



Il complesso quadro istituzionale francese tra persistente lotta alla pandemia, elezioni locali, “enjeux” presidenziali, “affaire Moretti” e il difficile bilanciamento tra sicurezza e diritti*

di Paola Piciacchia**

Senza alcun dubbio è stata ancora la persistente lotta alla pandemia a dominare la scena nell'ultimo quadrimestre in un complesso quadro istituzionale e politico-sociale in cui l'obiettivo di convivere con il virus si è andato intrecciando con l'obiettivo di vedere oltre la pandemia, alle prospettive di crescita e rilancio dell'economia e alle politiche pubbliche che il Presidente già ha annunciato di voler metter in campo oltre a quelle già in fase di attuazione.

Un po' tracciando le priorità per i mesi che lo separano dalle elezioni presidenziali, un po' lanciando quello che sembra già un vero e proprio programma elettorale, Macron ha strettamente connesso il tema della vaccinazione e il conseguente piano di intervento contro la pandemia - con l'introduzione prima, e l'estensione, poi, del *green pass*, e con l'introduzione dell'obbligo vaccinale per alcune categorie di lavoratori - con la ripresa economica, annunciando i prossimi investimenti e le prossime tappe di tale ripresa, il grande piano di industrializzazione connesso all'ecologia e al progresso, al rilancio occupazionale, che attende il Paese nei mesi a venire, ricordando gli interventi già avviati, e che stanno prendendo corpo.

Lo ha fatto rivolgendosi ai francesi con un [discorso](#) il **12 luglio** per spiegare le nuove misure di lotta alla pandemia, occasione in cui il Capo dello Stato è tornato a parlare - tra le altre cose - anche di una delle riforme del programma del quinquennato a lui più care e mai realizzate, ovvero quella delle pensioni. La riforma delle pensioni, in cantiere dal 2019, era stata ostacolata, prima, dalle proteste di piazza, poi, dalla pandemia che avevano costretto il Presidente e il suo Governo (allora guidato da Philippe) ad accantonarla proprio in una fase cruciale della sua approvazione in Parlamento. Macron, tuttavia, ha dimostrato di non avervi mai veramente rinunciato e a pochi mesi dalle elezioni presidenziali ha rilanciato il tema ricollegandolo alle prospettive di crescita per le generazioni future per le quali garantire un sistema pensionistico basato sull'equità. Se quindi tra le conseguenze più evidenti della pandemia va menzionato, il congelamento delle riforme

* Contributo sottoposto a *peer review*

**Professoressa associata di Diritto pubblico comparato - “Sapienza” Università di Roma

volute da Macron e del suo Governo, - che ha penalizzato la seconda metà del quinquennato e contribuito anche ad anestetizzare il dibattito sulla maggior parte delle decisioni economiche e sociali - il rilancio su questi temi, in una fase che si preannuncia di crescita economica, dimostra la volontà di non perdere l'occasione di mettere a segno uno degli obiettivi fissati nel 2017, a fronte di un bilancio sulle riforme (soprattutto costituzionali) certo non esaltante.

Peraltro è proprio del **6 luglio** l'annuncio fatto da Jean Castex, durante un'interrogazione all'Assemblea Nazionale di abbandonare - dopo l'ennesimo braccio di ferro con il Senato - anche il progetto di legge costituzionale sul clima, promesso da Macron alla *Convention citoyenne sur le climat*, volto ad introdurre all'art. 1 della Costituzione il principio di preservazione dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico. "Cette main tendue en faveur de la protection du climat - ha dichiarato Castex - n'a pas été saisie par le Sénat. Ce vote met hélas un terme au processus de révision constitutionnelle". Dopo l'insabbiamento del progetto di revisione costituzionale nel 2018 a causa dell'"affaire Benalla" è la seconda volta che un progetto di revisione costituzionale viene lasciato cadere a causa dell'impossibilità di approvarlo in Parlamento e ciò si è tradotto in un fallimento per la politica di riforme costituzionali di Macron.

In quest'ultima vicenda un ruolo fondamentale è stato ricoperto dal Senato - il cui assenso è indispensabile per l'approvazione delle leggi costituzionali - che ha, ancora una volta, rigettato la formulazione proposta dell'Assemblea Nazionale portando avanti una battaglia semantica che, di fatto, ha bloccato il progetto e impedito l'organizzazione del referendum su cui tutti i francesi sarebbero stati chiamati ad esprimersi molto probabilmente in autunno. Il Senato, - con una maggioranza contrapposta a quella dell'Assemblea Nazionale - comunque, in questi mesi non ha risparmiato battaglie su tutti i testi sottoposti alla sua approvazione, riuscendo talvolta a far approvare emendamenti ai testi dei progetti di legge presentati dal Governo.

Più in generale, l'agenda legislativa in questo quadrimestre è stata dominata dall'approvazione di leggi che sono andate fortemente ad incidere sui diritti fondamentali e sulle libertà e non meraviglia quindi che il Parlamento abbia costituito spesso, come è giusto che sia, la sede del confronto. Il procedimento legislativo ha rappresentato per molte delle leggi approvate la vera occasione di portare modifiche al testo presentato dal Governo grazie ad un certo numero di emendamenti di origine parlamentare.

Quanto al Governo, esso è rimasto concentrato nell'attuazione delle misure economiche e sanitarie per uscire dalla pandemia e nell'intento di seguire l'approvazione di numerose leggi che lo hanno spesso portato ad una continua contrattazione con le due Camere. Inoltre, la crisi sanitaria lo ha costretto a prolungare lo stato di emergenza e dopo aver fatto approvare a **maggio** una legge sull'uscita dall'emergenza sanitaria con la quale era stato introdotto il *green pass*, a **luglio** ha dovuto rivedere tali decisioni facendo approvare una legge per l'estensione del *green pass* e l'introduzione della vaccinazione obbligatoria per alcune categorie di lavoratori, come si è già detto. Ed è stata proprio la seconda legge, in piena estate, tra il **24** e il **31 luglio**, a far scendere in piazza migliaia di francesi nel tentativo di condizionare, prima, l'approvazione della legge prevista per il **25 luglio**, poi, la pronuncia del Consiglio costituzionale, giunta il **5 agosto**.

A **luglio** il Governo è stato poi scosso dall' "affaire Moretti" con la *mise en examen* del Ministro della Giustizia Dupond-Moretti per presunto conflitto di interessi tra la carica di ministro e alcuni dossier legati alla sua precedente attività di avvocato penalista. Il Ministro infatti è accusato di aver approfittato della sua carica per regolare dei conti in sospeso rispetto a vicende che lo vedevano coinvolto quando era avvocato. Una vicenda inedita e molto grave di fronte alla quale tuttavia il Governo – sostenuto dallo stesso Presidente Macron - ha rinserrato i ranghi, ha difeso Moretti e non ne ha richiesto le dimissioni. La vicenda, che, come si dirà più avanti, è legata ad alcune inchieste amministrative ordinate dal Guardasigilli nei confronti di tre magistrati della super procura finanziaria (Pnf-Parquet National financier) e una seconda indagine amministrativa nei confronti del giudice Édouard Levraut – ha comunque portato alla luce un clima di tensione tra esecutivo e magistratura che rischia, a detta dei commentatori politici, di indebolire la fiducia dei cittadini nei confronti della politica, già fortemente messa alla prova.

Un capitolo importante è stato rappresentato dalle elezioni regionali e dipartimentali che si sono tenute il **20 e 27 giugno**. Sebbene l'eco del dibattito suscitato da tali elezioni locali si sia esaurito in fretta, superato in ordine di importanza da altri temi come la recrudescenza della pandemia, lo scenario venutosi a creare alla fine di **giugno** merita di essere approfondito. Esse hanno infatti dominato la scena soprattutto per il dibattito pre-elettorale che le hanno accompagnate piuttosto che per i risultati che, contrariamente alle aspettative di alcuni partiti, ivi compreso quello del Presidente Macron, LREM in cerca di radicamento territoriale, non hanno modificato di molto gli equilibri politici a livello di collettività territoriali.

Già al primo turno lo scenario non è sembrato edificante per i partiti dei due maggiori contendenti alle prossime elezioni presidenziali Macron e Le Pen. Se infatti, da un lato, i candidati de *La République en Marche* a stento, e solo in otto regioni, sono riusciti a passare al secondo turno, dall'altro, il *Rassemblement National* non è riuscito a passare al secondo turno che in una – la Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) - delle sei regioni nelle quali era dato per favorito. I risultati inoltre sono stati contraddistinti da un elevatissimo tasso di astensionismo che ha raggiunto i due terzi degli aventi diritti. Oltre ad una disaffezione nei confronti della politica, tale dato dimostra comunque anche lo scarso attaccamento degli elettori francesi alla competizione elettorale locale regionale e dipartimentale, addirittura minore a quella relativa alla competizione politica elettorale per le elezioni municipali che, nel 2020, in pieno Covid, aveva raggiunto sì un tasso molto elevato del 55,34% di astensioni al primo turno e del 58,14% al secondo turno ma non aveva raggiunto i livelli dello scorso giugno.

Al primo turno – riconfermata poi nel secondo turno - la vera rivincita nel panorama dei partiti francesi è stata per *Les Républicains* il partito di centro-destra che, preparato invece ad una possibile sconfitta, si è visto consacrare come il primo partito più votato a livello nazionale alle regionali. Nonostante i sondaggi suggerissero, dunque, un maggiore rimescolamento del paesaggio politico, - come lo stesso Primo Ministro Jean Castex aveva predetto - soprattutto per ciò che concerne l'affermazione del *Rassemblement National* di Marine Le Pen, al secondo turno la quasi totalità dei presidenti di regioni uscenti sono stati riconfermati sia a destra che a sinistra. Emblematica in tal senso la riconferma di Renaud Muselier de *Les Républicains* nella regione Provence-Alpes-Côte

d'Azur (PACA) il quale, beneficiando del ritiro dell'ecologista Jean-Lauren Felizia dopo il primo turno - che gli ha consentito di ottenere anche il sostegno della sinistra e de *La République en Marche* - ha strappato la vittoria al candidato del *Rassemblement National*, Thierry Mariani con il 57,30% dei voti contro il 42,70%.

Marine Le Pen aveva puntato molto a questa vittoria, soprattutto alla luce delle contrapposizioni interne agli altri partiti sulla candidatura di Muselier dei mesi precedenti le elezioni, e per questo la delusione per la mancata conquista della regione è stata ancor più forte. La Le Pen, comunque, pur riconoscendo la sconfitta ha richiamato il grande tasso di astensione dichiarando di ripartire da questo dato per garantire maggiore mobilitazione in vista delle prossime elezioni presidenziali. Elezioni che non si preannunciano facili per la destra lepeniana dopo che nel corso dell'estate ha fatto irruzione nel dibattito politico dell'area di estrema destra Eric Zemmour, saggista e giornalista francese de *Le Figaro*, che pur non essendo al momento un candidato ufficiale alle presidenziali, sta raccogliendo un improvviso e crescente consenso mediatico che lo ha portato, in breve tempo, nei sondaggi al 15% delle preferenze dei francesi per il primo turno delle presidenziali. Un problema per Marine Le Pen che rischia di vedersi dragare il bacino di voti degli elettori di estrema destra, più vicini all'ideologia di Le Pen padre, e poco convinti dell'abbandono di posizioni più radicali da parte della leader del *Rassemblement National*.

Convinto che questa situazione possa giovare alla destra moderata e alla sua personale ascesa come unico candidato in grado di contrastare Zemmour, è Xavier Bertrand protagonista alle regionali della significativa riconferma alla presidenza della regione Haute-de-France. Xavier Bertrand, in passato esponente di spicco de *Les Républicains*, già ministro durante le presidenze di Chirac e Sarkozy, ed ora candidato ufficiale di *Divers Droite* alle prossime elezioni presidenziali, aveva annunciato già nell'agosto dello scorso anno la propria candidatura alle presidenziali del 2022, rifiutandosi però di concorrere alle primarie della destra perché proprio le elezioni regionali sarebbero state le sue primarie. Forte del risultato raggiunto Bertrand spera di essere scelto alle sue condizioni, senza passare per le primarie, al Congresso di dicembre de *Les Républicains* durante il quale sarà scelto il candidato ufficiale del partito.

Il vero sconfitta alle elezioni regionali sembra tuttavia essere stato *La République en Marche*. Il partito del Presidente, a vocazione maggioritaria, aveva cercato, ancora una volta, il riconoscimento di un radicamento territoriale difficile però da raggiungere per una formazione nata appena quattro anni fa, nel 2017: esso non ha, infatti, conquistato neanche un presidente di regione e anche la sua lista è rimasta molto lontana dalle aspettative ottenendo nei consigli regionali a livello nazionale solo 7 seggi. Leggermente migliore, anche se scarsamente significativo il risultato nei dipartimenti dove i presidenti a sigla LREM sono passati da 1 a 2. Anche alla luce di questo risultato, il Presidente Macron ha preferito rimanere in disparte, non si è esposto più di tanto né durante la campagna elettorale né tantomeno dopo le elezioni per commentare la sconfitta, concentrato piuttosto sulle questioni di politica nazionale in vista delle presidenziali del 2022.

Al contrario, i veri vincitori, anche morali, di questa competizione elettorale sono stati senza dubbio stati i due partiti tradizionali della destra e della sinistra. Come si è già detto, sia *Les Républicains* che il *Parti Socialiste* si sono visti riconfermare le presidenze di regione e il mantenimento di questa rendita di posizione è stata da molti letto come la rivincita del “vecchio mondo”. Ma in vista delle presidenziali del 2022, i risultati raggiunti con le elezioni regionali non è detto che reggano all’urto della campagna elettorale soprattutto per la sinistra, ancora molto divisa.

Certo è che, se dal punto di vista della politica nazionale queste elezioni possono non essere così importanti dato il carattere eminentemente amministrativo del sistema regionale francese, sicuramente anche queste elezioni, come già e in maniera ancor più determinante è successo con le elezioni municipali, avranno dei riflessi a venire sulla composizione del Senato il cui collegio elettorale è formato, quanto alla rappresentanza territoriale, anche dai consiglieri regionali e dipartimentali oltre che - lo ricordiamo – dai consiglieri municipali che rappresentano il 95% del collegio elettorale stesso.

Sempre in tema di elezioni, nel momento in cui si comincia ad entrare nel vivo delle dinamiche che porteranno alle elezioni presidenziali, merita ricordare che, eccezion fatta per il polo ecologista che in settembre si misurerà con le primarie per la scelta del proprio candidato alle presidenziali, al momento, le primarie di partito stanno riscuotendo scarso successo a differenza di quanto esse furono centrali per le elezioni del 2017 quando sia a destra che a sinistra esse tennero banco nel dibattito politico francese. Esse furono fatali, in qualche modo, soprattutto al centro destra de *Les Républicains* non solo per la vittoria della candidatura di Fillon successivamente travolto dallo scandalo “parentopoli” e uscito dalla presto dalla competizione, ma anche per le divisioni interne che esse comportarono. Ed è forse per questo che esse oggi sono percepite come fonti di divisioni, ed è sempre forse anche per questo che Xavier Bertrand, già candidato per *Divers droite*, come si è detto, potrebbe accettare di partecipare al Congresso de *Les Républicains* di dicembre, solo a patto di non doversi piegare alla competizione delle elezioni primarie.

Last but not the least, un tema che a livello costituzionale ha caratterizzato questo quadrimestre è senza dubbio il capitolo relativo ai diritti. Il Consiglio costituzionale si è pronunciato su numerose leggi che hanno posto al centro della riflessione il difficile e delicato bilanciamento tra sicurezza e diritti di libertà.

In particolare, sia la legge che ha introdotto il *green pass*, sia la legge relativa al rispetto dei valori della Repubblica che le leggi sulla sicurezza (v. *infra*) hanno toccato alcuni profili essenziali in tema di libertà (anche se di diversa natura) non sempre facili da conciliare con gli obiettivi costituzionalmente riconosciuti di salvaguardia della sicurezza.

Cosicché il Consiglio costituzionale nelle sue decisioni si è trovato a dover trovare un punto di equilibrio e un bilanciamento tra valori contrapposti che, se da un lato, hanno rilanciato il dibattito sulla natura e il ruolo dell’organo di giustizia costituzionale nell’ordinamento francese, dall’altro hanno posto l’accento sull’evoluzione dei diritti in un’era di insicurezza globale. Un’insicurezza che sta rimettendo in discussione numerosi diritti e libertà fondamentali dal diritto

al rispetto della libertà personale, della vita privata, al rispetto della libertà di pensiero, al rispetto della libertà di associazione. Il Consiglio costituzionale ha emanato le sue decisioni basandole essenzialmente su un controllo di proporzionalità, individuando l'obiettivo perseguito dal legislatore e attribuendo ad esso un perimetro oltre il quale le misure prese dal legislatore sono state giudicate non proporzionali all'obiettivo perseguito. Così facendo il Conseil non si è mostrato del tutto impermeabile al contesto in cui la leggi sono state approvate soprattutto se all'obiettivo perseguito è stato attribuito un valore costituzionale.

ELEZIONI

ELEZIONI REGIONALI E DIPARTIMENTALI

Il **20** e il **27 giugno** si sono svolte le elezioni regionali e dipartimentali nella Francia metropolitana e nelle collettività territoriali della Corsica, Guyana e Martinica.

Il **20 giugno** con un tasso di astensione che ha raggiunto una percentuale elevatissima del 66,72% si è tenuto il primo turno e i risultati per “nuance politiques” delle elezioni regionali sono stati i seguenti: l'Unione di destra ha ottenuto il 15,48%, l'Unione di destra e di centro il 7,30%, *Les Républicains* il 5,68%, *Divers droite* l'1,02% per un totale del 29,49% di voti ottenuti dall'area di destra. L'Unione di sinistra ha invece ottenuto il 13,10%, l'Unione di sinistra con gli ecologisti l'11,50%, gli Ecologisti il 7,38%, *Divers gauche* il 2,07%, la *France Insoumis* lo 0,84%, il Partito Socialista lo 0,11%, il Partito comunista lo 0,03% per un totale di voti dell'area di sinistra del 35,03%. All'estrema destra, il *Rassemblement National* di Marine Le Pen ha ottenuto il 18,68% di voti. Al centro, l'Unione di centro ha raggiunto l'8,80% di voti, *Divers centre* l'1,20%, solo lo 0,52% è andato al partito del Presidente, *La République en Marche* mentre il *Mouvement démocrate* ha ottenuto lo 0,01%, per un totale di voti del centro del 10,53%. L'estrema sinistra ha infine ottenuto il 2,78%. Ai regionalisti è andato l'1,56% dei voti.

Con un tasso di astensionismo ancora molto alto del 65,31% il **27 giugno** si è poi tenuto il secondo turno delle elezioni. Le liste dei partiti alle regionali hanno raggiunto i seguenti risultati: l'Unione di destra ha ottenuto il 10,46%, l'Unione di destra e di centro il 9,45%, *Les Républicains* l'8,37%, *Divers droite* lo 0,29% per un totale di voti ottenuti dall'area di destra del 37,92%. L'Unione della sinistra ha invece ottenuto il 10,46% dei voti, l'Unione della sinistra con gli ecologisti il 20,29%, gli Ecologisti, ridimensionati rispetto al primo turno, l'1,41%, *Divers gauche* il 2,39%, il Partito Socialista lo 0,19%, per un totale di voti ottenuti dall'area di sinistra del 34,74%. All'estrema destra il *Rassemblement National* di Marine Le Pen ha ottenuto il 19,05% di voti. Al centro, l'Unione di centro ha raggiunto il 5,16%, *Divers centre* l'1,51%, lo 0,04 è andato al partito del Presidente, *La République en Marche*, per un totale dell'area di centro del 7,11%. I regionalisti hanno ottenuto l'1,16% dei voti.

Tranne che nella Martinica, Guyana e Reunione, tutti i Presidenti di Regione sono stati riconfermati con equilibri tra le forze politiche rimasti inalterati a livello nazionale.

Anche le elezioni dipartimentali sono state caratterizzate dallo stesso forte astensionismo che ha riguardato due terzi degli aventi diritto e anche in questo caso i risultati non hanno alterato più di tanto gli equilibri politici per aree, sebbene occorra dire che nell'area di destra *Les Républicains* hanno senz'altro imposto maggiormente la loro leadership sugli altri partiti.

Il numero di Presidenti dei dipartimenti dell'area di sinistra è passato da 28 a 26, con rispettivamente 21 al Partito Socialista (da 26), 2 (da 1) al PRG (Partito radicale di sinistra), 3 (da 2) a *Divers gauche*. Il numero di Presidenti nell'area di centro è rimasto a 4 di cui, rispettivamente, 2 (da 1) a *La République en Marche*, 1 a MoDem e 1 a *Gauche unie, solidaire et responsable*. Il numero dei Presidenti dell'area di destra è leggermente aumentato passando da 63 a 65, con rispettivamente 43 (da 37) per *Les Républicains*, 8 (da 10) per l'UDI, 1 (da 1) per LC, 12 (da 15) per *Divers droite*.

PARLAMENTO

LEGGI SULLA SICUREZZA

Il **25 maggio** (J.O. del 26 maggio) è stata promulgata la legge [n. 2021-646](#) sulla sicurezza globale che salvaguarda le libertà. La proposta di legge era stata presentata il 26 ottobre all'Assemblea Nazionale e ivi adottata il 24 novembre 2020, con ricorso del Governo alla procedura d'urgenza. Trasmessa al Senato, la proposta di legge era stata approvata con modifiche il **18 marzo**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica, e trovato l'accordo, il testo era stato approvato dal Senato e dall'Assemblea Nazionale rispettivamente il **7** e il **15 aprile**. Il Consiglio costituzionale si è pronunciato sulla legge con la decisione [n. 2021-646 DC](#) del **20 maggio** dichiarandola parzialmente incostituzionale ed enunciando diverse riserve d'interpretazione (v. *infra*). La legge – ampiamente modificata da emendamenti di origine parlamentare e governativa - ha introdotto numerosi dispositivi per rafforzare i poteri di polizia, di polizia municipale e del settore della sicurezza privata.

Quanto alla polizia municipale il testo ha regolamentato la condivisione tra comuni della polizia municipale e ha introdotto un quadro normativo per dotare Parigi di una polizia municipale entro il 2026. Con un emendamento del Senato è stato creato un Consiglio parigino di sicurezza con lo scopo di associare i sindaci dei municipi ai grandi orientamenti della polizia municipale parigina.

In vista di grandi eventi quali la Coppa del mondo di rugby del 2023 e le Olimpiadi del 2024 molte misure hanno interessato le società di sicurezza privata e hanno rafforzato il loro controllo.

Un capitolo che aveva, nei mesi precedenti l'approvazione, suscitato un vivace dibattito ha riguardato la parte relativa alle videocamere, alle telecamere pedonali e ai droni.

Sono stati infatti ampliati i soggetti che potranno visionare le telecamere. I vigili potranno visionare le immagini in prossimità dei negozi: tale previsione è stata accompagnata dall'introduzione di numerose garanzie tecniche mentre il Consiglio costituzionale ha enunciato una riserva d'interpretazione sul punto specificando che i vigili potranno visionare solo le videocamere nel loro comune o intercomunalità (v. *infra*).

Con lo scopo di mettere in sicurezza i trasporti pubblici anche gli agenti della RATP e della SNCF potranno avere accesso alle videocamere della pubblica via sotto la responsabilità dello Stato.

La legge ha rivisto le regole per l'uso da parte dei poliziotti delle telecamere pedonali e ha creato un regime giuridico per l'uso dei droni da parte delle forze dell'ordine. La legge aveva anche introdotto la possibilità per le forze dell'ordine e per i servizi di sicurezza di disporre di videocamere poste sui loro veicoli ma il Consiglio costituzionale ha dichiarato tale disposizione contraria a Costituzione (v. *infra*).

La legge, inoltre, aveva introdotto un articolo che creava un nuovo reato di provocazione all'identificazione di un poliziotto o gendarme in servizio allo scopo manifesto di portare pregiudizio alla sua integrità fisica o psichica ma anche questo articolo è stato censurato dal Consiglio costituzionale (v. *infra*) per mancanza di una sufficiente definizione degli elementi costitutivi dell'infrazione. L'art. 52 (in origine art. 24) censurato dal Consiglio costituzionale aveva sin dalla presentazione della proposta di legge sollevato polemiche, era stato esposto a numerose critiche per aver previsto la modifica della legge del 29 luglio 1881 sulla libertà di stampa e la creazione del reato di diffusione dannosa di immagini delle forze dell'ordine ed era stato riscritto dal Senato.

Sempre in tema di sicurezza il **30 luglio** (J.O. del 31 luglio) è stata promulgata la legge [n. 2021-998](#) relativa alla prevenzione di atti di terrorismo e relativa all'intelligence. Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il 28 aprile ed ivi approvato, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, il **2 giugno**. Trasmesso al Senato, il testo era stato adottato con modifiche il **29 giugno**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica, in presenza di persistente disaccordo, il ricorso ad una nuova lettura all'Assemblea Nazionale e al Senato non aveva portato all'approvazione del testo da parte di entrambe le Camere ma da parte della sola Assemblea Nazionale con ricorso all'art. 45, 4° c. Sulla legge si è pronunciato il Consiglio costituzionale con decisione [n. 2021-822 DC](#) del **30 luglio**.

La legge ha regolamentato due ambiti. In primo luogo l'ambito relativo alle misure antiterrorismo e in secondo luogo l'ambito relativa ai servizi di sicurezza.

Quanto al primo punto, la legge ha stabilizzato le misure di polizia amministrativa previste dalla legge del 30 ottobre 2017 sull'emergenza terrorismo. Tutta una serie di misure – quali i perimetri di protezione, la chiusura dei luoghi di culto, le misure individuali di controllo e sorveglianza - che erano state sottoposte ad una sperimentazione dalla legge del 24 dicembre 2020 fino al 31 luglio 2021 sono state confermate e rese permanenti. Oltre alle misure già esistenti ne sono state introdotte ulteriori come la chiusura di luoghi che dipendono da luoghi di culto chiusi; l'estensione a due anni – invece di uno – delle misure amministrative di sorveglianza per i condannati di terrorismo a una pena di cinque anni o più (misura poi censurata dal *Conseil*); la creazione di un dispositivo giudiziario di prevenzione della recidiva terroristica e di reinserimento”.

Tra le misure introdotte anche quella che prevede che i prefetti e i servizi di intelligence siano destinatari delle informazioni sulle cure psichiatriche senza consenso delle persone radicalizzate che le seguono.

Durante l'esame all'Assemblea Nazionale è stato infine introdotto un emendamento che ha mantenuto e arricchito il rapporto annuale che deve essere inviato al Parlamento dal Governo sull'applicazione delle misure antiterrorismo.

Quanto all'intelligence, la legge ha modificato la legge del 24 luglio 2015 sui servizi di informazione per tener conto delle tecnologie e delle modalità di comunicazione utilizzate dai terroristi. La legge ha infatti previsto che i servizi di intelligence possano disporre di nuovi mezzi di controllo e in particolare, a titolo sperimentale, della possibilità di intercettare le comunicazioni satellitari. Inoltre, la tecnica dell'algoritmo – che permette un trattamento automatizzato di dati di connessione e navigazione su internet grazie alla cooperazione dei providers - sperimentata dopo il 2015 e autorizzata fino al 31 dicembre 2021 è stata resa anch'essa permanente. Durante l'esame parlamentare, l'Assemblea Nazionale ha imposto al Governo entro, al più tardi, metà 2024 un primo bilancio sul controllo su internet.

La legge ha anche riformato il quadro relativo alla conservazione dei dati di connessione da parte degli operatori delle comunicazioni elettroniche e dei providers in linea con la decisione del Consiglio di Stato “French Data Network” del 21 aprile 2021 prevedendo il rafforzamento del controllo preventivo della *Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)* per tutte le tecniche di raccolta delle informazioni sul territorio francese, ad eccezione dei casi di urgenza.

Il testo ha reso più snelle le procedure di condivisione delle informazioni di sicurezza tra servizi di intelligence e quelle da parte delle autorità amministrative indipendenti con l'introduzione di una serie di garanzie supplementari in linea con la sentenza del *Conseil* del 9 luglio [n. 2021-924 QPC](#) - che ha censurato il 2° comma dell'art. L. 863-2 del codice della sicurezza interna relativo alla trasmissione da parte delle AAI di informazioni ai servizi di intelligence - per violazione del diritto al rispetto della vita privata in quanto privo delle garanzie necessarie ad inquadrare tale trasmissione.

Grazie ad alcuni emendamenti dei deputati la legge ha anche rafforzato le prerogative della *Délégation parlementaire au renseignement*.

La normativa ha, inoltre, autorizzato il disturbo dei droni per prevenire le minacce durante i grandi eventi, ai convogli o in caso di sorvolo di zone interdette.

La legge è infine intervenuta in tema di segreto di Stato riformando le disposizioni sull'accesso agli archivi classificati a livello SD (*secret-défense*). In particolare, è stato confermato e generalizzato l'accesso al termine dei 50 anni ai fini di studio e di ricerche ma è stato ampliato l'elenco delle eccezioni oltre i 50 anni per i documenti più sensibili, a tal punto che alcuni documenti non potranno essere accessibili al pubblico se non dopo la perdita del loro valore operativo. Grazie agli emendamenti dei parlamentari sono stati esclusi dall'allungamento dei termini i documenti declassificati che sono oggi liberamente comunicabili e i documenti che hanno costituito oggetto di un'apertura anticipata dei fondi degli archivi pubblici.

LINGUE REGIONALI

Il **21 maggio** (J.O. del 23 maggio) è stata promulgata la legge n. [2021-641](#) relativa alla protezione del patrimonio delle lingue regionali e della loro promozione. La proposta di legge era stata presentata in prima lettura all'Assemblea Nazionale il **30 dicembre 2019** ed ivi approvata in prima lettura il **14 febbraio 2020**. Trasmessa al Senato la proposta era stata adottata con modifiche il 10 dicembre 2020. Il testo era allora tornato in seconda lettura all'Assemblea Nazionale e definitivamente approvato l'**8 aprile** di questo anno. Sulla legge si è pronunciato il **20 maggio** il Consiglio costituzionale con decisione [n. 2021-818 DC](#).

La legge ha riconosciuto nel Codice del patrimonio l'esistenza di un patrimonio linguistico rappresentato sia dalla lingua francese che dalle lingue regionali attribuendo affidando allo Stato, di concerto con le collettività territoriali, il compito di garantirne l'insegnamento, la diffusione e la valorizzazione.

La legge ha modificato anche il Codice dell'educazione introducendo l'obbligo per i comuni di residenza che non dispongono di scuole bilingui di contribuire al sostegno dei costi per le scuole private che forniscono un insegnamento bilingue e di estendere l'insegnamento delle lingue regionali come materia facoltativa nell'ambito del normale orario scolastico dalla materna al liceo. Il testo ha anche riconosciuto l'utilizzo della segnaletica bilingue.

Il *Conseil constitutionnel* ha invece censurato l'insegnamento intensivo delle lingue regionali in quanto contrario all'art. 2 Cost. che consacra il francese la lingua ufficiale e, per lo stesso motivo, anche l'uso dei segni con dieresi delle lingue regionali negli atti di stato civile.

CRISI SANITARIA

Il **31 maggio** (J.O. dell'1 giugno) è stata promulgata la legge [n. 2021-689](#) relativa alla gestione dell'uscita dalla crisi sanitaria. Il testo era stato presentato il **28 aprile** in prima lettura all'Assemblea, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, ed ivi approvato il **12 maggio**. Trasmesso al Senato, il progetto era stato adottato con modifiche il **18 maggio**. La divergenza di posizioni tra le due Camere aveva portato alla convocazione della Commissione mista paritetica e, trovato l'accordo, il progetto di legge è stato approvato dall'Assemblea Nazionale e dal Senato rispettivamente il **25** e il **27 maggio**. Sulla legge il **31 maggio** si è pronunciato il Consiglio Costituzionale con la decisione [n. 2021-819 DC](#) (v. *infra*).

Il progetto di legge è stato profondamente rimaneggiato in sede di approvazione in prima lettura sia dai parlamentari che dal Governo.

In primo luogo la legge ha disciplinato un regime transitorio dal 2 giugno al 30 settembre con una serie di misure di uscita dalla crisi sanitaria (con un suo prolungamento nel Dipartimento della Guyana fino a settembre 2021) con la precisazione che in caso di recrudescenza dell'epidemia spetta al Governo dichiarare lo stato di urgenza e al Parlamento autorizzare il prolungamento oltre un mese.

La legge ha attribuito al Primo Ministro durante il periodo transitorio il potere di limitare gli spostamenti e la possibilità di utilizzare i trasporti collettivi, addirittura di vietarli, nelle zone a maggiore circolazione del virus; il potere di limitare l'apertura di esercizi pubblici e dei luoghi di riunioni, addirittura di chiuderli provvisoriamente, e di limitare gli assembramenti.

La legge ha introdotto e conferito una base giuridica al *green pass* per i viaggiatori in entrata e in uscita dalla Francia, dalla Corsica e dall'oltremare e per i grandi assembramenti. Sono state introdotte alcune garanzie per il controllo del *green pass*: il controllo infatti dovrà essere effettuato da persone autorizzate senza che le informazioni mediche siano divulgate e senza alcuna conservazione dei dati. Sono state introdotte delle sanzioni penali in caso di controlli non autorizzati. La legge ha anche previsto l'emanazione di decreti per regolamentare tali aspetti previo parere del Consiglio scientifico Covid-19 e della Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà. Per tutte queste misure i prefetti potranno prendere decisioni limitate ai territori, previa consultazione degli esecutivi locali e dei parlamentari interessati. Il Parlamento dovrà essere regolarmente informato sulle misure prese dal Governo e il Consiglio scientifico Covid-19 fornirà pareri che saranno pubblicati.

Il testo ha anche autorizzato il Governo a predisporre il coprifuoco dal **2 all'8 giugno** dalle 21 della sera alle 6 del mattino e dal **9 giugno** dalle 23 alle 6 eccezion fatta per i territori dove il virus circola ancora fortemente. La legge ha anche previsto che queste fasce potessero essere adattate nell'oltremare o addirittura tolte dai prefetti nei territori debolmente toccata dalla pandemia.

Tra le altre misure introdotte, si ricorda il rafforzamento del regime di quarantena ed isolamento.

La legge ha anche prolungato fino al 30 settembre la durata delle misure prese tramite ordinanze durante la crisi sanitaria come ad esempio i contratti di lavoro a breve termine.

La legge è intervenuta anche a disciplinare alcune misure in vista delle elezioni locali del **20 e 27 giugno**.

Il **5 agosto** (J.O. del 6 agosto) è stata promulgata un'altra legge relativa alla gestione della crisi sanitaria, la legge [n. 2021-1040](#). Il progetto di legge era stato presentato il **20 luglio** all'Assemblea Nazionale in prima lettura, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, ed ivi

approvato il **23 luglio**. Trasmesso al Senato, il testo era stato adottato con modifiche il **24 luglio**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica e trovato l'accordo, il progetto era stato approvato in via definitiva da entrambe Camere il **25 luglio**. Sulla legge si è pronunciato il *Conseil constitutionnel* con la decisione [n. 2021-824 DC](#) del **5 agosto**.

Di fronte alla nuova recrudescenza della pandemia la legge è dovuta ritornare sulle decisioni già prese con la legge del 31 maggio.

In primo luogo il regime di uscita dallo stato di urgenza, previsto dalla legge del **31 maggio**, è stato prolungato dal 30 settembre al 15 novembre. Conformemente a quanto previsto dalla legge del 31 maggio tale regime transitorio autorizza il Primo Ministro a prendere tutta una serie di misure volte a limitare gli spostamenti e gli assembramenti. Nei territori d'oltremare lo stato di urgenza è stato prolungato fino al 30 settembre.

La legge ha inoltre esteso l'uso del *green pass* introdotto dalla legge del **31 maggio**. Esso è stato innanzitutto prolungato al 15 novembre ed è stato esteso a numerose attività quotidiane come l'accesso a bar e ristoranti (ad esclusione delle mense aziendali), ai centri commerciali, ai trasporti pubblici di lunga percorrenza, agli ospedali, alle residenze per anziani, alle case di cura, con la sola eccezione dei casi di urgenza. Il *green pass* è stato reso obbligatorio per tutte le attività ricreative, per le fiere e i saloni. Esso è richiesto a tutte le persone maggiorenni nei luoghi specificati, dal **9 agosto** mentre per i lavoratori dal **30 agosto**. I lavoratori non in possesso del *green pass* potranno essere sospesi senza stipendio mentre sarà possibile l'assegnazione di un posto senza contatto con il pubblico. Grazie alla censura dei senatori la proposta del Governo di prevedere il licenziamento dopo due mesi è stata eliminata mentre grazie al Consiglio costituzionale (v. *infra*) è stata censurata la possibilità per i datori di lavoro di interrompere i contratti di lavoro a termine e quelli interinali.

Inoltre grazie all'iniziativa dei deputati, è stato concesso un termine supplementare per i ragazzi tra i 12 e i 17 anni per l'utilizzo obbligatorio del *green pass* per i quali partirà il 30 settembre.

Con il passaggio all'obbligatorietà, sono state introdotte delle ammende pecuniarie in caso di non presentazione del *green pass* in caso di assenza di controlli da parte dei commercianti e di coloro che sono incaricati del controllo, per l'utilizzazione fraudolenta del *green pass*, o in caso di violenze commesse contro le persone incaricate dei controlli. La legge ha rinviato ad un decreto la precisazione del documento che deve sostituire il *green pass* per tutti coloro che hanno controindicazioni mediche alla vaccinazione.

La legge ha, inoltre, introdotto la vaccinazione obbligatoria, fatte salve le controindicazioni mediche, per coloro che lavorano nel settore sanitario e medico sociale, quali medici professionisti o paramedici per attività svolta nel privato o negli ospedali e nelle cliniche, per coloro che lavorano nelle rsa, per gli studenti o allievi che lavorano in questi luoghi, i professionisti che lavorano a contatto con persone vulnerabili, quali i pompieri, gli addetti alle ambulanze, gli impiegati che lavorano a domicilio alcune categoria beneficiari di sussidi.

I non vaccinati hanno tempo fino al 15 settembre per mettersi in regola con il vaccino con il rilascio di un certificato vaccinale, chi ha ricevuto la prima dose ha tempo fino al 15 ottobre.

La legge ha autorizzato, per i ragazzi tra i 12 e i 16 anni, il consenso anche di un solo genitore per la vaccinazione contro il Covid. I ragazzi con più di 16 anni potranno invece decidere da soli, senza il consenso parentale.

Al fine di favorire la vaccinazione è stato previsto che gli impiegati e funzionari pubblici beneficino di un'autorizzazione di assenza per recarsi a vaccinarsi, autorizzazione che può essere concessa dal datore di lavoro anche per l'accompagnamento del minore in caso di vaccinazione.

La legge ha, infine, riconosciuto il risarcimento dei danni direttamente imputabili a una vaccinazione obbligatoria contro il Covid 19 da parte dell'Ufficio nazionale per il risarcimento degli infortuni medici, delle affezioni iatrogene e delle infezioni nosocomiali (Oniam).

MODIFICA DEL REGOLAMENTO DEL SENATO

Il **1° giugno** il Senato ha approvato la [Risoluzione n. 119](#) relativa alla modifica del suo Regolamento interno volto a migliorare il monitoraggio delle ordinanze, a rinnovare il diritto di petizione, a rafforzare i poteri di controllo del Senato, a razionalizzare i tempi in seduta pubblica e a rafforzare la parità di genere. La proposta nasce dal lavoro di un gruppo di lavoro presieduto dal Presidente Gérard Larcher e da Pascale Gruny che era stato incaricato di avanzare una riflessione sulla modernizzazione dei metodi di lavoro del Senato e che aveva lavorato tra il dicembre 2020 e marzo 2021.

In primo luogo, la modifica ha comportato il rafforzamento del monitoraggio del Senato sulle ordinanze dell'art. 38 Cost. con l'assegnazione di tale monitoraggio alle commissioni permanenti e l'attribuzione di tale competenza al Relatore del testo dell'autorizzazione; con l'ampliamento degli obblighi per il Governo il quale ora dovrà informare la Conferenza dei Presidenti del Senato sui progetti di ratifica delle ordinanze quando intende chiederne l'iscrizione all'ordine del giorno e sulle ordinanze che intende pubblicare; e con l'introduzione della competenza della commissione di merito di dichiarare l'irricevibilità degli emendamenti d'iniziativa parlamentare che, contro la giurisprudenza del Consiglio costituzionale, creano, estendono o ripristinano un'abilitazione ad emanare ordinanze.

La risoluzione ha anche introdotto nuove modalità per esercitare il diritto di petizione e ha previsto che ogni petizioni inviata al Senato, che abbia raggiunto una soglia di firme definite dall'Ufficio di Presidenza del Senato, sarà menzionata nella Conferenza dei Presidente che avrà la possibilità di investire se stessa delle petizioni che non abbiano raggiunto tale soglia. L'Ufficio di presidenza sarà competente a definire il seguito da dare alle petizioni.

La risoluzione ha, inoltre, rafforzato i poteri di controllo del Senato sia per quanto riguarda le nomine dell'art. 13 della Cost. con la designazione di un relatore incaricato di preparare l'audizione; sia per quanto riguarda l'attribuzione del potere di inchiesta alle commissioni permanenti; sia per ciò che concerne l'ampliamento dei fondi per i membri delle commissioni d'inchiesta e delle *missions d'information*, prevedendo la possibilità di derogare a tale *plafond* per le strutture create al di fuori del *droit de tirage* esercitato dalle opposizioni e dai gruppi minoritari.

La risoluzione ha pure semplificato la discussione generale in aula anche con la razionalizzazione dei tempi a disposizione per ciascun intervento.

La risoluzione ha, infine, introdotto una disposizione volta a favorire la parità nell'Ufficio di Presidenza.

Sulla risoluzione del Senato, il **1° luglio** si è pronunciato il Consiglio costituzionale con decisione [n. 2021-820 DC](#) con la quale ha validato quasi tutte le disposizione enunciando riserve di interpretazione per alcune di esse.

LEGGE SULLA BIOETICA

Il **2 agosto** è stata promulgata la legge [n. 2021-1017](#) sulla bioetica. Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il 24 luglio 2019 e, dopo essere stato deferito ad una commissione speciale, adottato in prima lettura il 16 ottobre 2019. Trasmesso al Senato, il testo era stato approvato con modifiche il 4 febbraio 2020. Il progetto di legge era così tornato, in seconda lettura, all'Assemblea Nazionale che lo aveva ulteriormente approvato modificandolo il

31 luglio 2020. Riapprodato al Senato, il testo era stato adottato nuovamente con modifiche il 3 febbraio di questo anno. Il persistente disaccordo tra le due Camere ha determinato la convocazione della Commissione mista paritetica che non è comunque riuscita a trovare un compromesso. Il progetto di legge è stato pertanto approvato - dopo un'ulteriore nuova lettura all'Assemblea Nazionale e al Senato non andata a buon fine - in via definitiva dall'Assemblea Nazionale, con ricorso all'art. 45, 4° c., il **29 giugno**.

Sulla legge si è pronunciato il Consiglio costituzionale con la decisione [n. 2021-821 DC](#) con la quale ha dichiarato la legge conforme alla Costituzione.

Secondo quanto previsto dalla legge del 7 luglio 2011 sulla bioetica che aveva stabilito un aggiornamento della normativa dopo sette anni a conclusione degli stati generali organizzati dal Comitato consultivo nazionale di etica (CCNE), il testo ha introdotto – tra le altre cose - una serie di novità in tema di procreazione assistita, di donazione di organi e di sangue, di neuroscienze e intelligenza artificiale, di ricerca sugli embrioni e sulle cellule staminali.

Quanto alla procreazione assistita, la legge l'ha estesa alle coppie di donne e alle donne non sposate.

LEGGE SUL RISPETTO DEI PRINCIPI DELLA REPUBBLICA

Il **24 agosto** è stata promulgata la legge [n. 2021-1109](#) sul rispetto dei principi della Repubblica. La legge ha introdotto una serie di misure volte a rafforzare il principio di laicità e neutralità religiosa dello Stato e dei servizi pubblici con l'obiettivo di favorire la protezione e la riaffermazione dei valori su cui si fonda la Repubblica e di lottare contro i separatismi, secondo quanto dichiarato il 4 settembre 2020 dal Presidente Macron in occasione del centocinquantenario della Repubblica e nel discorso di Murex il 2 ottobre 2020.

Il progetto di legge era stato presentato, con ricorso del Governo alla procedura accelerata, all'Assemblea Nazionale il **9 dicembre 2020**, e ivi adottato il **16 febbraio** in prima lettura in Aula, dopo essere stato esaminato da una commissione speciale. Trasmesso al Senato, il testo era stato approvato dall'Aula, anch'esso dopo essere stato esaminato da una commissione speciale, con modifiche, il **12 aprile**. Di fronte alle differenti posizioni delle due Assemblee, la convocazione della Commissione Mista paritetica non era riuscita a trovare una sintesi continuando a registrare un disaccordo di fondo tra le due Camere. Neanche la nuova lettura all'Assemblea Nazionale e al Senato aveva portato ad un chiarimento, dal momento che il Senato il **20 luglio** aveva rigettato il testo adottato dall'Assemblea Nazionale l'**1 luglio**. Il progetto di legge era stato infine sottoposto all'approvazione definitiva della sola Assemblea Nazionale ai sensi dell'art. 45 ult.c. Cost. che lo aveva adottato il **23 luglio**. Sulla legge il **13 agosto** si è pronunciato il Consiglio costituzionale con la decisione [n. 2021-823 DC](#) (v. *infra*).

La legge è intervenuta in diverse direttrici per rispondere all'isolamento di alcune comunità e all'espansione del radicalismo islamico.

In primo, luogo ha rafforzato il rispetto dei principi repubblicani agendo sulla laicità e sulla neutralità dei servizi pubblici. In particolare la legge ha esplicitato che i principi di laicità e neutralità si applicano a tutti i dipendenti dei servizi pubblici. La legge ha poi creato un referente della laicità e una giornata della laicità fissata per il 9 dicembre. Inoltre, ha previsto che gli atti delle collettività locali che comportino grave pregiudizio alla laicità o alla neutralità in un servizio pubblico potranno essere trasmessi al giudice amministrativo – che avrà 48 ore per decidere - da parte del prefetto che ne potrà chiederne l'annullamento.

La legge ha anche introdotto il reato di “separatisme” volto a proteggere i rappresentanti e i funzionari pubblici contro le minacce o le violenze finalizzate all'ottenimento dell'esenzione o

dell'applicazione differenziata delle regole del servizio pubblico. In particolare, come risposta all'assassinio di Samuel Paty, il professore decapitato il 16 ottobre 2020 a Conflans proprio per aver spiegato nelle sue lezioni “i principi della Repubblica”, la legge ha creato, su iniziativa parlamentare, il reato di “ostacolo alla funzione di insegnante”.

Un cambio di passo è stato introdotto anche per il finanziamento pubblico delle associazioni e delle fondazioni. Per ottenere un finanziamento queste si dovranno, d'ora in poi, impegnare – quale condizione necessaria - a rispettare il carattere laico e i principi della Repubblica in un “contrat d'engagement républicain” la cui violazione comporterà l'obbligo di rimborso dei fondi ottenuti dallo Stato. Tale previsione è stata mitigata dal Consiglio costituzionale che in una riserva d'interpretazione nella decisione [n. 2021-823 DC](#) del **13 agosto** (v. *infra*) ha specificato che il ritiro della sovvenzione non può comportare – senza recare danno in modo sproporzionato alla libertà di associazione - la restituzione delle somme versate per un periodo antecedente alla violazione del contratto di impegno.

La legge ha anche rafforzato il controllo da parte dello Stato delle associazioni sportive e delle federazioni sportive anch'esse sottoposte ad un contratto di impegno repubblicano. È stata completata anche la lista delle motivazioni che possono portare allo scioglimento delle associazioni. I prefetti potranno controllare più approfonditamente i fondi di dotazione, i mezzi di finanziamento dei mecenati. Il fisco potrà infatti verificare che solo le associazioni che rispettino i requisiti di legge possano beneficiare delle agevolazioni fiscali.

La legge ha introdotto un nuovo reato relativo alla diffusione di informazioni sulla vita privata, familiare o professionale punibile con 5 anni di prigione e 75.000 euro di multa se la vittima è un funzionario pubblico, un rappresentante eletto, un giornalista o un minore.

Procedure specifiche di comparizione sono state previste per gli abusi più gravi alla libertà di espressione nella diffusione dei contenuti di odio in internet. Con un emendamento del Governo è stato introdotto un regime di moderazione dei contenuti illeciti per le piattaforme digitali la cui supervisione spetterà al CSA (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*)

Numerose sono poi le misure introdotte per le famiglie. Tra queste si ricordano il divieto del certificato di verginità, - la cui pratica viene punita con un anno di prigione e 15.000 euro di multa - e la lotta ai matrimoni forzati.

La legge è intervenuta anche sul tema della laicità dello Stato attraverso la modifica della legge del 9 dicembre 1905 relativa alla separazione tra Stato e confessione religiose e della legge del 2 gennaio 1907 sull'esercizio pubblico del culto. Sono state, infatti, riviste le condizioni per la creazione e la gestione delle associazioni che controllano un luogo di culto previste dalla legge del 1905 con lo scopo di prevenire le azioni dannose di gruppi radicali (clausola anti-putsch).

In particolare, queste associazioni culturali dovranno dichiararsi al prefetto ogni cinque anni, saranno soggette a obblighi contabili più stringenti, e dovranno dichiarare qualsiasi dono straniero di più di 10.000 euro o la cessione dei luoghi di culto ad uno stato straniero. Il prefetto potrà opporsi qualora venga messo in discussione un interesse fondamentale della società.

Merita ricordare che nel corso del dibattito parlamentare è stato introdotto un emendamento “mosquée de Strasbourg” con il quale il Governo ha inteso rafforzare la trasparenza sulle agevolazioni accordate dalle collettività territoriali per la costruzione di luoghi di culto, introducendo l'obbligo per i comuni e i dipartimenti di informare il prefetto preventivamente prima di riconoscere una garanzia pubblica per un prestito destinato alla costruzione di un edificio di culto o per la conclusione di un contratto di enfiteusi.

Sempre in tema di modifica della legge del 9 dicembre 1905, il testo ha - tra le altre misure – aumentato fino a cinque anni la pena in caso di istigazione alla discriminazione, all'odio o alla

violenza commessi da ministri di culto e ha reso più severe le sanzioni per le riunioni politiche tenute nei luoghi di culto.

GOVERNO

“AFFAIRE MORETTI”

Il **16 luglio** il Ministro della Giustizia Éric Dupond-Moretti è stato incriminato per conflitto di interessi dopo un interrogatorio di fronte alla Corte di giustizia della Repubblica. Moretti è il primo Guardasigilli ad essere sottoposto ad indagini e anche per questo motivo l'*affaire* ha creato particolare scalpore. Già l'8 gennaio il procuratore generale presso la Corte di Cassazione François Molins aveva annunciato che avrebbe aperto un'informazione giudiziaria e affidata alla Corte di Giustizia della Repubblica, competente per i reati dei ministri nell'esercizio delle loro funzioni. Inoltre, il **30 giugno** era stata disposta una clamorosa perquisizione durata quindici ore negli uffici del Ministero della Giustizia per indagare sulle possibili incompatibilità tra la funzione di ministro e la precedente attività di avvocato.

Dupond-Moretti è stato preso di mira per alcune denunce fatte da Anticor, un'associazione che promuove l'etica in politica, la lotta alla corruzione e alla frode fiscale, e da tre sindacati di magistrati con l'accusa di conflitto di interessi con la precedente attività di avvocato e di aver approfittato della sua posizione per regolare i conti con alcuni magistrati con i quali aveva avuto un contenzioso quando era avvocato. In particolare, le accuse che gli sono state rivolte riguardano alcune inchieste amministrative da lui ordinate nei confronti di tre magistrati della super procura finanziaria (Pnf-Parquet National financier) - che avevano partecipato ad un'inchiesta volta a scoprire l'informatore di Sarkozy e del suo avvocato nel quadro dell' *affaire Bismuth* - e una seconda indagine amministrativa nei confronti del giudice Édouard Levraut dopo che Dupond-Moretti lo aveva pubblicamente chiamato in causa quando era avvocato. Il guardasigilli si è difeso da ogni accusa continuando a dichiarare di essere determinato a rimanere in carica e prima di essere interrogato dalla Corte di giustizia aveva dichiarato che “Il ministro della Giustizia non è al di sopra delle leggi ma non è neanche al di sotto” e si era detto sereno.

Dal canto suo, il Presidente della Repubblica Macron non è sembrato intenzionato a sostituirlo richiamando la presunzione di innocenza: “..il ministro – ha detto il Presidente - ha gli stessi diritti di chiunque altro, la presunzione di innocenza e la possibilità di difendersi”. Anche il Primo Ministro Castex ha espresso fiducia al Ministro che non è stato, infatti, rimosso.

CAPO DELLO STATO

DISCORSO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA SULL'ESTENSIONE DEL *GREEN PASS* E IL RILANCIO DELL'ECONOMIA

Il **12 luglio** il Presidente Macron di fronte al riacutizzarsi della crisi sanitaria da Covid-19, in un discorso ai francesi, ha annunciato nuove misure per contrastare la variante delta e ha anche colto l'occasione per annunciare il suo programma di riforme per il rilancio dell'economia e per un nuovo patto sociale con i francesi. In primo luogo, il Presidente dopo aver ricordato il grande sforzo del Paese nel contrasto al virus e la battaglia per far ripartire l'economia e recuperare i

posti di lavoro persi durante la pandemia, ha fatto un appello ai francesi per la vaccinazione: “Un été de mobilisation pour la vaccination: - ha detto il Presidente - voilà ce que nous devons viser. Vacciner un maximum de personnes, partout, à tout moment. Nous sommes une grande Nation. Une Nation de Science, celle des Lumières, de Louis Pasteur. Alors quand la science nous offre les moyens de nous protéger, nous devons les utiliser avec confiance dans la raison et dans le progrès. Pour nous protéger et pour notre unité, nous devons aller vers la vaccination de tous les Français car c’est le seul chemin vers le retour à la vie normale”. Il Capo dello Stato dopo aver ricordato tutti gli sforzi per garantire un equilibrio tra sicurezza e libertà, ha così anticipato i contenuti della legge in approvazione in Parlamento per l’estensione del *green pass* e la vaccinazione obbligatoria per alcune categorie di lavoratori. La vaccinazione sarà resa obbligatoria per il personale infermieristico e non degli ospedali, delle cliniche, dei pensionati, degli enti per persone con handicap, per tutte le persone, professionisti o volontari che lavorano a contatto con persone anziane o fragili anche a domicilio. Il Presidente ha inoltre specificato che, a partire dal 15 settembre, saranno operati controlli ed erogate sanzioni; inoltre, ha annunciato anche altre misure oltre la vaccinazione obbligatoria: controlli rafforzati alle frontiere dopo il **12 luglio**; estensione del *green pass* ai luoghi di divertimento e della cultura dal **21 luglio**; *green pass* obbligatorio dal mese di agosto per caffè, ristorante, centri commerciali, ospedali, pensionati, enti medico sociali, trasporti di lunga percorrenza; da ottobre test antigenici a pagamento salvo prescrizione medica per incoraggiare la vaccinazione.

Dopo aver illustrato le misure di contrasto al virus Covid-19, il Presidente è passato a parlare del piano di rilancio dell’economia, che ha inevitabilmente collegato al tema delle vaccinazioni: “Je vous l’avais dit l’année dernière: nous allions devoir “vivre avec le virus”“, ha ribadito il Presidente. “Ce sera – ha continuato Macron - le cas tout au long de cette année 2021 et sans doute pour plusieurs mois de l’année 2022, même si le vaccin change beaucoup de choses. Les semaines à venir seront donc celles de la mobilisation pour bloquer le virus et pour continuer de relancer notre économie. L’été de mobilisation pour la vaccination sera aussi un été de relance”.

Macron ha poi ricordato gli investimenti già messi in campo – di cui Governo e Prefetti assicurano la realizzazione - per i cambiamenti climatici e l’importanza di tutti i progetti che conciliano economia ed ecologia, ecologia e progresso. Egli ha inoltre richiamato l’importanza di ritornare a produrre all’interno del Paese e in Europa per dipendere di meno per le materie prime dall’estero e ha così annunciato la rilocalizzazione di alcuni prodotti in Francia e la creazione di un’industria legata al mercato dell’automobile elettrica.

Il Presidente ha poi annunciato il suo piano per puntare sull’innovazione, l’industria, la ricerca, l’agricoltura e stabile, grazie anche alla Presidenza francese dell’Unione europea a partire dal gennaio 2022, un’agenda comune di indipendenza industriale e tecnologica. Il Capo dello Stato ha poi richiamato l’importanza del lavoro su cui poggia il modello sociale francese che ha dimostrato di reggere durante la crisi sanitaria annunciando un piano di riqualificazione e formazione dei disoccupati di lungo periodo. Di qui ha rilanciato sul tema delle pensioni, tema accantonato a causa della pandemia ma sempre al centro dei punti programmatici del quinquennato. Macron ha ribadito l’importanza di una riforma di un sistema pensionistico ritenuto iniquo e frammentato, per garantire equità per le pensioni dei giovani e delle future generazioni sulle quali Macron punta con investimenti.

Proprio sui giovani e sulle future generazioni Macron ha deciso di puntare con investimenti sulla formazione.

DISCORSO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA SULLA SITUAZIONE IN AFGHANISTAN

Il **16 agosto** di fronte al degenerare della situazione militare in Afghanistan, con la riconquista del potere da parte dei talebani ormai entrati a Kabul, abbandonata dal presidente afgano, Macron si è rivolto ai francesi con un discorso nel quale ha ripercorso le tappe dell'intervento militare francese in Afghanistan, durato 20 anni, rivendicando la bontà dell'intervento nella lotta contro il terrorismo. "En Afghanistan, - ha dichiarato il Presidente - notre combat était juste et c'est l'honneur de la France de s'y être engagé. La France n'y a jamais eu qu'un ennemi: le terrorisme. Nos interventions militaires n'ont pas vocation en effet à se substituer à la souveraineté des peuples, ni à imposer la démocratie de l'extérieur mais à défendre la stabilité internationale et notre sécurité. Partout, la mise en place de processus politiques crédibles est notre priorité. C'est ce principe fondamental de notre politique étrangère que nous avons appliqué en Afghanistan et que nous continuerons de mettre en œuvre".

Macron ha quindi fatto appello alla necessità di essere preparati e di prendere decisioni ed iniziative immediate per rispondere alla catastrofe umanitaria con l'urgenza assoluta "de mettre en sécurité nos compatriotes, qui doivent tous quitter le pays, ainsi que les Afghans qui ont travaillé pour la France".

Macron ha ribadito di essere intenzionato a prendere a nome della Francia alcune iniziative, insieme agli altri stati europei, per continuare a lottare attivamente contro il terrorismo islamista in tutte le sue forme e per la gestione dei flussi migratori.

CORTI

LEGGI SULLA SICUREZZA

Il **20 maggio** il Consiglio costituzionale si è pronunciato sulla legge sulla sicurezza globale con decisione [n. 2021-817 DC](#) validando la maggior parte delle disposizioni della legge contestate, censurandone alcune e sottoponendone diverse a riserva d'interpretazione.

Per ciò che concerne le censure, il *Conseil* ha innanzitutto dichiarato incostituzionale l'art. 1 della legge che autorizzava a titolo sperimentale, e per cinque anni, gli agenti di polizia municipale e le guardie forestali di alcuni comuni e enti pubblici di cooperazione intercomunale a fiscalità propria ad esercitare le attribuzioni della polizia giudiziaria in materia di delitti. Il *Conseil* ha infatti rilevato che discende dall'art. 66 della Costituzione che la polizia giudiziaria debba essere posta sotto la direzione e il controllo dell'autorità giudiziaria, esigenza che non risulta rispettata se i poteri delle autorità comunali non vengono messi a disposizione degli ufficiali di polizia giudiziaria o di chi presenti garanzie equivalenti. Ciò premesso – ha proseguito il *Conseil* – nonostante sia previsto che il procuratore della Repubblica si veda inviare tempestivamente i rapporti e i verbali degli agenti di polizia municipale e delle guardie forestali, con l'intermediazione dei direttori di polizia municipale e i capi dei servizi di polizia municipale, il legislatore non ha assicurato un controllo diretto ed effettivo del Procuratore della Repubblica su di essi. In particolare, contrariamente a quanto previsto dal codice di procedura penale per gli ufficiali di polizia giudiziaria, non sono stati introdotti dalla legge – nonostante il potere di direzione del procuratore della Repubblica – né la possibilità di impartire istruzioni ai direttori di polizia municipale e ai capi del servizio di polizia municipale, né l'obbligo per gli agenti di tenerlo informato tempestivamente sulle infrazioni di cui sono a conoscenza, né l'associazione dell'autorità giudiziaria alle inchieste amministrative relative al loro comportamento, oltre che alla

loro valutazione. Inoltre, il *Conseil* ha rilevato anche la mancanza, per gli agenti di polizia municipale e per le guardie forestali, di garanzie equivalenti a quelle richieste per la qualifica di un ufficiale di polizia giudiziaria. Per tutti questi motivi il *Conseil* ha dichiarato le disposizioni dell'art. 1 della legge non conformi a Costituzione.

Il *Conseil* ha dichiarato incostituzionale anche l'art. 41 della legge che autorizzava la sottoposizione a videosorveglianza persone trattenute nelle camere di isolamento dei centri di detenzione amministrativa e di quelle in stato di fermo a certe condizioni e secondo certe finalità. Tali disposizioni autorizzavano il capo del servizio responsabile della sicurezza dei luoghi di decidere di porre sotto videosorveglianza per 48 ore – prorogabili previa comunicazione al procuratore della Repubblica per tutto il tempo di durata della detenzione amministrativa o dello stato di fermo - una persona detenuta o in stato di fermo in caso di ragionevole dubbio che questa potesse evadere o rappresentasse una minaccia per se stesso o per gli altri. Dal momento che la durata della detenzione in un centro di detenzione amministrativa non ha limite di tempo e la durata dello stato di fermo può arrivare a sei giorni, il *Conseil* ne ha dedotto che il legislatore non ha assicurato un bilanciamento equilibrato tra l'obiettivo di valore costituzionale di prevenzione degli attacchi all'ordine pubblico e della ricerca degli autori dei reati e il diritto al rispetto della vita privata.

Anche le disposizioni dell'art. 47 della legge relative alle condizioni alle quali alcuni servizi dello stato e la polizia municipale possono procedere al trattamento di immagini per mezzo di videocamere poste su aeromobili circolanti senza persone a bordo sono state dichiarate incostituzionali. In questo caso il *Conseil* ha giudicato che l'utilizzo di tali mezzi di raccolta delle immagini deve essere accompagnata da garanzie particolari, di natura tale da proteggere il diritto al rispetto della vita privata mentre il legislatore non ha fissato alcun limite massimo alla durata dell'autorizzazione per ricorrere a tale mezzo di sorveglianza, fatta eccezione della durata di sei mesi da quando questa autorizzazione è rilasciata alla polizia municipale, né alcun limite al perimetro entro il quale la sorveglianza può essere attuata e non ha neanche fissato il principio di un contingentamento del numero di aeromobili circolanti senza persone a bordo che possano essere utilizzati, casomai, simultaneamente per i differenti servizi dello stato e quelli della polizia municipale. Per tutti questi motivi il Consiglio costituzionale ha ritenuto che il legislatore non abbia assicurato un equilibrato bilanciamento tra gli obiettivi di valore costituzionale di prevenzione delle violazioni all'ordine pubblico e di ricerca degli autori delle infrazioni e il diritto al rispetto della vita privata.

Per gli stessi motivi anche l'art. 48 della legge è stato oggetto di censura da parte del *Conseil*. Esso infatti permetteva alle forze di sicurezza interna e ad alcuni servizi di emergenza di procedere alla cattura, alla registrazione e alla trasmissione di immagini per mezzo di videocamere poste sui loro veicoli, aeromobili, imbarcazioni o altri mezzi di trasporto, ad eccezione di aeromobili circolanti senza persone a bordo sulla via pubblica o nei luoghi aperti al pubblico, ivi compreso, l'interno degli immobili o anche le loro entrate. Il *Conseil* ha constatato che per le disposizioni contestate – che possono essere utilizzate per prevenire gli incidenti nel corso degli interventi, facilitare la constatazione dei reati e la condanna degli autori con la raccolta delle prove, assicurare la sicurezza degli assembramenti di persone sulla via pubblica o nei luoghi aperti al pubblico, facilitare la sorveglianza dei litorali, delle acque territoriali e delle zone frontaliere oltre che la sicurezza delle persone e la lotta contro gli incendi e il regolare flusso dei trasporti – il legislatore non ha fissato alcun limite massimo di durata né alcun limite al perimetro entro il quale tale sorveglianza possa svolgersi, né la sottoposizione ad alcuna autorizzazione e ad alcuna informazione di un'altra autorità da parte degli agenti delle forze di sicurezza interna e dei servizi

di emergenza. Per il *Conseil*, così facendo il legislatore non ha assicurato un equilibrato bilanciamento tra gli obiettivi di valore costituzionale di prevenzione degli attentati all'ordine pubblico e la ricerca degli autori dei reati e il diritto al rispetto della vita privata.

Il *Conseil* ha censurato anche il paragrafo I dell'articolo 52 - che reprimeva con cinque anni di reclusione e 75.000 euro di multa la provocazione, con l'obiettivo manifesto di ledere la sua integrità fisica o psichica, all'identificazione di un agente della polizia nazionale, di un militare della gendarmeria nazionale o di un agente della polizia municipale quando questi agenti agiscono nell'ambito di un'operazione di polizia, di un agente delle dogane quando è in servizio - in quanto ha ritenuto che il legislatore, cui spetta la fissazione delle regole relative ai crimini e ai delitti in termini sufficientemente chiari e precisi per escludere qualsiasi arbitrio, non avesse definito con chiarezza la portata e gli elementi costitutivi del reato di provocazione all'identificazione di un membro delle forze dell'ordine violando così il principio di legalità dei delitti e delle pene.

Il *Conseil* ha infine censurato d'ufficio come "cavaliers législatifs", ovvero norme intrusive che violano il procedimento legislativo stabilito dall'art. 45 Cost. gli articoli 26, 57, 63, 68 et 69 della legge che comunque vengono riconosciuti nel loro contenuto conformi alle esigenze costituzionali.

Riguardo alle riserve d'interpretazione, il *Conseil* ne ha enunciate quattro per gli artt. 4, 29, 40 e 45.

Quanto all'articolo 4 della legge che ha esteso alle manifestazioni sportive, ricreative o culturali la possibilità per gli agenti di polizia municipale di procedere alle ispezioni visive, alle perquisizioni dei bagagli e alle perquisizioni personali, il *Conseil* ha ritenuto che non avendo il legislatore precisato i criteri di applicazione di queste misure affidandone l'esecuzione agli agenti, esse devono essere eseguite basandosi su criteri tali da escludere qualsiasi tipo di discriminazione tra le persone.

Il *Conseil* ha, inoltre, validato una serie di disposizioni dell'art. 40 sottoponendole a riserva d'interpretazione enunciata al *considerant* 80 che ha chiarito che gli agenti di polizia municipale sono autorizzati ad accedere alle immagini solo sul territorio di loro competenza.

Quanto all'art. 29, che ha esteso i casi nei quali gli agenti privati di sicurezza possono esercitare le loro funzioni di vigilanza della via pubblica per la prevenzione di atti di terrorismo, il *Conseil constitutionnel* ha ritenuto che tale sorveglianza non possa esercitarsi al di là delle immediate vicinanze dei beni di cui gli agenti privati di sicurezza hanno il controllo, in caso contrario essa violerebbe le esigenze dell'articolo 12 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

Quanto all'articolo 45 relativo all'utilizzo di telecamere individuali per gli agenti di polizia nazionale, i militari della gendarmeria nazionale e gli agenti della polizia municipale, il *Conseil* per scartarne l'incostituzionalità per violazione del diritto al rispetto della vita privata, ha escluso l'uso generalizzato e discrezionale e ha ritenuto che in rispetto dell'esigenza costituzionale del diritto alla difesa e del diritto ad un equo processo, queste disposizioni debbano essere interpretate nel senso di garantire, fino alla loro cancellazione, l'integrità delle registrazioni e la tracciabilità di tutti gli accessi ad esse.

Sempre in tema di sicurezza il *Conseil* si è pronunciato il **30 luglio** con decisione [n. 2021-822 DC](#) su alcune disposizione delle legge relative alla prevenzione di atti di terrorismo sulla base di due ricorsi presentati da più di sessanta senatori.

Il *Conseil* ha dichiarato non conformi a Costituzione alcune disposizioni dell'art. 4 della legge.

Le disposizioni dell'articolo 4 modificano le disposizioni del codice della sicurezza interna relative alle misure individuali di controllo amministrativo e di sorveglianza.

Il *Conseil* ha ritenuto conformi a Costituzione le disposizioni dell'art. 4 della legge relative al divieto di recarsi in alcuni luoghi per alcune persone ritenute pericolose mentre ha dichiarato non conformi altre disposizioni dello stesso articolo.

In particolare, per quanto riguarda l'estensione a ventiquattro mesi della durata massima delle misure individuali di controllo amministrativo e sorveglianza nei confronti di persone condannate alla reclusione senza la sospensione condizionale della pena per atti di terrorismo, il *Conseil* ha ritenuto che, se da un lato con tali misure il legislatore ha perseguito l'obiettivo di lotta contro il terrorismo, - che concorre all'obiettivo di valore costituzionale di prevenzione delle violazioni all'ordine pubblico - dall'altro, l'ampiezza delle misure di prevenzione comporta che queste non possono eccedere in maniera continuativa o no, i dodici mesi senza violare le esigenze costituzionali. Pertanto, prevedendo una durata di ventiquattro mesi per queste misure il legislatore non ha assicurato un bilanciamento tra l'obiettivo di valore costituzionale di prevenzione delle violazioni all'ordine pubblico, e la libertà di andare e venire, il diritto al rispetto della vita privata e il diritto di condurre una vita familiare normale, dal che ne deriva che il c del 1°, il b del 2°, e il b del 3° del paragrafo I dell'articolo 4 della legge sono contrari a Costituzione.

Anche la disposizione del paragrafo I dell'art. 4 che ha modificato il termine per il giudizio del tribunale amministrativo in caso di ricorso di un tribunale territorialmente incompetente portandolo a settantadue ore dalle 48 previste dal Codice di giustizia amministrativa è stata dichiarata incostituzionale in quanto non intellegibile.

Infine, il *Conseil* ha enunciato una riserva d'interpretazione per l'art. 25 della legge che ha prolungato il termine entro il quale diventano comunicabili pienamente di diritto alcuni documenti di archivio pubblici la cui comunicazione comporti una violazione del segreto di stato, degli interessi fondamentali dello Stato nella condotta della politica estera, della sicurezza dello Stato, della sicurezza pubblica, della sicurezza delle persone o della protezione della vita privata. Se, da un lato, il *Conseil* ha ritenuto che queste disposizioni integrano i requisiti costituzionali inerenti la salvaguardia degli interessi fondamentali della Nazione e l'obiettivo di valore costituzionale di salvaguardia dell'ordine pubblico, dall'altro, con due riserve d'interpretazione ha dichiarato che tali misure non debbano applicarsi alla comunicazione di informazioni che non comportino la rivelazione di informazioni fino ad allora inaccessibili al pubblico e che il rinvio del periodo di comunicazione, fino al compiersi di un evento determinato, dei documenti relativi alla fine della destinazione di certe installazioni civili e militari non impediscono tale comunicazione qualora la fine della destinazione di queste installazioni sia rivelata da altri atti delle autorità amministrative o per una constatazione materiale.

LINGUE REGIONALI: PARZIALE INCOSTITUZIONALITÀ

Il **21 maggio**, con la decisione [n. 2021-818 DC](#) il Consiglio costituzionale si è pronunciato sulla legge relativa alle lingue regionali e alla loro promozione.

In primo luogo, il *Conseil* ha dichiarato conforme a Costituzione l'articolo della legge che ha modificato il Codice dell'educazione relativo alle modalità di partecipazione finanziaria di un comune alla scolarizzazione di un bambino residente in un istituto privato che eroga un insegnamento di lingua regionale situato sul territorio di un altro comune. A tal fine il *Conseil* ha ricordato che, secondo l'art. 2 Cost., la lingua ufficiale della Repubblica è il francese, ma ciò non impedisce allo Stato e alle collettività territoriali, per concorrere alla protezione e alla promozione delle lingue regionali, di fornire il loro aiuto in tal senso. Il Consiglio ha, infatti, rilevato che le disposizioni contestate non hanno come scopo quello di imporre l'uso di un'altra lingua oltre al francese a nessuna persona morale di diritto pubblico né di diritto privato, e non hanno quindi

come conseguenza quella di consentire ai privati di rivendicare un diritto, nelle loro relazioni con le amministrazioni e i servizi pubblici, all'uso di un'altra lingua né ad obbligarli a farlo. Tali disposizioni quindi non violano l'art. 2 della Costituzione.

In secondo luogo, il *Conseil* ha, d'ufficio, controllato altre due disposizioni della legge quelle dell'art. 4 e 9.

Quanto all'art. 4, esso aveva esteso le forme con le quali può essere proposto un insegnamento facoltativo di lingua regionale prevedendo la possibilità di erogare la lingua in forma intensiva (pur senza pregiudizio della buona conoscenza del francese). A tale proposito, il *Conseil* ha ricordato che l'art. 2 Cost. si impone a tutti e che i privati non possono far prevalere, nelle loro relazioni con le amministrazioni e i servizi pubblici, un diritto all'uso di una lingua diversa dal francese, né essere costretti a farlo. Il *Conseil* ha ricordato anche che ai sensi dell'art. 75-1 Cost. le lingue regionali appartengono al patrimonio della Francia, dal che ne deriva che per la loro protezione, il loro insegnamento può essere previsto negli istituti a condizione di rispettare l'art. 2 Cost. Nel caso di specie, il *Conseil* ha rilevato che risulta dai lavori preparatori della legge che l'insegnamento intensivo è un metodo che non si limita all'insegnamento della lingua regionale ma che la utilizza come lingua principale di insegnamento e come lingua di comunicazione nell'istituto scolastico. In tal senso l'art. 4 della legge viola l'art. 2 della Costituzione.

Quanto all'art. 9, che consentiva l'utilizzo dei segni di dieresi delle lingue regionali negli atti di stato civile, il *Conseil* lo ha dichiarato incostituzionale in quanto il riconoscimento di un diritto ad usare un'altra lingua invece del francese nelle relazioni con le amministrazioni e i servizi pubblici viola l'art. 2 della Costituzione.

LEGGI SULLA GESTIONE DELLA CRISI SANITARIA

Il Consiglio costituzionale si è pronunciato con due decisioni sulle leggi relative alla crisi sanitaria.

Con la prima decisione [n. 2021-819 DC](#) del **31 maggio**, il *Conseil* ha esaminato la legge approvata in via definitiva il **25 e 27 maggio** sulla gestione dell'uscita dalla crisi sanitaria dichiarando tutte le disposizioni contestate conformi a Costituzione. Solo in un caso, quello relativo al 1° del paragrafo 7 della legge, che prevede l'integrazione nel sistema nazionale dei dati sulla salute dei dati raccolti nel quadro del sistema di informazione messo in campo per la lotta contro il Covid-19, il *Conseil* lo ha dichiarato conforme con una riserva d'interpretazione. La riserva d'interpretazione è quella enunciata al paragrafo 31 della decisione con la quale il *Conseil* ha ritenuto che, in applicazione dell'articolo L. 1461-4 del codice della salute pubblica, il sistema nazionale di dati sulla salute non contiene né i nomi né i cognomi delle persone, né il loro numero di iscrizione al repertorio nazionale di identificazione delle persone fisiche, né il loro indirizzo e che pertanto nel caso dei dati trasferiti in applicazione delle disposizioni contestate tale esclusione deve estendersi – in modo da non violare il diritto al rispetto della vita privata - anche ai contatti telefonici o elettronici degli interessati.

Con la seconda decisione [n. 2021-824](#) del **5 agosto**, il *Conseil*, che si è qui pronunciato sulla legge relativa alla gestione della crisi sanitaria, ha validato le misure relative al *green pass* obbligatorio ritenendo che queste operino un bilanciamento tra le diverse esigenze costituzionali ma ha censurato una serie di disposizioni relative ai contratti di lavoro e ha sottoposto altre disposizioni a riserva d'interpretazione.

In particolare il *Conseil* ha censurato le disposizioni dell'articolo 1 della legge che prevedeva che il contratto a termine o di missione di un dipendente senza *green pass* potesse essere rescisso

in anticipo ad iniziativa del datore di lavoro. Il *Conseil* ha innanzitutto ricordato che, secondo l'articolo 6 della Dichiarazione dei diritti del 1789, la legge deve essere uguale per tutti e il principio di eguaglianza non vieta la regolamentazione da parte del legislatore in maniera differente di situazioni differenti né deroga al principio di uguaglianza da parte dello stesso legislatore per ragioni di interesse generale. Il Consiglio costituzionale ha rilevato che dai lavori preparatori della legge il legislatore ha ritenuto di escludere che la violazione dell'obbligo del *green pass* potesse costituire una causa reale e seria di licenziamento di un dipendente con un contratto a tempo indeterminato. Pur ammettendo che i dipendenti con un contratto a tempo indeterminato e quelli con un contratto a tempo determinato si trovano in situazioni differenti, il *Conseil* ha sottolineato che il legislatore, introducendo l'obbligo di presentazione del *green pass* per alcuni tipi di lavoratori, ha voluto limitare la propagazione del Covid-19. Sia i lavoratori a tempo indeterminato che quelli a tempo determinato sono esposti agli stessi rischi di contaminazione o di trasmissione del virus. Dunque, prevedendo il rischio licenziamento in assenza di presentazione del *green pass* solo per i lavoratori a tempo determinato il legislatore ha operato una differenza di trattamento tra dipendenti in base alla natura del contratto che non ha alcun legame con l'obiettivo da perseguire. Da qui discende la censura del *Conseil* di tali disposizioni.

Il *Conseil* ha anche censurato l'art. 9 della legge che aveva introdotto una misura di messa in isolamento applicabile alle persone con test positivo al Covid-19. Anche in questo caso il *Conseil* ha ricordato che ai sensi dell'art. 66 della Costituzione nessuno può essere arbitrariamente detenuto e che l'autorità giudiziaria, guardiana della libertà individuale, assicura il rispetto di questo principio alle condizioni previste dalla legge. La libertà individuale – ha continuato il *Conseil*, la cui protezione è affidata all'autorità giudiziaria, non può essere ostacolata da un rigore non necessario e proporzionale agli obiettivi perseguiti. Il *Conseil* ha ricordato che le misure contestate prevedevano fino al 15 novembre 2021 e al solo scopo di lottare contro il Covid-19, che ogni persona con un test positivo al Covid-19 si ponesse in isolamento per una durata non rinnovabile di dieci giorni essendo fatto divieto di uscire di casa, divieto punito, in caso di non rispetto, da sanzione penale. Il *Conseil* ha ritenuto che l'isolamento tranne che tra le 10 e le 12 in casi di urgenza o per spostamenti strettamente indispensabile, costituisce una privazione della libertà. Perciò se il legislatore adottando tali misure ha perseguito l'obiettivo di valore costituzionale di protezione della salute, tuttavia le disposizioni contestate prevedono la messa in isolamento, senza alcun apprezzamento della sua situazione personale, non è di natura tale da giustificare che tale misura si applichi senza una decisione individuale fondata sull'apprezzamento dell'autorità amministrativa o giudiziaria. In tal senso il *Conseil* ha dichiarato che benché la persona posta in isolamento possa sollecitare *a posteriori* un adattamento delle condizioni del proprio isolamento o presso un rappresentante dello Stato nel dipartimento oppure ottenere la revoca da un giudice delle libertà, le disposizioni contestate non garantiscono che la misura privativa della libertà che istituiscono sia necessaria, adatta e proporzionata.

Il *Conseil* ha respinto il rilievo d'incostituzionalità fondato sulla violazione del principio d'uguaglianza da parte di A e B del paragrafo II dell'articolo 1 della legge relativo al controllo del *green pass* nei centri commerciali ammettendo, con una riserva d'interpretazione enunciata al 54° *considerant*, tale controllo da parte dalle forze dell'ordine o degli operatori dei centri commerciali a condizione che il controllo sia svolto con criteri tendenti ad escludere qualsiasi forma di discriminazione tra le persone.

Conforme a Costituzione è stato dichiarato anche il terzo comma dell'articolo L. 824-9 del codice di entrata e soggiorno degli stranieri e del diritto di asilo relativo alla pena prevista per il rifiuto da parte di uno straniero di sottoporsi agli obblighi sanitari, così come modificato

dall'articolo 2 della legge. Con riserva d'interpretazione enunciata al *considerant* 95 il *Conseil* ha specificato che per “obblighi sanitari” debba intendersi il test anti-Covid e che spetta al giudice penale, adito per condanne inflitte sulla base delle disposizioni della legge, di verificare la veridicità del rifiuto opposto dallo straniero condannato e l'intenzione dell'interessato di sottrarsi all'esecuzione d'ufficio di misure di allontanamento. Con tale riserva d'interpretazione le disposizioni non violano il principio di proporzionalità delle pene.

Sempre su riserva d'interpretazione enunciata al *considerant* 106, la seconda frase del terzo comma del paragrafo I dell'art. 11 della legge n. 2020-546 dell'11 maggio 2020 di proroga dello stato di urgenza e che completa le sue disposizioni così come risulta dall'art. 8 relativo alla durata di conservazione dei dati sui test anti-Covid della legge, è stata dichiarata conforme a Costituzione. Il *Conseil* ha infatti richiamato le riserve d'interpretazione 73 e 74 già enunciate nella decisione dell'11 maggio del 2020 sulla legge di proroga dello stato di urgenza che avevano già ammesso la costituzionalità riconoscendo che le disposizioni contestate non violano il diritto al rispetto della vita privata.

RISOLUZIONE DI MODIFICA DEL REGOLAMENTO DEL SENATO

Il **1° luglio** con decisione [n. 2021-820 DC](#) il *Conseil* si è pronunciato sulla Risoluzione del Senato [n. 119](#) di modifica del proprio Regolamento (v. *supra*). In particolare il Consiglio costituzionale si è soffermato sull'art. 2 della Risoluzione laddove è previsto che il Governo debba informare la Conferenza dei Presidenti dei progetti di legge di ratifica delle ordinanze dell'art. 38 Cost. e prevede di chiedere l'iscrizione all'ordine del giorno del Senato durante la sessione. Il *Conseil* ha ritenuto che tali previsioni non vietano al Governo di esercitare le prerogative del primo comma dell'art. 48 Cost. sull'ordine del giorno in quanto gli obblighi di informazione previsti dalla riforma del regolamento non hanno alcun legame con le prerogative dell'art. 48 Cost. Sempre in relazione all'art. 2 della Risoluzione, in merito all'obbligo di informazione da parte del Governo relative alle ordinanze che intende pubblicare nel corso del semestre, anche in questo caso il *Conseil* ha rilevato che si tratta di una disposizione volta a facilitare il monitoraggio del Senato sulle abilitazioni che il Parlamento ha autorizzato in applicazione dell'art. 38 Cost. e l'iscrizione della legge di ratifica delle ordinanze all'ordine del giorno. In tal senso questo obbligo di informazione consente l'attuazione del primo comma dell'art. 24 Cost. in virtù del quale il Parlamento vota la legge, esercita il controllo sul Governo e valuta le politiche pubbliche.

Tuttavia, con una riserva d'interpretazione il *Conseil* ha neutralizzato tale disposizione precisando che le informazioni suscettibili di trasmissione da parte del Governo relative al calendario previsionale di pubblicazione delle ordinanze non hanno che carattere orientativo e non vincolano il Governo nell'esercizio delle competenze previste dall'art. 38 Cost.

Il *Conseil* ha enunciato una riserva d'interpretazione anche sull'art. 10 della risoluzione che ha definito i tempi per gli interventi - per un massimo di cinque minuti - nella Commissione mista paritetica per il Governo, i rappresentanti delle commissioni di merito, i gruppi. Il *Conseil* ha, infatti, ricordato che spetta al Presidente dell'aula applicare differenti limitazioni al diritto di parola e alla Conferenza dei Presidenti organizzare gli interventi dei senatori vigilando sul rispetto delle esigenze di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare. E comunque, tali disposizioni non conferiscono alla Conferenza dei presidenti la facoltà di limitare il tempo a disposizione del Governo.

Un'altra riserva d'interpretazione è stata inoltre enunciata dal *Conseil* sull'art. 11 della risoluzione - che ha ridotto a due minuti la durata degli interventi in aula per i dibattiti sulle pregiudiziali, sulle interrogazioni, sulle mozioni ecc. - ed ha stabilito, anche in questo caso, che

spetterà al Presidente dell'aula applicare queste limitazioni del tempo degli interventi vigilando sul rispetto delle esigenze di chiarezza e sincerità del dibattito parlamentare.

Stessa riserva d'interpretazione per l'art. 13 della risoluzione che prevede la riduzione da dieci a tre minuti degli interventi quando l'autore di una mozione sull'intero progetto o proposta di legge in discussione non è né il Governo, né la commissione di merito, né un gruppo politico.

DECISIONE SULLA LEGGE SUL RISPETTO DEI PRINCIPI DELLA REPUBBLICA

Il **13 agosto** il Consiglio costituzionale si è pronunciato con decisione [n. 2021-823 DC](#) sulla legge relativa al rispetto dei principi della Repubblica. Adito da oltre sessanta deputati e sessanta senatori su sette articoli della legge, il *Conseil* ha censurato tre disposizioni (commi 3 e 4 del 3° del paragrafo I dell'articolo 16, l'articolo 26 e l'articolo 90) e subordinato altre due a una riserva d'interpretazione (gli artt. 12 e 49 della legge).

In riferimento alle censure, il *Conseil* ha, innanzi tutto, esaminato il paragrafo I dell'art. 16 relativo ai casi in cui associazioni o associazioni di fatto possono costituire oggetto di una decisione amministrativa di scioglimento e di sospensione, in caso di urgenza, delle proprie attività in attesa della pronuncia di scioglimento. Il Consiglio costituzionale ha considerato le disposizioni riguardanti le condizioni che possono portare allo scioglimento delle associazioni o delle associazioni di fatto conformi a Costituzione in quanto il legislatore ha, da un lato, perseguito l'obiettivo di valore costituzionale di salvaguardia dell'ordine pubblico e, dall'altro, non ha portato pregiudizio alla libertà di associazione in modo non necessario, adatto e proporzionato.

Tuttavia, per quanto riguarda la sospensione delle attività di un'associazione o di un'associazione di fatto che può essere disposta dal Ministro dell'interno a scopo cautelativo e in caso di urgenza per tre mesi e rinnovabile per una volta, il *Conseil* ha ritenuto che non fosse conforme a Costituzione. Secondo i giudici di *Palais Royal*, infatti, permettere al Ministro dell'Interno di disporre la sospensione delle attività fino a sei mesi in attesa di una (eventuale) pronuncia di scioglimento al solo scopo di permettere alle autorità amministrative di aver il tempo necessario per prendere la decisione di scioglimento, senza altro motivo di urgenza (come si evince dai lavori preparatori della legge richiamati dai giudici), porta un pregiudizio alla libertà di associazione non necessario, adatto e proporzionale. Per questo il *Conseil* ha dichiarato contrari a Costituzione i commi 3 e 4 del 3° del paragrafo I dell'art. 26 della legge.

Per quanto concerne l'altro articolo censurato, l'art. 26 della legge che subordina il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno alla mancata manifestazione di un rigetto dei principi della Repubblica, il *Conseil* ha rilevato che, se da un lato, è apprezzabile che il legislatore abbia adottato misure di polizia amministrativa volte a tale fine, dall'altro, il riferimento ai "principi della Repubblica", senza altre specificazioni, e l'assenza di criteri che permettano di caratterizzare la manifestazione di un rigetto di questi principi viola il principio di chiarezza della legge e l'obiettivo di valore costituzionale di accessibilità e intellegibilità della legge e per tali motivi sono state dichiarate contrarie alla Costituzione.

Riguardo, infine, all'ultimo articolo censurato, l'art. 90, relativo alla possibilità per i gruppi di lavoro dei consigli locali di sicurezza e di prevenzione della delinquenza di trattare le questioni relative alla prevenzione delle recidive e alle azioni di prevenzione della radicalizzazione, il *Conseil* lo ha dichiarato contrario a Costituzione in quanto "cavalier législatif", confermando la sua consolidata giurisprudenza in materia. Introdotte in prima lettura, queste disposizioni non presentavano, infatti, un legame neanche "indiretto" (secondo quanto invece previsto dall'art. 45

Cost.) con il progetto di legge iniziale. Il *Conseil*, censurando tali disposizioni in quanto approvate secondo una procedura contraria a Costituzione, ha comunque precisato che questa pronuncia non pregiudica la conformità del contenuto delle disposizioni alle esigenze costituzionali.

Per ciò che concerne le riserve d'interpretazione, il primo degli articoli oggetto di una riserva di interpretazione è stato l'art. 12 relativo alla sottoscrizione per ogni associazione o fondazione che faccia richiesta di una sovvenzione pubblica di un contratto di impegno repubblicano e alla sua revoca in caso lo scopo dell'associazione o della fondazione, la sua attività o le loro modalità di esercizio siano illecite o incompatibili con tale contratto.

Secondo i ricorrenti l'imprecisione degli obblighi cui tali associazioni devono impegnarsi a rispettare era di natura tale da conferire alla autorità competenti un potere di apprezzamento arbitrario sia nell'attribuire la sovvenzione sia nel richiedere il rimborso in caso di non rispetto delle condizioni e dunque comportava una violazione della libertà di associazione. Il *Conseil* ha dapprima richiamato la libertà di associazione come uno dei principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica, solennemente riaffermato nel Preambolo della Costituzione, ricordando che in virtù di questo principio le associazioni si costituiscono liberamente e possono essere rese pubbliche con la sola riserva del deposito di una dichiarazione preventiva. In base a ciò il *Conseil* ha ritenuto che l'obbligo di sottoscrivere un contratto di impegno repubblicano per avere un finanziamento pubblico non ha come scopo quello di inquadrare le condizioni alle quali essa si costituisce ed esercita la sua attività, pertanto l'obbligo di restituire le sovvenzioni pubbliche già versate può influenzare le condizioni alle quali un'associazione esercita la propria attività. Alla luce di questa ricostruzione, il *Conseil* con una riserva d'interpretazione, ha giudicato che il ritiro della sovvenzione pubblica ad una associazione (al termine di un procedimento in contraddittorio, su decisione motivata dell'autorità o dell'organismo deputato, e con la concessione di un termine di sei mesi per la restituzione dei fondi) non può comportare, senza arrecare un pregiudizio non proporzionale alla libertà di associazione, la restituzione delle somme versate per un periodo anteriore al venir meno del contratto di impegno repubblicano.

L'altro articolo oggetto di riserva d'interpretazione è stato l'art. 49 della legge relativo alla riforma delle condizioni per le quali l'istruzione obbligatoria può essere dispensata in famiglia previa autorizzazione delle autorità amministrative competenti. Alle disposizioni di questo articolo era stato contestato di violare il principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica della libertà di insegnamento, di cui l'istruzione familiare rappresenta una componente riconosciuta dalla legge del 28 marzo 1882, proprio per aver previsto l'autorizzazione preventiva e per non aver previsto che la domanda di autorizzazione potesse essere motivata da convinzioni politiche, religiose o filosofiche. Si contestava in tal senso di aver ignorato la libertà di opinione e la libertà di coscienza e lasciato alle autorità amministrative un potere di apprezzamento troppo ampio per rilasciare o rifiutare l'autorizzazione di istruzione in famiglia.

Il *Conseil* ha, innanzitutto, respinto la violazione del principio della libertà di insegnamento in quanto la legge del 1882, richiamata, non ha qualificato l'istruzione in famiglia una componente del principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica della libertà di insegnamento ma solo una modalità della realizzazione dell'istruzione obbligatoria. In relazione quindi a tali disposizioni il *Conseil* ha ritenuto, da un lato, che, subordinando l'autorizzazione alla verifica delle capacità di istruire della persona che si fa carico del bambino, le disposizioni abbiano voluto imporre all'amministrazione di assicurarsi che questa persona sia in grado di permettere al bambino di acquisire un nucleo comune di conoscenze, di competenze e di cultura; dall'altro, prevedendo che questa autorizzazione è accordata in ragione dell'esistenza di una situazione che

motivi il progetto educativo del bambino, il legislatore ha previsto che le autorità amministrative si accertino dell'esistenza degli elementi essenziali dell'insegnamento e della pedagogia adatta alle capacità o al ritmo di apprendimento del bambino. Così, con una riserva d'interpretazione il *Conseil* ha stabilito che spetterà, sotto controllo del giudice, al potere regolamentare determinare le modalità di rilascio di queste autorizzazioni conformemente a questi criteri e alle autorità amministrative competenti di fondare le loro decisioni solo su questi criteri escludendo ogni discriminazione di qualsiasi natura. In tal senso il *Conseil* non ha ritenuto che tali disposizioni fossero inficiate da incompetenza negativa e ignorassero l'obiettivo di valore costituzionale di accessibilità e di intellegibilità della legge e che violassero la libertà di coscienza o di opinione di chiunque presenti un progetto di istruzione in famiglia.