambiente, relative alle decisioni dei pubblici poteri a lungo termine. A tal scopo, prevede il progetto, il Consiglio può riunire delle convenzioni di cittadini sorteggiati, nelle condizioni fissate dalla legge organica. Al Consiglio viene anche assegnata la funzione di assicurare la partecipazione del pubblico all'elaborazione dei progetti di pianificazione o di equipaggiamento d'interesse nazionale sempre alle condizioni fissate dalla legge organica.

Esso è inoltre adito sulle petizioni presentate in parlamento e può proporre il seguito da dare ad esse, secondo modalità fissate dalla legge organica.

Infine, ai sensi dell'art. 71 il Consiglio viene consultato sui progetti di legge di natura economica, sociale e ambientale, e può essere consultato sui progetti di legge finanziaria, della previdenza sociale, e sui progetti di legge di programmazione o su tutti gli altri progetti di legge, ordinanze o di decreti oltre che su qualsiasi altra questione, sempre di ordine economico, sociale e ambientale e sulle proposte di legge.

Si tratta di novità importanti che, se approvate, ed adeguatamente attuate – senza incorrere nel rischio di un appesantimento delle procedure - potrebbero segnare la strada della democrazia rappresentativa del terzo millennio.

## ELEZIONI

### ELEZIONI EUROPEE

Il **25** e il **26 maggio** si sono svolte le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo e per l'elezione dei 79 rappresentanti francesi. Le liste di candidati erano state pubblicate il **3 maggio** con decreto poi modificato il **9 maggio** con l'aggiunta di una lista che ha

portato il numero complessivo a 34. La campagna elettorale aveva avuto ufficialmente inizio il **13 maggio**.

In testa con il 23,34% dei voti e 23 seggi ottenuti si è attestata la lista *Prenez le pouvoir* sostenuta dal *Rassemblement National* (ex Front National) di Marine Le Pen il cui partito ha però perso, rispetto alle elezioni europee del 2014, l'11,52% di voti. Al secondo posto si è posizionata la lista *Renaissance* sostenuta da *La République en Marche*, *Le Mouvement démocrate* di François Bayrou, da *Agir* (espressione del gruppo parlamentare all'Assemblea Nazionale *Les Constructives*), dal *Mouvement radical, social et libéral*, dall'*Union des démocrates et des écologistes* e dall'*Alliance centriste* che ha ottenuto il 22,24% e 23 seggi. Al terzo posto è arrivata la lista *Europe Écologie* sostenuta da *Europe Écologie-Les Verts*, *Alliance écologiste indépendante* e *Régions et peuples solidaires* che ha ottenuto il 13,48% di voti e 13 seggi con un incremento del 5,43% e 7 seggi rispetto al 2014 quanto il partito *Europe Écologie-Les Verts* si presentò da solo. Al quarto posto si è posizionata la lista *Union de la droite et du centre* sostenuta da *Les Républicains*, *Les Centristes* e *Chasse, pêche, nature et traditions* che ha ottenuto l'8,48% di voti e 8 seggi, ben 12 in meno rispetto al 2014. Al quinto posto la lista di estrema sinistra *La France Insoumise* sostenuta da *la France insoumise*, *le Parti de gauche*, *Gauche républicaine et socialiste* e dal *Mouvement républicain et citoyen (MRC)* che ha raggiunto il 6,31% di voti e 6 seggi.

Débâcle invece per il *Partito socialista* che con la sua lista *Envie d'Europe écologique et sociale*, sostenuta anche da *Place publique Nouvelle*, *Nouvelle Donne* e *Parti radical de gauche*, ha ottenuto solo il 6,19% e 6 seggi, meno della metà di quanto ottenuto nel 2014 quanto aveva raggiunto il 13,98% in lista con il Partito radicale di sinistra (PRG).

Nessun seggio è andato a tutte le altre formazioni in lizza alle elezioni tra le quali si segnalano i partiti di centro-destra *Debout la France* e il *Centre national des indépendants et paysans* che hanno sostenuto la lista *Le courage de défendre les Français* ottenendo il 3,51% di voti; *Génération.s* partito fondato da Benoît Hamon, nato da una costola del partito socialista che ha sostenuto la lista *Liste citoyenne du Printemps européen* ottenendo il 3,27% dei voti; il partito centrista dell'Udi che ha sostenuto, insieme a l'*Union des démocrates et indépendants*, *Force européenne démocrate* e a *La Gauche moderne*, *Les Européens* ottenendo il 2,50% dei voti; e infine il Partito comunista che insieme a *République et socialisme* ha sostenuto la lista *Pour l'Europe des gens, contre l'Europe de l'argent* ottenendo solo il 2,49% dei voti.

I risultati delle elezioni hanno visto il sistema partitico strutturarsi intorno a due grandi schieramenti quello di destra del *Rassemblement National* e quello di centro de *LREM* con un certo recupero dei Verdi. In grande sofferenza i partiti tradizionali come il Partito socialista e in generale tutti i partiti di sinistra, e il partito di centro destra *Les Républicains* i quali hanno risentito di un disorientamento generale e della difficoltà di rilanciare la propria proposta politica.



Merita ricordare che in vista delle elezioni europee era stata promulgata la legge [n. 2019-487](#) del **22 maggio** (J. O. del 23 maggio) relativa all'entrata in carica dei rappresentanti francesi al Parlamento europeo che ha riguardato i calcoli relativi alla ripartizione dei 79 seggi, in luogo di 74, spettanti alla Francia in vista dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea. Il progetto di legge composto di un solo articolo era stato presentato all'Assemblea Nazionale in prima lettura il 24 aprile ed ivi approvato con ricorso alla procedura accelerata da parte del Governo il **13 maggio**. Tramesso al Senato era stato adottato senza modifiche il **16 maggio**. Alcuni rappresentanti francesi eletti al Parlamento europeo entreranno in carica nel momento della definitiva uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

#### ELETTORATO SENATORIALE

Il **24 luglio** (J.O. del 25 luglio) è stata promulgata la legge [n. 2019-776](#) che consente ai consiglieri della metropoli di Lione di partecipare alle prossime elezioni senatoriali.

La proposta di legge era stata presentata il 16 aprile al Senato ed ivi approvata l'**11 giugno**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il testo era stato adottato, senza modifiche, il **18 luglio**.

La legge permette alla metropoli di Lione - collettività territoriale a statuto particolare creata con la cosiddetta "loi MAPTAM" (*Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*) del 27 gennaio 2014 e che esercita le competenze del comune urbano di Lione, quelle del dipartimento e alcune competenze dei comuni - di poter allineare il regime giuridico dei consiglieri metropolitani di Lione a quelli dei consiglieri dipartimenti del Dipartimento Rhone, aggiungendo 150 grandi elettori su un totale di 3400 votanti di quel Dipartimento. In questo modo pragmatico, consentendo ai consiglieri della metropoli di Lione di votare alle elezioni senatoriali si è venuta così a correggere una distorsione dell'attuale normativa prevista dall'ordinanza n. 2014-1539 del 19 dicembre 2014 che non aveva preso in considerazione il problema.

## PARLAMENTO

#### CRESCITA DELLE IMPRESE

Dopo un lungo e complesso iter parlamentare iniziato lo scorso anno, il **22 maggio** (J.O. del 23 maggio) è stata promulgata la legge [n° 2019-486](#) relativa alla crescita e alla trasformazione delle imprese.

Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il 21 giugno 2018 ed ivi approvato, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, il 9 ottobre

2018. Trasmesso al Senato, il testo era stato adottato con modifiche il 12 febbraio. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica ed in assenza di un accordo, si era proceduto ad una nuova lettura all'Assemblea Nazionale, conclusasi con l'adozione del testo il 15 marzo, e ad una nuova lettura al Senato il quale, il 9 aprile, aveva rigettato il progetto approvato dall'Assemblea Nazionale. In via definitiva ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 45 Cost. l'Assemblea Nazionale ha approvato il testo l'11 aprile.

Sulla legge è stato adito il Consiglio costituzionale che si è pronunciato con la decisione [n. 2019-781 DC](#) del **16 maggio** per una parziale conformità a Costituzione.

La legge crea i presupposti per rilanciare le imprese e l'economia. In primo luogo si introducono dispositivi per la semplificazione delle procedure per la creazione, la modifica e la cessazione delle imprese. In secondo luogo si rinvia al governo il potere di introdurre con ordinanze un registro dematerializzato di imprese con lo scopo di raccogliere unitariamente e di diffondere le informazioni concernenti le imprese e di semplificare le modalità di controllo delle informazioni dichiarate. Tra le misure anche la modifica del dispositivo di iscrizione dei giornali abilitati a pubblicare annunci giudiziari e legali. Nell'ottica della modernizzazione e della semplificazione viene soppresso l'obbligo di seguire lo stage di preparazione alla creazione di un'impresa e viene prevista l'attuazione di misure collettive di comunicazione e di promozione a carattere nazionale a favore dell'artigianato e delle imprese artigianali, con la soppressione della tassa TFA che alimenta il fondo nazionale di promozione e comunicazione dell'artigianato.

---

## DIFESA E SICUREZZA NAZIONALE

Il **1° agosto** (J.O. del 2 agosto) viene promulgata la legge [n° 2019-810](#) relativa alla tutela degli interessi della difesa nazionale e della sicurezza nazionale nel quadro della gestione delle reti radioelettriche mobili. La proposta di legge era stata presentata all'Assemblea Nazionale il 20 febbraio ed ivi adottata il 10 aprile, con dichiarazione il 13 marzo da parte del Governo di ricorso alla procedura accelerata. Trasmesso al Senato, il testo era stato adottato con modifiche il **26 giugno**. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica e in presenza di accordo, il testo era stato approvato da Assemblea Nazionale e Senato rispettivamente il **18** e il **24 luglio**.

La legge interviene nell'ambito dell'utilizzo della rete 5G con lo scopo di limitare e prevenire, attraverso un sistema di autorizzazioni rilasciate dal Primo Ministro, i rischi in materia di cybersicurezza, legati all'utilizzo delle reti nel campo industriale, in alcuni ambiti specifici come quelli dei veicoli autonomi, industria del futuro, delle reti di energia, ecc.

## MODIFICA LEGGE ORGANICA DI APPLICAZIONE DELL'ART. 13, 5° COST.

Il **26 luglio** è stata promulgata la legge organica [n. 2019-789](#) di modifica della legge organica n. 2010-837 del 23 luglio 2010 relativa all'attuazione del 5° comma dell'art. 13 Cost. che prevede il parere vincolante delle commissioni parlamentari su alcune nomine presidenziali. Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il 14 novembre 2018 ed ivi approvato in prima lettura il 24 gennaio. Trasmesso al Senato, il testo era stato adottato con modifiche l'11 aprile. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica e trovato l'accordo il testo era stato approvato definitivamente da Assemblea Nazionale e Senato rispettivamente il **9** e il **16 luglio**. La legge si compone di due articoli che hanno sostituito nell'elenco delle cariche soggette a controllo parlamentare la carica di presidente del consiglio di amministrazione dell'Agenzia francese per la biodiversità con quella di direttore generale dell'Ufficio francese della biodiversità, un ente pubblico a carattere amministrativo creato dalla legge [n. 2019-773](#) la quale oltre a modificare le missioni delle federazioni di cacciatori e a rafforzare la polizia forestale, ha integrato i compiti e il perimetro di intervento dell'Agenzia francese della biodiversità (AFB) e dell'Ufficio nazionale della caccia e della fauna selvatica (ONCFS) con la creazione di questo ufficio.

Il Consiglio costituzionale si è pronunciato con decisione [n. 2019-789 DC](#) del **25 luglio** rilevando che la legge è conforme a Costituzione perché la carica in considerazione della "sua importanza per la vita economica e sociale della Nazione" rientra nel campo di applicazione dell'ultimo comma dell'art. 13 Cost.

## FUNZIONE PUBBLICA

Il **6 agosto** (J.O. del 7 agosto) è stata promulgata la legge [n. 2019-828](#) relativa alla trasformazione della funzione pubblica, - un testo molto atteso che ha avuto una lunga gestazione - il cui scopo principale è quello di promuovere il profondo rinnovamento dello statuto dei funzionari e dei dirigenti pubblici. Il progetto di legge era stato presentato dal Governo all'Assemblea Nazionale il 27 marzo ed ivi approvato in prima lettura, con ricorso alla procedura accelerata, il **28 maggio**. Trasmesso al Senato, il testo era stato adottato con modifiche il **27 giugno**. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica ed in presenza di accordo il testo era stato infine approvato da Assemblea Nazionale e Senato rispettivamente l'**11** e il **23 luglio**.

Il **24 luglio** era stato promosso il ricorso al Consiglio costituzionale che si è pronunciato il **1° agosto** con decisione [n. 2019-790 DC](#) dichiarando la legge costituzionale.

La legge, fortemente voluta da Macron, interviene in profondità sulla riforma della funzione pubblica e si muove in diverse direzioni soprattutto con l'intento di introdurre nel pubblico le regole del privato.

In primo luogo la legge ha modificato le regole per il reclutamento dei funzionari alleggerendole ed aprendo alla possibilità di reclutare indifferentemente un funzionario stabile o a contratto per tutte le cariche di direzione della funzione pubblica e degli enti pubblici dello Stato. Contemplate anche deroghe al principio della permanenza degli impieghi dei funzionari per i livelli A,B,C e soprattutto nel caso di impieghi che necessitino di specializzazione o nuove competenze e nel caso che il reclutamento di un titolare si sia rivelato infruttuoso. Anche le collettività territoriali con meno di 1000 abitanti potranno stipulare contratti sugli impieghi permanenti.

Viene inoltre consentito agli agenti a contratto che cambiano ambito della funzione pubblica di conservare il loro contratto a tempo indeterminato ma anche la portabilità dei diritti dell'account personale di formazione in caso di mobilità verso il settore privato.

Sono stati così previsti contratti a progetto che consentiranno di impiegare un funzionario per mansioni specifiche con un contratto che potrà andare da un anno fino al limite di sei anni.

Per facilitare le procedure, i cambiamenti non saranno più sottoposti alle commissioni amministrative e in caso di ristrutturazioni i funzionari potranno beneficiare di riclassificazione con priorità di assegnazione, di un congedo, di transizione professionale di cui si farà carico lo Stato o di un accompagnamento verso il settore privato nel quadro di piani volontari di abbandono del settore pubblico.

Nell'ottica di una maggiore semplificazione, è stato alleggerito anche il controllo deontologico sul *pantouflage* (pratica tipicamente francese secondo la quale molti alti funzionari pubblici ottengono un incarico direttivo in aziende private) cosicché il controllo deontologico diviene obbligatorio solo se il livello gerarchico o le funzioni lo giustificano. Di contro, la commissione deontologica, esprime un parere in alcuni casi sul ritorno al settore pubblico dal settore privato.

Inoltre, la legge ha rivisto le istanze del dialogo sociale prevedendo che il comitato tecnico (CT) e il comitato d'igiene, di sicurezza e delle condizioni di lavoro (CHSCT) siano sostituiti da un'istanza unica, il comitato sociale; e che, come si è già detto sopra, le commissioni amministrative paritarie non siano più consultate sulle questioni legate ai cambiamenti, distacchi o promozioni ma siano competenti sul piano disciplinare.

Prima dell'approvazione la legge ha suscitato malcontento in tutto il Paese con indizioni da parte dei sindacati di scioperi nazionali degli statali come quello del **9 maggio** – con circa 150 manifestazioni in tutto il Paese - contro la progressiva privatizzazione del settore, in vista del consistente taglio di circa 120.000 funzionari entro il 2022.

---

## RIFORMA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

Il **7 maggio** il Senato ha approvato la risoluzione [n. 97](#) con la quale sono stati modificati gli artt. 19 e 22 del Regolamento. Il progetto di risoluzione era stato presentato (progetto

n. 387) il **19 marzo** scorso (v. Nomos, 1/2019) con l'intento di rafforzare la funzione di controllo parlamentare sotto il profilo dell'attuazione delle leggi. La risoluzione, composta di 2 articoli, ha modificato l'art. 19 RS introducendo due commi, l'*1 bis* e l'*1 ter* e l'art. 22 RS. Il primo articolo della risoluzione ha stabilito, con l'introduzione del comma *1 bis* all'art. 19 RS, che senza pregiudizio degli art. 21 e *22 ter*, il relatore è incaricato di seguire l'applicazione della legge dopo la sua promulgazione e fino al rinnovo del Senato potendo egli essere confermato dopo il rinnovo della Camera alta. Il comma specifica inoltre che le Commissioni permanenti possono designare, a questo fine, alle stesse condizioni anche un altro relatore. Con l'introduzione del comma *1 ter* la risoluzione ha prescritto che qualora un progetto o una proposta di legge siano esaminate da una commissione speciale, le Commissioni permanenti possono designare nelle stesse condizioni, un relatore per assicurare il controllo sull'applicazione delle disposizioni che riguardano l'ambito di propria competenza. L'art. 2 della risoluzione ha invece modificato il comma 1 dell'art. 22 RS completandolo con la specificazione che le Commissioni permanenti "contribuiscono all'elaborazione del bilancio annuale dell'applicazione delle leggi".

Il Senato inoltre ha anche approvato il **18 giugno** la risoluzione [n. 112](#) con la quale ha nuovamente modificato il Regolamento introducendo una serie di aggiornamenti volti a rendere maggiormente intellegibile e di più facile applicazione il RS, ad alleggerire le procedure, aggiornare le sue disposizioni, codificando le prassi senatoriali, ad eliminare le disposizioni obsolete e a rendere più fluido il dibattito parlamentare. La proposta di risoluzione, la n. 458, era stata presentata il 12 aprile. Merita ricordare che con questa risoluzione è stato abrogato l'art. 22 del RS precedentemente modificato con la riforma del 7 maggio e sostanzialmente assorbito nell'art. 19 RS.

#### PROGETTI DI LEGGE COSTITUZIONALE, ORGANICA E ORDINARIA PER IL RINNOVAMENTO DELLA VITA DEMOCRATICA

Il **29 agosto** sono stati depositati all'Assemblea Nazionale, dopo il via libera del Consiglio dei Ministri del **28 agosto**, il progetto di legge costituzionale [n. 2203](#), il progetto di legge organica [n. 2204](#) e il progetto di legge ordinaria [n. 2205](#) per il rinnovamento della vita democratica. Con questi progetti l'Esecutivo ha inteso riprendere il percorso delle riforme istituzionali avviato nel maggio 2018 e bruscamente interrotto nell'estate dello scorso anno in seguito alle profonde spaccature tra partiti sorte intorno all' *affaire Benalla* e, successivamente, in seguito alla lunga e persistente rivolta dei *gilets jaunes* che non avevano permesso la ripresa di un sereno confronto istituzionale sul tema delle riforme.

Il progetto di legge costituzionale in parte riprende il progetto di legge costituzionale presentato nel maggio 2018, ma in grande parte si ispira alle sollecitazioni scaturite dal *Grand Débat National* svoltosi tra gennaio e marzo. La scelta, infatti, di presentare un nuovo

progetto invece di proseguire con l'approvazione di quello precedente risiede nella volontà di legarlo più strettamente alle conclusioni del *Gran débat national* che aveva messo ampiamente in luce l'esigenza di introdurre dei meccanismi nuovi che, nel solco della democrazia rappresentativa, costituissero un efficace richiamo alle pratiche partecipative.

Il progetto introduce innanzitutto un ampio riferimento all'ambiente con l'inserimento all'art. 1 Cost. del principio secondo cui la Repubblica "favorisce la preservazione dell'ambiente, della diversità biologica e l'azione contro i cambiamenti climatici" e con la modifica dell'art. 34 Cost. nel quale viene stabilito che la legge determina i principi fondamentali del diritto dell'ambiente, nella sua globalità.

Oltre al tema dell'ambiente il progetto di legge costituzionale si articola principalmente in tre parti: la prima consacrata specificatamente alla partecipazione dei cittadini; la seconda consacrata alla prossimità territoriale come nuova tappa del processo di decentramento e infine la terza dedicata alla giustizia.

Per quanto concerne la *participation citoyenne* il progetto introduce una serie di novità quali la realizzazione di un servizio nazionale universale per il rafforzamento dell'impegno dei cittadini più giovani nella vita della città; l'allargamento del campo di applicazione dell'art. 11 Cost. sul referendum alle questioni che riguardano la società; l'introduzione di un nuovo titolo in Costituzione consacrato alla *participation citoyenne*; l'apertura delle condizioni di realizzazioni del referendum di iniziativa condivisa (RIP); la creazione di una nuova istituzione *le Conseil de la participation citoyenne*, che sostituirà il Consiglio economico, sociale e dell'ambiente nella prospettiva di farlo divenire un luogo di incontro tra la società civile organizzata e i cittadini, con compiti nuovi, quale l'organizzazione di consultazioni pubbliche intorno a convenzioni di cittadini sorteggiati.

Per ciò che concerne il decentramento il progetto riprende quello del 2018 con l'introduzione di un diritto alla differenziazione attraverso l'apertura ad una differenziazione delle competenze (art. 10 del progetto di modifica dell'art. 72 Cost.) con la possibilità – stabilita da una legge nel quadro delle condizioni stabilite da una legge organica e senza che vengano meno le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica - per alcune collettività territoriali di esercitare competenze, in numero limitato, di cui non dispongono le altre della stessa categoria. L'art. 10 del progetto apre inoltre la possibilità, come nel progetto del 2018, per le collettività territoriali o loro raggruppamenti di derogare, quando la legge o il regolamento lo prevedano, a disposizioni legislative o regolamentari che reggono l'esercizio delle proprie competenze. Tale deroga potrà casomai aver luogo dopo una fase di sperimentazione che la Costituzione già consente al fine di una stabilizzazione della differenziazione.

Inoltre, come nel precedente progetto, la Corsica viene menzionata in Costituzione con l'introduzione dell'articolo 72-5 Cost. (art. 11 del progetto di legge costituzionale) con il quale viene riconosciuta come collettività territoriale a statuto particolare ai sensi dell'art.

72, 1° c. Cost. Il nuovo articolo riconosce alla Corsica la possibilità che leggi e regolamenti possano comportare regole adattate alla specificità dell'isola e in alcuni casi, questi adattamenti potranno essere decisi dalla collettività territoriale stessa, su autorizzazione del Parlamento o del Governo da una legge o da un regolamento, nei casi in cui le regole in questione si applichino alle materie che rilevano dalle loro competenze.

Anche per i Dipartimenti e per le regioni d'Oltremare viene, infine, riconosciuto un regime di differenziazione delle norme previsto dall'art. 12 del progetto di legge costituzionale di modifica dell'art. 73 Cost. attraverso la previsione di una procedura che permetterà alle Collettività d'Oltremare di fissare esse stesse le regole applicabili sui loro territori, in un numero limitato di materie che discendono da leggi o regolamenti, con la sola approvazione di un decreto in Consiglio dei Ministri, previo parere del Consiglio di Stato, in luogo della procedura attuale che prevede l'approvazione di una legge nel caso la materia ricada nel dominio della legge.

Nulla è stato previsto dal progetto per ciò che concerne il funzionamento del Parlamento ed in particolare la funzione legislativa come invece era stato previsto nel precedente progetto. D'altronde la presentazione di tale progetto di legge costituzionale è stata preceduta dalla riforma dei regolamenti parlamentari che hanno ripreso alcune delle novità contenute nel precedente progetto.

Il terzo ambito entro cui si muove la riforma è infine quello della giustizia con l'introduzione di disposizioni volte a garantire la sua indipendenza.

In primo luogo per la giustizia costituzionale viene riproposta la riforma volta a sopprimere la disposizione relativa ai membri di diritto del Consiglio costituzionale, che riguarda gli ex Presidenti della Repubblica, disposizione che non ha più ragion d'essere soprattutto alla luce del marcato ruolo giurisdizionale del *Conseil* rafforzato dalla riforma del 2008 con l'introduzione della Qpc.

In secondo luogo, la riforma propone che i magistrati *du Parquet* non vengano più nominati con parere semplice della formazione competente del CSM ma con parere conforme di tale sezione che deciderà anche come consiglio disciplinare di questi magistrati.

Viene inoltre prevista la soppressione della Corte di Giustizia per giudicare i ministri per reati commessi nello svolgimento delle proprie funzioni, attribuendo al giudice di diritto comune tale competenza previa decisione di una commissione ad hoc.

Quanto al progetto di legge organica, esso riprende quello del 2018 fissando la riduzione dei parlamentari del 25% portando a 433, dai 577 attuali, il numero di deputati e a 261, dai 348 attuali, quello dei senatori. Il rapporto tra il numero dei deputati e quello dei senatori sarà comunque rispettato. Il progetto prevede anche numerose disposizioni che vanno dalla previsione di spostare di una settimana il termine per la scadenza della legislatura, per lasciare una settimana in più tra elezioni presidenziali e legislative per la presentazione delle

candidature, a quelle relative alle condizioni di eleggibilità ed ineleggibilità dei deputati, a quelle relative alle procedure di dichiarazione delle candidature, a quelle relative al contenzioso elettorale. Una parte importante della legge organica e della legge ordinaria riguarda poi il regime del cumulo dei mandati che i due progetti limitano nel tempo, per i parlamentari e gli esecutivi locali, a tre mandati consecutivi identici.

Infine, il progetto di legge organica disciplina anche la procedura relativa al referendum d'*initiative partagée* (v. *supra*) dedicando ad esso un articolo, separato dall'art.11 che attualmente regola al comma 3 questo tipo di referendum.

Quanto alla legge ordinaria, essa introduce la riforma del sistema elettorale con la previsione di una dose di proporzionale del 20% per l'elezione dei deputati. In base a questa riforma 87 deputati che saranno così eletti a scrutinio di lista a livello nazionale e l'elettore avrà a disposizione due schede, una per il maggioritario e una per lo scrutinio di lista nazionale.

Per la ridefinizione delle circoscrizioni elettorali la legge riprende i criteri fissati dalla legge di autorizzazione al Governo nel 2009. I progetti di ordinanza sulla delimitazione delle circoscrizioni e sulle modalità di ripartizione dei seggi dei deputati e senatori saranno sottoposti al parere della Commissione indipendente prevista dall'art. 25 della Costituzione.

Il progetto di legge ordinaria interviene anche sulle modalità della propaganda elettorale per adattarla al nuovo sistema elettorale.

---

## SESSIONI STRAORDINARIE PARLAMENTO

Come di consueto ormai da numerosi anni, con decreto del Presidente della Repubblica del **17 giugno** il Parlamento è stato convocato in sessione straordinaria a partire dal **1° luglio**. Numerosi i progetti di legge all'ordine del giorno: il progetto di legge relativo alle competenze della collettività europea dell'Alsazia; il progetto di legge sul restauro e la conservazione della cattedrale di Notre-Dame; il progetto di legge sulla scuola; il progetto di legge sulla tassa sui servizi informatici; il progetto di legge sulla creazione dell'Ufficio francese sulla biodiversità e della caccia; il progetto di legge di trasformazione della funzione pubblica. Oltre a questi progetti, che sono stati poi approvati, l'ordine del giorno prevedeva anche il progetto di legge sull'orientamento della mobilità; il progetto di legge sull'energia e il clima; il progetto di legge relativo alla modernizzazione della distribuzione della stampa che sono stati rinviati alla sessione straordinaria di settembre. All'ordine del giorno anche la proposta di legge sulla creazione di un'Agenzia nazionale sulla coesione dei territori e la proposta di legge relativa al divieto di violenze educative ordinarie e numerose ratifiche di trattati internazionali. Previsto anche per questa sessione straordinaria un dibattito di orientamento sulle finanze pubbliche e una seduta settimanale dedicata alle interrogazioni al Governo.



Con un decreto del **21 agosto** del Presidente della Repubblica, il Parlamento è stato convocato in sessione straordinaria a partire dal 10 settembre. All'ordine del giorno di questa sessione straordinaria: il progetto di legge sull'orientamento della mobilità; il progetto di legge sull'energia e il clima; il progetto di legge contro gli sprechi e sull'economia circolare; il progetto di legge sulla bioetica e, infine, il progetto di legge relativo alla modernizzazione della distribuzione della stampa.

All'ordine del giorno anche l'esame di due proposte di legge, quella relativa alla creazione di un Centro nazionale della musica e quella relativa alla modifica di alcune disposizioni del diritto elettorale.

Prevista anche una dichiarazione del Governo all'Assemblea Nazionale seguita da un dibattito ai sensi dell'art. 50-1 Cost. sulla politica migratoria della Francia e dell'Europa.

## GOVERNO

### DICHIARAZIONE DI POLITICA GENERALE

Il **12 giugno** il Primo Ministro Edouard Philippe si è recato di fronte all'Assemblea Nazionale per una [dichiarazione](#) di politica generale che è stata seguita da un voto. Il Primo Ministro ha ricordato le diverse urgenze del Paese dall'urgenza sociale, a quella economica ed ecologica, ma anche politica a causa dell'avanzata dell'estrema destra alle elezioni europee di maggio.

Philippe ha definito questa nuova fase l' "Acte 2" del quinquennato che sarà marcato da un cambio di passo nel metodo dell'azione di governo nella costanza e nella coerenza dei valori perseguiti, in particolare la giustizia sociale e il lavoro.

Philippe ha poi fatto appello all'unità del Paese e in primo piano ha posto la sfida ambientale e un modello di crescita economica che produca ricchezza senza danni per l'ambiente.

Ha dunque enumerato gli assi della politica di governo. In primo luogo, far avanzare la propria economia e il modo di produrre energia. Il secondo luogo, la lotta agli sprechi in particolare alla plastica. Philippe ha annunciato, a tal proposito, che i prodotti di plastica saranno banditi dalle amministrazioni dal prossimo anno.

Un asse importante della politica governativa è costituito dalla transizione ecologica e climatica cui darà un contributo fondamentale la "convention citoyenne", inedito momento di democrazia partecipativa e il Consiglio della difesa ecologica.

Oltre all'ambiente altro asse fondamentale del Governo è rappresentato dalla giustizia sociale e da riforme del mercato del lavoro per ridurre la disoccupazione, la riforma dell'indennità di disoccupazione e il rafforzamento dell'accompagnamento di chi è in cerca

di lavoro; l'abbassamento delle imposte, l'eliminazione della tassa sulla prima casa. L'obiettivo ha proseguito Philippe è anche quello di rinnovare la giustizia sociale anche con il rinnovamento della meritocrazia e con l'uguaglianza delle *chances* attraverso la democratizzazione all'accesso all'insegnamento superiore.

Philippe ha parlato anche di lotta per garantire l'uguaglianza tra donne e uomini e di sfida dell'invecchiamento della popolazione.

Un'altra grande sfida lanciata da Philippe è stata quella di una riforma delle pensioni che garantisca un livello di vita in pensione dignitoso e che non penalizzi le carriere corte o spezzate. Altra sfida lanciata è stata quella di garantire l'ordine pubblico per tutto e su tutto il territorio. E di affermare la propria indipendenza nel mondo cercando di portare la pace e la stabilità. Anche la bioetica è stata ricordata da Philippe in vista dell'adozione di una nuova legge sulla bioetica. Una menzione anche alla ricerca e all'insegnamento superiore.

Infine le riforme. Philippe ha annunciato la presentazione di progetti di legge per rilanciare il tema delle riforme rimasto in sospenso dopo gli avvenimenti dello scorso anno. Philippe ha anche parlato di trasformazione dell'azione pubblica e dei servizi pubblici.

Dopo la dichiarazione di politica generale l'Assemblea Nazionale ha votato la fiducia al Governo con 363 voti favorevoli, e 163 contrari, una maggioranza solida rimasta pressoché invariata rispetto alla dichiarazione di politica generale del 2017.

Il **13 giugno**, conformemente a quanto già fatto nel 2017 avvalendosi della previsione dell'art.49, 4° Cost., Philippe si è presentato anche davanti al Senato con una dichiarazione di politica generale che ha chiesto alla camera alta di approvare. Il Senato non ha approvato la dichiarazione di politica generale del Governo: su 345 votanti e 164 voti espressi, 70 sono stati a favore e 93 contro.

## RIMPASTO DI GOVERNO

Il **16 luglio**, preso atto delle dimissioni di François de Rugy, Ministro della Transizione ecologica e solidale, si dà luogo ad un rimpasto di governo e il Presidente della Repubblica, su proposta del Primo Ministro Philippe, nomina al suo posto Elisabeth Borne.

## CORTI

### PRONUNCIA SULLA PROCEDURA DI *RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE*: CARATTERE DI SERVIZIO PUBBLICO NAZIONALE DEGLI AEROPORTI DI PARIGI

Il **9 maggio** il Consiglio costituzionale si è pronunciato per la prima volta con la decisione [n. 2019-1 RIP](#) ai sensi dell'art. 11, c. 4 Cost. sulla proposta di legge referendaria

di iniziativa condivisa – procedura prevista dall'art.11, 3° Cost. che comporta l'iniziativa di un quinto dei parlamentari sostenuta da un decimo degli elettori iscritti alle liste elettorali - relativa alla privatizzazione degli aeroporti di Parigi. La Costituzione prescrive all'art. 11, 4° c. Cost. che sia il Consiglio costituzionale a controllare la conformità della proposta di legge alle regole di organizzazione di un referendum di iniziativa condivisa (RIP) e il rispetto delle condizioni previste dall'art. 11 Cost. e dalla legge organica cui la Costituzione rinvia quanto alle modalità di presentazione e quanto all'oggetto della proposta, la quale non può comunque comportare l'abrogazione di una disposizione legislativa promulgata dopo meno di un anno.

Sulla base di quanto previsto dalla Costituzione il 10 aprile, il Presidente dell'Assemblea Nazionale aveva trasmesso al Consiglio costituzionale la proposta di legge, volta ad affermare il carattere di servizio pubblico nazionale dell'utilizzo degli aeroporti di Parigi, proposta di legge che era stata presentata ai sensi dell'art. 11, 3° c. Cost. da 248 deputati e senatori.

Con la sua pronuncia il *Conseil* ha autorizzato l'apertura del periodo di raccolta delle firme per l'organizzazione di un referendum "d'initiative partagée". In particolare, il Consiglio costituzionale ha rilevato che la proposta di legge è stata correttamente presentata da più di un quinto dei membri del Parlamento; che essa rientra tra le materie previste dal primo comma dell'art. 11 Cost. in quanto verte sulla politica economica della nazione e sui servizi pubblici che concorrono ad essa e che non ha ad oggetto l'abrogazione di una disposizione legislativa promulgata da meno di un anno.

In seguito alla pronuncia del Consiglio costituzionale, con il decreto [n. 2019-572](#) dell'**11 giugno** è stata disposta l'apertura, dal **13 giugno**, del periodo di raccolta delle firme per sostenere la proposta di legge referendaria sulla privatizzazione degli aeroporti di Parigi. La raccolta delle firme – operata dal Ministero degli Interni attraverso una piattaforma informatica che prevede la compilazione di un modulo on line e che sarà possibile anche attraverso punti di raccolta organizzati nei comuni più popolati di ogni cantone o a livello di una circoscrizione equivalente o nei consolati - durerà nove mesi e necessiterà di 4 717 396 corrispondenti ad un decimo del corpo elettorale come prescrive la Costituzione. Il decreto [n. 2019-578](#) del **12 giugno**, di modifica del decreto [n. 2014-1488](#) dell'11 dicembre 2014 sul trattamento dei dati, autorizza il controllo sul repertorio elettorale unico (REU) della qualità di elettore delle persone che depositano una firma, dando al Ministero dell'Interno il termine di cinque giorni per validare o rigettare un sostegno. La lista con i nomi dei sostenitori della legge è pubblica e consultabile sul sito del Ministero dell'Interno.

## MODIFICA REGOLAMENTI PARLAMENTARI

In questo quadrimestre il Consiglio costituzionale si è a più riprese pronunciato sulla modifica dei regolamenti parlamentari di Senato e Assemblea Nazionale.

Per quanto riguarda il Senato, il **6 giugno** il Consiglio costituzionale si è pronunciato con decisione [n. 2019-782 DC](#) sulla risoluzione di modifica del regolamento del Senato [n. 97](#) adottata il **7 maggio** relativa al rafforzamento della funzione di controllo del Senato sull'applicazione delle leggi.

A tale riguardo, il Consiglio costituzionale ha rilevato che le disposizioni dell'art. 1 della risoluzione (v. *supra*) la cui missione di monitoraggio riveste un carattere temporaneo e si limita ad un semplice ruolo di informazione permettendo al Senato di esercitare la funzione di controllo sull'operato del Governo alle condizioni previste dalla Costituzione, non sono contrarie alla Costituzione.

Il Consiglio costituzionale è tornato a pronunciarsi l'**11 luglio** con la decisione [n. 2019-786 DC](#) sulla riforma del regolamento del Senato approvata il **18 giugno** con la risoluzione [n. 112](#). Il Consiglio costituzionale ha parzialmente censurato una delle disposizioni della risoluzione, l'art. 17, che precisava le condizioni entro le quali, come eccezione, potessero essere ricevibili dopo la prima lettura emendamenti senza relazione diretta con una disposizione in discussione. Il *Conseil* ha così ribadito, secondo una giurisprudenza che è rimasta costante nel tempo, che ogni emendamento introdotto successivamente alla prima lettura deve avere una relazione diretta con il testo in discussione, fatti salvi i casi di emendamenti il cui compito sia quello di assicurare il rispetto della Costituzione, di operare un coordinamento con i testi in corso di esame o per correggere un errore materiale ma questi ultimi tuttavia devono sempre essere in riferimento al testo in discussione e non ad altri testi.

Il Consiglio costituzionale ha inoltre dichiarato conforme a Costituzione ma con riserva d'interpretazione il 5° c. del paragrafo 2 dell'art. 14 della risoluzione relativo alla limitazione dei tempi nei dibattiti parlamentari. Applicando l'orientamento giurisprudenziale già emerso con la decisione dell'11 giugno 2015 ha ammesso una limitazione del tempo nel dibattito parlamentare, su riserva che sia il presidente di assemblea ad applicare tale limitazione dei tempi avendo cura di vegliare sul rispetto delle esigenze di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare. Il resto delle disposizioni della risoluzione di modifica del RS sono state dichiarate conformi a Costituzione.

Per quanto invece concerne l'Assemblea Nazionale, il *Conseil* si è pronunciato con decisione [n. 2019-785 DC](#) del **4 luglio** sulla risoluzione di modifica del Regolamento dell'Assemblea Nazionale [n. 281](#) approvata il **4 giugno**.

Il *Conseil* ha innanzitutto censurato due disposizioni quella dell'art. 24 della risoluzione relativa al potere di ingiunzione del deontologo e quella dell'art. 53 relativa alle condizioni

cui è soggetta una commissione parlamentare per discutere su una petizione inviata al Presidente dell'Assemblea Nazionale.

Riguardo all'art. 24 della risoluzione e al potere di ingiunzione che viene riconosciuto al deontologo (art. 8 quater ordinanza del 17 novembre 1958) nel caso in cui egli constati che un deputato impieghi come collaboratore un membro della propria famiglia in modo da risultare contrario alle regole di deontologia e di cui può far uso per far cessare tale situazione. L'articolo 8 *quater* attribuendo al deontologo tale facoltà, introduceva la facoltà di rendere pubblica tale ingiunzione. Il Consiglio costituzionale ha invece censurato le disposizioni dell'art. 24 che prevedevano la pubblicazione facoltativa da parte del deontologo dell'ingiunzione rendendola obbligatoria.

Riguardo all'art. 53 della risoluzione il Consiglio costituzionale ha censurato la parte in cui era prevista che le commissioni potessero decidere di associare al dibattito, oltre ai firmatari della petizione, anche i membri del Governo. Il *Conseil*, ribadendo il principio di separazione dei poteri, ha escluso che le commissioni potessero imporre ad un ministro una tale audizione pur conservando esse il potere di chiedere l'audizione di un membro del Governo sulla base delle disposizioni regolamentari già in vigore.

Oltre a queste due censure, il Consiglio costituzionale ha posto diverse riserve di interpretazione. In primo luogo ha giudicato conforme a Costituzione, ma su riserva d'interpretazione, l'art. 10 della risoluzione che attribuisce alla Conferenza dei Presidenti l'assegnazione dei tempi di discussione nei dibattiti parlamentari di cinque o dieci minuti (in questo secondo caso i gruppi possono designare due oratori) – a seconda dei testi –, rilevando che i tempi dovranno essere fissati tenendo conto delle esigenze di chiarezza e di sincerità del dibattito parlamentare. Lo stesso ragionamento è stato applicato, con riserva d'interpretazione, per il 7° dell'articolo 10 che ha modificato l'ultimo comma dell'art. 49 del regolamento, riducendo da cinque e due minuti il tempo di parola per le dichiarazioni di voto che possono essere presentate dai deputati dopo il voto dell'ultimo articolo di un testo discusso con le procedure del tempo legislativo programmato.

Allo stesso modo il *Conseil* ha espresso un'analogia riserva d'interpretazione riguardo all'art. 31 della risoluzione che attribuisce due minuti e un oratore per gruppo e un deputato non appartenente ad alcun gruppo per gli interventi sugli articoli in discussione. Anche sull'art. 33 della risoluzione che attribuisce la parola, in caso di presentazione da parte di numerosi membri dello stesso gruppo di emendamenti identici, ad un solo oratore del medesimo gruppo, il *Conseil* ha rilevato che tale limitazione è subordinata a due condizioni, ossia che si applica solo agli emendamenti identici nell'oggetto depositati dallo stesso gruppo, formulando la riserva d'interpretazione secondo la quale il presidente di seduta, il quale deve vegliare sul rispetto delle esigenze di chiarezza e sincerità del dibattito, non deve ricorrere a tale limitazione che per prevenire l'uso abusivo dei tempi per il dibattito su emendamenti identici.

Il *Conseil* ha dichiarato conforme a Costituzione su riserva d'interpretazione anche le disposizioni dell'art. 16 enunciate al *considérant 13* relative al richiamo al Regolamento, disposizioni la cui applicazione non deve comunque privare i deputati di ogni possibilità di invocare le disposizioni del regolamento per chiedere l'applicazione delle disposizioni costituzionali.

Anche le disposizioni dell'art. 36 della risoluzione che prevedono la riduzione a cinque minuti degli interventi dei deputati per contestare la conformità a Costituzione delle disposizioni di un testo nel caso in cui l'Assemblea decida in via definitiva, sono dichiarate conformi a Costituzione, su riserva d'interpretazione che la loro applicazione non faccia venire meno le esigenze di chiarezza e di sincerità del dibattito.

Infine il Consiglio costituzionale ha dichiarato conforme a Costituzione su riserva d'interpretazione anche l'art. 37 della risoluzione sulla composizione della Commissione Mista paritetica che prevede che essa assicuri - su riserva che il gruppo che dispone del maggior numero di seggi di titolari conservi almeno un seggio di supplente - che ogni gruppo disponga di almeno un seggio di titolare o di supplente. Tale disposizione è conforme a Costituzione su riserva d'interpretazione che tale modifica non privi il gruppo maggioritario del diritto di rivendicare un numero di titolari nella CMP rappresentativi dell'effettivo peso del gruppo in Assemblea Nazionale.

---

## POLINESIA FRANCESE

Con decisione [n. 2019-784](#) del 27 giugno si pronunciato sulla legge organica [n. 2019-706](#) (v. *infra*) relativa alla modifica dello Statuto della Polinesia francese. Il giudice costituzionale ha innanzitutto dichiarato incostituzionale il comma 2 dell'art. 10 della legge organica in oggetto rilevando che la legge organica trasferisce alla Polinesia francese la competenza di regolare le condizioni particolari di esercizio della professione di avvocato per l'assistenza e la rappresentanza dei beneficiari dell'aiuto giurisdizionale in materia fondiaria ma dal momento che queste misure rientrano nell'organizzazione della giustizia, materia che la Costituzione riserva allo Stato, la legge non può operare tale trasferimento di competenza e il comma è contrario all'art. 74 Cost. il quale precisa che il trasferimento delle competenze non può aver luogo per quelle materie enumerate dall'art. 73 Cost. tra le quali figura, appunto, l'organizzazione della giustizia.

Il Consiglio costituzionale ha poi dichiarato che sia l'art. 1 che il terzo comma dell'art. 10 della legge organica non hanno carattere di legge organica ma hanno natura di disposizioni di una legge ordinaria.

Riguardo all'art. 1 il *Conseil* ha sottolineato che il riconoscimento del contributo della Polinesia da parte della Repubblica per la capacità di dissuasione nucleare e della difesa della Nazione e tutte le disposizioni relative all'indennizzo delle persone che soffrano di

malattie legate ad un'esposizione alla radioattività, conseguente agli esperimenti nucleari, nonché quelle relative al controllo dei siti polinesiani dove si effettuano gli esperimenti e quelle relative all'affiancamento dello Stato per la riconversione economica e strutturale della Polinesia francese dopo la cessazione degli esperimenti non rilevano dalle materie che l'art.74 della Costituzione, relativo allo statuto delle collettività d'oltremare, ha collocato nell'ambito della legge organica né da una materia da esso indissolubile e che, pertanto, queste hanno valore di legge ordinaria.

Riguardo, ancora, all'art. 10, il *Conseil* ha rilevato che il terzo comma che autorizza la Polinesia francese ad impiegare, nel quadro della controversie in materia fondiaria, avvocati in qualità di salariati per funzioni di assistenza e rappresentanza legale dei beneficiari dell'aiuto giurisdizionale in materia fondiaria non rilevano da nessuna delle materie che l'art. 74 ha collocato nell'ambito della legge organica né di una materia indissociabile da quella e che dunque ha valore di legge ordinaria.

Con decisione [n. 2019-784 DC](#) del **27 giugno** il Consiglio costituzionale si è pronunciato invece sulla legge ordinaria [n. 2019-707](#) relativa alla Polinesia francese (*v.infra*). Il *Conseil* ha dichiarato incostituzionali l'articolo 1 e gli articoli 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 della legge.

Riguardo all'art. 1 del testo che introduce un prelievo sulle entrate dello Stato a partire dal 2020 a favore della Polinesia francese modificando così la legge del 27 febbraio 2004, il giudice costituzionale ha rilevato che tale modifica è in contrasto con l'articolo 6 della legge organica del 1° agosto 2001 sulle leggi finanziarie secondo la quale una quota determinata di entrate dello Stato può essere destinata direttamente a profitto delle collettività territoriali o delle Comunità europee per coprire degli oneri imposti per questi beneficiari o per compensare delle esenzioni, delle riduzioni o dei limiti di imposta a favore delle collettività territoriali, ma che questi prelievi sulle imposte dello Stato devono essere definite in maniera precisa e distinta nella loro destinazione e nel loro ammontare. Al contrario, ha sottolineato il *Conseil*, il prelievo previsto dalla legge in oggetto a favore della Polinesia francese – pur essendo definito nella destinazione che è quella di coprire gli oneri legati agli squilibri di ordine economico provocati dall'arresto delle attività del centro di sperimentazione del Pacifico - non è stato sufficientemente definito quanto ai criteri di determinazione degli oneri e pertanto è contrario al precitato articolo 6 della legge del 2001 e anche alla Costituzione.

Quanto agli artt. 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 della legge sono stati dichiarati incostituzionali in quanto essi non presentavano un legame neanche indiretto le disposizioni del progetto depositato al Senato né con quelle che figuravano nel progetto di legge organica di modifica dello Statuto della Polinesia francese esaminata congiuntamente al progetto di legge ordinaria.

## RICORSO DE *LES RÉPUBLICAINS*

Con decisione [n. 2019-173 PDR](#) dell'**11 luglio** il Consiglio costituzionale ha rigettato il ricorso presentato dal partito *Les Républicains* contro la decisione della Commissione nazionale dei conti della campagna e dei finanziamenti politici (CNCCFP) del 21 dicembre 2017 relativa all'approvazione dei conti della campagna elettorale di Emmanuel Macron e all'annullamento della decisione del 9 luglio 2018 con la quale la CNCCFP aveva rigettato il suo ricorso contro la decisione del 21 dicembre 2017. Il partito aveva chiesto al Consiglio costituzionale di rigettare i conti della campagna elettorale di Macron o di ingiungere alla CNCCFP di rigettarli essa stessa o di procedere ad un riesame.

## COLLETTIVITA' TERRITORIALI

### NUOVI COMUNI E DIVERSITA' TERRITORIALI

L'**1 agosto** (J.O. del 2 agosto) è stata promulgata la legge [n° 2019-809](#) relativa all'adattamento dell'organizzazione dei comuni nuovi alla diversità dei territori. La proposta di legge era stata presentata al Senato il 24 maggio 2018 ed ivi approvata in prima lettura l'11 dicembre 2018. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il testo era stato adottato con modifiche il **10 luglio** 2019. In seconda lettura il Senato aveva a sua volta adottato il testo senza modifiche il **24 luglio** consentendo la promulgazione della legge.

La legge ha lo scopo di dotare i nuovi comuni nati da raggruppamenti di numerosi comuni degli strumenti necessari per portare avanti le proprie azioni. La legge introduce dispositivi che consentono ai nuovi comuni esistenti o che stanno per essere creati di facilitare il loro adattamento alle diverse realtà dei territori sia dal punto di vista della *governance* ovvero della composizione del consiglio comunale dopo il 2020, sia dal punto di vista del loro funzionamento nel periodo transitorio permettendo di affrontare diverse questioni come ad esempio quella della sostituzione dei seggi vacanti o delle commissioni permanenti, sia dal punto di vista della loro organizzazione con l'intercomunalità.

### POLINESIA FRANCESE

Il **5 luglio** (J.O. del 6 luglio) è stata promulgata la legge organica [n. 2019-706](#) che ha modificato lo Statuto di autonomia della Polinesia francese.

Il progetto di legge organica era stato presentato al Senato il **12 dicembre 2018** ed ivi approvato in prima lettura il **19 febbraio**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il testo è stato adottato con modifiche l'11 aprile. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica e in presenza di accordo, il testo era stato sottoposto all'approvazione di Senato e Assemblea Nazionale che avevano rispettivamente deliberato il **22** e il **23 maggio**.



La legge, nel quadro di un accordo per lo sviluppo della Polinesia francese siglato il 17 marzo 2017, ha modificato lo statuto di autonomia del territorio d'oltremare polinesiano già previsto dalla legge organica n° 2004-192 del 27 febbraio 2004.

In primo luogo la legge conferma (art. 1) il riconoscimento del contributo della Polinesia francese allo sviluppo della capacità di dissuasione nucleare ricordando che in seguito alla cessazione degli esperimenti nucleari debbono essere indennizzate gli eventuali danni alla salute per l'esposizione nucleare e deve essere seguita la riconversione dell'economia polinesiana.

La legge inoltre aggiorna lo Statuto in relazione ad alcuni profili relativi al funzionamento delle istituzioni locali e autorizza la Polinesia francese a creare società pubbliche locali, a partecipare a sindacati misti aperti e a creare autorità amministrative indipendenti in tutti i settori che ricadono nella propria competenza non solo in quello economico.

Il testo estende anche il perimetro delle organizzazioni internazionali alle quali la Polinesia francese può aderire. Il Consiglio costituzionale si è pronunciato sulla legge organica con decisione [n° 2019-783 DC](#) il **27 giugno** dichiarandola parzialmente conforme a Costituzione (v. *infra*)

Sempre il **5 luglio** (J.O. 6 luglio) è stata inoltre promulgata la legge ordinaria [n. 2019-707](#) sulla Polinesia francese recanti disposizioni istituzionali che hanno modificato il codice generale delle collettività territoriali in modo da favorire la creazione di comunità di comuni e di sindacati misti in Polinesia francese. Anche questo testo, come quello della legge organica era stato presentato al Senato il 12 dicembre 2018 ed ivi approvato il 19 febbraio con ricorso alla procedura accelerata. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il progetto era stato adottato con modifiche l'11 aprile. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica ed in presenza dell'accordo, il testo era stato sottoposto all'approvazione del Senato e dell'Assemblea Nazionale rispettivamente il **22** e il **23 maggio**.

La legge è stata sottoposta al controllo del Consiglio costituzionale che si è pronunciato con decisione [n. 2019-784 DC](#) del **27 giugno** sulla parziale costituzionalità del testo (v. *infra*).

Infine, sempre relativa alla Polinesia francese è la legge [n. 2019-786](#) promulgata il **26 luglio** (J.O. del 27 luglio) relativa alla modifica di disposizioni varie del codice civile concernenti il territorio d'oltremare.

La proposta di legge era stata presentata all'Assemblea Nazionale il **1° luglio** ed ivi approvata in prima lettura, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, l'**11 luglio**. Trasmesso al Senato il testo era stato adottato senza modifiche il **23 luglio**.

## COESIONE DEI TERRITORI

Il **22 luglio** (J.O. del 23 luglio) è stata promulgata la legge [n. 2019-753](#) relativa alla creazione di una Agenzia nazionale per la coesione dei territori.

Il progetto di legge era stato presentato - conformemente a quanto stabilito dalla Costituzione (art. 39) che impone il deposito di progetti e proposte che riguardano le collettività territoriali presso la seconda Camera - al Senato il 2 ottobre 2018 ed ivi approvato in prima lettura l'8 novembre. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il testo era stato adottato con modifiche il 12 marzo. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica e in assenza di accordo, si era proceduto ad una nuova lettura all'Assemblea Nazionale, che aveva adottato il testo il **21 maggio**, e al Senato, che aveva deliberato il **20 giugno** modificando la proposta. Il **9 luglio** aveva deliberato in via definitiva l'Assemblea Nazionale.

La legge ha creato il nuovo ente pubblico denominato Agenzia nazionale per la coesione dei territori (ANCT), di coordinamento tra Stato e collettività territoriali, che permetterà allo Stato di agire in partenariato con i territori per aiutarli a sviluppare i loro progetti conformemente alle proprie specificità e alle proprie risorse. La legge ha reso necessaria anche l'approvazione della legge organica [n° 2019-790](#) del **26 luglio** (J.O. del 27 luglio) relativa alla nomina del direttore generale dell'Agenzia nazionale di coesione dei territori che ha modificato la legge n. 2010-837 del 23 luglio 2010 relativa all'attuazione dell'articolo 13, 5° c. includendo la carica di Direttore generale dell'Agenzia nazionale per la coesione dei territori nell'elenco delle cariche soggette, per la nomina, al parere vincolante delle commissioni parlamentari. La proposta era stata presentata al Senato il 16 ottobre ed ivi approvata in prima lettura l'8 novembre. Trasmessa all'Assemblea Nazionale, il testo era stato adottato con modifiche il 13 marzo. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica la proposta di legge era stata approvata dal Senato e dall'Assemblea Nazionale nel medesimo testo rispettivamente il **20 giugno** e il **9 luglio**. Il Consiglio costituzionale si è pronunciato con decisione [n. 2019-788 DC](#) del **25 luglio** con la quale ha dichiarato la costituzionalità della legge organica rilevando – come nella successiva decisione sul Direttore dell'Ufficio francese della biodiversità – l'importanza di tale carica per la vita economica e sociale della Nazione e quindi la necessità della sua inclusione nel raggio di applicazione dell'art. 13, 5° c. Cost.