



## I partiti e la corsa all'Eliseo tra decomposizione e ricomposizione del panorama politico francese\*

di Paola Piciacchia\*\*

A poco più di due mesi dalle elezioni presidenziali francesi una delle questioni che hanno caratterizzato questo quadrimestre è senz'altro stata quella relativa all'individuazione dei candidati per la corsa all'Eliseo. Tra candidature ufficiali, implicite o presunte, è sulle dinamiche partitiche (o sulla loro assenza) in vista del più importante appuntamento elettorale per le istituzioni della V Repubblica, che si è andato componendo un quadro destinato ad avere un'incidenza non trascurabile sul futuro del prossimo quinquennato, e questo, indipendentemente dall'inquilino che abiterà a Rue du Faubourg-Saint-Honoré 55.

Le dinamiche interne ai diversi partiti rilevate in questi mesi sembrano, infatti, suggerire una certa crisi del sistema dei partiti francese che tra problemi identitari e di classe politica è stato protagonista in questi ultimi anni di una decomposizione e ricomposizione che ha fortemente contribuito a rimettere in discussione la logica bipolare su cui si è fondata la V Repubblica a partire dal 1962, anno in cui, come noto, si compì il cosiddetto *fait majoritaire*, uno degli elementi, insieme a istituzioni forti nel senso delineato da de Gaulle, su cui è costruita la fortuna della forma di governo francese.

Ad accelerare lo stato di crisi, era stato nel 2017 lo tsunami delle elezioni legislative che aveva portato alla vittoria schiacciante del nuovo partito del presidente LREM, nato dal nulla per volontà di Macron, in pochi mesi divenuto forza maggioritaria nel Paese. La nascita di questa nuova formazione partitica, dall'identità altamente eterogenea, forte del suo non collocarsi né a destra né a sinistra ha contribuito a mettere in crisi il sistema dei partiti francesi, che ha assistito al drastico ridimensionamento dei partiti tradizionali come il Partito Socialista e *Les Républicains*, erede del partito gollista, protagonisti da sempre della dinamica bipolare.

Tale stato di crisi rischia ora di riverberarsi sul sistema. Infatti, per quanto paradossale possa apparire, considerando il ruolo che la Costituzione francese assegna ai partiti politici all'art. 4

\* Contributo sottoposto a *peer review*

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

Cost. relegandoli alla mera funzione elettorale, l'evoluzione del sistema dei partiti sarà, ancora sicuramente un fattore determinante per il prossimo quinquennato.

Contrariamente alla carica antipartitica con cui nel 1958, nacque per volontà del generale de Gaulle, la V Repubblica la configurazione del sistema dei partiti ha fornito da sempre alla logica delle istituzioni della V Repubblica un innegabile supporto affinché nella convergenza tra maggioranza presidenziale e parlamentare, nella sua compattezza, si potesse costruire la presidenzializzazione del sistema, con un presidente in grado di portare avanti l'indirizzo politico tracciato grazie alla saldatura tra le due maggioranze, saldatura senz'altro agevolata anche del ruolo cerniera svolto dal Primo Ministro. Forte della dinamica bipolare, è sul sistema dell'alternanza al potere (divenuta realtà nel 1981) che le istituzioni della V Repubblica hanno costruito la loro fortuna con una ben definita individuazione tra maggioranza e opposizione.

I partiti politici, come è nella logica delle istituzioni della V Repubblica, sono attratti nell'orbita presidenziale ed è naturale che nel momento dell'elezione della più alta carica dello Stato vengano immessi in una dinamica che li vede protagonisti per la scelta del candidato.

A sinistra, la prima forza politica ad aver intrapreso il cammino verso le presidenziali in questi mesi è stata quella del Partito Socialista con l'annuncio della candidatura alla Presidenza della Repubblica da parte di Anne Hidalgo. Lo stimato sindaco di Parigi il **12 settembre** ha scelto di fare il suo annuncio a Rouen, città simbolicamente e strategicamente eletta in quanto evocativa dei temi su cui la candidata socialista intende portare avanti la campagna elettorale, quali la deindustrializzazione e la transizione ecologica. Solo successivamente, il **14 ottobre**, la Hidalgo è stata designata dal 72% degli aderenti al Partito socialista. Quest'ultimo proprio pochi giorni dopo la dichiarazione della candidata, ha celebrato il **17 e 18 settembre** il suo 79° Congresso nazionale a Villeurbanne confermando alla sua testa Olivier Faure il quale ha immediatamente sostenuto il sindaco della capitale non senza suscitare tensioni tra gli aderenti, da un lato, per la sua governance ma, dall'altro, anche per le modalità con cui la candidatura è stata imposta.

La candidatura di Anne Hidalgo è tuttavia partita in salita, e anche un po' in sordina, con le previsioni dei sondaggi oscillanti tra il 4 e il 7 per cento e con alle spalle un partito che fa difficoltà a tornare protagonista sulla scena politica dopo che le elezioni politiche del 2017 ne hanno ridotto drasticamente l'importanza.

Sempre a sinistra un'area politica in primo piano negli ultimi quattro mesi è stata quella del "Polo ecologista" formato da *Alliance écologiste indépendante*, *Génération.s*, *Cap21*, *Europe Écologie Les Verts*, *le Mouvement des progressistes* e *Génération écologie* che nel mese di **settembre**, il **16** e il **28**, ha organizzato il primo e secondo turno delle elezioni primarie ecologiste on line per la selezione del candidato.

Il progetto del Polo ecologista era nato già alla fine del 2020 con lo scopo di creare le condizioni per la presentazione di liste ecologiste indipendenti in ogni regione in vista delle elezioni regionali e dipartimentali del 2021 e, prima ancora dello svolgimento delle elezioni locali, le cinque anime del Polo ecologista avevano organizzato il 12 aprile 2021 l'iniziativa "Les Écologistes 2022", con la realizzazione di una piattaforma partecipativa avente lo scopo di realizzare un progetto comune in vista delle elezioni presidenziali 2022 per "la costruzione di una

Repubblica ecologista”, democratica e sociale, animata dai valori di giustizia sociale, solidarietà, salvaguardia degli interessi generali. Tutti obiettivi confluiti nel progetto *Vivant 2022*.

Al primo turno delle primarie del **16 settembre** avevano partecipato Delphine Batho, deputata di Deux-Sèvres nonché Presidente di *Génération écologie*; Jean-Marc Governatori, consigliere municipale di Nizza e copresidente di *Cap écologie*; Yannick Jadot, deputato europeo di EÉLV (*Europe Écologie Les Verts*); Éric Piolle, sindaco di Grenoble del partito EÉLV e, infine, Sandrine Rousseau, ex portavoce dello stesso EÉLV. A prevalere al secondo turno è stato Yannick Jadot che con il 51,03% di voti si è imposto sul Sandrine Rousseau con la quale, all’esito del primo turno, si è confrontato al ballottaggio e che, invece, ha ottenuto il 48,97%.

L’altro partito che ha sicuramente occupato la scena in questi mesi è stato quello de *Les Républicains*. Forte delle conferme ottenute alle elezioni regionali e dipartimentali di giugno, e desideroso di recuperare il terreno perso alle elezioni del 2017, l’erede del partito gollista ha deciso di ricorrere anch’esso alle primarie per la selezione del candidato alla presidenza della Repubblica, riservando non poche sorprese. La decisione era maturata nel corso del Congresso tenutosi il **25 settembre** quando il partito aveva deciso di ricorrere all’organizzazione di una elezione primaria chiusa agli iscritti del partito a differenza di quanto avvenuto nel 2016 quanto le primarie aperte portarono all’affermazione, a sorpresa, come candidato alla Presidenza della Repubblica, dell’ex Primo Ministro, del quinquennio di Sarkozy, allora molto apprezzato, François Fillon che ottenne, giunto al ballottaggio con Alain Juppé - dopo aver sopravanzato al primo turno lo stesso Sarkozy - il 66,5% dei voti, favorito alle elezioni presidenziali.

Merita ricordare che nel 2017 proprio Fillon, non esente da critiche per il suo programma liberal conservatore fu protagonista di un “affaire” politico-giudiziario legato allo scandalo “parentopoli” alla francese che mise fortemente in discussione la legittimità della sua candidatura e non gli permise di giungere al ballottaggio posizionandosi al terzo posto con il 20% dei voti.

Da allora il partito *Les Républicains* ha oscillato tra l’attrazione nell’orbita presidenziale grazie al nuovo corso impresso da Macron (sostenuto al ballottaggio nel 2017 proprio da Fillon dopo la sua uscita di scena) nel paesaggio politico francese, determinato a fondare il suo consenso su un asse trasversale alla destra e alla sinistra – testimoniato dalla nomina a Primo Ministro prima di Edouard Philippe e poi di Jean Castex entrambi provenienti dalle file de *Les Républicains* – e la rivendicazione della propria identità.

Alle elezioni del 2017 il partito aveva subito un forte ridimensionamento con il raggiungimento di poco più di cento seggi all’Assemblea Nazionale e questo aveva aperto delle crepe e delle divisioni al suo interno – che avevano determinato diversi allontanamenti tra i quali ricordiamo quelli di Xavier Bertrand e Alain Juppé - tra coloro che si erano posti in una logica costruttiva nei confronti della maggioranza di governo (dunque dello stesso Governo Philippe e del Presidente Macron) e coloro che invece rivendicavano maggiore autonomia. Una contraddizione che comunque non ha impedito al partito di essere riconosciuto come il maggiore partito di opposizione all’Assemblea Nazionale. Il ruolo di partito di opposizione è stato ricoperto soprattutto al Senato, la cui composizione opposta a quella dell’Assemblea Nazionale ha fatto de *Les républicains*, il partito con il gruppo parlamentare più grande: ciò gli ha consentito di portare

avanti numerose battaglie nella Camera alta durante l'iter di approvazione delle leggi nel tentativo di affossare le riforme volute da Macron, battaglie come quella, ad esempio, che nei mesi scorsi – come si è già sottolineato nel n. 2/2021 di Nomos - avevano portato all'affossamento della legge costituzionale sulla protezione dell'ambiente volta ad introdurre all'art. 1 Cost. il principio di preservazione dell'ambiente intorno al quale si era giocata una vera e propria battaglia “semantica”.

Le primarie de *Les Républicains* si sono dunque svolte nel corso del *Congrès pour la France* dal **1° al 4 dicembre** in due turni e hanno visto contendersi la candidatura alla Presidenza della Repubblica, - dopo il raggiungimento delle 250 *parrainages*, richieste, di eletti appartenenti a LR in trenta dipartimenti - Michel Barnier, Xavier Bertrand, Éric Ciotti, Philippe Juvin e Valérie Pécresse. A prevalere su tutti al secondo turno con quasi il 61% delle preferenze – grazie anche al sostegno degli altri candidati eliminati al primo turno - è stata Valérie Pécresse, presidente della Regione dell'*Ile-de-France* al 2015, dopo che al primo turno aveva ottenuto il 25% dei voti contro il 25,59% raggiunto dal suo avversario Eric Ciotti con il quale era finita al ballottaggio. Grande sconfitto al primo turno, Xavier Bertrand, Presidente della regione Hauts-de-France, il quale dopo aver lasciato il partito nel 2017 in seguito all'elezione di Laurent Wauquiez alla sua guida e dopo essersi, negli ultimi mesi, auto candidato alla presidenza della Repubblica, aveva accettato di tornare ne *Les Républicains* e, non senza resistenze, dopo essersi opposto aveva infine accettato di partecipare alle primarie del Congresso dei Repubblicani.

La consacrazione di Valérie Pécresse, quale prima donna candidata ufficiale de *Les Républicains* alla Presidenza della Repubblica, - anche lei rientrata nel partito dopo averlo lasciato nel 2019 senza mai aver reciso i legami - ha rappresentato un elemento di novità e di prospettiva in un partito fortemente diviso al suo interno nel quale negli anni non sono mancati gli addii e le separazioni, ultima in ordine di tempo quella del **24 novembre** di Reanud Muselier presidente della regione Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), che ha deciso di lasciare il partito in contrasto con la tendenza troppo a destra di uno dei candidati alle primarie Eric Ciotti.

Valérie Pécresse, che ha fatto ruotare la sua campagna elettorale per le primarie intorno ai temi della sicurezza, della giustizia, dell'educazione, della famiglia e dell'immigrazione, ha contribuito, negli ultimi mesi, a rompere il monolitismo a destra dato dalla candidatura di Marine Le Pen, leader del *Rassemblement National*, che fino a qualche mese fa era data per certa al ballottaggio con Macron, nel caso di riconferma della candidatura di quest'ultimo ma ha rivitalizzato le aspettative de *Les Républicains* anche in vista delle elezioni legislative di giugno 2022

Quanto a Marine Le Pen, sebbene la sua candidatura sia rimasta abbastanza salda nei sondaggi, negli ultimi mesi è stata tuttavia messa a dura prova dall'irruzione sulla scena politica del giornalista e saggista Eric Zemmour il cui richiamo a temi di estrema destra e xenofobi, a politiche securitarie e di lotta all'immigrazione, ha contribuito ad erodere lo spazio politico occupato dalla leader del *Rassemblement National*. Marine Le Pen invero aveva intrapreso nell'ultimo anno un percorso più moderato con l'obiettivo, a sua volta, di occupare uno spazio politico meno estremista, aprendo così una breccia per la contesa di una parte del suo elettorato. In effetti, dopo mesi di supposizioni relative all'effettiva discesa in campo di Eric Zemmour per le elezioni

presidenziali, il **30 novembre**, quest'ultimo ha ufficializzato attraverso un video la sua candidatura. Con accenti a tratti drammatici, Zemmour ha spiegato la sua decisione con la volontà di non accontentarsi più del ruolo di giornalista ma di scendere direttamente in campo: "Je me disais "à chacun son métier, à chacun son rôle, à chacun son combat". Je suis revenu de cette illusion".

Diverso il discorso sul fronte del partito del Presidente *La République en marche*. In questi anni la formazione che ha garantito al Presidente una solida maggioranza in Assemblea Nazionale per portare avanti molte, non tutte, le iniziative presidenziali, sul piano politico non è riuscito a crescere. Lo scarso radicamento territoriale lo ha sempre penalizzato e si è visto sconfitto in occasione di ogni appuntamento con le elezioni locali; molti sono oggi gli interrogativi aperti sulla sua capacità di imporsi, come nel 2017, alle elezioni legislative.

Intanto, nonostante Macron non sia ancora ufficialmente candidato, nel partito c'è un certo fermento in vista della preparazione della campagna elettorale del Presidente per garantire le *parrainages* necessarie a sostenere la sua candidatura. A **novembre** ci sono stati intensi scambi tra la direzione del movimento LRem e i deputati all'Assemblea Nazionale per mobilitare i parlamentari della maggioranza il maggior numero di *parrainages* a favore di Macron il quale ambisce a raccoglierne più dei suoi avversari forte dei sondaggi che lo danno per favorito.

Accanto alla maggioranza presidenziale a mobilitarsi per la rielezione di Macron c'è anche l'ex Primo Ministro Edouard Philippe e sindaco di Le Havre il quale, - dopo aver pubblicato ad aprile 2021 il volume *Impressions et lignes claires*, una riflessione sugli anni a Matignon e sull'esercizio del potere, scritto con il suo consigliere Gilles Boyer suscitando più di un interrogativo sull'eventualità di una discesa in campo per le presidenziali del 2022 - , il **9 ottobre** ha presentato il suo nuovo movimento *Horizons* alla ricerca di uno spazio politico e ha comunque rimarcato il suo intento di costruire una linea di sostegno a Macron nella prospettiva della sua rielezione.

Dal canto suo Macron, sebbene, come si è detto, non abbia dichiarato apertamente la sua candidatura, l'ha comunque lasciata intendere in occasione di cui alcuni discorsi pronunciati con i quali ha parlato delle prospettive della riforma delle pensioni e della sua preferenza per il nucleare.

Lo scenario appena descritto induce sicuramente a riflettere su quanto il panorama politico francese si sia profondamente trasformato negli ultimi anni e sui possibili esiti della fluidità che contraddistingue oggi il sistema dei partiti francesi caratterizzato più che da un "bipartisme déséquilibré et imparfait" (Lazar, 2009) da una bipolarizzazione debole.

Uno scenario profondamente diverso rispetto al passato che rischia di non riconfermare quel nesso di causalità che ha sempre legato partiti e istituzioni nella V Repubblica, in una sorta di osmosi, andata ben al di là della stessa volontà del fondatore delle istituzioni del 1958. L'adattamento dei partiti alla logica presidenzialistica e maggioritaria sembra non essere messa in discussione, ci si interroga se ciò permetterà anche nei prossimi mesi il consolidamento del regime e il mantenimento della sua lettura gollista, riconfermando quella sorta di "imbrication étroite entre partis et sommets de l'État" (Portelli, 2008).

## PARLAMENTO

### MODIFICA DELLA LEGGE ORGANICA RELATIVA ALL'APPLICAZIONE DELL'ART. 13,5° C. DELLA COSTITUZIONE

Il **25 ottobre** è stata promulgata la legge organica [n. 2021-1381](#) di modifica della legge del 23 luglio 2010 relativa all'applicazione del quinto comma dell'art. 13 Cost. frutto della riforma costituzionale del 23 luglio 2008 che aveva introdotto il controllo parlamentare sulle nomine presidenziali. Il progetto di legge organica era stato presentato in prima lettura al Senato l'8 aprile con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata ed ivi approvato in prima lettura il 20 maggio. Trasmesso all'Assemblea Nazionale, il testo era stato con modifiche il 25 giugno. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica e trovato l'accordo il testo è stato definitivamente approvato da Senato e Assemblea Nazionale rispettivamente il 21 e il 29 settembre. Con la decisione [n. 2021-827 DC](#) del **21 ottobre** il Consiglio costituzionale ha dichiarato la legge conforme a Costituzione.

La legge ha proceduto a modificare la denominazione del Consiglio superiore dell'audiovisivo divenuto Autorità di regolazione della comunicazione audiovisiva e digitale, previsto dalla legge [n. 2021-1382](#) relativa alla regolamentazione e alla protezione dell'accesso delle opere culturali nell'era del digitale approvata sempre il 25 ottobre dichiarata parzialmente conforme a Costituzione dal *Conseil* con la decisione [n. 2021-826 DC](#). Proprio quest'ultima legge ha proceduto a regolamentare l'accesso alle opere intellettuali su internet con lo scopo di indirizzare gli utenti ad un uso responsabile degli strumenti digitali, soprattutto in relazione al rispetto delle regole sulla proprietà intellettuale. La legge ha anche previsto la fusione del *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA) con l'*Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet* (HADOPI) nell'*Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique* (ARCOM) con l'obiettivo di rafforzare la protezione delle emittenti contro la riproduzione non autorizzata dei loro programmi e per migliorare la lotta contro la pirateria on line.

### PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE RELATIVA ALLA MODIFICA DELL'ART. 38 COST.

Il **4 novembre** il Senato ha adottato in prima lettura quasi all'unanimità [la proposta di legge costituzionale n. 795](#) relativa alla modifica dell'art. 38 Cost. presentata a luglio con l'introduzione di regole chiare per la ratifica delle ordinanze. Tale proposta ha rappresentato la reazione del Senato all'indirizzo giurisprudenziale inaugurato nel 2020 dal Consiglio costituzionale in tema di ordinanze non ratificate, che ha aperto la via a considerare le ordinanze non ratificate allo spirare del termine dell'abilitazione atti di natura regolamentare. Il Senato si è mostrato molto attivo in questi mesi su questo fronte ritenendo che la giurisprudenza del *Conseil* stia portando ad un indebito indebolimento della funzione di controllo del Parlamento nella procedura dell'art. 38 in un contesto in cui, al contrario, l'aumento esponenziale delle ordinanze richiederebbe maggiori strumenti per il Parlamento per esercitare il controllo. Il Senato già il 1° giugno aveva approvato una modifica del Regolamento con la Risoluzione 119 che, tra le altre cose, aveva comportato il rafforzamento del monitoraggio del Senato sulle ordinanze dell'art. 38 Cost.

## LEGGE SULLA VIGILANZA SANITARIA

Il **10 novembre** è stata approvata la legge [n. 2021-1465](#) sulla vigilanza sanitaria. Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il **13 ottobre**, ed ivi approvato, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, il **20 ottobre**. Trasmesso al Senato, il testo era stato adottato con modifiche il **28 ottobre**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica e in assenza di un'intesa tra i due rami del Parlamento, si era proceduto ad una nuova lettura sia all'Assemblea Nazionale con conseguente adozione del testo il **3 novembre**, sia al Senato dove il testo era stato rigettato il **4 novembre**. In applicazione dell'art. 45, ult. c. Cost. il testo era stato infine adottato in via definitiva dalla sola Assemblea Nazionale il **5 novembre**. Il **9 novembre** il Consiglio costituzionale si è pronunciato il **9 novembre** sulla legge con la decisione [n. 2021-828 DC](#) dichiarando la legge solo parzialmente conforme a Costituzione.

Di fronte alla crisi sanitaria con un contesto ancora incerto, la legge ha prolungato fino al 31 luglio 2022 il regime di uscita dallo stato di urgenza sanitaria, termine inizialmente previsto per il **15 novembre 2021**. La legge ha autorizzato il Primo Ministro a prendere tutte le misure necessarie per il contenimento dell'epidemia anche limitative. Tra le misure possibili figura anche il *green pass* già introdotto dalla legge del 31 maggio 2021, il quale, tuttavia, può essere mantenuto “aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19” e sulla base di numerosi indicatori.

La legge ha, inoltre, previsto che il Governo presenti al più tardi entro il 15 febbraio 2022 un Rapporto al Parlamento sulle misure eventualmente adottate che potrà essere oggetto di un dibattito. La legge ha previsto altresì la presentazione di un ulteriore rapporto entro il 15 maggio 2022 e una serie di rapporti mensili che scandiranno le tappe delle misure intraprese fino a luglio 2022. Il Parlamento verrà così informato anche delle conseguenze economiche del *green pass*.

Per permettere al Governo di poter dichiarare in caso di necessità un ulteriore stato di urgenza sanitaria, la legge ha anche rinviato al 31 luglio la decadenza delle disposizioni del codice della salute relative al regime generale dello stato di urgenza sanitaria, che inizialmente previsto fino al 1° aprile 2021 era stato mantenuto in vigore fino al 31 dicembre 2021. Nella stessa ottica è stata rinviata a luglio 2022 la fine dell'utilizzo delle app “SIDEp” e “Contact Covid”.

Sono state inoltre rafforzate le sanzioni in caso di frodi sull'utilizzo del *green pass* e d'ora in poi l'assicurazione sanitaria controllerà tutti i certificati di esenzione dalla vaccinazione per evitare il rilascio di certificati falsi.

I parlamentari in sede di approvazione del testo hanno ottenuto l'esenzione dall'obbligo vaccinale del personale non medico di asili ed altri istituti per l'infanzia e di tutti coloro che non svolgono attività medica.

Tra le altre misure adottate dalla legge merita ricordare un'ulteriore autorizzazione al Governo ad emanare ordinanze ai sensi dell'art. 38 Cost. per definire il dispositivo di attività parziale di lunga durata che permette alle aziende in crisi di diminuire l'orario di lavoro dei dipendenti. Tuttavia tale abilitazione è stata censurata dal *Conseil* in quanto introdotta da emendamenti parlamentari, e non come prevede la Costituzione dal Governo.

## RAPPORT PLaidoyer POUR UN PARLEMENT RENFORCÉ 25 PROPOSITIONS CONCRÈTES POUR RÉÉQUILIBRER LES POUVOIRS

Il **1° dicembre** la Presidente della Commissione Affari costituzionali dell'Assemblea Nazionale, ha reso pubblico un [Rapporto Plaidoyer pour un parlement renforcé 25 propositions concrètes pour rééquilibrer les pouvoirs](#) con il quale ha presentato 25 proposte concrete per riequilibrare i poteri e dare una risposta alla crisi democratica. L'intento è quello di agire nel senso di una razionalizzazione dei lavori parlamentari piuttosto che pensare a riforme più grandi: “Pour

changer les choses, - ha spiegato *Yaël Braun-Pivet* - il ne suffit pas seulement de dire qu'on va remettre en place le septennat ou introduire la proportionnelle. Il faut rendre sa place au Parlement puisque les Français nous ont dit pendant la crise des "gilets jaunes" qu'ils n'y étaient pas représentés, que le Parlement était une chambre d'enregistrement, que nous n'exercions pas notre mission de contrôle sur le gouvernement". Tre sono le direttrici intorno alle quali ruotano le proposte: il rafforzamento delle iniziative parlamentari, il miglioramento dei dibattiti e l'implementazione del controllo sull'azione di governo. La presentazione di questo Rapporto ha alimentato un interessante dibattito intorno all'efficacia delle sole tecniche del diritto parlamentare per porre un rimedio all'endemica debolezza del Parlamento.

#### HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES E CONTROLLO PARLAMENTARE

Il **6 dicembre** è stata promulgata la legge [n. 2021-1577](#) sull'*Haut Conseil des finances* e sull'informazione del Parlamento. La proposta di legge era stata presentata il 5 maggio ed ivi approvata in prima lettura, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, il 28 luglio. Trasmesso al Senato, il testo era stato adottato con modifiche il **27 settembre**. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica, trovato l'accordo, la proposta di legge era stata approvata definitivamente da Assemblea Nazionale e Senato rispettivamente il **18** e il **24 novembre**.

La legge ha introdotto una serie di disposizioni relative all' *Haut Conseil des finances publiques* (HCFP), retto dalla legge organica del 17 dicembre del 2012, riguardanti la sua composizione, la sua audizione da parte delle commissioni delle Camere e il suo regolamento interno. Essa si ricollega anche alla legge organica del **28 dicembre**, la [n. 2021-1836](#) sulla modernizzazione della gestione delle finanze pubbliche che ha introdotto nuove disposizioni relative all'informazione del Parlamento.

#### LEGGI SULLA FIDUCIA NELL'ISTITUZIONE GIUDIZIARIA

Il **22 dicembre** sono state promulgate le legge organica [n. 2021-1728](#) e la legge ordinaria [n. 2021-1729](#) relative alla fiducia nell'istituzione giudiziaria.

I due progetti erano stati presentati il 14 aprile all'Assemblea Nazionale ed ivi adottati in prima lettura, con ricorso da parte del Governo alla procedura accelerata, il 25 maggio. Trasmessi al Senato i due testi erano stati approvati con modifiche il **29 settembre**. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica e trovato l'accordo le due leggi erano state adottate da Assemblea Nazionale e Senato rispettivamente il **16** e il **18 novembre**. Il Consiglio costituzionale si è pronunciato sulla legge organica e sulla legge ordinaria rispettivamente con le decisioni [n. 2021-829 DC](#) e [n° 2021-830 DC](#) del **17 dicembre** con cui ha dichiarato l'incostituzionalità parziale della legge organica (con riserva d'interpretazione) e la costituzionalità della legge ordinaria.

Le due leggi hanno introdotto numerose misure volte a restituire ai cittadini fiducia nell'istituzione giudiziaria: dalla possibilità di registrazione delle sedute, alla durata delle indagini preliminari, dal riconoscimento del segreto professionale degli avvocati, alle misure sulla detenzione provvisoria.



## GOVERNO

### RIFORMA DELL'ALTA FUNZIONE PUBBLICA

Quattro gruppi politici del Senato hanno avviato un braccio di ferro con il Governo presentando una proposta di legge con la quale costringere l'esecutivo a rendere conto di fronte al Parlamento della riforma dell'ENA.

## CAPO DELLO STATO

### DISCORSO DEL PRESIDENTE DEL 9 NOVEMBRE

Il **9 novembre** di fronte alla recrudescenza della crisi sanitaria il Presidente Macron si è rivolto in televisione ai francesi lanciando un appello alla responsabilità per accelerare sulle vaccinazioni e per annunciare la necessità di una terza dose di vaccino per prolungare la validità del *green pass*.

“Tout cela – ha dichiarato il Presidente riferendosi alla situazione - doit nous conduire à la plus grande vigilance et nous pousser à agir. Parce que nous avons fait le nécessaire pour nous protéger, nous pouvons continuer à maîtriser la situation si chacun d'entre nous prend sa part.

Mon premier message est ainsi un appel. Un appel à l'esprit de responsabilité des six millions d'entre vous qui n'ont encore reçu aucune dose de vaccin. Vaccinez-vous. Vaccinez-vous pour vous protéger. La vaccination est ouverte à tous sauf aux enfants de moins de 12 ans. Je rappelle qu'une personne vaccinée a 11 fois moins de chances de se retrouver à l'hôpital en soins critiques. Je rappelle aussi que des milliards d'individus sur la planète ont déjà eu le vaccin et que nous avons maintenant déjà un certain recul. Vaccinez-vous pour pouvoir vivre normalement: avec le vaccin, il vous sera possible d'obtenir un pass sanitaire et ainsi de vous rendre librement dans les cafés, les restaurants, les lieux de culture, de sport, de loisirs sans tests PCR. Être libre dans une Nation comme la France implique d'être responsable et solidaire. Je compte donc sur vous”.

A pochi mesi dall'elezione presidenziale è stata questa l'occasione per affrontare anche altre questioni legate al suo quinquennato come la riforma delle pensioni e l'indennità di disoccupazione. In particolare sulla riforma delle pensioni il Presidente ha annunciato la sua volontà di rimandare la questione senza archivarla del tutto. “La situation sanitaire – ha detto il Presidente - que nous vivons et qui est en train de se dégrader partout en Europe, le souhait unanime exprimé par les organisations syndicales et professionnelles de concentrer les efforts sur la reprise, le besoin de concorde dans ce moment que vit notre Nation, font que les conditions ne sont pas réunies pour relancer aujourd'hui ce chantier. Pour autant, notre volonté de sauver notre modèle par répartition et d'en corriger les inégalités n'a pas changé. Ce 1<sup>er</sup> novembre, la retraite minimale pour les agriculteurs, qui est attendue depuis si longtemps, est entrée en vigueur. Et dès 2022, il faudra, pour préserver les pensions de nos retraités et la solidarité entre nos générations, prendre des décisions claires. Elles feront légitimement l'objet de débats démocratiques indispensables. Mais elles devront suivre à mes yeux des principes simples”.

Macron ha, tra le altre cose, affrontato il tema del nucleare annunciando la costruzione di nuovi reattori nucleari e sottolineando i vantaggi di questo tipo di energia soprattutto dal punto

di vista climatico, per garantire l'indipendenza energetica della Francia, il suo approvvigionamento di elettricità e raggiungere così la "neutralité carbone" nel 2050.

#### INTERVISTA TELEVISIVA DEL 15 DICEMBRE

Il **15 dicembre** su TF1 et LCI è stata diffusa un'intervista del Presidente Macron registrata qualche giorno prima. Uno dei principali annunci è stato quello della indiretta conferma dell'abbandono della riforma delle pensioni come era stata presentata prima della pandemia. Nelle dichiarazioni del **9 novembre** Macron aveva annunciato l'idea di rinviarla a causa della recrudescenza della pandemia ai primi mesi del 2022. Il Presidente ha comunque manifestato la sua volontà di superare i regimi speciali esistenti riconoscendo tuttavia che l'idea di passare da 42 regimi a uno solo, secondo il progetto iniziale, fosse "trop anxiogène". Egli ha così specificato che "Il nous faut aller vers un système simplifié" consistente grosso modo in "trois grands régimes", uno per la funzione pubblica, uno per i dipendenti del settore privato e uno per i liberi professionisti. "Contrairement au moment – ha detto - où j'ai été élu et où le Conseil d'orientation des retraites écrivait qu'il n'y avait pas de problème de financement des retraites, il y a maintenant un problème de financement. Et, donc, il est clair qu'il faudra travailler plus longtemps".

### CORTI

#### STATO DI EMERGENZA SANITARIA

Il **9 novembre** con decisione [n. 2021-828 DC](#) il Consiglio costituzionale si è pronunciato sulla legge relativa alla vigilanza sanitaria, in particolare su diverse disposizioni della legge per le quali era stato investito.

In primo luogo, il *Conseil* ha dichiarato conformi a Costituzione le disposizioni contestate della legge che prolungano fino al 31 luglio 2022 la possibilità per il primo Ministro di applicare il regime giuridico dello stato di urgenza sanitaria nell'ambito del quale egli può adottare le misure del regime di uscita dallo stato di urgenza sanitaria e applicare il sistema di informazioni utilizzato per la lotta alla pandemia. Il *Conseil* ha ribadito, infatti, che la Costituzione consente al legislatore di prevedere un regime di stato di urgenza sanitaria assicurando il bilanciamento tra l'obiettivo di valore costituzionale della protezione della salute e il rispetto dei diritti e delle libertà riconosciute a tutti coloro che risiedono sul territorio della Repubblica. E, ha anche sottolineato che l'articolo 1 della legge sulla vigilanza sanitaria non ha lo scopo né di dichiarare né di prolungare lo stato di urgenza sanitaria, il quale, ricorda il *Conseil*, non può essere adottato che per un solo mese al di là del quale deve essere prorogato da una legge – sottoponibile al controllo di costituzionalità - che ne fissa la durata su parere del Comitato scientifico. Il *Conseil* ha inoltre ricordato che le misure che possono essere prese dal Primo Ministro sono solo quelle finalizzate a garantire la salute pubblica e debbono essere proporzionate ai rischi sanitari.

Quanto alla necessità di utilizzo del *green pass* per l'accesso ad alcuni luoghi o servizi, il *Conseil* ha ritenuto che il legislatore abbia voluto permettere ai pubblici poteri di adottare le misure per lottare contro la propagazione della pandemia e che lo abbia fatto sulla base di determinazioni del Comitato scientifico che hanno stimato il rischio di diffusione dell'epidemia a livello nazionale fino al 31 luglio 2022. In tal senso, il *Conseil* ha ricordato di non disporre di un potere generale di apprezzamento e di decisione pari a quello del Parlamento e che non gli spetta il compito di mettere in discussione le valutazioni del Parlamento del rischio dal momento che queste valutazioni, allo stato delle conoscenze, non sono manifestamente inadeguate alla situazione

attuale. Inoltre, il *Conseil* ha sottolineato che le misure prese nel quadro di questo regime non possono essere adottate che nell'interesse della sanità pubblica e al solo fine di lottare contro la propagazione dell'epidemia e devono essere strettamente proporzionate ai rischi sanitari e alle circostanze potendo il giudice valutare l'adeguatezza, la necessità e la proporzionalità alle finalità da perseguire. Il *Conseil* ha anche rilevato che nel caso tali misure dovessero essere applicate in periodo elettorale, la presentazione del *green pass* non può essere pretesa per l'accesso al seggio elettorale o alle riunioni e attività politiche, potendo costituire oggetto di ricorso volto ad assicurare il rispetto da parte del potere regolamentare del diritto di espressione collettiva delle idee e delle opinioni. Il *Conseil* ha infine rilevato che, anche alla luce delle misure relative ai diritti di informazione del Parlamento, le disposizioni contestate non privano il Parlamento del diritto di riunirsi ai sensi degli artt. 28 e 29 Cost., né di legiferare e di controllare l'azione del Governo.

Alla luce di queste valutazioni il Consiglio costituzionale ha ritenuto che le disposizioni contestate sono conformi a Costituzione in quanto operano un bilanciamento equilibrato tra l'obiettivo di valore costituzionale di protezione della salute e il rispetto dei diritti e delle libertà.

Il *Conseil* ha invece dichiarato incostituzionale l'art. 9 della legge che permetteva ai direttori degli istituti scolastici di accedere alle informazioni mediche relative agli alunni e di procedere al loro trattamento per una durata che poteva eccedere la fine dell'anno scolastico in corso al fine di facilitare l'organizzazione delle campagne di screening e di vaccinazione e di garantire le condizioni di insegnamento che potessero premettere la prevenzione del rischio di propagazione del virus. Il *Conseil* ha innanzitutto ricordato l'art. 2 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 che implica il diritto al rispetto della vita privata per poi sottolineare come la raccolta delle informazioni a carattere personale debba essere giustificata da un motivo di interesse generale e applicata in modo adeguato e proporzionale agli obiettivi da raggiungere, soprattutto nel caso di dati di natura medica per i quali deve essere osservata una particolare vigilanza. Ciò premesso, il *Conseil* ha ritenuto che anche se il legislatore ha inteso prevedere misure per la lotta alla pandemia perseguendo l'obiettivo di valore costituzionale della protezione della salute, nel caso di specie le misure comportano una violazione non proporzionata al diritto al rispetto alla vita privata.

Il Consiglio costituzionale è infine intervenuto su profili di procedura censurando gli artt. 13 e 14 della legge in quanto contrari all'art. 38 Cost. Tali articoli, infatti, avevano introdotto un'autorizzazione al Governo ad emanare ordinanze ma il *Conseil* ha rilevato che le misure introdotte, inizialmente in parte già presenti e in parte introdotte da emendamenti governativi, erano state soppresse e solo in un secondo momento, in nuova lettura, ripresentati attraverso emendamenti di origine parlamentare, condizione che la Costituzione vieta spettando l'iniziativa per la procedura dell'art. 38 Cost. al solo Governo.

## LEGGE SULLA MODERNIZZAZIONE DELLA GESTIONE DELLE FINANZE PUBBLICHE

Il Consiglio costituzionale con decisione [n. 2021-831 DC](#) del **23 dicembre** si è pronunciato sulla legge organica relativa alla modernizzazione della gestione delle finanze pubbliche.

In primo luogo, il *Conseil* ha dichiarato contraria alla Costituzione la prima frase del secondo comma del 2° dell'art. 26 della legge di modifica dell'art. 57 della legge LOLF del 2001 che introduceva la possibilità anche per i funzionari pubblici designati dai presidenti e dai relatori delle commissioni finanze delle due camere di accedere a informazioni relative a statistiche pubbliche o raccolte dall'amministrazione fiscale.

Il *Conseil* ha infatti ritenuto che queste disposizioni, pur se adottate per rafforzare i poteri delle commissioni finanze di ogni ramo del Parlamento, per il controllo dell'esecuzione delle leggi finanziarie e la valutazione di ogni questione relativa alle finanze pubbliche, non possono violare il rispetto al segreto istruttorio e al segreto professionale e che l'accesso alle informazioni può essere aperto ai presidenti e ai relatori delle commissioni finanze ma non può essere aperto " tous les agents publics qu'ils désignent conjointement à cet effet " senza portare un pregiudizio non proporzionato al diritto al rispetto alla vita privata.

Il Consiglio costituzionale ha giudicato conformi a Costituzione tutte le altre disposizioni della legge organica con l'enunciazione di una serie di riserve d'interpretazione.

## COLLETTIVITA' TERRITORIALI

### PROROGA DELLO STATO DI URGENZA SANITARIA NELL'OLTREMARE

L'**11 settembre** è stata promulgata la legge [n. 2021-1172](#) (J.O. del 12 settembre) sul prolungamento dello stato di urgenza sanitaria nell'Oltremare. Il progetto di legge era stato presentato il **1° settembre** all'Assemblea, dove, con adozione della procedura accelerata da parte del Governo, era stato adottato in prima lettura il **7 settembre**. Trasmesso al Senato, il testo non aveva subito modifiche ed era stato adottato il **9 settembre**. La legge, in considerazione dell'evoluzione della situazione epidemiologica nell'Oltremare, ha previsto la proroga dello stato di urgenza sanitaria fino al **15 novembre** incluso nei territori della Guyana, Réunion, Martinica, Guadalupa, Saint-Barthélemy, Saint-Martin e Polinesia. In quasi tutti, lo stato di urgenza sarebbe dovuto scadere il 30 settembre tranne che in Polinesia dove sarebbe scaduto il 12 settembre.

Anche per i territori della Mayotte, di Saint-Pierre-et-Miquelon, delle isole Wallis et Futuna e della Nouvelle-Calédonie la legge ha previsto, nel caso di proclamazione dello stato di urgenza sanitaria fino al 15 ottobre, il suo prolungamento al fino **15 novembre**

### NUOVA CALEDONIA

Il **12 dicembre** si è tenuto in Nuova Caledonia il terzo (ed ultimo) referendum sull'autodeterminazione previsto dagli Accordi di Noumea del 1998 con il quale gli elettori sono stati chiamati a pronunciarsi sull'indipendenza dalla Francia. Con un'affluenza alle urne del 44% i no all'indipendenza hanno registrato una schiacciante vittoria. Circa il 96,50% dei voti espressi si è infatti pronunciato a favore dell'appartenenza della Nuova Caledonia alla Francia.

L'organizzazione del referendum era stata contrassegnata dalle tensioni sorte intorno alla richiesta degli indipendentisti di rinviare le elezioni a causa della pandemia da Covid-19 ma il miglioramento della crisi sanitaria aveva consentito il mantenimento della data prevista.

Dopo questo referendum si apre ora una fase di transizione per la redazione di un nuovo Statuto da sottoporre ad approvazione nel 2023.

### CORSICA

Il **15 ottobre** è stato reso pubblico il [Rapporto](#) sull'evoluzione istituzionale dell'isola che il Presidente dell'Esecutivo corso, Gilles Simeoni aveva richiesto alla Professoressa Wanda Mastor nel quale oltre ad una ricostruzione sull'evoluzione dello statuto della Corsica sono contenute quindici proposte di riforma per garantire al sistema maggiore efficienza.